

UNIVERSIDADE DE ÉVORA
Instituto de Investigação e Formação Avançada



**Governo Electrónico Local: Diagnóstico Sociológico,
Estratégia de Actores e *Futuros Possíveis*
para o Distrito de Évora, Portugal.**

Tese elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Sociologia

José Manuel Leal Saragoça

Orientador: Professor Doutor Carlos Alberto da Silva

**Évora
2010**

GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL: DIAGNÓSTICO SOCIOLÓGICO, ESTRATÉGIA DE ACTORES E FUTUROS POSSÍVEIS PARA O DISTRITO DE ÉVORA, PORTUGAL.

RESUMO

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. Através de uma orientação metodológica situada na área do exercício do diagnóstico prospectivo, que não negligencia o recurso às técnicas da análise de redes sociais, 1) delimitámos o sistema do governo electrónico local no Distrito de Évora; 2) estudámos 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; 3) assinalámos os projectos estratégicos dos actores e posicionámo-los relativamente aos objectivos estratégicos; 4) avaliámos as táticas e as alianças possíveis; e, finalmente, 5) identificámos algumas questões-chave determinantes do futuro e um conjunto de tendências prováveis (futuros possíveis) para o governo electrónico local.

As conclusões da pesquisa realizada sugerem que as estruturas de acção colectiva 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. O cenário tendencial descrito e as relações de dependência e influência identificadas não podem, nem são reduzíveis a um simples registo, antes porém resultam de um compromisso original de vontade de mudança dos actores-chave, ancorado numa bifurcação da sua racionalidade que opõe a lógica utilitarista do e-Governo e a racionalidade subjectiva das alternativas e complementos de acção dos mesmos actores, em prol de um desenvolvimento tecnológico sustentável do Distrito de Évora.

Palavras-chave: governo electrónico local, análise estrutural, estratégia de actores, análise de redes sociais, prospectiva.

LOCAL E-GOVERNMENT: SOCIOLOGICAL DIAGNOSIS, ACTORS' STRATEGIES AND POSSIBLE FUTURES FOR DISTRICT OF ÉVORA, PORTUGAL.

ABSTRACT

Taking as background the axes of sociology of action, we questioned in this research the procedures to promote *e-Government* initiatives in the District of Évora. Through a methodological orientation located at the level of the prospective diagnosis, which didn't neglects the use of social network analysis, a) we identified the local *e-Government* system in the district of Évora; 2) studied the relevant system, featuring its past evolution and interpreting and explaining its current status, highlighting the development and stability factors of this system; 3) highlighted the strategic projects of the actors and positioned them in relation to their strategic objectives; 4) assessed the tactics and possible alliances, and finally, 5) identified some determining key issues of the future and a set of likely trends (possible futures) for local *e-Government*.

The research findings suggest that the structures of collective action identified in the *e-Government* system in the district of Évora are producers of order in an incompatible way with the game of a priori structural form of the digital regional development. The emerging scenario described and the relations of dependence and influence cannot be identified, or reducible to a simple record, but result from an original commitment of key actors to change, anchored in a bifurcation of rationality that opposes the utilitarian logic of *e-Government* and subjective rationality of alternative and complementary action by the same actors, in favor for a sustainable technological development in the District of Évora.

KEYWORDS: local *e-Government*, structural analysis, actors's strategies, social network analysis, prospective.

AGRADECIMENTOS

Desenvolver um trabalho como aquele que agora apresentamos é um empreendimento que ultrapassa em larga medida a dimensão académica e científica. No percurso trilhado e nos resultados obtidos, cruzam-se aspectos estruturantes do (meu) passado, do presente e do futuro. Muitos são aqueles que, directa ou indirectamente, estão ligados a este trabalho. A todas agradeço o seu contributo! Impõe-se, contudo relevar publicamente o papel de algumas pessoas e instituições. Assim, agradeço particularmente:

Aos Presidentes, Vereadores e técnicos da área das TIC das Câmaras Municipais do distrito de Évora, pela receptividade demonstrada no fornecimento de dados, sem os quais não seria possível cumprir com a missão a que me propus. Com eles espero vir a ter a oportunidade de discutir os resultados aqui apresentados e contribuir para futuras intervenções na área do governo electrónico local.

Aos dirigentes da (então) Associação de Municípios do Distrito de Évora e da Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (ADRAL) pela total disponibilidade na cedência de informação interna particularmente relevante para a compreensão da acção destas entidades no domínio do e-governo local.

Aos peritos consultados no âmbito deste trabalho, pelas opiniões, sugestões e incentivos, designadamente ao Doutor Marcos Olímpio, Doutora Arminda Neves, Eng^a. Teresa Batista, Doutor Paulo Quaresma, Dr. Emanuel Serralha, Eng^o. Augusto Balsa e Eng^o. Rui Barroso.

A todas(os) colegas e amigas(os) do Departamento de Sociologia por terem sabido compreender, apoiar e incentivar, de diversas formas, a realização deste trabalho.

Ao grande amigo, colega e Orientador deste trabalho, Professor Carlos Alberto da Silva, pelos excepcionais ensinamentos, sugestões, conselhos, confiança e incentivo pessoal e profissional que em mim depositou. Sem a sua orientação empenhada e estímulo sistemático teria sido, sem dúvida, bastante mais difícil ultrapassar as dificuldades surgidas ao longo do tempo em que foi realizada esta investigação. A ele, o meu profundo reconhecimento.

Uma palavra de gratidão para o Professor Augusto da Silva, que me despertou para a aprendizagem da Sociologia, e ao Professor Francisco Martins Ramos, pelos ensinamentos e pelo desafio profissional proposto na Universidade de Évora.

Agradeço, ainda, à Fundação Eugénio de Almeida (Évora), pelo reconhecimento do interesse deste estudo para a região, traduzido na concessão de uma Bolsa de Estudo para apoiar a sua realização, mostrando quão importante é continuar a dar cumprimento aos fins de promoção do nível cultural, educativo e técnico, pressupostos na peregrina visão do seu benemérito, Eng^o. José Maria Eugénio de Almeida, Conde de Vilalva.

À Fundação Alentejo (Évora) agradeço o apoio manifestado ao longo dos anos de vida profissional e a possibilidade de, com esta *comunidade*, ter podido discutir e editar resultados preliminares da investigação realizada.

Às(aos) amigas(os) Ana, Carlos, Ema, Joaquim, Mané, Noémi, Rosalina e Saudade, agradeço o incondicional apoio e o incentivo manifestados ao longo dos anos.

Aos meus pais, às minhas irmãs e meus sobrinhos, agradeço a ajuda, estímulo e compreensão permanentes e incondicionais, sobretudo nos momentos mais difíceis surgidos durante a realização deste trabalho.

À minha filha, Inês, sem dúvida a pessoa que mais sentiu a minha menor disponibilidade durante os últimos anos, dedico este trabalho.

L'avenir est domaine de liberté.

L'avenir est domaine de pouvoir.

L'avenir est domaine de volonté.

- Gaston Berger

Índice

INTRODUÇÃO	23
PARTE I - GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL E «SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO»	37
1. TECNOLOGIA E SOCIEDADE	39
1.1. Tecnologia E Mudança Social	39
1.2. Perspectivas Sobre Sociedade Tecnologia E Sociedade	41
1.3. Tic E Desenvolvimento Territorial.....	48
1.4. Considerações Finais.....	54
2. GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL, GOVERNAÇÃO E DEMOCRACIA	57
2.1. Governo Electrónico Local: Clarificação Conceptual	57
2.2. Governo Electrónico E Governação Electrónica	61
2.3. Administração Electrónica (e-administração)	66
2.4. Democracia Electrónica (e-democracia)	69
2.5. Participação Cidadã Electrónica (e-participação)	74
2.6. Obstáculos Ao Governo Electrónico	81
2.7. Considerações Finais.....	84
3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL	89
3.1. Políticas Públicas Para O Governo Electrónico Na União Europeia....	91
3.2. Políticas Públicas Para O Governo Electrónico Em Portugal.....	96
3.3. Considerações Finais.....	115
Parte II - ENQUADRAMENTO EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO	119
1. A SOCIOLOGIA E O ESTUDO DOS ACTORES	121
1.1. Do Holismo Ao Individualismo Metodológico.....	122
1.2. A Sociologia Da Acção.....	125
1.2.1. A Análise De Actores	130
1.2.2. Conceito De Actor.....	131
1.2.3. As Estratégias dos Actores.....	135
1.3. As Redes Interorganizacionais como Relações de Actores Colectivos	137
1.4. A Análise Estratégica de Actores	145
1.4.1. Desafios E Limites Da Análise De Actores	148
1.5. Considerações Finais.....	149
2. SOCIOLOGIA E ESTUDOS PROSPECTIVOS	151
2.1. Sociologia, Estudos Sobre O Futuro E Prospectiva	151

2.2. Alguns Conceitos Da Prospectiva	158
2.2.1. Previsão	158
2.2.2. Cenários.....	159
2.2.3. Incerteza.....	161
2.3. Métodos De Análise Prospectiva	162
2.3.1. Análise De Tendências	163
2.3.2. <i>Brainstorming</i>	164
2.3.3. Delphi, Ou <i>Jogo De Delphos</i>	164
2.3.4. Matrizes De Impactos Cruzados	165
2.3.5. Análise Morfológica	165
2.4. Método Da Escola Francesa De Prospectiva	166
2.5. Dificuldades E Limites Da Prospectiva.....	168
2.6. Considerações Finais.....	172
3. METODOLOGIA.....	175
3.1. Da Pergunta De Partida ao Modelo de Análise	175
3.2. Natureza Do Estudo	178
3.3. Métodos.....	180
3.3.1. Da Prospectiva.....	180
3.3.2. Da Análise De Redes Sociais.....	183
3.3.2.1. Medidas Da ARS Usadas Na Presente Investigação.....	187
3.4. As Técnicas E Instrumentos De Recolha De Dados Utilizados	189
3.4.1. Análise Documental.....	190
3.4.2. As Entrevistas	190
3.4.3. Os Questionários	192
3.5. Considerações Finais.....	197
PARTE III - ANÁLISE PROSPECTIVA DO GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL NO DISTRITO DE ÉVORA	201
1. DIAGNÓSTICO: ANÁLISE DO SISTEMA	203
1.1. Análise Do Sistema Externo - Caracterização Do Distrito De Évora ..	205
1.1.1. Delimitação Da Área De Intervenção	206
1.1.2. Factores Demográficos	207
1.1.3. Factores Socioculturais	210
1.1.4. Factores Económicos	221
1.1.5. Factores Políticos: Políticas Públicas Para A «Sociedade Da Informação».	225
1.1.6. Factores Científico-Tecnológicos	235

1.2. Análise Do Sistema Interno: A Situação Do Governo Electrónico Local No Distrito De Évora - Do Projecto EDD À Actualidade	242
1.2.1. Contributo do projecto EDD para o Governo Electrónico Local no Distrito de Évora	242
1.2.2. A participação dos municípios no EDD	244
1.2.3. O Governo Electrónico Local No Pós-EDD	249
1.2.4. Prontidão Tecnológica Do Território	250
1.2.5. Prontidão Tecnológica Das Famílias	253
1.2.6. Prontidão Tecnológica Das Empresas.....	256
1.2.7. Prontidão Tecnológica Das Associações.....	258
1.2.8. Prontidão Tecnológica Nas Câmaras Municipais.....	259
1.2.9. Prontidão Das Câmaras Municipais Do Distrito De Évora Para o e-Governo Local.....	261
1.2.9.1. Infra-Estrutura Tecnológica Dos Municípios	262
1.2.9.2. Iniciativas Para a «Sociedade da Informação»	268
1.2.9.3. Competência Em TIC Instalada Nas Câmaras Municipais	270
1.2.9.4. Presença Na <i>Internet</i>	272
1.2.9.5. Vantagens E Desvantagens Das Parcerias	280
1.2.9.6. Vantagens Decorrentes Dos Processos De Governo Electrónico Local	291
1.2.9.7. Obstáculos Surgidos No Decorrer Dos Processos De Implementação Do Governo Electrónico Local.....	293
1.3. Análise SWOT Para O Governo Electrónico Local No Distrito De Évora.....	299
1.4. Redução Da Complexidade Do Sistema: Análise Estrutural.....	304
1.4.1. Procedimento.....	305
1.4.2. Apresentação Das Variáveis.....	306
1.4.3. Resultados Da Análise Estrutural	314
1.4.3.1. Análise das Influências Directas	315
1.4.3.2. Análise das Influências Indirectas do Sistema.....	322
1.4.3.3. Comparação dos dois sistemas (directo e indirecto).....	330
1.4.4. Considerações Finais	336
2. A ESTRATÉGIA DE ACTORES	341
2.1. Recenseamento E Caracterização Dos Actores.....	342
2.1.1. Objectivos Dos Actores.....	347
2.1.2. Meios De Acção Dos Actores.....	349

2.1.3. Dependências Dos Actores	351
2.2. Relação De Forças Existente Entre Os Actores.....	352
2.2.1. Influências Directas E Indirectas Entre Os Actores	352
2.2.2. Relação De Forças E Posição Relativa Dos Actores	357
2.3. Implicação Dos Actores Na Concretização De Objectivos	360
2.4. Convergência Dos Actores Face Aos Objectivos	365
2.5. Considerações Finais.....	369
3: FUTUROS POSSÍVEIS PARA O GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL NO DISTRITO DE ÉVORA	375
3.1. Meios De Acção Necessários, Obstáculos Esperados E Factores Críticos Do Sistema	375
3.1.1. Meios De Acção	375
3.1.2. Obstáculos Esperados	377
3.1.3. Factores Críticos de Sucesso.....	380
3.2. Para Uma Caracterização Da Futura Rede De Actores.....	382
3.2.1. Os Contactos Formais	383
3.2.2. Os Contactos Informais.....	389
3.2.3. A Partilha De Recursos	394
3.2.4. O conhecimento das competências dos actores.....	398
3.3. Varrer o Campo dos Possíveis: Construção de Cenários pela Análise Morfológica	406
3.4. Considerações Finais.....	415
CONCLUSÃO	421
BIBLIOGRAFIA	455
ANEXOS.....	481

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: <i>examples of e-Government broad and narrow definitions</i>	58
Quadro 2: Participação dos Cidadãos na Governação Digital versus Participação em Modelos Convencionais de Governação	80
Quadro 3: Forças e fraquezas dos projectos de cidades e regiões digitais	106
Quadro 4: oportunidades e ameaças dos projectos de cidades e regiões digitais	107
Quadro 5: Comparação entre Previsão e Prospectiva	159
Quadro 6: Grandes categorias de métodos prospectivos.....	163
Quadro 7: Operacionalização da investigação - das perguntas de partida às hipóteses de trabalho.	177
Quadro 8: Técnicas de Recolha de dados utilizadas, com respectivos objectivos e objecto....	190
Quadro 9: Questionário às Câmaras Municipais - Estrutura	193
Quadro 10: População residente no Distrito de Évora, por município, segundo os grandes grupos etários e o sexo, em 2007	207
Quadro 11: Indicadores de população no Distrito de Évora, por município (em 2007)	208
Quadro 12: Indicadores de educação no Distrito de Évora, por município (2006/2007).....	212
Quadro 13: Alunos matriculados nos concelhos do Distrito de Évora, segundo o nível de ensino ministrado, 2006/2007.....	214
Quadro 14: Diplomados no ensino superior por área de estudo, segundo a NUTS III (2006/2007).....	215
Quadro 15: Número de Associações existentes nos Concelhos do Distrito de Évora, em 2009.....	219
Quadro 16: Taxa de abstenção em momentos de consulta aos eleitores (eleições e referendo), por município, 2005, 2006 e 2007 (em %).....	220
Quadro 17: Eixos Estratégicos de Intervenção do PROTA.....	232
Quadro 18: Indicadores de Investigação e Desenvolvimento (I&D) por NUTS III (2005 e 2007).....	236
Quadro 19: Indicadores de comunicações nos municípios do Distrito de Évora, em 2007.....	252
Quadro 20: Redes de distribuição por cabo e por satélite por NUTS III do Alentejo, em 2007 (valores em milhares)	253
Quadro 21: Indicadores da «sociedade da informação», por NUTS II, 2007	254
Quadro 22: Classificação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora nos Rankings de 2005 e 2007 da Presença das Câmaras Municipais na <i>Internet</i>	261
Quadro 23: Número médio de funcionários por computador, por Câmara Municipal.....	262
Quadro 24: Postos/pontos de acesso público gratuito à <i>Internet</i> nos municípios do Distrito de Évora, segundo o tipo de Gestão	263

Quadro 25: Auto-avaliação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora relativamente aos espaços com acesso à <i>Internet</i> disponíveis aos cidadãos	264
Quadro 26: Auto-avaliação dos Equipamentos e/ou Infra-estruturas TIC, por Câmara Municipal	266
Quadro 27: Tipos de serviços/informações disponibilizadas internamente nas câmaras municipais do distrito de Évora através de intranet	267
Quadro 28: Serviços/informações através de Intranet pelas Câmaras Municipais do Distrito de Évora (n=9)	268
Quadro 29: Número de iniciativas das Câmaras Municipais na área das TIC/«Sociedade da Informação» dirigidas aos seus trabalhadores e aos cidadãos.....	269
Quadro 30: Grau de adesão dos cidadãos às iniciativas na área das TIC promovidas pelas Câmaras Municipais	270
Quadro 31: Auto-avaliação das competências em TIC disponíveis nas câmaras municipais.....	271
Quadro 32: Auto-avaliação da competência em TIC disponíveis nas câmaras municipais.....	271
Quadro 33: Escassez de pessoal na área das TIC e condicionamento negativo sobre o desenvolvimento das actividades da câmara municipal	272
Quadro 34: Razões de 1ª, 2ª e 3ª ordem para as câmaras municipais manterem um sítio na <i>Internet</i>	272
Quadro 35: Câmaras Municipais que procederam a alterações no seu sítio <i>Internet</i> desde o término do Projecto Évora distrito Digital	274
Quadro 36: Tipos de informação disponibilizada nos sítios <i>Internet</i> das Câmaras Municipais, por Câmara Municipal	274
Quadro 37: Actividades que podem ser realizadas pelos serviços da Câmara Municipal através da <i>Internet</i>	275
Quadro 38: Actividades que podem ser realizadas pelos serviços da Câmara Municipal através da <i>Internet</i> , por Câmara Municipal.	276
Quadro 39: Serviços ou funcionalidades disponibilizadas aos clientes/cidadãos e/ou empresas pelas Câmaras Municipais no seu sítio <i>Internet</i>	277
Quadro 40: Serviços ou funcionalidades disponíveis aos clientes/cidadãos e/ou empresas no sítio da <i>Internet</i> , por Câmara Municipal.	278
Quadro 41: Requisitos totalmente contemplados no sítio da <i>Internet</i> , por Câmara Municipal	279
Quadro 42: Nível mais elevado de maturidade em governo electrónico local, segundo a percepção das Câmaras Municipais	279
Quadro 43: Vantagens decorrentes do trabalho em parceria, no âmbito do governo electrónico local	281
Quadro 44: “Boas-práticas” de governo electrónico local ocorridas durante o projecto EDD, segundo a percepção das câmaras municipais	282

Quadro 45: Desvantagens decorrentes do trabalho em parceria, no âmbito do governo electrónico local.....	283
Quadro 46: Grau de satisfação (hierarquia de médias) das Câmaras Municipais com as realizações relativas ao governo electrónico local iniciadas ou desenvolvidas no âmbito do projecto <i>Évora Distrito Digital</i>	284
Quadro 47: Prioridades de actuação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora no domínio do Governo Electrónico Local até à actualidade.....	286
Quadro 48: Prioridades de actuação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora no domínio do Governo Electrónico Local até à actualidade, por Câmara Municipal.....	287
Quadro 49: Factores resultantes do impacto dos processos de governo electrónico local na organização, segundo as câmaras municipais do distrito de Évora.....	291
Quadro 50: Vantagens para os municípios e as empresas, decorrentes do processo de Governo Electrónico Local, segundo a avaliação das Câmaras Municipais.....	292
Quadro 51: Auto-avaliação das Câmaras Municipais sobre os obstáculos surgidos no âmbito dos processos de governo electrónico local que mantêm em curso.....	294
Quadro 52: Análise SWOT para o Governo Electrónico Local no Distrito de Évora.....	300
Quadro 53: Identificação das Variáveis do Sistema Interno e do Sistema Externo, por Dimensões/Temas.....	306
Quadro 54: Plano de Influências / Dependências Directas.....	320
Quadro 55: Classificação das Variáveis, por Influência Directa e por Dependência Directa (Sistema Actual).....	321
Quadro 56: Plano de Influências / Dependências Indirectas do Sistema Actual.....	327
Quadro 57: Classificação das Variáveis, por Influência Indirecta e por Dependência Indirecta (Sistema Actual).....	328
Quadro 58: Sistematização das Variáveis-chave do Sistema e respectiva influência mais significativa.....	336
Quadro 59: Síntese das Variáveis Mais Influentes e das Variáveis Mais Dependentes do sistema de governo electrónico local no distrito de Évora.....	337
Quadro 60: Relação das Variáveis de Ligação com os Actores do Sistema.....	340
Quadro 61: Lista de Principais Actores do Sistema.....	345
Quadro 62: Desafios estratégicos e objectivos associados levados ao “jogo de actores”.....	347
Quadro 63: Matriz Objectivos x Actores (posições simples) (1MAO).....	349
Quadro 64: Meios de acção disponíveis em cada actor.....	350
Quadro 65: Dependências dos actores e respectiva natureza.....	352
Quadro 66: Matriz das Influências Directas (MID).....	353
Quadro 67: Matriz das Influências Directas e Indirectas (MIDI).....	354
Quadro 68: Distâncias Líquidas entre actores.....	358
Quadro 69: Distâncias Líquidas entre actores - Sistematização.....	359

Quadro 70: Número de Acordos dos Actores registados para cada Objectivo	362
Quadro 71: Matriz de Convergências Valorizadas Ponderadas dos Actores sobre os Objectivos (3CAA).....	366
Quadro 72: Hierarquia dos Actores, por número de convergências face aos objectivos	367
Quadro 73: Meios de acção de que o conjunto dos actores dispõe para concretizar os seus objectivos no domínio do governo electrónico local.	376
Quadro 74: Obstáculos com que os actores podem deparar-se durante a concretização dos seus objectivos	379
Quadro 75: Factores Críticos de Sucesso do Governo Electrónico Local no Distrito de Évora..	380
Quadro 76: Frequência com que a organização que representa pretende vir a ter contactos formais sobre aspectos relativos ao governo electrónico.	383
Quadro 77: Medidas de Centralidade da Rede Formal Futura entre os Actores.....	387
Quadro 78: Grau de Intermediação de cada actor na Rede de Contactos Formais. (<i>Freeman Betweenness Centrality</i>).....	388
Quadro 79: <i>Cliques</i> da rede de contactos formais (rede formal) com oito ou mais membros..	389
Quadro 80: Matriz de frequência com que a organização que representa pretende vir a ter contactos informais sobre aspectos relativos ao governo electrónico.	390
Quadro 81: Medidas de Centralidade da Rede Informal entre as Câmaras Municipais.....	392
Quadro 82: Grau de Intermediação de cada actor na Rede de Contactos Informais. (<i>Freeman Betweenness Centrality</i>).....	393
Quadro 83: Subgrupos com oito ou mais actores encontrados na rede informal.	393
Quadro 84: Matriz do interesse na partilha de recursos entre os actores, no âmbito do governo electrónico local.	395
Quadro 85: Centralidade dos actores, na rede de partilha de recursos no âmbito do governo electrónico local.....	396
Quadro 86: Grau de Intermediação de cada actor na rede de partilha de recursos. (<i>Freeman Betweenness Centrality</i>).....	397
Quadro 87: Subgrupos com oito ou mais actores encontrados na rede informal.	398
Quadro 88: Matriz de conhecimento suficiente da competência TIC entre os actores.....	399
Quadro 89: Centralidade dos actores, na rede de conhecimento das competências TIC dos actores.....	401
Quadro 90: Grau de Intermediação de cada actor na rede de conhecimento de competências TIC dos actores (<i>Freeman Betweenness Centrality</i>)	402
Quadro 91: Subgrupos com quatro actores, encontrados na rede de conhecimento de competências em TIC pelos actores.....	402
Quadro 92: Densidade da rede, consoante os vários objectivos	403
Quadro 93: Actores mais centrais, consoante o objectivos da rede (vínculos de entrada)	404
Quadro 94: Actores mais intermediários nas diversas redes de actores	405

Quadro 95: Actores mais participantes em subgrupos, nas diversas redes	405
Quadro 96: Probabilidade de ocorrência de possibilidades de evolução, no horizonte 2013, na área do governo electrónico local, segundo a opinião de <i>stakeholders</i> e peritos na área.	410
Quadro 97: Configuração dos cinco cenários mais prováveis para o Governo electrónico local no distrito de Évora no horizonte 2013, segundo <i>stakeholders</i> e peritos.....	414

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Três componentes do governo electrónico - Modelo Saint-Amant	59
Figura 2: Dimensões e Fins do Governo Electrónico	66
Figura 3: Fases de desenvolvimento do Governo Electrónico	69
Figura 4: Exemplos de Iniciativas de Democracia Electrónica	70
Figura 5: Dimensões Da Democracia Electrónica.....	71
Figura 6: Actores e <i>Stakeholders</i> do Governo Electrónico Local	78
Figura 7: Fases do Governo electrónico e objectivos da União Europeia para 2010.....	95
Figura 8: Modelo para a Cooperação Interorganizacional.....	142
Figura 9: Método dos Cenários, segundo M. Godet	168
Figura 10: Modelo de Análise da Investigação.....	177
Figura 11: Principais Fases da metodologia da investigação, com respectivas finalidades e métodos.	182
Figura 12: Modelo de Análise dos Sistemas Interno e Externo do Governo Electrónico Local...205	
Figura 13: Limites dos Concelhos do Distrito de Évora.....	206
Figura 14: Diplomados no ensino superior no Alentejo Central, por área de estudo (2006/2007).....	216
Figura 15: Diplomados no ensino superior no Alentejo, por área de estudo (2006/2007)	217
Figura 16: Importância da Tecnologia e Conhecimento no VAB sectorial por NUTS III (2000) ..237	
Figura 17: Representação da Rede Comunitária de Banda Larga do Distrito de Évora.....	249
Figura 18: Índices de maturidade Resultados Globais por distrito, 2007-2005	260
Figura 19: Média das Auto-Avaliações dos espaços com acesso à <i>Internet</i> disponíveis aos cidadãos	265
Figura 20: Avaliação da importância atribuída às prioridades de actuação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora no domínio do Governo Electrónico Local até à actualidade.....	289
Figura 21: Relação da Análise SWOT com o Diagnóstico do Governo Electrónico Local no Distrito de Évora	299
Figura 22: Plano das Influências / Dependências Directas	316
Figura 23: Grafo das Influências Directas	322
Figura 24: Plano de Influências / Dependências Indirectas.....	323
Figura 25: Posicionamento Das Variáveis Segundo A Sua Influência	331
Figura 26: Posicionamento Das Variáveis Segundo A Sua Dependência	332
Figura 27: Plano de Deslocamentos - Classificação Directa/Indirecta	333
Figura 28: Grafo de Sistematização das Influências Indirectas.....	334
Figura 29: Interrelação mais significativa entre as variáveis mais influentes do sistema.....	339

Figura 30: Plano de Influências e Dependências entre os actores	355
Figura 31: Gráfico das Relações de Força MIDI (Ri).....	357
Figura 32: Plano das Distâncias Líquidas entre Objectivos.....	364
Figura 33: Convergência entre actores (3CAA)	368
Figura 34: Sistematização das Convergências entre Actores (3CAA)	369
Figura 35: Frequência com que a organização que representa pretende vir a ter contactos formais sobre aspectos relativos ao governo electrónico.	385
Figura 36: Frequência com que a organização que representa pretende vir a ter contactos informais sobre aspectos relativos ao governo electrónico.	391
Figura 37: Interesse na partilha de recursos, no âmbito do governo electrónico local.	396
Figura 38: Conhecimento Suficiente das Competências dos Actores (organizações)	400
Figura 39: Esquema da Construção de Cenários pela Análise Morfológica.....	407
Figura 40: Sistema do Governo Electrónico Local do Distrito de Évora.....	446

INTRODUÇÃO

Esta investigação que tem como título *Governo Electrónico Local: Diagnóstico Sociológico, Estratégia de Actores e Futuros Possíveis para o Distrito de Évora, Portugal*, conduz à tese de doutoramento em Sociologia e foi realizada entre 2006 e 2010. O objecto de estudo incide nas configurações das redes de actores e as suas estratégias no âmbito das dinâmicas passadas, presentes e futuras do sistema de governo electrónico local no Distrito de Évora.

Conforme se argumentará adiante, consideramos que estamos perante um novo modelo de estrutura governamental local em perspectiva (Administração-Rede) que engloba não só a organização global do governo (local) com outras dimensões, como sejam a modernização administrativa, a incorporação de tecnologias, as relações entre o sector público e o sector privado (sobretudo as empresas), entre o governo local e a cidadania, onde confluem vínculos entre a lógica burocrática e a lógica política, as relações inter administrativas, etc., em suma, perante um processo de re-configuração do governo local balizado por um novo conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.

A evolução tecnológica (designadamente das Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC -, em geral, e da *Internet*, em particular) ocorrida nas últimas décadas, contribuiu para uma mudança na forma como as pessoas participam na actividade política e na vida do território que habitam (Santos, 2006), de forma que hoje, em termos de políticas públicas, a *Internet* e outras tecnologias de comunicação são vistas como meios para facilitar, alargar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo democrático.

Mais do que um projecto tecnológico, o governo electrónico é um objectivo de modernização e reforma da administração pública e um instrumento na construção de uma “sociedade da informação» e do conhecimento em que a participação dos cidadãos na vida pública pode ser mais ampliada e o actual *desencanto* com a governação política pode ser atenuado. De facto, reconhece-se que existe, hoje, uma crise de participação política para a qual governos nacionais e instâncias supranacionais procuram respostas, situação que está associada ou é mesmo causada

por um certo desencantamento dos cidadãos com os sistemas democráticos, contemporâneos (Zittel e Fuchs, 2007; Bryan, Tambini e Tsagarousianou, 2002). Ora, embora o problema das perdas de legitimidade do Estado, de confiança e de interesse dos cidadãos na sua articulação com as tecnologias de informação e comunicação tenha vindo a merecer o interesse crescente na esfera universitária e, por conseguinte, na investigação académica, em Portugal escasseia investigação sociológica realizada sobre o impacto de projectos sustentado em TIC na sua articulação com o desenvolvimento dos territórios, de que são exemplo os projectos de Cidades e Regiões Digitais, em geral, e sobre o Governo Electrónico, em particular.

A temática aqui tratada é polissémica e controversa, embora inscrita há vários anos na agenda dos governos da União Europeia, como uma das principais estratégias de desenvolvimento dos serviços públicos. De facto, várias políticas públicas europeias¹ e nacionais² apontam para uma aposta na «sociedade do conhecimento» como forma de alcançar maiores índices de desenvolvimento económico e social e designadamente para o eGoverno como forma de “colocar o sector público entre os melhores prestadores de serviços do País através de “serviços públicos de qualidade, transparentes e eficientes, suportados por soluções tecnológicas racionalizadas” (UMIC, s.d.: 2). De facto, existe um importante paradoxo que os líderes políticos da União Europeia assumem ter que enfrentar e resolver: “por um lado, os europeus esperam que sejam eles a encontrar soluções para os grandes problemas das nossas sociedades; por outro lado, estes mesmos cidadãos têm cada vez menos confiança nas instituições e na política ou trata-se pura e simplesmente de um assunto em que não estão interessados” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001: 3). Cabe, portanto, ao Estado, um papel importante na resolução do problema do défice de participação política através de implementação de acções que promovam a participação política dos cidadãos (Santos, 2006: 43). Contudo, ainda que os artefactos tecnológicos, mobilizados por políticas públicas adequadas possam contribuir para revigorar a participação democrática e reforçar a ligação entre eleitos e eleitores (Santos, 2006: 43), em Portugal, e malgrado as intenções governamentais de há mais de uma década (em concreto, desde 1997, data de

¹ A Comissão adoptou o Livro Branco sobre a Governança Europeia em Julho de 2001 com o objectivo de estabelecer formas mais democráticas de governação em todos os níveis: global, europeu, nacional, regional e local. O Livro Branco apresenta um conjunto de propostas focado no papel das instituições da UE, o seu maior envolvimento, melhoria da regulamentação e da contribuição que a UE poderia fazer para a governança mundial.

² As políticas nacionais tiveram início com a publicação do *Livro Verde para a Sociedade da Informação*, em 1997 (Missão Para a Sociedade da Informação, 1997).

publicação do *Livro Verde para a Sociedade da Informação*), “os decisores públicos ainda não mostraram vontade política para usar as possibilidades tecnológicas associadas às novas TIC para criar novos canais de comunicação política que permitam incrementar ou renovar a participação política” (Santos, 2006: 43).

Na verdade, se esta passagem de uma administração pública tradicional e burocrática para uma administração pública electrónica (*e-Government*) tem sido uma bandeira política dos governos na Europa e, de modo geral, em todo o mundo desenvolvido, Portugal tem ainda um longo caminho a percorrer para que ultrapasse eficientemente o *investimento em tecnologias* que marcou esta década de sociedade da informação em Portugal. Considerando os avanços significativos reclamados pelas instâncias governamentais no domínio do contacto com o cidadão, importa agora, para o Governo português, “passar a uma fase de integração de processos *end-to-end* mais profunda que permita realizar a totalidade dos benefícios que a administração pública electrónica pode propiciar com especial incidência nos processos básicos” (APDSI, 2008).

Sabe-se que muitos dos investimentos no eGoverno português têm sido realizados a nível local/regional, no âmbito dos projectos de “cidades e regiões digitais”, promovidos e apoiados pelo estado português, orientados, tal como outros projectos um pouco por todo o mundo desenvolvido, para atingir objectivos relacionados com o reforço da comunidade, através do aumento do contacto entre os seus membros, revigoração do processo democrático, através da mobilização de cidadãos mais informados e activos e com a promoção da inclusão na «idade da Informação», garantindo o acesso à informação e a sua troca (Simões, 2007).

Esta aposta no apoio a projectos regionais ou locais, promovidos por parcerias de actores de territórios concretos não é fruto do acaso. Pela proximidade que mantêm com os cidadãos, os municípios são instituições privilegiadas para poderem desencadear processos de habituação e práticas de interacção digital nos restantes actores e na população dos territórios (Simões, 2007: 66). A reorganização interna da administração local bem como a progressiva automação dos processos pode levar a uma rentabilização de recursos e, através da constituição de Comunicações Mediadas por Computador (CMC), a sua actividade pode induzir alterações na relação dos cidadãos com a administração pública local” (Simões, 2007: 66). Contudo, conforme sustentaremos adiante, subsiste um longo caminho a percorrer. Se em termos das

câmaras municipais a situação não parece ser tão grave, nas freguesias a situação é mais gravosa, com a maioria das freguesias a não revelarem “condições financeiras, técnicas e recursos humanos para definir e implementar uma estratégia de desenvolvimento do governo electrónico e de cidadania electrónica nas suas freguesias, recomendando-se um maior envolvimento das câmaras municipais, da administração central e das associações de desenvolvimento local e associações de freguesias para a promoção do governo electrónico local” (Santos e Amaral, 2005: 49). De resto, apesar do poder local estar mais próximo do cidadão, verifica-se, também a este nível, um enorme alheamento dos cidadãos. Tal como acontece relativamente a eleições para o Governo nacional ou outras formas de participação política, a alienação política dos cidadãos sobre a actividade política municipal também existe e está patente, por exemplo, no nível de abstenção que se verifica nas eleições autárquicas³.

É neste contexto que convocámos para a presente investigação um olhar sociológico centrado nas perspectivas de um território alentejano, mais especificamente do distrito de Évora.

Conforme dissemos anteriormente, as cidades e regiões (re)agem de modo diferenciado aos novos desafios que se estão a colocar à escala global e apropriam-se, também de modo distinto, dos diversos instrumentos de política, sendo esta uma das razões para a obtenção de resultados tão distintos nos projectos de *cidades e regiões digitais* (Simões, 2007: 26).

Refiramos que o Alentejo foi uma das primeiras regiões portuguesas a investir global estrategicamente nas TIC, designadamente com a concretização do projecto *Alentejo Digital*, que decorreu entre 2000 e 2002. Mais recentemente, foi concretizado o projecto *Évora Distrito Digital*, que assumiu visibilidade nacional e europeia, como provam os discursos e os reconhecimentos obtidos por organismos e empresas nacionais e internacionais. Na sequência do *Projecto Évora Distrito Digital* (Projecto *EDD*), e motivados pela experiência deste, os actores desenvolveram uma nova parceria. Tratou-se de um projecto de rede comunitária de banda larga, que procurou dotar este território com infra-estruturas de “rede de banda larga” que

³ Esta circunstância deve-se a diversos factores, tais como (1) o clientelismo político; (2) a quase inexistência de processos de consulta às populações para conhecimento dos problemas que as afectam; (3) a burocracia; (4) a consciência de incapacidade (peso político) para condicionar o curso das políticas; (5) a insuficiência de mecanismos que possibilitem a participação cívica das comunidades; e (6) a insuficiência de informação sobre os diferentes dossiers autárquicos” (Simões, 2007: 67).

potenciem novas formas de trabalho, aprendizagem, negócios, enfim, de desenvolvimento, e novas relações entre as câmaras municipais e as empresas (*Government to Business - G2B*), entre as câmaras municipais e os cidadãos (*Government to Citizen - G2C*) e entre as próprias câmaras municipais (*Government to Government - G2G*).

Este tipo de cooperação intermunicipal materializado na constituição de “redes de parceria” é hoje um requisito fundamental para o aumento da competitividade e coesão dos territórios. Conforme refere Maria João Simões, “as parcerias estratégicas organizam os processos de interacção social e regulam as relações de concorrência e cooperação, permitem definir objectivos e prioridades, identificar e integrar as forças motrizes e mobilizar e afectar recursos e, ainda, assumem um importante papel na estruturação de segmentos da oferta e procura de conteúdos e serviços digitais, de particular importância em estádios de descolagem” (Simões, 2007: 72).

Os projectos de *Cidades e Regiões Digitais - CRD* -, ao pressuporem uma abordagem territorializada do desenvolvimento, uma intervenção supra-municipal, parcerias com actores relevantes do território em causa e, ainda, um papel central das Associações de Municípios, remetem necessariamente para a governação (Simões, 2007: 26). Uma governação que implicará não só a “diminuição da ‘centralidade’ dos governos, tal como estes têm vindo a ser tradicionalmente entendidos, bem como da sua capacidade em orientar o sistema de actores e novas formas de regulação intermédias que articulem os interesses públicos e privados, sociais e económicos, que tornem compatíveis a eficácia e a eficiência, a legitimidade e a transparência, a justiça e a equidade.

Em síntese: o desenvolvimento da chamada «sociedade do conhecimento», em geral, e do governo electrónico, em particular, é uma prioridade das políticas da UE e do estado português, numa época em que as regiões enfrentam mudanças profundas nas suas envolventes e em que as políticas regionais, ainda que em incremento, não surgem acompanhadas de um acentuado desenvolvimento das instituições políticas inclusivas e viradas para o futuro. Para que tal aconteça parece ser importante a existência de uma liderança⁴ e um pensamento estratégico (Heeks, 2002) dos actores no território. Aliás, de todos os requisitos de prontidão para a implementação do

⁴ A liderança é um dos factores que estão presentes nos processos de cooperação interorganizacional (Faerman, McCaffrey e Slyke, 2001).

eGoverno, este é, provavelmente, o mais crítico, já que a existência de um número limitado de altos funcionários que se sintam dispostos ou habilitados a vencer os desafios do eGoverno pode actuar como um grave constrangimento para difusão de governo electrónico (Udo e Edoho, 2000).

Subjaz, ainda, ao nosso interesse por este objecto de estudo a nossa própria experiência académica e de investigação. Efectivamente, nos últimos anos pudemos participar em diversas actividades de leccionação e investigação em torno das relações entre a tecnologia e a sociedade. Na sequência da nossa participação na equipa do *sub-projecto Avaliação*, do projecto *Évora Distrito Digital*, desenvolveu-se o interesse e a preocupação com as perspectivas futuras para este sector das TIC e do seu aproveitamento em prol dos cidadãos, razão pela qual procuramos conhecer profundamente os desafios e oportunidades que os territórios enfrentarão no futuro próximo. Mobilizámo-nos, pois, para desocultar futuros possíveis para o governo electrónico local do distrito de Évora enquanto «território de conhecimento» e para, concomitantemente, potenciar a discussão em torno das estratégias dos principais actores numa área tão importante quanto deficitária em termos de investigação científica⁵.

Partimos da concepção de que o governo electrónico é a utilização de tecnologias da informação e comunicação (tais como *Internet*, *Intranet*, *Extranet*, bases de dados, sistemas de apoio à decisão e sistemas de vigilância) pelos órgãos de governo por forma a prestar melhores serviços aos cidadãos e às empresas e a melhorar a sua eficiência. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - 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. Assim, entende-se o eGoverno como a utilização das TIC por parte dos governos a administrações públicas para melhorar e otimizar a prestação de serviços públicos (e-administração) e a participação cidadã em processos de consulta (e-democracia) e, em geral, do

⁵ Se bem que o governo electrónico no poder local desempenhe um importante papel no impulso da Sociedade da Informação e do Conhecimento, "os défices de reflexão estratégica, no âmbito do desenvolvimento, têm sido apontados como uma das barreiras mais difíceis de transpor, por serem também de cariz predominantemente cultural" (Simões, 2007: 30).

processo de elaboração de políticas públicas (eGovernança) (Pratchett, 2006; Grande, Araujo e Serna, 2002).

A nossa finalidade consiste em identificar vectores de mudança e de oportunidade para o governo electrónico local no distrito de Évora, em determinar as estratégias de actores do governo electrónico local no distrito de Évora e evidenciar os “futuros possíveis” para este objecto de estudo no horizonte temporal de 2013.

Desta forma, a principal pergunta de investigação que nos mobilizou e orientou transversalmente toda a pesquisa é 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?

Responder cabalmente a esta questão implica encontrar resposta para várias sub-questões subsidiárias, designadamente:

1. Quais as variáveis-chave que caracterizam o sistema de governo electrónico local em estudo? - Tal que implica respostas para as seguintes questões: a) Que políticas têm sido desenvolvidas pelos principais actores locais e regionais no domínio do Governo electrónico local? b) Qual o nível de preparação (técnica, tecnológica e humana) do distrito de Évora para a concretização dos processos de governo electrónico local? e c) Que recursos teve, tem e terá, no curto prazo, o distrito de Évora no domínio do Governo Electrónico Local - GEL - e quais as debilidades e potencialidades daí decorrentes.

2. Como se caracteriza a relação entre os principais actores do sistema de eGoverno local e quais as suas estratégias? - Tal que implica saber responder às seguintes questões: a) Quais os objectivos, os projectos, os meios de acção e as relações de força que caracterizam os actores? b) Quais as suas estratégias e objectivos e que espaços existem para consensos mobilizadores e, eventualmente, conflitos neste sistema de acção concreto?

3. Quais são os *futuros possíveis* para o Governo Electrónico Local no Distrito de Évora, no horizonte 2013? - Tal pressupõe determinar um conjunto de aspectos determinantes do futuro do sistema e as tendências que os especialistas percebem como mais possíveis para esse horizonte temporal.

Face a estas questões que impulsionam a investigação enunciámos um conjunto de objectivos a atingir. Assim, os nossos objectivos consistem em: 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; d) Identificar os “futuros possíveis” para o governo electrónico local no distrito de Évora.

Em termos metodológicos, a nossa investigação assume-se como um «estudo de caso»⁶ que decorre no âmbito epistemológico da “teoria da acção”⁷ (Touraine, 1996; Guerra, 2002). Procuramos, por conseguinte, concretizar uma sociologia que assume os factos sociais como produto de acções individuais agregadas, que para se entender qualquer fenómeno social há que compreender as racionalidades dos actores as quais podem mudar consoante os contextos de interacção, razão pela qual pode ser possível orientar a mudança social de forma negociada e colectiva (Guerra, 2002: 34). Os procedimentos de vigilância epistemológica concretizados corresponderam a um esforço para que este nosso “olhar sociológico”, necessariamente próximo da realidade e da acção dos actores, não se interessasse pelo funcionamento do sistema de acção e pelos seus actores numa dimensão moral de denúncia das suas insuficiências. O que nos motivou e interessou foi, outrossim, o acto de conhecer, mesmo se esse conhecimento, em alguns momentos da investigação, resulta da relação entre o cientista e o seu objecto de estudo tendo em vista a mudança de uma situação dada para outra, pelo menos aparentemente, desejada colectivamente.

Para alcançar os fins propostos, explorámos as vantagens da análise prospectiva, enquanto processo sistemático e 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

⁶ Segundo Robert Yin (1988) o estudo de caso define-se como uma abordagem empírica que investiga um fenómeno actual no seu contexto real quando os limites entre determinados fenómenos e o seu contexto não são claramente evidentes e no qual, são utilizadas muitas fontes de dados. Esta definição permite distinguir o estudo de caso de outras investigações, nomeadamente, a experimental, que deliberadamente separa o fenómeno do seu contexto; a histórica, que estuda acontecimentos passados; e a descritiva onde se procura estudar o fenómeno e o contexto, mas em que o estudo do contexto é extremamente limitado porque na mesma, o investigador limita o número de variáveis a analisar.

⁷ 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.

Europeias, 2002: XII)⁸. Concretamente, baseámo-nos na utilização do «método dos cenários» proposto por Michel Godet (1993)⁹. O estudo desenvolve-se em torno de 3 grandes etapas tendentes à “cenarização” - delimitação do sistema e análise retrospectiva, estratégia dos actores, e identificação de “futuros possíveis” -, cada qual recorrendo a instrumentos formalizados adequados (respectivamente, análise estrutural - método MICMAC¹⁰; análise da estratégia de actores - métodos MACTOR; e análise morfológica - MORPHOL - para identificar os futuros possíveis para sistema do governo electrónico local). Especificamente para 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.

Este trabalho é composto por 3 partes complementares. Na primeira parte faz-se o enquadramento da problemática, do enfoque conceptual do objecto de estudo e a fundamentação metodológica que se impõe para conferir carácter científico à investigação. Em conformidade, os conteúdos desta parte foram estruturados em 3 capítulos. Neles procedemos ao enquadramento teórico, ao “estado da arte” relativamente ao objecto de estudo. Situamos o debate em torno da problemática do governo electrónico, em geral e do governo electrónico local, em particular, no âmbito do que são as relações entre sociedade e tecnologia no quadro das sociedades contemporâneas, apresentamos os conceitos usados e propomos a adopção de um modelo conceptual que entenda o governo electrónico numa perspectiva de governança electrónica (*e-Governance*), ou seja, como um processo em que a inovação tecnológica adquire características particulares no quadro de um novo modelo de gestão - a Administração-Rede -, cujos resultados em termos de eficiência, *accountability* e participação política podem ser positivos ou negativos, consoante a sua configuração particular.

Na segunda parte, igualmente em 3 capítulos, procedemos ao enquadramento epistemológico e metodológico da investigação. No primeiro capítulo procedemos à

⁸ Cf. Comissão Europeia (2002). *Guia Prático de Prospectiva Regional em Portugal*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Documento disponível em http://www.aqoramoura.com/bd_forum/bd_docs/cgrf_portugal_pt.pdf.

⁹ Conforme se aprofundará adiante (cf. capítulo relativo à metodologia), não exploramos todos os módulos do método prospectivo preconizado por M. Godet. O próprio autor francês assume que “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).

¹⁰ 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). No Anexo 4 apresentamos os resultados do estudo obtidos com este *software*.

explicitação dos diferentes recortes teóricos que subjazem ao *corpus* global do trabalho, ou seja, da Sociologia da Acção.

O segundo capítulo é um espaço para debatermos os “estudos prospectivos” e a sua importância para a análise sociológica, na busca de fundamentar a sua utilização na presente investigação. Em sequência, surge o terceiro capítulo, dedicado à “metodologia”. Aqui apresentamos e fundamentamos, em pormenor, o interesse de cada um dos métodos e das técnicas de investigação, com o intento de mostrar que os procedimentos adoptados garantiram o exercício de uma vigilância epistemológica constante da qual resultou, na nossa perspectiva, a redução da subjectividade para níveis que garantem, a este nível, a cientificidade do estudo.

A terceira parte é constituída pela apresentação e análise dos dados da investigação e organiza-se em 3 capítulos, correspondentes às etapas da análise prospectiva empreendida. Primeiro (no capítulo 1), procede-se ao diagnóstico orientado, ou seja, à caracterização dos contextos do sistema estudado e à análise estrutural (com identificação das variáveis chave do sistema), de onde resulta uma análise SWOT do Governo Electrónico Local no Distrito de Évora. Aqui explora-se, em função do passado recente e da actualidade, a configuração contemporânea da sociedade da informação/conhecimento no país, na região Alentejo, e, de forma mais particular, no distrito de Évora, apresentando-se, as interacções de um conjunto fundamental de forças motrizes para o governo electrónico neste território. A análise de contexto orientado e a análise estrutural que se lhe seguem destacam um conjunto de tendências do objecto de estudo em quatro domínios: socioculturais, económicas, político-institucionais e tecnológicas. Relativamente a este aspecto, privilegiamos o enfoque no conjunto de mutações tecnológicas que estão na base dos processos de eGoverno, tendo como foco central o surgimento de um novo *medium* interactivo e global - a *Internet* e evidenciamos algumas das propriedades fundamentais que serão exigidas às infra-estruturas e serviços do futuro no âmbito do eGoverno, as quais se podem denominar como tendências pesadas ou elementos pré-determinados. Finalmente, apresenta-se uma representação da cadeia de valor do eGoverno, a qual se pode considerar como um auxiliar de “navegação” para a compreensão dos movimentos dos actores e respectivos campos de batalha. Em sequência (capítulo 2), procedemos à análise estratégica de actores. A partir da identificação de um conjunto de tendências estruturantes de evolução do sistema, tal como percebida pelos principais actores do governo electrónico local, procede-se à

análise dos meios, dos obstáculos, dos principais “campos de batalha” e dos factores críticos para o desenvolvimento do governo electrónico local no território considerado. Estes dois capítulos acabam por constituir-se como uma etapa preparatória para um futuro exercício de “cenação” baseado na enunciação de “futuros possíveis” para o governo electrónico do Distrito de Évora, tendo como horizonte temporal o ano de 2013, objecto do capítulo 3.

Como corolário destas três partes, procedemos à enunciação das considerações finais e de algumas reflexões em jeito de sugestões/recomendações para os actores envolvidos e/ou a envolver em processos de governo electrónico local no sistema estudado.

Tal como qualquer outra investigação científica, o nosso trabalho apresenta limitações, algumas decorrentes da própria especificidade da produção científica. Entre elas encontramos as que decorrem dos limites da própria metodologia prospectiva (conforme desenvolveremos adiante - Cf. capítulo 2 da II Parte). Outras decorrem dos restantes elementos inerentes à produção científica, desde a preparação do próprio investigador quanto ao objecto de estudo e ao uso dos diferentes métodos e técnicas de investigação, passando pela preparação, interesses e estratégias dos agentes envolvidos no trabalho empírico.

Mesmo conscientes de que a análise prospectiva não é um instrumento mágico que faz surgir consensos em situações em que há poucas certezas ou desacordos profundos, cremos que este tipo de análise pode ajudar a encontrar algumas áreas de consenso entre os actores, inclusive entre facções opostas (Comunidades Europeias, 2002: 42). A realização desta investigação não está arredada desse contributo típico de uma sociologia da acção, pois cremos que o processo investigativo desencadeado e os resultados conseguidos, pela reflexão que motivam, podem ajudar a desempenhar um papel importante na (re)construção de novas dinâmicas e estratégias na *rede* daqueles que possuem diversos tipos de informações e conhecimentos relevantes para a compreensão da dinâmica e os resultados da mudança e, concomitantemente, auxiliar os actores a encontrarem formas de intervir na apreensão e oportunidades oferecidas por estes desenvolvimentos.

Desta forma, o produto da presente investigação, materializado, deste já, no presente documento, pode constituir-se uma ferramenta de ajuda à reflexão para as

autoridades públicas, em particular para os actores com maior responsabilidade no desenvolvimento do território e, em última instância, constituir-se como catalisador de motivação e mobilização colectivas. Cremos, aliás, haver razões para admitirmos que o trajecto concretizado já terá contribuído para alguma dessa mobilização.

PARTE I

GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL E «SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO»

PARTE I - GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL E «SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO»

A primeira parte deste trabalho encontra-se dividida em três capítulos, autónomos mas complementares. No primeiro procedemos ao enquadramento teórico em torno do objecto de estudo. Situamos o debate no domínio do governo electrónico, em geral, e do governo electrónico local, em particular, a partir de uma reflexão sobre as relações entre tecnologia e a sociedade. No segundo capítulo apresentamos os conceitos relacionados com o objecto de estudo e propomos a adopção de um conceito que assume o governo electrónico numa perspectiva de governação electrónica (*e-governance*), ou seja, como um processo em que a inovação tecnológica adquire características particulares no quadro de um novo modelo de gestão - a Administração-Rede -, cujos resultados em termos de eficiência, *accountability* e participação política podem ser positivos ou negativos, consoante a sua configuração particular. Finalmente, um terceiro capítulo sintetiza o conjunto de políticas públicas no quadro da União Europeia e de Portugal, que revelam e fundamentam a importância da governação electrónica para o desenvolvimento económico e social destes territórios.

1. TECNOLOGIA E SOCIEDADE

Historicamente, a tecnologia não foi objecto de investigação particular e explícita no interior da tradição sociológica e da teoria social, tal como o foram a economia e o urbano, a cultura e a hierarquia social, a religião e a família, as organizações e o estado (Garcia, 2003), pese embora grandes vultos da sociologia, como A. Comte, K. Marx e H. Spencer, independentemente das suas diferenças teóricas, terem assumido a inovação científica e técnica como instrumentos ao serviço da mudança social e da condição humana.

A presente investigação enquadra-se, globalmente, no âmbito dos estudos das relações entre a sociedade e a tecnologia, na medida em que, coloca a questão apriorística de saber até que ponto as (novas) tecnologias podem ser consideradas actores sociais que transformam a forma como os cidadãos vivem e se relacionam com outros cidadãos e com o Estado, designadamente a administração local. Encontramo-nos, assim, num campo teórico que pressupõe a construção social da tecnologia.

1.1. Tecnologia E Mudança Social

A tecnologia evolui hoje a um ritmo incomparavelmente superior a qualquer outro período da história humana, já que muito rapidamente novas tecnologias surgem, socialmente determinadas e com impactos sociais assinaláveis. Reflectir sobre as questões da tecnologia impõe-se como um traço marcante do nosso tempo, acompanhado quer por uma perspectiva eufórica da aceleração tecnológica ligada ao crescimento económico, quer por uma visão oposta de incerteza e indeterminação sobre o destino humano e degradação do ecossistema como consequência dos principais modelos e sistemas tecnocientíficos contemporâneos (Garcia, 2003: 80).

Tal como sublinha M. Castells (1999), o exemplo máximo da tecnologia encontra-se, hoje, na *Internet*, que é, ela própria, sociedade. Ou seja, conforme defende na sua conhecida obra *A Galáxia Internet - Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade* (Castells, 2004), “as pessoas, as instituições, as empresas e a sociedade em geral, transformam a tecnologia, apropriando-a, modificando-a e experimentando-a - especialmente no caso da *Internet*, por ser uma tecnologia de comunicação”

(Castells, 2004: 19). Por isso, segundo o autor, vivemos hoje num novo tipo de sociedade: numa «sociedade rede». Esta não é uma sociedade composta por cibernautas solidários e robôs nem a terra prometida das novas tecnologias que resolvem os problemas do mundo com a sua magia. Trata-se sim, como diz Castells, da “sociedade em que estamos a entrar, desde há algum tempo, depois de termos transitado na sociedade industrial durante mais de um século” (Cardoso, 2005: 19). Castells faz notar que a principal característica da sociedade rede não é o papel crucial do conhecimento e da informação, porque, segundo ele, o conhecimento e a informação foram centrais para todas as sociedades. O que é novo, hoje, diz o autor, é que o conjunto de tecnologias da informação com as quais lidamos, centradas em torno das tecnologias da informação/comunicação baseadas na microelectrónica e na engenharia genética, potenciam a possibilidade de agirmos sobre a informação e não apenas a informação para agir sobre a tecnologia, como no passado.

Nesta linha, uma sociedade que se baseia no conhecimento é “uma sociedade determinada por aqueles que acedem à base operativa do saber” (Zorrinho, 2007: 613), ou seja, à informação, e que “é a partir da troca de informação que se definem as redes globais e supra-territoriais de exercício do poder, seja ele o poder político, o poder económico ou o poder de lutar por causas específicas” (Zorrinho, 2007: 613). Porém, conforme esclarece este académico e responsável governativo¹¹, neste tipo de sociedades, contrariamente ao que se possa pensar, o poder não é de quem acede à informação mas sim de quem a desenha.

Assim, a «sociedade da informação», «sociedade rede» ou «sociedade do conhecimento» enquanto novo modelo de organização social e económico (Bell, 1977; Castells, 1999; Lyon, 1988)¹², repousa num modo de desenvolvimento social e económico onde a informação, como meio de criação de conhecimento, desempenha um papel fundamental na produção de riqueza e na contribuição para o bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos. A grande diferença da época actual relativamente a outras não é o facto de usarmos “novas tecnologias” da informação e da comunicação, mas sim a aceleração nos processos de cópia, armazenamento,

¹¹ Actualmente Secretário de Estado da Energia, o Professor Universitário Carlos Zorrinho acumula os cargos de Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e de Coordenador do Plano Tecnológico, que assumia antes de ser nomeado para a pasta naquela Secretaria de Estado. Em 2009 foi, também, Coordenador Nacional do Ano Europeu da Criatividade e Inovação.

¹² A sociedade da informação foi anunciada por Daniel Bell (1977), quando diz: “a sociedade pós-industrial é uma sociedade de informação, assim como a sociedade industrial é uma sociedade de produção de bens” e que “a sociedade pós-industrial representa o aparecimento de novas estruturas e princípios axiais: uma sociedade produtora de bens transformada em sociedade de informação, ou erudita” (Bell, 1977: 538).

processamento e transmissão de informação, que se transformou num elemento estratégico para o desenvolvimento integral das sociedades. A posse de informação e a sua oportuna utilização é hoje, por conseguinte, um factor de *progresso* e um elemento indispensável para o uso racional de recursos, para os avanços científicos, tecnológicos, sociais e culturais e um pré-requisito para o desenvolvimento.

1.2. Perspectivas Sobre Sociedade Tecnologia E Sociedade

Esta relação entre a tecnologia e a sociedade não é interpretada de igual forma por muitos dos sociólogos que mais se têm dedicado ao estudo da mudança social e da transformação das sociedades. Para Manuel Castells, um «optimista» que acredita no "reencantamento do mundo" autorizado pelas novas tecnologias, a tecnologia não determina a sociedade nem a sociedade determina na totalidade a evolução tecnológica, já que "a tecnologia é a sociedade e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas" (Castells, 1999: 25). O autor de "A Sociedade em Rede" (1999) afirma que "embora não determine a evolução histórica e a transformação social, a tecnologia (ou a sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre num processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico" (Castells, 1999: 26).

As consequências societais desta nova realidade que a *Internet* veio possibilitar são absolutamente revolucionárias: desta interacção entre as (novas) tecnologias e a sociedade surgiu um novo modelo sociotécnico. Castells, por exemplo, defende que, pela primeira vez na história, a mente humana é uma força produtiva directa e não apenas um elemento decisivo do sistema de produção, considerando que vivemos já imersos no novo "paradigma tecnológico informacional", caracterizado por cinco factores: 1) a informação como matéria-prima fundamental; 2) a penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias (ou seja, o processamento de informação estar presente em todos os domínios do nosso sistema eco-social, transformando-o); 3) a existência de uma lógica de «redes» (bem adaptada à crescente complexidade das interacções e a modos imprevisíveis de desenvolvimento); 4) a flexibilidade (entendida como a capacidade de reconfiguração constante sem destruir a organização), que tanto pode ser uma força libertadora como tornar-se numa tendência repressiva; 5) e a convergência de tecnologias específicas num sistema altamente integrado (Castells, 2004).

Estas posições «optimistas» são acompanhadas de algumas implicações sociais negativas que decorrem do alastramento das tecnologias a todos os domínios das nossas vidas e que atingem de forma desigual as diversas categorias sociais, nomeadamente os mais desfavorecidos económica, social e culturalmente. De facto, parece que não restam dúvidas de que se, por um lado, a instalação de vários meios de suporte informático veio, entre outros aspectos, permitir a ligação "ao mundo" para recolher dados que serão depois transformados em "informação" e em "conhecimento", também não é menos verdade que há receios e incertezas que se geram em alguns sectores da sociedade acerca da utilização das novas TIC e que há riscos de exclusão social dos cidadãos menos familiarizados com o uso das novas tecnologias da informação e da comunicação, normalmente já mais desprotegidos e com menores posses económicas (Missão para a Sociedade da Informação, 1997: 73). Efectivamente, o usufruto dos benefícios relevantes da «sociedade da informação» pressupõe não só a existência de condições de acesso individual que incluam as decorrentes do custo dos equipamentos e de ligação à rede digital, como a ultrapassagem de um limiar mínimo de literacia informática. A não verificação destes dois pressupostos pode conduzir a fenómenos de infoexclusão (Missão para a Sociedade da Informação, 1997: 75), sobretudo se considerarmos que, em Portugal, não há um conhecimento generalizado das tecnologias da informação.

O francês Dominique Wolton (2000) vai mais longe, considerando que a *Internet*, expoente e símbolo das novas tecnologias, não basta, como acontece com as outras tecnologias, para modificar as sociedades. Para este autor, a «ideologia técnica», predominante de forma particular na Europa, reduz a comunicação à tecnologia e constrói uma falsa hierarquia entre novos e antigos meios de comunicação social, pelo que deve ser combatida. A comunicação a distância não será suficiente para substituir a comunicação humana, assegura convictamente Wolton, para quem a questão que se coloca hoje em dia, se tomarmos a *Internet* como símbolo das novas tecnologias, é a de saber se esta inovação coincide ou não com uma (r)evolução substancial nos modelos culturais da comunicação e nos projectos sociais da comunicação. Se as três coincidirem, ainda que com ritmos diferenciados, isso quererá dizer que a *Internet* inaugurará um terceiro capítulo na história da comunicação no Ocidente. Se, pelo contrário, não existir qualquer relação significativa entre a inovação técnica e uma mudança de modelos culturais e sociais, isso significará que as novas tecnologias não chegarão a ser o símbolo de uma nova

revolução na economia geral da comunicação. E ainda menos a tornarem-se o símbolo de uma nova sociedade.

Em "E Depois da *Internet?*", Wolton (2000) conclui que as novas tecnologias de comunicação constituem uma inovação técnica, mas que "as novas tecnologias não são de momento nem a condição nem a vanguarda da comunicação de amanhã (...) e se amanhã rupturas sociais e culturais vierem a dar um outro significado às novas tecnologias, é provável que não seja no sentido da visão estritamente técnica que hoje domina as reflexões sobre o tema da «sociedade da informação» ou da «sociedade em rede» (Wolton, 2000: 172-173). Na realidade, ainda que a comunicação esteja no âmago da modernidade, sendo por isso inseparável do lento movimento de emancipação do indivíduo e do nascimento da democracia (Wolton, 2000: 8), será que se pode confundir a sociedade do futuro com as tecnologias que então serão dominantes? O próprio sociólogo francês, crítico da "ideologia técnica" e do "tecnologismo" prevalecente na Europa, responde, dizendo que não há nada de mais perigoso do que ver na presença de uma tecnologia cada vez mais desenvolvida a condição de aproximação entre os homens. Para Wolton, trata-se precisamente do contrário: "quanto mais os homens estiverem próximos uns dos outros, mais as diferenças serão visíveis; então, tornar-se-á imperativo assegurar certas distâncias, de modo a tornar as dissemelhanças suportáveis e ter êxito na coabitação" (Wolton, 2000: 9), assegura o autor. Na mesma linha, Naisbitt (1988), reconhece que sempre que uma tecnologia é introduzida na sociedade tem de haver uma reacção compensatória, "um toque especial" (Naisbitt, 1988: 53) por parte das pessoas, que é sentido como tão mais necessário quanto mais alta for a tecnologia. Esse "toque especial" mais não é do que a reacção humana, social, de criar ambientes cujas facetas agradáveis equilibrem os pontos desagradáveis da tecnologia.

Implícita nesta ideia está uma crítica muito comum sobre a influência negativa da tecnologia informática, e em particular da *Internet*, como uma ameaça à sociabilidade dos indivíduos, ou seja, a ideia de que o uso da "rede das redes" desvia os indivíduos da interacção com os outros, isola-os socialmente podendo mesmo conduzi-los à alienação do «mundo real». Uma vez mais, Manuel Castells ajuda-nos na análise. Num artigo intitulado "Os Mitos da *Internet*"¹³ Manuel Castells lembrava que "dezenas de referências científicas convergem no mesmo resultado: em todo o

¹³ Publicado em Julho de 2007 no jornal *La Vanguardia* e reproduzido no sítio espanhol de estudos sobre a cibersociedad, em http://www.cibersociedad.net/recursos/art_div.php?id=215.

mundo, os utilizadores mais activos e frequentes da *Internet*, quando se comparam com os não utilizadores são pessoas mais sociáveis, têm mais amigos, mais intensidade de relações familiares, mais iniciativa profissional, menos tendência para a depressão e o isolamento, mais autonomia pessoal, mais riqueza comunicativa e mais participação cidadã e sociopolítica. Por conseguinte, parece ser insuficiente a percepção generalizada ao nível do conhecimento de senso comum (muitas vezes veiculadas pelos média e assumida por poderes que se sentem ameaçados ou pelos que nunca experimentaram usar a *Internet*...) de que o internauta activo é um ser desligado da realidade, imerso no mundo virtual, incapaz de viver uma relação normal com os outros e até meio perturbado e potencialmente perigoso.

No confronto entre perspectivas optimistas *versus* perspectivas pessimistas sobre relação entre as tecnologias e a sociedade, importará ter em conta, como faz Seitz (1991: 149): 1) que os benefícios a curto prazo por empregar uma tecnologia podem impossibilitar-nos de alcançar algumas metas a longo prazo; 2) pode haver consequências imprevistas no emprego de uma tecnologia; 3) o emprego de certos tipos de tecnologia em certas situações pode ser inadequado; 4) há muitos problemas que a tecnologia não pode solucionar.

De facto, conforme aprofundamos de seguida, a tecnologia é essencialmente neutra e é o emprego que os seres humanos fazem dela que determina se ela será sobretudo benéfica ou maléfica aos grupos em concreto e às sociedades.

Um dos autores que nas últimas décadas tem-se dedicado ao estudo da relação entre as tecnologias nas sociedades e no pensamento humano é Pierre Lévy (1990, 1999, 2001). Este filósofo não assume um entusiasmo ingénuo perante as proezas da tecnologia e defende que, por entre as evoluções que ocorrem desde o final do milénio, e apesar dos aspectos alegadamente sombrios, dá-se uma continuação do processo de Hominização. Para ele o Homem é um ser sociotécnico e todas as tecnologias são produtos sociais. Da mesma forma que a moldagem da sociedade é, em si mesma, um produto tecnológico (Lyon, 1988), as tecnologias, como o computador e a *Internet*, influenciam a natureza do conhecimento e irão mesmo dar à sociedade a possibilidade de chegar a uma tecnodemocracia, isto é, um tipo de sociedade em que os meios técnicos possibilitarão o exercício de uma democracia directa em grande escala. Na mesma linha, Ursula Franklin (citada por Woodley, 2002: 2), sublinha que as tecnologias, são ferramentas que nos ajudam a viver e

trabalhar juntos, mas, ao mesmo tempo, além do seu virtuosismo, elas também podem ter usos destrutivos. Assim, enquanto tecnologias potencialmente transformadoras, as TIC podem ser definidas como tecnologias que possuem muitos efeitos variados, têm implicações sobre grande parte da sociedade e da economia; apresentam muita margem de melhoria; têm forte complementaridade com outras tecnologias, e podem gerar efeitos a longo prazo sobre os valores, as estruturas de poder e ideias.

Esta abordagem da relação entre a técnica, a tecnologia e a sociedade parece-nos profícua, na medida em que não assume qualquer determinismo, seja do lado da tecnologia, seja por parte da sociedade. Assim, estamos perante as teses da “construção social da tecnologia”, conhecidas, em inglês, como *Social Construction of Technology*¹⁴ - SCOT.

Os defensores da SCOT - ou seja, do Construcionismo Social ou Construtivismo Social, entre os quais encontramos, entre outros, Wiebe Bijker, Thomas Hughes e Trevor Pinch (Bijker, Hughes e Pinch (1987) argumentam que a tecnologia não determina a acção humana e que, ao contrário, é a acção humana que forma a tecnologia¹⁵. Estes autores alegam que as formas como é utilizada uma tecnologia não podem ser entendidas sem compreender o modo como essa tecnologia está inserida no seu contexto social. Assim, a SCOT é uma resposta ao “determinismo tecnológico”, sendo, por isso, conhecida também como construtivismo social (Pinch e Bijker, 1987). De acordo com esta abordagem, por exemplo, o governo tem um papel a desempenhar na promoção de contactos entre empresas, apoiando-as, e na garantia de um contexto potenciador da inovação (contribuindo, por exemplo, para um bom sistema de ensino e de investigação de qualidade, e com fiscalidade e regulamentação adequadas), além de ter-se em consideração as necessidades da população e como as pessoas percebem a inovação. O modelo SCOT esforça-se para representar toda a complexidade de interacções existentes entre os diferentes grupos sociais que participam na inovação tecnológica e defende que aqueles que

¹⁴ Esta teoria do campo dos *Estudos de Ciência e Tecnologia* inspira-se no trabalho realizado na escola construtivista e seus sub-tópicos de estudo incluem a teoria do Actor-Rede e a análise histórica dos sistemas sociotécnicos.

¹⁵ Os autores foram inspirados por três movimentos: os movimentos STS (*Strong Technological Program in Society*), SSK (Sociologia do Conhecimento Científico - *Sociology of Scientific Knowledge*) e da história da tecnologia. Em sentido restrito, a teoria do desenvolvimento social refere-se ao trabalho de Bijker e Pinch (1987), mas, neste momento, usa-se o termo SCOT num sentido mais lato, sem referência a qualquer abordagem específica, já que muitos são os autores que têm escrito sobre este conceito, o que, de resto, tem resultado em várias versões do modelo SCOT - enquanto alguns não fazem mais do que uma breve referência à importância do contexto social no progresso técnico, outros defendem que a ciência e a tecnologia são socialmente construídas.

procuram compreender as razões da aceitação ou rejeição de uma tecnologia devem olhar para o mundo social¹⁶.

De acordo com esta teoria, para explicar o sucesso de uma tecnologia não é suficiente dizer que ela é "a melhor"; os investigadores devem olhar para a forma como são definidos os critérios para ser "a melhor" e quais os grupos e as partes interessadas que participaram na sua definição - concretamente, os investigadores devem esclarecer os critérios técnicos pelos quais é medido o êxito, por que é que os critérios técnicos são definidos desta forma e o que está incluído ou excluído. O ponto de partida teórico é, portanto, a crítica da abordagem determinística da inovação tecnológica, segundo a qual a tecnologia determina largamente a configuração da sociedade. Para a SCOT, a tecnologia produz impactos na sociedade, mas uma vez que as duas entidades são inseparáveis, existe uma interacção entre elas que assume um duplo significado.

No quadro da teoria SCOT, um artefacto é analisado na perspectiva de um grupo social correspondente, ou seja, a perspectiva difere consoante o grupo social. Desta forma, a mesma invenção pode ser vista como perigosa para membros de um grupo, enquanto outro grupo social pode achá-la útil ou divertida. A mudança decorrente de uma nova tecnologia é analisada em função do conceito de flexibilidade interpretativa, que converge sobre uma percepção comum do objecto. Caso tenha havido uma convergência de pontos de vista, estamos na presença de uma inovação socialmente construída¹⁷.

O contexto tecnológico em que os indivíduos se encontram e a época em que vivem influenciam também fortemente a percepção do grupo social em questão. Além disso, a mesma pessoa pode fazer parte de vários grupos sociais. Um investigador também pode ser um consumidor, um estudante e membro de um grupo de trabalho. Entretanto, o modelo defende ainda que o impacto da tecnologia no grupo social vai depender muito do grau de familiaridade das pessoas com a tecnologia - por exemplo, o impacto do computador sobre o analista programador é muito diferente

¹⁶ Para garantir a precisão do modelo, fizeram estudos de caso com exemplos específicos. Primeiro, consideraram os casos mais difíceis - por exemplo, provar que tecnologias como uma lâmpada ou uma bicicleta são socialmente construídas. Depois, avançaram para exemplos onde a interacção empresa / tecnologia é mais evidente - por exemplo, as escolhas políticas que levaram a uma acumulação de resíduos radioactivos -, tendo estas análises permitido acumular evidências em favor do modelo.

¹⁷ O frigorífico, por exemplo, é, hoje, no *mundo desenvolvido*, considerado um electrodoméstico essencial, mas há vários anos poderia ter sido percebido como uma mera curiosidade, um objecto de luxo e prestígio, de pouco uso e muito caro.

do impacto sobre um cidadão médio. Assim, a contribuição de um grupo em torno da tecnologia (e vice-versa) varia em função do grau de familiaridade do indivíduo.

A SCOT destaca a cooperação mútua entre a sociedade e a tecnologia que conduziu à construção da inovação tecnológica. Desta forma, por permitir representar adequadamente a complexidade das interacções entre os diferentes grupos sociais que participam na inovação tecnológica estamos perante um modelo com interesse, senão metodológico¹⁸, pelo menos teórico, para a investigação que pretendemos realizar. Contudo, a perspectiva em que nos situamos é a da recusa de qualquer determinismo, seja de natureza tecnológica, seja social.

Em síntese: na nossa análise excluimos as perspectivas deterministas que entendam, quer que são as tecnologias que determinam as sociedades¹⁹ (determinismo tecnológico), quer que a criação e o desenvolvimento das tecnologias são determinados pelas estruturas existentes, pelos interesses de poderosas organizações, como as transnacionais e o Estado (determinismo social estruturalista) (Simões, 2008: 9). O que defendemos é que a relação entre as tecnologias e a sociedade é uma relação dialéctica, de condicionamento recíproco. As tecnologias são produtos sociais, da mesma forma que a moldagem da sociedade é, em si mesmo, um produto tecnológico, pelo que concordamos com Castells (2004: 19), quando defende que ao utilizarmos a *Internet* para múltiplas tarefas, vamos transformando-a e com Ramos (1999: 115) quando conclui que os novos ambientes tecnológicos são potencialmente geradores de novas sociabilidades, que suscitam novos valores e estes, por sua vez, reforçam as novas sociabilidades. Se admitimos que o processo de construção social de uma tecnologia prolonga-se desde a fase de imaginação e concepção dessa tecnologia, à fase do seu desenvolvimento, e, finalmente, a uma etapa caracterizada pelo seu uso pelos colectivos sociais, consideramos também que uma mesma tecnologia pode ou não constituir o motor de uma dinâmica de mudança, em função das características do sistema de actores no qual é introduzida e das medidas de acompanhamento que a «flanqueiam» e a apoiam (Friedberg, 1993). Não cremos, pois, que exista uma relação monocausal entre tecnologia e sociedade, seja em que sentido for essa relação. Defendemos, sim, que a tecnologia é um importante

¹⁸ Sendo uma teoria, a SCOT é, simultaneamente, uma metodologia, já que formaliza as etapas e os princípios a seguir quando se pretende analisar as causas dos sucessos ou fracassos tecnológicos. Como vimos, são três os momentos que, operacionalmente, caracterizam a análise proposta pela construção social das tecnologias: a análise sociológica de um artefacto a fim de demonstrar a sua flexibilidade interpretativa; a descrição da construção social; e a explicação para esta construção social segundo o contexto tecnológico e de acordo com diferentes grupos sociais.

¹⁹ Tese que encontramos, por exemplo em McLuhan, autor da célebre afirmação "o *medium* é a mensagem".

factor estruturante das sociedades contemporâneas mais desenvolvidas mas que cada uma das tecnologias estabelece, em interrelação (e não de modo autónomo) com os factores sociais que com ela interagem, diversos caminhos de desenvolvimento (Simões, 2005; Himanen, 2001; Castells, 2002 e 2003).

1.3. Tic E Desenvolvimento Territorial

Nas últimas décadas as (novas) tecnologias da informação e do conhecimento têm suscitado enormes esperanças sobretudo ao nível do discurso político e no contexto de relativos insucessos das estratégias de desenvolvimento territorial tradicional (Bertrand, 2001). No que respeita à planificação do desenvolvimento dos territórios, admite-se que as TIC poderão contribuir para a “atenuação/eliminação das polarizações socioeconómicas; reintegração dos territórios periféricos; perda de poder das centralidades e das economias de aglomeração: em suma as TIC contribuirão decisivamente para a igualdade territorial” (Vodoz e Giaque, 2003).

Ainda que entre muitos académicos exista um discurso profundamente negativo acerca do impacto das tecnologias da informação e da comunicação no desenvolvimento dos territórios (Graham, 2002), diversos actores e *stakeholders* nacionais e supranacionais, designadamente na Europa, têm vindo a investir em TIC na expectativa de que se inicie um «círculo virtuoso» que estimulará os restantes agentes a agir e, dessa forma, a investirem em acções que aproveitem o potencial destas tecnologias para acelerar o desenvolvimento económico e social local dos territórios numa lógica de sustentabilidade, ou seja, de “harmonia entre a economia, a sociedade e a natureza, respeitando a biodiversidade e os recursos naturais, de solidariedade entre gerações e de co-responsabilização e solidariedade entre países”, tal como, por exemplo, é preconizado pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável²⁰.

²⁰ A *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável* (ENDS 2015) e o respectivo *Plano de Implementação* (PIENDS) foram elaborados e aprovados a 20 de Agosto de 2007 pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 109/2007. Como a própria designação indica, o documento enuncia uma estratégia de referência para a acção no horizonte temporal 2005-2015. Esta estratégia procura dar consistência global a diversos programas de iniciativa pública e funcionar como um instrumento de mobilização e concertação para as iniciativas e acções dos agentes económicos, sociais e culturais da sociedade civil, sendo, ainda, um referencial para iniciativas co-financiadas por fundos comunitários no horizonte de 2007-2013. Mais informação pode ser obtida a partir de <http://www.desenvolvimentosustentavel.pt/default.aspx?site=desenvolvimentosustentavel>.

Segundo esta estratégia, uma das exigências estruturais que subjazem ao alcance daqueles objectivos passam pela promoção de uma “nova cidadania” em que as TIC são um instrumento normal de acesso à informação, à educação, ao trabalho cooperativo e à discussão pública e pela utilização das TIC para organizar em rede a oferta de bens e serviços, assegurando às empresas maior presença nos mercados internacionais.

Na verdade, o conhecimento e as redes físicas e virtuais de troca, sendo cada vez mais sofisticadas (Zorrinho, 2007: 620), são o suporte da economia actual e os alicerces do progresso económico e social. Mas, de que formas concretas poderão as TIC contribuir para se alcançarem estes desígnios? Na opinião de Jaime Quesado, Gestor do Programa Operacional para a “sociedade do conhecimento», “a aplicação da Informação e do Conhecimento ao território aumenta a qualidade do conhecimento regional, cria inovação regional, maior competência - aumenta o valor/attractividade da região”²¹, sendo este o caminho possível para fazer face aos constrangedores desafios colocados pela constante tendência de crescimento das regiões já hoje mais desenvolvidas, acentuando a tendência de metropolização. Este responsável defende que, se nada for feito até lá, em 2015 Portugal Continental terá duas grandes forças regionais de influência nacional (Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa) e outra Internacional (as cidades Espanholas fronteiriças), fazendo perigar o futuro dos territórios do interior. Ora, crê-se que algumas políticas públicas para a sociedade de informação e do conhecimento em curso poderão contribuir para contrariar esta tendência, designadamente através da criação de “espaços de conhecimento regionais” criadores de competência e de valor, capazes de promoverem o desenvolvimento regional. Neste domínio, enquadram-se, entre outras, as medidas adoptadas para a expansão da banda larga de nova geração, das redes comunitárias de banda larga, a ampliação de redes *wifi* nos concelhos, do alargamento da rede de espaços públicos/comunitários de acesso gratuito à *Internet*, dos projectos de cidades e regiões digitais e das iniciativas de desenvolvimento do governo electrónico local, o incentivo à criação de centros de conhecimento que produzam investigação e inovação nos territórios e cuja actividade esteja articulada com empresas e organizações da sociedade civil.

Se ao Estado central cabe a definição da estratégia global e criar as macro-condições para a acção pública, privada ou público-privada, os governos locais dos territórios,

²¹ Cf. http://www.leader.pt/sem_apresent/apres_posi.pdf.

em particular, por possuírem alguns recursos financeiros, materiais e humanos podem, igualmente, ser catalisadores da mudança. Com as tecnologias de informação e comunicação, os governos locais podem desenvolver projectos em torno de quatro domínios decisivos: do governo/governança; da educação; das organizações sem fins lucrativos/ONG; e no domínio empresarial. Vejamos exemplos de acções possíveis em cada domínio específico.

No domínio governação, as tecnologias podem contribuir para desenvolver projectos ou actividades que terão como objectivo geral inovar e transformar a administração municipal usando como elementos a transparência, a confiança e a excelência no serviço, e de conseguir a participação e a cooperação na qualificação tecnológica dos colaboradores/trabalhadores do município na área das TIC. Este é o caso dos processos (já anteriormente referidos) de governo electrónico central ou local. Os objectivos específicos relacionados com esta área poderão ser os seguintes: tornar mais transparentes as acções e actuações do município; modernizar os serviços da administração local; agilizar os procedimentos administrativos na relação do cidadão com o município; favorecer a participação pública nos processos de decisão do município; enfrentar a resistência à mudança (normalmente) revelada por parte dos funcionários.

No domínio da educação, os governos locais podem promover projectos ou actividades com o objectivo principal de contribuir para o desenvolvimento das competências necessárias para que os cidadãos possam conviver e comunicar (dialogar) num mundo interactivo e interdependente, mediante o uso das TIC nos contextos educativos/formativos de vários públicos. Neste caso, os objectivos específicos para esta área podem passar por: capacitar os professores e outros formadores/educadores; consciencializá-los sobre a elevada importância de corresponder às exigências do mundo actual; enfrentar a mudança de paradigma do modelo educativo; promover o uso das TIC como recurso pedagógico pelas pessoas com necessidades educativas especiais; promover projectos educativos comunitários mediante o uso de TIC a partir dos interesses locais; promover a interacção entre o município e as instituições de educação/formação, e de desenvolvimento mediante o uso das TIC.

Através das organizações (associações sem fins lucrativos, por exemplo), o estado pode transferir para os cidadãos as vantagens do uso das TIC de forma a que seja o

próprio cidadão o autor principal da gestão do uso das TIC em seu benefício. Alguns dos potenciais objectivos específicos nesta área passam por democratizar o acesso e o uso da tecnologia, pugnando pela utilização de *software* livre; adaptar as pessoas ao uso das novas tecnologias; incluir a tecnologia no dia-a-dia das pessoas; conseguir a participação activa das diversas colectividades do município; pugnar pela adesão de todos os implicados num projecto TIC.

No domínio empresarial, os governos locais podem fixar-se no objectivo geral de integrar as empresas privadas na infra-estrutura de comunicações digitais do seu território como parte do próprio património municipal, promovendo as condições para o desenvolvimento dos seus negócios mas igualmente apelando à sua responsabilidade social no sentido de contribuírem para o bem-estar e o desenvolvimento dos trabalhadores e das gentes da terra. Os objectivos específicos podem, nestes casos, passar por sensibilizar as empresas, o comércio e a comunidade local para a sua incorporação no contexto das TIC; integrar as empresas numa “rede de negócios”; introduzir a tecnologia no quotidiano das “comunidades” da cidade/vila e permitir-lhes o acesso à mesma; disseminar pela população as vantagens do uso das TIC.

Segundo o Observatório do programa LEADER²² um processo de desenvolvimento suportado por tecnologias deve iniciar-se com a reunião de todas as informações pertinentes relativas à região, às suas actividades e ao seu potencial. Tal implica realizar várias actividades, tais como reunir todos os agentes e agrupamentos de interesse económico envolvidos para se chegar a um consenso sobre aquilo que é necessário fazer a fim de explorar melhor os recursos existentes; encontrar rapidamente um coordenador das acções (note-se que, frequentemente, a criação de um grupo de coordenação é uma ideia judiciosa, mas poderá ser oportuno trabalhar através de organizações existentes, dado as TIC transcenderem os interesses sectoriais); associar à operação consultores, pessoas-recurso e outras competências úteis; explorar as possíveis alianças entre as actividades existentes e as actividades potenciais; aprender dos outros e partilhar as experiências; cooperar com outras regiões ou outros agentes para melhorar os produtos e os serviços; e, ainda, prever novas parcerias, redes e quadros organizacionais, contratos/processos, etc., desde o início do projecto. A segunda etapa passa por “avaliar os limites e as

²² A actividade do Observatório pode ser acompanhada a partir do sítio <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/> (consultado em 11 de Setembro de 2008).

potencialidades” das TIC. Esta abordagem implica determinar o que é realmente possível fazer com as TIC e em que medida determinada população concreta, em função do financiamento, da formação e dos conhecimentos básicos, pode fazer; determinar a oferta e a procura; e equacionar as oportunidades proporcionadas pelas TIC no planeamento local e regional. Num terceiro momento, importará proceder a uma “análise das necessidades”. Esta é uma etapa crucial, que implica diagnosticar as necessidades reais da população, colocar os agentes em rede, ter em conta o meio-ambiente, identificar as necessidades das pessoas, descobrir novas oportunidades para as actividades tradicionais, identificar novos produtos e actividades potenciais e tomar em consideração os imperativos estruturais da empresa e a sua posição concorrencial.

Não menos importante é proceder a uma informação e animação permanentes, pois a falta de conhecimento das possibilidades e oportunidades das TIC, especialmente no caso dos decisores e dos líderes de opinião, é muitas vezes um obstáculo considerável. Os esforços de divulgação e animação devem apresentar diversas características: integrar-se nas actividades de formação profissional; ser objecto de um controlo permanente; ajudar a identificar novas oportunidades; articular-se com a assistência técnica; inspirar-se da partilha de experiência, nomeadamente através da *Internet*; utilizar sistemas de recolha e difusão de informação ao nível local; tomar em consideração a eventual mudança nos modos de trabalho, as repercussões para o indivíduo, a empresa, a população, bem como as eventuais implicações jurídicas (legislação, fiscalidade, acordos entre parceiros sociais, etc.); e, ainda, ter em conta o tempo de adaptação cultural.

Relativamente à concepção e implementação de projectos na área das TIC, sublinhemos, que a formação e a educação são elementos determinantes e que as acções de formação e as demonstrações que mostram as vantagens e as oportunidades das TIC são muito úteis às populações. Por outro lado, convém considerar e utilizar as TIC como um instrumento e não fazer delas um fim em si ou o elemento principal de um programa. É igualmente importante considerar que a utilização das TIC corresponde a necessidades expressas, pelo que importa avaliar bem as novas componentes do mercado e as respostas locais possíveis às tendências globais. É, pois, fundamental considerar que o desenho de uma estratégia de intervenção local ou regional na área das TIC dependerá de uma série de factores inter-relacionados, tais como os reclamados por Peters (2003: 32):

- Acesso físico: saber se a tecnologia está ou ficará disponível e acessível a todas as pessoas e organizações. Se não, quem e porque fica excluído?
- Tecnologia adequada: a tecnologia disponível é adequada às necessidades e condições locais? Qual é a tecnologia adequada considerando o que as pessoas precisam e como querem usá-la?
- Preço acessível: a tecnologia está disponível a um preço acessível para as organizações/empresas e pela população?
- Capacitação: a população tem as competências e os conhecimentos necessários para o uso efectivo da tecnologia? As pessoas sabem como usar a tecnologia e conhecem o seu potencial de uso?
- Conteúdo relevante: os conteúdos disponíveis, por exemplo nos portais ou nos sítios das câmaras municipais e de outras entidades, são relevantes e estão adaptados aos conhecimentos e recursos dos cidadãos?
- Integração: a utilização da tecnologia é um “episódio” na vida das pessoas ou está integrada nas suas rotinas diárias?
- Factores socioculturais: há restrições à utilização da tecnologia com base no género, etnia ou outros factores socioculturais? Como ultrapassá-los?
- Confiança: as pessoas confiam na tecnologia e compreendem as implicações de seu uso, por exemplo, em termos de privacidade, segurança ou cibercrime?
- Estrutura jurídica e normativa: as leis e regulamentações limitam o uso da tecnologia? É necessário proceder a mudanças para criar um ambiente que estimule o uso da tecnologia?
- Ambiente económico local: o ambiente económico local é propício ao uso da tecnologia? A tecnologia faz parte do desenvolvimento económico local? O que é preciso fazer para integrar a tecnologia ao desenvolvimento económico local?
- Ambiente macroeconómico: o uso da tecnologia é limitado pelo ambiente macroeconómico do país ou região (por exemplo, em termos de falta de regulamentação)?
- Vontade política: existe vontade política da parte do governo local para promover a integração tecnológica de toda a “comunidade” e apoio popular para o processo de tomada de decisão desse mesmo governo?

1.4. Considerações Finais

As questões fundamentais que se colocam aos territórios em matéria de sociedade de conhecimento prendem-se com os benefícios que se podem obter com a utilização das TIC e com a democratização do acesso e das competências para a sua utilização.

Recusando quaisquer perspectivas deterministas, consideramos que estas tecnologias podem, com estratégias adequadas, assumir-se como um factor de coesão social e de desenvolvimento, contribuindo para ultrapassar algumas das desvantagens sentidas pelos cidadãos que habitam zonas isoladas ou distantes dos centros de decisão. Nesta óptica, o desenvolvimento de iniciativas locais que contribuam para novas experiências no campo digital pode ajudar a desburocratizar e a democratizar práticas administrativas; contribuir para proporcionar melhores serviços (através da criação de portais com utilidade social, por exemplo); fomentar o comércio electrónico das pequenas e médias empresas; e criar, em suma, um contexto propício à emergência da inovação, de criação de novas actividades e a uma melhor governança local (Serafim, 2003).

Naturalmente, as novas tecnologias não são a fórmula mágica para corrigir situações estruturais desvantajosas que afectam negativamente pessoas e territórios. Embora muitas das iniciativas locais possam contribuir para a melhoria dos territórios rurais através do desenvolvimento de planos integrados e multifuncionais, estas medidas nunca serão suficientes ou não serão suficientemente eficazes nem eficientes se a elas não estiver aliada uma política de capacitação e auto e hetero-formação das populações, base sob a qual se devem edificar todas as transformações que se afiguram necessárias ao desenvolvimento rural, sob pena de se tornarem (mais) um factor de exclusão social. Considerando-se a sociedade de informação um desafio para os territórios, importa frisar que, acelerando-se o processo de globalização económica, cultural e social, pelo efeito do uso das tecnologias, só haverá progresso se este acontecer com respeito pelas identidades culturais, se preservar memórias, se respeitar a biodiversidade dos territórios, se desenvolver o tecido económico-social, promovendo bens e serviços úteis e necessários para remover paralelamente os seus constrangimentos estruturais.

A transformação digital poderá contribuir para a definição de novas formas de governo e de acção dos cidadãos caracterizadas, entre outros aspectos, por um

aumento significativo da participação no processo da tomada decisões, mas a tecnologia, por si só, nada garante: nem desenvolvimento, nem autonomia, que só se conseguem pela vontade e acção humana concertada e convicta de que, através de uma acção estratégica e participada, é possível proceder à mudança orientada para um futuro desejável.

2. GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL, GOVERNAÇÃO E DEMOCRACIA

Nos últimos anos as tecnologias da informação e da comunicação digitais ou electrónicas, tornaram-se instrumentos utilizados pela administração local e central para remodelar os seus processos internos e criar uma forma inovadora de interacção com os cidadãos (Micelli, 2006: 181). Daí emerge um novo conceito de governo - o governo electrónico. Rapidamente disseminado por entre os *países desenvolvidos* e muitos dos *países em desenvolvimento* o governo electrónico local tem, essencialmente, raízes em três circunstâncias históricas: 1) aumento insustentável dos gastos públicos que muitas vezes não se repercutiam em serviços mais eficientes para os cidadãos (exemplo: atrasos e desperdícios); 2) surgimento de uma nova filosofia que enfatiza a eficiência, a concorrência e as regras de mercado, à necessidade de aproximação do Estado às necessidades da sociedade civil e ao reforço da cidadania; e, 3) rápido desenvolvimento das tecnologias de TIC e à crescente consciência do valor dos sistemas informacionais (Mateus, 2008: 5).

Apesar do crescente interesse da comunidade científica pelo estudo do governo electrónico, este campo carece ainda de quadros teóricos úteis para melhor compreender os factores que influenciam a adopção destes sistemas de e-governo e a forma como é feita a integração das diversas aplicações e dimensões do governo electrónico nos territórios. Neste tópico partimos da revisão da literatura sobre o governo electrónico para defender um quadro teórico fundado em premissas de um modelo conceptual que reflecta a natureza multi-nível e multi-dimensional dos sistemas de governo electrónico local ao serviço de uma melhor «governança urbana» reclamada para os territórios.

2.1. Governo Electrónico Local: Clarificação Conceptual

Não existe unanimidade em torno da concepção de «governo electrónico» (*e-Government*). Este termo, cuja criação coincidiu com o início de um novo ciclo de projectos tecnológicos dirigidos à administração pública e no âmbito de um novo paradigma de gestão pública, é frequentemente referido no discurso político, na imprensa e mesmo na literatura centrada nas questões relativas à “sociedade do conhecimento» com alguma ligeireza, podendo englobar realidades muito diferenciadas. Se Moon e Norris (2005: 43) fornecem uma definição simples de governo electrónico, entendendo-o como um conjunto de "meios para promoverem informação e serviços do governo" já David Brown (2005), refere que o *e-Government*

é um fenómeno que tem vindo a desenvolver-se desde meados da década de 1980 e pode ser caracterizado como o resultado da interacção entre três conjuntos distintos de forças: a) a evolução tecnológica, nomeadamente em termos de tecnologias da informação e da comunicação; b) a evolução no pensamento de gestão, cada vez mais influenciado pelas capacidades e oportunidades das TIC; c) e, ainda, as formas de governo, designadamente como forma de responder à necessidade que o Governo tinha no sentido de responder às necessidades e às capacidades do público, da economia e da sociedade (Brown, 2005: 242).

Para o Governo português, o governo electrónico é “um processo suportado no desenvolvimento das tecnologias de informação, que coloca o cidadão e as empresas no centro das atenções, melhora a qualidade e a comodidade dos serviços e reforça os meios de participação activa no exercício de cidadania. Simultaneamente, aumenta a eficiência, reduz custos e contribui para a modernização do Estado” (UMIC, s.d.: 4).

AL-Shehry, Rogerson e Fairweather (2006: 3) sintetizam um conjunto diversificado de abordagens acerca do governo electrónico (Cf. Quadro 1) contendo referências a algumas das definições mais comuns na literatura, tais como as propostas de organizações internacionais ou supranacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE, do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas - ONU, e de alguns dos inúmeros autores que estudam o fenómeno.

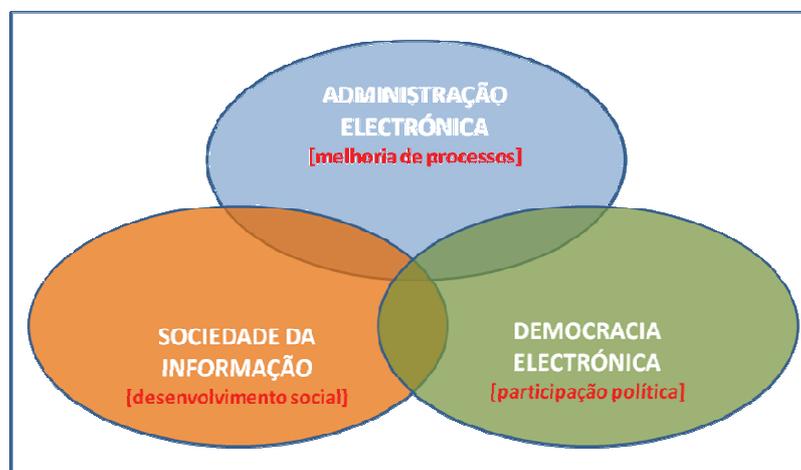
Quadro 1: *examples of e-Government broad and narrow definitions*

Perspective	E-government Definition	Authors
Using technology for political reasons	The use of Information and Communication Technologies (ICTs), and particularly the Internet, as tools to achieve better government	OECD (2004)
Reforming public sector	The use of ICTs to improve the efficiency, effectiveness, transparency and accountability of government	World Bank Group (2004)
Change Management	The use of ICT in public administrations combined with organisational change and new skills in order to improve public services, democratic processes and strengthen support to the public policies.	European Information Society (2004:20)
E-government dimensions	E-government should be divided into four distinct areas of activity, namely e-democracy, e-service provision, e-management and e-governance.	Berri (2004)
Technology	Utilizing the Internet and the World-Wide Web for delivering government information and services to citizens.	United Nations (2003)
Relationships with partners	A government's use of technology, such as the Internet, to aid the delivery of information and services to citizens, employees, business partners, other agencies and other government entities	Layne and Lee (2001)
Political	E-government offers an opportunity for governments to re-organise themselves, get closer to the citizen and co-operate with a variety of societies.	Dunleavy (2002) (Caldow, 1999).

Fonte: AL-Shehry, Rogerson e Fairweather (2006: 3).

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), Grande, Araujo e Serna (2002), por exemplo, esclarecem que o *e-Government* pode ser entendido como a utilização das 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). Também 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 (Cf. Figura 1).

Figura 1: Três componentes do governo electrónico - Modelo Saint-Amant



Fonte: adaptado de Saint-Amant (2004)

Segundo esta concepção, o governo electrónico local tem uma componente relativa à procura de racionalização da administração pública nas suas relações com os cidadãos. Assim, a introdução de uma nova geração de tecnologias constitui uma ferramenta potenciadora do ordenamento e racionalização da máquina burocrática que é muitas vezes ineficiente e difícil de decifrar pelos utilizadores dos seus serviços, seja no âmbito das administrações públicas centrais, ou locais. Nesta

perspectiva, a tecnologia pode facilitar os processos de reorganização interna do *back-office* administrativo e tornar-se o pré-requisito para a modernização da organização pública. Graças à utilização da rede, em sistemas de acção concretos, os “efeitos” dessa transformação devem ser rapidamente visíveis para os cidadãos, que terão acesso a uma parte significativa dos processos administrativos que lhes respeitem directamente. Na profícua concepção de Saint-Amant (2004), as tecnologias de informação e comunicação podem também desempenhar um papel relevante no exercício da democracia. Neste caso, entramos no campo da chamada democracia electrónica (e-democracia), que, conforme veremos adiante, encontra justificação na crise de representação e de legitimação de inúmeras instituições, a nível central e local, crise esta que pode ser minimizada ou superada através de novas formas, suportadas pelas tecnologias digitais, disponíveis para os cidadãos expressarem as suas ideias sobre os temas da agenda política e administrativa. Assim, por via de uma maior informação e participação na discussão dos assuntos de interesse público e, eventualmente, no próprio processo de tomada de decisão em algumas matérias de interesse municipal, as tecnologias da era electrónica (a era actual) podem potenciar o exercício da cidadania. Enquanto expoente máximo da «sociedade rede» (Castells, 1999), a *Internet* pode ser uma *ferramenta* capaz de revitalizar as redes de relações que a nova organização do espaço metropolitano foi ameaçando seriamente e pode permitir novas formas de *empowerment* (Friedberg, 1996) e de participação individual e colectiva aos cidadãos interessados e capazes de participarem nos próprios processos de planeamento e desenvolvimento dos seus territórios. É nesta medida que o governo electrónico, em geral, e, particularmente, o governo electrónico local podem constituir-se um importante motor do desenvolvimento (Ndou, 2004) territorial tão almejado pela União Europeia e pelos seus estados-membros, conforme também aprofundaremos adiante²³.

Saint-Amant (2004) defende ainda que, embora em presença de várias definições de um conceito que evolui constantemente, duas ideias emergem das várias definições de governo electrónico: 1) a adopção e utilização das tecnologias de informação e de comunicação; 2) a transformação das relações de um órgão de governo com os outros actores internos e externos: cidadãos (particulares e empresas), outros órgãos de governo local, regional ou nacional, fornecedores, funcionários/colaboradores, organizações privadas, entre outros.

²³ Efectivamente, segundo crê a Comissão Europeia, a administração pública electrónica e designadamente a administração pública regional e local, podem 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.

Quando relativo aos territórios locais, como um concelho, fala-se de governo electrónico local. O exercício desta forma de governação supõe fluxos de interacção entre actores em vários sentidos (Teixeira e Gouveia, 2005): interacção dos órgãos de governo entre si (ou seja, relações “*government to government*”, abreviadamente G2G); transacção entre governo e empresas (*government to business* - G2B) para prestação de serviços e informações, venda de informação relevante às empresas; relação entre as empresas e o governo (*business to government* - B2G), de que são exemplo actividades para preenchimento de informação empresarial, pagamento de taxas, etc; relação entre os órgãos de governo e os cidadãos (*government to citizens* - G2C), por exemplo para fornecimento de informação pública e de informação acerca da actividade e do desempenho governativos ou prestação de serviços por via electrónica; e interacção entre os cidadãos e os órgãos de governo (*citizens to government* - C2G), destinada, por exemplo, ao fornecimento de informações do cidadão, pagamento de impostos, voto electrónico, licenciamentos.

2.2. Governo Electrónico E Governação Electrónica

Frequentemente, o governo electrónico (*e-Government*) surge na literatura, inclusive científica, ora como sinónimo de governança/governação electrónica (*e-Governance*), ora afastando-se deste conceito. Andersen e Henriksen (2006) garantem que o termo governo electrónico é mais frequentemente citado do que a governança electrónica ou outros conceitos similares, tais como governo *online*, ou governo digital. Os dois termos são mesmo muitas vezes utilizados de forma indiscriminada (Sheridan e Riley, 2006). Contudo, tal como lembra a equipa francesa da LIPSOR²⁴ (2007), coordenada por M. Godet, importa não confundir o conceito de governo (*gouvernement*, em francês) com o conceito de governança (ou governação) (*gouvernance*, em francês) (Durance *et al*, 2007).

Riley (2003) esclarece que o governo é uma superestrutura que lida com decisões, regras, aplicação e resultados das suas políticas e que a governança refere-se ao funcionamento baseado em processos, metas de desempenho, coordenação e resultados. Quando a estes processos juntamos a utilização das tecnologias da informação e da comunicação de suporte digital (electrónico), com as inerentes

²⁴ O *Laboratoire d’Innovation, de Prospective Stratégique et d’Organisation* (LIPSOR) constitui-se como um contexto de investigação para professores, doutorandos e outros investigadores de prospectiva e de desenvolvimento dos sistemas de organização do *Conservatoire National des Arts et Métiers* (CNAM).

transformações processuais e organizacionais inerentes, falamos, respectivamente, de «governo electrónico» e de «governança electrónica».

Na perspectiva de vários organismos internacionais (tais como o FMI, a OCDE, a ONU) a governança deve basear-se num conjunto de princípios que incluem a abertura e a transparência das instituições, a participação dos cidadãos em todas as fases de elaboração das políticas, a responsabilização das instituições e dos Estados, a eficácia de políticas definidas por objectivos claros e mensuráveis, a coerência e a compreensão das políticas no quadro de uma actividade governamental cujas regras de jogo são conhecidas e os mecanismos de controlo do governo aceites.

O *Institute On Governance*, com sede no Canadá, define governança como um processo pelo qual sociedades ou organizações tomam as suas decisões importantes, determinam quem tem voz, quem está envolvido no processo e como são prestadas contas sobre a actividade desenvolvida. Nesta linha, Ascher (1995), refere que a governação relaciona e combina as instituições políticas, os actores sociais e as organizações privadas nos processos de concepção e implementação de escolhas colectivas, capazes de provocarem uma participação activa dos cidadãos. Assim entendida, a governança é uma relação de poder, o governo é o exercício operacional deste poder e a governabilidade é a medida deste poder sobre os sistemas envolvidos (Durance *et al*, 2007: 27).

Segundo Fontoura (2008: 14), a questão da governança significa para os autores ligados à gestão pública que há um problema de eficácia da acção pública a resolver e, por isso, existe um movimento em que somos impelidos para a formação de regras que permitam o jogo mais eficaz do mercado e dos actores e, assim, melhorar a eficácia das políticas públicas. Segundo a autora, para os que têm uma perspectiva mais próxima da economia política, a governança é entendida como “a articulação estabilizada de diferentes tipos de regulação e é da combinação desses tipos de regulação que resultam os modos de governança dos sectores, dos territórios e da sociedade” (Fontoura, 2008: 14).

A governança é, pois, vista como um novo estilo de governo, caracterizado por um maior grau de cooperação e pela interacção entre o Estado e os actores não estatais (Fontoura, 2008: 15). Esta nova forma de governo assume-se como um mecanismo de negociação em que participam sectores públicos e privados que é potencialmente

capaz de resolver problemas e criar novas oportunidades sociais (Kooiman, 1993). É, por conseguinte, *uma forma de governo* que pressupõe formas horizontais de interacção com diversos actores, aprofundando interdependências e construindo regras de interacção e de troca no quadro de constrangimentos associados aos processos de tomada de decisão (Le Galès, 2004: 247).

Conforme preconizam Grande, Araujo e Serna (2002), a capacidade de governar de um sistema está relacionada com os seus processos de governança (*governance*) e com a acção de governo. Sem um ajustamento efectivo e legítimo entre as necessidades e as capacidades não pode existir governabilidade. Contudo, este ajustamento depende das estruturas de governança e dos actores de governação (*governing actors*). As necessidades e as capacidades são socialmente construídas e o resultado final depende da estrutura institucional e dos actores. Assim, os processos de governança têm em conta duas dimensões: a) uma dimensão estrutural, que faz referência aos arranjos institucionais existentes numa dada sociedade (neo-institucionalismo); e, b) uma dimensão dinâmica ou de processo, que se refere às acções das redes de actores (*policy networks*) que podem afectar a dimensão estrutural. Isto permite focalizar a governança quer de uma perspectiva analítica, quer de uma perspectiva normativa. A partir da primeira, a governança implica um quadro conceptual para captar os arranjos institucionais da sociedade e a gestão dos mesmos pelos actores relevantes. A partir da segunda (perspectiva normativa), a governança compromete a liderança moral dos actores para melhorar as estruturas institucionais existentes a fim de melhorar a capacidade de resolução dos problemas da acção coletiva (Grande, Araujo e Serna, 2002).

Nos processos de concretização da governação as dificuldades subjacentes são várias e de natureza diversa. Não basta que as instituições proclamem novos princípios que divergem dos princípios da democracia formal e representativa e que dão voz e legitimidade a um conjunto diversificado de actores, nas questões que afectam os seus interesses particulares. Um dos problemas mais comuns consiste em defender e institucionalizar a participação dos actores e dos *stakeholders*, mas não garantir uma participação efectiva a nível do processo de decisão (Fontoura, 2008: 14).

O Programa para o Desenvolvimento da Organização das Nações (UNDP, 1997) apresenta um conjunto de princípios da “boa governança” que, com ligeiras variações, aparecem em grande parte da literatura, incluindo nos trabalhos

realizados por iniciativa do *Instituto da Governança*. Esses princípios são os seguintes: 1) legitimidade; 2) orientação/estratégia; 3) desempenho; 4) responsabilização (*accountability*) e 5) justiça/equidade.

Assim, existirá “boa governação” onde aqueles que estão em posições de poder são reconhecidos como tendo adquirido o poder com *legitimidade*; onde é dada voz àqueles cujos interesses são afectados pelas decisões; onde o exercício do poder resulta num sentido de orientação geral que serve como um guia para a acção; onde o desempenho dos decisores responda directamente aos interesses e necessidades dos cidadãos/dos interessados, afina a razão de ser dos poderes públicos; e onde aqueles que ocupam as posições de poder são e se sentem *responsabilizados* perante aqueles cujos interesses que estão a servir, em processos de orientação do trabalho transparentes, abertos, justos e equitativos.

Mais do que ao governo (em sentido estrito), mais do que a um modelo ou estrutura de governo, mais do que à administração pública, a governança e, em especial a boa governança, refere-se a formas eficazes de envolvimento contínuo de vários sectores da sociedade, ou seja, está directamente articulada com a democracia e com o papel central que os cidadãos têm de jogar num sistema de governação que se pretenda eficaz.

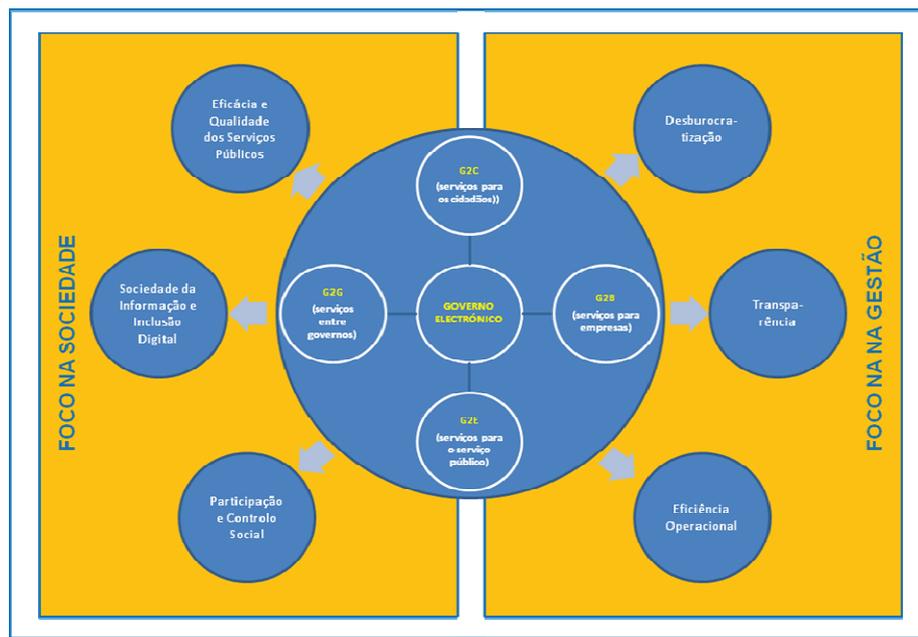
Por respeitar aos processos pelos quais as decisões de políticas públicas são formuladas e implementadas, a governança é o resultado de interacções entre os diferentes sectores (governo, sector público, sector privado e sociedade civil) e envolve decisões, negociação e relações de poder entre diferentes partes interessadas para determinar quem recebe o quê, quando e como. Assim, são as relações entre o governo e os diferentes sectores da sociedade que determinam como as actividades são concretizadas e como são prestados os serviços. A governança é, por conseguinte, muito mais do que “bom governo” do governo e molda a forma de um serviço ou conjunto de serviços são planeados, geridos e controlados pelos sistemas políticos sociais e económicos (Wilde, *et al*, 2009).

Assim, assumimos a governação electrónica (*e-Governance*) como um processo em que a inovação tecnológica adquire características particulares no quadro de um novo modelo de gestão (a *Administração Rede*), que envolve grupos de interesse organizados (tais como sindicatos e empresas) e processos que envolvam outros

interesses menos organizados na sociedade civil (Woodley, 2002: 3), cujos resultados em termos de eficiência, *accountability* e participação política podem ser positivos ou negativos, consoante a sua configuração particular (Welp, Aibar e Urgell, s.d.).

Perante esta clarificação dos conceitos, afigurar-se-ia poventura mais adequado utilizarmos o conceito de governação (ou governança) electrónica (*e-Governance*) em detrimento do conceito de governo electrónico (*e-Government*). Contudo, optamos por usar nesta investigação o conceito de governo electrónico (*e-Government*) num sentido abrangente, numa perspectiva multidimensional, que se constitui como uma forma de governação que respeita tanto à melhoria da qualidade dos serviços públicos, como à melhoria da qualidade da democracia e dos processos de participação na política pública em geral, no sentido de uma (boa) governação. Podemos, portanto, como fazem Micelli (2006) e Brown (2005), balizar o conceito de governo electrónico em torno de quatro dimensões importantes e interligadas: a transformação na administração pública, o aprofundamento da democracia através de mecanismos electrónicos, a renovação de formas de participação das pessoas nos destinos dos seus territórios, desde processos de consulta electrónica a níveis mais aprofundados nos processos de tomada de decisão, e, finalmente, e por essa via, à dimensão de desenvolvimento económico (particularmente defendida no quadro da união europeia). Assim, considerando as dimensões e os fins do governo electrónico propomos a adopção da seguinte definição de governo electrónico local, cujas características encontram-se materializadas na síntese apresentada na Figura 2: **o governo electrónico local consiste na utilização das tecnologias da informação e da comunicação de suporte digital para, nos órgãos de governo local (ou seja, internamente) eliminarem obstáculos do excesso de burocratização, proporcionando maior transparência na gestão e nos serviços prestados e maior eficiência organizacional, e externamente, isto é, na relação com a sociedade, proporcionar melhor governança, aumentando os níveis de eficácia e de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (individual e colectivamente considerados) e às empresas, permitindo-lhes uma participação crescente na governação, nomeadamente nos processos de discussão e de tomada de decisão, contribuindo, dessa forma, para uma «Sociedade da Informação» democrática, mais participada e com elevada inclusão social das pessoas e dos colectivos.**

Figura 2: Dimensões e Fins do Governo Electrónico



Fonte: elaboração própria

2.3. Administração Electrónica (e-administração)

Entre as causas próximas do governo electrónico local estão as mudanças nos paradigmas do Estado e da Administração Pública nas relações com os cidadãos. Segundo Castells (1998), emerge um «Estado-Rede» que apresenta como características o funcionamento flexível, uma geometria política variável a capacidade de processar elevada informação e proporcionar um processo de tomada de decisões partilhado pelos cidadãos. Este «Estado-Rede» baseia-se nos princípios de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã na transparência administrativa, modernização tecnológica, transformação dos agentes da administração e retroalimentação da gestão. Em termos paradigmáticos, passamos de um conceito tradicional de “administração burocrática”²⁵ (Weber, 1971) para um conceito de “gestão pública” (Crozier, 1964) caracterizado por mudanças nas relações de poder, aprofundamento da cidadania (acompanhado da valorização do conhecimento e da aprendizagem como estratégias para a transformação da gestão pública), diminuição da especialização, acompanhada do fomento da cooperação, e,

²⁵ Para Max Weber, a organização burocrática na vida económica, política e administrativa constitui a maior expressão institucional da racionalidade formal ou instrumental. Trata-se, para o autor, do estabelecimento de um mecanismo objectivo de tomada de decisão, baseado em regras impessoais e em conhecimento de especialistas, que excluiu todas as considerações subjectivas, morais ou igualmente irracionais. A concepção da organização burocrática como uma “máquina” eficaz, e codificada segundo os princípios racionais incorporados objectivamente nas estruturas hierárquicas e nos processos de tomada de decisão, era perspectivada como fundamental para a criação e implementação de práticas específicas e/ou de técnicas de controlo orçamental e de supervisão e selecção de pessoal nas organizações formais.

ainda, a orientação para resultados. No decorrer desse movimento reformador das administrações públicas, emergiu, pois, um novo conceito de relacionamento entre a administração pública local e o cidadão, consubstanciado numa “nova visão, integral e transversal, baseada nos perfis e nos eventos da vida de um cidadão” (UMIC, 2008), que tem como objectivo identificar os vários momentos nos quais cada cidadão deve interagir com a administração pública local, que por seu lado deve passar a acompanhar o cidadão de uma forma personalizada e pró-activa ao longo da sua vida.

Segundo alguns autores, o governo electrónico emerge como reacção ao “modelo tradicional” de governo ou gestão da administração pública. A teoria da “Nova Gestão Pública” (Hood, 2001; Grande, Araujo e Serna, 2002; Lima, 2001), que inspira as transformações propostas pelo governo electrónico ao pretender aplicar os princípios do sector privado a gestão dos serviços públicos, rege-se por cinco princípios fundamentais: colocar o cliente no centro das actividades do Estado, alterando, assim, gradualmente a mentalidade do sector público; descentralizar as responsabilidades até ao nível mais próximo do campo de acção; tornar os funcionários públicos responsáveis perante a comunidade; aumentar a qualidade dos serviços e a eficiência dos organismos públicos; e, por fim, substituir os tradicionais procedimentos de controlo pela avaliação por resultados (Hood, 2001). Assim, quando falamos de governo electrónico nesta perspectiva da gestão da administração pública, focalizamo-nos nas formas como as organizações da administração pública (nacional, regional ou local) se estruturam com base nas tecnologias e se orientam para o cidadão e para as empresas, com o objectivo de, com estes, estabelecerem num novo tipo de relacionamento, procurando contribuir para a melhoria da sua qualidade de vida através da prestação de serviços de uma forma ágil, eficiente, transparente e com elevada qualidade.

A partir de uma revisão da literatura, Yildiz (2007) esclarece que administração electrónica (e-administração) refere-se à utilização das TIC pela administração pública para criar uma estrutura em rede baseada na prestação de serviços com interconectividade, eficiência, eficácia, transparência e responsabilização (*accountability*). Esta forma de administração pode ser concretizada através de fases ou estádios evolutivos variáveis, consoante os contextos específicos (sistemas de acção concreto) em que ocorrem (AL-Shehry, Rogerson e Fairweather, 2006: 4).

A ONU, por exemplo, refere um processo em cinco etapas utilizadas para avaliar e comparar diferentes implementações de *e-Government*, a saber (United Nations, 2003):

Etapa 1 - *emergente*: inclui a disponibilização simples de informação e propõe diversas iniciativas de presença electrónica para a Administração Pública e outros organismos associados ao poder central;

Etapa 2 - *elaborada*: caracterizada pelo número de acções e projectos realizados serem em maior quantidade. Em alguns casos a informação torna-se dinâmica, existindo ligações a bases de dados e outros acervos da Administração central;

Etapa 3 - *interactiva*: os utilizadores podem obter impressos e utilizar estes para envio por correio postal, ou entrega presencial. Inclui informação sobre os requisitos para realizar uma determinada acção, indicando os documentos necessários, informação a fornecer e identificação do local e horário para o atendimento presencial. Em complemento, é possível interagir, de forma não estruturada, com recurso ao correio electrónico;

Etapa 4 - *transaccional*: os utilizadores têm ao seu dispor maior interactividade que inclui pagamentos electrónicos e o recurso a formulários electrónicos que evitam a deslocação física ao local da prestação de serviços;

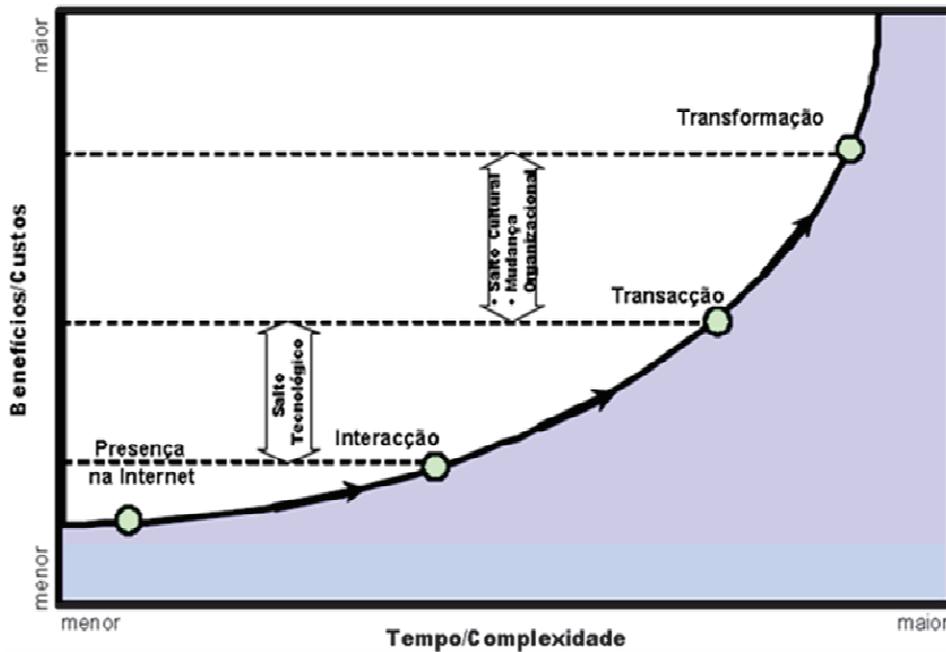
Etapa 5 - *integração (rede)*: trata-se da etapa mais sofisticada em que o nível de integração de serviços e informação ultrapassa os limites de cada um dos organismos implicados no serviço e permite desenvolver com o utilizador uma estratégia de relacionamento, multicanal e num só ponto de atendimento.

Por seu turno, Saint-Amant (2004) defende que o desenvolvimento do governo electrónico supõe as seguintes quatro fases (Cf. Figura 3):

1. Informação (presença): criação de um *website*, disponibilizando informações diversas e algumas (poucas) trocas de informação;
2. Interacção: corresponde a um “salto tecnológico” que pressupõe a criação de infraestruturas digitais e de ferramentas de comunicação electrónica personalizada para o utilizador;
3. Transacção: introdução de processos *online*, sem alteração significativa no processo de *upload* de dados, acompanhada de um salto cultural no seio da organização, ou seja, de uma mudança organizacional;
4. Integração (transformação): aproveitamento do potencial oferecido pelas redes para redefinir os processos profundos no âmbito dos serviços públicos. Esta

integração implica a transformação da organização por forma a que esta seja capaz de oferecer serviços flexíveis e personalizados, de qualidade, sistema operacional com os seus parceiros internos e externos, que é uma mudança de paradigma na prestação de serviços públicos e na promoção de novas formas de participação dos cidadãos, empresas e outros colectivos nos processos de tomada de decisão relativamente aos destinos dos seus territórios.

Figura 3: Fases de desenvolvimento do Governo Electrónico



Fonte: Gartner Group (2000)

De acordo com este processo temos uma noção mais clara do que no modelo proposto pela ONU de que o desenvolvimento do governo electrónico é muito mais do que uma transformação de natureza tecnológica, implicando uma mudança organizacional e, mesmo, uma transformação cultural da própria organização, na relação entre os seus actores e na relação com os seus públicos externos.

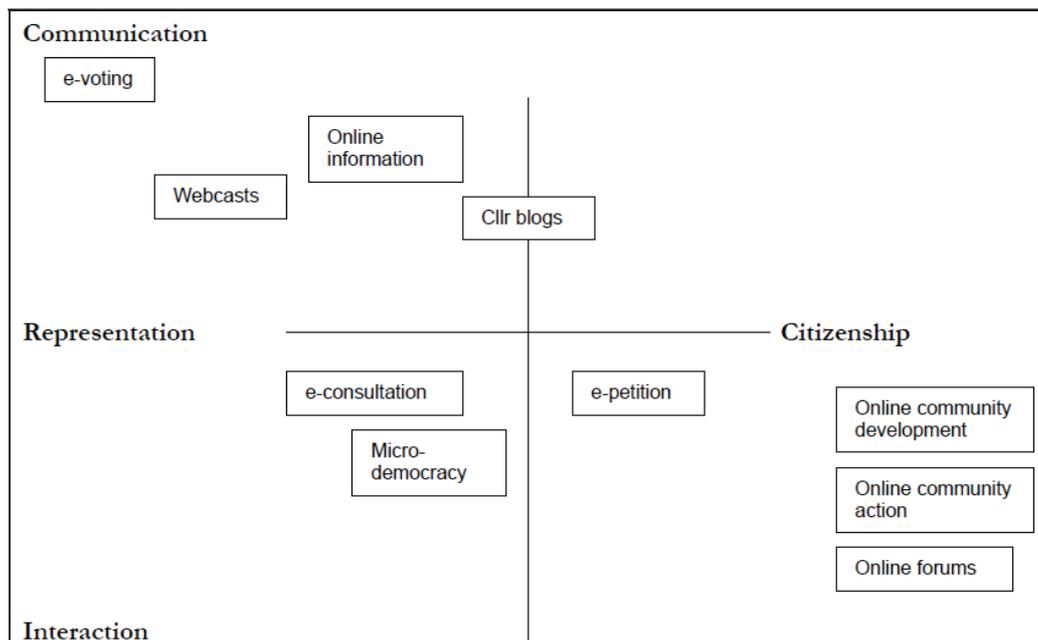
2.4. Democracia Electrónica (e-democracia)

Conforme vimos, existe, nos fundamentos do governo electrónico (ou, consoante as perspectivas, da governação electrónica) uma grande relação com a melhoria dos processos democráticos. Assim, ao relacionarmos o uso das tecnologias de informação e comunicação com a melhoria da relação entre o governo e os cidadãos estamos no domínio da e-democracia (Boyd, 2007: 1). Mais do que a um modelo teórico de

democracia, referimo-nos às técnicas ou procedimentos que possibilitam a emergência de “formas alternativas de informação e comunicação políticas e de expressão da vontade e decisão dos cidadãos (procedimentos e métodos de eleição e votação electrónicos, modelos de discussão pública e emissão de opiniões por via electrónica, intercâmbio informativo e comunicação interactiva entre eleitores e/ou entre estes e os representantes eleitos, etc.” (Revez, 2006: 18).

Conforme refere Pratchett (2006), os exemplos de democracia electrónica são diversos e podem estar mais próximos de dimensões de democracia mais assente numa base representativa (*representation*) ou participativa, por parte dos cidadãos (Cf. Figura 4). Entre a primeira dimensão temos como exemplos a disponibilização de informação *online*, o voto electrónico em eleições, ou a consulta electrónica. Numa dimensão mais próxima do exercício directo de cidadania, são exemplos as petições electrónicas, os fóruns *online* as comunidades de cidadãos *online*.

Figura 4: Exemplos de Iniciativas de Democracia Electrónica



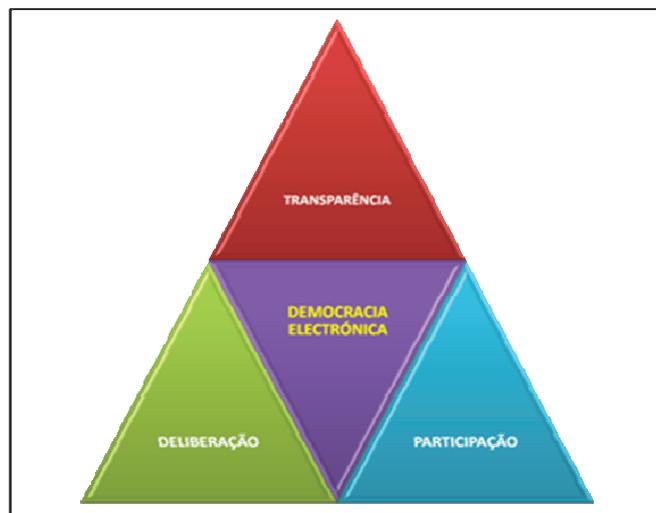
Fonte: Pratchett (2006).

Além das expressões e-democracia e de democracia electrónica, encontramos na literatura científica, com muita frequência, outras expressões normalmente equivalentes, tais como, “democracia digital”, “ciberdemocracia”, “democracia virtual”, “política virtual”, “teledemocracia”, “netdemocracia” (Domínguez, 2006).

Assumimos, como fazem Trechsel, Kies, Mendez e Schmitter (2003: 10), que “a democracia electrónica consiste em todos os meios de comunicação que potenciem

as capacidades dos cidadãos nos seus esforços de responsabilização dos governantes/políticos pelas suas acções no domínio público” e que “dependendo do aspecto da democracia a ser promovido, a democracia electrónica pode utilizar diferentes técnicas²⁶: (1) para aumentar a transparência do processo; (2) para potenciar a participação e o envolvimento directos dos cidadãos; e (3) para melhorar a qualidade da formação de opinião ao abrir novos espaços de informação e deliberação”. Transparência, participação e deliberação são, por conseguinte, três dimensões fundamentais da democracia electrónica (Figura 5).

Figura 5: Dimensões Da Democracia Electrónica



Fonte: elaboração própria

Concretamente, crê-se, que as TIC, em geral, e a *Internet*, em particular, oferecem ao cidadão comum várias potencialidades de articular-se com outras pessoas através dos seus campos de interesse (em comunidades virtuais, por exemplo) e de poder mobilizar-se e fazer-se “ouvir” pelos poderes políticos mais facilmente, podendo, assim, vir a ser o motor de uma grande transformação política da democracia. Alguns autores crêem mesmo que, em casos extremos, a *Internet* pode contribuir para a instituição de um novo sistema, criado a partir do surgimento de uma nova aristocracia, constituída pelos dominadores da técnica, pelos pioneiros no desenvolvimento das tecnologias e da sua aplicação em prol da humanidade, rumo à «Sociedade da Informação» (Lévy, 1999). Outros antevêm que, em alternativa à sua

²⁶ Lembramos um conjunto de alguns dos recursos já hoje explorados em vários territórios (nacionais, regionais ou locais): eComunidades; ePetições; eReferendos; fóruns de discussão electrónicos; *e-mail*; *newsletters*; listas de correio electrónico para distribuição a grupos-alvo; publicação *online* de relatórios anuais; inquéritos *online*; sondagens de opinião *online*; acompanhamento *e-mail*.

actual forma representativa²⁷ (onde existe), a participação democrática pode vir a ocorrer apenas de forma pessoal e directa através de ágoras virtuais²⁸ onde a cidadania poderia ser exercida livremente e sem intermediários. Ainda de acordo com outras perspectivas, a comunicação política mediada pela *Internet* vai mesmo facilitar uma democracia de base e reunir os povos do mundo numa comunidade política sem fronteiras (Gomes, 2005: 220).

Independentemente da validade que o futuro reserva a estas perspectivas, a realidade mostra-nos que, já hoje, para quem tem acesso a um computador e os conhecimentos necessários para usá-lo no jogo democrático, a *Internet* constitui um recurso valioso para a sua participação cidadã, já que oferece numerosos meios para a expressão política e um determinado número de alternativas que podem influenciar os agentes da esfera política (Gomes, 2005). Sem mediações institucionais que exerçam o papel de *gatekeepers*²⁹, um cidadão ou um grupo da sociedade civil pode, hoje, fornecer informação actualizada a outros cidadãos e, ao mesmo tempo, mobilizá-los e dar-lhes oportunidade também de interagirem, por exemplo através de plebiscitos electrónicos, sondagens e referendos instantâneos (Trechsel, Kies, Mendez & Schmitter, 2003), tudo sem sequer sair de casa, ou seja, de forma fácil, conveniente e praticamente sem custos.

Contudo, como em todas as discussões que envolvem as tecnologias, vários obstáculos se colocam a este efeito transformador no aprofundamento das democracias contemporâneas. Um deles, fundamental, o risco do «fosso digital» (ou *digital divide*) no acesso às tecnologias e nas competências para delas fazer uso, designadamente de participação neste novo «espaço público». Por outro lado, ainda que tenhamos assistido, no mundo desenvolvido, a um alargamento dos públicos utilizadores (em idade, género, estrato socioeconómico, etc.), não é menos verdade

²⁷ A democracia representativa confere ao sufrágio universal a legitimidade para a autoridade do exercício do poder por parte de “representantes do povo”, enquanto a democracia participativa baseia-se na tomada de decisões como resultado de discussões públicas colectivas expressas em instituições adequadas ao exercício efectiva dessa autoridade colectiva.

²⁸ Ágoras virtuais são sítios (sites) da *Internet* exclusivamente dedicados à discussão política. Um bom exemplo encontra-se em www.speakout.com, iniciativa apartidária que promove discussões sobre problemas diversos, relativos a dimensões locais, nacionais ou mesmo supranacionais. No caso desta ágora virtual, os promotores formulam sempre uma questão polémica, sobre a qual se apresentam argumentos favoráveis e outros contra, sendo os participantes na discussão convidados a comentar exaustivamente a questão, sem preocupação, contudo, de encontrarem uma resposta única para os temas apresentados. Note-se que, na realidade, contrariamente ao que por demasiadas vezes é assumido, a original ágora grega não era sinónimo de um espaço público democrático, já que excluía mulheres, escravos e estrangeiros.

²⁹ Assumimos os *gatekeepers* como as pessoas ou grupos, em síntese, os actores, que num sistema (uma organização ou um determinado território, por exemplo) controlam os fluxos de circulação da informação, que exercem o poder de deixar passar ou reter informações de acordo interesses específicos.

que, regra geral, não existe, de todo, uma cultura massificada de influência destes públicos nas decisões políticas, dado que enquanto campo adicional de discussão política, a *Internet* não deixa de ser atingida pelas “blindagens anti-público do nosso sistema político, o que diminui consideravelmente a real dimensão e o real impacto da opinião pública tanto *online* quanto *offline*” (Gomes, 2005: 221). Por outro lado ainda, se o acesso à *Internet* não é capaz de assegurar o incremento da actividade política, menos o será a actividade política argumentativa, uma vez que as discussões políticas *online*, embora permitam e possam potenciar uma participação alargada, são, tal como acontece noutros meios de comunicação de massas, frequentemente dominadas apenas por alguns “fazedores de opinião”. Fica, assim, também, por esta via, comprometida a discussão pública representativa e igualitária. Acresce que, em muitos países (Portugal incluído), conforme algumas pesquisas empíricas têm mostrado, os sítios *Internet* dos partidos políticos potenciam muito pouco a participação dos seus filiados e, menos ainda, dos demais cidadãos/eleitores. Por seu turno, os sítios *Internet* do Governo raramente disponibilizam mecanismos de recepção de opiniões ou sugestões dos utilizadores capazes de produzirem algum tipo de efeito positivo na influência sobre a decisão política. De facto, parece que em Portugal, como noutros países, a disponibilização de informação e a obtenção de recursos (apoio, dinheiro e voluntários) está a ter mais importância do que a promoção da participação (Cardoso, 2008). No fundo, e concordando novamente com Gomes (2005: 221), a esfera política virtual acaba por, no essencial, reflectir a política tradicional, constituindo-se mais como um espaço adicional para a expressão da política do que instrumento reformador radical do pensamento e das estruturas políticas. Além disto, a *Internet* eleva drasticamente uma dificuldade já experimentada desde o desenvolvimento massivo dos meios de comunicação de massa que consiste na necessidade de lidar com um “excesso” de informação e agudiza exponencialmente um novo problema: o do anonimato dos produtores de informação nem sempre verdadeira ou promotora da democracia.

A partir da análise da aplicação das TIC nos países nórdicos, Liébana (2009: 136) conclui que existem vários requisitos indispensáveis para que as TIC possam funcionar como uma ferramenta democrática: ter acesso a um computador e a uma rápida e segura ligação à *Internet*; possuir conhecimentos básicos sobre o uso da *Internet*; ter acesso a uma informação compreensível na rede; possuir habilidade para analisar, interpretar e avaliar a informação na *Internet*; e deter conhecimentos e habilidades para usar a rede em contexto democrático.

Em suma: se as tecnologias tornam a participação na esfera política mais confortável e acessível, elas não são «condição suficiente» para a garantirem, constituindo-se apenas como mais um recurso de entre os dispositivos sociais da prática política (Castells, 2004). Por mais que a *Internet* ofereça novas oportunidades de participação na esfera política, tais oportunidades só serão reais se houver uma cultura de participação cívica e política e sistemas políticos capazes e dispostos a acolhê-la e uma “inclusão digital” dos cidadãos em termos de acesso às tecnologias, por um lado, e de capacitação para o seu uso, por outro. Assim, reforçar a democracia ao ritmo do crescimento e das mudanças técnicas e estruturais supõe a implementação de políticas que tenham em conta factores como a educação, o nível cultural, a identidade e a etnia, uma vez que estes elementos criam e mantêm os fossos digitais (Liébana, 2009: 136).

Considerando que as democracias liberais contemporâneas, umas mais que outras, têm-se revelado menos disponíveis à participação dos cidadãos nas suas instâncias de produção da decisão política, parece-nos que há um apreciável caminho para trilhar no sentido de explorar as potencialidades da chamada democracia electrónica. Assumimos, portanto, uma posição moderada acerca das influências dos novos meios de comunicação no sistema político, na linha de outros autores, como Anthony Giddens (1999, 2000), quando defende que as novas tecnologias podem ser um complemento útil para a conciliação do processo de tomada de decisões políticas com as preocupações correntes dos cidadãos, mesmo sem destronar a democracia representativa (Cardoso, Cunha e Nascimento, 2003). Para tanto é condição necessária uma «cultura de participação» entre os indivíduos e as colectividades, conforme veremos de seguida.

2.5. Participação Cidadã Electrónica (e-participação)

Hoje, em plena «crise» de boa parte dos sistemas de governação baseados na democracia (Castells, 2004: 188; Carneiro, 2007: 30; Santos, 2003), a maioria das pessoas de muitos países democráticos sente a necessidade de uma maior participação dos cidadãos na política (Todd e Karp, 2006; Boyd, 2007). A participação de cidadãos e cidadãs na discussão e processo de decisão é considerada uma das características centrais da boa governação. Essa participação pode ser directa ou

intermediada, através de instituições representativas dos cidadãos, devidamente legitimadas. Importa ter em conta que a «democracia representativa» não significa necessariamente que as preocupações dos cidadãos mais vulneráveis da sociedade sejam tomadas em consideração nos processos de tomada de decisão. A participação necessita de ser informada e organizada, o que significa liberdade de associação e de expressão, por um lado, e uma sociedade civil organizada, por outro.

Quando exercida através do uso das tecnologias, ou seja, no quadro de uma governação electrónica, falamos de participação electrónica (e-participação). Nos últimos anos, os governos têm vindo gradualmente a evoluir para processos mais interativos de envolvimento do cidadão nas políticas públicas, através de processos de e-consulta e e-participação. Contudo, os exemplos de e-participação são ainda escassos e, onde existem, são de natureza experimental e pouco definidos em termos resultados esperados. Para Nahleen Ahmed (2006), o público não está suficientemente bem informado sobre iniciativas de governação electrónica e não existe um mecanismo claro para a integração do resultado desses processos na concepção de políticas eficazes. Para Manuel Castells (2004: 186) a interactividade permite aos cidadãos pedir informações, expressar as suas opiniões e solicitar uma resposta personalizada aos seus governantes. Na verdade, defende o autor, as pessoas poderiam vigiar o seu Governo, algo a que deveriam ter direito, já que, em teoria, o poder reside no povo, em lugar de ser o Governo a vigiar as pessoas. Numa tese de mestrado intitulada “Política de *e-Government* e Participação Política nos Municípios Portugueses” Simone Monteiro dos Santos, ao procurar determinar se existe um efeito positivo do *e-Government* na participação política, concluiu pela existência de um “efeito positivo da política de *e-Government*, condicionado pelo nível de educação, na participação eleitoral, bem como na diferença no nível de participação eleitoral de 1997 para 2001” (Santos, 2006: iv). Acontece, porém, que a maior parte dos estudos e relatórios descrevem um panorama bastante negativo nesta área, com a possível excepção das democracias escandinavas (Castells, 2004: 186).

São vários os factores que obstaculizam um rápido e amplo sucesso no domínio da participação electrónica. A questão da exclusão digital - como vimos, o factor mais importante -, continua a ser uma grande preocupação para os governos de todo o mundo, pois, mesmo em países tecnologicamente avançados, como na União Europeia, o fosso digital é bastante significativo, pese embora o aumento

significativo do acesso a equipamentos e serviços TIC (Ahmed, 2006). Acresce que, mesmo defendendo, que, idealmente, todos devem ser capazes de participar em todas as decisões que a si respeitam ou que as decisões devem ser tomadas após discussão amplamente participada na esfera pública e reflectirem a vontade colectiva³⁰, em termos práticos é impossível que todos os membros de um colectivo participem em todos os processos que lhes dizem respeito. Por um lado, não temos tempo para sermos envolvidos em tudo o que nos respeita nem temos a capacidade para garantir essa participação³¹; por outro lado, a capacidade de aprofundamento, reforço e alargamento do processo democrático através do uso das novas TIC (de que é expoente a *Internet*³²) - que podem facilitar-nos designadamente o acesso a espaços públicos virtuais - é condicionada pela concepção de participação vigente, influenciada pelo modelo de cidadania liberal, que concebe o cidadão como um titular de direitos e a cidadania como um estatuto legal em que ao Estado e às restantes instituições apenas é exigido que possibilitem aos indivíduos as condições para que estes maximizem os seus benefícios e alcancem os seus objectivos, esperando-se que os indivíduos, dotados de todas as condições para participarem politicamente sem ajuda de outrem, cumpram os seus deveres, entre eles o dever de participação activa na vida política do seu país, sem que daí decorra qualquer punição se tal não acontecer (Simões, 2007). Ora, esta concepção é, na generalidade das sociedades, de muito difícil concretização, sobretudo se pensarmos no número de cidadãos excluídos, social e tecnologicamente. Tomemos o exemplo português: se bem que as tecnologias confirmam aos cidadãos, enquanto actores políticos, novas responsabilidades, os actores sociais mais activos na construção da sociedade em rede são as pessoas mais escolarizadas, aquelas que possuem empregos onde a utilização dos conhecimentos é maior, que fazem uma maior utilização dos media, que beneficiam das redes de socialização com familiares e amigos mais

³⁰ Concordando com Habermas, Granado (2004) lembra que as decisões referentes às políticas públicas, para gozarem de legitimidade, devem reflectir a vontade colectiva organizada através da participação política em formas públicas de debate, sendo a esfera pública o local em que os problemas que afectam o conjunto da sociedade devem ser absorvidos, discutidos e tematizados.

³¹ A integração e participação em associações ou movimentos colectivos é uma das formas alternativas para os cidadãos procurarem salvaguardar os seus interesses.

³² Ainda que não seja acessível a todas as pessoas, a *Internet* configura-se como um novo mecanismo de participação cidadã. Este novo meio “não só potencia novas oportunidades de participação e contacto entre as diversas estruturas de poder, como também os seus utilizadores se apresentam como cidadãos mais interessados, participativos e mobilizados para a acção individual e colectiva (Cardoso *et al*, 2005: 317). Antes, já Castells tinha apurado, igualmente em estudos empíricos, que o uso da *Internet* (seja das funcionalidades de correio electrónico, dos *chat*, ou outras) contribui para o incremento das relações sociais com familiares e amigos e estende os contactos sociais em geral e que “a *Internet* parece ter um efeito positivo na interacção social e tende a aumentar o grau de exposição a outras fontes de informação (Castells, 2004: 151), de que são exemplo a televisão, os jornais, os livros, a rádio, o cinema, entre outras. Contrariamente à ideia de que a *Internet* contribui para o isolamento social, verifica-se que parece haver um efeito positivo e acumulativo entre a intensidade das utilizações da *Internet* e a densidade das relações sociais.

aprofundadas, que são caracterizados por uma estrutura de rendimentos menos desigual, que cresceram em democracia, numa escola não autoritária e com meios de comunicação social livres, e que aderiram às novas tecnologias (Cardoso *et al*, 2005: 318). O nível educativo dos cidadãos é, efectivamente, o factor mais importante para determinar a utilização dos serviços de governo, mas há outras variáveis importantes, tais como o rendimento, a situação laboral e a idade (Millard, 2006). Acresce, que “a capacidade das novas TIC para promoverem alterações ao nível do tipo e da qualidade da participação cívica/política dos indivíduos é dependente, entre outros aspectos, da capacidade das autoridades públicas para moldar o seu uso com esse fim e do exercício de uma liderança eficaz (Santos, 2006: 65). Segundo as Nações Unidas, a participação electrónica (e-participação), para ser eficaz, deve constituir-se como uma acção colectiva por parte dos governos nacionais, do sector privado e da sociedade civil orientada para criar novas iniciativas orientadas para o desenvolvimento das TIC e para garantir que a todos, independentemente do contexto socioeconómico, é dada uma oportunidade equitativa no campo da sociedade da informação (United Nations, 2006: iii).

Refira-se que no “jogo” de interacções entre os diversos actores (Cf. Figura 6) - que constitui a participação em projectos orientados para a sociedade da informação - há que ter em conta a definição do papel de cada actor bem como os recursos e capacidades que mobiliza para a prossecução dos seus objectivos (que devem estar devidamente enquadrados e articulados no objectivo principal) e a consequente construção de mecanismos responsabilizadores das acções de cada actor, quer ao nível dos resultados, como dos procedimentos utilizados para os alcançar (Simões, 2007: 34).

Por outro lado, surge como decisivo o nível de confiança entre os vários actores que fazem parte de um “jogo”, que se pretende, de soma positiva (Simões, 2007: 35) e em interacção com o meio envolvente. Rabia Karakaya (2005) sustenta que a estratégia das autoridades locais é desenvolvida de forma muito dependente do ambiente institucional que as rodeiam, mas as instituições, através da forma como são lideradas, podem desempenhar um duplo papel, facilitando ou dificultando o uso da *Internet* para promover a participação democrática. Para a autora, as instituições actuam através de mecanismos regulativos, normativos e cognitivos e podem fazê-lo em direcções diferentes e produzir resultados incompatíveis e inesperados (Karakaya, 2005).

Figura 6: Actores e Stakeholders do Governo Electrónico Local



A existência das novas TIC não garante, por si só, como atrás dissemos, o aumento da participação política. O resultado depende do facto das instituições dominantes apoiarem ou não a utilização da *Internet* para a promoção da participação eleitoral. Aquela autora argumenta, com base na evidência empírica de dados recolhidos no Reino Unido, que existem disparidades significativas entre as perspectivas das diferentes autoridades locais da utilização das novas TIC para promoverem a participação do cidadão. Por sua vez, um estudo sobre e-democracia realizado em 2007, em Espanha, com dados referentes a 18 das 19 regiões e cidades autónomas (Fundación Telefonica, 2008), concluía que 50% das Comunidades Autónomas deste país tem a possibilidade de fazer inquéritos *online* para que o cidadão participe nas questões públicas, mas, apenas 33% desta metade tem de alguma forma em conta as respostas no momento de tomar decisões. Este estudo conclui, ainda, que as Comunidades contam, em menor medida ainda, com outros mecanismos de participação (*fóruns online*, listas de correio electrónico, mensagens por telemóvel, por exemplo) e que 67% delas oferecem a possibilidade de contactar directamente com membros do Governo e 61% com Altos Cargos dessa Administração.

Um dos problemas que podem surgir na aplicação das TIC como mecanismo de promoção de novas formas de participação dos cidadãos refere-se a eventuais expectativas não satisfeitas. De facto, ao fornecerem as suas opiniões e propostas aos órgãos de governo, os cidadãos criam expectativas de valorização das suas

opiniões, as quais, uma vez goradas ou manipuladas podem originar uma descredibilização ainda maior do sistema democrático, afastando mais os cidadãos do cumprimento de uma cidadania activa e empenhada. Na verdade, as representações sociais sobre a actividade política são potencialmente constringedoras da acção. Conforme situou Riesman (1969), as pessoas que “não acreditam que, por via de algo que façam, saibam ou acreditem, possam comprar um pacote político que irá melhorar substancialmente as suas vidas” e, assim, “sujeitos a manipulações ocasionais, tendem a ver a política na maioria das suas formas gerais como se fossem espectadores” (Riesman, 1969: 171), ou seja, tornam-se indiferentes à actividade política. No fundo, não é possível falar do envolvimento dos cidadãos utilizando as novas tecnologias sem discutir a cultura de envolvimento democrático em geral, já que a necessidade de investimento de cada indivíduo para exercer a sua cidadania é distinta, não existindo uma distribuição equitativa *a priori* de recursos (Silva, 2008: 9).

Subsistem, portanto, diversos obstáculos culturais, tecnológicos e políticos a um maior envolvimento dos cidadãos nas práticas de democracia electrónica, os quais podem, segundo Cardoso, Cunha e Nascimento (2003), ser entendidos em torno de três dimensões entrecruzadas: a) um sistema de *mass media*, em que a televisão domina, e no qual os proprietários e produtores de informação procuram manter o seu controlo sobre o acesso aos actores políticos e a consequente ligação destes aos cidadãos; b) um sistema político parlamentar que não promove o contacto directo entre os actores políticos e os eleitores, onde os representantes dos cidadãos (os deputados) vêm a sua acção limitada pelas direcções partidárias e pelos grupos parlamentares, reflectindo uma utilização mais restrita das TIC no campo político; e c) a não motivação dos cidadãos para a participação política, que tende a perpetuar este ciclo vicioso de não apropriação política da *Internet* no quadro parlamentar. A própria concepção de democracia digital não deixa de ser alvo de críticas e apreensões. Entre elas podemos, com Revez (2006: 19), lembrar as seguintes: a) o “perigo” de surgimento de uma “teledemocracia plebiscitária” baseada numa menor racionalização dos cidadãos no momento de tomada de decisão, fosse por reacção impulsiva fosse por influência negativa de maquinações populistas e demagógicas de líderes e grupos organizados que exerceriam a sua acção no quadro da ausência ou menor influência de outras instâncias mediadoras (como os partidos políticos); b) o facto da instituição de procedimentos electrónicos de democracia directa não garantir necessariamente a eficácia necessária ao regular funcionamento da vida e

das instituições políticas; e, ainda, c) o facto de soluções tecnológicas como o televoto e o telereferendo apenas ilusoriamente garantem o «poder ao povo» já que fica por esclarecer quem decide e de que forma e quem define os conteúdos a serem discutidos e votados, por exemplo.

Nesta linha crítica do contributo da *Internet* para a emergência real de novos mecanismos de participação política Manuel Castells (2004) sustenta que “por agora, em vez de fortalecer a democracia através do fomento da informação aos cidadãos e da sua participação, a utilização da *Internet* tende a aprofundar a crise da legitimidade política, proporcionando uma plataforma mais ampla para a política do escândalo” (Castells, 2004: 189-190). O autor esclarece que o problema não é a *Internet*, que não pode substituir a mudança ou a reforma política (Castells, 2004: 197), mas sim o tipo de política que as nossas sociedades estão a gerar e que, em última instância, molda o poder do Estado, num momento em que os Estados estão a enfraquecer numa transformação do seu ambiente de segurança (Castells, 2004: 189-190). Apesar de, neste domínio, a situação ser hoje (2010) bem melhor do que no início da década, não podemos deixar de reconhecer validade nestas perspectivas deste autor, numa atitude que impõe a relativização de perspectivas optimistas sobre a influência das TIC digitais e, em particular da *Internet*, para a promoção do *empowerment* individual e colectivo e a participação nos processos democráticos de discussão e tomada de decisão acerca do desenvolvimento dos territórios (Heeks, 2001).

A diferença entre a participação dos cidadãos em contextos de governação electrónica é, ou pode ser, significativamente diferente da que se opera nos modelos de participação em modelos de governação convencionais (Nath, s.d.) (Quadro 2).

Quadro 2: Participação dos Cidadãos na Governação Digital versus Participação em Modelos Convencionais de Governação

Indicadores de Participação	Modelos de Governação Convencionais	Modelo de Governação Digital
Modo de Participação	Representativa	Individual / Colectiva
Domínio de Participação	<i>In-Situ</i>	<i>Ex-Situ</i>
Abordagem de Participação	Passiva / Reactiva	Pró-Activa / Interactiva
Impacto da Participação	Indirecta / Diferida	Directa / Imediata

Fonte: Nath (s.d.)

Comparando os modelos digitais com os modelos convencionais de participação dos cidadãos, torna-se evidente que a governação digital (isto é, a governação electrónica) pode transformar a «governação representativa» numa forma de governação de «base individual», possibilitar a transição de uma atitude passiva a uma atitude activa face à participação e fazer com que não seja indispensável a presença da pessoa no local de exercício da governação para poder aceder aos serviços. Da mesma forma, com a governação digital é possível que as formas de participação tenham resultados directos, isto é, sem intermediação, e praticamente imediatos ou em «tempo real», o que acrescenta valor em termos de transparência e eficiência na prestação do serviço.

2.6. Obstáculos Ao Governo Electrónico

Os obstáculos à implementação de mecanismos de governo electrónico são inúmeros e de diversa natureza. No âmbito de uma ampla revisão da literatura e de investigação relacionada com a administração em linha (eGoverno), o *Oxford Internet Institute* da *Oxford University* identificou sete principais categorias de obstáculos que podem impedir ou limitar os progressos do eGoverno nos e entre os estados da União Europeia. Malgrado a especificidade do governo electrónico local, muitos desses princípios são adequados também para a análise deste nível de governo. Assim, e de acordo com aquele Instituto, podem ocorrer os seguintes obstáculos (*Oxford Internet Institute*, 2008):

1. Falhas de Liderança: uma falta de liderança adequada ou mesmo de uma visão clara e suficientemente segura do planeamento que elimine bloqueios antes de tornarem obstáculos;

2. Constrangimentos Financeiros: os custos de desenvolvimento, aplicação e manutenção do *e-Government* e / ou a falta de financiamento disponível em inovação e I & D nesta área podem ser importantes constrangimentos. Relativamente a este problema colocam-se também as dificuldades de medir o custo/benefício das iniciativas de *e-Government*;

3. *Digital divide*: as clivagens sociais e económicas - marcadas pela riqueza, idade, género, deficiência, língua, cultura, localização geográfica, tamanho do negócio e outros factores - podem significar que os recursos de *e-Government* são utilizados de maneira muito diferente (ou mesmo não serem utilizados) por diferentes indivíduos, grupos e organizações;

4. Má coordenação: a falta de coordenação e de harmonização entre departamentos ou estados podem pôr um travão à criação de redes e serviços de

e-Government que ultrapassem as fronteiras governamentais, administrativas e geográficas;

5. Inflexibilidade organizacional: a extensão dos processos de *e-Government* pode ser limitada ou bloqueada pela inflexibilidade das respostas às mudanças necessárias nas práticas da administração pública, nos processos e nas estruturas organizacionais;

6. Falta de confiança: receios sobre falta de segurança e salvaguarda da privacidade minam a confiança nas aplicações do eGoverno que envolvem informações pessoais sensíveis, a vulnerabilidade à fraude *online* ou outros riscos abusivos ou ilegais do *e-Government*;

7. Má concepção técnica: falhas no *design* das plataformas tecnológicas, com reflexos a nível da comunicação com outras plataformas, na interface do utilizador ou mesmo na usabilidade de sistemas.

Alegadamente atenta a esta situação, a União Europeia tem vindo a procurar formas de superar estes tipos de barreiras institucionais e sociais, através do seu *Plano de Acção i2010*³³. Em concreto, este plano concretiza um esforço concertado para impulsionar a «sociedade do conhecimento» e contempla medidas significativas relativas ao governo electrónico, já que os estados-membros esperam que o governo electrónico possa contribuir para uma maior satisfação dos utilizadores/clientes (empresas e cidadãos), uma maior transparência e responsabilização dos actores, e menores encargos financeiros administrativos decorrentes da prestação do serviço. Os países parceiros assumiram em 2007, na *Declaração Ministerial sobre e-Government*,³⁴ que as prioridades das suas intervenções devem passar por várias linhas de acção, a saber: reforçar a dimensão europeia através da interoperabilidade entre os Estados-Membros; reduzir a carga administrativa e consequentemente os custos administrativos permitindo uma interacção eficiente e eficaz entre as administrações públicas e os cidadãos e empresas; garantir e assegurar serviços de Governo Electrónico a todos os cidadãos, particularmente junto dos mais desfavorecidos económica e socialmente; e envolver os cidadãos nos processos políticos e aumentar a transparência dos mesmos.

³³ A iniciativa comunitária “i2010 - *European Information Society 2010*” foi adoptada pela Comissão Europeia em Junho de 2005.

³⁴ Esta declaração foi aprovada em Setembro de 2007, em Lisboa, por ocasião da 4ª. Conferência Ministerial sobre *eGovernment*, promovida por Portugal no âmbito da presidência da União. Pode ser consultada em http://www.megovconf-lisbon.gov.pt/images/stories/ministerial_declaration_final_version_180907.pdf.

Não sendo nosso propósito a prescrição, lembramos aqui um conjunto de factores críticos de sucesso relativos à implementação de uma estratégia de *e-Government*³⁵:

1. Reforma dos processos: o *e-Government* não é a automatização dos processos existentes, mas, sim, a criação de novos processos e reformulação das relações existentes entre o Governo e os cidadãos. É necessária uma análise cuidada das funções ou operações para as quais se quer aplicar as novas TIC, detectar os estrangulamentos existentes e corrigi-los. Impõe-se planear cuidadosamente, agilizar e consolidar processos no *back-office* antes de os disponibilizar electronicamente.

2. Liderança: é necessário o envolvimento aos diferentes níveis de Governo, quer dos funcionários públicos de todos os departamentos, quer dos responsáveis políticos. Impõe-se uma liderança política forte, que assegure o compromisso a longo prazo dos vários actores e consiga angariar os recursos disponíveis.

3. Investimento estratégico: é necessário, aos diferentes níveis de governo, que os responsáveis definam com clareza quais os objectivos a atingir, o caminho a seguir, e estabeleçam o sistema de avaliação do sucesso relativo de cada projecto a implementar aos diferentes níveis de Governo. A implementação dos diferentes projectos que suportam o desenvolvimento de uma 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.

4. Colaboração: A política de *e-Government* deve ser aberta à sociedade, à colaboração dos cidadãos/clientes, do sector privado e de outros departamentos do Governo, para que sejam garantidas a qualidade do serviço e a acessibilidade de todos, a fim de serem maximizados os benefícios e a partilha de conhecimentos.

5. Compromisso cívico: para que haja um compromisso cívico efectivo dos cidadãos, os responsáveis políticos e outros responsáveis pelo desenho e implementação da estratégia de *e-Government* devem encorajar a consulta e participação dos *stakeholders* (cidadãos, empresas, organizações sociais e outras organizações governamentais) na definição da estratégia, de forma a adquirirem conhecimento sobre o que os agentes externos à organização, mas com interesse nela, entendem como aquilo que o *e-Government* deve proporcionar. Os responsáveis devem preocupar-se em informar os cidadãos das suas escolhas, explicá-las e fomentar o compromisso com estes, já que a implementação do *e-Government* só tem interesse se os cidadãos o entenderem e utilizarem.

³⁵ A este propósito, veja-se, também, o que propõe Gouveia (2004).

2.7. Considerações Finais

Conforme exposto, existe uma relação estreita entre diversas dimensões do conceito de governo electrónico (administração electrónica, democracia electrónica, a governação, e a participação electrónica) que integram as agendas políticas dos governos um pouco por todo o mundo, particularmente nos países mais desenvolvidos.

Particularmente no que respeita à administração electrónica, constatamos que os desafios não se situam, de forma decisiva, ao nível das tecnologias (*hardware* e *software*), que hoje existem profusamente, mas sim, sobretudo, à falta de lideranças adequadas capazes de mobilizar os actores (internos, em primeira instância) e à concretização de novos programas de gestão da mudança e de redesenho dos procedimentos administrativos centrados no cliente/cidadão, os quais têm impacto praticamente em todos os níveis organizacionais. No futuro, crê-se que, com a maioria dos países a atingir um elevado nível de maturidade na disponibilização *online* e sofisticação dos seus serviços públicos, a “internacionalização” cada vez maior da *Web* e o aparecimento de equipamentos móveis com funcionalidades de acesso à *Internet*, as equipas de desenvolvimento tenderão tendencialmente a prestar maior atenção a questões como a acessibilidade, a disponibilização dos conteúdos em mais do que uma língua, a criação de formatos adaptados a pessoas com limitações e o desenvolvimento de novos canais de acesso. Precisamente neste ponto, o conceito de governo electrónico poderá evoluir para a integração da mobilidade (*mGovernment*), potenciando o surgimento de novos serviços, mais inteligentes, proactivos, personalizados e centrados no utilizador (Campos, 2007).

Verificamos que, em plena “crise da democracia representativa” e num contexto de eventual transição para uma “democracia participativa”, as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) podem, malgrado os obstáculos existentes, alavancar esses processos, assumindo-se como *ferramentas* potenciadoras de sistemas democráticos mais transparentes e mais permeáveis ao envolvimento e participação efectiva dos cidadãos. Novos mecanismos de informação e interacção e participação política proporcionados pelas TIC podem, portanto, permitir formas mais estreitas de relacionamento entre os cidadãos e os seus representantes, já que possibilitam trocas mais frequentes de *inputs* e *outputs* entre os actores políticos dos sistemas democráticos. Mas, será prudente retirar algumas lições das experiências desenvolvidas no governo electrónico, quando se fala no envolvimento do cidadão. A

primeira lição diz-nos que a tecnologia é um facilitador, não a solução. Ou seja: para tirar o maior partido das TIC é necessária a integração com as tradicionais ferramentas *offline* de acesso à informação, consulta e participação do público no processo de decisão política. Em segundo lugar, deve ponderar-se que, se o fornecimento de informações *online* é uma condição essencial para o envolvimento das pessoas, nem sempre a quantidade de informações significa maior qualidade na interacção. Por isso, uma promoção activa e uma moderação competente e eficaz são requisitos fundamentais dos recursos disponíveis para uma as consultas *online*. Em terceiro lugar, deve reconhecer-se que os obstáculos a um maior envolvimento dos cidadãos *online* no processo de decisão política são de natureza diversa (sobretudo políticos, culturais, organizacionais e tecnológicos) e que para ultrapassar estes desafios será necessário um maior esforço para aumentar a consciencialização das vantagens destes processos, tanto nos governos como nos cidadãos.

Acresce que, demasiadas vezes, as práticas de *e-Government* mostram que fica subvalorizada a dimensão de envolvimento directo dos cidadãos no processo de tomada de decisão política e são relegadas para segundo plano a sua participação política e as condições de exercício dessa mesma participação (Cardoso, Cunha e Nascimento, 2003). Neste sentido, e tomando como exemplo a realidade do *e-Government* no seio da União Europeia, a Comissão das Comunidades Europeias reconhece que apesar das políticas já implementadas ou em desenvolvimento em diversos sectores, é ainda necessário reforçar a intervenção pública coordenada em diferentes níveis (europeu, nacional, regional e sobretudo local) bem como um forte e constante empenho e sinergia dos principais actores, desde governos, sector privado e sociedade que, através de diversas formas, possam contribuir para garantir uma «sociedade do conhecimento» mais sustentável e mais inclusiva.

O futuro do governo electrónico, enquanto conceito abrangente, está dependente da possibilidade de acesso e capacidade de uso das tecnologias, o mesmo é dizer da «inclusão electrónica». Por isso, justifica-se implementar políticas públicas especialmente orientadas a aquisição de competências por parte de grupos mais expostos ao risco de exclusão social, bem como intensificar os esforços orientados quer para a identificação e criação de conteúdos relevantes para os diferentes cidadãos, incluindo os de baixos rendimentos e comunidades, quer para a eliminação das barreiras aos menos escolarizados, minorias sociais, idosos e pessoas portadores

de deficiência de aceder a esses conteúdos (Commission of the European Communities, 2005: 27), no quadro do necessário relacionamento com a administração pública, seja central, regional ou local. Obviamente, cabe também aos cidadãos um importante papel no resgate aos diversos órgãos de governo de uma maior centralidade no cidadão nos momentos de concepção dos serviços públicos, bem como de uma maior responsabilização dos detentores dos cargos públicos. Cabe-lhes, pois, um papel mais activo no exercício da democracia que passe por maior participação, maior supervisão e maior controlo dos poderes públicos, mesmo sabendo-se da incapacidade efectiva de exercício dos direitos e do cumprimento dos deveres e da falta de uma cultura da liberdade e de responsabilidade cívica (Vidigal, 2003: 226). Efectivamente, uma “boa” governação dos territórios deve ter subjacente o envolvimento e a aproximação dos actores (Simões, 2008: 35).

A penetração progressiva das TIC no tecido socioeconómico, assim como as exigências crescentes para a adopção de um novo modelo de governança adaptado à «Sociedade da Informação», tornaram necessária uma análise aprofundada sobre a utilização das novas tecnologias enquanto ferramentas privilegiadas para o envolvimento e participação dos cidadãos no edifício democrático. Tal conhecimento exige a tomada em consideração dos contextos locais específicos em que se desenvolvem estas práticas de imersão das tecnologias digitais no tecido socioeconómico, ou seja, considerando, designadamente as práticas laborais, os valores, as competências, os habituais usos das tecnologias e os tradicionais mecanismos de participação usados, já que, como sabemos, as próprias características dos governos locais afectam o grau de adopção da participação electrónica dos cidadãos (Medaglia, 2007), e devem considerar uma visão integrada do governo electrónico (Grande, Araujo e Serna, 2002) que englobe a prestação de serviços (e-administração), passando pelo fomento da consulta e extensão dos processos democráticos (e-democracia) e a dinamização dos processos de elaboração das políticas públicas (eGovernança).

Neste quadro, convém estabilizar algumas ideias acerca do governo electrónico que nos afastem de qualquer tendência para o “tecnologismo”:

a) As tecnologias são instrumentos, são facilitadores, meios (mais uns) e não necessariamente uma solução para todos os problemas da administração pública ou da democracia, e, por isso, devem ser complementares aos meios tradicionais de

contacto (*offline*), sobretudo em territórios em que por dificuldade de acesso ou de uso, não seja possível a todos os cidadãos usarem as tecnologias digitais;

b) O fornecimento de informações *online* é uma condição essencial para o uso e o envolvimento dos cidadãos, mas quantidade não significa qualidade, pelo que a promoção activa e uma moderação competente, atempada e eficaz são requisitos fundamentais para as consultas *online*.

c) Os obstáculos a um maior envolvimento dos cidadãos *online* no processo de decisão política são de diversa natureza; com destaque para os obstáculos de natureza cultural, organizacional e tecnológica.

d) Para ultrapassar os obstáculos e os desafios inerentes ao desenvolvimento do governo electrónico, será necessário um maior esforço dos actores interessados para aumentar a consciencialização e a participação dos últimos destinatários - os cidadãos e as organizações/empresas - e políticas públicas estratégicas, aspecto sobre o qual reflectimos no ponto seguinte.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL

Geralmente apresentadas sob a forma de um *programa de acção governamental* num sector da sociedade ou num espaço geográfico (Mény e Thoening, 1989), as políticas públicas, são mais do que um processo de decisão em que participa um certo número de actores. Elas constituem o lugar em que uma determinada sociedade constrói a sua relação com o mundo e, por isso, devem ser analisadas como processos através dos quais são elaboradas as representações com que a sociedade se dota para compreender o real e concebidos os instrumentos para agir sobre o real percebido. Trata-se de um processo cognitivo e um processo prescritivo (Fontoura, 2008: 7).

Hoje, nas políticas públicas, o Estado é um actor de mediação e articulação de “um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais” (Santos, 2006: 338).

Ao integrar um vasto leque de políticas públicas orientada para o desenvolvimento da «Sociedade da Informação», o *governo electrónico local* tem merecido uma aposta dos estados membros da União Europeia como meio para dotar de maior eficácia e eficiência a prestação de serviços ao cidadão/cliente, concretizando um novo paradigma de administração pública “centrada no cidadão” (cliente) e potenciando a emergência de novos mecanismos de participação democrática capazes de contribuir para um desenvolvimento mais “harmonioso” dos territórios. Crê-se que “com a crescente ligação em rede das administrações locais, regionais e nacionais em toda a UE com vista a uma governação em múltiplos níveis, e com o apoio das novas tecnologias, está a ser criado gradualmente um ‘Espaço público europeu’ mais integrado para os cidadãos e as empresas da UE” (Commission of the European Communities, 2003: X) e que “o eGoverno deve ter um ponto focal estratégico: a realização dos objectivos de Lisboa, ou seja, a redução dos obstáculos ao mercado interno dos serviços e à mobilidade na Europa e a efectiva realização de políticas nacionais e do desenvolvimento regional ou local” (Commission of the European Communities, 2003: 4).

Em Portugal, várias políticas públicas têm contribuído para o desenvolvimento deste desígnio. São exemplos os projectos de Cidades e Regiões Digitais e o *Simplex Autárquico*, que contemplam, entre outros, objectivos de modernização

administrativa através das TIC. Contudo, as potencialidades e constrangimentos dos locais (configurações organizacionais, os recursos disponíveis, capacidade das lideranças, etc., etc., entre outros aspectos a desenvolver...), as redes e as estratégias e de actores são muito diversas de região para região, o que tem originado dificuldades várias no sentido de se alcançarem impactos significativos para a sociedade, considerando a dimensão do investimento realizado. Apesar deste tipo de realizações (muitas delas promovidas ou apoiadas pela Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação - APDSI) envolverem, entre outros, um conjunto diversificado de reputados académicos, esta temática relacionada com os impactos dos projectos orientados para o desenvolvimento da sociedade do conhecimento, em geral, e do governo electrónico, em particular, está muito pouco estudada numa perspectiva sociológica, em Portugal como na Europa³⁶. Isto apesar da sociologia contemporânea, mais afastada das explicações causais meramente sincrónicas, contemplar crescentemente a preocupação de considerar os processos de formação e de evolução das políticas públicas e dos dispositivos da acção pública, sendo esta bastante caracterizada pelas incertezas ligadas à complexidade das redes, à multiplicidade dos actores, ao enredo dos procedimentos de decisão (Ferreira, 2003: 65).

É com este enquadramento que, neste tópico, procuramos situar o interesse crescente da União Europeia pelo governo electrónico e, por conseguinte, dos seus estados membros, como Portugal, e sistematizar o conjunto de políticas públicas que têm vindo a ser tomadas e concretizadas nestes territórios, no âmbito do governo electrónico, em geral, e do governo electrónico local em particular. Neste enfoque, assumimos o Estado como um actor e uma instituição, ou seja, no quadro da sociologia da acção colectiva, pelo que não podemos apreender a sua natureza a não ser como um conjunto de organizações através das quais os agentes públicos se mostram mais ou menos capazes de desencadear acções políticas, afectar a cultura política, encorajar a formação de certos grupos e potenciar ou constranger a acção colectiva.

³⁶ De resto, por serem de cariz predominantemente cultural, tem sido muito difícil transpor os “défices de reflexão estratégica” existentes acerca de temas relativos ao desenvolvimento dos territórios (Simões, 2007: 30).

3.1. Políticas Públicas Para O Governo Electrónico Na União Europeia

A pesquisa de 2008 da Organização das Nações Unidas sobre governo electrónico (ONU, 2008) mostra que existem grandes diferenças entre as cinco grandes regiões do mundo objecto de análise, em termos de nível de prontidão para o governo electrónico (*e-Government readiness*). A Europa, com um índice de (0.6490) apresenta uma clara vantagem sobre as outras regiões, sendo seguida pelas Américas (0.4936), Ásia (0.4470), Oceânia (0.4338) e África (0.2739), sendo que a Ásia e a Oceânia ficam ligeiramente abaixo da média mundial (situada em 0,4514), e África muito mais desfasada das restantes regiões. Segundo esta organização, uma grande parte do sucesso dos países europeus tem sido o investimento em infra-estrutura e conectividade, mais concretamente na infra-estrutura de banda larga.

No *ranking* dos países a Suécia (0,9157) supera os Estados Unidos (0,8644 - equivalentes à quarta posição) como líder e os outros dois países escandinavos ocuparam o segundo e terceiro lugares (respectivamente, Dinamarca, com 0,9134 e Noruega, com 0,8921). Dos primeiros 35 países do *ranking* apresentado no referido *survey*, nenhum é Africano, das Caraíbas, da América Central, da Ásia Central, da América do Sul e das regiões do sul da Ásia, o que mostra bem da desigualdade existente à escala global em termos de grau de prontidão para o governo electrónico.

No que respeita ao envolvimento dos cidadãos no governo electrónico, o *ranking* de 2008 apresenta algumas diferenças. Neste caso, o índice de participação electrónica (e-participação) revela um modesto sentido ascendente em 189 países (comparado com 179 em 2005). Os Estados Unidos lideram este índice, principalmente devido à ampliação dos mecanismos de informação e de consulta, o que permitiu aos cidadãos serem mais interactivos com o seu governo. O segundo lugar da lista é ocupado, de perto, pela República da Coreia (0,9773), seguida de dois países europeus: a Dinamarca e a França (ambas com 0,9318 de índice de participação electrónica).

O Governo Electrónico é assumido pela União Europeia como um processo estratégico para melhorar a relação dos cidadãos e das empresas com a Administração Pública, contribuindo decisivamente, a par disso, para a sua modernização (Mateus, 2008).

Governo Electrónico é um dos pilares do *eEurope*, uma iniciativa que faz parte da *Estratégia de Lisboa* para tornar a União Europeia na economia mais competitiva e dinâmica, com melhoria no emprego e na coesão social.

Numa primeira fase, foi lançado o Plano de Acção *eEurope 2002*³⁷, aprovado pelo Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (Portugal), em Junho de 2000. Em 2002, este plano de acção deu lugar ao *eEurope 2005*, apresentado também em Junho, no Conselho Europeu de Sevilha³⁸. No início de 2005, as dificuldades reveladas pela conjuntura económica internacional e comunitária, levaram à revisão das metas fixadas no âmbito da Estratégia de Lisboa, recentrando-a na importância do crescimento económico e no emprego e reforçando algumas dimensões da sua governação e propondo maior simplificação e transparência de procedimentos. Surge, então, a iniciativa *i2010 - Sociedade de Informação Europeia para o Crescimento e Emprego*³⁹, com três prioridades: a) a realização de um espaço europeu único de informação, com vista a promover um mercado interno aberto e competitivo para a sociedade da informação e os meios de comunicação social; b) o reforço da inovação e do investimento na investigação sobre as tecnologias de informação e comunicação (TIC); e, c) uma sociedade da informação europeia, baseada na inclusão e na necessidade de dar prioridade à melhoria dos serviços públicos e da qualidade de vida.

Um ano mais tarde (2006), no Conselho Europeu da Primavera, os Estados Membros adoptam objectivos comuns em matéria de protecção social e inclusão social, a saber: a) promover a coesão social e a igualdade de oportunidades para todos, através de políticas de inclusão social e sistemas de protecção social adequados, acessíveis, financeiramente viáveis, adaptáveis e eficientes; b) interagir de perto com os objectivos de maior crescimento económico e mais e melhores empregos fixados em Lisboa e com a estratégia de desenvolvimento sustentável da UE; c) reforçar a governação, a transparência e a participação dos agentes relevantes na concepção, aplicação e acompanhamento das políticas.

A 12 de Junho desse mesmo ano, em Riga (Letónia), os ministros de 34 países europeus aprovaram uma acção pan-europeia que visa ajudar os cidadãos a remediar as suas desvantagens económicas, sociais, escolares, geográficas ou ligadas a deficiência através das tecnologias da informação e a comunicação. Referimo-nos ao

³⁷ O documento pode ser consultado *online* a partir do seguinte endereço http://www.inst-informatica.pt/servicos/informacao-e-documentacao/biblioteca-digital/sociedade-da-informacao/acte_eEurope_2002_en.doc/view

³⁸ A Comunicação da Comissão Europeia levada ao Conselho Europeu de Sevilha pode consultar-se no seguinte sítio: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:PT:PDF>.

³⁹ Cf. http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm (consultado em 02 de Maio de 2008).

programa *eInclusão* (participação de todos na Sociedade da Informação) que assumia os objectivos de, até 2010, reduzir de metade o número de pessoas que não utilizam a *Internet* nos grupos ameaçados pela exclusão, assegurar a pelo menos 90% do território europeu um acesso à *Internet* de elevado débito, e tornar acessíveis todos os sítios *web* públicos.

Dando continuidade à aposta nas TIC como elemento central das políticas de desenvolvimento dos países da União Europeia (UE), a 4ª. Conferência Ministerial de *e-Government*, realizada em Setembro de 2007, em Lisboa, sublinhou o reconhecimento do papel fundamental que o governo electrónico desempenha crescentemente no contexto internacional. Assim, os ministros presentes assumiram unanimemente o seu compromisso para continuarem a melhorar os serviços públicos oferecidos aos cidadãos e às empresas através da utilização das TIC e a necessidade de partilhar o conhecimento e as boas práticas e reforçarem a cooperação com outros países, em particular os Estados africanos. Não se estranha, pois, que, hoje, os peritos do grupo de trabalho ESDIS - *Employment and Social Dimension of the Information Society* da União Europeia⁴⁰ assumam o desenvolvimento de competências apropriadas ao uso eficiente dos “serviços em linha” como uma das medidas que pode contribuir para a prevenção da “exclusão digital”.

Entretanto, 2010 parece marcar o início de um novo ciclo do plano de acção para a Sociedade da Informação no âmbito da estratégia europeia UE2020. Na sequência da comunicação da Comissão intitulada “Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” e dos debates havidos no Conselho, o Conselho Europeu de 26-26 de Março de 2010 debateu a nova Estratégia da União Europeia para o Emprego e o Crescimento e fixou os grandes objectivos por que norteará a sua implementação e os mecanismos para um melhor acompanhamento. Por sua vez, a Comissão Europeia aprovou uma comunicação “Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” (Comissão Europeia, 2010) e uma “Uma Agenda Digital para a Europa” (European Commission, 2010), com o objectivo de acelerar a disponibilização e desenvolvimento da *Internet* de alta velocidade e colher os benefícios de um mercado único para as famílias e as empresas. As linhas gerais desta iniciativa que, nas políticas europeias para a Sociedade da Informação, se segue à iniciativa “i2010 - Uma Sociedade da Informação Europeia para o

⁴⁰ Cf. http://ec.europa.eu/employment_social/knowledge_society/esdis_en.htm (consultado em 05 de Junho de 2008). Este grupo de peritos está também igualmente muito interessado na problemática do desenvolvimento do capital humano e social na «sociedade do conhecimento».

Crescimento e o Emprego” do período 2005-2010, passam pela apropriação dos alegados benefícios económicos e sociais sustentáveis do mercado único digital baseado na *Internet* rápida e ultra-rápida e na interoperabilidade, contribuindo para os objectivos de acesso à banda larga para todos até 2013 e de acesso à *Internet* a velocidades muito mais altas, superiores a 30 Mbps, até 2020, assegurando que 50 % ou mais das famílias europeias podem dispor de ligações à *Internet* superiores a 100 Mbps. Concretamente, a Comissão Europeia (2010) assume o compromisso de trabalhar no sentido de concretizar as seguintes medidas:

- a) Criar um quadro jurídico estável que estimule os investimentos numa infraestrutura aberta e concorrencial de acesso à *Internet* de alta velocidade e nos serviços conexos;
- b) Desenvolver uma política do espectro eficiente;
- c) Facilitar a utilização dos fundos estruturais da UE na prossecução desta agenda;
- d) Criar um verdadeiro mercado único de conteúdos e serviços em linha (por exemplo, serviços Web seguros e mercados de conteúdos digitais transfronteiras a nível da UE, que ofereçam níveis elevados de confiança e segurança, um quadro normativo equilibrado com regimes jurídicos claros, que promova as licenças multiterritoriais, a protecção e remuneração adequada dos titulares dos direitos e o apoio activo à digitalização do rico património cultural europeu, e que possa influenciar a governação global da *Internet*;
- e) Reformar os fundos de investigação e inovação e aumentar os apoios no domínio das TIC, com vista a reforçar a capacidade tecnológica da Europa em domínios estratégicos essenciais e criar condições para que as PME de elevado potencial de crescimento conquistem os mercados emergentes e estimular a inovação no domínio das TIC em todos os sectores económicos;
- f) Promover o acesso e a adopção da *Internet* por todos os cidadãos europeus, nomeadamente através de acções de apoio à literacia digital e à acessibilidade.

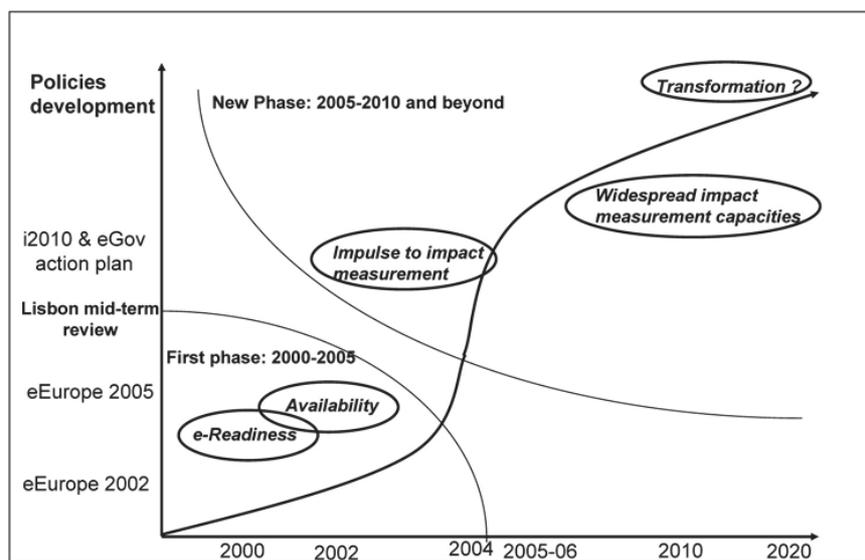
Em conformidade com estas finalidades, cada um dos Estados-Membros deverá concretizar diversas medidas, a saber:

- a) Elaborar estratégias operacionais para a *Internet* de alta velocidade e direccionar o financiamento público, incluindo os fundos estruturais, para áreas não completamente cobertas pelo investimento privado;

- b) Estabelecer um quadro jurídico de coordenação das obras públicas para reduzir os custos de implantação das redes;
- c) Promover a criação e utilização de serviços em linha acessíveis e modernos (por exemplo, a administração pública em linha, os serviços de saúde em linha, a casa inteligente, as competências digitais e a segurança).

Estes marcos históricos das políticas da União Europeia proporcionados pelos vários instrumentos de políticas públicas, atrás referidos, estão intimamente ligados às fases de desenvolvimento do governo electrónico neste território (Cf. Figura 7). A primeira fase, que decorreu entre 2000 e 2005, é balizada pelos programas *eEurope 2002* e *eEurope 2005* e consiste, essencialmente, numa fase de criação de infraestruturas tendentes à garantia de prontidão tecnológica (*eReadiness*) para tornar possível o governo electrónico nos Estados Membros e de avaliação dos projectos concretizados. A partir de 2005, ocorre uma nova fase, marcada pela reflexão e medição da avaliação de impacto baseada nas políticas contidas no *i2010 eGovernment Action Plan*.

Figura 7: Fases do Governo Electrónico e Objectivos da União Europeia para 2010



Fonte: Codagnone e Wimmer (2007: 188)

3.2. Políticas Públicas Para O Governo Electrónico Em Portugal

Em Portugal, desde os primeiros grandes momentos de discussão pública das questões relacionadas com a sociedade da informação⁴¹, ocorridos na segunda metade da década de 90 do século XX, a democraticidade do acesso à *Internet* e o desenvolvimento de um «Estado aberto» foram sendo dois dos principais objectivos das políticas públicas para a sociedade da informação (Montargil, 2007: 247), particularmente no âmbito dos projectos de «cidades e regiões digitais»⁴². De facto, o *Guia de Operacionalização Cidades e Regiões Digitais* determinava que, dentre as várias componentes a privilegiar, deveria constar o desenvolvimento de uma administração pública mais próxima do cidadão, enquanto dimensão do chamado “governo electrónico local”. Concretamente, o XV Governo constitucional assumia aí “a modernização da administração pública [como] um tema central no desenvolvimento da Sociedade da Informação” (POSI, 2003: 17)⁴³. As TIC eram, assim, elevadas a principais elementos facilitadores e aceleradores da modernização, se bem que se entendesse que para facilitar a sua adopção e difusão em todos os níveis organizacionais das instituições públicas locais, a implementação destas tecnologias deveria ser sempre acompanhada por programas de gestão da mudança e redesenho de procedimentos administrativos. O objectivo seria a melhoria e simplificação da vida dos cidadãos através de um novo tipo de relação da administração pública local com o cidadão, que deveria passar a ser acompanhado de forma personalizada e pro-activa ao longo da sua vida (POSI, 2003: 17).

⁴¹ Na verdade, se bem que seja a partir da segunda metade da década de 90, com a publicação, em 1997, do Livro Verde para a Sociedade da Informação (Missão Para a Sociedade da Informação, 1997), que o debate sobre o impacto das TIC e do governo electrónico na administração pública ganham maior expressão, essa reflexão começou alguns anos antes, sobretudo no quadro da disponibilização dos serviços do chamado Infocid. Este serviço nascido formalmente em 1991, contou com muito pouca visibilidade política até 1994-1995 (Vidigal, 2003). Inicialmente disponível ao público em quiosques multimédia, o Infocid foi, com o final do XII Governo Constitucional (1991-1995), “um dos primeiros sistemas da Administração pública portuguesa a ser disponibilizado na *Internet* e com a particularidade de ser gerado automaticamente a partir da mesma aplicação que alimentava os quiosques e outras formas de difusão” (Vidigal, 2003: 231).

⁴² O *Guia de Operacionalização Cidades e Regiões Digitais* estabelecia que “os Projectos a promover no âmbito da Iniciativa “Cidades e Regiões Digitais” deverão ser o veículo integrador de uma visão estratégica de desenvolvimento regional baseada na Sociedade de Informação” (POSI, 2003).

⁴³ O POSI é o acrónimo do *Programa Operacional para a Sociedade da Informação*, posteriormente transformado no *Programa Operacional para a Sociedade do Conhecimento - POS_C*. Ambos os programas surgem enquadrados no *Plano de Acção para a Sociedade de Informação* (de Junho de 2003), principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal.

Desde 2003 tem vindo a ser implementado o *Plano de Acção para a Sociedade de Informação*⁴⁴, cuja vertente de «dinamização regional» pretende abarcar todo o conjunto de conteúdos e serviços digitais relevantes para os habitantes, visitantes, empresas e demais organismos que constituem as “forças vivas” da região, nas múltiplas vertentes sectoriais, designadamente Educação, Saúde, Emprego, Cultura, Sociedade, etc. É neste contexto que foi pensado o *Programa Cidades e Regiões Digitais*.⁴⁵

⁴⁴ O Plano tem como objectivos: “apresentar uma perspectiva global e integrada das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento da Sociedade da Informação; assumir um compromisso transparente em redor de um desígnio ambicioso que mobilize a sociedade portuguesa como um todo; estabelecer objectivos concretos e concertados entre organismos e entre os sectores público e privado; instituir mecanismos de monitorização e reporte regular; e identificar um conjunto reduzido e coerente de projectos emblemáticos que propiciem resultados de elevado impacto e efeito mobilizador”. O documento está disponível em <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/F8C90614-886C-4E5A-B725-7CED9FED3A8B/0/UMIC1.pdf> (consultado em 12 de Agosto de 2008).

⁴⁵ Embora muitos autores tenham proposto definições para cidade digital (Toffler, 1984; Ishida, 2000; Silva, 2004; Campà, 2005; apenas para citar alguns autores), não existe ainda um consenso em torno da melhor definição para cidade digital (Zancheti, 2001). Não raras vezes, termos diferentes surgem para designarem a mesma realidade. São exemplos: cibercidade, cidade virtual, município digital, município virtual, cidade electrónica, cidade Inteligente” (Silva, 2004) ou, ainda, telecidade (Virilio, 1993). As definições que se utilizam variam de país para país, em função do seu grau de desenvolvimento ou de industrialização, pelo que ainda não existe consenso sobre o termo cidade(s) digital(ais) Zancheti (2001). Alvin Toffler (1984) considera a cidade digital como o estágio evolutivo de capacitação de uma comunidade num sistema tecnológico de informação, cujo objectivo final é atingir a reestruturação interactiva da vida social. Já para Zancheti (2001) as cidades digitais são “um sistema de pessoas e instituições conectadas por uma infra-estrutura de comunicação digital (a *Internet*) que tem como referência uma cidade real cujos propósitos variam e podem incluir um ou mais dos seguintes objectivos: 1) Criar um espaço de manifestação política e cultural das pessoas e grupos; 2) Criar um canal de comunicação entre as pessoas e grupos; 3) Criar canais de comunicação e negociação entre a administração municipal e os cidadãos; 4) Favorecer uma maior identificação dos moradores e visitantes com a cidade referência; 5) Criar um acervo de informações das mais variadas espécies e de fácil acesso sobre a cidade referência” (Silva, 2004). Numa perspectiva ampla e flexível poderemos entender a cidade digital como o contexto de âmbito local em que: a) exista uma considerável implantação da «sociedade da informação», tanto no conjunto dos cidadãos (seja no âmbito da sua residência, do trabalho ou da utilização em serviços públicos), como das empresas e instituições em matérias como a teleadministração, o teletrabalho, a teleformação, a telemedicina, a gestão de serviços de uso público, as aplicações para colectividades com necessidades especiais, as aplicações sobre cultura, turismo, as aplicações de tipo residencial e móvel, a produção de conteúdos, etc.; b) onde a administração pública constitui o motor integrador da iniciativa; c) a interacção seja baseada principalmente em redes de alta velocidade; d) e desde que uma parte considerável da população esteja formada em aplicações telemáticas e, em particular, no uso de *Internet*. As cidades e regiões digitais podem tornar-se “inteligentes”⁴⁵ quando, segundo esclarece Komninos (2002), “a criação do ambiente digital é combinado com a comunidade real de agentes caracterizados por um elevado nível de conhecimento e inovação, incluindo as seguintes componentes: a) uma comunidade em determinada área geográfica que promove a partilha de conhecimento e a inovação; b) uma infra-estrutura baseada em tecnologias de informação e comunicação que optimizam a gestão do conhecimento, desenvolvimento tecnológico e a inovação”. Na perspectiva do Governo português, uma cidade (ou região) digital é “uma rede de infra-estruturas digitais, instituições e competências que dão suporte ao desenvolvimento de capital social e à criação, acumulação e difusão de conhecimento sobre um determinado território” (POSI, 2003: 15), através da qual se procura “(a) reforçar o capital social de uma região, (b) estimular a aprendizagem contínua e (c) embeber as tecnologias de informação na rotina diária do governo local e da sociedade civil, de forma a aumentar a competitividade através de sistemas de inovação regionais, melhorar a qualidade de vida nas áreas rurais e urbanas, promover a participação dos cidadãos e desenvolver a economia de uma área geográfica de forma sustentada” (POSI, 2003: 15). Em suma e em sentido lato, a cidade digital apresenta-se como uma rede de informação e comunicação de características sociopolítica, económica e cultural, constituída por computadores, linhas telefónicas e ligações electrónico-digitais que interligam, numa localidade (melhor, num território), cidadãos, empresas e demais organizações de sectores públicos e privados.

Podemos conceber os projectos de “cidades e regiões digitais”⁴⁶ como projectos de um território concreto (um distrito, por exemplo) suportados por tecnologias digitais orientados para o desenvolvimento da «sociedade da informação»⁴⁷ e dinamizados em parcerias alargadas que envolvem vários tipos de actores (câmaras municipais, universidades, centros tecnológicos, associações de municípios, associações comerciais e/ou empresariais, associações de desenvolvimento, grandes empresas de tecnologia e inovação, cientistas, grupos cívicos, entre outros). Ou seja: trata-se de projectos que têm na sua génese a concepção de que as políticas de desenvolvimento devem emergir a partir de (e ser concretizadas por) actores do território, que devem agir e interagir, potenciando a criatividade e a autonomia num processo tendente ao almejado desenvolvimento. Qualquer iniciativa de «cidade digital» deve ter como principais objectivos a qualidade de vida dos cidadãos, a competitividade económica e a integração social, pois, tal como dizem Serrano et al (2005), mais do que a criação ou ampliação de redes ou de outras infra-estruturas tecnológicas importa que os investimentos em projectos deste tipo se traduzam numa elevação efectiva dos indicadores de desenvolvimento económico e social dos territórios e das suas populações.

Obviamente, por respeitarem a territórios concretos e diferentes, os projectos de cidades digitais não apresentam todos a mesma configuração, existindo uma variedade de actuações (umas mais complexas e/ ou com mais custos que outras, que um grupo (de parceiros) pode empreender para transformar o contexto segundo as novas tendências da sociedade da informação.

Em Portugal cedo se compreendeu a importância deste tipo de projectos capazes de contribuir para uma «revolução societal». De facto, a iniciativa “Cidades Digitais” foi criada entre 1998 e 2000, no âmbito das políticas públicas para o desenvolvimento da «sociedade da informação»⁴⁸, no que consistiu na primeira experiência de

⁴⁶ Na Europa, as «cidades digitais» são discutidas desde meados dos anos 90. Mas é a partir da Cimeira de Lisboa de 2000, que as políticas públicas dos estados membros passam a ter de forma muito clarividente a ideia de que o conceito "cidade digital" constitui um parâmetro de qualificação do desenvolvimento das cidades europeias. Subjacente aos discursos e às políticas, está a ideia de que as cidades e as regiões que consigam desenvolver meios sociais, económicos e tecnológicos inovadores ocupam um lugar central na «sociedade da informação», e ao invés, os territórios que não o fizerem permanecerão à margem da inclusão nesse tipo de sociedade. Globalmente, os decisores políticos europeus, terão percebido que “as cidades e regiões digitais constituem uma oportunidade única para que cada território tenha um sistema inteligente, isto é, com competências associadas à análise da informação e em os cidadãos (utilizadores) e a envolvente trabalham conjuntamente” (Xavier, 2004).

⁴⁷ Ou «sociedade do conhecimento», ou «sociedade rede», ou «sociedade informacional», conforme os autores que considerarmos.

⁴⁸ A promoção da Sociedade da Informação foi incluída pela primeira vez como domínio de acção governativa no XIII Governo Constitucional (1995-99). Neste âmbito, o programa deste Governo incluía já como objectivos específicos

promoção da sociedade da informação ao nível local e regional no nosso país. Daí resultou a concretização de projectos-piloto de iniciativa governamental nas áreas das Tecnologias de Informação e Conhecimento em cinco cidades (Aveiro, Bragança, Castelo Branco, Guarda, Marinha Grande) e duas regiões (Trás-os-Montes e Alentejo⁴⁹).

Em Março de 2002, com a mudança de Governo, verificou-se uma alteração na estratégia para o desenvolvimento da «sociedade da informação», pretendendo-se adoptar uma perspectiva mais integrada e um enfoque mais operacional para os projectos a dinamizar (UMIC, 2003). Esta nova política para a «sociedade da informação» assenta numa aposta de fundo que se traduz pela adopção de uma visão integrada do aparelho do Estado e entidades públicas e de uma perspectiva transversal a toda a actividade do Governo, bem como a articulação operacional entre os membros do executivo governamental, as diversas organizações do Estado e os agentes económicos e sociais.

Para garantir a liderança e a coordenação transversal das políticas nesta área, foi criada, em Novembro de 2002 e no quadro da Presidência do Conselho de Ministros, a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), que assumiu a responsabilidade de definir uma visão estratégica global que associe o desenvolvimento da «sociedade da informação e do conhecimento» aos principais desafios da sociedade portuguesa, destacando-se os relacionados com a produtividade e competitividade nacional, a modernização do sector público e a qualificação dos portugueses.

Estas novas orientações estratégicas resultaram numa alteração na filosofia de promoção das «Cidades e Regiões Digitais». Assim, a iniciativa «Cidades e Regiões Digitais» passou a integrar nos seus objectivos prioritários não apenas o combate à infoexclusão, mantendo a preocupação com a promoção da coesão territorial do país, mas também o desenvolvimento da Banda Larga e do Governo Electrónico (eGoverno). A democraticidade do acesso à *Internet* e o desenvolvimento de um

“o reforço da infra-estrutura científica e tecnológica; o desenvolvimento da oferta e utilização das Tecnologias de Informação; a utilização das Tecnologias de Informação para racionalizar; modernizar a Administração Pública; e a formação para a Sociedade da informação” (POSI, 2003: 57).

⁴⁹ Referimo-nos ao projecto *Alentejo Digital*. Criado em 1999 pelo Despacho Conjunto celebrado entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade e o Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território e então coordenado pelo Prof. Carlos Zorrinho, o *Alentejo Digital* visava prestar, aos cidadãos, um conjunto de informações relativas aos vários órgãos da Administração, através de um sistema de informação regional. O programa envolveu os 47 concelhos do Alentejo e contemplou a formação de agentes de informação ligados à operação, manutenção e gestão dos pontos informativos então criados.

«Estado aberto» foram sendo, desde então, dois dos principais objectivos das políticas públicas para a sociedade da informação em Portugal (Montargil, 2007: 247) e “a modernização da administração pública um tema central no desenvolvimento da Sociedade da Informação” (POSI, 2003: 17).

Esta iniciativa passou também a privilegiar projectos de abrangência regional em detrimento de projectos com carácter exclusivamente local, como forma de se alcançarem os objectivos anteriormente mencionados a nível do país como um todo e não apenas parcialmente em localizações pontuais. Tal como desenhados, enquanto política pública para o desenvolvimento da «sociedade do conhecimento», os projectos de «cidades digitais» portuguesas são então projectos dinamizados em parceria, envolvendo vários tipos de actores (câmaras municipais, universidades, centros tecnológicos, associações de municípios, associações comerciais e/ou empresariais, associações de desenvolvimento, grandes empresas de tecnologia e inovação, cientistas, grupos cívicos, entre outros), imbuídos da concepção de que, em matéria de política global de desenvolvimento devem ser os actores da cidade a agir e interagir para permitirem a criatividade e a autonomia dos mesmos no desenvolvimento de projectos e actuações de âmbito local/regional.

Hoje, praticamente todos os territórios portugueses integram ou integraram projectos cidades e regiões digitais⁵⁰ que buscam uma nova dinâmica de reconfiguração do espaço e as práticas sociais das cidades/locais através do uso das novas tecnologias de comunicações e das redes telemáticas.

Destes processos resultam novas oportunidades e novas responsabilidades para os actores e novos desafios individuais e colectivos. Relativamente às oportunidades, as cidades digitais, porque dotadas de infra-estruturas TIC podem ajudar a promover novas formas de exercício da cidadania. De facto, a sociedade confia na inteligência colectiva criativa dos seus cidadãos para desenvolver ideias e instituições apropriados para necessidades individuais e sociais e para responder a problemas cívicos (ou sociais). Ou seja, as TIC podem contribuir para um empreendedorismo social renovado e os projectos de cidades digitais, em concreto, podem estabelecer-se para promover a consciência desse tipo de empreendedorismo. Embora a política explícita

⁵⁰ A "Rede Cidade e Regiões Digitais" é composta actualmente (Abril 2009) por 28 projectos que cobrem praticamente todo o território português. Mais informação pode ser obtida a partir de <http://www.cidadesdigitais.pt/>.

e a infra-estrutura tecnológica sejam importantes, a condição mais importante para a concretização deste objectivo é a sua aceitação consciente.

Ampliar a democracia parece ser outra das oportunidades. De facto, conforme explanámos no ponto 1, ainda que as tecnologias possam exacerbar as divisões sociais e económicas, elas podem igualmente promover as dinâmicas democráticas, podendo, neste caso, estar ao serviço da construção de formas mais avançadas de democracia, tal como hoje a conhecemos nos países mais desenvolvidos. Pierre Lévy (1999), um dos “optimistas” do impacto da *Internet*, assume as valências da rede como uma possibilidade de aprofundar o futuro democrático da humanidade, através da chamada democracia electrónica, já que a *net* oferece, ao cidadão comum, a possibilidade de articular-se com outras pessoas através dos seus campos de interesse e de poder mobilizar-se e fazer-se “ouvir” pelos poderes políticos mais facilmente. A ser assim, a *Internet* pode vir a ser o motor de uma grande transformação política da democracia e, em casos extremos, contribuir para a instituição de um novo sistema, criado a partir do surgimento de uma nova aristocracia, constituída pelos dominadores da técnica, pelos pioneiros no desenvolvimento das tecnologias e da sua aplicação em prol da humanidade, rumo à «sociedade da informação». Contrariamente a outras ideologias de dominação, esta não apregoaria a dominação de uns por outros, pois todos seriam beneficiados pela nova elite dominante. Nesta perspectiva, a participação democrática dar-se-ia de forma pessoal (e já não a actual forma “representativa”) através de «ágoras virtuais» (ou seja, de sítios (sites) da *Internet* exclusivamente dedicados à discussão política), onde a cidadania poderia ser exercida livremente e sem intermediários.

As tecnologias ao serviço dos projectos de «cidades digitais» conferem aos actores também novas responsabilidades. O estudo de Gustavo Cardoso e outros investigadores comprova que, em Portugal, os actores sociais mais activos na construção da sociedade em rede são as pessoas mais escolarizadas, aqueles que possuem empregos onde a utilização dos conhecimentos é maior, que fazem uma maior utilização dos media, que beneficiam das redes de socialização com familiares e amigos mais aprofundadas, que são caracterizados por uma estrutura de rendimentos menos desigual, que cresceram em democracia, numa escola não autoritária e com meios de comunicação social livres, e que aderiram às novas tecnologias (Cardoso *et al*, 2005: 318). Estes, enquanto facilitadores da transição para a sociedade rede, como os demais actores com responsabilidades políticas,

cívicas, empresariais, etc., têm a responsabilidade de mobilizar todos os recursos do capital social, do capital humano/intelectual e do capital económico disponível na região em prol do desenvolvimento sustentado.

Quanto aos desafios, tal como se aludiu anteriormente, o mais determinante será o da compatibilização do desenvolvimento tecnológico com a coesão social, evitando os perigos da infoexclusão⁵¹. Como bem sabemos, as cidades do nosso tempo estão cada vez mais segregadas pela lógica das redes fragmentadas. A propósito, Castells (2004) diz-nos que “observa-se uma tendência global no sentido da construção de infra-estruturas de telecomunicações especializadas, que ignoram a rede telefónica geral e ligam directamente entre si os principais centros empresariais, aqueles que geram e consomem uma grande parte do tráfego de dados que circulam através da *Internet*. Por sua vez, diz o autor de *Galáxia Internet* (Castells, 2004), as redes de *Internet* dividem as cidades de acordo com o poder aquisitivo atribuído a cada zona pelos estudos de mercado - por exemplo, em meados de 1999, nos EUA, 86% da capacidade de transmissão da *Internet* estava concentrada nos bairros ricos e nos centros empresariais das vinte cidades mais importantes do país. As redes fragmentadas acentuam as tendências globais em direcção à crescente segregação socioespacial das cidades do mundo, cuja manifestação mais extrema é o surgimento massivo de comunidades fechadas em muitos países do mundo. Assim, a *Internet* permite que os enclaves segregados e ricos permaneçam em contacto uns com os outros e com o resto do mundo, enquanto cortam os seus laços com o ambiente descontrolado que os rodeia. Segundo Castells, está mesmo a nascer um novo dualismo urbano da oposição entre o espaço de fluxos - que liga locais à distância de acordo com o seu valor de mercado, a sua selecção social e a sua superioridade infra-estrutural - e o espaço de lugares - que isola as pessoas nos seus bairros devido às suas escassas oportunidades para aceder a uma localização melhor (por causa da barreira económica) assim como à globalidade (devido à falta de uma conectividade adequada). As redes fragmentadas que surgem da alegada desregulamentação selvagem das telecomunicações e da *Internet* podem contribuir para uma nova e transcendente fractura social: a infoexclusão. Resolver esta “fractura digital, (*digital divide*) entre populações que ocupam o mesmo espaço territorial (seja uma cidade, um distrito, uma nação) é tarefa que deve preocupar Estado e a sociedade civil. Será

⁵¹ Note-se que aceder à *Internet* não depende apenas do interesse ou da disponibilidade financeira dos possíveis utilizadores. As desigualdades (ou clivagens) educativas, culturais, geracionais e mesmo de género são dimensões que complementam as desigualdades tecnológicas, as quais, associadas, contribuem para a complexidade do problema.

necessário que os esforços individuais dos menos capacitados e mais afastados das novas TIC sejam acompanhados por uma mobilização social e pela existência de uma política guiada pelo interesse público (ou seja a implementação de políticas públicas, que ajudem a evitar ou diminuir o fosso digital (*digital gap*)).

Se bem que, como dissemos, praticamente todo o território português tenha sido ou esteja a ser alvo de intervenção no âmbito de projectos apoiados pelo programa *cidades digitais*, será que estas experiências podem considerar-se globalmente bem sucedidas? Que virtudes e que insuficiências podem apresentar-se a este conjunto de projectos, apesar de tudo tão diferentes entre si?

A resposta não é fácil, já que durante demasiado tempo os projectos de cidades digitais portuguesas não foram alvo de uma avaliação independente sistemática e sistematizada. Ainda hoje existe um défice de informação objectiva e aprofundada sobre esta experiência de políticas públicas para a «sociedade da informação». Há, apesar de tudo, algumas excepções. É o caso de alguns relatórios de progresso ou relatórios finais sobre projectos concretos como *Aveiro Digital*⁵², *Évora Distrito Digital* (Silva, 2007), *Gaia Global*, entre outros, e de alguns, poucos, estudos realizados por equipas de académicos. Entre estes encontramos, por exemplo, a investigação realizada por Bárbara Neves (2006), no âmbito de uma dissertação de mestrado centrada no contributo dos projectos Aveiro Digital e Gaia Global⁵³ para o reforço da cidadania naqueles territórios. Segundo esta investigadora, a cidade digital de Gaia e a região digital de Aveiro contribuem complementarmente para a cidadania, facultando elementos essenciais para o seu exercício, como a disponibilidade da informação e de serviços, a promoção da participação e interacção dos seus cidadãos e a formação dos indivíduos para a Sociedade da Informação. Contudo, como igualmente reconhece a investigadora, este reforço da cidadania é ainda efectuado numa escala bastante reduzida, concretamente no que diz respeito à participação, interacção e intervenção pública dos cidadãos, pelo que, na sua perspectiva, estes projectos não são (pelo menos ainda) autênticas plataformas de interacção social, de fluxos comunicacionais bidireccionais.

⁵² O *Relatório Final de Execução Material e Financeira* está disponível em http://www.aveiro-digital.pt/apresentacao/docs/Documentacao/Rel_Final_exec_Material_Financeira.pdf. (consultado em 12 de Agosto de 2008).

⁵³ Este projecto (*Gaia Global*) foi também objecto de uma investigação de mestrado por Jorge Xavier, que procurou o potencial, o impacto, as consequências e os factores críticos deste projecto desenvolvido em Vila Nova de Gaia. Ver (Xavier, 2004). O documento electrónico está disponível em http://www2.ufp.pt/~lmbg/monografias/xavier_msc04.pdf.

Outras perspectivas de avaliação das políticas e projectos no domínio da sociedade da informação são as realizadas no seio da Associação Portuguesa para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI). Em 2008, a fim de promover a discussão do impacto da Sociedade da Informação no âmbito da administração pública regional e local e dos seus agentes, de modo a que o cidadão possa vir a ter acesso a cada vez mais e melhores serviços públicos *online*, a APDSI organizou um conjunto de *workshops* sobre as perspectivas de desenvolvimento da Sociedade da Informação nas autarquias locais tendo como referência o QREN 2007/2013⁵⁴. O ponto de partida foi o de que muitos dos serviços públicos são cada vez mais prestados no âmbito das regiões e das autarquias, confirmando a tendência descentralizadora das modernas administrações públicas. Paralelamente aos serviços de proximidade, os cidadãos e as empresas exigem cada vez mais serviços *online* que tirem partido de todas as potencialidades que a sociedade da informação hoje nos oferece. Desta forma a administração pública regional e local estará a dar um importante contributo para a sua desburocratização e transparência, para a melhoria da qualidade de vida do cidadão e para o reforço da cidadania. Uma das conclusões destes Workshops é que, globalmente, começam a ser visíveis sinais de esgotamento do actual sistema democrático, sustentado pelos mecanismos tradicionais, e que os novos instrumentos emergentes com a «Sociedade da Informação» constituem “uma oportunidade que deve ser aproveitada para a renovação do sistema democrático e do exercício da cidadania, aos níveis central, regional e local” (Zorrinho e Santos, 2009: 7).

Contudo, este grupo da APDSI manifestava na altura a sua preocupação com a situação actual do nível de desenvolvimento da sociedade da informação, ao sublinhar que tem havido um significativo desaproveitamento tanto das redes organizacionais que se constituíram em torno dos projectos de construção da sociedade da informação locais e regionais, como dos produtos, serviços e aprendizagens que delas resultaram e ao reclamar mecanismos que melhorassem o aproveitamento dos esforços anteriormente realizados como ponto de partida para as iniciativas futuras.

Concretamente na área da democracia electrónica, o grupo de especialistas na área da «sociedade da informação» portuguesa garante que é incipiente o número e o

⁵⁴ As sessões decorreram em Guimarães (Universidade do Minho) e em Setúbal (Instituto Politécnico de Setúbal), tendo participado representantes do Plano Tecnológico, do QREN, das cidades e regiões digitais, das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, de autarquias, de associações de municípios, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, de universidades e empresas.

nível de iniciativas encontradas que procuram promover o exercício da cidadania e da participação na democracia electrónica e que as Câmaras Municipais deveriam ter um claro envolvimento e ser mesmo dinamizadores de redes sociais, fóruns de discussão, blogues de munícipes, já que promover formas de potenciar e melhorar a participação dos cidadãos e da sua relação com os seus representantes através das TIC “contribuirá certamente para a construção de uma melhor democracia electrónica” (APDSI, 2009: s.p.). De resto, a APDSI acusa a maioria das autarquias de falta de reflexão⁵⁵ e de estratégia clara sobre a Sociedade da Informação, referindo, concretamente, que “a generalidade das autarquias não tem expressamente definida a sua política de posicionamento e actuação na Sociedade da Informação” (Grupo de Alto Nível da APDSI, 2009: 6). Para esta associação, impõe-se a necessidade das Câmaras Municipais estabelecerem novas políticas de posicionamento e relacionamento informacional com os munícipes, assumindo-se, em conjunto com o Estado central, como garante da coesão territorial.

A propósito do que assume como percurso pouco auspicioso que tem sido realizado em Portugal no domínio do governo electrónico local, a APDSI, lembra os dados recolhidos nos estudos de Santos e Amaral (nos anos de 2003, 2005 e 2007), que apontam para que 2/3 dos sítios *Internet* das câmaras municipais portuguesas são meramente informativos (nível 1 ou 2 de maturidade), sem acrescentarem grande valor à melhoria de serviços e qualidade de atendimento geral, o que significa que há ainda um longo caminho a percorrer e que o poder autárquico ainda não está esclarecido do quanto a *Internet* pode ser um meio fácil e económico para a melhoria dos seus serviços. A APDSI justifica esta situação com a “insuficiente consciencialização e motivação dos autarcas e dos quadros técnicos das Câmaras Municipais para encarar a *Internet* como uma ferramenta de interface com os munícipes, simplificando e agilizando os processos autárquicos” e reclama a necessidade de consciencialização dos políticos e dos quadros das câmaras municipais nesta matéria (APDSI, 2009: 5).

Um dos outros raros estudos conhecidos de avaliação dos projectos realizados no domínio da sociedade da informação foi levado a cabo por investigadores da Universidade da Beira Interior (Covilhã), abarcando um conjunto alargado de

⁵⁵ O Grupo de Alto Nível da APDSI (2009: 6) explicita que são raras as autarquias que reflectem sobre questões sobre o actual relacionamento das Câmaras Municipais e os seus munícipes tão decisivas como estas: alguma autarquia facilita o acesso à informação de forma a esta poder ser reutilizada pelo cidadão? Que tipo de conteúdos e informações distribuem para uso livre, e com que tipo de licenciamento? Como se relacionam as autarquias com os cidadãos que blogam sobre elas, sobre a vida nas cidades, sobre o desempenho dos autarcas?

projectos de *Cidades e Regiões Digitais*. Financiada pelo *Programa Operacional da Sociedade do Conhecimento*⁵⁶, a investigação visava aprofundar o conhecimento sobre as cidades e regiões digitais em Portugal e contribuir para (re)pensar o modelo, as metodologias e os projectos que lhes deram origem. A equipa de investigação apresenta as principais conclusões da equipa de investigação sintetizadas numa matriz SWOT⁵⁷ (Cf. Quadros 3 e 4).

Quadro 3: Forças e fraquezas dos projectos de cidades e regiões digitais

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> • A colocação da problemática da “sociedade do conhecimento» na agenda política local/regional. • O esforço de infra-estruturação dos territórios. • A significativa cobertura das regiões com postos públicos que permitem o acesso físico às TIC. • O mapeamento de recursos institucionais existentes e os passos conducentes ao fomento do diálogo inter-actores locais e o maior conhecimento mútuo. • A emergência de lideranças com estratégia e capacidade de arrastamento. • Projectos de CRD e sub-projectos passíveis de transferibilidade e de processos de aprendizagem social noutras regiões. • Os ganhos de escala conseguidos com a nova geração de projectos que passaram maioritariamente a ser de abrangência regional. • Os avanços conseguidos em alguns segmentos do governo electrónico. • A modernização tecnológica das autarquias. • A indução da procura de competências especializadas na área das TIC por parte das Câmaras Municipais, Associações de Municípios e outras entidades promotoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • A dificuldade de passagem de um paradigma de (e)government para um de (e)governance. • O défice de conhecimento teórico sobre a «sociedade do conhecimento» enquadrador da acção. • O défice de reflexão estratégica. • As abordagens redutoramente tecnocêntricas e o excessivo auto-centramento dos projectos • A verticalização/sectorialização das intervenções. • O défice de cultura relacional e de criação de dinâmicas colectivas de aprendizagem • Os défices de modernização organizacional nas autarquias e a ausência de indicadores de <i>back-office</i> e de procura de informação e de serviços. • A escassez de projectos que atenuem ou contribuam para não aprofundar formas de infoexclusão pós acesso físico às TIC. • A inexpressiva orientação dos projectos para a esfera empresarial, científica e sociocultural. • O défice em matéria de formação de recursos humanos especializados. • O reduzido impacto em termos do emprego directo e indirecto gerado. • A escassez de uma cultura de avaliação nas regiões. • Os processos de acompanhamento e avaliação por parte da Gestão do Programa mais concentrados na execução financeira. • A dificuldade encontrada em garantir a sustentabilidade de diversos projectos.

Fonte: Simões (2007: 97)

Concretamente na área do governo electrónico, vemos que os projectos que integraram o estudo revelam como factores positivos os avanços conseguidos em alguns segmentos do governo electrónico e a modernização tecnológica das autarquias. Contudo, constataram-se várias fraquezas que afectam o desenvolvimento da governança electrónica local. Dos aspectos destacados, sublinhamos os défices de modernização organizacional nas autarquias e a ausência de indicadores de *backoffice* e de procura de informação e de serviços, a escassez de

⁵⁶ Referimo-nos ao estudo intitulado “Dos projectos às regiões digitais, que desafios?” promovido pelo UBI_CES e financiado pelo POS_C. O Relatório Final do Projecto está disponível em http://www.posc.mctes.pt/documentos/pdf/Relatorio_Final_Projecto_Regioes_Digitais.pdf.

⁵⁷ A sigla, de origem inglesa, é sinónimo de **S**trengths (Forças), **W**eaknesses (Fraquezas), **O**pportunities (Oportunidades) e **T**hreats (Ameças).

projectos que atenuem ou contribuam para não aprofundar formas de infoexclusão pós acesso físico às TIC e a inexpressiva orientação dos projectos para a esfera empresarial, científica e sociocultural. De forma global, tais situações manifestam-se na referida dificuldade na mudança de paradigma de governo através das TIC, ou seja, passagem de um paradigma de governo electrónico (*e-Government* para um paradigma de governança electrónica (*e-Governance*).

No que respeita às maiores debilidades dos projectos de “cidades e regiões digitais, o estudo da UBI-CES concluiu que são os seguintes (Simões, 2007. 104):

Quadro 4: Oportunidades e ameaças dos projectos de cidades e regiões digitais

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • O reforço da aposta da UE nesta matéria. • Os envelopes financeiros previstos no QREN para efeitos de reforço da competitividade territorial e coesão social. • A criação de sinergias com outros programas nacionais e comunitários. • O potencial jogo de complementaridades com infra-estruturas económicas e sociais já existentes no terreno. • Utilização crescente das TIC pelos jovens, em particular, pelos do ensino superior. • A tendencial abertura das academias para os novos desafios da competitividade. • O potencial de procura de serviços tecnológicos complexos e de valor acrescentado associado à esfera empresarial e institucional. • O crescente leque de apoios (financeiros, formativos e logísticos) para a incubação de empresas inovadoras de base tecnológica. • A existência de <i>players</i> tecnológicos nacionais e internacionais com apetência por projectos desta tipologia. • O possível ganho de escala associado a uma reconfiguração na organização político-administrativa do país. 	<ul style="list-style-type: none"> • A excessiva municipalização dos projectos • A desvalorização do conhecimento científico. • As dificuldades na transferência do conhecimento dos centros da sua produção para os da sua aplicação. • O potencial de instabilidade associada a querelas político-partidárias e localistas. • As dificuldades de transferência do conhecimento adquirido no campo das CRD na passagem destas para outra tutela. • A insuficiência dos mecanismos de apoio e acompanhamento técnico. • A crescente celeridade da mudança tecnológica que aumenta o risco da obsolescência das infra-estruturas e equipamentos. • Em alguns espaços mais periféricos, a crescente debilitação do aparelho produtivo.

Fonte: Simões (2007: 98)

Com base nesta análise, os investigadores do Centro de Estudos Sociais da Universidade da Beira Interior elaboraram um conjunto de recomendações para que as CRD sejam verdadeiros instrumentos de reforço da coesão social, económica e territorial através da criação de uma «sociedade da informação», do conhecimento e da aprendizagem inclusiva. Na área específica da governação, são referidas as seguintes recomendações (Simões, 2008: 87):

1. É crucial passar-se do paradigma do (*e*)*Government* para o da (*e*)*Governance* e criarem-se mecanismos que aprofundem a capacidade de reflexão estratégica nos territórios;
2. A constituição de parcerias enquadradas nos projectos da nova geração de financiamentos das CRD deverá demonstrar uma participação de um conjunto

- mais abrangente, representativo (funcional e territorialmente) de actores que compõem o sistema de governação territorial.
3. Importa apostar, em cada território, numa maior articulação das políticas orientadas para a SIC [«sociedade da Informação e do conhecimento»] com as políticas industrial, das cidades, de inovação e de investigação científica e tecnológica, entre outras.
 4. É crucial estimular uma atitude reflexiva e cooperante dos actores, que evidencie um diálogo inter-institucional sustentado em subprojectos/actividades transversais, condição essencial para a não existência de intervenções fragmentadas.
 5. Importa apostar na construção de modelos de liderança baseados naqueles que, nesta geração de projectos, revelaram capacidade de mobilização, apropriação e responsabilização dos actores implicados e se posicionaram acima das querelas político-partidárias e localistas.
 6. Como alavanca para o desenvolvimento da criatividade e da inovação das novas gerações e também para a atracção e fixação de trabalhadores do conhecimento nos territórios, é imprescindível apostar, de um modo intensivo e extensivo, na dinamização cultural.

Focalizando-se na componente específica do governo electrónico, o estudo coordenado por Simões (2007; 2008) para UMIC apresenta as seguintes recomendações (Simões, 2008: 88):

1. A informação dos sítios das câmaras municipais deve adequar-se mais às necessidades dos utilizadores, sendo também necessário dar respostas diferenciadas em função das principais especificidades dos destinatários: cidadãos, empresas, tecido associativo, entre outros;
2. Importa desenvolver mecanismos que estimulem e permitam a participação dos cidadãos na causa pública;
3. Seria interessante apostar na maturidade dos serviços *online*, nomeadamente em serviços bidireccionais e transaccionais;
4. Para uma mais adequada avaliação do governo electrónico terão que ser definidos e utilizados indicadores de *backoffice* assim como indicadores de procura;
5. A modernização tecnológica das câmaras municipais deve ser acompanhada por e integrada em processos de mudança organizacional, fazendo com que ambas respondam às necessidades específicas de cada município;

6. No campo da modernização administrativa, deve “virar-se a página” para projectos cujos resultados evidenciem formação básica, média e, sobretudo, avançada dos efectivos das autarquias;
7. Para uma efectiva endogeneização das competências nas CRD, as câmaras municipais terão que alargar o efectivo de recursos especializados em TIC.

Em suma, as políticas concebidas e implementadas no domínio dos projectos de Cidades e Regiões Digitais e, em geral, da «sociedade da informação», parecem não estar a corresponder aos efeitos esperados (Macedo, 2005). Os problemas não se limitam ao nível do atraso da sua execução, mas sobretudo ao nível da sua eficácia na resolução dos problemas com que as pessoas e as organizações se confrontam, pois, à elevada taxa de penetração das TIC não têm correspondido idênticas evoluções a nível social. Como veremos de seguida, apesar das medidas de políticas públicas e dos investimentos realizados, “muito há ainda a fazer em matéria de combate à “info-exclusão”, de alfabetização “informacional” de profissionalização para a «sociedade da informação»” (Macedo, 2005), bem como de aprofundamento do conhecimento que possa potenciar intervenções mais esclarecidas, estratégicas e colectivas e extensivas às várias áreas culturais por parte dos actores, designadamente entre os decisores políticos.

Não se pense, contudo, que as políticas públicas para a «sociedade da informação» iniciaram com os projectos de cidades e regiões digitais. A primeira oferta sistematizada de serviços de governo electrónico, realizada com o sistema Infocid⁵⁸, coloca Portugal numa situação privilegiada a nível internacional, inaugurando a disponibilização de serviços de governo electrónico em 1991 e antecipando em vários anos a generalização dos debates relativos ao *one stop government* e à estruturação dos serviços em torno das necessidades dos cidadãos (Montargil, 2007: 271).

Alguns anos depois, em 1997, na sequência da reflexão operada na Europa, Portugal publica o *Livro Verde para a Sociedade da Informação*⁵⁹ (LVSI), que “posiciona Portugal numa segunda fase de publicação de documentos de políticas públicas globais para a «sociedade da informação», na Europa - embora existam indícios de

⁵⁸ O Sistema Inter-Departamental de Informação ao Cidadão - Infocid – data de 1991, mas o conceito subjacente a este sistema começou a formar-se em finais da década de 1980 (Vidigal, 2003). Na prática, recorrendo primeiramente a tecnologia *videotex* e posteriormente quiosques multimédia equipados com ecrã táctil disponíveis em espaços públicos de várias cidades portuguesas, o Infocid disponibilizava ao cidadão informação diversa com pretensa utilidade para o exercício da cidadania.

⁵⁹ O Livro Verde para a Sociedade da Informação pode ser consultado *online* em <http://www.posc.mctes.pt/documentos/pdf/LivroVerde.pdf>.

que a sua abordagem é tomada como uma referência, por outros países, na elaboração das suas políticas” (Montargil, 2007: 250).

Os princípios comuns constantes neste extenso documento consideravam que as políticas públicas relativas à «sociedade da informação» deveriam ter como objectivos básicos, entre outros: realçar a importância da democracia e da justiça social; concretizar e reforçar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres; e promover a inclusão e apoiar os cidadãos com necessidades especiais e os grupos mais desfavorecidos no sentido de melhorarem as suas condições de vida (Raposo e Mealha, 2004: 120).

Enquadrando a questão da eExclusão como «infoexclusão» nas suas diversas vertentes (objectiva e subjectiva), o LVSI assumia que o fenómeno da infoexclusão não atinge apenas as camadas mais baixas e desqualificadas da sociedade, uma vez que “não são raros fenómenos de infofobia e impreparação para o uso das novas tecnologias por parte das classes dirigentes, que, por princípio, têm acesso à tecnologia, mas que por tradição não a usam (Missão para a Sociedade da Informação, 1997: 92). Acresce, como pode ler-se neste documento, que “são requeridas medidas concretas para que a «sociedade da informação» seja uma sociedade para todos e não apenas para um subconjunto de privilegiados com base na origem económica ou na capacidade intelectual” (Missão para a Sociedade da Informação, 1997: 92), pelo que “a criação de condições de acesso nas escolas em todos os graus de ensino, nas bibliotecas públicas, nas instituições de solidariedade social, nas associações locais, nas colectividades de cultura e recreio, nas autarquias e numa variedade de outros locais públicos, constitui uma das medidas indispensáveis para se ultrapassarem as barreiras que podem pôr em causa o progresso para uma sociedade para todos” (Missão para a Sociedade da Informação, 1997: 92).

De 1997 para cá, “dois dos principais objectivos das políticas públicas para a sociedade da informação em Portugal consistem na democraticidade do acesso à *Internet* e na evolução no sentido de um «Estado aberto»” (Montargil, 2007: 247). Apenas dois anos depois da publicação do *Livro Verde*, o Governo de então, através do Ministério da Ciência e da Tecnologia faz editar o documento *Portugal na Sociedade da Informação*⁶⁰ que além do balanço da actividade desenvolvida desde

⁶⁰ O documento, em suporte digital, pode ser acedido a partir da seguinte página *web* do Instituto de Informática do Ministério das Finanças e da Administração Pública: <http://www.inst-informatica.pt/servicos/informacao-e->

1997, consagra e reforça as grandes linhas daquela publicação. Este documento apresenta também algumas orientações para os anos seguintes, as quais ficam centradas “nas questões sociais relacionadas com o acesso (procura) e com a modernização da administração pública (oferta) (Montargil, 2007: 253), de resto questões que têm atravessado as preocupações de vários documentos e instrumentos que contemplam e implementam as políticas públicas para a «sociedade da informação» até à actualidade - referimo-nos, concretamente, ao *Programa Operacional para a Sociedade da Informação*⁶¹ - POSI -, originário do *Programa Operacional da Sociedade do Conhecimento* - POS_C - no âmbito dos quais se desenvolveram a maioria dos projectos de cidades e regiões digitais (de que foi pioneiro, em 1998, o projecto de Aveiro), ao *Plano de Acção para a Sociedade da Informação* (de 2003), ao *Plano Tecnológico* e ao programa *Ligar Portugal*, desenvolvido no âmbito deste plano.

Uma das instituições que vocacionadas para promover, apoiar e concretizar algumas das políticas públicas para a «sociedade da informação» é a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento⁶² - UMIC -, que promove e apoia a concretização de diversos projectos de inclusão e Acessibilidade. Actualmente, esses projectos desenvolvem-se no quadro de três programas: Programa Acesso, dirigido para projectos que envolvam cidadãos com necessidades especiais; Rede Solidária, que é composta por mais de 240 ONG - Organizações não governamentais - de e para pessoas com deficiência, idosas e em riscos de exclusão; e Rede de Espaços *Internet*⁶³.

No conjunto, estas iniciativas de *Inclusão e Acessibilidade*⁶⁴ visam, no fundo, promover a inclusão social, nomeadamente assegurando: a utilização das TIC pelos grupos sociais info-excluídos; a inclusão social de imigrantes e outros grupos sociais excluídos ou em risco de exclusão; a acessibilidade de cidadãos com necessidades

[documentacao/biblioteca-digital/sociedade-da-informacao/Portugal_na_SI.pdf/view](#) (consultado em 22 de Fevereiro de 2007)

⁶¹ O Programa Operacional para a Sociedade da Informação foi criado em 1999. O documento pode ser consultado online em <http://www.fct.mctes.pt/pt/programasinvestimento/posi/posifiles/posi.html>

⁶² A Unidade de Missão Inovação e Conhecimento - UMIC – foi criada em Novembro de 2002, para definir e orientar as políticas da Sociedade da Informação e Governo Electrónico, cujo plano de acção foi aprovado em Junho de 2003 (Carneiro, 2007: 281). Hoje a UMIC assume a designação de *Agência para a Sociedade do Conhecimento*.

⁶³ Cf. *Rede de Espaços Internet*, em:

http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=37%20 (consultado em 18 de Maio de 2007).

⁶⁴ Cf. Documento *Inclusão e Acessibilidade* da UMIC, em

http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=section&id=6&Itemid=36 (consultado em 2 de Novembro de 2007).

especiais; a densificação da rede de centros comunitários de acesso à *Internet* com apoio aos utilizadores e a sua permanente actualização e qualificação; e a minimização das barreiras digitais criadas na concepção dos conteúdos, dando particular atenção aos conteúdos disponibilizados pela Administração Pública, aproveitando a *Internet* como instrumento charneira de inclusão e participação na sociedade das pessoas com deficiência⁶⁵.

A inclusão é igualmente uma preocupação transversal a outras iniciativas, programas e planos⁶⁶, como por exemplo o *Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI 2006-2008)*, que aponta algumas “metas de Medidas no Combate à Infoexclusão” (Rodrigues, 2007). São exemplos as seguintes medidas: ligar Portugal em banda larga; disponibilizar Espaços *Internet* em todos os Conselhos do Continente com acesso gratuito; as redes de informação e mediação para pessoas com deficiência; a inclusão digital nos transportes públicos (sistema multicanal e uso generalizado das novas tecnologias - Projecto MIMO); abranger 38000 imigrantes desempregados em acções de formação e inserção profissional até 2008; e o Programa Escolhas - Projectos de apoio à educação, formação.

Segundo o Plano de Acção para o Governo Electrónico (PAGE)⁶⁷, a visão do Governo Electrónico para Portugal consiste em “colocar o sector público entre os melhores prestadores de serviços do País” e deve traduzir-se em “serviços públicos de qualidade, transparentes e eficientes, suportados por soluções tecnológicas racionalizadas” (UMIC, s.d.: 4).

O programa do XVII Governo Constitucional concretiza uma aposta forte na generalização do acesso à *Internet*, no uso das TIC e das comunicações electrónicas,

⁶⁵ Exemplos de resultados e acções a assegurar são: duplicar a rede de Espaços *Internet* nos municípios, que asseguram o acesso público gratuito em banda larga, com acompanhamento por monitores especializados e condições para utilizadores com necessidades especiais; criar uma oferta pública de *Internet* de Cidadania, garantindo o acesso livre e gratuito a serviços públicos e de interesse público disponibilizados pela *Internet*, os quais deverão abranger a totalidade dos serviços básicos até ao final da legislatura; desenvolver uma plataforma de inclusão social orientada para a população entre 25 e 54 anos com níveis de instrução básica ou inferior, facilitando agentes de intermediação, sobretudo em zonas residenciais em centros urbanos; desenvolver uma plataforma de inclusão social para idosos, com acção específica junto de centros de 3.ª idade; desenvolver uma plataforma multi-institucional para combate à infoexclusão e facilitação da integração de imigrantes e outros grupos sociais, com a utilização de TIC, densificando a rede de centros comunitários de acesso à *Internet* para apoio a estes grupos; assegurar a acessibilidade de cidadãos com necessidades especiais às TIC, nomeadamente na rede pública de espaços *Internet*; e promover de forma integrada a investigação, difusão e formação em TIC para cidadãos com necessidades especiais.

⁶⁶ A propósito, veja-se a síntese que faz o próprio Presidente da UMIC – Agência Para a Sociedade do Conhecimento (Magalhães, 2007).

⁶⁷ O Plano de Acção para o Governo Electrónico (PAGE) é responsabilidade da Unidade de Missão para a Sociedade do Conhecimento - UMIC - e integra o Plano de Acção para a Sociedade da Informação.

bem como no fomento da relação entre os cidadãos e as empresas com a Administração Pública. Em conformidade, foi elaborado e aprovado o *Plano Tecnológico*⁶⁸ que visa, entre outros aspectos, promover o desenvolvimento da «sociedade da informação» de Portugal e melhorar a competitividade do país.

Este Plano assume-se como uma «agenda de mudança» para a sociedade portuguesa e assume o governo electrónico como uma das prioridades. Neste domínio, destacam-se o programa *Ligar Portugal*⁶⁹ e o programa *Simplex*⁷⁰, que tem uma componente vocacionada para as autarquias - o *Simplex Autárquico*⁷¹.

Vocacionado para o governo electrónico local, o *Simplex Autárquico* surge em Julho de 2008, no seguimento de medidas de simplificação já desenvolvidas por algumas autarquias e começou por reunir medidas propostas por nove autarquias que entenderam envolver-se no projecto (Águeda, Cascais, Guimarães, Lisboa, Pombal, Portalegre, Porto, Seixal e Redondo - esta última pertencente ao distrito de Évora). Actualmente, esta iniciativa conta com a participação de sessenta municípios que aderiram individualmente ou com o apoio de comunidades intermunicipais. Segundo os promotores, qualquer autarquia moderna tem como prioridade melhorar a qualidade de vida e o bem-estar colectivo e afirmar-se na economia global através da inovação e da capacidade de atracção de cidadãos activos e participativos e de agentes económicos dinâmicos e solidários, pelo que são exigidos modelos de gestão ágeis e transparentes, assentes na optimização dos processos e na orientação dos organismos para os cidadãos e para as empresas, eliminando, simultaneamente, procedimentos e rotinas que não agregam valor aos serviços prestados. Enquanto instrumento de agilização, simplificação e modernização de processos administrativos de âmbito municipal, as estratégias do *Simplex Autárquico* procuram responder aos seguintes desafios: qualificação e optimização do funcionamento interno dos serviços municipais, melhoria da prestação de serviços aos munícipes e às empresas; promoção da interacção entre as diferentes administrações públicas; e reforço da cidadania e da qualidade da democracia. Nesta medida, o programa constitui-se como um importante mecanismo de promoção das diversas dimensões do governo electrónico local, ou seja, da e-administração, e-democracia, e-participação e e-governança.

⁶⁸ O programa pode ser consultado em <http://www.planotecnologico.pt/>.

⁶⁹ O programa pode ser consultado no sítio (<http://www.ligarportugal.pt>).

⁷⁰ O programa pode ser consultado no sítio <http://www.simplex.gov.pt/>.

⁷¹ A versão 2009-2010 do programa pode ser consultada em http://www.simplex.pt/downloads/ProgramaSimplexAutarquico2009_2010.pdf

Ao nível do Planeamento, são vários os instrumentos que contêm reflexões acerca do papel das TIC no desenvolvimento dos territórios portugueses e preconizam medidas tendentes à sua efectivação no quadro do desenvolvimento económico e social. Como exemplo temos os *Planos Regionais de Ordenamento do Território*.

No documento orientador da elaboração das propostas para os PROT⁷², considera-se que a articulação de uma estratégia regional das TIC com o nível municipal deve “ir para além dos instrumentos de planeamento” importando “igualmente considerar a importância das TIC enquanto factor de melhoria do funcionamento da administração municipal” (DGOTDU, 2007: 10). Este documento apresenta mesmo diversos potenciais objectivos a serem alcançados pelos municípios em articulação com os PROT, designadamente: “informatizar e melhorar a eficiência dos serviços públicos municipais; reforçar o acesso electrónico do cidadão aos serviços públicos Municipais; estimular com as TIC o envolvimento democrático; dinamizar a interacção electrónica entre os diferentes níveis da administração pública; promover a negociação electrónica com fornecedores; promover uma maior transparência ao nível da cobertura da rede TIC ao nível municipal; planear a cobertura da rede e negociar com os promotores a sua definição, de forma a assegurar a integração das redes e incorporar lógicas de coesão e competitividade ao nível municipal para a definição das TIC” (DGOTDU, 2007: 10-11).

Naquele conjunto de “orientações” vai-se ainda mais longe, ao sugerirem-se, “a título exemplificativo” algumas acções ou medidas de política, tais como:

- Autarquia digital: Plataforma de *Workflow*; Aplicações sectoriais; Sistema de atendimento multifuncional; Computação móvel; Gestão do conhecimento.

- Planeamento e gestão urbanística: Elaboração e publicação de planos de ordenamento em formato totalmente digital; Sistema de apoio à decisão de pretensões de alterações do uso do solo; Publicação electrónica de decisões urbanísticas.

- Construção de um Portal de apoio à elaboração e revisão do PDM (PDM *online*);

⁷² Referimo-nos ao Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), instrumento de carácter programático e normativo que tem como finalidade o correcto ordenamento do território através do desenvolvimento harmonioso das suas diferentes partes pela optimização das implantações humanas e do uso do espaço e pelo aproveitamento racional dos seus recursos. Os PROT abrangem áreas pertencentes a mais de um município, definidas quer pela sua homogeneidade em termos económicos, ecológicos ou outros, quer por representarem interesses ou preocupações que pela sua interdependência, necessitam de consideração integrada (INE, 2007).

- A oferta de serviços electrónicos ao cidadão e democracia electrónica, tais como: Sítios autárquicos e serviços remotos multi-canal; Identificação do cidadão; Pagamentos electrónicos; Plataforma de democracia electrónica.

- Autarquia em rede electrónica: *Workflow* colaborativo com entidades públicas externas; Compras electrónicas (*e-Procurement*).

- Mapeamento das infra-estruturas de telecomunicações ao nível concelhio;

- Inserir, nos PDM, planos integrados das redes básicas de infra-estruturas (telecomunicações, electricidade, gás, água, saneamento) que racionalizem a sua construção, operação e manutenção e se ajustem à estrutura urbana existente ou projectada. Neste sentido, devem ser elaboradas normas com as especificações das redes, de forma a salvaguardar os interesses dos municípios e a garantia da qualidade do espaço público.

- Identificar, no PDM, áreas de desenvolvimento prioritário em matéria de expansão do acesso a redes competitivas de fibra óptica.

- Assegurar, em termos de uso do solo, que as principais áreas de expansão urbana são planeados tendo as TIC em consideração.

- Assegurar, nos PDM, o desenho de políticas de promoção e atracção empresarial, de forma a tirar o máximo partido das TIC” (DGOTDU, 2007: 11).

Neste documento orientador do trabalho de concepção dos PROT regionais, a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano recomenda ainda que as equipas tenham em consideração a importância que as TIC podem ter “como factor de eficiência e eficácia dos processos de planeamento e como facilitador da comunicação e participação”, pelo que, segundo pode ler-se no documento, importa que as equipas se proponham: “analisar indícios de que as TIC são/foram colocadas ao serviço de uma nova prática de planeamento e intervenção regional, sustentada nas metodologias do trabalho em rede e nos conceitos de parceria; promover o envolvimento de *stakeholders* através do uso das TIC; apostar nas TIC enquanto potenciadoras de uma eficiência e eficácia dos serviços autárquicos; promover a participação cívica nos processos de desenvolvimento regional, com apoio das TIC; usar as TIC para promover externamente a imagem da Região” (DGOTDU, 2007: 9).

3.3. Considerações Finais

Na última década Portugal assistiu à multiplicação dos projectos de cidades e regiões digitais, assumidos como instrumentos para melhorar a qualidade de vida dos seus

cidadãos/municípios e como uma resposta que pondera, simultaneamente, os desafios da coesão social, a cidadania, a inclusão social, a democratização e o desenvolvimento sustentável. Projectos como o *Gaia Digital*, o *Aveiro Digital* ou o *Évora Distrito Digital*, entre muitos outros, podem gerar sinergias entre diversos actores do desenvolvimento, no sentido de, articuladamente, em torno de “comunidades virtuais”, suportadas tecnologicamente ou de outros instrumentos de acção e eventualmente articuladas em rede a outras comunidades - designadamente alentejanas -, contribuir decisivamente para a mudança socio-económico-cultural deste território, eventualmente minimizando, as contradições socioespaciais e permitindo o exercício mais efectivo da cidadania. Contudo, um dos problemas que subjazem é o da exclusão social por via do acesso ou da incapacidade de uso das tecnologias de informação e da comunicação digitais.

De facto, as formas de interacção social criadas nas cidades digitais podem apoiar as organizações e as comunidades da cidade física ampliando-as, de forma a promover a democracia electrónica e a participação dos cidadãos em diversas vertentes da acção e decisão políticas da cidade/região tendentes à resolução de problemas sociais e, por conseguinte, ao desenvolvimento socioeconómico de um determinado território. Tal como noutros domínios, em nome da participação, adoptaram-se e disseminaram-se projectos que incluíram ou incluem uma componente de governo electrónico local, no pressuposto de poder travar uma gestão burocrática nos municípios e dar voz a um maior número de actores. Para a legitimação das decisões, os grupos instituídos procuraram o apoio dos peritos e difundiram um universo de benefícios e riscos, promovendo, simultaneamente, a necessidade de confiar no funcionamento dos saberes e das pessoas, a que aliaram indicadores de competência e integridade (Fontoura, 2008: 25) Permanece, contudo, um vasto conjunto de dificuldades e obstáculos, de que destacamos o défice de conhecimento e de reflexão estratégica subjacentes às intervenções no domínio da «sociedade da informação», particularmente na área que mais no importa de momento - a intervenção municipal na área do governo electrónico local bem como a fraca capacitação das populações para poderem beneficiar das anunciadas transformações. A conclusão geral que pode tirar-se é que o resultado dos avultados investimentos realizados na área da SIC está longe de registar impactos positivos assinaláveis.

Parte II

ENQUADRAMENTO EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO

Parte II - ENQUADRAMENTO EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO

Nesta parte do trabalho procedemos ao enquadramento epistemológico e metodológico da investigação.

Apresentam-se três capítulos. O capítulo 1, designado *sociologia e estudo de actores*, destina-se à explicitação dos diferentes recortes teóricos que subjazem ao *corpus* global do trabalho, ou seja, da Sociologia da Acção. No capítulo 2, intitulado *sociologia e estudos prospectivos*, debatemos os estudos prospectivos e a sua importância para a análise sociológica, na busca de fundamentar a sua utilização na presente investigação. Finalmente, no terceiro capítulo, dedicado à *metodologia*, apresentamos e fundamentamos, em pormenor, o interesse de cada um dos métodos e das técnicas de investigação, e justificamos a operacionalização da investigação.

1. A SOCIOLOGIA E O ESTUDO DOS ACTORES

Ao abordar a temática do governo electrónico local, esta investigação reflecte necessariamente sobre novas formas de governação dos territórios, nomeadamente equacionando formas de mobilização colectiva e de participação dos “actores” na construção de “futuros desejáveis”. O que realizamos é, de certa forma, um esforço de interpretação sociológica da realidade que, concretizando-se, pode contribuir para uma consciencialização dos actores da mudança em torno dos seus objectivos, forças e fraquezas e dos objectivos que se propõem concretizar, o que pode traduzir-se numa ajuda a encontrarem a melhor estratégia para a sua actuação.

Partimos do princípio que a acção colectiva é uma acção comum orientada para atingir fins partilhados (Neveu, 1996). Obviamente, as acções colectivas apresentam aspectos diversificados e têm subjacentes formas de compromisso muito diferentes. No caso da presente investigação, estamos perante a cooperação/partenariado entre várias organizações, públicas e privadas, com missões semelhantes mas simultaneamente específicas, e que encontraram, num ou mais projectos em torno das TIC/SI, motivos para desenvolverem uma acção estratégica capaz de lhes permitir o alcance de objectivos comuns que de outro modo, isoladamente, não conseguiriam obter. Assim, mais importante do que a acção dos indivíduos na sua individualidade, interessa-nos a acção colectiva dos actores - neste caso, essencialmente organizações do poder local, concretamente, as câmaras municipais.

Algumas das interrogações que nos motivam passam pela compreensão das formas de acção colectiva, ou seja, tal como justamente lembra Isabel Guerra (s.d.: 1) trata-se de saber: 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 qual o papel do Estado nesse processo; quais os sentidos e as dinâmicas do actual funcionamento da parceria em contexto de planeamento de acções na área da «sociedade da informação»; qual o sentido da democracia participativa neste território?

Encontrar respostas para estas questões implica focar a análise em abordagens típicas de uma sociologia da acção colectiva, que procuramos fundamentar e caracterizar, ainda que sumariamente, de seguida.

Para compreendermos a especificidade da sociologia da acção, situemo-nos relativamente ao confronto entre os principais paradigmas do pensamento sociológico e às propostas para a sua superação. É o que fazemos de seguida, para depois aprofundarmos aquelas questões.

1.1. Do Holismo Ao Individualismo Metodológico

O pensamento sociológico é tradicionalmente apresentado através do confronto teórico que opõe as suas duas principais correntes, ou paradigmas: o «individualismo metodológico» e o «holismo». Tal significa, portanto, que a investigação e a explicação sociológica são, desde logo, condicionadas pelo posicionamento do investigador face a estes universos de proposições teóricas que têm marcado a história da sociologia.

A perspectiva «holista», emergente com a própria sociologia, assume que para compreendermos um fenómeno social devemos partir da sociedade, encarada na sua globalidade, analisando o(s) constrangimento(s) que ela exerce sobre a conduta dos indivíduos. Este enfoque surge na esteira do que preconiza É. Durkheim, quando defendia que "romper com as prenoções consistia precisamente em pôr entre parênteses as razões que o indivíduo dá da sua acção, já que este raramente está em condições de compreender os reais «motivos» dos seus actos" (Riutort, 1999: 56). Nesta óptica, cabe à sociologia analisar de que maneira a sociedade imprime no indivíduo maneiras de pensar e de agir que acabam por lhe aparecer como «naturais». Esta perspectiva evoluiu com a corrente funcionalista (sobretudo da sociologia americana, tendo Talcott Parsons como figura de proa), que considerava a sociedade como um conjunto coerente em que cada elemento desempenha uma função específica útil ao equilíbrio do todo. Como consequência, os elementos (indivíduos) não podem ser estudados *de per si*, mas sim a partir das suas relações com o contexto social.

À medida que a sociologia se foi consolidando, esta abordagem dos fenómenos sociais foi sendo alvo de várias críticas. Entre outros aspectos, a análise funcional apresenta as limitações de interessar-se distantemente pelos comportamentos dos indivíduos em sociedade e de sobrestimar excessivamente a estabilidade de uma sociedade, unicamente encarada a nível global. O sociólogo alemão Max Weber, por exemplo, qualifica esta abordagem como «objectivante», já que ela não se prende à maneira como os indivíduos actuam nem aos efeitos sociais que produzem.

Distante deste paradigma, encontramos outras análises da realidade social decorrentes da estrita explicação dos comportamentos individuais, no que se convencionou designar por «individualismo metodológico». Trata-se de uma abordagem fundamentalmente inspirada na economia, que considera o homem um sujeito "simultaneamente racional e maximizador, utilitarista e que procura em qualquer situação adoptar o comportamento que, em função dos recursos de que dispõe, lhe é mais favorável" (Riutort, 1999: 51). Inspirado nesta concepção, M. Weber (1971) defende que a sociologia não poderia proceder senão das acções de um, ou vários ou numerosos indivíduos separados. Raymond Boudon (1995), por seu turno, acentuou as diferenças entre a abordagem dos economistas e dos sociólogos, considerando que se aquela concepção era válida para os economistas, já os sociólogos deveriam perceber que o contexto social interfere no cálculo dos indivíduos e, como tal, a pessoa age sempre num contexto de influência pelos comportamentos colectivos. Assim, o sujeito não se reduz a um ser «passivo» e não se limita a agir «mecanicamente» sem atribuir significado à acção.

Enquanto paradigma, também o «individualismo metodológico» revela algumas insuficiências. Conforme sintetiza Riutort (1999: 54-55), importa, em primeiro lugar, considerar que o indivíduo, confrontado com uma situação prática, não tem a possibilidade de encarar todas as situações possíveis, e, por outro, a racionalidade a que ele recorre é chamada «adaptativa», porque ele não é espontaneamente racional, antes fruto de uma aprendizagem (socialização). Em segundo lugar, é de admitir que o interesse individual nem sempre preside à conduta humana. Finalmente, dir-se-á que os indivíduos são diferentes entre si, pelo que não se pode negligenciar o contexto social que influencia os comportamentos.

Acontece, porém, que esta *oposição clássica* individualismo metodológico/holismo surge um pouco forçada. Com efeito, tal como Weber está atento às estruturas sociais, à forma como elas afectam as representações e as acções dos indivíduos, também Durkheim não está insensível aos processos pelos quais a realidade social, que nunca é um «dado» adquirido, acaba por «ganhar corpo nas consciências individuais" (Riutort, 1999: 60). O alemão Norbert Elias, por exemplo, evidencia também a relativização que deve fazer-se sobre a diferença entre os dois paradigmas, considerando que o indivíduo não é nem «totalmente determinado» nem «livre» de actuar à sua maneira, já que dispõe de uma margem de manobra num jogo em que é um interveniente entre outros (Riutort, 1999: 62).

Os sociólogos contemporâneos Anthony Giddens e Erving Goffman, também procuraram reconsiderar as relações indivíduo/sociedade. Adoptando uma perspectiva «relacional» ou «interaccionista», estes autores reclamam a necessidade de estarmos atentos à maneira como a realidade social se impõe a todos mas por meio de uma progressiva interiorização nas consciências individuais. A realidade surge, assim, com duas existências: por um lado, enquanto realidade objectivada e, por outro, enquanto realidade incorporada pelos indivíduos, em função das suas características sociais próprias. Desta forma, verifica-se que a organização social não se impõe aos indivíduos «mecanicamente» e do «exterior», já que estes contribuem à sua maneira e sem prestar a isso grande atenção, para a sua perpetuação através de um conjunto de interacções que os colocam em relação. Estão nesta linha de pensamento outros autores que consideram existir uma dialéctica entre estrutura e acção (Crozier e Friedberg, 1977); Berger e Luckmann, 1990; Touraine, 1994, 1996; Friedberg, 1995; Boudon, 1977, 1978, 1995).

Também a *teoria da prática* elaborada por Pierre Bourdieu (2002) surge como uma tentativa de superar impasses analíticos decorrentes de dualidades presentes nas teorias sociais clássicas (tais como cultura/sociedade; estrutura/acção; holismo/individualismo; objectivismo/subjectivismo) que estavam associados a paradigmas concebidos como aparentemente divergentes e irreduzíveis. Bourdieu procura criar um modelo teórico capaz de entender, de forma articulada, quer as dimensões mais estruturais, quer as dimensões mais directa e imediatamente visíveis das práticas sociais. No fundo, ele procura compreender a vida social enquanto produto simultâneo das condições materiais e culturais e das práticas e experiências colectivas e individuais (Casanova, 1995). Para aquele autor francês a explicação da realidade social exige não somente o conhecimento do nível macro, no caso, as estruturas sociais, como uma compreensão das acções individuais (nível micro). Assim, segundo P. Bourdieu (2002), antes de agirem, os indivíduos, ainda que inconsciente e intuitivamente, comparam as situações por que passam com outras já vivenciadas por si mesmo e agem de modo parecido, de forma a obterem resultados satisfatórios semelhantes aos que resultaram da sua acção anterior. Ora, esta forma de conceber a acção individual relativiza a racionalização sistemática do actor, ou seja, considera que os indivíduos não avaliam necessariamente as oportunidades das suas acções serem bem sucedidas de maneira racional, probabilística, e com base em regras precisas; eles agem, sim, mas em função de “sistemas de *disposições* duráveis” (aquilo a que Bourdieu chamou de *habitus*), parcialmente assimilados das

estruturas sociais e parcialmente parte de respostas pessoais dos próprios sujeitos a situações ocorridas na sua vida.

Do confronto destes dois paradigmas (holismo e individualismo metodológico), assumimos, na presente investigação, uma postura mais próxima do quadro teórico da sociologia da acção, conforme fundamentamos no presente tópico. Veremos que, neste quadro, é possível, sem descurar a influência das estruturas sobre o comportamento dos actores, ou seja, de um «determinismo fraco» (Degenne e Forsé, 1994: 11-12), aceitar a existência de uma margem de liberdade para a acção estratégica dos indivíduos (actores) que compõem um determinado sistema social, que pode assumir-se como «sistema de acção concreto» (Crozier e Friedberg, 1977).

1.2. A Sociologia Da Acção

Praticar uma sociologia da acção consiste em explicar os factos sociais como acções produzidas por indivíduos que respondem a uma dada situação, ou seja, a centrar o interesse da análise sociológica nas decisões individuais dos *actores* e não tanto na acção hipotética de factores gerais que se impõem à sua acção. Trata-se de produzir uma explicação compreensível das decisões individuais que estão na origem dos fenómenos em estudo considerando que o actor escolhe uma solução porque sabe ou julga saber que é esse o seu interesse, mas sempre no quadro de um sistema que limita o número das possibilidades que lhes são oferecidas. Ou seja: considera-se que, tendencialmente, os indivíduos escolhem determinada solução que vêm surgir num quadro de várias opções possíveis.

Tal como a entendemos, a acção humana é social na medida em que os interessados têm em conta, na orientação da sua acção, a existência de objectos sociais ou culturais no seu ambiente. Esses objectos sociais podem ser outros actores com os quais estão em interacção, símbolos, valores, normas, ou as representações que pertencem ao universo cultural no qual está mergulhada toda a acção humana. Com efeito, a interacção entre os actores supõe a existência de um universo cultural no qual se estabelece a comunicação. Podemos dizer, portanto, que a presença de objectos culturais é mais necessária à acção social que a presença de outros actores.

Assim, pode haver acção social sem a presença de outros actores, desde que haja a presença significativa de objectos culturais⁷³.

Decorre deste entendimento que a sociologia da acção concebe o sistema como algo derivado da acção e interacção social e os indivíduos como seres activos que produzem e transformam o sistema. Esta forma de fazer sociologia assume os homens como sujeitos que conferem sentido às suas acções, como criadores que definem a sua vida, ou seja, as situações e os meios mediante os quais procuram alcançar os seus objectivos, as acções que empreendem e as relações sociais que estabelecem para atingirem os seus fins. Desta forma, a sociedade emerge como o resultado de uma actividade intencional e da capacidade humana de construir sentidos e de actuar em conformidade com eles. Resumidamente, a sociedade é produto da acção e da interacção dos seus membros; a realidade social é assumida como uma colectividade de pessoas que actuam individual e colectivamente, numa dinâmica e num contexto que o sociólogo tenta captar e compreender através de um quadro analítico que reconheça as suas estruturas, movimentos e constrangimentos.

Interessa-nos, pois, a acção colectiva, considerada como uma acção comum que procura atingir fins partilhados e que apresenta, segundo Melucci (1996, citado por Guerra, 2006: 58), quatro características fundadoras: 1) é uma acção que envolve, simultaneamente, um grupo de indivíduos ou grupos; 2) que exhibe características morfológicas similares em contiguidade no espaço e no tempo; 3) que implica um campo de relações sociais; e 4) em que as pessoas envolvidas atribuem sentido à acção em causa.

Segundo Mancur Olson⁷⁴ (1998), nem todos os grupos são igualmente impelidos para a acção colectiva. O autor identifica três tipos de situações: a primeira é aquela em que os membros de um grupo não adquiriram consciência do interesse comum, ou já o fizeram mas os custos da acção são maiores que os benefícios que transporta, pelo que, neste caso, estaremos perante um grupo latente, onde a possibilidade de acção colectiva é nula. Uma segunda situação pode ser considerada aquela em que os membros partilham objectivos claros, mas em que assumem os custos para sua

⁷³ A propósito, é exemplo clássico lembrar que no célebre livro de Daniel Defoe escrito em 1719, Robinson Crusoe, na solidão da ilha, continuava a adoptar comportamentos sociais, em conformidade com as regras e valores sociais que transportava.

⁷⁴ Olson enquadra-se na perspectiva da escolha racional em que se postula que os indivíduos são basicamente agentes racionais e egoístas, muito embora afirme que a sua análise depende essencialmente do postulado de racionalidade e não do de egoísmo.

obtenção como de intensidade equivalente aos possíveis benefícios, e, por conseguinte, embora semi-organizados, estes grupos têm fraca possibilidade de acção. Numa terceira situação, estaremos perante um grupo social bem organizado e mobilizado por uma situação em que os custos são claramente superados pelos benefícios da acção, logo, com elevada possibilidade de acção colectiva⁷⁵.

Assim, subjaz a esta tipologia de acção colectiva uma estratégia⁷⁶ por parte dos actores, noção de resto fundamental no domínio da sociologia da acção. De facto, tal como lembra Cerdeira (2004: 95), compreender a acção estratégica dos actores implica ter em mente que: a) o actor só raramente tem objectivos claros e menos ainda projectos coerentes - estes são múltiplos, ambíguos, contraditórios e mutáveis no decurso da própria acção; b) apesar disso, o comportamento dos actores é activo, isto é, não é nunca directamente determinado, ainda que constrangido; c) além de activo, o comportamento é racional e simultaneamente ofensivo e defensivo; d) a racionalidade, isto é, a capacidade de ajustar os meios e os fins, manifesta-se, sobretudo, em relação com as possibilidades que ele mesmo vai criando perante os constrangimentos impostos pelos outros actores e pelo contexto, e é em função dessa racionalidade que desenvolve as estratégias de acção; e) no limite, não há, comportamentos irracionais - mesmo os comportamentos mais erráticos são dotados de racionalidade.

Nesta linha, Isabel Guerra (2000_a: 1-2) considera que compreender a acção colectiva exige o entendimento de alguns pressupostos, a saber:

- o sujeito (individual ou colectivo) é um actor capaz de cálculo e de escolha num contexto de “racionalidade limitada” quer pelos constrangimentos do sistema quer pelo desconhecimento dos contextos de acção e/ou das consequências da sua acção;

- as estruturas sociais são produzidas num contexto de acção colectiva e colectivamente suportadas pelos actores, recusando-se, porém, por um lado, a ideia de que as “estruturas” que organizam os sistemas e os “modos de acção colectiva” são “dados naturais” que aparecem espontaneamente e cuja existência seria, por si só, resultado automático de uma dinâmica qualquer e, por outro lado, que as

⁷⁵ No quadro do conjunto das organizações/entidades que estudamos na presente investigação estamos perante uma acção colectiva de actores que agem no domínio do governo electrónico local, pois, conforme se verá adiante, a constituição de parcerias para concretização de projectos na área do governo electrónico local resultaram, na opinião dos próprios, numa mais-valia global que superaram largamente as desvantagens obtidas.

⁷⁶ Segundo Coleman (1990:12), os actores sociais agem racionalmente para atingir os seus fins realizando um cálculo de maximização da utilidade, ou seja, os indivíduos procuram obter o máximo de resultados favoráveis aos seus objectivos com o mínimo de custos.

estruturas resultam da mera soma linear das decisões individuais e não das condições encontradas pelos actores no quadro de recursos e capacidades específicas e historicamente datadas;

- a mudança acontece através de uma acção concertada de actores em função de objectivos colectivamente definidos;

- as dinâmicas sociais dos “sistemas de acção concretos” ⁷⁷ resultam de relações sociais entendidas como relações de poder, ou seja, como relações caracterizadas por uma troca desigual, que comporta sempre uma base de negociação potencial, por alguma instabilidade e conflitualidade comportamental, considerada como normal, e por acentuado carácter contraditório e complexo do comportamento dos actores;

- as dinâmicas sociais, ainda que assumidas como dinâmicas interdependentes, não são necessariamente coincidentes entre actor e sistema (aqui entendido como um “sistema de acção concreto”, caracterizado pela interdependência entre o actor e o sistema e balizada por um mínimo de ordem, por detrás da aparente desordem das estratégias dos actores individuais e colectivos.

A fim de aprofundarem-se as formas de construção da acção colectiva, clarificar os papéis dos diferentes actores e identificar os conflitos e consensos em termos das relações de poder que atravessam uma sociedade ou uma situação concreta, Isabel Guerra (2003) propõe-nos uma tipologia empírica diversas formas de acção colectiva, a saber: a) «acção reivindicativa»; b) «acção crítica»; c) «acção de gestão participante local e/ou global e de concertação»; d) «acção pedagógica e/ou inovadora». Vejamos a caracterização de cada um destes tipos de acção.

A *acção reivindicativa*, típica de certos grupos ou associações mais populares, muito enraizadas territorialmente, “coloca a ênfase na defesa da satisfação de necessidades imediatas consideradas fundamentais, ou na oposição a acções que se consideram claramente lesivas dos interesses locais” (Guerra, 2003: 299).

⁷⁷ Compreender a noção de “sistema de acção concreta”, implica, por sua vez, a apropriação não só do conceito de acção social mas também de «poder». De facto, na política da acção colectiva “não há campo neutro nem estruturado na medida em que não há acção social sem poder e que todo o poder supõe e constitui estruturação do campo, ou seja, uma regulação dos comportamentos dos actores implicados” (Friedberg, 1995: 115). Neste sentido, estudar a genealogia do conceito de acção social implica evocar Weber como um dos primeiros teóricos a debruçar-se sociologicamente sobre a construção da análise da acção social. De acordo com a definição apresentada por Weber, a acção implica uma relação e uma orientação de alguém sobre outrem que possibilita a identificação do “sentido subjectivo” atribuído pelos actores. A acção social weberiana encontra os seus fundamentos em quatro lógicas de acção: a acção tradicional; a acção racional em relação aos fins organizacionais; a acção racional em relação aos valores; e a acção baseada na afectividade, estabelecendo-se uma ruptura com uma concepção unitária de lógicas de acção. Podemos assim afirmar que Weber lançou os pilares do pensamento sobre o conceito de acção social, sobre o qual repousa o conceito de lógicas de acção.

Quanto à *acção crítica*, consiste numa tentativa de “não apenas resolver problemas de imediato mas, sobretudo, provocar a tomada de consciência da população sobre os seus direitos e identidades locais e criar oportunidades de ensaiar novas formas de gerir e organizar o território” (Guerra, 2003: 300). Estas acções são geralmente levadas a cabo por colectivos associativos que perduram no tempo para além das reivindicações mais imediatas e que, por sua vez, podem estar organizadas a um nível mais global. Neste caso, a mobilização pretende ser «conscientizante» e original nas formas de luta, procurando respostas a partir do questionamento (global) a um modelo de desenvolvimento e propondo modelos alternativos. Segundo aquela autora, a maioria das associações ecologistas são um exemplo paradigmático deste tipo de acção, pela espectacularidade e, frequentemente, originalidade das suas manifestações. Um terceiro tipo de acção consiste na *acção de gestão participante local e/ou global e de concertação*, trata-se de um “tipo de acção que pretende «participar» activamente na gestão quotidiana da cidade defendendo os seus interesses próprios, frequentemente corporativos, o que considera legítimo” (Guerra, 2003: 300) e que é muitas vezes conduzida por individualidades de grande legitimidade pública que propõem *meios de luta* formais e «politicamente correctos» (ex: associações de desenvolvimento local, fóruns económicos e sociais, etc.). Finalmente, temos a *acção pedagógica e/ou inovadora*, que, tal como a sua designação sugere, “pretende inovar pela criação e diversificação das actividades económicas e sociais que propõe, bem como pela implicação de todos os associados na sua acção, tendo como referência o desenvolvimento local na sua dimensão alternativa aos modelos de desenvolvimento fordistas” (Guerra, 2003: 301) e é orientada não apenas para o exterior mas sobretudo para os próprios associados movidos pela ideia de articular por lógicas associativas (solidariedade, altruísmo, etc.), lógicas do Estado (interesse geral) e lógicas mercantis (eficácia, rentabilidade). Algumas associações de desenvolvimento local, grupos culturais ou patrimoniais locais identificam-se com estas formas de acção.

Em suma: a acção humana é social na medida em que os actores interessados tenham em conta na orientação da sua acção a existência de objectos sociais ou culturais no seu contexto. Esses objectos sociais podem ser outros actores com quem estejam em interacção, ou símbolos, valores, normas e representações que pertencem ao universo cultural em que ocorre toda a acção humana. Com efeito, a interacção entre os actores supõe necessariamente a existência de um universo cultural através

do qual a comunicação é estabelecida. Podemos dizer, portanto, que a presença de objectos culturais é mais necessária à acção social do que a presença de outros actores; que pode haver acção social sem a presença de outros actores, desde que ocorra uma presença significativa objectos culturais. Assim caracterizada, a acção social pode ser a acção de um indivíduo isolado, de um pequeno grupo de pessoas, de uma grande comunidade ou de uma sociedade global. Também pode consistir na interacção entre duas ou mais pessoas, a realização de ritos simbólicos numa cerimónia, um conjunto de movimentos de massa durante um jogo, uma revolta ou insurreição ou mesmo uma decisão, tomada no quadro de uma burocracia. É social qualquer conduta estruturada/ordenada que envolva a energia humana, esteja suportada numa motivação e que se relacione com outros actores e / ou símbolos sociais.

1.2.1. A Análise De Actores

Decorrente do que dissemos, a análise de actores consiste num procedimento analítico fundamental para compreender a forma como as pessoas afectam as políticas e as instituições e/ou como estas afectam as pessoas (Guerra, 2006: 111) e pode definir-se como uma abordagem para compreender um sistema de acção que identifica os seu actores-chave e avalia o respectivo interesse na sua condução da mudança (Guerra, 2006: 113). Trata-se, por conseguinte, de concretizar uma concepção analítica que “assume um lugar central em todos os processos em que a gestão dos conflitos e o confronto de opiniões tornam mais difícil a acção pública e tem raízes importantes na análise das perspectivas dos actores na sociologia do conhecimento” (Guerra, 2006: 113). O seu objectivo fundamental da análise estratégica de actores consiste em identificar os desafios estratégicos e os objectivos que movem os actores, bem como as alianças e conflitos entre os diferentes actores do sistema estudado (Perestrelo, Moura e Amor, s.d.: 1-2).

Sendo um recurso natural da gestão de sistemas de acção, a maioria dos autores assume que “o fundamental da análise reside na compreensão da complexidade e compatibilidade entre problemas e objectivos dos actores” (Guerra, 2006: 113).

1.2.2. Conceito De Actor

Mas, afinal, o que é um actor?

Um actor é uma pessoa, um grupo (que pode assumir a forma de organização ou empresa) ou mesmo um grupo de entidades com interesses comuns num projecto, programa ou actividade e/ou com eles relacionados de forma directa ou indirecta, positiva ou negativamente. Desta forma, são considerados actores, “aqueles cujos interesses são afectados pelos objectivos ou actividades de um projecto de intervenção, quer por possuírem informações, recursos, experiência para a formulação das estratégias e implementação, quer por constituírem o público a quem se destinam as acções” (Guerra, 2006: 111).

Nesta linha, um mesmo grupo tanto pode ser um actor único, na medida em que se constitui como «bloco» face ao exterior, como dividir-se em vários actores (Cerdeira, 2004: 95). Em qualquer dos casos, a homogeneidade é uma das principais características do conceito de actor, pois a acção surge em função do seu sistema de valores (Bana e Costa, 1993: 10), mesmo quando se trata de organizações que assumem projectos comuns e mobilizam capacidades de reacção para implementá-los.

Interessados na análise organizacional, Crozier e Friedberg (1977) acentuam este carácter «racional» e «estratégico» dos actores na acção que desenvolvem num determinado campo. Para estes autores, os indivíduos e os grupos, enquanto actores, participam numa acção e nela e por ela movem-se em função de interesses comuns. Neste sentido, o actor é, essencialmente, um «actor estratégico». Assim, os actores de um sistema de acção concreto, “elaboram constantemente hipóteses sobre os seus parceiros, respeitantes às suas identidades, interesses, desejos e projectos, e, por conseguinte, interpretam também sem cessar as indicações que lhes são fornecidas pelos comportamentos dos outros para poderem por sua vez responder-lhes, sabendo que os outros fazem o mesmo e sabem que eles o fazem e que eles próprios sabem que eles sabem” (Friedberg, 1993: 200). Está-se, pois, perante um ser activo que não se apropria passivamente o contexto que o rodeia, mas que o estrutura. Um ser activo que, ao mesmo tempo que se adapta às regras do «jogo» do seu contexto de acção, as modifica através da sua acção (Friedberg, 1993: 200). Enquanto actor estratégico, o indivíduo é, simultaneamente, um actor empírico, humano e calculista (Friedberg, 1993: 200): empírico no sentido em que pertence e contribui para estruturar o campo em que actua; humano porque é na acção humana

que a análise deve centrar-se (ainda que um sistema de actores incorpore sempre objectos, técnicas e instrumentos - um conjunto de dispositivos que o materializam e lhe fornecem uma base concreta e mais estável que a modelação «livre» das estratégias de poder); e calculista na medida em que, por serem humanos, os actores são capazes de escolha, ou seja, de uma racionalidade e de um cálculo (Friedberg, 1993: 295-223).

Nesta óptica, a acção social é entendida como uma estruturação/reestruturação dos espaços de acção através da criação e da estabilização de sistemas de alianças e de redes de actores e o sistema é construído sobre trocas políticas entre actores que se apoiam, para tal, no conjunto de recursos disponíveis, produzindo configurações diferentes de ordens negociadas (Friedberg, 1993: 158), ou seja, conforme preconizaram Boltanski e Thévenot (1991) por «arranjos» locais variáveis. Assim, todo o contexto de acção intra ou interorganizacional pode conceptualizar-se como subentendido por um «sistema de acção concreto» (Friedberg, 1993: 158) em que os actores, dispendo de autonomia própria, encontram-se em interdependência estratégica uns em relação aos outros e asseguram a sua cooperação através da construção de uma ordem local cujas regras e estruturas estabilizam, ainda que parcial e temporariamente (já que o seu campo de acção estrutura-se e reestrutura-se permanentemente), as suas interacções e as suas negociações (Friedberg, 1993: 295).

Numa continuidade directa da abordagem de Crozier e Friedberg, Jean-Daniel Reynaud (1997), procura, com a sua teoria sociológica da regulação social, superar a crítica imposta à análise estratégica de ser demasiadamente rígida em relação às estratégias dos actores (Cerdeira, 2004: 102). Para este autor, a noção de actor é a de um produtor de regras num quadro de regulação sistémica dos processos sociais. Deste ponto de vista as regras tornam-se “o objecto principal da acção dos actores e o estudo da sua natureza e da sua formação o objecto principal de análise” (Reynaud, 1997: 13).

Segundo Reynaud, as regras do jogo dos actores são incompletas, provisórias, e resultam quer das estratégias passadas, quer das estratégias em vigor, e uma parte importante (senão a maior parte) dos conflitos e das negociações referem-se a manutenção, modificação, mudança ou supressão das regras. O autor faz notar que as regras não são imutáveis nem transcendem a actividade humana. Ao invés, elas

são um produto. Contudo, assumidas num dado momento, elas exercem um constrangimento e são estáveis (Reynaud, 1997: 31). Este constrangimento que uma regra exerce sobre o indivíduo está estreitamente ligado à pertença a uma colectividade que ele integra e que, no exercício que faz da observação da conformidade dos comportamentos dos actores a uma regra, concretiza o controlo social. Aceitando os postulados de que as regras são próprias à vida social e que têm origem na colectividade, Reynaud (1997: 96) defende que o seu carácter constrangedor advém do facto delas serem as condições de constituição de uma colectividade, de estarem ligadas a um projecto particular de um determinado colectivo (e não a toda a sociedade). Porquanto os actores produzem, cada um, a sua regulação, o seu reencontro ou a sua vida em comum é também o reencontro de dois ou mais sistemas de regras. Neste sentido, o que regula as suas relações é o resultado de um processo complexo de decisão: acomodação ou conflito, negociação ou arbitragem, acordo ou dominação Reynaud (1997: 97). Desta forma, devem considerar-se três proposições acerca dos sistemas de regras (Reynaud, 1997: 80):

1. As regras só têm sentido na medida em que se relacionam com fins de uma acção comum, de um projecto, e é por se ligarem a esse projecto que elas são obrigatórias;
2. Um conjunto de regras está ligado à constituição de um grupo social, a um actor colectivo. São as regras que constituem a identidade do grupo, fixam-lhe as fronteiras, determinam quem lhe pertence e quem é excluído. O seu campo de validade está dependente das fronteiras do actor e do seu ambiente e determina-os;
3. Salvo em casos raros (...) um conjunto de regras está ligado à posição de um actor colectivo num conjunto mais vasto. Por isso, este elabora-se no quadro de relações sociais (de aliança, de oposição, de hierarquia).

A legitimidade das regras num determinado grupo advém do facto dos membros assumirem que a sua acção colectiva é regulada por elas. Na verdade, para toda a acção, para toda a interacção, o actor social reencontra regras (Reynaud, 1997: 296). Contudo, as regras não regem mecanicamente a acção, apenas permitem avaliá-la e conferem-lhe sentido. Ao agir, o actor pondera as sanções negativas que podem derivar da sua infracção, pelo que serve-se da regra para dar sentido às suas acções. É, justamente, este consentimento que legitima a regra. A legitimidade não é apenas a regularidade ou a rotina, nem se reduz ao hábito ou à afectividade: ela é um compromisso (Reynaud, 1997: 296). Em suma, a acção dos actores está sempre

sujeita a um sistema de regulação operada pelo sistema de regras, ainda que o actor social tenha sempre um interesse e uma vontade (Reynaud, 1997: 311). Por outras palavras, podemos assumir que os sistemas sociais não podem limitar-se a uma combinação simples de acções definidas de forma diferenciada pela procura de interesses individuais e que aqueles estão dependentes das regras vigentes (Reynaud, 1997: 15).

Para Alain Touraine (1994, 1996), indivíduo, sujeito e actor não são sinónimos. As diferenças situam-se ao nível da passagem de diferentes níveis de consciência e de envolvimento humano, desde o indivíduo ao sujeito, que “*é a vontade de um indivíduo de agir e de ser reconhecido como actor*” (Touraine, 1994: 220). Agindo como actor, o indivíduo, na sua dimensão de sujeito, não se conforma com o lugar que ocupa na organização social, resultado de uma herança motivada pela tradição ou proporcionada pela produção, por exemplo, e age no sentido de modificar o ambiente material, social e cultural.

Touraine propõe uma distinção entre três conceitos centrais para a análise estratégica de actores: *poder*, *autoridade* e *influência*. Segundo ele, a capacidade de um actor em modificar o comportamento de outro em função dos seus próprios objectivos define a sua *influência*. Este termo opõe-se ao de *autoridade*, que introduz, pelo contrário, a existência de uma regra central aplicada por delegação. Uma vez que nenhuma organização é um puro mercado de influência, nem se encontra privada de regras e de normas, a influência só se exerce no interior desta ordem, ou seja, no interior de um sistema de *poder*, considerando-se este como a capacidade de impor modos de relações sociais e, em particular, relações de autoridade. Assim, o poder é a capacidade de impor fins e, em consequência, formas de organização a um colectivo que ocupa um determinado sistema de acção concreto.

Na literatura científica, designadamente na área do planeamento, é hoje comum fazer uma distinção entre actor e *stakeholder*. Para Van Der Heijden (1996), o actor tem capacidade de actuar sobre o objecto analisado, enquanto o *stakeholder* é uma «parte interessada», mesmo que apenas seja afectado pelas consequências das acções dos actores. Assim, cabe ao investigador, nomeadamente em análise prospectiva, analisar a densidade dos actores com interesse, capacidade de actuar

sobre o objecto (considerados *players*) e interesse no sistema, mesmo que não sejam capazes de exercer acções de poder (*stakeholders*).

Entre os actores, podemos distinguir os principais e os cruciais. Enquanto os primeiros contribuem decisivamente para o comportamento das variáveis principais de um sistema, os segundos (actores cruciais), mesmo não contribuindo decisivamente para o comportamento de nenhuma variável principal do sistema, acabam por ser muito importantes para o estabelecimento de plataformas de entendimento entre actores (Ribeiro, 2005: 19).

1.2.3. As Estratégias dos Actores

Os actores relacionam-se entre si em função de lógicas específicas, fluidas e variáveis consoante os contextos, no que pode ser considerado um «jogo». O jogo estratégico de actores (Friedberg, 1993; Guerra, 2006), decorre de uma relação dinâmica e complexa mantida entre organizações cujos comportamentos são orientados pelas relações de força e pelos conflitos de interesse existentes entre eles. Assim, é fundamental “identificar os sistemas de relações complexas que se desenvolvem entre os actores individuais, instituições e/ou esferas de actividade diferentes, bem como os seus interesses, imagens mútuas e níveis de adesão aos objectivos propostos” (Guerra, 2006: 19). Lembrando François Eymard-Duvarnay, Guerra (2006: 19) esclarece que, embora a racionalidade dos actores não seja suficiente para entender a complexidade das interacções entre actores, o ponto de partida do jogo estratégico de actores é o reconhecimento da sua heterogeneidade, da heterogeneidade dos seus projectos e da existência de interesses contraditórios.

Uma das principais questões que subjazem à lógica da acção colectiva respeita à necessidade de saber o que leva um conjunto de indivíduos ou organizações que têm *interesses comuns* a desencadear acções tendentes a alcançarem esses *interesses comuns*, que podem ser consubstanciados na noção de “bem” colectivo, ou seja de que cada grupo pretende obter pelo menos um “bem” colectivo para os seus membros, ou evitar um “mal” colectivo, considerando que existem sempre alguns incentivos para a não cooperação (Pereira, 1999).

Conforme vimos, ao agirem individualmente, os actores são, conforme as situações, mais ou menos racionais e consciencializam em maior ou menor grau uma determinada estratégia. O mesmo acontece no seio de grupos, colectivos ou

organizações. Podemos, por conseguinte, entender a estratégia colectiva como um conjunto de procedimentos a adoptar, com consistência interna, identificados no âmbito de uma acção colectiva em que os diversos actores aprendam conjuntamente, e que representam, acima de tudo, uma atitude face a um futuro possível.

Na escolha das opções estratégicas há que conhecer bem as convergências e divergências entre os actores, que variam de objectivo para objectivo. Só com o conhecimento destes aspectos e as suas relações de poder é possível hierarquizar objectivos e ver quais as tácticas possíveis, ou seja, as decisões contingentes e anti-aleatórias que permitem alcançar um objectivo. Quando os indivíduos se associam para atingir fins comuns, desenvolvem relações de confiança mútua. Estas relações de confiança, componente do capital social gerado como subproduto da acção organizada, poderão eventualmente vir a ser utilizadas pelos actores sociais envolvidos com outros objectivos que estejam para além dos fins da organização. Tal como lembra Coleman (1990: 318-321), uma característica do capital social é que ele não se desgasta com o uso; pelo contrário, as relações sociais que o constituem tornam-se mais perenes quando são continuamente activadas.

Importa lembrar que, no «jogo de actores», novas alianças e/ novos conflitos podem surgir a qualquer momento. Efectivamente, as redes de relações dos actores são dinâmicas e instáveis (Perestrelo, s.d.), muito em função das estratégias conjunturais que podem resultar da mudança dos objectivos e interesses e da acção dos demais actores, parceiros e/ou concorrentes. No que respeita à concretização de políticas públicas, os actores sobre os quais se apoiam as políticas não são necessariamente os que têm um papel ou uma função estratégica. Por vezes, os «reais actores», ou seja, aqueles que realmente mais influenciam o curso das decisões colectivas não são aqueles que detêm mais visibilidade. Assim, podemos questionar se o actor realmente significativo é o que vemos ou aquele que age na sombra, sobre a orientação das decisões tomadas (Gabas, 2003: 33); ou seja, nas relações interorganizacionais, como intraorganizacionais, afigura-se determinante compreendermos as dinâmicas de exercício do poder dos diversos actores.

Assumimos, como Crozier e Friedberg (1977) e Weber (1971) que toda a acção social supõe o exercício de poder e todo o poder supõe e constitui uma estrutura do campo, ou seja, uma regulação dos comportamentos dos actores implicados. Nesta medida, define-se o poder como “uma troca desequilibrada de possibilidades de acção”

(Friedberg, 1993: 115), como uma “capacidade de um actor estruturar processos de troca mais ou menos duráveis” (Friedberg, 1993: 119). Esta definição comporta três aspectos essenciais (Friedberg, 1993: 117-118): o primeiro considera que o poder não é um atributo e não pode ser possuído (o poder não se armazena, exerce-se), logo, possui um carácter intransitivo; em segundo lugar, existe um elo irreduzível entre poder e (interdependência), ou seja, entre poder e cooperação, entre poder e troca (ainda que esta seja estruturalmente desequilibrada); em terceiro lugar, considera que o poder tem uma natureza bilateral ou multilateral, sendo inseparável dos processos de troca negociada entre os actores do sistema.

1.3. As Redes Interorganizacionais como Relações de Actores Colectivos

O nosso estudo considera a relação entre diversos actores, públicos e privados - câmaras municipais do distrito de Évora, Associação de Municípios do Distrito de Évora⁷⁸ (AMDE) e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo⁷⁹ (ADRAL) - que, com a colaboração empenhada de outras entidades, conseguiram congregar esforços para desenvolverem projectos orientados para a satisfação de interesses comuns. Estamos, pois, perante relações interorganizacionais que emergem da racionalidade de que, por si só, cada actor teria muito mais dificuldade em concretizar determinado tipo de projectos como os que já realizaram e/ou estão em candidatura, constituindo-se, assim, como uma «rede interorganizacional», ou seja, uma rede de organizações que estão geograficamente próximas, operam no âmbito de um segmento específico, potencialmente partilhando *inputs* e *outputs*, e empreendem inter-relações directas com outros participantes para alcançarem objectivos específicos da sua actividade (Marcon e Moinet, 2000).

De acordo com Nohria (2000), desde a década de 50 do século passado que o conceito de redes tem constituído objecto de estudo em diversos campos científicos, tais como a biologia molecular, a sociologia, a antropologia ou a psicologia (Oliver e

⁷⁸ A Associação de Municípios do Distrito de Évora – AMDE - deu lugar à Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC), entidade que passou recentemente a cumprir a missão daquela entidade. À data do início deste estudo eram associados da AMDE 12 dos 14 municípios do Distrito de Évora: Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Redondo, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa.

⁷⁹ A Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, S.A. – ADRAL - é o resultado de uma parceria alargada, composta por um conjunto de entidades públicas e privadas das mais diversas áreas de actividade. Uma das principais tarefas da ADRAL é a cooperação com todos os actores locais, promovendo iniciativas comuns e projectos conjuntos no espírito de parceria que a anima e que considera constituir um elemento fundamental para cumprir com êxito os objectivos a que se propõe. Participam actualmente mais de 60 parceiros/accionistas, públicos e privados, com experiência em todos os sectores de actividade económica, empresarial, social, de investigação e desenvolvimento, espacialmente distribuídos.

Ebers, 1998). Surgindo sob diferentes formas, em diferentes contextos e a partir de expressões culturais diversas, as redes assumem uma importância basilar e revolucionária com o advento da sociedade informacional (Castells, 1999).

Autores como Amato (1990), Schmitz e Nadvi (1999) e Hoffmann (2002) reclamam que as relações interorganizacionais concretizadas em redes proporcionam mecanismos para o desenvolvimento interno e externo da organização, bem como sinergias colectivas geradas pela efectiva participação das empresas e, por sua vez, fortalecem as oportunidades de sobrevivência e crescimento em ambientes turbulentos. Para Bachmann e Witteloostuijn (2006) estamos perante relações interorganizacionais quando existem acordos formais que reúnem activos de duas ou mais organizações juridicamente independentes, com o objectivo de gerar valor acrescentado comum. Neste tipo de relacionamento, cruzam-se, segundo estes autores, diversos tipos de factores:

- Factores sócio-organizacionais: as formas de relações interorganizacionais podem ser distinguidas consoante o domínio relativo de dois canais de controlo e coordenação (poder e confiança), por um lado, e duas fontes de poder e de confiança (configurações institucionais e inter-pessoais), por outro lado⁸⁰;

- Factores sócio-jurídicos: em muitos aspectos, o contrato (explícito ou implícito) pode ser visto como a pedra angular de uma relação entre duas organizações independentes. Os contratos diferem relativamente aos deveres, responsabilidades e expectativas de cada parte no relacionamento e à forma como são detalhadas as cláusulas que são enunciadas explícita ou implicitamente, necessariamente incompletas porque são incapazes de prever todos os eventos possíveis que podem afectar o relacionamento no futuro.

- Factores sócio-psicológicos: as alianças interorganizacionais são motivadas e executadas por seres humanos, pelo que para compreender totalmente o controle, coordenação e execução dos relacionamentos interorganizacionais é necessário ter em conta os recursos do chamado capital humano⁸¹ ou seja, quer as características objectivas dos indivíduos (como a educação e a posse de bens), quer os seus aspectos subjectivos (como traços de personalidade e a percepção de risco).

⁸⁰ Considera-se aqui o poder como a possibilidade de que outros actores façam o que a entidade ou pessoa que detém o poder quer que eles façam, mesmo que seja contra a sua vontade e a confiança como a expectativa de que outros actores, voluntariamente, retribuam unilateralmente com favores, ainda que não o façam imediatamente e directamente. Como sublinham os autores, citando (Luhmann, 1979, Giddens 1990 e Bachmann, 2001), o poder e a confiança são mecanismos sociais que reduzem a incerteza nas relações externas das organizações, facilitando as relações verticais e horizontais entre elas.

⁸¹ Bachmann e Witteloostuijn (2006) lembram que as características dos responsáveis são cruciais no comportamento e no desempenho de uma organização.

- Factores sócio-técnicos: ou seja, os recursos ou artefactos técnicos (TIC) disponíveis para informação e comunicação - que potenciam a partilha e distribuição do conhecimento, factor crucial numa rede interorganizacional - e o modo como são utilizados nos diferentes contextos⁸².

Silva, Schroeder e Hoffmann, (s.d.) consideram que a sociologia tem contribuído para várias perspectivas teóricas das relações interorganizacionais, tais como a análise ambiental (cujo nível de análise é macroorganizacional e detém-se sobretudo nos factores ambientais que condicionam a forma organizacional), a ecologia organizacional (centrando-se na população das organizações e nos nichos ecológicos), na dependência de recursos (com uma análise centrada nas interacções ambientais e nos controlos organizacionais) e nas redes organizacionais (em que o nível de análise é organizacional e interorganizacional e centrado nos estudos das dinâmicas aí existentes).

Na perspectiva em que nos situamos, assumimos que a organização não está isolada do meio em que opera, que não é homogéneo nem unificado, mas pelo contrário, diversificado, fraccionado e fragmentado e que ao concorrer, no meio, com outras organizações, desenvolve especializações, orientações especiais, sectores específicos, em suma, acentua a sua diferenciação interna (Friedberg, 1993: 84). As organizações, na relação que mantêm com a finalidade de poderem gerir as suas actividades, procuram controlar as incertezas que, especialmente no meio imediatamente próximo, condicionam a procura e realização das mesmas. O jogo de troca negociada de comportamentos pode, portanto, “ser reconstruído ao redor de uma lógica de imprevisibilidade e da incerteza” (Friedberg, 1993: 126) em que “objectos, dispositivos e instrumentos constituem a base material a partir da qual essas estratégias de troca negociada podem ser construídas” (Friedberg, 1993: 128).

Importa relevar que a gestão das relações da organização com o meio é fruto não apenas do resultado da avaliação que os dirigentes ou a «aliança dominante» interna fazem dos problemas ou das exigências com as quais a organização é confrontada e das escolhas estruturais que se operam em consequência; ela é, sim, “o resultado da maneira como todos os indivíduos e grupos que compõem a organização inteira, de alto a baixo da hierarquia, percebem e analisam as oportunidades e as imposições

⁸² Segundo Bachmann e Witteloostuijn (2006), hoje, a comunicação e a informação são amplamente baseadas nas tecnologias, pelo que a utilização das TIC desempenha um papel essencial no que diz respeito ao controle, coordenação e execução das modernas relações interorganizacionais.

«objectivas» existentes no meio e decidem integrá-las no seu comportamento” (Friedberg, 1993: 89). Por outro lado, impõe-se compreender que, num campo de trocas de um determinado sistema de acção os actores encontram-se em situação desigual em termos de recursos (informação, competência, legitimidade e influência, etc.); ou seja, a interdependência dos actores nunca é uma situação equilibrada (Friedberg, 1993: 142).

Estamos aqui perante uma perspectiva diferente daquela assumida pelas teorias relativistas (ou teorias da contingência) que consideram o meio como uma variável de contingência essencial, mas não consideram verdadeiramente as interacções entre a empresa e o seu ambiente (Bernoux, 1995), uma vez que só admitem a imposição do meio sobre a organização, obrigando-a a adaptar-se-lhe constantemente para ter um desempenho eficaz (Filleau e Marques-Ripoull, 2002: 172). Efectivamente, comungamos do *modelo de dependência em recursos* de Jeffrey Pfeffer e Gerald R. Salancick que, segundo Filleau e Marques-Ripoull (2002:177) modifica aquele quadro de análise em três aspectos essenciais:

1. Propõe uma concepção sistémica da organização porque põe em relevo as relações entre as partes (os actores) e concebe a organização como uma coligação de comportamentos (e não de indivíduos);
2. Considera que o meio é um conjunto de elementos pertencentes a um sistema em relação com um outro sistema (organização) em que as partes dos sistemas agem umas sobre as outras;
3. Assume o papel central do poder, que reside no controlo dos recursos dos quais a organização depende para sobreviver.

Assim, o controlo de recursos é um dos factores críticos para uma gestão eficiente e estratégica das organizações. Nessa medida, os recursos são uma fonte potenciadora da cooperação interorganizacional (mas, também, do conflito), um móbil para a negociação entre os actores de um determinado sistema de acção.

São vários os factores críticos de sucesso para a cooperação interorganizacional. De acordo com Roldan, Lenz e Hansen (2007: 9)⁸³ esses factores estão associados a dimensões sociais, estratégicas, operacionais, externas e económicas, que, no seu conjunto, contemplam variáveis como a cultura, a confiança, o comprometimento, o

⁸³ Roldan, Lucas Bonacina, Lenz, Geanderson de Souza e Hansen, Peter Bent (2007). Factores Críticos De Sucesso Em Redes Interorganizacionais De Cooperação: Um Ensaio Teórico. Documento disponível em http://www.raroefeito.com.br/ver/craweb/artigos/fcs_em_redes_de_cooperacao.pdf

espírito colectivo, a governança, os objectivos estratégicos, os procedimentos operacionais, as formas de comunicação entre as organizações, as organizações ou agentes externos que auxiliam, de diversas formas, as redes, o governo, enquanto órgão regulamentador e regulador, o mercado e os clientes (cidadãos ou destinatários). Nesta linha, Wildeman (1999), considera que os factores essenciais para manter uma estratégia de cooperação passam por avaliar frequentemente a rede, fornecer adequadamente os membros da rede com informações úteis e necessárias e garantir que os participantes estão motivados e interessados em participar e se empenham nesse desiderato. De facto, tal como sustentou Olson na sua conhecida obra *A Lógica da Acção Colectiva* (1965) recorrendo ao “dilema do prisioneiro”, os comportamentos dos actores podem ter efeitos perversos, inesperados e indesejados nomeadamente em situações em que o conhecimento dos interesses, objectivos e estratégias dos outros actores do sistema não são conhecidos, sucedendo, assim, dificuldades assinaláveis no cumprimento das estratégias racionais dos actores tendo em vista a satisfação dos seus objectivos, egoístas ou altruístas, através de meios eficazes e adequados. Olson mostrou que mesmo em situações em que é do interesse dos actores associar-se para obter um benefício para todo o grupo⁸⁴, na maior parte das vezes o actor não o fará porque é tentado a adoptar uma estratégia de “bilhete gratuito”, ou seja, beneficiando dos resultados positivos dos restantes actores que, colectivamente, investiram recursos que a todos beneficiam, inclusive o actor que nada investiu. Outras teorias acentuam, porém, que nem sempre o actor (individual ou colectivo) se move essencialmente por interesses individuais, mas sim, por lógicas onde sobressaem os valores e as ideologias colectivas, onde as formas de sociabilidade, a natureza e a intensidade dos laços sociais podem favorecer a acção colectiva solidária e uma identidade colectiva em prol do bem comum.

Venturini et al (2008) defendem que os problemas das parcerias⁸⁵ podem ser superados se existir complementaridade dos objectivos entre os parceiros e sensibilidade para com a sua cultura e modos de pensar, com a concretização de práticas de gestão apropriadas e com a manifestação de uma vontade de aprender com a experiência do projectos e dos parceiros. Esta vertente de aprendizagem organizacional é um aspecto particularmente significativo do resultado das relações entre as organizações. Estivalete, Pedrozo e Begni defendem que as organizações

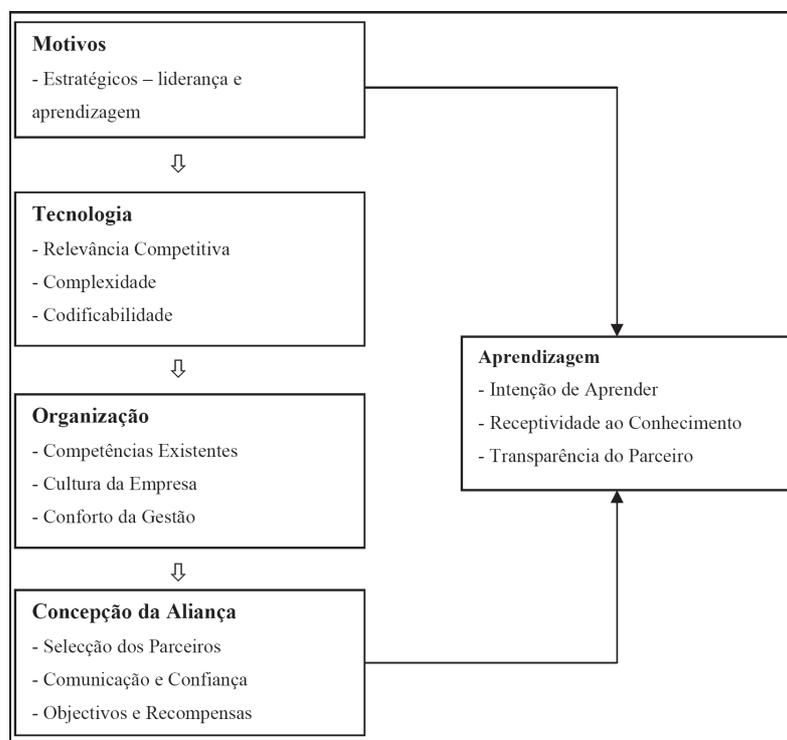
⁸⁴ Pensemos, por exemplo, em projectos de desenvolvimento da sociedade da informação no distrito de Évora.

⁸⁵ Nas estruturas de parceria, estamos perante coligações de grupos sociais que representam interesses colectivos e não de actores individuais, pelo que podem ser considerados «actores institucionais» (Guerra, 2006: 21).

envolvidas numa parceria podem não apenas “aprender a melhorar a base de conhecimento que possuem, mas também aprender como aprender juntas e aprender como explorar o novo conhecimento que os torna interdependentes” (Estivalete, Pedrozo e Begnis, 2008: 226).

Tidd, Bessant e Pavitt (2003: 209) propõem um modelo de cooperação entre as organizações que considera como fim último a aprendizagem, resultando esta da intenção de aprender, da receptividade face a novos conhecimentos e da relação baseada na transparência do actor parceiro (Cf. Figura 8).

Figura 8: Modelo para a Cooperação Interorganizacional



Fonte: Tidd, Bessant e Pavitt (2003: 209)

Estes autores entendem que as organizações relacionam-se entre si por diferentes razões: para reduzir os riscos de desenvolvimento ou de entrada no mercado; para conseguir economias de escala na produção; e para reduzir o tempo de desenvolvimento e comercialização de novos produtos. Além destas razões, múltiplos motivos podem ocorrer para cooperar, tais como, estratégicos, de aprendizagem, de partilha de conhecimento, entre outros.

Creemos, como Zen e Wegner (2008), que se o conhecimento pode ser gerado e transmitido entre os membros, esse processo não ocorre de maneira simétrica e

uniforme, mas sim como fruto de uma nova rede informal de conhecimento constituída pelos actores da rede interorganizacional. O que levanta a questão de saber quais são os elementos que influenciam a troca de conhecimento entre os membros de uma rede interorganizacional. Num artigo em que procuram responder a esta questão, Zen e Wegner (2008) debatem os pressupostos de que são os mecanismos de conectividade da rede interorganizacional, a coerência da rede interorganizacional, os objectivos das organizações e da própria rede interorganizacional e, ainda o desenvolvimento e o aprofundamento de relacionamentos informais entre os representantes das organizações na rede que influenciam a troca de conhecimento entre seus membros. Após um estudo empírico, os autores validam a ideia de que não só as características da rede e das organizações participantes influenciam a troca de conhecimento, como as relações pessoais desenvolvidas no ambiente interorganizacional também podem estimular a troca de conhecimentos tácitos e explícitos, que se difundem no interior das organizações (Zen e Wegner, 2008: 13). Zen e wenger (2008: 13) não deixam de notar que se bem que uma boa densidade da rede, isto é, um elevado nível de relacionamento entre os agentes, pode constituir um aspecto positivo, por aumentar a disposição para a troca de conhecimentos estratégicos, há que evitar que a rede se torne muito fechada pobre si mesmo, prejudicando a entrada de novos participantes e, conseqüentemente, de novos conhecimentos.

Antes, já Larsson *et al* (1998) tinham apresentado um modelo para a aprendizagem organizacional, composto por cinco categorias de comportamento estratégico interactivo: de colaboração; de competição; de compromisso; de acomodação e de evasão/evitação⁸⁶. Na prática, a combinação de diferentes níveis (mais altos ou mais baixos) de transparência e receptividade existente entre as organizações parceiras origina uma situação de aprendizagem organizacional mais próxima de um dos modelos. Os autores defendem que as dinâmicas do poder, o oportunismo, a suspeição e as estratégias de aprendizagem assimétrica podem constituir obstáculos processuais para o desenvolvimento do conhecimento colectivo e, ao invés, a anterior interacção dos parceiros, a confiança e orientação de longo prazo tendem a fortalecer o processo de aprendizagem colectiva (Larsson *et al*, 1998).

No caso concreto das relações entre organizações do poder local, nomeadamente entre municípios, uma das suas formas concretizadoras consiste na celebração de

⁸⁶ Uma reprodução do modelo em língua portuguesa pode ser consultada em Zen e Wegner (2008).

protocolos de colaboração/cooperação. Estes, devido ao seu carácter específico, originam, frequentemente a “transferência de conhecimentos, realizada ao nível da cooperação técnica, tirando partido do desenvolvimento das capacidades e das actividades empreendidas pelo Poder Local” (Afonso, 1995: 30).

As potencialidades associadas à cooperação interorganizacional entre câmaras municipais, não sendo uma tradição no nosso país, podem, contudo, apresentar várias vantagens (Afonso, 1995: 36) para a concretização de projectos comuns:

- envolvimento pessoal e manutenção de contactos personalizados, que facilitam o diálogo e a implementação de acções, sendo mais fácil proceder a ajustamentos quando necessário;
- maior exposição pública, o que pode fazer aumentar a participação das pessoas;
- melhoria das práticas administrativas locais, da capacidade institucional, do funcionamento dos serviços municipais;
- maior flexibilidade, menor burocracia, menos tempo para a obtenção de resultados e monitorização das despesas e avaliação das actividades mais fáceis;
- maior capacidade de resposta aos problemas das populações, pois é ao nível local que mais facilmente se apreendem os seus anseios e necessidades;
- envolvimento a longo prazo, pois a parceria continua mesmo após a realização do projecto;
- possibilidade de se criarem redes e geminações trilaterais, possibilitando o acesso a diferentes níveis de resolução dos problemas e a potenciação dos recursos existentes.

Em suma: as redes interorganizacionais são fruto de necessidades comuns de duas ou mais organizações, a partir de pressões contingenciais, e têm uma existência de duração variável, em função do tempo necessário para alcançarem os objectivos que as originaram. Estas redes, sobre as quais existe uma ampla variedade de tipologias (Balestrin e Vargas, 2002: 12), podem ser classificadas a partir da observação de quatro elementos-chave: cooperação, hierarquia, contrato e convivência. As dinâmicas da interacção entre as organizações são o resultado da conjugação de factores sócio-organizacionais, sócio-jurídicos, sócio-psicológicos e sócio-técnicos em

que a cooperação e a negociação⁸⁷ se desenvolvem e produzem resultados no quadro de trocas motivadas pelas estratégias dos actores. Desta forma, os processos de interacção entre actores interdependentes de um determinado contexto de acção repousam num substrato de poder, isto é, de troca negociada (Friedberg, 1993: 143) em que, conforme sustenta Reynaud (1997), as regras são o produto de uma longa construção, num permanente processo de regulação, reconstrução e de acção social, que supõe uma arbitragem entre o constrangimento colectivo e a liberdade individual. Entre os resultados da interacção organizacional esperados, além do alcance geral, com eficiência, dos objectivos, encontra-se a aprendizagem que pessoas e equipas envolvidas realizam, potenciada pela informalidade do sistema de trocas.

As dinâmicas de uma rede interorganizacional, tão necessárias à compreensão das interdependências e das assimetrias de poder existentes nessa rede, podem ser compreendidas através da *análise de redes sociais*, considerada o “utensílio mais adequado para medir de forma sistemática o comportamento relacional dos actores” (Varanda, 2007: 210-211). Esclarecermos melhor o interesse deste tipo de análise, nomeadamente no quadro da presente investigação, é o objectivo do tópico seguinte.

1.4. A Análise Estratégica de Actores

Baseada em obras de Grimble e Wellard e Engel, Guerra (2006: 114) resume as principais razões que sustentam a mobilização para concretizar uma análise de estratégia de actores, ou seja, descobrir padrões empíricos de uma interacção; melhorar intervenções; constituir um instrumento de gestão na formatação de políticas; e, ainda, disponibilizar um instrumento para prevenir conflitos e identificar consensos. A propósito dos projectos de intervenção social, a mesma autora elenca as finalidades de realização da análise estratégica de actores (Guerra, 2006: 113-114): identificar os actores e a sua função no projecto; desenhar os interesses dos actores face aos problemas com os quais o projecto se confronta (na fase de identificação) ou os objectivos do projecto (na fase de início da concretização); identificar os conflitos de interesses entre os actores e as redes de influências que podem existir na concretização do projecto e na obtenção de recursos; identificar as relações entre os actores e as que podem ser reforçadas nos processos de decisão e

⁸⁷ Assumimos que a interacção é um processo de negociação que não precisa de ser formalizada ou explicitada (Friedberg, 1993: 173).

de cooperação aumentando o seu poder; analisar se existem condições de mobilização no conjunto dos actores para concretizar a acção; avaliar a adesão e/ou conflitualidade dos objectivos do programa; apoiar a implementação das formas de organização mais adequadas nas sucessivas etapas da concretização do projecto.

Burgoyne (1994) é um dos autores que apresentaram uma proposta metodológica qualitativa adequada à análise da estratégia de actores. Antes, já Alain Touraine (1978), proponente da *sociologia da acção*, apresentara o “método de intervenção sociológica” como forma de análise dos actores sociais. Para o autor, o estudo dos actores é realizado através de pequenos grupos, de tamanho restrito, vistos como portadores de um significado histórico elevado, colocados numa situação artificial (grupo em reflexão, discussão) destinada a reforçar nos actores o seu próprio papel de actores históricos, de produtores de sua história, de transformadores da sua situação. De resto, a análise estratégica de actores encontra-se também em diversos métodos participativos na construção de projectos de desenvolvimento durante a última década do século XX (Guerra, 2006: 113).

Um dos métodos mais usados na análise da estratégia de actores é o proposto por M. Godet e a sua equipa⁸⁸, designado por método MACTOR⁸⁹. Inspirado na teoria dos jogos e na análise sociológica das organizações, este método propõe um processo de análise dos actores e alguns instrumentos simples que têm em conta a riqueza e a complexidade do processo de informação, fornecendo resultados intercalares capazes de lançar luz sobre o problema. Os objectivos do método MACTOR (cuja especificidade e operacionalização aprofundaremos adiante, no ponto relativo à metodologia) são os seguintes: identificar e caracterizar os vários actores-chave, identificar os principais conflitos e alianças, contribuir para entender as dinâmicas sociais e melhorar a participação dos actores, compreender e avaliar as relações de poder⁹⁰, definir estratégias para o processo de planeamento considerando as dinâmicas sociais. Adiante, no capítulo dedicado à metodologia, identificam-se as etapas do procedimento deste método, que adoptámos na presente investigação.

Operacionalizar uma análise estratégica de actores implica tomar em conta que “quanto mais complexa é a situação, maior é o número de entidades implicadas,

⁸⁸ Referimo-nos nomeadamente a François Bourse e Francis Meunier.

⁸⁹ MACTOR é o acrónimo do MACTOR (Método ACTores, Objectivos, Relações de Força).

⁹⁰ O MACTOR usa um indicador orientado para o estudo das relações de forças entre actores e para a ponderação das suas opções estratégicas.

directa ou indirectamente, no processo de tomada de decisão” (Perestrelo, s.d.). Podemos, contudo, proceder à agregação de actores em função das suas competências e atributos - desde que os seus objectivos sejam semelhantes e que tenham a mesma posição relativamente a esses objectivos.

Para concretizar a distinção entre os actores, passo fundamental da aturada análise, recorre-se, normalmente, à utilização de um instrumento comum: as matrizes. Neste caso, os actores são distribuídos em eixos de categorias, definidas em função da análise pretendida. Isabel Guerra (2006: 111) lembra-nos que a categorização dos tipos de actores pode ser realizada consoante vários critérios: a lógica do projecto, dando origem a actores primários e secundários (os actores primários são aqueles que vulgarmente se apelidam de «público-alvo», aqueles a quem o projecto se destina ou que são por ele directamente afectados e os actores secundários são os intermediários no apoio e na execução do projecto); os actores internos ou externos à organização promotora do projecto; as tipologias funcionais do tipo - empresários, clientes, beneficiários; e, ainda, a sua importância e influência. Descobrir padrões de interacção entre os actores de forma a melhor formatar políticas, prevenir conflitos e identificar consensos são algumas das principais razões da análise estratégica de actores, sobretudo quando solicitada por decisores ou técnicos de projectos de intervenção social.

A análise da interacção destes actores, a confrontação dos seus projectos e o exame das suas relações de força são essenciais para evidenciar os desafios estratégicos e questões-chave para o futuro. Nessa medida, a análise estratégica do «jogo de actores» é uma das fases cruciais do exercício prospectivo (Cefai e Trom, 2001), no qual suportamos a presente investigação, em conjunto com a metodologia da análise de redes sociais - ARS. Este tipo de análise pode entender-se como um instrumento indutivo de investigação social que parte da observação da existência, ou ausência, de relações entre os membros de um colectivo para reconstituir esse sistema de relações e descrever a sua influência sobre o comportamento dos seus membros por permitir “quantificar e qualificar as relações entre os actores como fortes/fracas, formais/informais, cooperação/competição, centralizadas/descentralizadas, etc.” (Varanda, 2007: 208).

Com a ARS, conseguimos descrever e conceptualizar a estrutura de um sistema social de forma não *reificada* (Varanda, 2007: 211). A *perspectiva* das redes sociais implica,

pois, ter em conta múltiplos níveis de análise que adiante (cf. capítulo da metodologia) esclareceremos com pormenor. Por agora, sublinhemos apenas dois aspectos. O primeiro, para referir que esta abordagem atribui ao indivíduo uma racionalidade contextual e estratégica, preconizada pela *sociologia da acção*; ou seja, tal como referimos atrás, crê-se que o indivíduo é confrontado com oportunidades e constrangimentos que determinam fortemente o seu comportamento, mas nunca deixa de ter uma margem de manobra que lhe permite agir estrategicamente (Crozier e Friedberg, 1977). O segundo aspecto, para relevar que os actores ocupam posições estruturais por entre outros actores, estabelecendo relações baseadas em fluxos de bens, serviços, recursos e informações no seio de uma estrutura em que estão presentes as relações de poder, a confiança, o oportunismo, o controle social, os sistemas de alinhamento de interesses, as formas de negociação entre outros aspectos (Neto, 2003: 1). Waarden (1992) destaca sete dimensões das redes políticas que representam referências importantes para qualquer análise das redes: número e o tipo do actor; função da rede; estrutura da rede; institucionalização; regras de conduta; relações de poder; e estratégia dos actores.

1.4.1. Desafios E Limites Da Análise De Actores

De entre os procedimentos a adoptar na concretização deste tipo de análise, está o rigor que deve existir na representação dos actores. Neste caso, se não for possível incluir todos os actores, deve ao menos ser assegurada a sua representatividade social (Guerra, 2006: 115), ou seja, garantir que os diversos “grupos de interesses” estão representados na amostra. Por outro lado, há que considerar que “a ênfase no consenso pode servir os interesses e perspectivas dominantes, marginalizando dimensões minoritárias e desfavorecidas com menor expressão e poder” (Guerra, 2006: 113-114) e que “quando as diferenças de interesses entre actores são muito acentuadas podem potenciar novos conflitos e tornar difícil a sua resolução, requerendo assim outras capacidades de negociação” (Guerra, 2006: 114-115). A análise estratégica comporta ainda outros limites. Sobretudo quando aplicada às organizações, este tipo de análise corre o risco de adoptar uma concepção muito ampla de poder que “tende a negligenciar as outras lógicas que impelem os actores sociais a agir, ao mesmo tempo que subestima o peso das posições sociais no seio da organização e as relações de dominação que aí ocorrem” (Étienne et al, 1998: 40).

1.5. Considerações Finais

Noções como *actor colectivo*, *redes políticas*, *governança*, *negociação*, *subsidiariedade*, *partenariado*, *proximidade*, entre outras, estão hoje no centro do discurso político e da análise académica que se debruça sobre a acção pública e o papel dos territórios no seu processo de desenvolvimento, surgindo o território, mais do que o aparelho do Estado, como o lugar de condensação e abordagem dos desafios sociais (Francisco, 2004).

A sociologia, e designadamente a “sociologia da acção”, ao olhar para estes territórios como “sistemas de acção concreta”⁹¹ onde interagem “actores colectivos” territoriais, se estruturam “constelações locais de poder”, onde, crescentemente, se reclama o incremento da “democracia participativa” e da “governança multi-nível”, desenvolve a ideia de que é absolutamente determinante que cada cidade ou região tenha elites com vontades (pré-disposição), estratégias, objectivos operacionais e recursos para que possa dinamizar ou participar de projectos modernizadores, capazes de aglutinar múltiplos intervenientes e servir os interesses dos colectivos para os quais devem orientar as suas políticas. Obviamente, a acção colectiva apresenta aspectos muito diversificados e tem subjacentes formas de compromisso muito diferentes e variáveis em função das estratégias dos actores surgida no quadro dos sistemas de regras existentes no campo.

Nesta investigação, assumimos que a «acção colectiva» é uma acção comum tendo como objectivo atingir fins partilhados e que o sistema social, enquanto sistema de acção concreto deriva da acção e da interacção social entre indivíduos que são considerados seres activos que produzem e transformam o sistema (actores), uma vez que conferem sentido às suas acções, definem as situações e os meios mediante os quais procuram alcançar os seus objectivos e as relações sociais que empreendem para atingirem determinados fins, considerando os constrangimentos inerentes ao sistema em que actuam.

Neste caso, estudamos várias organizações, públicas e privadas, com missões muito diferentes, mas que encontraram, num ou mais projectos em torno das TIC/SI (incluindo o e-Governo local), motivos para desenvolverem uma acção estratégica

⁹¹ A noção de «sistema de acção concreto», por sua vez, implica a apropriação dos conceitos de acção social e de poder. Na política da acção colectiva “não há campo neutro nem estruturado na medida em que não há acção social sem poder, e que todo o poder supõe e constitui estruturação do campo, ou seja, uma regulação dos comportamentos dos actores implicados” (Friedberg, 1995: 115).

conjunta capaz de lhes permitir o alcance de objectivos que de outro modo, ou seja, isoladamente, não conseguiriam obter. Mais do que a acção dos indivíduos, interessamos, porém, a acção dos actores colectivos - neste caso essencialmente organizações do poder local - câmaras municipais, e designadamente, a relação que estabelecem entre si, constituindo uma rede de actores. Efectivamente, no exercício prospectivo que concretizamos analisaremos relações entre organizações parceiras de projectos na área do governo electrónico local, alguns já concretizados e outros em implementação ou mesmo em fase de candidatura. Para concretizar a análise estratégica dos actores, teremos de empreender um processo que procura compreender o comportamento dos actores ou entidades que operam nesse contexto. Há que identificar as suas posições, motivações, interesses e limitações diante dos problemas e projectos, antecipar a sua provável reacção no tempo, procurando identificar a capacidade de resposta de cada um e conhecer os recursos críticos que controlam, já que a viabilidade política de uma estratégia é proporcional ao grau de conhecimento que um actor possui sobre o outro. A metodologia da análise de redes sociais (ARS), por um lado, e o método de estratégia de actores (MACTOR), por outro, são os instrumentos metodológicos que entendemos adequados para empreender a análise e compreensão do sistema de acção.

2. SOCIOLOGIA E ESTUDOS PROSPECTIVOS

Na primeira parte deste estudo vimos que os sistemas económico e social sofrem mudanças profundas com a transição para o paradigma da «sociedade da informação», o qual acarreta transformações a diversos níveis do funcionamento da sociedade, em geral, e do Estado, em particular. No tópico anterior (relativo à Sociologia da Acção) constatámos, por outro lado, que, apesar de sujeito às estruturas sociais, o homem não é por elas pré-determinado nos seus comportamentos. Por outro lado, ainda que não exista livre arbítrio para o comportamento humano, mesmo os sistemas não-lineares ou caóticos não são completamente aleatórios. Ou seja, a acção humana resulta da vontade individual assumida no quadro de constrangimentos socialmente impostos. O presente, e por conseguinte, ainda mais o futuro, dos sistemas sociais não é único, antes diverso, plural e, em grande medida, incerto. Neste sentido, subsiste uma margem de acção sobre o futuro, seja através da realização de diagnósticos antecipadores das mudanças, seja da implementação de planos de acção estratégicos no sentido de serem alcançados os “cenários mais desejados” de uma forma sustentada.

Enquadrada no campo dos *Future Studies*⁹² enquanto abordagem interdisciplinar que estuda as mudanças passadas e presentes, procurando, através da análise das fontes, padrões e causas da mudança e da estabilidade, desenvolver a capacidade de previsão e traçar *futuros possíveis*, a prospectiva constitui-se como uma metodologia adequada ao estudo e planeamento estratégico, portanto, com enorme potencial para intervenções orientadas para o desenvolvimento dos territórios. Nessa medida, a prospectiva assume interesse fundamental para a missão que empreendemos com a presente investigação.

2.1. Sociologia, Estudos Sobre O Futuro E Prospectiva

O interesse da sociologia pela prospectiva remonta sobretudo aos anos 30 do século XX, com os trabalhos de Gilfillan e Ogburn (Henshel, 1982), prosseguida posteriormente com mais visibilidade nos anos 50, através de algumas iniciativas orientadas para prever o comportamento humano no que respeitava à estabilidade do

⁹² Os “estudos sobre o futuro” incluem as actividades de *Foresight* (de tradição anglo-saxónica) e de *La Prospective* (oriunda da chamada escola francesa, desenvolvida, entre outros, por Gaston Berger, Bertrand de Jouvenel e, mais recentemente, por Michel Godet.

casamento ou da violação das saídas temporárias de prisão (Moniz e Godinho, 2001: 4). Desde então, a análise prospectiva foi-se assumindo de forma tímida e sem absoluta unanimidade sobre as suas vantagens, trilhando um caminho pontuado ora por críticas sobre o recurso a este tipo de análise sustentado na previsão castradora do desenvolvimento (mais rápido) das técnicas utilizadas, ora por argumentos favoráveis ao seu uso no âmbito dos processos de análise e tomada de decisão. Autores como G. Berger (1957)⁹³, De Jouvenel (2000) e M. Godet (1993) evidenciaram a utilidade da análise prospectiva e propuseram métodos e técnicas para a sua concretização que relevam a sua utilidade no campo da ciência sociológica.

Para o sociólogo Raymond Boudon a sociologia é sistematicamente tentada por uma utopia: “encontrar a chave da mudança social e, com ela, reduzir a incerteza do futuro” (Boudon, 1977: 19). Evidentemente, na tentativa de reduzir a incerteza, o sociólogo não pode fazer profecia ou futurologia nem deter-se na previsão usando a observação e explicação (Decouflé, 1978: 333). Ele pode, sim, olhar para o futuro prospectivamente. A prospectiva é, assim, uma abordagem dos *Futures Studies* (ou *Futures Field* ou, simplesmente, *Futures*).

A lista de campos de estudo relacionados com a exploração o futuro é grande e tende a crescer ainda mais. Uma simples revisão da literatura científica, permite-nos encontrar várias denominações, muitas vezes equivalentes, tais como: *technology forecast*, *technology foresight*, *social foresight*, *technology assessment*, *monitoring (environmental scanning, veille technologique, vigilância tecnológica)*, *prospective studies*, *roadmapping*, *scenarios studies*, *multicriteria decision analysis*, *competitive intelligence*, etc. Os termos mais empregados em inglês são *forecast(ing)*, *foresight(ing)* e *future studies*. Em francês, os termos mais usados são *Futuribles* e *La Prospective*.

Esta situação gera considerável confusão terminológica traduzida numa apreciável dificuldade em estabelecer diferenças entre níveis de abrangência nos usos de tais abordagens, métodos e técnicas. Wendell Bell (1997) consegue, ainda assim, propor nove premissas de que partem os estudos sobre o futuro, a saber:

⁹³ Gaston Berger é considerado por muitos autores como o “pai” da Prospectiva francesa. Foi Director-fundador do “Centre International de Prospective” e da revista “Prospective”.

1. O tempo é contínuo, linear, unidireccional e irreversível - os eventos ocorrem num tempo, antes ou depois de outros eventos, e o *continuum* do tempo define o passado, presente e futuro;
2. Nem tudo o que vai existir já existiu ou existe;
3. O pensamento sobre os futuros é essencial à acção humana;
4. Ao fazer o nosso caminho no mundo, tanto individual como colectivamente, o conhecimento mais útil é o conhecimento do futuro;
5. O futuro não é evidente e não pode ser observado; portanto, não há factos sobre o futuro.
6. O futuro não é totalmente predeterminado - está, isso sim, “em aberto”;
7. Em maior ou menor grau, o futuro pode ser influenciado pela acção individual e colectiva.
8. A interdependência do mundo convida a uma perspectiva holística e a uma abordagem transdisciplinar, tanto na organização do conhecimento para a tomada de decisão como na acção social.
9. Alguns futuros são melhores que outros.

No seu conjunto, estas premissas constituem o ponto de partida geral para os estudos sobre o futuro e/ou a investigação prospectiva. Nascidos em França nos anos cinquenta do séc. XX, os estudos prospectivos são hoje uma poderosa ferramenta na área do planeamento, pela possibilidade que oferecem na promoção e planificação da mudança cultural, ou seja, como auxílio à construção do futuro (Berger, 1957; De Jouvenel, 2000; Godet, 1993; Perestrelo, 2000; Porter, 1989; Davis, 1998; Van Der Heijden, 2000).

Se no início da utilização destas abordagens foram sobretudo as empresas que se interessaram por esta técnica de análise, actualmente, sobretudo fora dos Estados Unidos, são algumas associações dedicadas a este tema e, essencialmente, as agências nacionais de apoio e financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico que se envolvem directamente neste domínio (Moniz e Godinho, 2001: 4). Na Europa, o desenvolvimento deste campo de estudo fica a dever-se, nos últimos anos, à acção do grupo francês *Futuribles*, da *Association of Professional Futurists* e do *Colégio Europeu de Prospectiva Territorial* (que procura federar e integrar as

principais entidades europeias com competências e/ou intervenção na área da Prospectiva)⁹⁴.

Em Portugal, a aplicação deste tipo de análises⁹⁵ deve-se, sobretudo, ao trabalho do Departamento de Prospectiva e Planeamento do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, do Ministério da Educação, do Ministério do Trabalho e aos estudos de alguns centros de investigação científica, particularmente do *Dinâmia - Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica* e do *CET - Centro de Estudos Territoriais*, ambos sedeados no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE).

De entre os factores que impulsionam a necessidade das análises orientadas para o futuro estão seguramente o rápido desenvolvimento científico, tecnológico (p. ex., nos domínios das tecnologias da informação e comunicação, da Biotecnologia, da nanotecnologia), sociocultural e a crescente complexidade social, económica e dos ambientes de decisão, que requerem um conhecimento sistemático e profundo das tendências de evolução de tecnologias e mercados e uma capacidade de antecipação capazes de sustentarem uma tomada de decisão o mais fundamentada possível (Moniz e Godinho, 2001: 4; Keenan e Koi-Ova, 2003: 114). De facto, a finalidade da análise prospectiva é *antecipar para agir*.

Segundo Alvarenga e Carvalho (2007: 3) (autores que, por questões operatórias, fazem equivaler os termos Prospectiva e *Foresight*), a grande finalidade deste tipo de estudos consiste em explorar o futuro de forma organizada, estruturada, consistente, plausível e útil. Entre outros benefícios, relativamente a outras formas de estudar o futuro, a análise prospectiva potencia uma mais fácil comunicação e coordenação entre *stakeholders*, a concentração no longo prazo (uma exigência), a construção de uma visão partilhada que facilita a focalização dos actores, gerindo incertezas, potenciando exercícios mais inclusivos e fortalecendo redes e interfaces (capital social), a contribuição para a definição de prioridades (num contexto de significativas restrições ao nível dos recursos e de crescente concorrência

⁹⁴ Segundo Alvarenga e Soeiro de Carvalho (2007: 14), este processo tem permitido a obtenção de importantes resultados em três áreas fundamentais: na criação de uma linguagem comum através da construção de uma terminologia de base o mais universal possível; na definição rigorosa dos principais conceitos; e num levantamento e análise aprofundada de técnicas, métodos e ferramentas metodológica.

⁹⁵ Na sua dissertação de Mestrado, Carlos da Luz (2005: 15-16) apresenta uma revisão dos principais trabalhos teóricos e empíricos sobre prospectiva, publicados em Portugal.

internacional) e a criação de compromissos (de participação e de implementação) (Alvarenga e Carvalho, 2007: 7).

O *Manual de Prospectiva Regional* (Nunes et al, 2002: 47) sintetiza três fundamentos da actividade prospectiva. Um primeiro aspecto, relaciona-se com a necessidade de informar as políticas, de modo a que as decisões tomadas pelos principais actores do organismo que encomenda o estudo considerem mais os desenvolvimentos a longo prazo e o modo como estes poderão interagir com as decisões políticas actuais. Outro fundamento prende-se com a tentativa de construir redes entre as pessoas envolvidas, a nível central, na modelação do futuro de um determinado tema. Elas serão congregadas para trabalhar nas suas visões e avaliações do futuro, com o intuito de as ajudar a tornarem-se mais capazes de compreender colectivamente os desafios e oportunidades que poderão ter de enfrentar, as estratégias e objectivos que os outros podem ter em mente. Por outro lado, um exercício prospectivo contribui para desenvolver capacidades em toda a região no domínio do desenvolvimento de uma “cultura prospectiva”, ou seja, de reforçar o *empowerment* colectivo de forma a que as pessoas fiquem habilitadas a concretizarem as suas próprias actividades prospectivas e a constituírem as suas próprias redes prospectivas.

No âmbito dos estudos sobre a “sociedade do conhecimento», a prospectiva pode, assim, assumir-se como uma resposta política fundada na necessidade de sustentar a tomada de decisões, as políticas e as estratégias em provas sólidas, em opiniões de peritos, em conhecimento que pode ser sinergicamente potenciado através da interacção em redes sociais. Trata-se de uma resposta que encara a mudança como uma constante que considera, a todo o momento, o contexto de longo prazo no quadro do qual são tomadas e produzem efeito as decisões (Nunes et al, 2002). Evidentemente, a prospectiva sobre a «sociedade do conhecimento» pode ser posicionada em diferentes pontos de um espectro contínuo de tomada de decisão ora mais tecnocrática ora mais democrática, sendo neste caso mais potenciada a participação de vários actores e *stakeholders* que são chamados ao processo de tomada de decisão, dando concretização à chamada democracia deliberativa.

A prospectiva é uma forma de reforçar o diálogo social e alargar o acesso a informação por parte de mais pessoas sobre as principais questões em jogo e não apenas para conhecerem as decisões que foram tomadas pelos políticos (Nunes et al,

2002). Assim, a prospectiva pode ser definida, hoje, como “um processo sistemático e participativo, 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” (Nunes et al, 2002: 17).

Enquanto ferramenta ao serviço dos processos de planeamento, a prospectiva cumpre seis funções essenciais (Da Costa et al, 2008: 369):

1. Informação para as políticas: gerar *insights* sobre a dinâmica da mudança, os desafios futuros, as opções e novas ideias, e transmiti-las aos decisores políticos, como contributo para a conceptualização e *design* das políticas.

2. Facilitar a implementação das políticas: aumentar a capacidade de mudança num determinado domínio da política, através da construção de uma consciência comum da situação actual e dos desafios futuros, bem como novas redes e visões entre as partes interessadas.

3. Incorporação da participação na elaboração de políticas: facilitar a participação da sociedade civil no processo decisório, melhorando assim a sua transparência e legitimidade.

4. Apoio à definição da política: traduzir os resultados do processo colectivo em opções específicas para a definição e implementação das políticas.

5. Reconfiguração do sistema político: de uma forma que o torna mais apto para enfrentar os desafios de longo prazo.

6. Função simbólica: transmitir ao público que a política é baseada em informações racionais.

Segundo Carlos da Luz (2005), de entre os princípios fundamentais dos estudos de pesquisa há três que merecem consenso generalizado por parte dos estudiosos da prospectiva. O primeiro respeita ao alegado confronto constante entre conhecimento, por um lado, e desejo e receio, por outro, ou seja, a situação de que os nossos desejos e receios acerca do futuro não correspondem muitas vezes ao nosso conhecimento - aquilo a que Bertrand de Jouvenel apelidou por futuros «possíveis» e «desejáveis». O segundo princípio é o de que apenas sobre o futuro os seres humanos podem concretizar uma actividade impactante, já que sobre o passado pouco mais podemos fazer do que estudá-lo, e sobre o presente a margem de intervenção é também reduzida. Assim, é sobre o futuro, ainda não materializado, que podemos ter alguma influência. Finalmente, o terceiro princípio, assente na pluralidade do futuro, ou seja, na ideia de que não existe apenas um mas muitos futuros possíveis e que se

pensarmos ou agirmos em função de um só futuro, contribuímos para determiná-lo. Este princípio considera também que não existe somente o nosso futuro mas também o futuro dos outros e que ambos têm um número de alternativas possíveis, que são desejadas, ou indesejadas, em função das necessidades e dos valores sociais que se perfilham.

Em função das finalidades, a prospectiva pode ser classificada em dois tipos. Um primeiro, relacionado com a finalidade de elucidar os *futuros possíveis* de um sistema, ou seja, com o que pode acontecer no futuro num determinado sistema ou sub-sistema (*prospectiva exploratória*); e um segundo que deriva da necessidade de antecipar a evolução do enquadramento e de testar as estratégias existentes e/ou definir uma nova visão estratégica condutora da acção (*prospectiva estratégica*) (Ribeiro, 1997: 16). Assim, a prospectiva torna-se estratégica quando o seu promotor (normalmente uma organização ou conjunto de organizações (actores) se interroga sobre o que pode a organização fazer face ao que pode acontecer no futuro, o que vai fazer e como, consistindo dessa forma, num exercício prospectivo que tem ambições e finalidades estratégicas para o actor que as realiza. É na síntese destes dois tipos de exercício prospectivo, mas com predominância da componente exploratória, que se situa a presente investigação.

Face ao exposto, aceitamos, tal como faz Carlos da Luz (2005) que a prospectiva apresenta as características de transdisciplinaridade (ganha com o contributo de várias disciplinas científicas), multidimensionalidade (é enriquecida com pontos de vista diversos, focados em múltiplas dimensões e variáveis do real), a complexidade (derivada da incerteza e da multidimensionalidade), globalidade (os problemas devem considerar-se na sua integralidade, na sua globalidade e numa dimensão planetária), normatividade (já que os estudos relacionam-se com desejos, promessas, necessidades ou valores específicos relativos ao futuro), cientificidade (nem sempre consensual, por o futuro não trabalhar com dados quantitativos futuros nem ser passível de experimentação, por exemplo), o dinamismo (decorrente da constante necessidade de se compreenderem os processos de mudança) e, finalmente, participação (porquanto se trata de um processo realizado por e para vários actores e *stakeholders*).

2.2. Alguns Conceitos Da Prospectiva

Por ser uma “visualização” do futuro, ou, melhor, de um futuro de entre vários possíveis, a prospectiva é, não raras vezes, alvo de resistência e críticas sobre o carácter científico, rigoroso, das suas metodologias⁹⁶. Uma análise dos principais conceitos associados à prospectiva (incerteza, previsão, prospectiva e cenários) ajudar-nos-á a mostrar que não há, contudo, receio para duvidar mais da *cientificidade* destas metodologias do que de outros métodos e técnicas aceites pela comunidade científica.

2.2.1. Previsão

A previsão (*forecast*) de algo que vai acontecer é usualmente entendida como prognóstico⁹⁷. Trata-se de uma afirmação probabilística (fundada nas probabilidades e tem um relativamente elevado nível de confiança), que diz respeito às escolhas e consequências relativas ao futuro. Frequentemente, é assumida como uma avaliação feita a partir de dados do passado e sujeita a certas hipóteses. Historicamente, a previsão deu lugar à prospectiva na década de 70 do século XX, quando “planear deixa de ser o dobrar de uma tendência, o reencaminhamento rumo a um alvo desejável, mas antes o favorecimento de um entre os muitos futuros possíveis, dependentes da estratégia dos actores” (Perestrelo, 2000: 2).

Hugues de Jouvenel (citado em Ribeiro, 1997: 10) apresenta oito características que distinguem a previsão e a prospectiva (Cf. Quadro 5). Considerando as suas propostas, a prospectiva é um procedimento de análise que parte do estudo das incertezas, considerando as possíveis rupturas e riscos na tentativa de, com lógica, pôr em evidência imagens diversas do futuro (futuros possíveis), num processo que concretiza a redução da complexidade do sistema em causa. Assim, a previsão tem como principal instrumento de simulação os modelos, enquanto a prospectiva tem como principal instrumento de simulação os cenários.

⁹⁶ Adiante exploraremos melhor estes limites da prospectiva.

⁹⁷ São exemplo os prognósticos meteorológicos.

Quadro 5: Comparação entre Previsão e Prospectiva

Previsão	Prospectiva
Concentra-se nas Certezas; Oculta as Incertezas.	Concentra-se nas Incertezas, legitimando o seu reconhecimento.
Origina projecções sobre um único ponto e lineares.	Origina imagens diversas, mas lógicas, do futuro.
Privilegia as Continuidades.	Toma em consideração as Rupturas.
Afirma o primado do Quantitativo sobre o Qualitativo.	Alia Qualitativo e Quantitativo.
Oculta os Riscos.	Sublinha os Riscos.
Favorece a Inércia.	Favorece uma atitude de Flexibilidade e o espírito de Responsabilidade.
Parte do que é Simples para o que é Complexo.	Parte do que é Complexo, para o que é Simples.
Adopta uma abordagem normalmente sectorial.	Adopta uma abordagem Global.

Fonte: Hugues de Jouvenel (citado em Ribeiro, 1997: 10)

2.2.2. Cenários

Pensar prospectivamente implica considerar a existência de cenários. Um cenário é uma situação que possa apresentar-se como resultado de uma acção ou de uma dinâmica evolutiva no tempo. É uma visão relativa a algumas possibilidades sobre o futuro. Por vezes, o termo é usado para se referir a uma descrição muito abreviada do futuro (por exemplo, uma referência a 5% de crescimento de uma taxa, ou um acréscimo de conflito político entre duas facções). Contudo, nos exercícios prospectivos, o termo cenário refere-se a algo mais do que um simples traço do futuro circunscrito a uma variável-chave, considerando antes um *quadro* em que surgem relacionados entre si vários detalhes e variáveis.

Segundo Godet, um cenário é “um conjunto formado pela descrição de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem a essa situação futura” (Godet, s.d.: 19). Para este autor, os cenários só têm credibilidade científica e utilidade se respeitarem as condições de pertinência, coerência, verosimilhança e transparência. Isto significa que se, por um lado, é necessário colocar as questões correctas e formular verdadeiras hipóteses-chave do futuro e apreciar a coerência e a verosimilhança das combinações possíveis, sob pena de correr-se o risco de deixar de considerar uma parte considerável e eventualmente a mais significativa do campo dos prováveis, por outro lado, é necessário assegurar a transparência em todas as etapas do processo prospectivo (Godet, 1993: 41-42).

Conforme refere Godet (1993: 68), na prática não existe um método dos cenários mas uma multiplicidade de formas de construir cenários que podem ser mais ou menos simplistas ou sofisticadas. Contudo, o autor reconhece que parece existir um certo consenso no sentido de apenas se atribuir qualificativo de método dos cenários a um caminho que compreende a concretização de várias etapas encadeadas logicamente: análise de sistema, retrospectiva, estratégia de actores e elaboração dos cenários propriamente dita.

Os cenários podem ser, segundo Godet (Godet, s.d.: 19), de dois grandes tipos: os *exploratórios* (que partem das tendências passadas e presentes e conduzem a futuros verosímeis) e os *normativos*, ou de antecipação (concebidos de forma retroprojectiva, a partir de imagens alternativas do futuro e que podem ser desejados ou, pelo contrário, temidos). Segundo este autor, os cenários exploratórios ou os de antecipação podem ser *tendenciasais* ou *contrastados*, consoante tomem em consideração as evoluções mais prováveis ou as mais extremas.

É comum encontrarmos na literatura científica sobre prospectiva outras tipologias de cenários, a saber:

- *Diacrónicos*, quando se apresentam detalhes de uma história do futuro, uma "história" da evolução de determinados aspectos, sob a forma de uma sequência de eventos ou desenvolvimentos de tendências;

- *Sincrónicos*, quando retratam uma imagem do futuro, um estado de coisas, descrevendo as circunstâncias de um determinado aspecto num particular momento do tempo futuro. Normalmente estas duas abordagens são combinadas e podem misturar componentes quantificáveis e não-quantificáveis;

- *Possíveis*, isto é, aqueles que contemplam tudo o que se pode imaginar;

- *Realizáveis*, ou seja, aqueles em que tudo o que é possível mas apenas em função dos condicionalismos;

- *Desejáveis*, ou seja, os que são preferidos por actores de entre os que são passíveis de realização.

Na génese da actividade de planeamento com recurso aos cenários está a ideia de que, devido à crescente complexidade, interligação e incerteza dos fenómenos à escala global, não é possível saber de que forma é que o futuro vai evoluir e, nessa medida, o que pode, num determinado momento, ser uma boa decisão ou uma boa estratégia a seguir. Assim, vários motivos subjazem à iniciativa de planear através de exercícios de cenarização: clarificar e descobrir a incerteza; criar uma ampla rede na

qual diversas visões são avaliadas e partilhadas; compreender melhor a complexidade do ambiente do sistema em causa; identificar rapidamente a transformação; conseguir uma adaptação, com êxito, à mudança no ambiente do sistema através de planos contingentes e de estratégias (Leal, 2007: 5). Planear por cenários é, assim, num contexto de incertezas, tomar uma decisão orientada para um futuro desejável em função dos vários futuros possíveis.

2.2.3. Incerteza

Os elementos incertos são a matéria-prima de qualquer método de cenários, na medida em que, sendo elementos que podem evoluir no futuro de formas variadas, permitem a exploração de futuros possíveis alternativos (Alvarenga e Carvalho, 2007). Ribeiro (1997: 13) refere três tipos de incerteza:

- *Riscos*, que consistem em incertezas susceptíveis de predição - face aos antecedentes históricos, determinados acontecimentos similares possibilitam estimar as probabilidades dos vários resultados possíveis e, portanto, constituem o tipo de incertezas mais *controláveis* por um colectivo;

- *Incertezas Estruturais*, relacionadas com situações em que se admite a possibilidade de um acontecimento, mas em que este, pelo seu carácter único não nos fornece uma probabilidade da sua realização. A possibilidade do acontecimento existir é, por sua vez, resultante de uma sequência de raciocínio do tipo “causa-efeito” (e daí a referência a uma estrutura), mas não podemos saber com antecedência qual a sua configuração;

- *Incertezas Imprevisíveis e “Inconhecíveis”*, ou seja, situações em que nem sequer podemos imaginar o acontecimento.

Van der Heijden (1996) considera que os cenários permitem lidar com as incertezas de três modos diferentes. Por um lado, eles ajudam a organização a compreender melhor o seu enquadramento, permitindo que muitas decisões não apareçam como acontecimentos isolados mas como parte de processos, o que permite a tomada de riscos calculados. Por outro lado, os cenários colocam a «incerteza» na agenda, chamando a atenção da organização para os “acidentes” que podem estar para acontecer, permitindo, neste sentido, aos gestores evitarem riscos desnecessários. Finalmente, os cenários ajudam uma organização a tornar-se mais adaptável, ao alargar os seus modelos mentais e desse modo ampliando as capacidades de percepção necessárias para reconhecer acontecimentos inesperados.

Para que um exercício de cenarização seja considerado prospectiva os cenários devem ser construídos de acordo com um conjunto de princípios. A fim de reflectir o mínimo de incerteza, devem ser construídos pelo menos dois cenários. Ambos devem ser plausíveis (o que significa que devem surgir de modo lógico, num encadeado de causas e efeitos, do passado e do presente), internamente consistentes (ou seja, os acontecimentos no interior de cada cenário devem ser construídos segundo linhas de raciocínio correctas), relevantes para as preocupações do utilizador (permitindo gerar ideias úteis, compreensivas e inovadoras e fornecer meios adequados de teste de futuros planos, estratégias ou orientações das organizações), capazes de produzirem uma visão nova e original dos temas e questões seleccionadas na agenda de cenarização e devem, ainda, ser transparentes, ou seja, facilitar a apreensão da sua lógica (Ribeiro, 1997: 16).

2.3. Métodos De Análise Prospectiva

Duas escolas científicas dominam o campo da prospectiva em termos mundiais. A primeira, fundada em França em meados dos anos 60 por Bertrand de Jouvenel e por Michel Godet, baseia-se no humanismo e considera que o futuro pode ser criado e modificado pelas acções dos actores sociais, individuais ou colectivos, e propõe estudos que caracterizam a sociedade futura nas suas várias dimensões: social, económica, cultural. A outra, de tradição inglesa, alemã e americana (anglo-saxónica), que assume a tecnologia como o principal motor da mudança na sociedade e, que, por isso, a partir da análise da mudança tecnológica, projecta-se para a construção de cenários futuros. É precisamente neste aspecto que radica a diferença essencial entre as duas escolas: enquanto a escola francesa valoriza o papel da acção dos actores sociais na construção do futuro, a escola anglo-saxónica assume que o rumo do futuro é essencialmente marcado pela tecnologia.

Em termos metodológicos a escola francesa valoriza essencialmente métodos qualitativos (por exemplo para a análise estratégica de actores) e a escola anglo-saxónica privilegia estudos de natureza mais quantitativa (por exemplo, a partir do chamado *método Delphi*, adiante caracterizado).

De qualquer forma, a evolução da prospectiva tem acontecido no sentido de uma miscigenação de métodos e ferramentas⁹⁸, “optimizando a sua integração em processos modulares e flexíveis em função de objectivos e necessidades específicas” (Alvarenga e Soeiro de Carvalho, 2007: 14; Keenan, Miles e Koi-Ova, 2003).

O *Guia Prático de Prospectiva Regional em Portugal*, publicado pela Comissão Europeia (Nunes et al, 2002), propõe uma outra classificação dos métodos consoante os critérios em que se baseiam: métodos baseados em hipóteses (ou quantitativos); métodos baseados no recurso aos conhecimentos de peritos; métodos orientados para determinar estratégias de planeamento (Cf. Quadro 6).

Quadro 6: Grandes categorias de métodos prospectivos

Critérios	Métodos
1. Métodos quantitativos, baseados em hipóteses, que utilizam dados estatísticos e de outro tipo para desenvolver previsões.	- <u>Extrapolação das tendências</u> - Modelação de simulações e dinâmica de sistemas
2. Métodos baseados no recurso aos conhecimentos de peritos para desenvolver visões e cenários a longo prazo.	- Painéis de peritos - <u>Brainstorming</u> - <u>Mindmapping</u> - <i>Workshops</i> de análise de cenários - <u>Método Delphi</u> - <u>Análise de impactos cruzados</u> ⁹⁹
3. Métodos para identificar pontos de acção fundamentais a fim de determinar estratégias de planeamento.	- <u>Análise SWOT</u> - Tecnologias críticas / fundamentais - Árvores de pertinência - <u>Análise morfológica</u>

FONTE: Nunes, et al (eds.) (2002)

De seguida fazemos uma caracterização dos principais métodos aqui referidos¹⁰⁰, que são, seguramente, dos mais utilizados em prospectiva.

2.3.1. Análise De Tendências

Analisar tendências é segundo Millet (citado por Skumanich e Silbernegel, 1997) a forma mais simples de actividade prospectiva. Este método é baseado na hipótese de que os padrões do passado serão mantidos no futuro, e, em geral, utiliza técnicas

⁹⁸ De acordo com Bethlem (2002), de entre uma enorme diversidade de métodos prospectivos vocacionados para a elaboração de cenários, há alguns que possuem uma base conceptual, etapas definidas e fundamentos claros. São eles o método descrito por Michel Godet (que seguiremos de perto nesta investigação); o método descrito pela General Electric (GE); o método da Global Business Network (GBN), descrito por Peter Schwartz; o método descrito por Michael Porter; e o método descrito por Grumbach (que incorpora as vantagens de dois métodos de elaboração de cenários – o de Godet e o de Porter).

⁹⁹ Operacionalizado pelas *Matrizes de Impactos Cruzados*.

¹⁰⁰ Estes métodos surgem no quadro com texto sublinhado por nós.

matemáticas e estatísticas para extrapolar séries temporais para o futuro. Para operacionalizar-se o método, colecta-se informação sobre uma variável ao longo do tempo para, em seguida, extrapolar-se essa informação para um ponto no futuro. O processo de tomada de decisão inclui a procura de redução da incerteza e de dúvidas sobre determinadas alternativas e uma escolha razoável entre o que está disponível.

2.3.2. Brainstorming

O *brainstorming* é uma técnica de estruturação do livre pensamento de um determinado grupo que visa construir conjuntamente as percepções de especialistas sobre as tendências das incertezas críticas por meio da troca de impressões e do confronto de pensamento. A sua concretização exige a reunião de um grupo de pessoas (normalmente até 10-12 participantes), que é convidado a manifestar livre e espontaneamente (a crítica não é admitida mas o tempo é controlado) as suas ideias acerca de um tema ou problema sugerido, na procura de encontrar-se, com eficácia e qualidade, um denominador comum que constitui, desejavelmente, ideias criativas, inovadoras e convergentes.

2.3.3. Delphi, Ou Jogo De Delphos

O *método Delphi*, um dos mais utilizados em prospectiva, é um processo estruturado de recolha de dados no qual um conjunto de peritos anónimos opinam, em diversas rondas, sobre assuntos relativamente aos quais existe conhecimento incerto e incompleto, tentando, através de processos de resposta e feedback, análises estatísticas simples e da atenção particular a respostas “excêntricas”, chegar a um conjunto de antecipações (subjectivas e intuitivas) consensuais acerca do futuro (Alvarenga, Soeiro de Carvalho e Escária, 2007). A concretização deste método exige elevado rigor na identificação e descrição do objecto do estudo, pois é a partir daí que é elaborado o instrumento para recolha das opiniões (por norma, um questionário destinado a recolher opiniões convergentes e divergentes do grupo de peritos). Geralmente, em três rondas consegue-se determinar uma certa convergência de opiniões. O resultado final do Delphi é uma reflexão sobre as hipóteses plausíveis para o futuro das incertezas, em função da percepção diferenciada sobre a probabilidade de determinados eventos. Importa que os especialistas que compõem o painel sejam pessoas com alto grau de conhecimento sobre as questões formuladas, independentemente do grau de poder político que detêm nas organizações em que trabalhem. Grumbach (1997) considera que o *Delphi*

apresenta uma importante limitação, por não levar em consideração a interacção entre os factores ou eventos e que é preferível usar a análise de impactos cruzados, já que a ocorrência de uma determinada variável ou evento dependerá, em maior ou menor probabilidade, da ocorrência de outras variáveis ou eventos. Assim, o método *Delphi* só deve ser realizado com os eventos ou variáveis cuja probabilidade de ocorrência foi determinada.

2.3.4. Matrizes De Impactos Cruzados

A *técnica de Matrizes de Impactos Cruzados* consiste numa exploração do futuro a partir de uma série de eventos que podem ou não ocorrer dentro de um horizonte temporal considerado. Nesta técnica, além de identificar um conjunto de eventos cujas probabilidades de ocorrência especifiquem os cenários futuros é necessário também estabelecer as inter-relações quanto às ocorrências entre uns e outros, isto é, analisar o impacto cruzado nas ocorrências dos mesmos.

2.3.5. Análise Morfológica

A *análise morfológica*, durante muito tempo utilizada na previsão tecnológica, foi redescoberta pela *Prospectiva* nos finais dos anos 80, tendo-se tornado, desde então, um dos instrumentos mais utilizados na prospectiva económica ou sectorial. Esta técnica destina-se a explorar todas as possibilidades para que pode evoluir um determinado sistema. Para isso, é necessário identificar com precisão os parâmetros que caracterizam o tema em estudo. Através da utilização de diferentes metodologias, o investigador deve evitar os preconceitos e cair em abordagens unilaterais. A principal barreira a eliminar consiste em "desaprender" e em não limitar-se a extrapolar o passado, permitindo-se criatividade suficiente para vislumbrar as oportunidades que o futuro pode criar. O procedimento original da análise morfológica consiste em 5 passos: (1) o problema deve ser explicitamente formulado e definido; (2) todos os parâmetros que podem influenciar na solução devem ser identificados e caracterizados; (3) é construída uma matriz quadrada com todos os parâmetros do passo 2 de modo a conter todas as possíveis soluções (combinações); (4) todas as soluções são examinadas quanto a factibilidade técnica e avaliadas em relação aos propósitos a serem atingidos; (5) a melhor solução identificada no passo 4 é analisada quanto à sua implementação, levando em conta os factores não-técnicos (económicos, sociais, ambientais etc.).

Todos estes métodos (que por vezes surgem na literatura referidos como técnicas) são fundamentais para reduzir a subjectividade do estudo prospectivo e potenciar o surgimento de visões sobre o futuro, devidamente fundamentadas. Efectivamente, no momento de construir cenários, um exercício prospectivo considera sempre uma série de hipóteses acerca do comportamento futuro das incertezas críticas, que dependem das várias alternativas do futuro. Neste sentido, cabe ao(s) investigador(es), uma vez recolhidas as opiniões de peritos/especialistas, ponderar rigorosa e cuidadosamente a sua pertinência relativamente ao objecto em estudo e analisar e/ou determinar a plausibilidade da sua ocorrência.

Porém, antes de constituir cenários, há que concretizar uma etapa determinante do processo prospectivo. Nesta fase, dita “preliminar”, faz-se um estudo retrospectivo do sistema em estudo, uma caracterização/diagnóstico desse sistema, dos actores e dos *stakeholders* envolvidos, das suas relações e do jogo estratégico mantido entre eles, e, ainda, um estudo sobre as variáveis mais importantes do sistema e as relações que mantêm entre si. Só depois se passa à “fase intermédia”, em que se procede à definição ou escolha fundamentada de um ou vários modelos que traduzam o sistema de relações atrás referido e à apresentação dos referidos cenários, avaliando a sua probabilidade de ocorrência. Numa terceira fase (fase final), surge o campo para a definição e implementação de estratégias visando o cenário desejado e para a discussão, disseminação e avaliação primeira dos resultados. Adiante explicitaremos melhor estas fases de operacionalização prospectiva (cf. capítulo *metodologia*).

2.4. Método Da Escola Francesa De Prospectiva

Michel Godet, fervoroso defensor da análise qualitativa, criou o seu método em 1983, denominado *La Prospective*. Segundo o próprio autor, “*La Prospective* não é nem *forecasting* nem futurologia. É um modo de pensar baseado na acção e não na pré-determinação usando métodos específicos como os cenários (Godet, 1986). Comparando a chamada *Escola Anglo-Saxónica* de Prospectiva com a *Escola Francesa*, as diferenças nas metodologias devem-se, em grande parte, à natureza dos processos: o da *Escola Francesa* com maior grau de formalidade e o *Anglo-Saxónico* com maior grau de informalidade, participação colectiva e intuição (Souza, 2009).

Sete ideias-chave constituem a base do enfoque de *La Prospective* e do chamado método de cenários, a saber: 1) clarear as acções presentes à luz do futuro; 2) explorar futuros múltiplos e incertos; 3) adoptar um enfoque global e sistemático; 4) levar em consideração factores qualitativos e as estratégias dos actores; 5) lembrar sempre que a informação e a prospecção não são neutras; 6) optar por uma pluralidade e complementaridade de enfoques; e 7) questionar ideias pré-concebidas sobre prospecção e sobre quem trabalha na área.

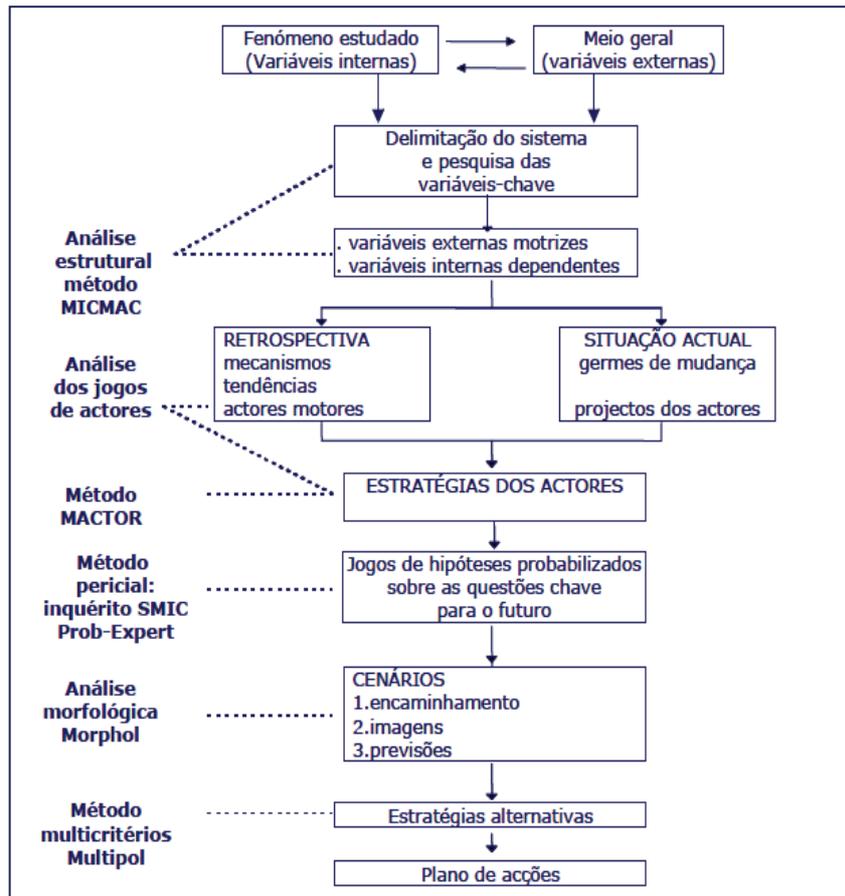
O *método dos cenários* é composto por duas grandes fases: a “construção da base” e a “construção dos cenários” (Cf. Figura 9). A *construção da base* é constituída por três tipos de procedimentos: começa com a *delimitação do sistema*, continua com a *determinação das variáveis-chave* e conclui com o estudo da *Estratégia de Actores*.

A *delimitação do sistema* consiste num diagnóstico orientado que permite encontrar um conjunto de variáveis quantitativas e qualitativas que o caracterizam da forma mais exaustiva possível atendendo ao objecto em estudo. Quanto à *análise estrutural*, procura atingir os seguintes objectivos: destacar os “efeitos escondidos” e decompor o sistema em grupos de variáveis; detectar as variáveis-chave do sistema; tornar visível a visão sistémica e comum do problema em estudo; e, ainda, servir de controlo para análises espontâneas propostas por determinados grupos com tendência para privilegiar factores “emblemáticos”. Por seu turno, a *estratégia de actores*, realizada após a detecção das variáveis-chave do sistema, procura analisar como se posicionam relativamente a elas os principais actores, ou seja, compreender eventuais alianças, conflitos e estratégias. Os objectivos deste tipo de análise passam por: a) identificar e caracterizar os diferentes actores-chave; b) perceber quais os conflitos e alianças possíveis entre os diferentes actores; c) contribuir para uma maior participação/implicação e reflexão estratégica por parte dos diferentes actores; d) confrontar os projectos em presença e avaliar as relações de força existentes; e e) elaborar uma série de recomendações estratégicas e especificar as condições de viabilidade da sua implementação.

Após a primeira fase, passa-se, conforme preconiza Godet, à segunda fase do método: a *construção de cenários* propriamente dita. Teoricamente, esta fase consiste na realização de três etapas: 1) construção de hipóteses, 2) pela consulta a peritos; e 3) hierarquização de cenários (tarefa baseada numa consulta a peritos e numa técnica de cálculo que visa a sua probabilização: o método SMIC PROB-EXPERT

- Method Cross-impact probability). Além da construção de cenários e avaliação da sua probabilidade de concretização, o objectivo desta fase é, também, o de reelaborar as recomendações estratégicas (na presente investigação limitamo-nos às etapas a) e b), remetendo para futuras investigações, que acalentamos realizar, a fase de cenarização propriamente dita).

Figura 9: Método dos Cenários, segundo M. Godet



Fonte: Godet (1993)

Importa dizer que dois dos pontos fortes deste método são o seu cariz modular (que lhe garante flexibilidade/adaptação a múltiplos objectos de análise), e a sua função de ajuda a um grupo no que toca à colocação das perguntas correctas e à estruturação da reflexão colectiva.

2.5. Dificuldades E Limites Da Prospectiva

Malgrado o desenvolvimento e aperfeiçoamento metodológico realizado no âmbito da prospectiva, os alicerces metodológicos (bem como os teóricos) não gozam, ainda, de elevada solidez. Michel Godet (1993), avisa-nos que o futuro não é nem único, antes

múltiplo, nem garantido, antes incerto, e, por conseguinte, qualquer exercício prospectivo está sujeito a incerteza e erro de estimativa¹⁰¹. Este autor considera que a prospectiva é ainda uma “indisciplina intelectual” - ou seja, algo que põe em causa, em aspectos importantes, as velhas disciplinas e “ideias feitas” das Ciências Sociais mas que, no entanto, ainda não tem o estatuto de uma nova disciplina (no sentido de uma nova ciência) do campo das Ciências Sociais, porquanto lhe falta ainda tempo de experimentação, de elaboração teórica, de maturação científica para poder ser elevada a uma nova Ciência Social (Godet, 1996). Isabel Guerra, por seu turno, lembra-nos que falta ainda uma base indispensável relativa a um sistema teórico e metodológico apropriado e o recurso a técnicas de controlo rigoroso da informação (Guerra, 2002: 152). Por sua vez, Alvarenga e Soeiro de Carvalho (2007: 14), elencam vários obstáculos ou exigências para a utilização do método dos cenários, referindo que estes decorrem de um processo subjectivo, que exige competências específicas e cooperação interfuncional e multidisciplinar, que é difícil de comunicar àqueles que não se encontram envolvidos no seu desenvolvimento, em que existe um “choque cultural” face ao sistema tradicional de planeamento e de tomada de decisões e um carácter vago no que respeita à quantificação dos impactos do planeamento por cenários.

Acrescentemos, ainda, a estes aspectos, o elevado tempo requerido à sua concretização. Efectivamente, tal como proposto por Godet o método dos cenários exige, em geral, 12 a 18 meses para seguir o encaminhamento lógico na sua totalidade, metade dos quais, pelo menos, se dedica à “construção da base” (Godet, 1993: 62). Esta razão leva o autor a defender que o método dos cenários raramente será executado cumprindo todas as suas etapas, tarefa aliás só acessível a especialistas numa obra de grande envergadura (Godet, 1993: 62). A estes aspectos acresce alguma dificuldade de encadeamento dos diversos módulos situação que reclama apurada sensibilidade da parte dos investigadores na relação e formas de transição entre os referidos módulos (Alvarenga e Soeiro de Carvalho, 2007).

Ao abordar os limites da análise prospectiva, Carlos da Luz (2008) releva seis tipos de aspectos. O primeiro respeita à auto-alteração que pode surgir entre os destinatários, ou seja, a partir do momento em que uma análise prospectiva é

¹⁰¹ O autor de *Manual de Prospectiva Estratégica. Da Antecipação à Acção* avisa, nesta obra, que “há que reconhecer que é difícil prever vários futuros, pois isso é relativizar a validade do raciocínio que conduz a casa ao futuro; infelizmente, a percentagem de erros de previsão é exactamente igual à soma das probabilidades dos futuros possíveis que se tenham ignorado». (Godet, 1993: 37).

tornada pública, ela gera consequências que alteram a realidade em que opera. O segundo tipo de aspectos é de natureza psicológica, uma vez que não só não é fácil pensar o futuro, como também não é fácil pensá-lo em termos alternativos em relação ao presente. Receios, medos e a tendência para a «depreciação do futuro», surgem normalmente associados a este género de reflexões. Em terceiro lugar, podemos confrontar-nos com aspectos irracionais, que não conseguimos antever e que vêm à superfície no momento de sermos convidados (enquanto investigadores ou peritos/especialistas) no quadro de actividades de previsão. O surgimento de hipóteses implícitas é outro aspecto. Tal como noutros estudos, seja no domínio das ciências sociais ou de outros, os estudos prospectivos têm hipóteses implícitas e explícitas. As hipóteses implícitas devem ser detectadas e esclarecidas¹⁰². Na prospectiva pode, ainda, haver limitações a nível da disponibilidade de dados fiáveis, quer de natureza quantitativa quer qualitativa, dados estes que são essenciais perante a crescente complexidade e a rapidez da mudança contemporânea (o conhecimento do passado e do presente é essencial para a pesquisa dos possíveis e dos prováveis). Finalmente, refira-se a dificuldade de verificação imediata do rigor das análises prospectivas no momento da sua produção - de facto, não podemos saber se o estudo anteviu o/s futuro/s e foi útil, a não ser que os acontecimentos nele antevistos ocorram.

Uma das principais questões que se colocam à validade da prospectiva decorre da qualidade das opiniões recolhidas. Os peritos/especialistas consultados podem enganar-se, ainda que involuntariamente. Pode simplesmente acontecer que a informação que possuem não seja isenta de desinformação ou mesmo que abordem falsos problemas que mascaram as verdadeiras questões (Godet, 1993: 34), as quais são social e academicamente ampliadas por causa da força da reputação de que gozam esses especialistas. De entre as várias causas para os erros de análise por parte dos peritos, M. Godet chama a atenção para o «efeito de anúncio», ou seja, a ideia de que a difusão de uma evolução que se aguarda com expectativa pode provocar reacções que venham a influenciar essa evolução, para a insuficiência de informação, a inexactidão dos dados (estatísticos ou outros), a instabilidade dos modelos, os erros de interpretação e os obstáculos epistemológicos (Godet, 1993: 35).

¹⁰² Por exemplo, e como lembra Carlos da Luz (2008), estudos há que, directa ou indirectamente, pressupõem que o crescimento económico ocorrerá necessariamente numa determinada área ou país, que a dominação dos países desenvolvidos manter-se-á indefinidamente, que somente a tecnologia poderá resolver os problemas decorrentes da mudança social, etc. É essencial que as hipóteses deste tipo sejam detectadas.

Assim, no quadro de uma prática constante de vigilância epistemológica, os executores de um exercício da prospectiva devem esforçar-se em, por um lado, cuidar de fazerem boas perguntas e desconfiar das ideias feitas e, por outro lado, distanciarem-se no tempo e imaginarem, em primeiro lugar, o que não vai mudar. Eles devem praticar um olhar retrospectivo sobre os factores que podem influenciar o curso futuro dos acontecimentos de um determinado sistema, não se poupando a esforços de reflexão e de antecipação, fundamentais para potenciarem a acção, actividade esta que exige colocar, sucessivamente, as questões correctas, analisar os jogos de actores, reduzir a incerteza sobre os cenários possíveis, identificar e avaliar as opções estratégicas (Godet, 1993: 41).

Importa considerar que a generalidade das limitações aqui apresentadas podem encontrar-se no processo de conhecimento produzido com recurso a outras metodologias, quer qualitativas quer quantitativas. Nos anos mais recentes, tanto o pós-modernismo como o construtivismo social têm gerado muitas e interessantes reflexões sobre a verdade e a objectividade do conhecimento com estatuto de científico. Não sendo este o espaço para aprofundar tal discussão, diremos que a tendência destas reflexões vai no sentido de relativizar-se o carácter absoluto de certeza, de verdade e de objectividade reclamado pelo conhecimento científico de tradição positivista. Vai-se assumindo que a ciência não é uma actividade puramente objectiva nem uma actividade de descoberta livre de valores; é, sim, um processo criativo em que os valores sociais e individuais interferem com a observação, a análise e a interpretação. Por outro lado, conhecimento não é equivalente a verdade inabalável e a certeza definitiva: a incerteza não é, simplesmente, a ausência de conhecimentos, podendo prevalecer em situações em que uma grande quantidade de informação e do conhecimento está disponível. Assim, mais conhecimento não significa menos incerteza e vice-versa.

Enquanto a ciência tem uma função crítica, a prospectiva do presente esforça-se por compreender o que funciona bem, o que é inovador, o que é surpreendente e o que os nossos actuais modos de pensamento não permitem ver sempre. Assim, a prospectiva do presente parece repousar sobre um princípio que pode parecer angelical - o optimismo metodológico - mas isso não deve, na nossa perspectiva, minimizar as potencialidades que, reconhecidamente, boa parte da comunidade científica lhe atribui.

2.6. Considerações Finais

É cada vez mais comum ver investigadores, analistas e decisores de diversas organizações envolvidos em actividades de análise prospectiva. Ainda que alguns autores reclamem a necessidade de afastamento dos sociólogos, políticos ou outros técnicos de planeamento das actividades relativas ao estudo de futuros possíveis¹⁰³, o que é facto é que reclamamos para a sociologia um importante papel no uso deste tipo de análise científica.

A prospectiva, ao propor a análise de cenários e de outros métodos para obter uma percepção dos desafios implícitos aos desenvolvimentos tecnológicos, económicos e sociais, assume-se como uma metodologia participativa que procura estimular a formação de redes entre os actores mais importantes do sistema (isto é, responsáveis políticos, investigadores, empresas, outros intervenientes).

Neste ponto do trabalho apresentámos diversos métodos e instrumentos analíticos, que, sendo apenas ferramentas (como diria Godet) que não podem substituir a inteligência, sentido crítico e perspicácia colectiva do investigador ou do grupo encarregue do exercício prospectivo, são-nos, contudo, muito úteis na medida em que servem para reduzir a complexidade dos sistemas reais.

Assim, nas actividades de prospectiva os cenários são descrições internamente consistentes de estados possíveis e caminhos de desenvolvimento do futuro, organizados de forma sistemática. São “histórias construídas sobre o futuro, cada uma modelando um mundo diferente e plausível” (Leal, 2007: 3) sobre o qual o sociólogo procura intervir.

Assim, se é verdade que a análise prospectiva possui uma série de limites e insuficiências de natureza teórica e metodológica, ela também possui potencialidades e características que favorecem o seu uso nas ciências sociais (ou outras), iluminando as escolhas e as acções a concretizar necessárias ao funcionamento de sociedades em acelerada mudança técnica, económica e

¹⁰³ Alvin Toffler (1970: 469) clamava, em *O Choque do Futuro*, que “chegou o momento de proceder a uma nova avaliação dos rumos da mudança, e uma nova avaliação feita pelo próprio povo e não pelos políticos, ou pelos sociólogos, ou pelo clero, ou pelas 'elites' revolucionárias, ou pelos técnicos, ou pelos directores de universidades. Precisamos, literalmente, de apresentar ao povo uma pergunta que quase nunca lhe foi feita: 'Que género de mundo desejam daqui a dez, vinte ou trinta anos?'. Precisamos, em suma, de submeter o futuro a um plebiscito contínuo” Toffler (1970: 469).

sociocultural, caracterizadas pela complexidade, pela interdependência e pela necessidade de uma eficiente gestão de riscos.

Das vantagens, sublinhamos que a análise prospectiva permite identificar futuros possíveis e cenários e compreender a relação de dependência mantida entre a concretização desses futuros e cenários e as estratégias dos actores sociais, as variáveis, as alianças e os conflitos a ter em conta no exercício das suas escolhas (Perestrelo, 2000: 2).

Fica, assim, claro o interesse da prospectiva para a nossa investigação e a importância da análise estratégica de actores, que adiante encetaremos.

3. METODOLOGIA

Acautelar a selecção de uma metodologia adequada para concretizar os objectivos a que nos propusemos, garantir procedimentos sistemáticos e rigorosos e cumprir com uma vigilância epistemológica constante¹⁰⁴ no trabalho científico, foi, para nós, uma preocupação constante.

Neste tópico do trabalho procuramos fundamentar a escolha dos métodos utilizados nesta investigação, descrever detalhadamente as etapas e os procedimentos adoptados, caracterizar e fundamentar as técnicas de recolhas de dados usadas e esclarecer os procedimentos adoptados na análise dos resultados.

3.1. Da Pergunta De Partida ao Modelo de Análise

Conforme dissemos anteriormente (cf. Introdução), a principal questão de partida para este estudo consiste em saber 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?

Subsidiariamente, surgem as seguintes perguntas a que procuramos responder:

1. Quais as variáveis-chave que caracterizam o sistema de governo electrónico local em estudo? - O que implica respostas para as seguintes questões: a) Que políticas têm sido desenvolvidas pelos principais actores locais e regionais no domínio do Governo electrónico local? b) Qual o nível de preparação (técnica, tecnológica e humana) do distrito de Évora para a concretização dos processos de governo electrónico local? e c) Que recursos teve, tem e terá, no curto prazo, o distrito de Évora no domínio do GEL e quais as debilidades e potencialidades daí decorrentes?

2. Como se caracteriza a relação entre os principais actores do sistema de eGoverno local e quais as suas estratégias? - O que exige responder às seguintes questões: a) Quais os objectivos, os projectos, os meios de acção e as relações de força que caracterizam os actores? b) Quais as suas estratégias e objectivos e que espaços existem para consensos mobilizadores e, eventualmente, conflitos neste sistema de acção concreto?

¹⁰⁴ Neste particular, ponderámos sistematicamente considerações e sugestões sobre o papel do investigador em ciências sociais de autores como Adérito Sedas Nunes (1984), Boaventura de Sousa Santos (1999) e Robert Burgess (1997), entre outros.

3. Quais são os *futuros possíveis* para o Governo Electrónico Local no Distrito de Évora, no horizonte 2013? - O que pressupõe determinar um conjunto de aspectos determinantes do futuro do sistema e as tendências que os especialistas percebem como mais possíveis para esse horizonte temporal.

Em conformidade com estas questões que motivam a investigação, assumimos cinco objectivos gerais: 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; d) Identificar os “futuros possíveis” para o governo electrónico local no distrito de Évora.

Considerando o enquadramento teórico efectuado, estabelecemos as seguintes hipóteses orientadoras e balizadoras do estudo empírico:

- 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.

No quadro seguinte organizamos a informação mais pertinente relativa à operacionalização das perguntas, dos objectivos e das hipóteses de trabalho (Cf. Quadro 7).

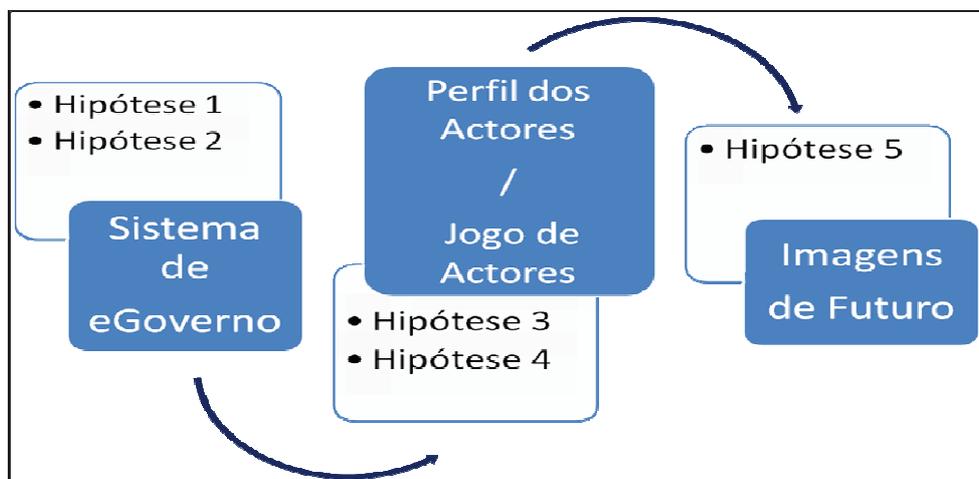
Quadro 7: Operacionalização da investigação - das perguntas de partida às hipóteses de trabalho.

Pergunta de Partida: quais são as dinâmicas do passado e do presente do sistema do governo electrónico local no distrito de Évora, as estratégias dos seus principais actores e os “futuros possíveis” neste domínio, no horizonte 2013?		
Perguntas Subsidiárias	Objectivos	Hipóteses
P1. Quais as variáveis-chave que caracterizam o sistema de governo electrónico local em estudo?	O1. Conhecer as dinâmicas passadas e presentes no domínio do governo electrónico local no distrito de Évora; O2. Identificar as variáveis-chave do sistema de governo electrónico local.	H1. 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. H2. 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.
P2. Como se caracteriza a relação entre os principais actores do sistema de eGoverno local e quais as suas estratégias?	O3. Conhecer o perfil dos principais actores do sistema de acção concreto; O4. Compreender os mecanismos através dos quais são formuladas as suas estratégias de eGoverno local.	H3. Os actores-chave do sistema são as câmaras municipais, a ADRAL e a AMDE, existindo uma interdependência de acção entre elas. H4. 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.
P3. Quais são os <i>“futuros possíveis”</i> para o Governo Electrónico Local no Distrito de Évora, no horizonte 2013?	O5. Identificar os “futuros possíveis” para o governo electrónico local no distrito de Évora.	H5. 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.

Fonte: elaboração própria

A fim de atingir os objectivos e verificar as hipóteses definidas, estruturámos uma estratégia de trabalho que supõe um caminho com várias etapas complementares que se inicia com o diagnóstico do sistema de governo electrónico local do distrito de Évora, o qual nos forneceu os dados para verificação das hipótese 1 e 2, prosseguindo para a identificação dos principais actores do sistema e análise da sua estratégia, através da qual “testaremos” as hipóteses 3 e 4, para, finalmente, delinear os “futuros possíveis” para o sistema de e-governo local neste território (Cf. Figura 10).

Figura 10: Modelo de Análise da Investigação



Fonte: elaboração própria

3.2. Natureza Do Estudo

Tradicionalmente, a investigação quantitativa e a investigação qualitativa estão associadas a paradigmas distintos. Muitos autores consideram que a combinação das duas metodologias numa mesma pesquisa tem implicações de ordem teórica e epistemológica, razão pela qual muitos investigadores optam por um método em detrimento de outro (Brannen, 1992). Contudo, há também outros investigadores (por exemplo, Brewer e Hunter, 1989; Bryman, 1992) que defendem a combinação de métodos quantitativos e qualitativos na resolução de um problema de pesquisa. É nesta linha que nos situamos.

Conforme fundamentámos em tópico anterior (cf. sociologia dos actores), este estudo decorre no âmbito epistemológico da “teoria da acção”¹⁰⁵ (Touraine, 1996; Guerra, 2002), que valoriza a atitude paradigmática da possibilidade de uma correspondência entre os actores e o sistema e, por conseguinte, rompe com os cânones da “sociologia tradicional”. Assumimos os factos sociais como produto de acções individuais agregadas considera que para se entender qualquer fenómeno social há que compreender as racionalidades dos actores e entende que estas racionalidades podem mudar em contextos de interacção e, portanto, pode ser possível orientar a mudança social de forma negociada e colectiva (Guerra, 2002: 35). Tal como sustenta Friedberg, é “inútil e falacioso pretender opor uma sociologia dos actores a uma sociologia dos sistemas, uma perspectiva accionista (ou cultural) a uma perspectiva sistémica” na medida em que “um sistema só é explicável a partir da acção que o institui e o reinstitui constantemente. E a acção só tem sentido se relacionada com um sistema. Com efeito, está esvaziada de todo o determinismo funcional de que poderia ser portadora” (Friedberg, 1993: 229). Existe, por conseguinte, “um mínimo de ordem e de regularidade atrás da aparente desordem das estratégias de poder dos actores individuais e colectivos colocados numa situação de interdependência estratégica num espaço de acção determinado” (Friedberg, 1993: 230) e é neste cruzamento da análise que compatibiliza a acção estratégica dos actores com a estrutura do sistema social em que ela ocorre que nos situamos.

¹⁰⁵ Pode entender-se a teoria da acção como uma “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 a relação complexa (e complementar) entre actor e sistema nos mais diversos contextos históricos.

Obviamente, procuramos que este “olhar sociológico”, necessariamente próximo da realidade e da acção dos actores, não se interesse pelo funcionamento do sistema de acção e pelos seus actores numa dimensão moral de denúncia dos seus males e de punição dos responsáveis. O que nos motiva e interessa é a produção de conhecimento, mesmo se esse conhecimento, em alguns momentos da investigação, resulta da relação entre o cientista e o seu objecto de estudo tendo em vista a mudança de uma situação dada para outra colectivamente desejada. Um conhecimento que, desejavelmente, possa ser tido em conta na acção dos actores com capacidade de intervenção nos domínios do governo electrónico local no distrito de Évora.

A presente investigação pode assumir-se como um estudo de caso¹⁰⁶ prospectivo, que procura retirar todo o partido possível de múltiplas fontes de evidência, como sejam documentos, dados arquivados, entrevistas e inquéritos. O estudo assume um carácter simultaneamente exploratório, descritivo e analítico. Trata-se, portanto, de buscar uma perspectiva global e coerente do objecto de estudo valorizando uma perspectiva interpretativa que nos permitirá compreender como é que os agentes interpretam o mundo que os rodeia, numa tentativa de problematizar o objecto de estudo (Yin, 1988). Ao escolhermos esta estratégia estamos conscientes de que condicionamos a natureza do alcance das nossas conclusões finais da investigação. Sabemos, aprioristicamente, que “os estudos de caso não generalizam para um universo (ou seja, não fazem uma generalização em extensão), mas para uma teoria” (Ponte, 2002: 6). Efectivamente, num estudo de caso “não faz sentido formular conclusões sobre a forma de proposições gerais” (Ponte, 2002: 6) podendo, outrossim, haver a formulação de hipóteses de trabalho que poderão ser testadas em novas investigações. Acresce que esta investigação, como outros estudos de prospectiva, tem interesse essencialmente para o conjunto de actores e *stakeholders* especificamente considerados no sistema estudado. Assim, exploramos as vantagens da prospectiva quando aplicada a um território de escala local ou regional, acreditando que este trabalho possa contribuir para (re)definir as abordagens de planeamento por parte dos múltiplos actores do sistema, os quais, partindo do conhecimento das visões e das estratégias dos outros actores, podem desenhar e

¹⁰⁶ Segundo Robert Yin (1988) o estudo de caso define-se como uma abordagem empírica que investiga um fenómeno actual no seu contexto real quando os limites entre determinados fenómenos e o seu contexto não são claramente evidentes e no qual, são utilizadas muitas fontes de dados. Esta definição permite distinguir o estudo de caso de outras investigações, nomeadamente, a experimental, que deliberadamente separa o fenómeno do seu contexto; a histórica, que estuda acontecimentos passados; e a descritiva onde se procura estudar o fenómeno e o contexto, mas em que o estudo do contexto é extremamente limitado porque na mesma, o investigador limita o número de variáveis a analisar.

propor estratégias colectivas de intervenção, concretizando um esforço pró-activo para configurar o futuro. Este trabalho pode, assim, constituir-se como um potencial instrumento para informar as políticas, para constituir redes e fomentar a participação social (EURYDICE, 2000).

3.3. Métodos

A metodologia que operacionalizamos centra-se na utilização de dois tipos de métodos: o método dos cenários, na linha da *Prospectiva* proposta por M. Godet, a fim de concretizar o exercício prospectivo, e o *método* de análise de redes sociais (ARS) enquanto metodologia que usaremos para caracterização da rede de actores do governo electrónico local no distrito de Évora. Conforme sustentámos anteriormente, acerca de *La Prospective*, o *método dos cenários* de Godet mantém, ainda hoje, toda a sua utilidade e o grande mérito de impor um rigor intelectual, nas diversas fases do processo - análise qualitativa e quantitativa das tendências pesadas, análise retrospectiva, análise dos jogos de actores, evidenciação dos germes da mudança, das tensões e dos conflitos, e, por fim, a construção de cenários coerentes e completos (Godet, s.d.: 28).

3.3.1. Da Prospectiva

Uma vez que pudemos caracterizar anteriormente os métodos da prospectiva e fundamentar a nossa opção pela metodologia de prospectiva proposta pela *Escola Francesa*, apresentamos, de seguida, o processo que concretizámos na presente investigação.

O foco deste exercício prospectivo é o governo electrónico local no distrito de Évora. É este o factor de ancoragem, disciplina e filtro de todo o processo de levantamento e tratamento da informação inicial.

O horizonte temporal do presente exercício prospectivo situa-se em 2013. Definimos este horizonte em função do alcance das decisões a tomar, dos meios de acção e do grau de motivação dos actores¹⁰⁷ no actual contexto, subsequente à realização de um projecto de sucesso reconhecido nacional e internacionalmente em certos meios e num período em que podem desenhar-se oportunidades de mobilização de fundos

¹⁰⁷ Na esteira do que propõe Hughes de Jovenel (1999).

nacionais e comunitários no âmbito do *Quadro de Referência Estratégico Nacional* (QREN) que decorre no âmbito do actual *Quadro Comunitário de Apoio* (2008-2013).

O percurso que vamos concretizar neste estudo consiste no cumprimento de diversas etapas propostas por Godet nas duas fases do seu *método dos cenários* (Godet, 1993; 1997). Eis o caminho integrado que trilhámos, na senda do que propõe M. Godet (Cf. Figura 11):

1º. Realização de um **diagnóstico** orientado prévio da dinâmica em causa e dos actores em jogo. Este Diagnóstico inclui uma primeira ideia da delimitação do sistema, uma explicitação (inicial) relativamente ao seu funcionamento, bem como uma primeira reflexão sobre as relações de causalidade e dependência entre os elementos já identificados.

2º. Realização da **análise estrutural**, através da utilização do método MICMAC, tendo como objectivos fundamentais reduzir a complexidade do sistema (pois a Prospectiva parte do complexo para o simples), detectar as variáveis-chave (hierarquizando-as) e detectar os actores na origem da evolução das variáveis-chave.

3º. Realização da **análise do jogo de actores** tendo como ponto de partida o método MACTOR. Uma vez estando identificados os actores relevantes, procedemos a descrição dos respectivos projectos e meios de acção (com o preenchimento do Quadro de Estratégia dos Actores), formatando, dessa forma, o terreno para uma reflexão sobre os posicionamentos dos actores e as relações de força entre eles, que podem potenciar o surgimento de eventuais consensos mobilizadores de acção estratégica.

4º. Realização de um exercício de **análise morfológica**, que consiste numa reflexão sobre os futuros possíveis, ou seja, sobre possíveis configurações de variáveis, por parte de especialistas na área do governo electrónico local. Concretizável com recurso ao método MORPHOL, este exercício de análise morfológica conduz-nos à “ossatura” dos cenários, fase subsequente a empreender após a concretização deste trabalho. Efectivamente, ainda que apresentemos alguns “futuros possíveis” através da análise morfológica, o nosso estudo não tem a pretensão de concretizar *cenários normativos* para o governo electrónico local no Distrito de Évora¹⁰⁸, mas sim, ao propor cenários exploratórios, criar as bases para que estudos prospectivos subsequentes possam estabelecer cenários prospectivos para este campo.

¹⁰⁸ Explorámos, neste caso, as vantagens da metodologia proposta por Godet consistir numa abordagem modular que permite, em caso de necessidade, limitar-se ao estudo de um ou outro *módulo* (Godet, 1993: 62).

Figura 11: Principais Fases da metodologia da investigação, com respectivas finalidades e métodos.



Fonte: elaboração própria

Concretizada com o *software* MORPHOL, a análise morfológica comporta duas etapas. A primeira, designada por «construção do espaço morfológico», consiste na decomposição do sistema em sub-sistemas ou componentes, através de uma reflexão baseada nos resultados da análise estrutural. Os componentes devem ser tão mais independentes quanto seja possível e devem dar conta da totalidade do sistema estudado, pese embora a necessidade de encontrar-se um compromisso entre um número demasiado elevado que possa tornar impossível a análise do sistema, e um número muito restrito, que pode empobrecer a análise. Cada componente pode, naturalmente, assumir várias configurações. Haverá, assim, tantos cenários possíveis quantas as combinações de configurações. O conjunto destas combinações representa o campo dos possíveis, também designado espaço morfológico. A segunda fase, da «redução do espaço morfológico», consiste na redução do espaço morfológico inicial num sub-espaço útil, através da introdução de condicionalismos de exclusão, de critérios de selecção (económicos, técnicos, ou outros), a partir do qual as combinações pertinentes serão analisadas.

Refira-se que na análise de estratégia de actores recorreremos à utilização da análise de redes sociais (operacionalizada através do *software* UCINET 6.0). Efectivamente, algumas perguntas do questionário foram tratadas com esta *ferramenta*, designadamente para determinar os tipos de relações que as câmaras municipais mantiveram, mantêm e esperam vir a manter/encetar com as congéneres na área do eGoverno local. De seguida apresentamos os fundamentos e o interesse para a sociologia comportados por este tipo de análise e caracterizamos a linguagem e os procedimentos operativos que concretizamos nesta investigação.

3.3.2. Da Análise De Redes Sociais

Na «sociedade rede» em que vivemos (Castells, 1999), as funções e os processos dominantes organizam-se, crescentemente, em torno das redes que, cada vez mais, constituem a morfologia das sociedades. Não surpreende, por isso, que a «análise de redes sociais», também chamada «análise estrutural», tenha vindo a ganhar um desenvolvimento crescente entre os cientistas sociais, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos, sendo utilizada nas mais diversas áreas do conhecimento, tais como na área da informação, nos estudos sobre migração, nos estudos sobre movimentos sociais, no âmbito do associativismo (ONG), na área da Saúde, entre outras.

Neste trabalho, procuramos concretizar uma perspectiva diferente dos olhares convencionais dos sociólogos sobre os dados que recolhem. Mais do que pensar em como a relação de um actor com os outros descreve o atributo do seu “ego”, procuramos observar a estrutura de ligações em que o actor está envolvido e descrever os actores através das suas relações sendo estas tão fundamentais como os actores que se ligam através delas.

Consideramos, tal como faz Varanda (2007: 5) que a análise de redes sociais constitui um instrumento adequado para medir de forma sistemática o comportamento relacional dos actores. Utilizando este método, podemos descrever a estrutura de um sistema social (Lazega, 1998), considerando que esta estrutura consiste numa “representação simplificada do sistema social complexo que nos permite identificar as regularidades existentes na composição e no estabelecimento de relações”.

Mesmo sabendo que qualquer simplificação deixa de fora uma grande parte de elementos sobre o sistema em estudo (Lazega, 1998), a perspectiva da análise de

redes sociais - ARS -, encara o ambiente social como uma expressão de padrões ou regularidades nas relações entre unidades em interacção (Wasserman e Faust, 1998: 3). Esses padrões de relacionamento são considerados a *estrutura*. Esta abordagem, metodologia ou paradigma (consoante a análise de diversos autores), centra-se nas relações que se estabelecem entre indivíduos, instituições ou organizações, cujos vínculos estruturam diferentes situações sociais e influenciam o fluxo de bens materiais, ideias, informação e poder, podendo ser aplicada a diversos campos do conhecimento, a partir de diferentes enfoques teóricos (são exemplos os estudos de movimentos sociais, as relações entre elites políticas ou económicas, as interacções entre entidades que concretizam políticas públicas, entre empresas ou mesmo entre membros de uma mesma família ou grupo-turma).

No âmbito da ARS, o conceito de rede enfatiza o facto de que cada actor (individual ou colectivo) tem laços com outros indivíduos que, por sua vez, têm vínculo(s) com outro(s) indivíduo(s) ou colectividades. O empenho do analista das redes sociais é, assim, orientado para modelar estas relações a fim de desvendar a estrutura de um grupo e, a partir daqui, estudar o impacto desta estrutura no funcionamento do grupo e/ou a influência desta estrutura nos indivíduos na sua relação com o grupo (Wasserman e Faust, 1998: 9).

A chamada Análise Estrutural de Redes Sociais tem uma orientação própria, direccionada para as estruturas, os seus impactos e a sua evolução. Dois aspectos merecem especial atenção do investigador: um é o grupo social, pois o padrão de relações entre os indivíduos influi nas preferências e características dos próprios envolvidos na rede; o outro é o papel social do indivíduo, que tem que ser compreendido não apenas através dos grupos (redes) a que ele pertence, mas também através das posições que tem no seio dessas redes (Watts, 2003).

Assim, a ARS pode considerar-se uma metodologia que se aplica ao estudo das relações entre entidades e objectos de qualquer natureza¹⁰⁹. Adaptada às relações sociais, a ARS mostra-se relevante para a compreensão de problemas complexos, como a integração entre estrutura social (macro) e acção individual (micro) (Degenne e Forsé, 1994; Scott, 2002). Estes autores defendem que a estrutura influi na acção

¹⁰⁹ Embora entre os estudos sobre redes sociais seja recorrente a discussão acerca da natureza deste tipo de análise, podendo ser considerada, ora como um novo paradigma nas ciências sociais e até como uma metáfora, não é nosso propósito, por agora, contribuir para esse debate, mas sim explorar as vantagens deste tipo de análise (ARS) para o conhecimento das dinâmicas relacionais entre os actores do governo electrónico local no sistema considerado.

de forma formal (ou seja, a concentração ou disposição de determinadas estruturas favorece ou facilita a acção para esse caminho) e nas percepções de auto-interesse [uma vez que o actor percebe mais facilmente as alternativas pessoais de escolha que fazem parte dos seus relacionamentos e por isso fazem mais sentido, objectiva e (inter) subjectivamente], acreditando-se que os indivíduos racionais tomam as suas decisões como função de interesses pessoais (numa escala de preferências), o que induz à acção, e, ainda, porque cada interacção que acontece na estrutura reforça o arranjo estrutural.

Nos anos mais recentes, tem-se renovado o interesse na abordagem às redes complexas. Para Watts (2003: 28), a diferença entre os novos estudos de redes e os antigos é que se no passado as redes foram vistas como objectos de *pura estrutura*, cujas propriedades não se alteravam com o tempo, hoje crê-se que é preciso levar em conta que os elementos (actores e grupos) das redes estão sempre em acção, ou seja, que as redes são dinâmicas e transformam-se com o tempo, logo, a estrutura não é algo determinado e determinante, mas mutável no tempo e no espaço.

Consistindo no estudo das formas de interacção e de relacionamento entre pessoas, entre pessoas e grupos¹¹⁰, ou apenas entre grupos num determinado contexto social, a análise de redes sociais (ARS) afigura-se muito pertinente para nos fornecer elementos importantes para a compreensão da estrutura social como espaço da acção colectiva dos indivíduos e das organizações envolvidas nos projectos de desenvolvimento da «sociedade do conhecimento» e, por conseguinte, nos processos de governo electrónico local no distrito de Évora.

Assim, considerámos pertinente introduzir num dos instrumentos de recolha de dados (questionário) algumas questões que, com posterior análise através da *metodologia* da “análise de redes sociais”, permitam contribuir para alcançarmos quatro objectivos:

1. Representar a futura rede dos actores considerados com papel mais significativo na área do governo electrónico local (actores centrais);
2. Identificar, nessa rede, padrões de interacção decorrentes do posicionamento dos actores na rede (fluxos entre os actores);

¹¹⁰ Ou cliques, segundo Hanneman (2001). Varanda esclarece que “as cliques são sub-grupos de densidade máxima, onde todos os actores estão ligados entre si, ou dito de outra forma, onde todas as ligações possíveis são realizadas. Em função de uma tal densidade máxima, as cliques são normalmente grupos altamente coesos. Os indivíduos pertencentes à mesma clique deveriam ter relações mais intensas e mais frequentes” (Varanda, 2007: 48)

3. Compreender a influência desses padrões (ou seja, da rede) no comportamento dos actores sociais;
4. Conhecer as dinâmicas de cooperação entre os diversos actores.

Os principais conceitos da análise de redes sociais que usámos na nossa investigação são os seguintes, segundo Wasserman (1998: 17-20):

- **Actor:** são indivíduos, organizações ou colectivos sociais. O uso do termo actor não significa que estas entidades tenham uma especial vontade vocação ou competência para “representar”.

- **Laço (ou vínculo):** os laços estabelecem a ligação entre pares de actores. Podem assumir várias formas, tais como a forma de avaliação de uma pessoa, transferência de recursos, associação ou afiliação, comportamentos de interacção (envio de mensagens, por exemplo), uma ligação física (como uma estrada, ou um curso de água), relações formais (dependência hierárquica, por exemplo) ou mesmo uma relação biológica (como, por exemplo, descendência).

- **Díade:** par de actores e o(s) possíveis laços entre eles. É a unidade mais básica de análise estatística nas redes sociais.

- **Triade:** trata-se de três actores de uma rede que mantêm laços entre si.

- **Sub-grupo:** subconjunto de vários actores e de relações entre eles. A identificação e o estudo de subgrupos usando critérios específicos são componentes importantes da análise de redes sociais.

- **Grupo:** conjunto de todos os actores cujos laços vão ser medidos. Trata-se de um conjunto finito de actores que, por razões conceptuais, teóricas, ou empíricas são tratados como um conjunto finito de indivíduos que formam um *sistema*.

- **Relação:** colecção de laços, de natureza específica, tidos entre os membros de um grupo, que definem relações entre eles.

- **Rede Social:** uma rede social é constituída por um conjunto ou conjuntos finitos de actores e pela relação ou relações definidas por eles.

Antes de encetarmos uma análise deste género, é fundamental situarmos os pressupostos da ARS com que partimos:

- a) Uma rede compõe-se por três elementos básicos: os nós, ou actores; os vínculos, laços ou relações; e os fluxos, que podem ser unidireccionais (também chamados de dirigidos) ou bidireccionais;
- b) Os vínculos podem ser orientados (d direcção de um actor para outro, representados por setas) ou representar presença ou reciprocidade entre o

- par de actores (neste caso, representados por segmentos de recta). Caso os vínculos orientados sejam recíprocos, a seta têm ponta dupla. Quando nos centramos num actor para analisar a relação que mantém com outros, falamos das relações do “ego” com “alter”;
- c) A força do vínculo pode ser nominal (binária, isto é, quando representam presença ou ausência de relação), com signos (por exemplo, + ou -, representando um vínculo negativo ou positivo), ordinais (apresentando uma escala de intensidade do vínculo, por exemplo com 1, 2, 3, 4), ou ponderada (quando mede um intervalo ou nível intermédio);
 - d) A força dos laços, que mede a intensidade das ligações entre os actores de uma rede social, pode também ser representada pela espessura das linhas no grafo;
 - e) O grafo (ou sociograma) é composto por nós (actores ou pontos) ligados por laços (relações ou vínculos). Existem, grafos simples (quando se pretende representar um tipo de relação entre os actores) e grafos múltiplos (para vários tipos de relações entre os actores).

3.3.2.1. Medidas Da ARS Usadas Na Presente Investigação

A nossa análise tem em conta os vários tipos de dados preconizados por Lazega (1998) para o estudo das redes, ou seja, dados sobre relações (recursos), dados sobre os atributos dos actores e dados sobre os comportamentos susceptíveis de serem influenciados pela posição dos actores no quadro da estrutura relacional a ser observada. As diferenças entre os actores são interpretadas com base nas limitações e oportunidades decorrentes da forma em que estes estão imersos nas redes; a estrutura e o comportamento (Hanneman, 2001).

A focalização nas relações e nos padrões de relacionamento, designadamente sobretudo entre díades, tríades ou pequenos (sub)grupos, requer o uso de um conjunto de métodos e conceitos analíticos distintos dos métodos das tradicionais análises de dados e estatísticas (Wasserman e Faust, 1998: 3), pelo que interessará, desde já, esclarecermos as principais medidas que utilizámos: a densidade, a centralidade, a intermediação, a proximidade e os sub-grupos (cliques). Esclareçamos.

A *densidade (density)* da rede é um dos primeiros indicadores sobre a rede a analisar. Trata-se de um cálculo simples, não exigindo, sequer, *software* específico - a medida

obtém-se dividindo o número de relações existentes entre as possibilidades, multiplicando por 100. Obtém-se, assim, uma percentagem, que traduz a densidade das relações entre os membros (nós) da rede.

O *grau de centralidade (centrality degree)* corresponde ao número de nós aos quais um actor está ligado directamente. Divide-se em *grau de entrada (in degree)*, ou seja, a soma dos laços directos para um actor, referidas por outros) e *grau de saída (out degree)*, que corresponde à soma das relações directas que um actor diz ter com os restantes). Esta medida pode ser interpretada como o grau de oportunidade de influenciar ou ser influenciado por outras entidades (ou pessoas) na rede, o grau de popularidade de um actor na rede. Ao maior grau de centralidade corresponderá, em princípio, maior acesso à informação que circula entre o grupo. A medida *Nrmdegree* (grau normalizado) dá-nos a percentagem de conexões que cada um dos actores (nodo) tem sobre o total da rede.

O *grau de intermediação (betweenness)* indica a frequência com que aparece um actor no caminho/rota mais curto (ou geodésico) que liga outros dois actores. Esta medida revela se um actor é intermediário entre outros dois do mesmo grupo que não se conhecem entre si (daí podermos designá-lo por actor-ponte), quantificando, portanto, a sua importância enquanto tal.

A *proximidade (closeness)* indica a proximidade de um actor relativamente aos actores da rede, representando, assim, a capacidade que aquele tem de (inter)agir sobre eles. Note-se que, como avisa Molina, “uma pessoa pouco conectada com as restantes (baixa centralidade ou baixo grau de intermediação), só pelo facto de estar conectada com uma pessoa ‘importante’, pode ter uma proximidade elevada” (Molina, 2001:79).

No seio de uma rede podem existir várias (sub)redes, que, como tal, podem ser analisadas e partirmos delas, ou seja, de uma escala micro, para compreender a estrutura da rede (escala macro). Estes subgrupos, ou sub-redes são também designados de *cliques*. Em sentido restrito os *cliques* são um conjunto de nós (actores), em número superior a dois (geralmente mais de três), que têm todos os vínculos possíveis entre eles.

Explorando as potencialidades de algum do *software* utilizado na ARS, podemos analisar as sub-estruturas da rede, sabendo, designadamente, a quantos *cliques* (subgrupos) pertence um actor, com quem é que ele partilha outros subgrupos e quantos destes subgrupos partilha com cada um deles. Outra medida, o *N-clique*, permite-nos conhecer quais os actores que, sendo membros de *cliques*, estão ligados com todos os membros do grupo com uma distância superior a 1 (geralmente usa-se superior a dois)¹¹¹.

Para desenvolvermos uma análise do ponto de vista das Redes Sociais usámos, essencialmente, os programas informáticos UCINET¹¹² e NetDraw. Primeiro, inserimos os dados na tábua de matrizes do UCINET 6.0, a partir dos quais extraímos as medidas atrás enunciadas. Os grafos da rede, ou seja, os elementos gráficos que a representam, foram obtidos através do programa NetDraw, uma componente do próprio UCINET.

3.4. As Técnicas E Instrumentos De Recolha De Dados Utilizados

A selecção da metodologia adequada à finalidade e objectivos da investigação e a concretização de procedimentos sistemáticos e rigorosos são requisitos essenciais de qualquer trabalho que pretenda reivindicar o carácter de cientificidade. Por isso, procurámos munir-nos de técnicas adequadas e de diversos procedimentos de vigilância epistemológica na selecção e aplicação dos instrumentos de recolha de dados. De seguida, procuramos clarificar as opções pelas técnicas de recolha de dados usadas na investigação. A recolha de dados foi efectuada através das técnicas de análise documental, entrevista e questionário, em função dos objectivos concretos, conforme sintetizamos no quadro seguinte (Cf. Quadro 8):

¹¹¹ Como veremos adiante, no presente estudo não explorámos esta medida.

¹¹² Este *software* é comercializado em linha a partir de <http://www.analytictech.com/ucinet/>.

Quadro 8: Técnicas de Recolha de dados utilizadas, com respectivos objectivos e objecto

Técnica	Objectivo	Objecto/Actores
Análise Documental	Caracterização do objecto de estudo e do sistema em causa (compreender as características do passado recente e do presente do sistema, identificar os principais actores e as potenciais variáveis-chave).	Documentos de políticas União Europeia para SI; documentos de política do Estado Português (políticas públicas para SI - UMIC, etc.); literatura científica sobre análise prospectiva/cenários; documentos de candidatura e relatórios dos projectos de cidades e regiões digitais do Alentejo (particularmente o Évora Distrito Digital – EDD); análise de estatísticas.
Entrevistas exploratórias	Recolher informações úteis tendentes à elaboração de uma lista de variáveis;	Cinco informantes-chave.
Questionário 1	Recolha de dados dos principais actores do sistema a fim de realizar o diagnóstico e a estratégia de actores no sistema do governo electrónico local no distrito de Évora.	Presidentes das Câmaras Municipais do Distrito de Évora ou seus representantes, e dirigentes de organizações com actividade na área do governo electrónico local.
Entrevistas complementares	Complementar informações recolhidas mediante inquérito por questionário.	Presidentes das Câmaras Municipais do Distrito de Évora ou seus representantes.
Questionário 2	Avaliar as probabilidades de ocorrência de diversas hipóteses para o futuro do governo electrónico local no horizonte 2013.	Especialistas na área do governo electrónico local.

Fonte: elaboração própria

3.4.1. Análise Documental

Ao iniciar a investigação procedemos à análise de documentos relativos a anteriores projectos desenvolvidos no distrito de Évora no passado recente e a projectos em desenvolvimento ou em candidatura. São exemplos os relatórios de monitorização e avaliação do projecto Évora Distrito Digital e outros documentos internos deste projecto, para o que obtivemos a necessária autorização por parte da Coordenação do projecto (Cf. Anexo 1). Embora não tenhamos procedido a uma análise de conteúdo formalizada, os dados recolhidos permitiram-nos desenhar o projecto de investigação e a concepção de alguns instrumentos de recolha de dados.

3.4.2. As Entrevistas

Para completar a informação recolhida na literatura, procedeu-se à realização de um momento de entrevista exploratória a quatro peritos, que permitiu “explorar determinadas ideias, testar respostas, investigar motivos e sentimentos” (Bell, 1997: 118), analisar dados sobre o passado do sistema em estudo e projectar o futuro (De Ketele e Roegiers, 1999). Foi-nos possível conhecer as ideias, as opiniões e as sugestões mais relevantes para a construção de instrumentos e orientações

estratégicas para a concretização do trabalho por parte dos nossos interlocutores, todos especialistas ou profissionais em áreas próximas do governo electrónico local.

Estas entrevistas decorreram durante os três meses que antecederam a aplicação e/ou envio dos questionários para as câmaras municipais, o que aconteceu entre Junho e Setembro de 2009. Concebido propositadamente para esta investigação, o guião da entrevista (Cf. Anexo1) continha questões que foram sujeitas a um cuidado exame prévio, quer pelo investigador, quer por um painel de três investigadores seniores em Sociologia. Com esta análise pretendeu-se recolher elementos que garantissem que o principal instrumento de medida que viemos a utilizar (o questionário) incidisse realmente sobre os aspectos mais pertinentes relativos aos assuntos a abordar, assegurar que as categorias usadas eram as adequadas à medição dos conceitos, e, ainda, garantir que o instrumento se apresentasse visualmente adequado ao público-alvo.

As respostas obtidas constituíram-se elementos adicionais aos já fornecidos pela revisão da literatura, o que foi relevante para a concepção do questionário a aplicar às câmaras municipais do Distrito de Évora. De facto, correspondendo ao nosso objectivo, estas entrevistas exploratórias permitiram a recolha de comentários e opiniões dos entrevistados que sugeriram pistas para algumas perguntas do questionário. As informações foram registadas em suporte áudio (uma vez obtida a devida autorização do entrevistado) e posteriormente transcritas e analisadas. O seu conteúdo não foi submetido a procedimentos formais de análise de conteúdo dado que a leitura das mesmas revelou-se suficiente para o que se pretendia extrair delas.

Além das entrevistas exploratórias foi possível concretizar um momento de entrevistas a alguns eleitos das autarquias, nuns casos a anteceder, noutras a encerrar o momento de aplicação do questionário. Tratou-se de um procedimento útil para complementar e «triangular» informação obtida mediante o questionário, dado que, no caso de algumas câmaras municipais o eleito responsável pela autarquia e nosso interlocutor não foi a pessoa que respondeu a parte ou à totalidade do questionário. Esses momentos de consulta individualizada aos actores constituíram uma forma interessante de levantamento de informação sobre as suas aspirações, estratégias e visões sobre os futuros possíveis e o futuro desejado em termos do governo electrónico local. Neste caso, a estrutura da conversa foi mais livre e não

seguiu um guião previamente concebido. Regra geral, o percurso da entrevista baseou-se nas principais perguntas do questionário concebido para esta investigação.

3.4.3. Os Questionários

Conforme referimos, a principal recolha de dados desta investigação foi realizada mediante dois inquéritos por questionário. Na realização dos inquéritos foram tidos em consideração os pressupostos metodológicos assumidos pela comunidade científica, designadamente acerca da concepção do questionário (a natureza das questões e das escalas a utilizar), da aplicação do pré-teste, da determinação da fiabilidade interna e da validade do questionário, da aplicação do inquérito e do tratamento dos dados obtidos.

Num primeiro momento, inquirimos todas as entidades consideradas como principais actores do governo electrónico local do distrito de Évora. Este questionário teve por base o enquadramento teórico, os dados documentais analisados e as entrevistas exploratórias por nós realizadas, face aos objectivos do estudo e as hipóteses norteadoras da investigação. No quadro abaixo apresentado (Cf. Quadro 9) relacionamos as dimensões da investigação decorrentes da operacionalização da problemática teórica que configura a presente investigação com as perguntas do inquérito às Câmaras Municipais¹¹³. Conforme se observa, o inquérito está dividido em três partes (secções): uma relativa à “prontidão tecnológica”, outra centrada nos “processos de governo electrónico local do município” e uma terceira que procura diagnosticar as “perspectivas e acções futuras para o governo electrónico local no distrito de Évora”.

¹¹³ O Inquérito é apresentado no Anexo2.

Quadro 9: Questionário às Câmaras Municipais - Estrutura
Secção I - Prontidão Tecnológica

DIMENSÃO	PERGUNTAS
1.1. Dimensão técnica/tecnológica → disponibilidade e uso das tecnologias <i>Internet</i>	1. Qual o número médio de funcionários por computador da câmara municipal (média = nº de funcionários da Câmara / nº de computadores)?
	2. Quantos postos/pontos de acesso público gratuito à <i>Internet</i> existem no município (ex: espaços <i>Internet</i>), considerando a entidade responsável pela sua gestão?
	3. Considerando a globalidade desses espaços e as necessidades e usos da população, avalie-os relativamente aos aspectos apresentados? [considere na sua resposta as conclusões de eventuais diagnósticos/avaliações realizadas aos espaços]
	4. Como avalia os seguintes aspectos relativos a equipamento/infra-estruturas TIC da sua Câmara Municipal?
	5. A Câmara Municipal disponibiliza actualmente serviços/informações através de INTRANET?
	5.1. Se respondeu “sim” à questão anterior, assinale no quadro abaixo apresentado, os tipos de informações que são disponibilizados na INTRANET:
1.2. Dimensão humana → competências e know-how instalado;	6. Indique o número de iniciativas na área das TIC/Sociedade da Informação (SI) <u>dirigidas aos seus trabalhadores</u> desenvolvidas/promovidas directamente pela Câmara Municipal nos últimos 2 anos?
	7. Indique a percentagem de “Pessoal TIC” (funcionários que desempenham funções na área das tecnologias da informação e da comunicação) da câmara municipal, por grau de ensino.
	8. Indique a percentagem de trabalhadores envolvidos em acções de formação nos últimos dois anos, consoante as duas modalidades de formação apresentadas (regime presencial ou <i>eLearning/bLearning</i>):
	9. Considera que a sua câmara municipal tem escassez de pessoal com formação na área das TIC?
	9.1. Se respondeu “sim”, considera que essa situação tem condicionado negativamente o desenvolvimento das actividades da câmara municipal?
	9.2. Refira porquê.
1.3. Dimensão Organizacional (auto-avaliação dos sítios das autarquias)	10. Globalmente, como avalia a competência em TIC instalada na sua Câmara Municipal (considere todos os funcionários da autarquia)?
	11. Avalie as razões que determinam a existência do sítio (<i>site</i>) <i>Internet</i> da sua Câmara Municipal, ordenando as razões apresentadas [atribua o número 1 à principal razão e 2, 3, ... n às seguintes, por ordem de importância].
	12. O sítio da autarquia sofreu alterações desde o término do Projecto Évora distrito Digital?
	12.1. Se respondeu “sim” à questão anterior, refira quais as principais transformações que ocorreram.
	13. Indique o número de iniciativas na área das TIC/Sociedade da Informação (SI) <u>dirigidas aos cidadãos/municípios e/ou empresas</u> desenvolvidas/promovidas directamente pela Câmara Municipal nos últimos 2 anos.
1.4. Tipos de interacção e “nível de maturidade” no uso <i>Internet</i> actualmente existente (tipo de serviços disponibilizados <i>online</i>).	14. Considerando as actividades referidas na pergunta anterior, indique agora o nível de adesão obtido da parte dos cidadãos.
	15. Indique o(s) tipo(s) de informação disponibilizada no sítio <i>Internet</i> do município
	16. Assinale as actividades que podem ser realizadas pelos serviços da câmara municipal através da <i>Internet</i>
	17. Assinale os serviços ou funcionalidades disponíveis aos clientes/cidadãos e/ou empresas no sítio da <i>Internet</i> da sua Câmara Municipal
	18. Indique os requisitos <u>totalmente</u> contemplados no sítio da <i>Internet</i>
	19. Considerando os níveis de maturidade do governo electrónico local no que respeita à administração electrónica (e-administração), indique o nível mais elevado em que, na sua perspectiva, a sua Câmara Municipal se encontra.

(continua)

Secção II - Processos de Governo Electrónico Local do Município

DIMENSÃO	PERGUNTAS
<p>2.1. Compreensão do alcance das transformações ocorridas com e após o EDD [aspectos positivos e negativos do processo: dimensões económica; política; social; cultural; tecnológica e organizacional (interna, tais como exercício dos poderes; reestruturação dos serviços; envolvimento dos diversos actores internos)]</p>	<p>1. Indique as entidades com quem sua Câmara Municipal manteve, <u>durante a realização do Projecto EDD (2005-2007)</u>, contactos (formais e/ou informais) acerca de aspectos relativos ao governo electrónico e a periodicidade com que ocorre esse relacionamento.</p> <p>2. Quais foram as <u>vantagens</u> decorrentes do trabalho em “rede”/articulação com pessoas de outras organizações desenvolvido no âmbito do projecto <i>Évora Distrito Digital</i> (EDD), designadamente no que respeita às actividades de governo electrónico local?</p> <p>3. Quais foram as <u>desvantagens</u> decorrentes do trabalho em “rede”/articulação com pessoas de outras organizações desenvolvido no âmbito do projecto <i>Évora Distrito Digital</i> (EDD), designadamente no que respeita às actividades de governo electrónico local?</p> <p>4. Relativamente a outras experiências de desenvolvimento do governo electrónico local, considera terem existido e/ou existirem soluções inovadoras (“boas-práticas”) na sua câmara municipal?</p> <p>4.1. Se sim, refira quais.</p> <p>5. Avalie o grau de satisfação da sua Câmara Municipal com as realizações abaixo apresentadas, iniciadas ou desenvolvidas no âmbito do projecto <i>Évora Distrito Digital</i>.</p>
<p>2.2. Avaliação do estado actual dos processos de desenvolvimento do governo electrónico local.</p>	<p>6. Indique as entidades com quem a organização que representa tem, <u>actualmente</u>, contactos <u>formais</u> sobre aspectos relativos ao governo electrónico e a periodicidade com que ocorre esse relacionamento.</p> <p>7. Indique as entidades com que a organização que representa tem, <u>actualmente</u>, <u>contactos informais</u> acerca de aspectos relativos ao governo electrónico e a periodicidade com que ocorre esse relacionamento</p> <p>8. Para cada uma das entidades apresentadas, indique o tipo de recursos que com elas <u>partilha actualmente</u> no âmbito do governo electrónico local. [<u>recursos humanos</u> (ex: aconselhamentos mútuos entre os técnicos); <u>recursos materiais/tecnológicos</u> (ex: equipamentos; rede informática; espaços físicos); <u>recursos financeiros</u> (ex: capitais de investimento em projectos tecnológicos)]</p> <p>9. Das entidades apresentadas, indique aquelas acerca das quais pode afirmar o seguinte: “tenho um conhecimento suficiente da competência desta organização na área do governo electrónico local”?</p> <p>10. Avalie o grau de importância que as seguintes (possíveis) prioridades de actuação tiveram, até ao presente, na sua instituição.</p> <p>11. Considerando os impactos dos processos de governo electrónico local já desenvolvidos na sua autarquia <u>para a própria organização</u>, indique o seu grau de concordância com as seguintes afirmações.</p> <p>11. <u>Considerando a experiência do município</u>, indique o seu grau de concordância com as seguintes afirmações relativas a (potenciais) vantagens para os <u>clientes (municípios e empresas)</u> que já decorreram ou decorrem do processo de Governo Electrónico Local desenvolvido pela sua Câmara.</p> <p>12. Assinale o tipo de obstáculos que têm surgido na concretização dos processos de eGoverno local.</p>

(continua)

Secção III - Perspectivas e Acções Futuras para o Governo Electrónico Local no Distrito de Évora

DIMENSÃO	PERGUNTAS
3.1. Conhecer os objectivos, as acções, os meios, os obstáculos e os factores críticos de sucesso para o processo de governo electrónico local.	1. Pretendendo-se conhecer os <u>objectivos</u> que a sua instituição tem no domínio do Governo Electrónico Local e a importância que cada um deles assume para o município, avalie o grau de importância dos seguintes (possíveis) objectivos [caso a Câmara Municipal possua outros objectivos que não são apresentados, indique-os nos campos destinados a “outro objectivo”].
	4. Assinale os meios de acção relevantes de que dispõe para concretizar os objectivos que a câmara tem na área do governo electrónico local (anteriormente enunciados).
	6. Quais pensa serem os <u>obstáculos</u> que pode encontrar na concretização dos objectivos?
	7. Indique a importância dos seguintes possíveis factores críticos de sucesso para o futuro do governo electrónico local <u>no seu concelho</u> .
3.2. Determinar os principais interesses, as dependências e os conflitos entre os diversos actores do governo electrónico local.	2. <u>De que actores depende</u> a concretização dos objectivos definidos e o que espera deles?
	3. Quais são os <u>principais interesses</u> , e <u>da parte de quem</u> , que podem surgir em torno dos objectivos que a Câmara Municipal se propõe concretizar?
	5. Considera que no decorrer da concretização dos objectivos que a sua instituição tem para o eGoverno local poderão surgir situações de tensão/conflito com outros actores?
	5.1. Justifique, referindo com quem (actores/entidades) poderão surgir essas situações e porquê?
	8. Indique as entidades com quem a organização que representa <u>pretende vir a ter</u> contactos <u>formais</u> sobre aspectos relativos ao governo electrónico e a periodicidade com que desejaria que ocorram esses contactos.
	9. Indique as entidades com quem a organização que representa <u>pretende vir a ter</u> <u>contactos informais</u> acerca de aspectos relativos ao governo electrónico e a periodicidade com que ocorre esse relacionamento.
10. Para cada uma das entidades apresentadas, indique o tipo de recursos que a sua organização <u>pretende partilhar futuramente</u> no âmbito do governo electrónico local. [<u>recursos humanos</u> (ex: aconselhamentos mútuos entre os técnicos); <u>recursos materiais/tecnológicos</u> (ex: equipamentos; rede informática; espaços físicos); <u>recursos financeiros</u> (ex: capitais de investimento em projectos tecnológicos)].	

Fonte: elaboração própria

A maioria das questões apresentadas neste questionário foi do tipo “fechada” e assumiu a forma de “escolha múltipla”. Na maioria das questões propusemos uma categoria onde o inquirido poderia assinalar “outra” resposta, especificar ou justificar os fundamentos das opiniões fornecidas, a fim de ser possível captar o quadro de referências que presidiu à sua formulação. Muitas perguntas apresentavam escala de cinco pontos para assinalar a resposta do inquirido. Neste tipo de escala (conhecida como Escala de Likert¹¹⁴), os indivíduos situam-se a si próprios num *continuum* que vai de uma posição extrema à posição inversa. Normalmente, os códigos 1 e 2 traduziram a percepção dos níveis de discordância ou menor concordância dos actores com os enunciados apresentados ou a avaliação solicitada e os códigos mais elevados (como 4 e 5), traduziram a percepção dos níveis de maior concordância/preferência dos actores com as proposições apresentadas.

¹¹⁴ A escala de Rensis Likert, desenvolvida em 1932 é, ainda hoje, a mais utilizada e, provavelmente, a mais simples (Bell, 1997:174).

Conforme suposto em ciência, determinámos previamente a qualidade da *primeira versão* do questionário. Estes procedimentos de vigilância epistemológica foram imprescindíveis para garantir a adequação do instrumento de recolha de dados aos objectivos da investigação e a fidelidade interna e validade cientificamente exigidas. Na prática, desenvolvemos a aferição das questões via validade facial de conteúdo através de um painel de peritos.

Não foi rápida a obtenção de respostas por parte de algumas das Câmaras Municipais. Efectivamente, desencadeou-se um processo que veio a revelar-se longo e exigente para obter todos os questionários. Num primeiro momento, e dado que, fruto de trabalhos anteriores, tínhamos conhecimento pessoal de algum membro eleito das câmaras municipais do distrito de Évora, foram efectuados contactos telefónicos com os mesmos a fim de apresentar sumariamente os objectivos estudo, de solicitar o empenho dos principais responsáveis na garantia de resposta o mais atempada possível ao questionário e de nos disponibilizarmos para apoiar a resposta *in loco*, ao questionário. Demoras e adiamentos sucessivos na resposta ao questionário (apesar das insistências do investigador) motivaram o arrastamento por cerca de quatro meses na obtenção das respostas das câmaras municipais, algumas onde tivemos que deslocar-nos pessoalmente a fim de garantir o preenchimento do questionário. No final deste processo de recolha dos dados conseguimos obter respostas por parte de todas as Câmaras Municipais do distrito de Évora, com excepção da Câmara Municipal de Portel, com quem, pudemos realizar um momento de conversa informal em torno de algumas das dimensões do questionário. Tais dados foram contudo, insuficientes para podermos tratá-los com o rigor que se exigia, pelo que, apesar da nossa insistência e vontade, este município não pôde ser considerado na investigação.

Relativamente aos dados obtidos nos questionários que aplicámos importa começar por referir que assumimos que aquilo que nos pode ser dito num contexto marcadamente artificial, como o é a situação de inquérito, é teoricamente pertinente em relação ao problema que motiva a pesquisa. Na verdade, as respostas a um inquérito não encerram «a realidade», mas a descrição e avaliação de uma certa realidade, determinadas pelo contexto de interacção entre inquiridor e inquirido e referenciadas ao conjunto de representações e categorizações que presidem a essa interacção (Ferreira, 1986: 173). Procurámos, por isso, sistematicamente, ter um conhecimento das "informações que 'não são obtidas' ou qual o sentido em que sobre elas se farão sentir os efeitos naturalmente

desencadeados pelos processos psico-sociais desse contexto de interacção; dominar a linguagem utilizada pelo questionário e pelos inquiridos; e, principalmente, controlar em absoluto os sistemas de categorização na base dos quais se fecham as perguntas quer tal se faça antes ou depois de obtidas as respostas" (Ferreira, 1986: 173).

Para proceder ao tratamento dos dados quantitativos obtidos através do questionário foi elaborado um protocolo de procedimentos composto por várias etapas, resumidas a dois momentos fundamentais. O primeiro foi consagrado à organização e à aferição prévia das condições de tratamento estatístico, durante o qual organizámos a informação com apoio da aplicação SPSS Win (versão 17.0) e procedemos a uma análise preliminar dos dados, com recurso às técnicas da estatística descritiva, para aferir, numa primeira aproximação, a importância relativa de cada uma das questões. Finalizada a aplicação do questionário, realizámos uma revisão da base de dados com o objectivo de, por um lado, verificar o sucesso da entrada de todas as variáveis e observar eventuais problemas técnicos na constituição das mesmas. Não tendo sido detectados problemas, prosseguimos para o tratamento e análise dos dados.

Refira-se que, depois de realizada a análise estrutural procedemos a um segundo momento de recolha de dados mediante questionário, a fim de conhecer o posicionamento de diversos especialistas na área do governo electrónico local para procedermos à análise morfológica. O questionário foi administrado pelo investigador, não se tendo registado dificuldades de preenchimento por parte dos inquiridos. O período de aplicação deste instrumento decorreu durante o mês de Outubro de 2009. Os dados foram tratados mediante a utilização dos *softwares* MICROSOFT EXCEL e MORPHOL.

3.5. Considerações Finais

Metodologicamente, a nossa investigação encontra suporte na análise prospectiva, designadamente no método dos cenários propostos por Michel Godet. Para a concretizarmos, percorremos diversas etapas operacionalizadas por diversos *métodos* e técnicas de investigação, a saber: análise SWOT, método MICMAC, método MACTOR, método MORPHOL, análise de redes sociais (ARS, mediante *software* UCINET), análise documental, entrevistas e questionários).

Com esta metodologia tentámos concretizar uma abordagem baseada na acção, que explora o futuro à luz das dinâmicas do passado e do presente, através de um enfoque global e sistemático, considerando que existem futuros múltiplos e incertos. Não perdemos de vista que a prospectiva não pretende ser determinista, antes permitir ao investigador operar uma redução de incertezas no que respeita a períodos futuros, partindo do conhecimento existente acerca de determinados sistemas em análise. As conclusões a que chegámos, resultantes de uma pluralidade e complementaridade de enfoques, tomam em consideração factores qualitativos e as estratégias dos actores, a partir da objectivação da definição de estratégias e da clarificação dos meios de execução e dos respectivos constrangimentos (Caldas e Perestrelo, 1998: 2).

III PARTE

ANÁLISE PROSPECTIVA DO GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL NO DISTRITO DE ÉVORA

PARTE III - ANÁLISE PROSPECTIVA DO GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL NO DISTRITO DE ÉVORA

Depois de na primeira parte termos apresentado o enquadramento do tema e do objecto de estudo e de, numa segunda parte, termos fundamentado a operacionalização metodológica, iniciamos agora a terceira parte, destinada a empreender a análise prospectiva do sistema de governo electrónico local no distrito de Évora.

Dividimos esta parte em três capítulos, cada um dos quais constituindo diferentes abordagens, embora complementares e fundamentais ao empreendimento a que nos propusemos, às quais equivalem três etapas da metodologia prospectiva proposta pela escola francesa (Godet, 1993). O primeiro capítulo consiste na realização do diagnóstico de contexto orientado e na análise estrutural do sistema, a partir da qual reduzimos a sua complexidade e destacamos as variáveis mais importantes ao funcionamento do mesmo.

No segundo capítulo, empreendemos a análise de estratégia de actores, pondo em relevo, entre outros aspectos, os meios e os objectivos estratégicos dos actores, a sua proximidade em função dos objectivos e as relações de força entre os actores.

Finalmente, no terceiro capítulo perspectivamos futuros possíveis para o governo electrónico local a partir da análise morfológica e da probabilização de hipóteses para o governo electrónico local no distrito de Évora, na perspectiva de um conjunto de actores deste território.

1. DIAGNÓSTICO: ANÁLISE DO SISTEMA

O princípio da compatibilidade entre o diagnóstico e o espírito da prospectiva é essencial. Realizado a montante de um exercício prospectivo, o diagnóstico tem a função de fornecer materiais que apoiem a sua construção. Impõe-se que tenhamos a capacidade de entender que a abordagem não é estática, antes dinâmica, e exige um conhecimento das temporalidades dos processos, desde os mais longos e que influenciam a estrutura dos territórios, aos mais curtos, no que respeita às lógicas dos actores. Impõe-se, ainda, dada a instabilidade dos sistemas e sua volatilidade, a concretização de um exercício perspicaz de forma a identificar sinais fracos e fenómenos emergentes, além da exploração das tendências passadas e presentes. Esta abordagem também deve ser voltada para a compreensão dos efeitos das influências externas sobre a lógica de funcionamento do território, tendo em conta as tendências para a abertura crescente dos sistemas locais para as variáveis de ambiente externo (Durance et al, 2007: 37).

O objectivo desta etapa fundamental do nosso trabalho é construir as bases para o exercício de cenarização, pelo que concretizamos um *diagnóstico orientado* que permita encontrar um conjunto de variáveis quantitativas e qualitativas que caracterizam o sistema o mais exaustivamente possível e reduzir a complexidade do sistema às variáveis fundamentais. As vantagens desta etapa consistem em revelar os chamados “efeitos escondidos”, decompor o sistema em grupos de variáveis, detectar as variáveis-chave do sistema e, ainda, servir de controlo para análises espontâneas propostas por determinados grupos com tendência para privilegiar factores «emblemáticos».

Tal como outras pesquisas¹¹⁵, empreendemos ao longo do capítulo um conjunto alargado de análises que constituem o suporte para as etapas a empreender nos capítulos seguintes. Apresentamos e analisamos informação tanto quantitativa como qualitativa, designadamente tomando como base estudos recentes na área da “sociedade do conhecimento» no distrito de Évora nos quais tivemos oportunidade de participar.

¹¹⁵ Cf., por exemplo, Santos (2005).

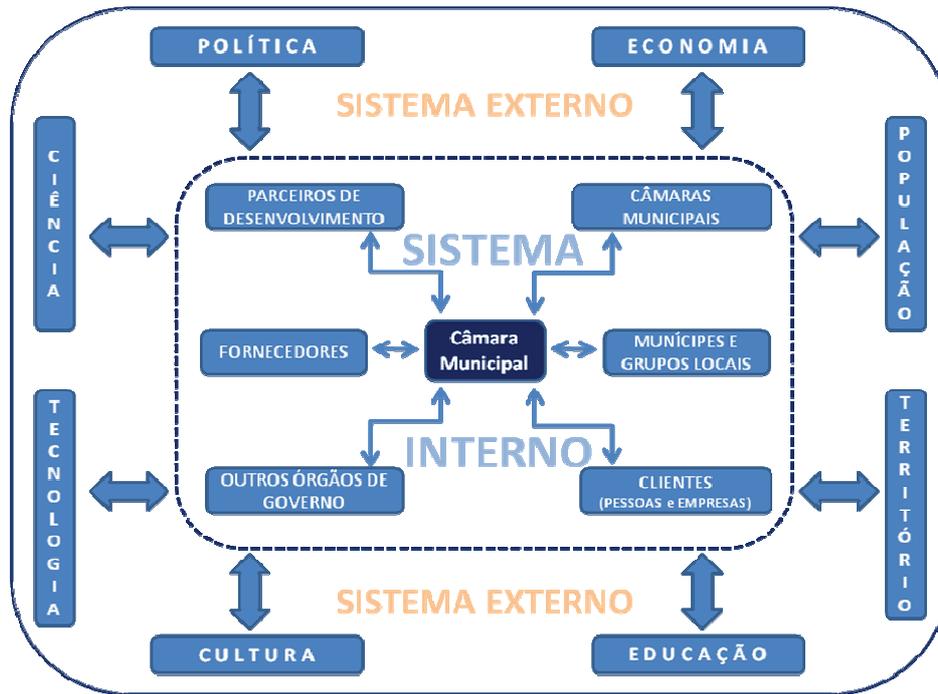
Relativamente ao sistema externo (Cf. Fig 12), inspirados no modelo de diagnóstico *PESTE*¹¹⁶ e na linha do que propõe o *Guia Prático de Prospectiva Regional em Portugal* (Nunes *et al*, 2002), apresentamos o contexto macro-ambiental do desenvolvimento do governo electrónico local, constituído por diferentes factores em vários domínios, a saber: demográfico, sociocultural, económico, político e científico-tecnológico.

Depois de uma breve caracterização de indicadores demográficos e económicos do distrito e da região que constroem as actividades de governo electrónico local, passamos à análise dos aspectos socioculturais, onde nos centramos nos indicadores sobre educação (capital humano) e em alguns aspectos do capital social do território. Relativamente aos factores científico-tecnológicos, centramo-nos na análise de dados sobre a actividade de investigação e desenvolvimento (I&D). Quanto aos factores políticos, circunscrevemos a nossa análise à avaliação da importância dos projectos de TIC concretizados na segunda metade da primeira década do século XXI no espaço geográfico considerado e à análise de alguns instrumentos de política de desenvolvimento territorial desta região, com o objectivo de compreender as políticas públicas orientadas para o desenvolvimento da «sociedade da informação» no território, porque potenciadoras do desenvolvimento do governo electrónico local.

A análise do sistema interno é apresentada no segundo tópico do capítulo e contempla, por um lado, uma caracterização da “prontidão electrónica” do distrito, designadamente entre as famílias, as empresas, as associações, e as câmaras municipais, a fim de sabermos até que ponto estes actores têm acesso e fazem uso das tecnologias de informação e de comunicação no seu trabalho e na sua vida pessoal, potenciando dessa forma o governo electrónico local) e, por outro lado, uma caracterização do governo electrónico local no distrito de Évora efectuada, sobretudo, a partir de dados provocados pelo investigador (Cf. Fig 12).

¹¹⁶ O modelo **PEST** proporciona uma análise de contexto centrada em factores políticos (**P**olitical), económicos (**E**conomic), sociais (**S**ocial) e tecnológicos (**T**echnological)]. No nosso caso, incorporamos, além destes tipos de factores, outros de natureza **D**emográfica (Demographic), **E**ducativa (**E**ducational) e **A**mbiental (em inglês Environmental), aproximando-nos, assim do modelo **STEEPLED**.

Figura 12: Modelo de Análise dos Sistemas Interno e Externo do Governo Electrónico Local



Fonte: elaboração própria

Numa síntese da informação, empreendemos, no terceiro tópico, uma análise SWOT com objectivo de explicitar a estrutura interna do sistema e, posteriormente, no ponto 4, o recenseamento das variáveis-chave que estarão na base da análise prospectiva que empreenderemos. Finalmente, no ponto quatro, apresentamos algumas conclusões.

1.1. Análise Do Sistema Externo - Caracterização Do Distrito De Évora

Cada região, enquanto agregação complexa constituída pela diversidade do território e as suas formas de ocupação, encerra em si diferentes preocupações, níveis de desenvolvimento e de maturidade tecnológica, capacidades específicas, uma realidade histórica concreta consubstanciada em tradições, usos e costumes e um potencial diferenciado de se organizar e corresponder aos desafios que lhe colocam. As formas como as populações respondem e responderão aos desafios da “sociedade do conhecimento» dependem de um conjunto alargado de factores, tais como a maturidade e desenvolvimento económico da região, o tipo de actividades económicas predominantes, as competências e características dos ocupantes da região, os estilos associados com a liderança política da região, os factores culturais,

a história e grau de maturidade das práticas do poder local e da administração pública local, a relação com o poder político e a administração pública central e as características físicas e humanas do território, nomeadamente a sua densidade populacional, extensão geográfica, pirâmide de idades dos seus ocupantes, etc. (Gouveia, 2006).

Uma vez que é em função da especificidade destes factores que devem ser dadas as respostas aos desafios da «sociedade do conhecimento», importa determo-nos, para já, na identificação das principais características demográficas, sociais, tecnológicas, de inovação e desenvolvimento e de políticas públicas no domínio da «sociedade da informação» já concretizadas ou em curso neste território (o distrito de Évora), ou seja, caracterizar o sistema sobre o qual se desenvolve o nosso estudo.

1.1.1. Delimitação Da Área De Intervenção

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) e ocupa uma área de 6.383,64 Km² (Cf. Figura 13). Praticamente, o distrito corresponde à NUT III Alentejo Central, que além destes 14 concelhos integra também o município de Sousel. O Alentejo Central é uma das 5 sub-regiões que fazem parte integrante da NUTS II Alentejo.

Figura 13: Limites dos Concelhos do Distrito de Évora



O território do distrito de Évora situa-se no corredor central da ligação Lisboa - Madrid (Espanha), facto que o torna um nó estruturante das relações de

comunicação, transportes e logística entre a Área Metropolitana de Lisboa e a região vizinha da Extremadura espanhola.

A rede urbana do distrito regional apresenta alguns desequilíbrios motivados pela diferença populacional e pela desertificação das zonas rurais, onde predominam lugares de pequena dimensão e fracos níveis de investimento, a favor das sedes de concelho.

1.1.2. Factores Demográficos

Em Setembro de 2007 viviam no distrito de Évora 164493 pessoas (Cf. Quadro 10). Quase um terço (55114) ocupava o território do concelho de Évora, o mais populoso, seguido dos concelhos de Montemor-o-Novo (18494 habitantes), Estremoz (14658 pessoas), Vendas Novas (12225 pessoas) e Reguengos de Monsaraz (11551 habitantes). Todos os outros concelhos têm uma população abaixo dos 10 mil habitantes. O Quadro 10 mostra-nos também que em todos os concelhos, excepto Mourão, residem mais mulheres do que homens. Repare-se que estamos perante uma estrutura etária bastante envelhecida, já que temos tanta ou mais população acima dos 65 anos do que o somatório de crianças e jovens (somatório da população dos 0 aos 14 e dos 15 aos 24 anos). Esta é uma circunstância que não pode deixar de ser considerada na definição de qualquer política de desenvolvimento da «sociedade da informação» nestes territórios.

Quadro 10: População residente no Distrito de Évora, por município, segundo os grandes grupos etários e o sexo, em 2007

	Total			0 a 14 anos		15 a 24 anos		25-64 anos		65 e mais anos	
	HM	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Alandroal	6 123	2 986	3 137	373	318	313	291	1 534	1 445	766	1 083
Arraiolos	7 242	3 485	3 757	441	442	384	365	1 830	1 808	830	1 142
Borba	7 447	3 671	3 776	464	412	383	387	2 011	1 882	813	1 095
Estremoz	14 658	7 076	7 582	927	871	785	733	3 614	3 623	1 750	2 355
Évora	55 114	26 542	28 572	4 227	3 887	2 965	2 966	14 885	15 608	4 465	6 111
Montemor-o-Novo	18 494	9 074	9 420	1 094	1 059	1 037	939	4 686	4 618	2 257	2 804
Mourão	3 384	1 950	1 434	296	230	253	161	1 059	660	342	383
Portel	7 107	3 496	3 611	463	435	411	394	1 849	1 747	773	1 035
Redondo	6 747	3 293	3 454	469	418	360	364	1 750	1 696	714	976
Reguengos de Monsaraz	11 551	5 707	5 844	844	718	671	596	3 040	2 888	1 152	1 642
Vendas Novas	12 225	6 037	6 188	900	768	589	543	3 282	3 316	1 266	1 561
Viana do Alentejo	5 707	2 803	2 904	398	406	347	324	1 425	1 373	633	801
Vila Viçosa	8 694	4 310	4 384	574	549	514	479	2 417	2 306	805	1 050
Total Distrito	164 493	80 430	84 063	11 470	10 513	9 012	8 542	43 382	42 970	16 566	22 038

Fonte: INE, Estatísticas Demográficas; INE, Estimativas Provisórias de População Residente.

A densidade populacional do distrito de Évora é relativamente baixa, se a compararmos com a média do país (115,3 habitantes por quilómetro quadrado) e a sua distribuição é bastante disforme (Cf. Quadro 11). Em Vendas Novas, Borba e Évora a densidade populacional (respectivamente de 55,0, 51,3 e 42,2 hab/km²) chega a ser cerca de cinco vezes maior do que em concelhos como Arraiolos (10,6 hab/km²), Alandroal (11,3 hab/km²) ou Vila Viçosa (10,6 hab/km²). Considerando a densidade populacional média do Alentejo (24,1), verificamos que cinco dos 14 concelhos do Distrito de Évora apresentam índices de densidade populacional superiores à média. São, além dos já referidos municípios de Vendas Novas, Borba e Évora, os concelhos de Estremoz e Reguengos de Monsaraz. A esta baixa densidade populacional acresce uma rede urbana algo desequilibrada e marcada pela existência de um reduzido número de pólos urbanos de média dimensão e uma desertificação continuada das zonas rurais com predominância de lugares de pequena dimensão, com grandes afastamentos em relação às sedes de concelho (AMDE, 2008: 26).

Quadro 11: Indicadores de população no Distrito de Évora, por município (em 2007)

	Densidade populacional	Taxa de crescimento efectivo	Taxa bruta de natalidade	Taxa bruta de mortalidade	População estrangeira que solicitou estatuto legal de residente por habitante (Po)
	Hab/km ²	%	%o		
Alandroal	11,3	-1,04	7,5	15,4	0,21
Arraiolos	10,6	-1,03	6,3	15,8	0,38
Borba	51,3	-0,48	7,9	10,4	0,38
Estremoz	28,5	-1,04	5,8	12,6	0,64
Évora	42,2	-0,55	9,8	11,6	0,66
Montemor-o-Novo	15,0	-0,25	7,2	14,7	0,39
Mourão	12,1	0,41	8,3	15,4	0,03
Portel	11,8	-0,14	6,0	13,1	0,28
Redondo	18,3	-1,18	7,2	14,6	0,37
Reguengos de Monsaraz	24,9	-0,03	6,3	14,3	0,56
Vendas Novas	55,0	0,50	8,7	11,6	0,29
Viana do Alentejo	14,5	0,32	8,1	11,9	0,21
Vila Viçosa	44,6	-0,16	7,4	9,9	0,15
Portugal	115,3	0,17	9,7	9,8	0,57
Alentejo	24,1	-0,44	8,2	13,4	0,51

Fonte: INE, Estatísticas Demográficas; INE, Estimativas Provisórias de População Residente.

O Quadro 11 mostra-nos, ainda, que o Distrito de Évora perdeu população em 2007. De facto, com excepção de Vendas Novas, Mourão e Viana do Alentejo, que assistiram a um ligeiro acréscimo de população, todos os demais concelhos deste

Distrito apresentam taxas de crescimento efectivo negativo na sua população - isto apesar da capacidade de atracção de alguns estrangeiros que, um pouco por todos os concelhos, têm solicitado o estatuto legal de residente. São dados que seguem a tendência (actualmente em desaceleração) das últimas décadas, pois o Distrito de Évora, no seu conjunto, tem vindo a assistir a um importante decréscimo da população residente, principalmente devido a um resultado natural negativo originado pelo grau de envelhecimento da população, e, simultaneamente, a um decréscimo do número de nascimentos.

Este processo de duplo envelhecimento (no topo e na base da pirâmide de idades), derivado da redução contínua dos efectivos mais jovens, consequência, por sua vez, dos baixos níveis da fecundidade e do aumento progressivo do número dos idosos e beneficiados pelo aumento da esperança de vida, traduz-se numa reduzida disponibilidade de população em idade activa, que ameaça particularmente o Alto e Baixo Alentejo e constitui-se um factor de inibição competitiva destes territórios. Efectivamente, a comparação da evolução da taxa de fecundidade no Continente e na região Alentejo aponta para uma tendência de decréscimo gradual ao longo dos últimos 20 anos, fenómeno que se tem vindo a acentuar sobretudo nas últimas décadas e cuja explicação pode encontrar-se, por um lado, no ingresso cada vez maior das mulheres no mercado de trabalho e, por outro, na modificação das estruturas de nível familiar resultante das alterações nos padrões de povoamento e da consequente concentração da população nos centros urbanos em detrimento do meio rural (AMDE, 2008: 12).

Uma situação que pode ser importante do ponto de vista demográfico respeita à capacidade dos municípios do Alentejo Central, como se disse, atraírem população estrangeira. Em 2001, este território absorvia cerca de 20% da população estrangeira que se fixa como residente no Alentejo, correspondendo em 2001 a cerca de 1% da população total da NUTS III (1.838 indivíduos) (AMDE, 2008: 12).

Face a este conjunto de dados que impactam noutros subsistemas do território crê-se que os desafios que se colocam à região Alentejo, neste domínio, abrangem três vectores fundamentais (CCDR Alentejo, 2007): sustentar e inverter o decréscimo populacional, com reforço da atractividade territorial e promoção do tecido produtivo regional, de forma a permitir o incremento da dinâmica migratória de sinal positivo; promover a qualificação dos centros urbanos, dotando-os de capacidades de

retenção da população residente; e, ainda - e conforme necessidade que adiante se fundamenta -, incrementar os níveis de qualificação e de competências dos recursos humanos.

1.1.3. Factores Socioculturais

No desenvolvimento da «sociedade da informação» a promoção da igualdade de acesso às TIC e de competências para a sua utilização são factores decisivos, facilitados pelos sistemas de educação/formação. Conhecer a adaptação do sistema educativo às exigências suscitadas pelas TIC é, neste quadro, tarefa de capital importância. É precisamente o que procuramos fazer de seguida, ao caracterizarmos a infra-estrutura de conhecimento (educação/formação, investigação e desenvolvimento e transferência de tecnologia) disponível no território alentejano, em geral, e nos concelhos do distrito de Évora em particular.

Em matéria de educação/formação, a situação portuguesa é, como se sabe, claramente problemática. São vários os problemas nacionais neste domínio. Segundo a OCDE (2001), o nosso país tem um dos níveis mais baixos da população com pelo menos um nível educativo secundário, na faixa etária entre os 25 e os 64 anos. O nível da população portuguesa com educação universitária é também muito baixo (aproximadamente 7%, cerca de metade da média da OCDE, sendo comparável ao de países como a Itália e a Áustria)¹¹⁷. Esta situação é, como se sabe, acompanhada de um elevado índice de taxa de abandono precoce por parte dos jovens dos sistemas de educação/formação.

Estes problemas têm uma visibilidade ainda maior no Alentejo. Em termos de habilitações académicas da população, esta região detém uma situação ainda mais desfavorável face à média nacional, existindo, historicamente, um predomínio de pessoas habilitadas unicamente com o primeiro ciclo do ensino básico: em 2001, 50,4% dos habitantes dispunham, no máximo, do 1º nível do ensino básico (a média em Portugal era, nesse mesmo ano, de 46,2%). Por seu turno, os detentores de habilitações correspondentes ao ensino médio e superior, não ultrapassam os 6,1% dos habitantes do Alentejo, face a uma média nacional de 8,4%.

¹¹⁷ A população adulta, entre os 25 e os 75 anos de idade que não tem mais do que o 9º ano de escolaridade era, em 2008, da ordem de 5 milhões, ou seja da ordem de metade da população total e ¾ da população total nessa faixa etária.

Em termos intra-regionais, existe homogeneidade na distribuição da população residente segundo as habilitações. No Alentejo Central atinge-se, apesar disso, o nível mais elevado, assente num peso mais significativo do ensino médio/superior (7,1% dos residentes) (CCDR Alentejo, 2007).

A conjugação de uma estrutura populacional envelhecida com um padrão de baixo nível de habilitações caracteriza fortemente o perfil dos recursos humanos da região, podendo constituir um factor de estrangulamento do desenvolvimento regional, caso esta “tendência pesada” não seja invertida (CCDR Alentejo, 2007: 21).

Numa região em que os níveis de alfabetização possibilitam ainda alguma preocupação, a cobertura territorial dos estabelecimentos de ensino dedicados aos níveis do ensino obrigatório apresenta-se equilibrada, apesar de subsistirem algumas debilidades na rede escolar da sub-região Alentejo Central que ameaçam níveis mais elevados de qualidade e modernidade do ensino ministrado (CCDR Alentejo, 2010: 34). O número de estabelecimentos educativos tem vindo a decrescer em todos os níveis de ensino, com excepção do 3º ciclo, que apresentam um ligeiro acréscimo no ano lectivo de 2004/2005” (CCDR Alentejo, 2010: 35). No que respeita concretamente ao ensino secundário e profissional, constata-se uma razoável cobertura da sub-região (CCDR Alentejo, 2010: 36), embora registe-se alguma concentração de equipamentos nas sedes de concelho. Em termos de oferta e procura formativas, registou-se nos últimos anos um crescimento significativo da oferta de formação ministrada pelas escolas profissionais (praticamente todas elas privadas), traduzido num aumento das taxas de frequência naquelas instituições. O mesmo acontece relativamente a cursos profissionais oferecidos pela escola pública.

Relativamente aos fenómenos de insucesso escolar e abandono escolar, sabe-se que o Alentejo apresenta taxas acima da média nacional e que no distrito de Évora estes problemas têm também elevada expressão, apesar de todas as iniciativas que as escolas e outros organismos de gestão da política educativa, como o caso da Direcção Regional de educação do Alentejo, têm concretizado.

As taxas de escolarização de crianças com idade entre os 3 e os 5 anos (pré-escolarização)¹¹⁸ são elevadas na generalidade dos concelhos (Cf. Quadro 12), mas

¹¹⁸ A “taxa de pré-escolarização” corresponde à relação percentual entre o número de alunos matriculados no ensino pré-escolar e a população total residente dos 3 aos 5 anos.

subsistem crianças que não são matriculadas nesse nível de ensino, o que, como se sabe, pode constituir-se como um dos obstáculos à igualdade de oportunidades de sucesso na restante escolaridade.

Quadro 12: Indicadores de educação no Distrito de Évora, por município (2006/2007)

	Taxa de pré-escolarização	Taxa bruta de escolarização		Taxa de retenção e desistência no ensino básico				Relação de feminidade no ensino secundário
		Ensino básico	Ensino secundário	Total	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	
Alandroal	82,0	104,7	0,0	13,2	3,9	4,9	31,2	//
Arraiolos	86,1	122,8	101,4	5,6	1,5	3,1	13,1	56,4
Borba	96,3	108,5	0,0	9,4	7,4	4,1	15,7	//
Estremoz	82,1	121,1	179,0	10,9	7,6	13,2	14,1	56,0
Évora	87,4	119,9	159,1	9,8	4,2	10,7	17,0	53,9
Montemor-o-Novo	75,3	112,2	71,9	11,0	4,5	8,7	23,6	44,5
Mourão	77,4	98,6	5,2	13,5	7,8	15,3	21,5	85,7
Portel	94,1	101,4	4,3	12,3	5,4	16,3	20,8	50,0
Redondo	86,2	121,4	37,1	12,0	5,5	13,7	19,3	57,5
Reguengos de Monsaraz	82,9	127,0	104,2	15,0	7,0	22,3	19,1	58,9
Vendas Novas	81,7	124,9	138,2	6,5	3,0	3,1	14,2	50,7
Viana do Alentejo	100,0	131,2	105,7	15,4	6,1	14,3	28,4	62,7
Vila Viçosa	100,5	118,2	203,4	11,5	4,6	2,4	25,6	53,8
Portugal	78,5	118,0	102,3	10,1	4,0	10,5	18,4	52,6
Alentejo	91,1	119,1	103,1	11,1	4,9	11,8	19,7	53,2
Baixo Alentejo	94,6	120,2	102,0	12,2	5,1	12,3	22,6	54,2
Alentejo Litoral	94,0	122,7	106,6	13,0	4,8	15,4	22,3	52,1
Alto Alentejo	98,7	118,9	108,6	9,4	4,9	7,7	17,1	52,4

Fonte: INE, 2008 (Anuário Estatístico da Região Alentejo 2007)

Por outro lado, verificamos que persistem taxas de retenção e desistência relativamente elevadas em quase todos os concelhos do distrito de Évora, ultrapassando a média do país, nos diversos níveis de ensino básico. O mesmo sucede no que respeita à totalidade do território alentejano, cujos valores médios são superiores à média do país em todos os níveis da escolaridade obrigatória.

Quanto às taxas brutas de escolarização¹¹⁹ do ensino básico, o território Alentejo Central, com 118,9%, apresenta valores muito próximos da média do Alentejo (119,1) e de todo o território nacional (118%) - isto apesar de existirem algumas diferenças entre os diversos concelhos do distrito de Évora. No ensino secundário essas diferenças são bastante pronunciadas. Se, por um lado, em alguns municípios a

¹¹⁹ A “taxa bruta de escolarização do Ensino Básico” considera a relação percentual entre o número de alunos matriculados no ensino básico e a população total residente dos 6 aos 14 anos, enquanto a “taxa bruta de escolarização - Ensino Secundário” respeita à relação percentual entre o número de alunos matriculados no ensino secundário e a população total residente dos 15 aos 17 anos.

oferta do nível secundário é inexistente (casos de Alandroal e de Borba), verifica-se, por outro lado, que há concelhos com baixa, intermédia ou alta taxa bruta de escolarização face à média (tomando como referência a NUT Alentejo Central¹²⁰), ou seja, a oferta de ensino secundário instalada nos diversos municípios tem diferentes capacidades de atracção dos estudantes entre os 15 e os 17 anos.

Como se pode ver, ainda, no Quadro atrás apresentado, a escolarização tem uma maior incidência nas mulheres: em todos os concelhos de que se dispõe de dados, com excepção do concelho de Montemor-o-Novo, a “relação de feminidade no ensino secundário”¹²¹ é superior a 50%. Este aspecto é relacionável tanto com o envelhecimento demográfico da região (as gerações mais velhas são tendencialmente menos escolarizadas) como com a maior proporção de mulheres idosas face ao total da população residente.

No Quadro 13, verifica-se que o número dos alunos que se encontram matriculados nos níveis de ensino pré-universitários é bastante desigual nos diversos concelhos do distrito de Évora, sendo em Évora que a maioria dos alunos frequenta os estabelecimentos escolares. Seguem-se Montemor-o-Novo, Vendas Novas e Reguengos de Monsaraz como os concelhos onde, globalmente, maior número de crianças e jovens frequenta os estabelecimentos de ensino, sejam públicos ou privados.

Assim, no conjunto do Distrito de Évora, os alunos matriculados em 2006/2007 (5609) constituíam 24,3 % dos estudantes dos níveis pré-escolar, básico e secundário de ensino do Alentejo (23086).

¹²⁰ Note-se que a NUT II “Alentejo Central” corresponde aos 14 concelhos do Distrito de Évora e ao concelho de Sousel (Distrito de Portalegre).

¹²¹ A “relação de feminidade no ensino secundário” respeita à relação percentual entre o número de alunos do sexo feminino no ensino secundário e o total de alunos do mesmo nível de ensino.

Quadro 13: Alunos matriculados nos concelhos do Distrito de Évora, segundo o nível de ensino ministrado, 2006/2007

	Pré-escolar	Ensino Básico	Ensino Secundário	TOTAL
Alandroal	114	469	0	583
Arraiolos	155	683	220	1058
Borba	180	603	0	783
Estremoz	294	1379	777	2450
Évora	1403	5820	2605	9828
Montemor-o-Novo	323	1471	366	2160
Mourão	89	349	7	445
Portel	176	589	10	775
Redondo	168	674	73	915
Reguengos de Monsaraz	257	1237	372	1866
Vendas Novas	285	1185	434	1904
Viana do Alentejo	174	610	204	988
Vila Viçosa	223	870	541	1634
Distrito de Évora	3841	15939	5609	5609
Alentejo	18777	72765	23086	23086
Continente	247826	1086008	336929	336929

Fonte: INE, 2008 (Anuário Estatístico da Região Alentejo 2007)

O quadro seguinte (Cf. Quadro 14) mostra-nos que no ano 2006/2007, no Alentejo Central (onde se incluem todos os municípios do distrito de Évora e o concelho de Sousel), diplomaram-se no ensino superior 1526 estudantes (983 mulheres e 543 homens), o equivalente a 33,4% dos diplomados de todo o Alentejo, região que, por sua vez, contribui com 5,6% do total de diplomados pelo ensino superior no nosso país. Estes números revelam a fragilidade que os territórios do distrito de Évora, em particular, e do Alentejo, em geral, apresentam em termos de «capital humano».

Quadro 14: Diplomados no ensino superior por área de estudo, segundo a NUTS III (2006/2007)

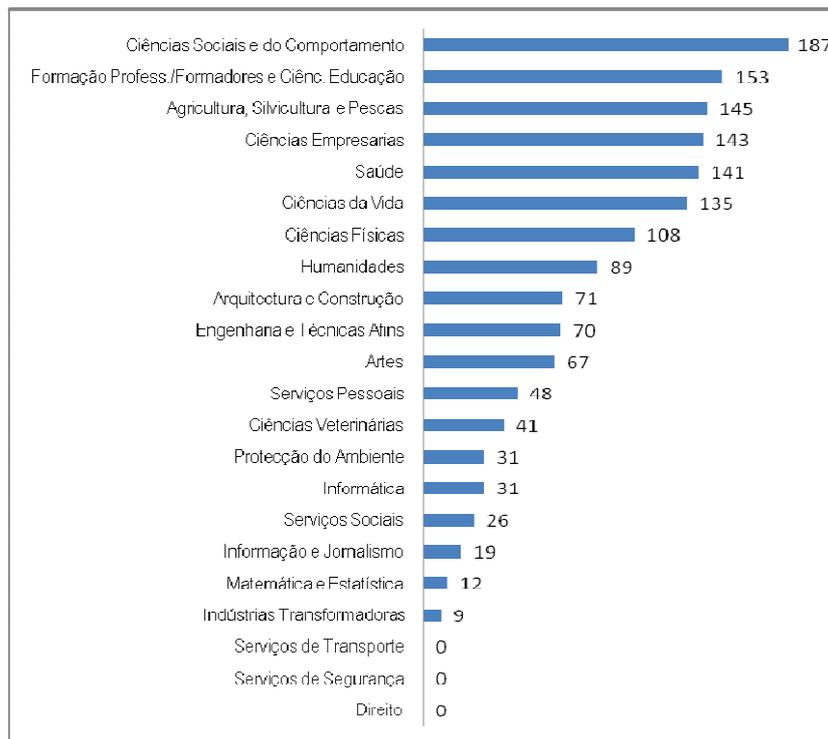
Área de estudo	Sexo	Portugal	Alentejo					
			Total	Alentejo Litoral	Alto Alentejo	Alentejo Central	Baixo Alentejo	Lezíria do Tejo
Total:	HM	83276	4575	7	958	1526	936	1148
	H	32130	1546	1	323	543	319	360
	M	51146	3029	6	635	983	617	788
Formação de Professores/ /Formadores e Ciências da Educação	N ^o	7260	386	0	76	153	91	66
	%	8,7	8,4	0,0	7,9	10,0	9,7	5,7
Artes	N ^o	4354	170	0	65	67	13	25
	%	5,2	3,7	0,0	6,8	4,4	1,4	2,2
Humanidades	N ^o	2752	89	0	0	89	0	0
	%	3,3	1,9	0,0	0,0	5,8	0,0	0,0
Ciências Sociais e do Comportamento	N ^o	7303	200	0	0	187	13	0
	%	8,8	4,4	0,0	0,0	12,3	1,4	0,0
Informação e Jornalismo	N ^o	1935	73	0	44	19	0	10
	%	2,3	1,6	0,0	4,6	1,2	0,0	0,9
Ciências Empresárias	N ^o	12756	909	0	310	143	118	338
	%	15,3	19,9	0,0	32,4	9,4	12,6	29,4
Direito	N ^o	3128	27	0	0	0	27	0
	%	3,8	0,6	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0
Ciências da Vida	N ^o	1938	135	0	0	135	0	0
	%	2,3	3,0	0,0	0,0	8,8	0,0	0,0
Ciências Físicas	N ^o	1369	108	0	0	108	0	0
	%	1,6	2,4	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0
Matemática e Estatística	N ^o	600	12	0	0	12	0	0
	%	0,7	0,3	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0
Informática	N ^o	1401	116	0	0	31	8	77
	%	1,7	2,5	0,0	0,0	2,0	0,9	6,7
Engenharia e Técnicas Afins	N ^o	10195	228	0	40	70	118	0
	%	12,2	5,0	0,0	4,2	4,6	12,6	0,0
Indústrias Transformadoras	N ^o	1049	155	0	0	9	63	83
	%	1,3	3,4	0,0	0,0	0,6	6,7	7,2
Arquitectura e Construção	N ^o	4414	211	0	74	71	66	0
	%	5,3	4,6	0,0	7,7	4,7	7,1	0,0
Agricultura, Silvicultura e Pescas	N ^o	1115	413	0	31	145	76	161
	%	1,3	9,0	0,0	3,2	9,5	8,1	14,0
Ciências Veterinárias	N ^o	304	83	0	42	41	0	0
	%	0,4	1,8	0,0	4,4	2,7	0,0	0,0
Saúde	N ^o	14017	555	0	189	141	111	114
	%	16,8	12,1	0,0	19,7	9,2	11,9	9,9
Serviços Sociais	N ^o	2566	284	0	44	26	73	141
	%	3,1	6,2	0,0	4,6	1,7	7,8	12,3
Serviços Pessoais	N ^o	2876	296	7	31	48	77	133
	%	3,5	6,5	100,0	3,2	3,1	8,2	11,6
Serviços de Transporte	N ^o	77	0	0	0	0	0	0
	%	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Protecção do Ambiente	N ^o	1382	123	0	12	31	80	0
	%	1,7	2,7	0,0	1,3	2,0	8,5	0,0
Serviços de Segurança	N ^o	485	2	0	0	0	2	0
	%	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0

Fonte: INE, 2008 (Anuário Estatístico da Região Alentejo 2007)

Com a informação relativa às áreas de estudo em que os diplomados do Alentejo Central se diplomam transposta para um gráfico (Cf. Figura 14), verificamos mais

facilmente que é sobretudo na área das “ciências sociais e do comportamento” (187 diplomados), “Formação de Professores e de Formadores e Ciências da Educação” (153), “Agricultura, Silvicultura e Pescas” (145), Ciências Empresariais (143), e “Saúde” (141) e “Ciências da Vida” (135) que se formam superiormente os “recursos humanos” no Alentejo Central. No conjunto do Alentejo é na área das “Ciências Empresariais” que mais pessoas (909) concluíram os seus estudos superiores, seguindo-se a “Saúde” (555) e a “Agricultura, Silvicultura e Pescas” (413).

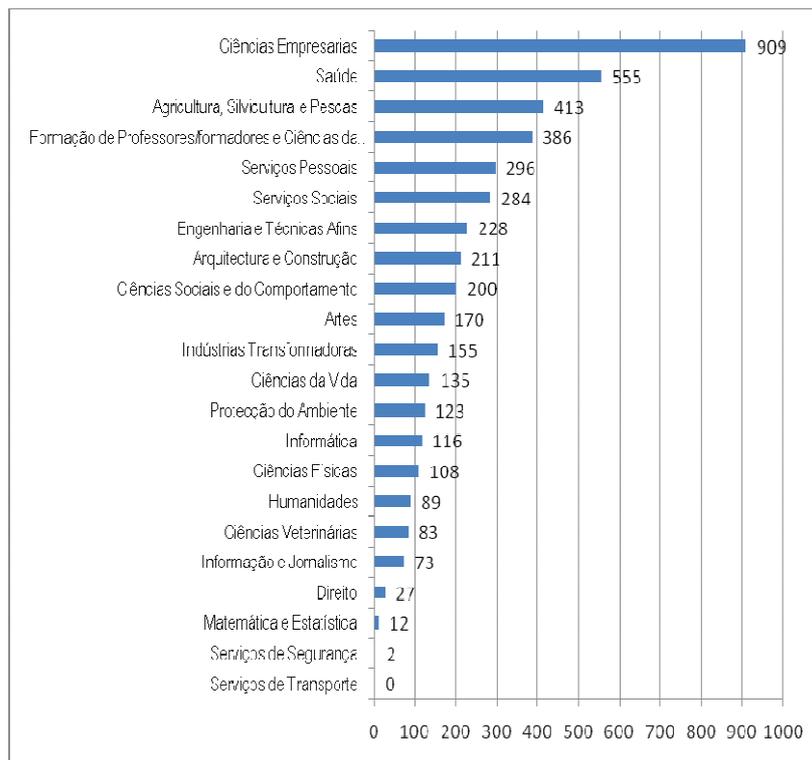
Figura 14: Diplomados no ensino superior no Alentejo Central, por área de estudo (2006/2007)



Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais

Em qualquer dos casos, constata-se que nem o Alentejo Central, nem o conjunto dos municípios da região Alentejo (Cf. Figura 15), contam com muitos diplomados nas áreas de formação “tecnológicas” (Informação e Jornalismo, Informática e Engenharia e Técnicas Afins), fundamentais para a inovação e a competitividade e para um rápido desenvolvimento da «sociedade da informação».

Figura 15: Diplomados no ensino superior no Alentejo, por área de estudo (2006/2007)



Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais

Em suma: se consideramos que em economias baseadas no conhecimento a *performance* dos ambientes competitivos em conhecimento surge como dependente da qualidade dos recursos humanos (nomeadamente, da sua especialização, das suas competências, do nível educativo e da capacidade de aprendizagem) e das actividades e incentivos que são orientados para a criação e difusão de conhecimento (Comissão Europeia, 2002: 52), constatamos que o Alentejo e os concelhos do distrito de Évora, face aos baixos níveis de habilitações escolares, de formação e de qualificação profissional da população activa (CCDR Alentejo, 2007: 15), enfrentam uma delicada situação em termos de potencial exclusão digital e de exclusão social, pois sabe-se da correlação existente entre escolaridade e posse e uso de computador e outras tecnologias de informação e comunicação digitais e entre estes factores e a possibilidade de maior exclusão social.

Estas situações configuram, portanto, várias debilidades que, não ultrapassadas, constituem-se como obstáculos ao desenvolvimento da «sociedade do conhecimento» em geral e da exploração das potencialidades do governo electrónico local em particular.

Além da análise do capital humano, traduzido na agregação da capacidade individual para acumular conhecimento, é importante analisarmos a situação no que respeita ao capital social, cada vez mais um factor considerado determinante no desempenho económico e, especialmente, nos níveis de inovação e de criatividade dos territórios. Por capital social entendemos, neste contexto, a panóplia de relações que se verificam na estrutura social e que facilitam as acções dos indivíduos que estão enquadrados nessa estrutura, por exemplo para desenvolverem uma capacidade colectiva de aprendizagem¹²². Vários autores (por exemplo, Putman, 1993) têm sugerido que as políticas que visam aumentar o *capital social* têm necessariamente de ser consideradas juntamente com as políticas destinadas a aumentar o nível de educação, já que o tipo de organização e as tradições culturais a ele associadas, influenciará certamente o modo como os obstáculos podem ser ultrapassados.

O capital social pode estar organizado de várias formas (por exemplo, culturas cooperativas *versus* culturas competitivas; modos de aprendizagem interactivos *versus* modos de aprendizagem individualistas; consenso associativo *versus* grupos de interesses polarizados) (Comissão Europeia, 2002).

O associativismo é um espaço privilegiado de afirmação da sociedade civil e de desenvolvimento da cidadania democrática. No Alentejo verificam-se alguns problemas neste domínio: “défice de participação por parte dos actores; falta de articulação entre actores sociais, económicos, políticos e culturais; “crise de direcções” nas estruturas associativas; e insuficiente participação de jovens nas várias associações existentes (Silva e Baltazar, 2010: 82)¹²³. Contudo, em termos da

¹²² Diversos autores têm teorizado sobre a noção de capital social. Na sociologia contemporânea encontramos nomes com Pierre Bourdieu (2002), Glenn Loury (1977), James Coleman (1990) e Robert Putnam (1993). De um modo geral, para estes autores o capital social reside na panóplia de relações que se verificam na estrutura social e que facilitam as acções dos indivíduos que estão enquadrados nessa estrutura. Segundo Pierre Bourdieu, o conceito de capital social tem subjacente a ideia de que o relacionamento mais ou menos institucionalizado de entre pessoas que se conhecem e reconhecem mutuamente favorece o acesso aos recursos disponíveis na sociedade. O capital social pode também ser compreendido como o quadro de normas de reciprocidade, informação e confiança presentes nas redes sociais informais que se desenvolvem como fruto das interacções dos actores de uma “parceria”, gerando benefícios directos e indirectos. É, por conseguinte, um elemento-base para a construção da democracia. Nesta linha, Robert Putnam, em *Making Democracy Work* (1993), defende que o capital social está relacionado com a existência de relações sociais de reciprocidade como premissas centrais da democracia e da participação cívica, sendo importante factor para a consolidação da democracia e para uma efectiva governança local e urbana que tem como objectivo último, entre outros, o desenvolvimento social e comunitário.

¹²³ Estes dados estão em linha com o que se passa em Portugal, que, de resto apresenta dados semelhantes aos de outros países da Europa. Efectivamente, um estudo realizado por Ferreira (2005) mostra que, entre os jovens portugueses a pertença associativa não se afigura particularmente elevada - apenas 26,7 % admite ter pelo menos uma filiação associativa - (Ferreira, 2005: 8), e que esta taxa de adesão encontrava-se pulverizada por vários tipos

população em geral, a participação cidadã no distrito de Évora apresenta-se extremamente viva, se não nas dinâmicas quotidianas, de difícil aferição, pelo menos no que respeita ao empreendimento associativo. Em todo o território, existirão hoje mais de sete centenas de associações da mais diversa natureza: culturais, desportivas, recreativas, ambientais, políticas, de defesa do património natural, construído, das tradições, de combate aos incêndios, de defesa de direitos humanos, etc. (Cf. Quadro 15). Esta vitalidade é particularmente importante, pois nestas instituições geram-se e aprofundam-se relações, redes sociais de inter-conhecimento, potenciadoras do capital social e geradoras de vontades mobilizadoras para a acção colectiva (*empowerment* colectivo) que pode ser aproveitada pelos actores do planeamento ao serviço de uma estratégia participada de desenvolvimento orientada para o futuro das colectividades.

Quadro 15: Número de Associações existentes nos Concelhos do Distrito de Évora, em 2009

Concelho	Nº
Alandroal	58
Arraiolos	40
Borba	33
Estremoz	100
Évora	248
Montemor-o-Novo	51
Mourão	15
Portel	30
Redondo	22
Reguengos de Monsaraz	32
Vendas Novas	20
Viana do Alentejo	23
Vila Viçosa	41
TOTAL:	713

Fonte: Governo Civil de Évora¹²⁴

Outras formas de participação das pessoas, designadamente em termos políticos parecem já não ter tanta vitalidade, facto que fica a dever-se, em parte, à acção do Estado nas últimas décadas, designadamente ao restringir benefícios e apoios a muitas estruturas da sociedade civil, com consequências nos níveis de participação na acção política (Ferreira, 2005: 143).

Os alentejanos, como em geral os portugueses, não são particularmente interventores em termos políticos, seja qual for a forma de que se revista essa

de actividades, sendo a principal o desporto. Esta situação que obstaculiza a participação deve merecer a atenção dos responsáveis políticos, quer a nível central, quer regional/local.

¹²⁴ Dados obtidos a partir do sítio Web do Governo Civil do Distrito de Évora: <http://www.gov-civil-avora.gov.pt/index.php/gce/associativismo>

participação (discussão pública, manifestações, participação em actos eleitorais, etc.). Contudo, pelas novas oportunidades de participação que as TIC abrem à participação, importa equacionar estas formas de exercício cívico no quadro de um estudo como este que empreendemos. Tomando como indicador da participação política a “abstenção” em actos de consulta aos eleitores realizados nos anos 2005 (Eleição para a Assembleia da República e Eleição para as Câmaras Municipais) e 2006 (Eleição para a Presidência da República) e 2007 (Referendo Nacional "Interrupção Voluntária da Gravidez), verifica-se que, regra geral, um pouco mais de um terço dos eleitores não exerce o seu direito de voto (que é também um dever cívico em democracia), independentemente do território em análise ser o Alentejo Central, a totalidade do Alentejo ou mesmo o país quando se trata de eleições (Cf. Quadro 16). Porém, no caso concreto do Referendo Nacional "Interrupção Voluntária da Gravidez, essa percentagem elevou-se para cima de metade dos eleitores (56,8 no Alentejo Central). Este conjunto de valores revela uma realidade preocupante à qual subjazem várias justificações, algumas delas já referidas na primeira parte deste estudo.

Quadro 16: Taxa de abstenção em momentos de consulta aos eleitores (eleições e referendo), por município, 2005, 2006 e 2007 (em %)

	Eleição para a Assembleia da República	Eleição para as Câmaras Municipais	Eleição para a Presidência da República	Referendo Nacional "Interrupção Voluntária da Gravidez"
	2005		2006	2007
Portugal	35	39	37,4	56,4
Alentejo	35,2	37,3	39,3	58,3
Alentejo Central	33,8	37,2	37,9	56,8
Alandroal	33,3	25,1	38,8	62,2
Arraiolos	30,6	32,8	32,6	53,3
Borba	29,5	31,1	34,8	54,4
Estremoz	35,2	37,6	38,8	60,7
Évora	33,6	44,9	37,5	53,4
Montemor-o-Novo	30,1	37	33,4	50,7
Mourão	37,2	23	43,2	67,5
Portel	36,3	25,7	41,7	66,8
Redondo	39,3	32,6	43,5	65,7
Reguengos de Monsaraz	36,6	38,2	42	66
Vendas Novas	34,2	39,3	37,2	53,3
Viana do Alentejo	38,1	37,5	42,1	58,5
Vila Viçosa	34,5	31	41,1	58,2

Fonte: INE, 2008 (Anuário Estatístico da Região Alentejo 2007).

Creemos que a democracia e o sistema político fundam a sua legitimação no quadro das diversas formas de participação cívica e política das populações. Estas podem ser potenciadas se os cidadãos forem bem formados e estiverem bem informados sobre os valores democráticos. Esta participação alargada das pessoas na vida dos colectivos reforça os sentimentos de pertença e de possibilidade de controlo de formas de planeamento e desenvolvimento dos territórios a que pertencem. Por isso, a qualidade do sistema democrático está cada vez mais associada ao papel dos cidadãos na dinamização das comunidades em que vivem ou das instituições que sustentem a sociedade civil (Ferreira, 2005: 4).

1.1.4. Factores Económicos

No conjunto do Alentejo, o distrito de Évora é dos territórios com maior capacidade empresarial. À grande malha empresarial constituída essencialmente por pequenas e médias empresas, juntam-se algumas grandes empresas, designadamente nos sectores da indústria automóvel (particularmente em Vendas Novas), da indústria de componentes electrónicos (essencialmente em Évora, onde se situam cerca de 50% do número de empresas do distrito), das rochas ornamentais (sobretudo no “triângulo” Estremoz-Borba-Vila Viçosa), e nos sectores das indústrias agro-alimentares e da cortiça. Constata-se a emergência de sectores emergentes, com o surgimento, nos últimos anos, de empresas de alguma dimensão e competitividade, ligadas às tecnologias da informação e da comunicação e à aeronáutica. Em termos de volume de empresas, os concelhos de Évora, Estremoz, Montemor-o-Novo e Reguengos de Monsaraz destacam-se dos restantes, já que apresentam um maior número de empresas sedeadas - Évora assume clara liderança, apresentando uma “densidade empresarial que é 50% superior à dos restantes municípios em valores absolutos” (ADME, 2008: 17).

Assim, nas últimas três décadas, a face produtiva do Alentejo alterou-se significativamente. Progressivamente, em algumas zonas, as estruturas agrícolas deixaram de ser os pilares das condições de vida das suas populações, ou mudaram o tipo de exploração agrícola predominante. Essa transformação económica foi acompanhada de uma transformação da estrutura social e das formas de uso e ocupação dos territórios, de que se destaca a desertificação humana dos campos a favor de alguns, poucos, pólos urbanos alentejanos e de outros territórios nacionais e europeus. Por outro lado, fruto da modernização das vias de transporte e de outros

factores associados aos tempos pós-modernos em que vivemos, o Alentejo mostrou nos últimos anos ter capacidade de atracção de um nicho de pessoas que encontram, nestas paragens, respostas aos estilos de vida que as grandes zonas urbanas (como as da Área Metropolitana de Lisboa) não são, em muitos aspectos, capazes de oferecer.

Assim, ainda que a agricultura se mantenha como uma actividade de relevo, em especial nos concelhos limítrofes a Évora, a tendência tem sido a progressiva terciarização. Tal acontece em linha com a tendência de todo o território alentejano, que, além do sector primário, tem um perfil de especialização produtiva estruturado “em torno dos serviços de carácter não transaccionável (como educação, administração pública e acção social), evidenciando-se uma “sub-representação” dos serviços de apoio à actividade económica” (AMDE, 2008: 21). Os municípios do Alentejo Central (por conseguinte do distrito de Évora) seguem a tendência geral de terciarização, facto que poderá estar relacionado com a circunstância de em Évora se concentrarem as Direcções Regionais dos serviços centrais do Estado, que empregam uma grande fatia da população (AMDE, 2008). A indústria assume-se como o segundo grande empregador no Alentejo Central, largamente concentrada nos concelhos de Évora, Vendas Novas e nos municípios que configuram a zona dos mármorez (Estremoz, Borba, Vila Viçosa e Alandroal) (AMDE, 2008).

Podem identificar-se quatro grandes pólos economicamente mais dinâmicos e geradores de desenvolvimento do distrito: 1) o concelho de Évora, onde se situa a capital de Distrito, cidade Património da Humanidade e que se destaca pela sua dimensão e pela dinâmica urbanística; 2) o “Eixo Lisboa - Madrid”, ou seja, o conjunto de municípios de Vendas Novas, Montemor, Évora e Estremoz, que assiste nos últimos anos a uma expansão urbanística e populacional - a recente decisão de localização do novo aeroporto de Lisboa na fronteira da região e numa localização de grande proximidade ao concelho mais a oeste do distrito (Vendas Novas) terá, certamente, no futuro próximo, uma influência no plano urbanístico e económico com alguma expressão nos concelhos do chamado “Corredor Central”, com especial incidência no troço Vendas Novas - Évora¹²⁵, o mesmo acontecendo com a construção da ligação por transporte ferroviário de alta velocidade, que terá uma estação em Évora; 3) a designada “Zona Dos Mármorez”, que abrange os concelhos de Estremoz, Borba, Vila Viçosa, e Alandroal, particularmente dedicada à exploração dos recursos

¹²⁵ A CCDRA crê que o “Corredor Central” é, cada vez mais “uma componente determinante da organização territorial da economia regional e como tal deverá ser abordado numa estratégia de qualificação e de afirmação competitiva na sua função de corredor urbano, industrial e de logística” (CCDRA, 2008: 37) que pode potenciar as relações intermunicipais no domínio do desenvolvimento económico e empresarial.

da sua estrutura geológica; 4) e os municípios da área de influência do “Grande Lago” surgido com a construção da Barragem de Alqueva, os quais exploram não só os benefícios da água disponível para a implementação de perímetros de rega, como também as enormes potencialidades turísticas de que este território passou a dispor e que motivam o interesse de vários interesses empresariais.

Apesar destes pólos geradores de emprego terem contribuído para um ligeiro decréscimo da taxa de desemprego no Distrito na última década, esta mantém-se ainda muito elevada, quando comparada com a média nacional, afectando sobretudo a população feminina.

No distrito de Évora, como, de resto, no território alentejano mais vasto, os grandes desafios que a região tem pela frente são, por um lado, a “necessidade de incremento, qualificação e diversificação da estrutura produtiva regional e, por outro, o reforço das relações económicas inter-regionais com o espaço nacional, essencialmente, mas também com os espaços ibérico e europeu, através da promoção de (novos) factores de diferenciação territorial que incrementem a atracção de empresas e o desenvolvimento empresarial, pelo que se destacam, neste sentido, o papel a desempenhar pelas grandes infra-estruturas de acessibilidade e conectividade e pelas infra-estruturas de logística empresarial” (CCDRA, 2008: 37).

Se bem que o potencial produtivo da região Alentejo esteja muito associado a factores de ordem natural e ambiental que continuam a oferecer um quadro fundamental de suporte ao desenvolvimento de um amplo conjunto de actividades económicas tradicionais e emergentes, tais como a agricultura, a floresta, a exploração e a transformação de recursos minerais, a pesca, as indústrias agro-alimentares, o turismo e a aeronáutica (CCDRA, 2008: 37), crê-se que a melhoria de condições de conectividade física e digital pode constituir um factor essencial para o desenvolvimento de uma rede de centros regionais que permitirão a intensificação das relações funcionais, a emergência do *efeito de rede* e o desenvolvimento de iniciativas de cooperação interurbana em favor de um projecto de desenvolvimento regional (CCDRA, 2008: 37). Além disso, mercê das suas características particulares (tais como a qualidade ambiental, quantidade de luz solar, a disponibilidade de espaço, a proximidade à Área Metropolitana de Lisboa, entre outras), o Alentejo revela boas condições para uma aposta forte no *cluster* das chamadas “indústrias

criativas”¹²⁶ (CCDR Alentejo, 2007b: 37), enquanto actividades que têm origem na criatividade, competência e talento individual, com potencial para a criação de trabalho e riqueza através da geração e exploração da propriedade industrial.

Entretanto, parece emergir no território um *cluster* de empresas ligadas aos sectores das telecomunicações e da informática que, em conjunto com a investigação desenvolvida pelos estabelecimentos de ensino superior, podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento da «sociedade da informação» neste território. Refira-se, a este propósito, que na sequência e decorrente do Projecto Évora Distrito Digital, foram criadas algumas empresas *spin-off* da Universidade de Évora. Este foi um dos resultados do impacto do próprio projecto.

No que respeita ao sector das TIC no Alentejo, a principal força decorre da “instalação em Évora de duas unidades produtivas de fabrico de componentes electrónicos, detidas por empresas multinacionais, que utilizam tecnologias e processos de produção de elevada sofisticação e escala, o que lhes permite fornecer alguns dos principais *players* do mercado globalizado das tecnologias de informação e comunicação” (Mateus & Associados, 2005: 231). Esta produção integra-se em cadeias de valor internacionais que visam a fabricação de produtos finais no segmento da electrónica de consumo, e, se por um lado, apresentam vantagens assentes no acesso a mercados, desenvolvimento tecnológico, acompanhamento de tendências de evolução e acesso/participação em cadeias internacionais de I&D, etc., por outro lado, traduzem a desvantagem de, por representarem um elo muito específico da cadeia de valor, incorrerem num maior risco de substituição por uma nova tecnologia emergente ou, mesmo, de deslocalização da unidade produtiva (Mateus & Associados, 2005: 231).

De qualquer forma, este tipo de unidades dá a possibilidade a que a região aceda, numa primeira fase, a um conjunto de competências que permitam aumentar as capacidades regionais, designadamente através da qualificação das pessoas, de fornecedores e de infra-estruturas de suporte (universidades, laboratórios, centros de investigação, etc.) e, numa segunda fase, a redes de competências em áreas-

¹²⁶ Segundo lembra o PO Alentejo, as “indústrias criativas” designam um extenso conjunto de actividades relacionadas com os *media* (por exemplo, a produção televisiva/cinematográfica, TV, rádio, *Internet*), o *design* (moda, arquitectura, *design* gráfico, entre outros), a publicidade, as artes performativas e entretenimento, a música, o *software* educacional e de lazer (videojogos, por exemplo), a escrita e publicação, entre outras, sendo que as actividades relativas à gestão e exploração do património cultural, do turismo e dos museus estão de alguma forma relacionadas com as indústrias criativas.

chave que suportem sustentadamente o processo de desenvolvimento competitivo dessas mesmas unidades produtivas.

Contudo, além destas empresas e de outras, de pequena dimensão, vocacionadas, essencialmente, para serviços de venda e de assistência técnica de equipamentos e *software* que servem de suporte à actividade empresarial, no distrito de Évora praticamente não existem outras actividades que integram o denominado sector TIC nem níveis de especialização e de relevância regional ou nacional considerados significativos, situação que evidencia a ausência de massa crítica e de lógicas de funcionamento em rede (Mateus & Associados, 2005).

No que respeita a indicadores da “nova economia” (ou “economia em rede”) refira-se que as empresas e outras organizações dos territórios do distrito de Évora, de resto como a generalidade das empresas portuguesas, não desenvolveram, ainda, práticas de comércio electrónico, conforme veremos no tópico XX (prontidão tecnológica das empresas e das associações). O projecto EDD procurou dar um contributo para o desenvolvimento desta componente de «negócio» através de vários sub-projectos mas não se conhecem impactos concretos relevantes das acções então empreendidas.

O predomínio de micro e pequenas empresas pouco capitalizadas e, por conseguinte com débeis capacidades de investimento, o relativo fraco número de clientes e a atitude destes perante as tecnologias, o tipo de actividades predominante no sector (serviços), o próprio perfil do empresário alentejano (envelhecido e pouco qualificado, academicamente) a juntar à desconfiança ainda existente sobre a segurança das transacções electrónicas são certamente os principais motivos que estão na base das dificuldades do comércio electrónico.

1.1.5. Factores Políticos: Políticas Públicas Para A «Sociedade Da Informação».

O contexto político afigura-se fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas para a «sociedade da informação», seja em termos nacionais, regionais ou locais¹²⁷. Os instrumentos de política pública, enquanto conjuntos mais ou menos coordenados de regras, de normas e de procedimentos para governar as interacções e os comportamentos dos actores e das organizações, determinam, ainda que

¹²⁷ Em Portugal, este tipo de políticas públicas adquiriram no último trimestre de 1993 o estatuto de destaque que iriam manter nos anos seguintes, nos países industrializados dos dois lados do Atlântico (Montargil, 2008: 176).

parcialmente, a maneira como os actores se vão comportar: os grupos e os interesses que vão privilegiar, os constrangimentos e incertezas que vão criar e as imagens que vão veicular (Fontoura, 2008: 16), pelo que "cada instrumento é uma forma condensada de governabilidade, quer dizer de um saber sobre o exercício do poder social" (Lascoumes, 2004).

Neste ponto do nosso trabalho lançaremos um olhar sobre a forma como alguns dos principais actores responsáveis pelo planeamento do território alentejano concebem o desenvolvimento da «sociedade da informação», no Alentejo em geral. Deter-nos-emos não só sobre acções concretas que têm origem nos órgãos de governo central, regional ou local, como também nas medidas preconizadas em instrumentos de planeamento do território, mesmo que ainda não tenham sido objecto de concretização. Assim, assumimos que uma política pública é “uma sequência organizada e coerente de acções que procuram dar resposta mais ou menos institucionalizada a uma situação considerada como problemática” (Nioche, 1982), mas que pode também consistir naquilo que os governos decidem não fazer (Dye, 2004) ou decidam fazer mas não o tenham executado¹²⁸.

Em Portugal, este tipo de políticas públicas adquiriram no último trimestre de 1993 o estatuto de destaque que iriam manter nos anos seguintes, nos países industrializados dos dois lados do Atlântico (Montargil, 2008: 176). Contudo, um dos maiores marcos das políticas públicas para a «sociedade da informação» ocorre só no ano de 1997, com a publicação do *Livro Verde para a Sociedade da Informação*. Praticamente desde então, dois dos principais objectivos destas políticas públicas consistem na “democraticidade do acesso à *Internet* e na evolução no sentido de um «Estado aberto»” (Montargil, 2007: 247). Hoje é consensual entre os peritos do grupo de trabalho ESDIS - *Employment and Social Dimension of the Information Society* da União Europeia¹²⁹ que a prevenção da “exclusão digital” exige medidas políticas em três grandes domínios: alfabetização digital para todos; atenuação das barreiras técnicas e económicas para adesão à *Internet*; e desenvolvimento de competências apropriadas ao uso eficiente dos “serviços em linha”. Importa, agora, verificar se

¹²⁸ Segundo lembra F. Montargil (2008: 169) a análise clássica das políticas públicas considera que existem cinco fases para a sua formulação: identificação do problema, formulação de soluções, tomada de decisão, implantação ou execução, e avaliação de resultados.

¹²⁹ Cf. http://ec.europa.eu/employment_social/knowledge_society/esdis_en.htm. Este grupo de peritos está também igualmente muito interessado na problemática do desenvolvimento do capital humano e social na «sociedade do conhecimento».

estas ou outras prioridades estão a ser tomadas em consideração pelas entidades nacionais e locais com intervenção no planeamento.

Uma das primeiras medidas de política pública no âmbito da «sociedade da informação» no território alentejano foi tentada através do projecto *Alentejo Digital*. Este projecto foi a primeira experiência de promoção da «sociedade da informação» ao nível Local e Regional no nosso país, e surgiu aquando da realização da iniciativa “Cidades Digitais” (1998 - 2000) que viria a potenciar a concretização de projectos-piloto de iniciativa governamental nas áreas das tecnologias de informação e do conhecimento em cinco cidades (Aveiro, Bragança, Castelo Branco, Guarda, Marinha Grande) e duas regiões (Trás-os-Montes e Alentejo).

Criado em 1999 pelo Despacho Conjunto celebrado entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade e o Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, o *Alentejo Digital* procurava prestar aos cidadãos um serviço de informações relativas aos vários órgãos da Administração, através de um sistema de informação (*Internet* regional) que envolvia os 47 concelhos do Alentejo. Em cada um deles passaria a existir um “ponto informativo” mantido e gerido por um agente de informação com formação específica para assegurar a função.

À medida que se atenuavam os efeitos concretos daquele projecto nos concelhos alentejanos, seguia-se um período em que a «sociedade da informação» ia sendo concretizada pela acção individualizada de entidades públicas e privadas, sobretudo pelas Câmaras Municipais. As autarquias conectaram-se à *Internet*, reforçaram os seus parques informáticos e produziram sítios Web que potenciaram a sua visibilidade perante os seus munícipes e o mundo. Algumas entidades agregaram-se, em função de finalidades comuns, constituindo-se como redes de actores. É o caso da *Rede de Autarquias de Évora* (RAE), criada no âmbito do projecto Évoranet¹³⁰, sob a liderança da Câmara Municipal de Évora, que ainda hoje tem o seu sítio na *Internet*. Segundo o próprio sítio da RAE¹³¹, esta consiste numa infra-estrutura que liga em rede (Intranet) todas as entidades aderentes (Juntas de Freguesia, Câmara Municipal e Assembleia Municipal), permitindo-lhes dispor de um conjunto de ferramentas vocacionadas para a gestão e organização de informação. Na prática, estas entidades passaram a dispor de um espaço comum e privado, para uso de informação exclusiva

¹³⁰ ÉVORANET é uma iniciativa da Câmara Municipal de Évora com a finalidade de proporcionar serviços *Internet* gratuitos, tais como o alojamento de páginas, correio electrónico e transferência de ficheiros, a todas as empresas, entidades e organizações do Concelho de Évora. O seu sítio da *Internet* foi criado em Dezembro de 1997.

¹³¹ Cf. informação disponível em <http://rae.evora.net/servicos.htm>.

dos membros aderentes, existindo, também, um espaço de acesso ao público presente na *Internet* ao qual todos os utilizadores poderão ter acesso. Os objectivos da RAE passam por “possibilitar a partilha de informação de interesse comum entre as autarquias do concelho; estabelecer um canal de (tele)comunicação avançado entre as autarquias do concelho; permitir o desenvolvimento de acções concretas de desconcentração e ou descentralização administrativas que, designadamente, contribuam para facilitar a obtenção de serviços ou o cumprimento de obrigações a partir de qualquer terminal da rede; e proporcionar a todos os munícipes, a partir de postos públicos, o acesso aos recursos da rede mundial de computadores (*Internet*), estimulando oportunidades de trabalho, de negócio, de formação, de inovação tecnológica e de acesso à informação. Concretamente, permite-se ao cidadão “utilizar qualquer dos seguintes serviços através do preenchimento dos respectivos formulários apresentados” e proporcionar “um outro conjunto de soluções e serviços personalizados que [o cidadão] poderá usar dirigindo-se à Câmara Municipal ou a qualquer dos balcões das juntas aderentes ao projecto, sendo assim indiferente a localização dos mesmos”. Entre esses serviços estão “Contratos de Fornecimento de Água”, “Pedidos de Atestados de Residência e outros documentos” e “Marcação de entrevistas com eleitos da CME e das Juntas de Freguesia”. Segundo a informação ainda hoje disponível, actualizada no sítio pela última vez em 05 de Agosto de 2008, as freguesias integrantes da RAE contavam disponibilizar pouco tempo depois outras soluções de modo a descentralizar e desburocratizar os processos administrativos e a oferecer uma maior comodidade ao cidadão. Entre estes serviços contam-se os seguintes: Modelos de requerimentos da Câmara Municipal e das Juntas de Freguesia; Banco de Minutas; Requerimentos *Online*; Consulta *Online* a Editais e Concursos; Consulta *Online* a Oportunidades de Emprego; Contratos de Serviço de Fornecimento de Água; Requisição de serviços de recolha de lixos domésticos e industriais; Requisição de serviços de recolha de óleos usados; Recolha selectiva de papel e vidro; Procedimentos dos cemitérios; Requisição de serviços de recolha de automóveis na via pública; Requisição do *Cartão Cidade*.

Outra das medidas de política pública que visa o desenvolvimento da «sociedade da informação» consiste no Programa das *Cidades e Regiões Digitais*. Conforme vimos anteriormente (capítulo I), a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), criada em 2002, assumiu a responsabilidade de definir uma visão estratégica global que associasse o desenvolvimento da «sociedade da informação» e do conhecimento aos principais desafios da sociedade portuguesa, destacando-se os relacionados com a produtividade e competitividade nacional, a modernização do sector público e a

qualificação dos portugueses e passou a incentivar a concepção de projectos de abrangência regional em detrimento de projectos com carácter exclusivamente local, como forma de se alcançarem os objectivos anteriormente mencionados a nível do país como um todo e não apenas parcialmente em localizações pontuais. Nesta linha, desenhados enquanto política pública para o desenvolvimento da “sociedade do conhecimento», os projectos de «cidades digitais» portuguesas são projectos dinamizados em parceria, envolvendo vários tipos de actores (câmaras municipais, universidades, centros tecnológicos, associações de municípios, associações comerciais e/ou empresariais, associações de desenvolvimento, grandes empresas de tecnologia e inovação, cientistas, grupos cívicos, entre outros), imbuídos da concepção de que, em matéria de política global de desenvolvimento devem ser os actores da cidade a agir e interagir para permitirem a criatividade e a autonomia dos mesmos no desenvolvimento de projectos e actuações de âmbito local/regional.

É neste âmbito que viriam a ser aprovados no Alentejo quatro projectos de “cidades e regiões digitais” (Portalegre Digital, Beja Digital, Évora Digital e Alentejo Litoral Digital) os quais, em certa medida, correspondem a instrumentos de concretização de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento da «sociedade da informação» à escala local ou distrital.

A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo - CCDRA, enquanto serviço periférico da administração directa do Estado¹³² mantém, também, responsabilidades ao nível do planeamento da região. Hoje, não haverá nenhuma entidade cuja missão passe pelo planeamento regional que não equacione, directa ou indirectamente, o papel das tecnologias no desenvolvimento dos territórios. No caso da CCDRA Alentejo, vários instrumentos de planeamento incorporam referências explícitas e significativas sobre o papel das TIC no futuro dos territórios. São exemplos o *Plano Regional de Inovação do Alentejo - PRIA -*, o *Plano Operacional Regional do Alentejo - PORA -*, e o *Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo - PROT Alentejo*.

Promovido pela CCDR Alentejo, o PORA concebe que, no domínio das Orientações da Política de Coesão Europeia 2007/2013, encontram-se como objectivos na área da

¹³² As Comissões de Coordenação Regionais são serviços periféricos da administração directa do Estado que operam no âmbito do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR) que têm por Missão executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível da sua área geográfica de actuação, promover a actuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiar tecnicamente as autarquias locais e suas associações.

Sociedade da Informação para Todos os intentos de contribuir para a “adopção das TIC pelas empresas e famílias promovendo um apoio equilibrado da oferta e procura de produtos e serviços públicos e privados” e “a disponibilidade de infra-estruturas de TIC nas regiões com falhas de mercado (custo e nível de serviços)” (CCDR Alentejo, 2007: 50).

De acordo com aquele documento, um dos eixos para concretizar a “estratégia de desenvolvimento regional do Alentejo para 2015” consiste na “abertura da economia, sociedade e território ao exterior”, a qual exigirá, entre outras, as seguintes prioridades de actuação: “reforçar as redes de acessibilidades físicas e digitais que garantam à região maior mobilidade no contexto das redes nacionais e transeuropeia” e “promover a integração da região em espaços e redes mais alargadas, através do aprofundamento da cooperação territorial, da internacionalização da economia, e das novas tecnologias ligadas à «sociedade do conhecimento» (CCDR Alentejo, 2007: 58). Ou seja: esta articulação e reforço das redes exigiram uma aposta mais forte no “governo electrónico local”.

Concretizando, o PORA apresenta e descreve as principais áreas de intervenção. Duas delas são particularmente relevantes para o presente diagnóstico: a área do “Desenvolvimento da sociedade do conhecimento” e a área da “Governança e capacitação institucional”, que inclui o desenvolvimento do governo electrónico regional e local. No que respeita à área de “Desenvolvimento da sociedade do conhecimento”, considera-se que a “gestão do conhecimento assume uma importância crescente na sociedade actual, actuando como vector de diluição das assimetrias e redução das disparidades regionais” (CCDR Alentejo, 2007: 82), e que na região Alentejo, “assume-se como crucial a aproximação entre os diversos actores regionais - cidadãos, empresas, associações, Administração Pública (central, regional e local) - e a adopção de novas metodologias de trabalho (pautadas pela cooperação, parcerias, trabalho em rede) amplamente facilitadas pela utilização das TIC” (CCDR Alentejo, 2007: 82). Neste sentido, o PORA pretende contribuir para a abertura da economia, sociedade e território ao exterior, potenciando a presença da região e seus actores nos meios digitais e a adopção de novas práticas e sinergias através de redes de partilha de conhecimento (*networking*) (CCDR Alentejo, 2007: 82), através de um conjunto de três tipos de acções (CCDR Alentejo, 2007: 82-83) orientadas para três processos:

1. Desenvolvimento de conteúdos e serviços digitais, através do incentivo à criação e melhoria de conteúdos sobre a região, nas várias plataformas digitais (*Internet*, telemóveis, TV digital, entre outros), dando privilégio às iniciativas que promovam o reforço da competitividade económica regional.

2. Generalização do uso da *Internet*, materializável no continuado investimento dos “Espaços *Internet*”, como forma de propiciar maior cobertura populacional no acesso à *Internet* e às novas formas comunicacionais e evitar a info-exclusão dos grupos sociais mais frágeis (idosos, imigrantes, pessoas com deficiência, entre outros) e na melhoria da oferta dos serviços de telecomunicações (redes de banda larga, *wi-fi*, entre outras), de resto um aspecto crítico em áreas de baixa densidade que, não sendo atractivas para os operadores privados de telecomunicações, devem ser objecto de satisfação pelo sector público;

3. Realização de experiências-piloto de redes de partilha de conhecimento (ligadas à economia, a centros de investigação ou a organizações da sociedade civil), que tenham uma forte componente de inovação, que apresentem um potencial demonstrador sobre outros actores/actividades e que materializem conexões com outros parceiros nacionais e internacionais (reforço da cooperação).

Relativamente à área específica da “Governança e capacitação institucional” e, em particular, no que respeita ao governo electrónico local, o PORA considera que esta forma de governo vem responder às questões relativas à modernização da Administração Pública, “tendo em vista a redução dos ‘custos públicos de contexto’, que permita a obtenção de um ambiente mais favorável ao desenvolvimento empresarial e uma relação mais ‘amigável’ com os cidadãos” (CCDR Alentejo, 2007: 123). Neste âmbito, o PORA assume a necessidade de continuação da adopção das TIC e dos sistemas de informação, por parte da Administração Pública regional e local, em nome da simplificação e desburocratização da máquina administrativa e apresenta um conjunto de intervenções passíveis de apoio, tais como: a aquisição/desenvolvimento de sistemas informáticos (*hardware* e *software*); a simplificação e reengenharia de processos administrativos (ênfase nos procedimentos mais pertinentes no contacto da Administração com os administrados); a implementação de serviços *online* (formulários e sítios web); e o desenvolvimento da iniciativa “cidades digitais” e “regiões digitais”, entre outros.

A fim de facilitar a relação das empresas e dos cidadãos com a administração desconcentrada e local o PORA considera que, além da componente de modernização

tecnológica e processual, deve ser considerada, no âmbito dos apoios a conceder, a componente “física” do desenvolvimento do governo electrónico local, através da criação/modernização de infra-estruturas conjuntas prestadoras de serviços públicos. São exemplos, a rede de balcões locais (lojas do cidadão) e os centros multi-serviços, estes vocacionados para assegurar com qualidade e eficiência a prestação de serviços colectivos em áreas rurais desfavorecidas, através da integração e polivalência dos serviços públicos, promovendo uma maior eficiência na gestão dos recursos e uma maior proximidade aos cidadãos¹³³ (CCDR Alentejo, 2007: 124).

Outro instrumento desenvolvimento do Alentejo que importa ter em conta, pelo que contempla acerca do papel das TIC na estratégia de desenvolvimento deste território é o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo - PROTA. Aprovado em Agosto 2010 (Diário da República, 2010: 2968)¹³⁴, este documento contempla três eixos estratégicos de intervenção para o Alentejo no horizonte 2015. Dois deles - *desenvolvimento empresarial, criação de riqueza e emprego e abertura da economia, sociedade e território ao exterior* - assumem diversas prioridades de actuação que reclamam e potenciam, de várias formas, o papel das TIC e do desenvolvimento do governo electrónico local (Cf. Quadro 17).

Quadro 17: Eixos Estratégicos de Intervenção do PROTA

Eixos estratégicos (mudanças centrais)	Prioridades de acção
Desenvolvimento empresarial, criação de riqueza e emprego	<ul style="list-style-type: none"> Dinamizar e renovar as actividades económicas tradicionais, reforçando o domínio das cadeias de valor e dos factores de competitividade (investigação e desenvolvimento, organização, conhecimento, capital humano, marketing, ...) Diversificar o perfil de especialização produtiva da região, potenciando actividades económicas emergentes de maior valor acrescentado e/ou maior intensidade tecnológica, e contribuindo para a criação de empregos qualificados Dinamizar a inter-relação dos “centros de conhecimento” (ensino superior, centros tecnológicos, ...) com a base económica regional Dotar a Administração Pública de uma maior eficácia, através da redução dos “custos públicos de contexto”
Abertura da economia, sociedade e território ao exterior	<ul style="list-style-type: none"> Reforçar as redes de acessibilidades físicas e digitais que garantam à região maior mobilidade no contexto das redes nacionais e transeuropeias Captar actividades económicas associadas às vantagens logísticas da região, resultantes quer da posição geográfica no eixo Lisboa/Madrid, quer da proximidade à A.M. Lisboa Promover a integração da região em espaços e redes mais alargadas, através do aprofundamento da cooperação territorial, da internacionalização da economia, e das novas tecnologias ligadas à “sociedade do conhecimento”
Melhoria global da qualidade urbana, rural e ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Reforçar a competitividade e atractividade das cidades como “motores” económicos do território, associando-as de forma inovadora e eficaz à região envolvente (complementaridade “urbano” + “rural”), como garante da coesão social e territorial Promover a obtenção de padrões de excelência ambiental, através de uma gestão mais eficiente dos recursos naturais, antecipando e minimizando os efeitos das alterações climáticas

Fonte: CCDR Alentejo (2010)

¹³³ A ideia consiste na criação de “mini-lojas do cidadão”, adaptadas a aglomerados rurais de pequena dimensão, que, com pretensos ganhos de qualidade e eficiência, prestem serviços especializados ao cidadão, designadamente nos domínios da saúde, da educação ou da segurança social.

¹³⁴ Cf. *Diário da República, 1.ª série — N.º 148 — 2 de Agosto de 2010, Anexo I - ANEXO I - Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo.*

Relativamente ao Sistema de Acessibilidades e de Conectividade Internacional, e neste domínio das tecnologias de informação e de comunicação, o PROT elenca diversas recomendações. Concretamente, assume-se que a administração central deve (CCDRA, 2010: 138):

a) Assegurar o acesso generalizado de toda a população às redes de banda larga, com qualidade, regulando custos suportáveis para os utilizadores e a disponibilização gratuita em locais estratégicos;

b) Promover projectos desenvolvidos na óptica do cidadão e orientados para uso efectivo por todos; estimular, em articulação com a administração local, em articulação com a administração central, com instituições de ensino e entidades privadas, a emergência de novas actividades e serviços no âmbito dos projectos Cidades e Regiões Digitais;

c) Implementar novas metodologias conducentes a uma melhoria da prestação de cuidados de saúde primários (no âmbito do projecto e-Saúde), com evidentes benefícios sobretudo na população residente em áreas rurais com maior dificuldade no acesso aos serviços médicos;

d) Dinamizar as parcerias entre as instituições de ensino e o tecido empresarial da região que visem uma melhor utilização das TIC nas empresas existentes e o estímulo ao aparecimento de novas empresas nesta área de actividade, nomeadamente estimulando o recurso a soluções de elevado valor tecnológico;

e) Incrementar a capacidade de desenvolvimento de soluções baseadas em nichos de mercado, aumentando a capacidade de recursos humanos e diversificando as competências.

f) Fomentar a partilha de conhecimento como forma de fortalecer a cooperação intra e inter-regional e disseminar as fontes de saber e aumentar a rede de conhecimento, por forma a contribuir para a atracção de recursos humanos qualificados.

Concretamente na área da “administração electrónica” (e-Administração) reclama-se que tanto a administração central, como a administração local devem tomar as medidas necessárias para transformar a região num “exemplo” de boas-práticas, disponibilizando conteúdos e serviços numa configuração ajustada a um leque de utentes com necessidades e capacidades diferenciadas de utilização, desde os cidadãos, às empresas e à própria administração, tornando assim os procedimentos transparentes e verdadeiramente acessíveis (CCDRA, 2010: 138).

O PROTA reclama, ainda, um papel significativo das TIC na afirmação do policentrismo e do desenvolvimento rural (CCDR Alentejo, 2010: 37-38), considerando que a comunicação por via digital é hoje fundamental e incontornável na difusão alargada da informação e do conhecimento pelo que a sua generalização constitui uma prioridade estratégica para a modernização da sociedade, para o reforço da coesão social e territorial e para a promoção do exercício pleno da cidadania.

Em suma, vários instrumentos de planeamento reconhecem a importância capital das TIC para o desenvolvimento do território do distrito de Évora (e do Alentejo, em geral), reconhecem haver um conjunto de experiências positivas neste domínio nos últimos anos neste território e alguma competência instalada na área das TIC que podem e devem constituir instrumentos de desenvolvimento e consolidação dos territórios de conhecimento no Alentejo.

Apesar das medidas de política já implementadas e/ou em implementação e/ou previstas por diversos actores, é ainda necessário reforçar a intervenção pública coordenada em diferentes níveis (regional e local, para além do nacional e mesmo europeu, conforme vimos no primeiro capítulo) bem como um empenho forte e desenvolvimento de sinergias entre os principais actores, desde o governo, através das suas estruturas, o sector privado e sociedade civil, que, através de diversas formas, possam contribuir para garantir uma «sociedade do conhecimento» mais sustentável e mais inclusiva. É neste domínio que se entende a continuidade e/ou o reforço das políticas públicas especialmente orientadas para a aquisição de competências por parte de grupos mais expostos ao risco de exclusão, bem como, a intensificação dos esforços orientados quer para a identificação e criação de conteúdos relevantes para os diferentes cidadãos, incluindo os de baixos rendimentos e comunidades, quer para a eliminação das barreiras aos menos escolarizados, minorias sociais, idosos e pessoas portadores de deficiência de aceder a esses conteúdos (Commission of the European Communities, 2005: 27).

Por outro lado, afigura-se necessário consolidar centros de excelência nas TIC, desenvolvendo aspectos como a qualidade superior das infra-estruturas tecnológicas e a formação/aptidão dos recursos humanos na utilização das tecnologias de informação e comunicação, requisitos que, sendo necessários, não são, porém,

suficientes, para sustentar a permanência dos investimentos existentes ou para atrair novos investimentos. Efectivamente, também neste domínio não basta “fazer melhor”, é necessário “fazer melhor que os outros”.

1.1.6. Factores Científico-Tecnológicos

Outra dimensão importante da caracterização do sistema em estudo respeita às actividades especificamente vocacionadas para a criação e difusão do conhecimento. A análise deste tipo de investimentos é relevante, já que a inovação e o conhecimento são elementos decisivos para o desenvolvimento do governo electrónico local. O esforço que é feito no território em investigação e desenvolvimento (I&D) pode fornecer uma indicação do nível de compromisso para com as actividades especificamente orientadas para a criação de novos conhecimentos que têm lugar em instituições como universidades e laboratórios de investigação ou em unidades de I&D de empresas, tendo por base incentivos para a especialização na exploração e na descoberta e/ou na troca de conhecimento. Contudo, o Alentejo apresenta um baixo investimento em I&D, quando comparamos os valores da região com o todo nacional.

Embora o crescimento dos últimos anos tenha sido considerável¹³⁵, os níveis dos vários indicadores que medem a I&D são globalmente baixos em Portugal. Porém, no caso do Alentejo Central¹³⁶ este tipo de despesa foi, em 2005, particularmente significativo (1,10 no PIB), superior, portanto à média nacional (0,81) - Cf. Quadro 18. Tratou-se de uma despesa repartida fundamentalmente pelo ensino superior (70,2%) e pelas empresas (29,2%).

No mesmo Quadro verificamos que no conjunto dos territórios alentejanos a percentagem de pessoal que trabalha em actividades de I&D (Investigação e Desenvolvimento) é de 0,25% da população activa, o que é um valor baixo, se o compararmos com o valor das restantes regiões (aqui agrupadas em NTIII) - apenas a Região Autónoma da Madeira emprega menor percentagem de população nesta área (0,14%).

¹³⁵ Durante a segunda metade dos anos 90, a despesa em I&D em Portugal cresceu anualmente cerca de 10%, enquanto no conjunto dos países da OCDE cresceu cerca de 4,5%

¹³⁶ Nos dados do INE, esta NUT (nomenclatura de unidade territorial) inclui, além de todos os 14 concelhos do Distrito de Évora, o concelho de Sousel.

Quadro 18: Indicadores de Investigação e Desenvolvimento (I&D) por NUTS III (2005 e 2007)

	Despesa em I&D no PIB	Repartição da despesa total em I&D				Pessoal em I&D na população activa	Investigadores (ETI) em I&D na população activa	Despesa média em I&D por unidade	Diplomados do ensino superior em C&T por mil habitantes (20-29 anos)	Doutorados em C&T por mil habitantes (25-34 anos)		
		Empresas	Estado	Ensino Superior	Instituições privadas sem fins lucrativos							
											%	
		2005									2007	
Portugal	0,81	38,5	14,6	35,4	11,5	0,46	0,38	551,2	14,2	0,42		
Norte	0,69	39,8	4,9	40,4	14,9	0,33	0,26	472,8	12,4	0,32		
Centro	0,66	37,5	5,0	48,0	9,5	0,35	0,29	373,6	15,3	0,44		
Lisboa	1,17	39,7	21,1	27,6	11,6	0,89	0,75	741,0	20,7	0,67		
Alentejo	0,47	41,5	12,8	44,3	1,4	0,25	0,19	418,5	9,7	0,11		
<i>Alentejo Litoral</i>	<i>0,04</i>	<i>67,3</i>	<i>0,0</i>	<i>32,7</i>	<i>0,0</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>62,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,00</i>		
<i>Alto Alentejo</i>	<i>0,25</i>	<i>14,1</i>	<i>64,9</i>	<i>21,0</i>	<i>0,0</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>306,3</i>	<i>7,6</i>	<i>0,00</i>		
<i>Alentejo Central</i>	<i>1,10</i>	<i>29,2</i>	<i>0,6</i>	<i>70,2</i>	<i>0,0</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>432,2</i>	<i>20,0</i>	<i>0,50</i>		
<i>Baixo Alentejo</i>	<i>0,36</i>	<i>26,4</i>	<i>14,4</i>	<i>47,1</i>	<i>12,1</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>359,2</i>	<i>15,1</i>	<i>0,00</i>		
<i>Lezíria do Tejo</i>	<i>0,48</i>	<i>71,4</i>	<i>18,7</i>	<i>9,9</i>	<i>0,0</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>695,0</i>	<i>4,8</i>	<i>0,00</i>		
Algarve	0,21	4,0	9,6	85,4	0,9	0,21	0,20	366,5	10,5	0,40		
R. A. Açores	0,37	1,4	21,5	59,3	17,8	0,32	0,26	377,2	1,1	0,12		
R. A. Madeira	0,28	13,5	55,8	27,6	3,1	0,24	0,14	473,5	2,3	0,19		

Fonte: INE, 2008 (Anuário Estatístico da Região Alentejo 2007).

O Alentejo é, de resto, a região (NUT II) que apresenta menor percentagem de Investigadores (ETI) em I&D na população activa (0,19%) e aquela que forma menor número de doutorados em Ciência e Tecnologia (C&T) por mil habitantes com idades entre 25-34 anos: precisamente 11 Doutorados por cada mil habitantes. Também o número de diplomados do ensino superior em C&T por mil habitantes que têm entre 20 e 29 anos (9,7 pessoas) coloca o Alentejo numa posição bastante desfavorecida neste indicador, já que apenas as duas regiões autónomas dos Açores e da Madeira diplomaram, no ano de 2007, menos estudantes nas áreas de ciência e tecnologia. Contudo, neste domínio, o Alentejo Central apresenta bons valores: 20 diplomados em C&T por mil habitantes, valor semelhante ao registado em Lisboa.

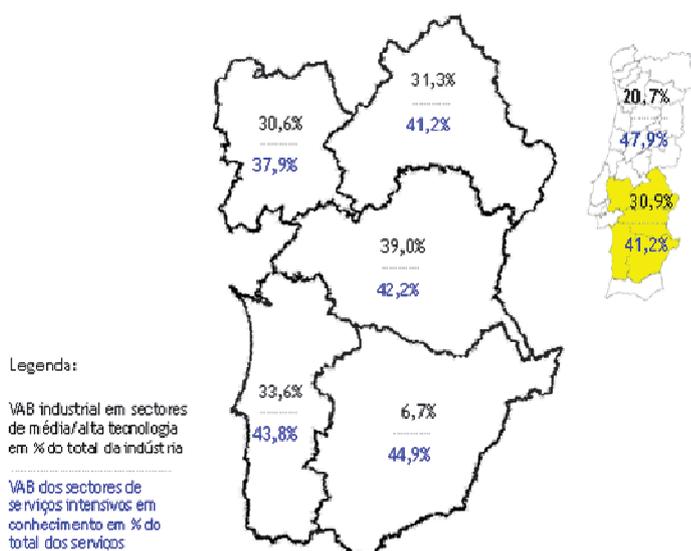
Relativamente à “Despesa média em I&D por unidade”, o Alentejo apresenta também valores abaixo da média nacional. Na verdade, a despesa alentejana de 418,5 milhares de euros, no ano 2005, fica bastante abaixo dos 551,2 milhares de euros da média nacional, ficando, apesar de tudo, acima da despesa média das NUT III Centro (373,6 milhares de euros) e Região Autónoma dos Açores (377,2 milhares de euros).

É nos territórios das NUT III Alentejo Central e Alentejo Litoral que se concentram as iniciativas empresariais mais orientadas para a média/alta tecnologia - no Alentejo

Central, as actividades industriais de média/alta tecnologia representam 39,0% do VAB industrial, enquanto no Alentejo Litoral este valor é de 33,6% (CCDRA, 2007: 24) (Cf. Figura 16).

A nível dos serviços intensivos em conhecimento, o Alentejo encontra-se numa posição próxima do padrão médio nacional: 41,2% na região *versus* 47,9% no país (CCDRA, 2007: 24). Neste caso, as assimetrias intra-regionais identificadas não são significativas, pois existe uma relativa homogeneidade nas NUTS III em termos do contributo dos serviços avançados para a formação do VAB total dos serviços.

Figura 16: Importância da Tecnologia e Conhecimento no VAB sectorial por NUTS III (2000)



Fonte: Mateus & Associados (2005)

O emprego ligado à utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) representa na região 1,7% do total, ao passo que a média nacional se cifra em 3,3% (valores de 2003). Assim, constata-se, a este nível, uma expressiva heterogeneidade sub-regional, decorrente da posição do Alentejo Central, que regista 3,4% do emprego em TIC - facto que fica a dever-se à instalação de duas unidades multinacionais de fabrico de componentes electrónicos em Évora.

As empresas do Alentejo Central que apresentam níveis mais intensos de desenvolvimento e inovação são as que operam nos sectores dos transportes, armazenamento, comunicações, as empresas vocacionadas para a prestação de serviços e, ainda, as ligadas à indústria transformadora (AMDE, 2008). Contudo, subsiste um significativo caminho a percorrer no sentido do reforço das actividades e

das instituições de desenvolvimento científico, tecnológico e de incremento e promoção das iniciativas de inovação empresarial no Alentejo, quer nas designadas actividades tradicionais, quer nas actividades estratégicas emergentes. Isso mesmo é reconhecido pelo *Plano Regional de Inovação do Alentejo* (Mateus & Associados, 2005). Os principais obstáculos à inovação das empresas do Alentejo Central estão essencialmente associados aos elevados custos e à inexistência de fontes de financiamento que potenciem a implementação deste tipo de acções, designadamente no caso de muito pequenas empresas (AMDE, 2008). Para ultrapassar este quadro de dificuldades, foi recentemente constituída a Rede *Regional de Ciência, Tecnologia e Inovação*, pretensamente ajustada ao perfil produtivo regional e às dinâmicas da economia regional, fomentadora da competitividade empresarial e que seja capaz de responder aos desafios da modernização e qualificação da base económica regional (CCDR Alentejo, 2010: 33). Segundo o *Plano Regional do Ordenamento do Território do Alentejo* (recentemente aprovado e publicado), a implementação desta Rede visa a constituição de “uma infra-estrutura regional fundamental para o fomento do desenvolvimento e modernização empresarial da região, para o aumento da sua capacidade de atracção de empresas e para a sua abertura económica e social” (CCDR Alentejo, 2010: 33).

Note-se que, de acordo com o referido *Plano Regional de Inovação do Alentejo*, as estratégias de inovação a adoptar neste território não deve ser entendida como uma estratégia de adaptação da região às novas tecnologias, aos novos factores intangíveis da competitividade e, num nível mais geral, aos novos requisitos de uma economia global baseada na aplicação de conhecimentos, nem ser vista apenas como a resposta que decorre das necessidades/oportunidades tecnológicas detectadas. Segundo este Plano, na base da inovação deve estar a ideia de que “a estratégia de inovação regional a desenvolver seja uma estratégia de reacção que contribua para mudar os fundamentos culturais deste tipo de atitude, fomentando a capacidade de antecipação e de iniciativa empresarial em novas áreas de base tecnológica, a partir da capacidade e das competências dos actores regionais” (Mateus & Associados, 2005: 147).

Em síntese, relativamente aos aspectos que acabamos de apresentar para caracterizar o sistema externo, verificamos que se destaca um conjunto de aspectos que, embora reveladores de várias debilidades (ameaças), também fazem sobressair

alguns indicadores positivos (oportunidades) para o sistema de governo electrónico local.

Assim, constatamos que a população do distrito de Évora, como do Alentejo em geral, é duplamente envelhecida, e, em geral, regista-se uma tendência de perda de população na maior parte dos concelhos do distrito. A densidade populacional dos municípios do distrito de Évora é baixa, o que se reflecte na dinâmica de interacção entre as populações e dificulta a constituição de redes sociais, entre outros aspectos obstaculiza a rentabilidade económica de eventuais investimentos orientados para garantir uma infra-estrutura de comunicações (telefónica, rede de banda larga, etc.) de grande qualidade, logo os investimentos neste domínio. Em geral, a região dispõe de uma boa rede de infra-estruturas de saúde, escolares e de ensino profissional e universitário (a Universidade de Évora é uma das mais antigas universidades portuguesas) e em geral, é um território com boas acessibilidades rodoviárias, aéreas (aeródromo de Évora e proximidade ao aeroporto de Beja, ao futuro aeroporto de Alcochete e mesmo ao aeroporto de Badajoz) e mesmo ferroviárias (com a modernização de algumas linhas em curso e o atravessamento, com paragem em Évora, a previsível nova linha ferroviária para circulação do comboio de alta velocidade que, segundo previsto, ligará Lisboa a Madrid) dispendo igualmente de bons níveis de equipamentos colectivos que a tornam uma região com forte atractividade do ponto de vista da qualidade de vida. Contudo, tais factores não se têm revelado suficientes para impedir a saída de jovens, alguns com elevadas qualificações, em busca de oportunidades de emprego noutros territórios (Monte - ACE, 2007, 7). Por outro lado, as taxas de desemprego são relativamente elevadas e a população apresenta baixos níveis de qualificação, factor importante tanto mais quanto sabemos que, em geral, existe uma correlação positiva entre a taxa de escolaridade e a taxa de posse e uso de computadores e acesso e uso de *Internet*; acresce que os níveis de insucesso escolar e abandono escolar são preocupantes e subsiste alguma desigualdade, entre o conjunto dos municípios do distrito, no acesso ao ensino, particularmente ao ensino pré-escolar, onde a rede de oferta é, ainda, essencialmente privada e urbana.

Relativamente às políticas públicas na área da «sociedade da informação», verificamos que o território do distrito de Évora tem sido, desde 1998 (com a concretização do projecto *Alentejo Digital*, que englobava este e os outros distritos do Alentejo) contemplado com várias iniciativas/projectos na área do

desenvolvimento da «sociedade da informação» que foram iniciativa de organismos desconcentrados do Estado ou de entidades públicas e privadas, designadamente do poder local (câmaras municipais), que beneficiaram de fundos públicos nacionais e comunitários, o que mostra a importância concedida pelo Estado a este tipo de projectos - circunstância do sistema externo que configurou e certamente configurará uma oportunidade para o desenvolvimento de projectos na área da «sociedade da informação» e do governo electrónico local. Efectivamente, do que expusemos relativamente às políticas públicas, constata-se que são vários os instrumentos de planeamento nacionais e regionais/locais que relevam o papel das TIC e do Governo Electrónico local para a modernização das autarquias, concretizando um novo paradigma de relação entre órgãos de poder local de enorme importância como são as câmaras municipais, e os munícipes/cidadãos/clientes, ou seja, uma governança que pode aprofundar o exercício da democracia por via da importância conferida à participação dos governados (cidadãos). Esta importância das TIC e do eGoverno para o desenvolvimento dos territórios configura uma grande oportunidade para os actores locais candidatarem-se a fundos financeiros disponíveis ou a disponibilizar no actual QREN ou em outros instrumentos de apoio à modernização administrativa, para desenvolvimento do governo electrónico local e há já projectos candidatados neste domínio. São exemplos, o projecto de “*Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) - Modernização e Simplificação do Atendimento ao Cidadão*”¹³⁷ e o projecto “*e-participação EDD: Governança urbana, com incremento da participação dos cidadãos e dos actores económicos e sociais*”, este último tendo como eixos de intervenção a) o desenvolvimento de formas de democracia participativa no planeamento urbanístico e na gestão urbana e b) o

¹³⁷ A entidade coordenadora do projecto *Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) – Modernização e Simplificação do Atendimento ao Cidadão* é a AMDE – Associação de Municípios do Distrito de Évora (actualmente CIMAC), sendo as entidades beneficiárias, para além da própria AMDE, os municípios seguintes municípios do distrito de Évora: Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa. O principal objectivo do projecto é a modernização, qualificação e simplificação do atendimento ao cidadão, assente na implementação do conceito de “balcão único” municipal, a partir do qual as câmaras municipais procuram preconizar um atendimento com as seguintes características: centrado no cidadão, organizando a informação e os serviços em torno das suas necessidades; disponibilizado num único local e preferencialmente num único momento; baseado na transversalidade de serviços, promovendo a sua articulação e cooperação - atendimento rápido para obtenção de informações e realização de prestações simples de diversos serviços num único balcão; com integração multi-canal (presencial, *Internet* e telefone) consistente, que potencie um serviço rápido, eficiente e eficaz, independentemente do canal que o cidadão utilize, assegurando interações devidamente articuladas e coordenadas com o cidadão, no âmbito de um mesmo processo/serviço, mesmo que estas envolvam mais que um canal (AMDE, s.d.). Para concretizar o projecto será necessário continuar a reestruturação dos serviços de atendimento ao cidadão iniciada com o projecto Évora Distrito Digital, procedendo à fusão dos actuais pontos de atendimento dos diversos serviços do Município, actualizações ao nível do *backoffice* e redefinições do funcionamento de alguns serviços. Com o objectivo de promover a sua eficiência através da rentabilização do uso de novas tecnologias, proceder-se-á igualmente à optimização dos procedimentos internos dos municípios, actuando essencialmente em duas componentes: reengenharia e desmaterialização.

envolvimento das comunidades em acções de revitalização urbana inclusiva e multicultural¹³⁸.

Em termos de indicadores de ciência e tecnologia, constatamos que os níveis de especialização em domínios do sector das TIC não é animador e regista-se uma baixa percentagem da população activa está ocupada na área da investigação e do desenvolvimento (I&D). Contudo, um pequeno mas crescente “cluster” de empresas ligadas aos sectores das TIC mostra que há condições para uma maior aposta nas indústrias criativas, que já está a ser concretizada e o investimento em I&D no Alentejo (com contributo importante do distrito de Évora) é superior à média nacional.

¹³⁸ Trata-se de um projecto que visa desenvolver um conjunto de iniciativas para a promoção da participação do cidadão na governação local do ambiente urbano em que se insere, ou seja, orientado para o “desenvolvimento de formas de democracia participativa no planeamento urbanístico e na gestão urbana” (AMDE, 2009: 3). Os objectivos passam pelo desenvolvimento de um “conjunto integrado de iniciativas que promovam a participação activa do cidadão através da interacção com as entidades gestoras do território local, através de mecanismos que façam *push* de informação e responsabilidade do governante para o cidadão e ao mesmo tempo que permitam a esse cidadão, de forma interactiva, fazer uso da informação para criar comunidades de influência nas decisões de governação”. De acordo com a entidade promotora (a AMDE), esta filosofia de interacção deverá sempre ser assente em mecanismos, ferramentas e conteúdos ricos e apelativos como forma de motivação à participação. Assim, as entidades parceiras apostam no desenvolvimento de uma TV Web (emissão em diferido e em directo de informação multimédia disponível na *Internet*) e uma TV Corporativa (assente na disponibilização do mesmo tipo de informação mas num circuito fechado de meios como por exemplo em espaços públicos), na expectativa de que, através dos meios interactivos disponíveis pela ferramenta seja possível difundir informação relativa às Reuniões de Câmara públicas, Assembleias Municipais de forma interactiva com o cidadão, permitindo-lhe, em qualquer lugar, requisitar atendimento (pelos eleitos ou por um colaborador técnico) virtual e efectivá-lo através de canais multimédia, com recurso ao áudio, vídeo e colaboração.

1.2. Análise Do Sistema Interno: A Situação Do Governo Electrónico Local No Distrito De Évora - Do Projecto EDD À Actualidade

A concretização da «sociedade da informação» passa hoje, inevitavelmente, pelo papel da administração pública no seu relacionamento com os cidadãos não só pelo seu peso nas organizações do país como pela relevância da modernização tecnológica em curso como, e fundamentalmente, pela adopção de novos serviços ou novas formas e prestá-los aos cidadãos e às empresas. Neste ponto do trabalho procuraremos caracterizar os processos de governo electrónico local recentemente concretizados ou em curso. Antes, porém, fazemos uma caracterização da prontidão tecnológica das famílias, empresas, associações e câmaras municipais e procuramos compreender o impacto de projectos anteriores no domínio da «sociedade da informação» no governo electrónico local.

1.2.1. Contributo do projecto EDD para o Governo Electrónico Local no Distrito de Évora

No território do distrito de Évora o governo electrónico começou a desenvolver-se precisamente com iniciativas das câmaras municipais, primeiro individualmente, depois em contexto de alguns projectos de parceria, fundamentalmente no âmbito do projecto *Évora Distrito Digital e Rede Comunitária do Distrito de Évora*.

Concretizado entre Setembro de 2004 e Julho de 2007, o EDD assumiu-se como um conjunto de iniciativas que procuravam contribuir para alcançar diversos objectivos em simultâneo: projectar uma imagem positiva do distrito de Évora¹³⁹, através da colaboração entre os diversos actores da região no sentido da valorização dos seus produtos, gentes e património; contribuir efectivamente para a melhoria de vida das populações; incentivar o desenvolvimento económico e a competitividade das empresas do Distrito de Évora num quadro de dinamização da actividade empresarial e de solidariedade entre regiões; generalizar o uso dos instrumentos, as técnicas e os modos de organização da informação e da comunicação, do conhecimento e da acção, próprios de sociedades avançadas, como uma alavanca impulsionadora da

¹³⁹ A escala distrital deste projecto resulta da “imposição” ditada pela mudança de estratégia na implementação das políticas para a Sociedade da Informação, em 2002, quando passou-se a privilegiar um crescente enfoque em projectos de abrangência regional, em detrimento de projectos com carácter exclusivamente Local, como forma de se alcançarem os objectivos os fixados para o desenvolvimento da sociedade da informação a nível do país como um todo e não apenas parcialmente, em localizações pontuais. De resto, para se assegurar a correcta configuração de um projecto “Região Digital” deveriam os seus promotores justificar a afinidade comunitária, o dimensionamento espacial crítico; e a partilha de recursos a efectuar (POSI, 2003: 11).

competitividade; contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, assegurando melhores serviços de administração local e de atendimento ao cidadão, nomeadamente através da sua disponibilização através da *Internet*; e, ainda, contribuir decisivamente para o combate à infoexclusão, à injustiça social e à promoção da igualdade de oportunidades. Por outras palavras, o EDD procurou promover as condições para uma «sociedade do conhecimento» baseada em novas formas de e-administração e de exercício da cidadania num território inclusivo e de elevado capital social. Desta forma, alguns dos objectivos do projecto respeitavam ao governo electrónico local através do qual se supunha desenvolver-se a modernização da administração pública local, na linha do que previa o *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*. Efectivamente, um dos pilares deste plano era precisamente a “qualidade e eficiência dos serviços públicos”, que tinha como objectivos “garantir serviços públicos de qualidade, apoiar a modernização da Administração Pública, a racionalização de custos e a transparência”, expectavelmente concretizáveis, essencialmente, através dos sub-projectos “Sítios de *Internet* Autárquicos”, “Serviços *online*”; “Intranet Autárquica”; e “Compras Electrónicas” (POSI, 2003: 23), que encontramos também no *Évora Distrito Digital*.

O sub-projecto “Sítios *Internet* Autárquicos”, inserido na vertente designada *Governo Electrónico Local em Banda Larga* tinha como objectivos melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos ao nível do governo local, aumentar a participação democrática através das tecnologias de informação e comunicação, facilitar a comunicação entre o munícipe e o governo local, aumentar a eficácia do serviço prestado ao cidadão e a eficiência dos processos administrativos, reforçar a participação democrática, e, ainda, servir ao cidadão e ao visitante da região como cliente, fornecendo conteúdos relevantes e prestando serviços de qualidade.

Igualmente inserido na vertente 2 (Governo Electrónico Local) do *Plano de Acção para a Sociedade da Informação* encontramos o sub-projecto “Serviços *online*”. Os fins a atingir eram melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos ao nível do governo local e aumentar a produtividade da administração pública local, através da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação nos seus processos de trabalho.

Outro sub-projecto directamente relacionado com a actividade dos municípios foi o designado “Intranet Autárquica em Banda Larga”, que tinha como objectivo

transversal a outros sub-projectos, o aumento da produtividade da administração pública local através da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação nos seus processos de trabalho, nomeadamente através da criação, em cada município, de uma rede interna que servisse de suporte para todas as iniciativas relacionadas com o governo electrónico local.

Ainda na vertente dois, encontramos o sub-projecto “Compras Electrónicas”¹⁴⁰, orientado para os seguintes objectivos: gerar poupanças ao nível de custos directos de compras, optimização dos processos de aprovisionamento e melhorias qualitativas indutoras do desenvolvimento dos negócios electrónicos na economia; aumentar a eficiência no processo aquisitivo das autarquias; desenvolver competências internas nas autarquias; e explorar oportunidades de agregação de compras e processos entre autarquias e entre estas e a Administração Pública Central. Em concreto, tratava-se de proceder a uma reorganização interna da função “compras”, o que deveria acontecer através da criação de um serviço partilhado para a função compras, que, através de *ferramentas electrónicas* e com base na reengenharia e automatização dos processos de compras, permitisse a agregação de compras em determinadas categorias de bens e serviços e ganhos de eficiência no processo aquisitivo.

Refira-se, ainda, outro dos sub-projectos importantes para cada município, designadamente para o acesso gratuito dos cidadãos à «sociedade do conhecimento» a partir de postos públicos. Falamos do projecto “Pontos Municipais de Banda Larga”, inserido na vertente 3 (“acessibilidades”), que tinha como finalidade “massificar o acesso e a utilização da *Internet* em Banda Larga, promover a coesão digital e assegurar o acesso dos cidadãos à *Internet*, designadamente através da criação de pontos de acesso à *Internet* por banda larga em espaços públicos. No caso do EDD, a sua concretização resultou na constituição de uma *Rede de Hotspots*, com pontos em todos os concelhos do distrito, em certos casos mais do que um por município¹⁴¹.

1.2.2. A participação dos municípios no EDD

Segundo as próprias câmaras municipais, as principais razões que motivaram o seu envolvimento no EDD foram a procura de melhoria dos processos de interacção com os seus clientes/municípios; a modernização da infra-estrutura tecnológica capaz de

¹⁴⁰ No caso concreto do EDD, este sub-projecto foi concebido pela Associação de Desenvolvimento Regional do Alentejo – ADRAL – em articulação com os municípios do distrito de Évora.

¹⁴¹ Pode consultar-se a localização desses pontos públicos de acesso à *Internet* no seguinte endereço Web: <http://www.evoradistritodigital.pt/pt/conteudos/Hotspots%20EDD/REDE%20REGIONAL%20DE%20HOTSPOTS%20EDD%20AMDE.htm>

equiparar o seu desenvolvimento tecnológico com o dos outros municípios do Distrito, a uniformização de práticas de funcionamento e de melhor articulação entre Câmaras, a reorganização interna dos serviços e o aumento a transparência dos processos camarários (Silva, 2007: 4). As expectativas sobre o projecto eram elevadas. Num inquérito dirigido às câmaras municipais realizado pela equipa de acompanhamento e avaliação com a finalidade de caracterizar a situação de partida do projecto (fase de diagnóstico) os dados mostraram que cerca de 4/5 dos municípios acreditavam que o EDD seria determinante para a melhoria dos processos administrativos, para a melhoria global dos serviços a prestar pelo município, melhorariam a imagem do próprio município, facilitariam a acessibilidade dos cidadãos aos municípios, aumentariam a rapidez de resposta dos serviços e melhorariam a comunicação interna (Silva, 2007: 83).

No final do projecto, a maioria das câmaras municipais considerou que, embora todas as actividades realizadas tivessem sido importantes, poderiam destacar-se a instalação de “modernas infra-estruturas de ligação, em rede, de edifícios e serviços camarários, por serem a base da transformação funcional desses mesmos serviços e de maior proximidade entre as pessoas, potenciando-se a organização e gestão, suportada na rede, e a criação, a prazo, de comunidades de utilizadores dentro e fora do município (*Intranet* e *Extranet*) (Silva, 2007: 94). A chamada «reengenharia de processos», necessária à concretização dos objectivos do sub-projecto “Serviços *Online*”, foi sentida pela generalidade dos municípios como uma actividade *muito importante*”, pelo seu expectável impacto em futuras formas de relacionamento com o cidadão e as empresas do contexto. Refira-se que, salvo casos pontuais, no discurso dos autarcas ouvidos pela equipa de Avaliação (interna) do Projecto, não há qualquer referência específica ao sub-projecto “Sítios *Internet* Autárquicos”, orientado para dotar todos os municípios de um sítio *Internet* com uma estrutura semelhante (Silva, 2007: 94).

Na avaliação das câmaras municipais, as vantagens deste projecto foram diversas. Relativamente aos benefícios decorrentes para a própria organização (câmara municipal), os resultados obtidos foram valorizados pelos municípios, como “muito importantes”, quanto aos seguintes aspectos: maior visibilidade externa do município, melhoria do clima organizacional e melhor reconhecimento dos recursos/potencialidades da própria organização. Embora em menor grau, houve outros benefícios considerados “importantes”, designadamente, a maior visibilidade

interna, o maior reconhecimento entre pares (câmaras municipais), a aprendizagem organizacional, a maior mobilização de diversos actores em torno de objectivos comuns, o maior conhecimento da própria organização, e, ainda, o acréscimo de investimento nas TIC (Silva, 2007: 136).

As autarquias valorizaram, ainda, a circunstância do EDD ter sido uma oportunidade para melhorar significativamente a infra-estrutura tecnológica existente na área das tecnologias da informação e da comunicação (redes informáticas, parque informático, maior largura de banda nas comunicações, ligação em rede informática dos principais serviços e edifícios, etc.) (Silva, 2007: 136) e a produção de conteúdos que foi realizada como resultado do EDD. Neste caso, e segundo os dados recolhidos, os municípios reformularam os seus “sítios *Internet*” e produziram novos conteúdos para esses sítios. Além disso, e acompanhando estas transformações, a generalidade dos municípios procedeu à reestruturação de alguns serviços, com alegadas melhorias na forma de funcionamento e gestão dos serviços camarários (Silva, 2007: 136).

Outra ideia que perpassa do contacto com os municípios é que desta parceria, além dos ganhos de escala, resultou um aumento da competência instalada (*know-how*) nas câmaras municipais, no que respeita às TIC. De facto, “os autarcas consideram que a «revolução tecnológica» distrital fez alargar a utilização dos computadores e da *Internet* a um maior número de cidadãos e a categorias sociais normalmente mais afastadas ou excluídas do uso das TIC (como é o caso dos públicos seniores), sobretudo a partir da utilização dos *hotspots*¹⁴² - que tiveram um período de uso totalmente gratuito e que continuam de acesso gratuito para um conjunto alargado de sítios de interesse público, designadamente os relacionados com a relação do cidadão com a administração pública” (Silva, 2007: 138). Por outro lado, as câmaras municipais acreditavam que, através dos produtos e serviços desenvolvidos no âmbito do EDD, era possível proporcionar uma resposta mais célere e mais eficaz ao cidadão (Silva, 2007: 138-139).

Na óptica das câmaras municipais, o EDD teve também um grande impacto em factores associados ao trabalho realizado pelos técnicos da área das TIC. Assim, os colaboradores que directamente participaram nos projectos camarários do EDD terão demonstrado maior motivação para o trabalho, uma elevação da auto-estima, a melhoria dos conhecimentos/competências em TIC, um maior conhecimento da

¹⁴² São quinze os pontos de acesso gratuito à *Internet* instalados no âmbito do projecto EDD.

própria organização e uma elevação dos índices de uso das TIC no trabalho (Silva, 2007: 136).

No que concerne à comunidade/municípios, os autarcas consideram que o EDD contribuiu para a elevação da “auto-estima colectiva”. O aumento das expectativas sobre as TIC, o aumento do capital de conhecimentos e competências das populações em matéria de TIC e a diminuição dos “medos” em torno da utilização das TIC são outros impactos considerados “*muito importantes*” pelos municípios, que valorizam ainda o efeito catalisador de desenvolvimento de outras actividades na área «sociedade do conhecimento» por parte de outras entidades do distrito (Silva, 2007: 136).

Em suma: algumas das vantagens mais significativas do projecto *Évora Distrito Digital*¹⁴³ respeitam, por um lado, à instalação uma nova infra-estrutura tecnológica e, por outro lado, à “reengenharia de processos” operada no âmbito do sub-projecto “*Serviços Online*”. Ainda que faltem dados sobre a avaliação do real impacto do EDD na relação dos cidadãos, das empresas e outras organizações, com as autarquias¹⁴⁴, admitimos que, embora com várias limitações a nível de eficácia e de eficiência, da intensidade e da desigualdade de uso dos serviços pelo cidadão, o projecto EDD deu um contributo importante, embora inicial, para a modernização da administração pública local ao actualizar a infra-estrutura tecnológica existente, ao estender (ainda que de forma parcial) o uso das tecnologias da informação e comunicação à gestão, processamento, arquivo, disponibilização e troca de informação entre os serviços camarários, os cidadãos e alguns os agentes económicos e sociais, ao desburocratizar e simplificar os processos de trabalho no seio da organização (fruto da *reengenharia de processos* operada, mas não finalizada) e ao contribuir para o aumento da eficácia e da eficiência de alguns, ainda poucos, dos serviços prestados aos cidadãos.

No final do projecto EDD, todas as autarquias admitiram o interesse estratégico de continuar a desenvolver projectos nos seus municípios na área da “sociedade do conhecimento”, seja de forma isolada, seja em parcerias geradoras de sinergias com outros municípios e entidades, designadamente na óptica de integrar/complementar os serviços e produtos criados no âmbito do EDD e de torná-los sustentáveis.

¹⁴³ Projecto EDD foi reconhecido como caso de sucesso pela Microsoft e pela CISCO, além de ter merecido amplo destaque público por parte de responsáveis da Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC), entre outras instituições, eventos e personalidades. O projecto foi um dos finalistas do *European eGovernment Awards 2007*, evento organizado pela Comissão Europeia.

¹⁴⁴ Essa avaliação de impacto não foi realizada até ao momento.

Esse reforço da coesão intermunicipal poderá ser absolutamente determinante para a reflexão estratégica conjunta futura, tão pouco operada em Portugal no que respeita aos projectos de «cidades e regiões digitais» (Simões, 2007: 97) e para a definição de uma estratégia distrital para a «sociedade do conhecimento», a qual, a nosso ver, tem como grande desafio o envolvimento dos municípios e dos representantes das instituições da chamada «sociedade civil» (afinal os destinatários do desenvolvimento), algo fundamental mas que nem sempre tem acontecido em Portugal em projectos deste tipo¹⁴⁵.

Assim, após terem-se conseguido dinâmicas de trabalho colaborativo interno a cada município e de ter-se reforçado a rede de capital social dos municípios, importa mobilizar outros actores e alargar acções para diversos domínios (da educação/formação, da saúde, do movimento educativo, da administração pública, etc.), captando outros recursos financeiros.

Um desses projectos foi, entretanto, desenvolvido. Aproveitando o maior *know-how* das equipas dirigentes e técnicas e as dinâmicas positivas da interacção ocorrida no âmbito do projecto (intra e interorganizacional), os parceiros no EDD decidiram dar continuidade ao reforço da infra-estrutura tecnológica iniciada com o EDD e concretizaram a *Rede Comunitária do Distrito de Évora em Banda Larga* (Cf. Figura 17). À semelhança do EDD, este projecto foi promovido pela Associação de Municípios do Distrito de Évora (AMDE) e envolveu os 14 concelhos do distrito de Évora, além de muitas outras entidades, algumas das quais que não tinham integrado o EDD. Segundo esta parceria, a “rede de banda larga” instalada permite a articulação de projectos de planeamento intermunicipal para a cultura, lazer e o «triângulo do conhecimento» (educação, investigação e inovação), com ampliações de parques e zonas industriais, projecto das valências agrícolas, agro-industrial e turística do distrito de Évora, com o projecto Évora Distrito Digital e o projecto BDIG - Base de Dados de Informação Geográfica, estando prevista a conectividade com a rede RCTS - Rede Ciência, Tecnologia e Sociedade que serve as instituições de ensino superior e de investigação da área abrangida. Os objectivos subjacentes à concretização do projecto passam por desenvolver o combate à infoexclusão promovendo a igualdade de oportunidades e de acesso público universal à banda larga na região, corrigir

¹⁴⁵ Segundo Veiga (2005), os cidadãos têm estado pouco incluídos na participação do processo de desenvolvimento das CRD portuguesas. É apenas mais um, de entre muitos autores a concluir nesta direcção.

assimetrias de acessibilidade a telecomunicações, e, ainda, desenvolver a iniciativa empresarial de base tecnológica e científica na região¹⁴⁶.

Figura 17: Representação da Rede Comunitária de Banda Larga do Distrito de Évora



Fonte: AMDE

Neste sentido, segundo a Associação de Municípios do Distrito de Évora, a RCBL é um activo tecnológico estruturante de uma “estratégia de futuro” que passa por promover a conectividade da infra-estrutura para as pessoas, instituições e empresas através de notícias, serviços e aplicações; desenvolver serviços e informação de valor acrescentado para os utilizadores; potenciar a conectividade como suporte à qualidade dos serviços e de novas oportunidades de crescimento económico; utilizar a rede para serviços variados em múltiplos prestadores de serviços; e proporcionar melhor conectividade para a nova geração de aplicações e serviços (Web 2.0, Web 3.0, vídeo, colaboração). Assim, crê-se que esta RCBL, enquanto rede de nova geração, pode contribuir para o desenvolvimento regional e local¹⁴⁷.

1.2.3. O Governo Electrónico Local No Pós-EDD

Uma vez caracterizados os projectos *Évora Distrito Digital* e *Rede Comunitária de Banda Larga do Distrito de Évora* e equacionados os potenciais impactos

¹⁴⁶ Pode obter-se mais informação no seguinte endereço Web: <http://www.evoradistritodigital.pt/pt/conteudos/REDE+COMUNITÁRIA+BANDA+LARGA/>.

¹⁴⁷ A Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações patrocinou o estudo *The Economic and Social Impact of Next Generation High Speed Broadband – Key challenges and opportunities*. Os resultados deste trabalho da empresa *The Boston Consulting Group*, apresentados em Julho de 2009, estão disponíveis em http://www.apdc.pt/filedownload.aspx?schema=f7664ca7-3a1a-4b25-9f46-2056eef44c33&channel=72F445D4-8E31-416A-BD01-D7B980134D0F&content_id=20EA4139-B47F-44A6-84E6-2A8484D1ACDD&field=storage_image&lang=pt&ver=1.

proporcionados no domínio do governo electrónico local no território do Distrito de Évora, importa, agora, caracterizar o estado actual das Câmaras Municipais do Distrito de Évora no que respeita aos aspectos mais relevantes dos processos de eGoverno local.

Partindo de dados obtidos com a aplicação de questionário específico deste estudo, procuramos encontrar respostas essencialmente para as seguintes questões¹⁴⁸:

a) Qual o grau de prontidão tecnológica das famílias, das empresas, das associações e das câmaras municipais do distrito de Évora?

b) Que eventuais vantagens e desvantagens decorreram do trabalho realizado em “rede” ou em articulação com pessoas de outras organizações desenvolvido no âmbito do projecto *Évora Distrito Digital* (EDD), designadamente no que respeita às actividades de governo electrónico local?

c) Será que, relativamente a outras experiências de desenvolvimento do governo electrónico local, os autarcas consideram terem existido e/ou existirem soluções inovadoras (“boas-práticas”) nas câmaras municipais?

d) Qual o grau de satisfação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora com os diversos tipos de realizações iniciadas ou desenvolvidas no âmbito do projecto *Évora Distrito Digital*?

e) Quais foram, até ao presente, as prioridades de actuação das câmaras municipais em domínios do governo electrónico local?

f) Quais as opiniões dos autarcas sobre os impactos dos processos de governo electrónico local na própria organização camarária (no *front-office* e no *back-office*¹⁴⁹)?

g) Quais as vantagens para os munícipes e as empresas, decorrentes do processo de Governo Electrónico Local, segundo a avaliação das Câmaras Municipais?

h) Quais os obstáculos surgidos na concretização dos processos de governo electrónico local, segundo a avaliação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora?

1.2.4. Prontidão Tecnológica Do Território

As tecnologias de informação e de comunicação de um território são importantes infra-estruturas físicas para o seu desenvolvimento, na medida em que podem

¹⁴⁸ Cf. Anexo 2 – Questionário, Secção II.

¹⁴⁹ O *back-office* abrange os processos e fluxos de trabalho que, ao contrário do *front-office*, são executados na parte interna de uma organização e que são invisíveis para o cliente [externo], ou cidadão. Como exemplos temos o processamento de aplicações ou os actos de emissão de notificações. A administração geral e a contabilidade são também vistos como processos de *back-office*.

constituir-se como instrumentos de conectividade e mobilidade, como mecanismo facilitador do desenvolvimento das actividades económicas, como factor facilitador da comunicação e participação, e para a concretização de qualquer estratégia de desenvolvimento de território do conhecimento. É por isso que importa caracterizar a acessibilidade, a posse e o uso de tecnologias de informação e comunicação por parte das famílias, das empresas e de demais organizações, no Alentejo, em geral, e particularmente, dos concelhos do Distrito de Évora, empreendimento que assumimos de seguida.

Segundo estatísticas do INE, o conjunto dos municípios do Distrito de Évora apresentavam, em 2007, indicadores de comunicações com valores próximos dos registados na NUT II Alentejo e no todo nacional (cf. Quadro 19). Entre os vários municípios as diferenças não são, no geral, e tomando como referência a média dos valores, muito significativas¹⁵⁰. Contudo, e no que respeita aos “acessos telefónicos” vemos que os valores variam entre um máximo de 33,7 por 100 mil habitantes em Évora e os 20,1 em Mourão. Relativamente aos postos telefónicos (também por 100 mil habitantes), a média do Alentejo Central e do Alentejo (18) ficam ligeiramente acima da média nacional (16,7), sendo que, entre os municípios do distrito de Évora há uma variação entre os 16 postos de Portel e os 22,9 existentes em Alandroal. Quanto à proporção de alojamentos equipados com a possibilidade de receberem televisão por cabo (alojamentos cablados), verificamos que não existem dados desagregados a nível de município mas que a média dos municípios do Alentejo Central (36,5%) está praticamente em linha com a média nacional (36,9%), um pouco acima da percentagem média dos lares de todo o Alentejo.

¹⁵⁰ Note-se que a NUT III Alentejo Central não corresponde inteiramente ao Distrito de Évora. Além dos 14 concelhos indicados, que constituem o Distrito de Évora, aquela unidade territorial inclui também o concelho de Sousel, cujos dados não apresentamos.

Quadro 19: Indicadores de comunicações nos municípios do Distrito de Évora, em 2007

	Acessos telefónicos por 100 habitantes	Postos telefónicos residenciais por 100 habitantes	Proporção de alojamentos cablados com distribuição de televisão por cabo
	N.º	N.º	%
Portugal	28,3	16,7	36,9
Alentejo	28,5	18	31,8
Alentejo Central	29,4	18	36,5
Alandroal	30,6	22,9	x
Arraiolos	29,5	20,6	x
Borba	25,1	17,4	x
Estremoz	28,9	16,8	x
Évora	33,7	17,7	x
Montemor-o-Novo	26,1	17,3	x
Mourão	20,1	13,6	x
Portel	22,5	16	x
Redondo	30,1	20,8	x
Reguengos de Monsaraz	29,4	20,3	x
Sousel	30,1	21,5	x
Vendas Novas	23,8	13,6	x
Viana do Alentejo	29,1	21,1	x
Vila Viçosa	28,7	17,9	x

Fonte: INE, 2008 (Anuário Estatístico da Região Alentejo 2007)

Refira-se que o Alentejo Central, quando comparado com as outras sub-regiões (NUT III) do Alentejo, é o segundo território onde há mais alojamentos com cablagem para acesso a televisão por cabo (39,7 mil), só ultrapassado pela região da Lezíria do Tejo. Contudo, em matéria de assinantes, verificamos que o Alentejo Central apresenta praticamente o mesmo número do que a Lezíria do Tejo (14,5 milhares de subscritores, menos contra 14,6 milhares, respectivamente). Entre os municípios do chamado “Alentejo tradicional” (ou seja, sem contar o território da Lezíria do Tejo), é também nos municípios do Alentejo Central onde há mais assinantes de televisão por satélite (DTH): 11600, contra 11100 assinantes no Alto Alentejo, 8300 no Baixo Alentejo e 7400 no Alentejo Litoral (Cf. Quadro 20).

Quadro 20: Redes de distribuição por cabo e por satélite por NUTS III do Alentejo, em 2007
(valores em milhares)

	Televisão por cabo		Televisão por satélite (DTH)
	Alojamentos cablados	Assinantes	Assinantes
Portugal	4 039,8	1 489,9	483,5
Alentejo	147,7	47,0	52,1
Alentejo Litoral	16,1	7,8	7,4
Alto Alentejo	13,4	3,8	11,1
Alentejo Central	39,7	14,5	11,6
Baixo Alentejo	15,7	6,3	8,3
Lezíria do Tejo	62,8	14,6	13,8

Fonte: INE, 2008 (Anuário Estatístico da Região Alentejo 2007)

Em síntese, se existem algumas diferenças entre os municípios do Distrito de Évora, no seu conjunto essas diferenças parecem ser pouco significativas relativamente ao Alentejo e mesmo a Portugal, o que não quer dizer que não existam clivagens no seio de cada um dos municípios, ou seja, entre as pessoas que têm e as que não têm acesso a estes meios de comunicação.

1.2.5. Prontidão Tecnológica Das Famílias

Em 2007, o Alentejo era a região (NUTII) do país com menor percentagem de agregados domésticos que possuíam computador (38,6%) e equipamento telemóvel (79,8%), a segunda região com menor taxa de ligação à *Internet* (37,1), a terceira região com menor taxa de ligação à *Internet* através de banda larga (28,3%) e posse de telefone fixo (69,8%) (Cf. Quadro 21).

Segundo a mesma fonte, 40,6% dos alentejanos com idade entre 16 aos 74 anos utilizavam o computador, sobretudo em casa (80,2%) e 36,7% dispunham de ligação à *Internet*, maioritariamente em casa (66,9%) e no local de trabalho (38,5%).

Quadro 21: Indicadores da «sociedade da informação», por NUTS II, 2007

	Agregados domésticos					Indivíduos								
						Utilização de computador				Utilização de Internet				
	Posse de computador	Ligação à Internet	Ligação à Internet através de banda larga	Posse de telemóvel	Posse de telefone da rede fixa	Total	dos quais			Total	dos quais			Utilização de telemóvel
							Em casa	No local de trabalho	Na escola ou Universidade		Em casa	No local de trabalho	Na escola ou Universidade	
Portugal	48,3	39,6	30,4	87,2	70,5	45,8	79,4	48,2	19,8	39,6	68,5	43,0	21,0	82,6
Norte	45,1	32,7	22,9	88,3	65,4	41,1	77,1	47,8	22,9	34,2	60,7	43,5	25,5	79,9
Centro	46,7	41,8	26,9	81,3	72,6	44,8	77,9	48,0	23,1	38,5	68,4	41,6	24,5	79,7
Lisboa	55,8	46,4	41,8	92,3	74,8	55,5	82,3	51,1	14,0	49,7	74,9	44,9	14,3	89,5
Alentejo	38,6	37,1	28,3	79,5	69,8	40,6	80,2	41,6	21,9	36,7	66,9	38,5	22,5	80,1
Algarve	47,7	42,0	34,1	89,0	73,1	45,4	81,5	40,9	19,6	38,6	75,5	39,5	20,3	85,2
R. A. Açores	50,0	39,9	32,5	85,5	77,6	37,4	84,1	45,6	19,1	30,5	70,9	41,9	20,7	77,3
R. A. Madeira	48,9	40,9	33,5	86,9	63,6	41,7	76,5	45,4	22,1	37,1	70,0	41,3	23,2	80,8

Fonte: INE 2008 (Anuários Estatísticos Regionais 2007).

Nota: Universo de referência para os agregados domésticos: agregados domésticos residentes em alojamentos não colectivos, no território nacional, com pelo menos um indivíduo entre os 16 e os 74 anos. Todos os restantes indicadores são calculados para o total de indivíduos dos 16 aos 74 anos.

Em 2008, a percentagem de agregados domésticos no Alentejo que possuíam computador e acesso à *Internet* não se alterou no que respeita à posição da região no conjunto do país, ou seja, o Alentejo continuou a ser a região com maior atraso nestes domínios e relativamente ao acesso à *Internet* através de Banda Larga apenas a região Centro fica ligeiramente atrás do Alentejo (UMIC, 2009).

O Instituto Nacional de Estatística não disponibiliza informação desagregada a nível concelhio no que respeita à «sociedade da informação». Contudo, existem outras fontes que permitem caracterizar a situação nos concelhos do Distrito de Évora, relativamente à posse e uso de tecnologias de informação e comunicação pelas famílias, cidadãos e empresas divulgados no âmbito de estudos realizados antes e durante a realização do projecto *Évora Distrito Digital*.

Segundo um inquérito¹⁵¹ à população sobre *Utilização e Receptividade de Novas Tecnologias no Distrito de Évora* realizado em 2005 no âmbito do *Estudo de Sustentabilidade* daquele Projecto, a equipa coordenada por Sarkar (2005) apresenta, entre outras, as seguintes conclusões:

¹⁵¹ O inquérito teve a responsabilidade da ADRAL (Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo) e foi realizado pelo Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão da Universidade de Évora (CEFAG-UE), sob a coordenação do Professor Soumodip Sarkar, com a finalidade de identificar-se os principais focos de interesse e os hábitos a nível da utilização das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC) num público-alvo que é a população residente no Distrito de Évora. A amostra foi representativa da população residente no Distrito de Évora e dos concelhos que o integram, com base em variáveis como o peso populacional do concelho no total do Distrito e a percentagem de cada grupo etário nos diferentes concelhos do Distrito.

- A maioria dos inquiridos afirma possuir computador na residência (74%) e 67% assumem já ter acedido ou aceder regularmente à *Internet*;
- Os locais mais referenciados para aceder à *Internet* são a *residência* e o *estabelecimento de ensino* (ainda que a percentagem, no total, não ultrapasse cerca de 20%);
- A média de conhecimentos quer informáticos quer de *Internet* é de 3 pontos quando (auto)avaliados numa escala de 0 a 5 pontos;
- Relativamente à utilidade das novas tecnologias, destaca-se o número de respostas que apontam para uma utilização diversificada, desde o trabalho à consulta de *sites*, passando pela diversão e recepção e envio de correio electrónico. Com menor incidência, mas com números também significativos, surgem as respostas que veiculam a utilização em actividades laborais;
- A grande maioria dos inquiridos (95%) considera útil a existência de um *site* com informação sobre o Distrito de Évora, preferindo ter disponível um serviço *online*, sob a forma de “portal” que simplifique os procedimentos administrativos. Em termos gerais, as respostas não indiciam uma diferença significativa entre o grau de preferência por um portal que potencie o comércio regional ou um portal de compras;
- 49% dos inquiridos mostrou-se receptivo à possibilidade de virem a pagar por estes serviços;
- Relativamente à importância dada a serviços tais como alojamento de páginas pessoais, serviços de *e-mail*, fórum *online*, ferramentas para a criação e alojamento de comunidades virtuais do distrito e blogues, os dados apontam para uma maior importância para serviços de *e-mail* enquanto os blogues parecem à maioria serem pouco importantes.

Outro estudo, realizado igualmente em 2005, na fase da avaliação *ex-ante* do mesmo projecto (EDD), no qual tivemos oportunidade de participar, apresenta conclusões semelhantes (Silva, 2007). Relativamente à posse e utilização de tecnologias da informação, em especial o computador e a *Internet*, os resultados permitiram aos investigadores concluir que estes meios tecnológicos estavam ao alcance de cerca de metade das famílias inquiridas. Contudo, muitos dos inquiridos revelaram reservas quanto à sua utilização das tecnologias, principalmente da *Internet*. De facto, apesar de muitos inquiridos disporem dos meios nos seus agregados ou mesmo em locais de acesso público, assumiam que não os utilizavam, fosse por desconhecerem as suas potencialidades, fosse por não possuírem competências suficientes. A generalidade

das famílias afirmou dispor de *Internet* essencialmente para pesquisa de informação ou para comunicar, mas não valorizava outros usos e potencialidades da mesma, como, por exemplo, a relação com serviços de administração pública, serviços bancários, etc.

Os investigadores detectaram também que, em muitos casos, os inquiridos desconheciam a existência, na sua zona de residência, de postos públicos de acesso gratuito à *Internet* com aqueles tipos de serviços.

Relativamente ao nível de conhecimento informático e de *Internet* por agregado familiar, os dados mostraram que algumas famílias possuem *algum* conhecimento, mas a maioria assume não ter qualquer tipo de conhecimentos nesta matéria. Por outro lado, ainda que as opiniões dos inquiridos se tenham repartido quanto à importância dos serviços disponíveis *online*, entre *nada importante* e *importante*, a maioria considera estes serviços de alguma utilidade para a satisfação das necessidades do seu agregado no quotidiano, nomeadamente, para solucionar questões relacionadas com saúde, educação, emprego, etc.

O estudo confirmava as fracas expectativas iniciais dos mais informados relativamente ao potencial impacto de projectos de TIC, e concluía ser “absolutamente necessária a intervenção de entidades competentes na área da informação, sensibilização e formação das famílias do distrito no que respeita às potencialidades das novas tecnologias de informação e comunicação e no combate a alguns entraves e receios evidenciados pelas pessoas” (Silva, 2007: 75). Na perspectiva de combater verdadeiramente a e-Exclusão, os investigadores reclamavam que seria necessário “incluir todas as faixas etárias neste processo, com especial atenção para os grupos mais idosos, que podem revelar mais dificuldades de aceitação e compreensão da importância das novas tecnologias e dos seus benefícios” (Silva, 2007: 75).

1.2.6. Prontidão Tecnológica Das Empresas

As empresas desempenham um papel de relevo no desenvolvimento da «sociedade da informação». Se, por um lado o acesso e utilização das tecnologias de informação e comunicação funcionam como um importante catalisador desta área, por outro lado, não é menos verdade que a introdução das TIC nas empresas poderá potenciar ganhos significativos na sua competitividade no conjunto da economia.

Em Portugal, apesar da evolução positiva registada nos últimos anos pelos indicadores na área das TIC, a situação das empresas portuguesas no que respeita à «sociedade da informação» “não deixa de constituir um reflexo da situação de atraso estrutural da economia e sociedade portuguesas, bem patente no conjunto de indicadores estruturais europeus” (Alves, 2006: 114).

Relativamente ao Alentejo, em geral, e ao distrito de Évora, em particular, embora, não abundem estudos ou dados estatísticos, há, contudo, algumas fontes que nos fornecem dados importantes para reflexão. No âmbito dos estudos iniciais do projecto Évora Distrito Digital, foram inquiridas 110 empresas¹⁵² do Distrito de Évora com o objectivo de analisar o seu uso das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (Sarkar, 2005: 37-38). Os principais resultados foram os seguintes:

- A apropriação, por parte das empresas inquiridas, no que diz respeito às Novas Tecnologias de Informação e Comunicação é ainda um pouco baixa:
 - São muitas as empresas que detêm pelo menos um computador, embora o número de computadores fosse ainda baixo (a maioria tinha entre 1 e 5 computadores);
 - O número de trabalhadores que acede à *Internet* é baixo, sendo muito poucas as empresas que disponibilizam o acesso à *Internet* para a totalidade dos seus trabalhadores;
- O número de empresas com *website* tem uma expressividade “um pouco baixa”;
- Os *website* têm como objectivo fundamental a divulgação da empresa e seus produtos/serviços, sendo a sua actualização de conteúdos raramente efectuada, o que traduz-se em *website* de carácter estático, com pouca ou nenhuma necessidade de modificação de informação;
- A esmagadora maioria das empresas inquiridas não explora as potencialidades do comércio electrónico - o tecido empresarial do Distrito revela pouca apetência para a venda *online* dos seus produtos, encarando a *Internet* apenas como espaço de mera publicitação das empresas. No grupo inquirido, a taxa de empresas com *website* com uma vertente de comércio electrónico é apenas de 9,1%;

¹⁵² As empresas inquiridas [micro ou PME's] estavam ligadas a associações empresariais e sectoriais ou eram empresas que se encontram em Zonas ou Parques Industriais dos variados concelhos do Distrito, pelo que as suas actividades principais variavam bastante - desde empresas com actividades agro-pecuárias a empresas com actividades comerciais inseridas no sector terciário (Sarkar, 2005).

- Parte dos inquiridos acolhe favoravelmente a possibilidade de ter acesso, via *online*, a minutas, consulta de informação diversa sobre taxas, legislação e outros procedimentos, embora cerca de metade das empresas (51%) não esteja receptiva ao pagamento destes serviços;
- Muitos dos inquiridos assumem com alguma desconfiança a segurança e fiabilidade de uma plataforma de pagamento de serviços e consideram que os serviços em si disponibilizados não apresentam um acréscimo de valor.

O próprio estudo conduzido por Sarkar (2005) conclui que as potencialidades comerciais que podem surgir com a utilização da *Internet* são ainda desconhecidas pelo tecido empresarial do Distrito de Évora e que “dotar as empresas do Distrito de Évora de capacidade competitiva a uma escala global através do advento das NTIC, terá de passar por políticas de promoção das novas tecnologias e pela criação de incentivos financeiros que venham combater as dificuldades sentidas pelas empresas em investir em toda a logística necessária” (Sarkar, 2005: 36). Outro dos obstáculos a ser ultrapassado, refere o estudo, passa pela disponibilização de apoio técnico às empresas na aquisição e utilização das NTIC, necessidade que é sentida pelos empresários de forma particularmente intensa. Ao nível do comércio electrónico, conclui-se que é importante “criar mecanismos que assegurem fiabilidade e segurança em todo o processo de comercialização de produtos” sendo que a criação de um “selo de certificação da qualidade dos produtos disponibilizados é entendida como fundamental pelos inquiridos”, já que permitiria uma maior segurança ao cliente no acto da compra (Sarkar, 2005: 37-38).

1.2.7. Prontidão Tecnológica Das Associações

Segundo um inquérito realizado no âmbito do estudo de viabilidade do projecto Évora Distrito Digital¹⁵³ com o objectivo de caracterizar, em linhas gerais, o grau de utilização das “novas tecnologias de informação e comunicação” por parte das associações do Distrito de Évora, bem como a sua apetência para a criação de novas funcionalidades e serviços *online* (Sarkar, 2005: 37-38) concluiu-se, entre outros aspectos, que:

¹⁵³ A aplicação deste questionário teve por objectivo conhecer e analisar as perspectivas destes agentes que têm uma certa importância ao nível da mobilização de outros agentes (nomeadamente dos seus associados) e cuja intervenção ao nível da promoção e desenvolvimento regionais desempenham um papel fulcral na área de intervenção do projecto [EDD]. O questionário foi remetido a 25 associações, de vários sectores de actividade, tendo respondido catorze (Sarkar, (2005).

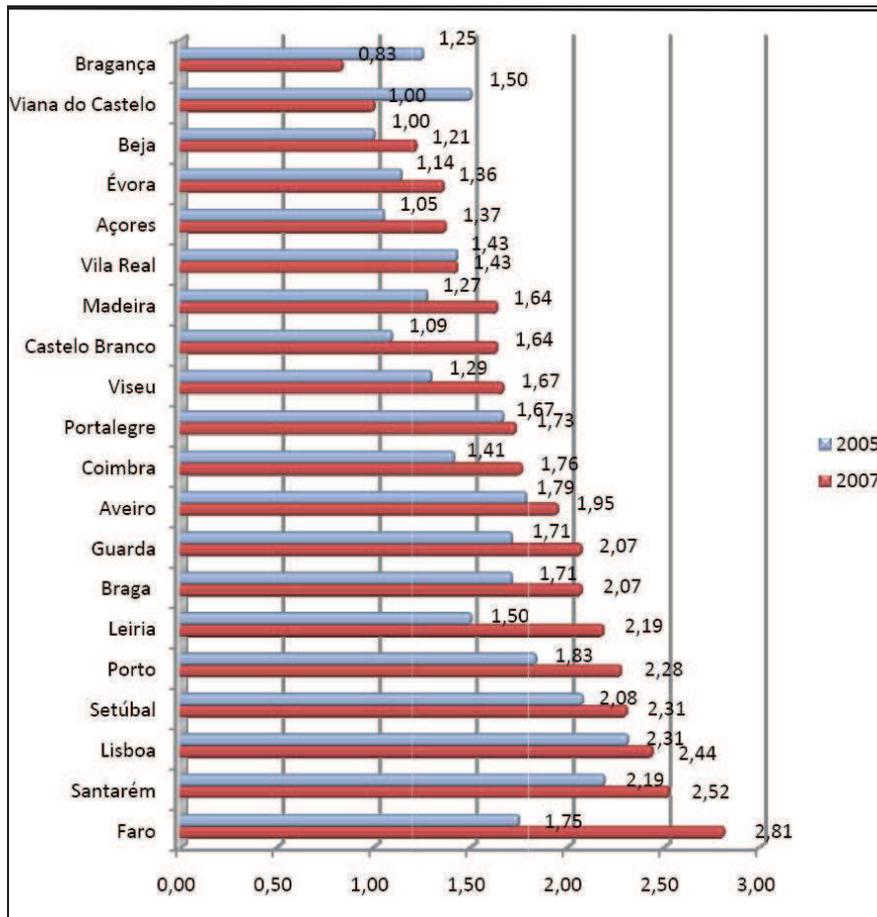
- A esmagadora maioria das associações inquiridas tem ligação à *Internet*;
- Metade das entidades inquiridas possui *website*, na maior parte dos casos criados há mais de três anos (ou seja, anteriormente a 2002 - situação que indicia alguma apetência destas associações para com as TIC);
- Uma grande maioria das associações inquiridas disponibiliza no seu *website* apenas informação de divulgação da sua actividade e, simultaneamente, um espaço de sugestões e informações dirigido aos seus associados, sendo que, quer a disponibilização de produtos e serviços *online*, quer a criação de uma intranet ou uma área de acesso reservado aos sócios não reflecte ainda uma aposta forte por parte das associações inquiridas.
- As associações inquiridas mostram-se “bastante interessadas” em, num futuro próximo, passarem a disponibilizar serviços *online*, sobretudo no que concerne ao apoio personalizado aos seus associados por intermédio do seu website, prestando serviços de cariz informativo e de divulgação de eventos e iniciativas relevantes para os seus associados;
- Denotam-se alguns receios e obstáculos ao investimento nas NTIC por parte das associações, designadamente a complexidade da logística necessária à promoção do comércio electrónico e ao preço de investimento inicial muito elevado.

1.2.8. Prontidão Tecnológica Nas Câmaras Municipais

Um dos indicadores mais relevantes para medir a prontidão electrónica das câmaras municipais do distrito de Évora refere-se ao índice de maturidade dos seus sítios *web*, objecto de estudo de Santos e Amaral (2008) há praticamente uma década.

Com excepção dos Açores, o Alentejo é a região (NUT II) com índices de maturidade mais baixo (1,3 em 2005 e 1,51 em 2007) (Santos e Amaral, 2008: 54) (Cf. Figura 18). No conjunto do país, o distrito de Évora ocupa uma das últimas posições, ainda que, globalmente, tenha melhorado o seu resultado entre 2005 e 2007 (passa de uma média de 1,14 para 1,36, bem abaixo, portanto, da média nacional).

Figura 18: Índices de maturidade Resultados Globais por distrito, 2007-2005



Fonte: Santos e Amaral (2008: 55)

Esta situação é constatada no Quadro 22, que mostra que, entre 2005 e 2007, vários municípios do distrito de Évora baixaram as suas classificações no *ranking* do estudo sobre a presença das câmaras municipais portuguesas na *Internet* (Santos e Amaral, 2008). É o caso das câmaras do distrito de Évora (que regista uma variação negativa de 154 posições no *ranking* nacional), Vila Viçosa (-92 posições), Viana do Alentejo (-81), Montemor-o-Novo (77 posições abaixo do resultado de 2005) e, ainda, Alandroal e Estremoz, ainda que nestes casos a variação não tenha sido tão elevada.

Estes dados sobre a situação das câmaras municipais do distrito de Évora no que respeita aos níveis de maturidade dos *websites* (Cf. Quadro 22) revelam uma situação que, a manter-se, é constrangedora.

Quadro 22: Classificação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora nos *Rankings* de 2005 e 2007 da Presença das Câmaras Municipais na *Internet*

	Classificação Geral em 2005	Classificação Geral em 2007	Variação 2005-2007	Posição no Ranking do Distrito Évora 2007	Nível de Maturidade
CM Redondo	190	39	151	1º	3
CM Reguengos de Monsaraz	235	95	140	2º	2
CM Mora	196	111	85	3º	2
CM Arraiolos	185	132	53	4º	2
CM Montemor-o-Novo	129	206	-77	5º	1
CM Évora	53	207	-154	6º	1
CM Vendas Novas	213	209	4	7º	1
CM Alandroal	206	211	-5	8º	1
CM Estremoz	212	217	-5	9º	1
CM Borba	227	221	6	10º	1
CM Portel	-	227	-	11º	1
CM Vila Viçosa	138	230	-92	12º	1
CM Viana do Alentejo	172	253	-81	13º	1
CM Mourão	280	267	13	14º	1

Fonte: Santos e Amaral (2008)

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 três câmaras com nível dois de maturidade (Reguengos de Monsaraz, Mora e Arraiolos), todas as outras câmaras não passam do nível 1 de maturidade dos seus sítios Web. Esta situação inclui a câmara de Évora, que em 2005 ocupava uma posição muito acima no *ranking* nacional. Cremos que esta situação terá melhorado um pouco com o impacto do projecto EDD, dados que, cremos, não foram tomados em conta na recolha de dados para o estudo de 2007 do Laboratório Gávea. Contudo, conforme veremos de seguida, uma das áreas em que houve dificuldades em conseguir os resultados esperados, foi precisamente no domínio dos “serviços *online*”.

1.2.9. Prontidão Das Câmaras Municipais Do Distrito De Évora Para O e-Governo Local

Os dados que apresentamos de seguida foram “provocados” para esta investigação e permitem-nos concretizar uma radiografia da prontidão tecnológica das câmaras municipais do distrito de Évora no ano de 2009¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Apresentam-se dados das câmaras respondentes, em tempo útil, ao nosso questionário.

1.2.9.1. Infra-Estrutura Tecnológica Dos Municípios

À data da recolha de dados efectuada no âmbito desta investigação, o número de trabalhadores das câmaras municipais por computador variava entre o mínimo de 1 - situação ideal (valor registado em Borba, Vendas Novas e Viana do Alentejo), e um máximo de 5 (em Mourão) (Cf. Quadro 23).

Quadro 23: Número médio de funcionários por computador, por Câmara Municipal

Câmaras Municipais	Nº. Médio de Funcionários por PC
CM Évora	3
CM Redondo	4
CM Alandroal	3
CM Borba	1
CM Estremoz	3
CM Mora	4
CM Mourão	5
CM Reg. de Monsaraz	3
CM Vendas Novas	1
CM Viana do Alentejo	1
CM Vila Viçosa	3
CM Arraiolos	*

Fonte: elaboração própria

* Informação não disponível

A fim de facilitarem o acesso dos munícipes ao uso de computador e aos serviços *Internet*, todas as autarquias do Distrito de Évora disponibilizam actualmente um ou mais pontos públicos onde, em determinado horário, podem utilizar-se, sem pagamento de contrapartidas, tais equipamentos e serviços. Trata-se de espaços de acesso público, servidos por monitores, e que decorrem de uma medida que visa a socialização dos cidadãos às tecnologias de informação e à *Internet*.

Segundo os dados recolhidos¹⁵⁵ (Cf. Quadro 24), verificamos que o número dos locais de acesso gratuito a computadores e à *Internet* por município é muito variável, situação que demonstra uma clara assimetria no acesso das populações dos diversos concelhos a este tipo de infra-estruturas públicas - repare-se na diferença entre o grupo de autarquias como Alandroal, Vila Viçosa e Mourão (4, 6 e nove postos públicos de acesso à *Internet*, respectivamente), e as câmaras de Reguengos de Monsaraz (46 postos), Arraiolos (37) e Évora (33).

¹⁵⁵ Solicitámos às Câmaras Municipais que nos indicassem “o nº de postos/pontos de acesso público gratuito à *Internet* que existem no município (ex: espaços *Internet*), considerando a entidade responsável pela sua gestão.”

O Quadro 24 mostra-nos que a maioria dos postos de acesso tem gestão assegurada pelas próprias câmaras municipais (124), pelas Juntas de Freguesia (66) ou por outras entidades públicas (48), sendo que as entidades privadas e as parcerias público-privadas no domínio da disponibilização gratuita deste tipo de acessos têm pouca expressão no distrito de Évora.

Quadro 24: Postos/pontos de acesso público gratuito à *Internet* nos municípios do Distrito de Évora, segundo o tipo de Gestão

	Câmara Municipal	Junta(s) de Freguesia	Outras entidades públicas	Entidades privadas	Entidades público-privadas	TOTAL
CM Alandroal	3	1	0	0	0	4
CM Arraiolos	13	15	3	6	0	37
CM Borba	13	1	5	0	0	19
CM Estremoz	19	0	0	0	0	19
CM Évora	7	14	10	0	2	33
CM Mora	10	6	0	0	0	16
CM Mourão	9	0	0	0	0	9
CM Redondo	3	1	10	1	0	15
CM Reg. de Monsaraz	8	28	10	0	0	46
CM Vendas Novas	16	0	10	0	0	26
CM Viana do Alentejo	17	0	0	0	0	17
CM Vila Viçosa	6	0	0	0	0	6
TOTAL:	124	66	48	7	2	247

Fonte: elaboração própria

Na procura de conhecer a percepção das próprias autarquias acerca da suficiência, qualidade, de instalações e equipamentos e diversidade e operacionalidade destes nos espaços de acesso à *Internet* que estão disponíveis aos cidadãos, podemos concluir o seguinte (Cf. Quadro 25):

- Face à procura existente por parte da população, a *quantidade de espaços* equipados com computador e acesso à *Internet* é, globalmente, boa - cinco autarquias consideram essa quantidade de espaços “razoável”, face à procura, tantas quantas a consideram “boa” e há mesmo duas câmaras municipais que consideram que o número de “espaços *Internet*” é “muito bom”.

- Em termos de *espaço físico*, a qualidade das instalações, é também globalmente “boa” (assim consideram 7 entidades, havendo mesmo 3 que avaliam como “muito boa”).

- A *diversidade dos equipamentos disponibilizados* (computadores, impressoras, leitores de DVD, etc.) é, para a maioria das autarquias (6), boa, sendo

mesmo “muito boa” para duas delas. Contudo, há duas câmaras municipais que consideram que são disponibilizados recursos em diversidade razoável e outras tantas autarquias consideram mesmo que essa diversidade é insuficiente (“má”).

- Em termos de *operacionalidade dos equipamentos* disponíveis nesses espaços, a auto-avaliação das câmaras municipais é também globalmente positiva. De facto, 7 câmaras municipais consideram-na “boa”, 3 “muito boa” e apenas outras tantas classificam como “razoável” essa operacionalidade.

- A *localização dos espaços Internet* é avaliada de forma muito positiva. Para e autarquias é “muito boa”, o mesmo número que considera essa localização apenas “razoável”. As restantes (7) assumem uma “boa” localização dos espaços *Internet* do seu município.

- Relativamente à *suficiência dos recursos humanos* disponibilizados nos espaços *Internet*, considerando a necessidade de apoiar os utentes desses espaços, globalmente, as câmaras fazem uma avaliação positiva - ainda que apenas uma autarquia considere o nível “muito bom” neste domínio, a maioria (7) avalia-o com “bom” e quatro municípios considera que o número de funcionários dos espaços *Internet* é “razoável”, atendendo às solicitações no local.

Quadro 25: Auto-avaliação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora relativamente aos espaços com acesso à *Internet* disponíveis aos cidadãos

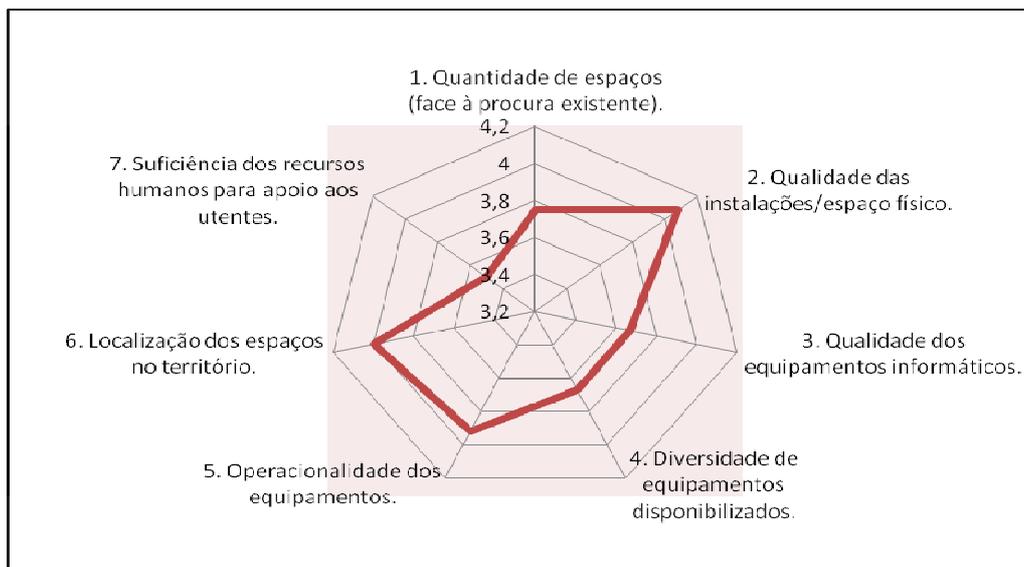
Espaços <i>Internet</i>	n	Média	Muito Má	Má	Razoável	Boa	Muito Boa
1. Quantidade de espaços (face à procura existente, por parte da população).	12	3,75	0	0	5	5	2
2. Qualidade das instalações/espaco físico.	12	4,08	0	0	2	7	3
3. Qualidade dos equipamentos informáticos.	12	3,67	0	0	5	6	1
4. Diversidade de equipamentos disponibilizados (computadores, impressoras, leitores de DVD, etc.).	12	3,67	0	2	2	6	2
5. Operacionalidade dos equipamentos.	12	3,92	0	0	3	7	2
6. Localização dos espaços no território.	12	4,00	0	0	3	6	3
7. Suficiência dos recursos humanos para apoio aos utentes.	12	3,50	0	0	4	7	1

Fonte: elaboração própria

Assim, no conjunto das dimensões consideradas para avaliar as percepções das câmaras municipais acerca dos espaços *Internet* dos seus municípios, verificamos que, não havendo apreciações globalmente negativas, os melhores resultados são conseguidos nos domínios da “qualidade do espaço físico” (média de 4,08), da “localização dos espaços”, considerando a geografia do território municipal (4,00) e da “operacionalidade dos equipamentos” (3,92). As dimensões que registam uma média de resultados menos interessantes (ainda que globalmente positivos) são as

relativas à “suficiência dos recursos humanos para apoio aos utentes” (3,50) e a “qualidade” e a “diversidade” dos equipamentos informáticos aí disponíveis (ambas as dimensões com média de 3,67) - (Cf. Figura 19).

Figura 19: Média das Auto-Avaliações dos espaços com acesso à *Internet* disponíveis aos cidadãos



Fonte: elaboração própria

Nota: Escala: 1=muito má; 2=má; 3=razoável; 4=boa; 5= muito boa

Se a auto-avaliação dos municípios aos seus espaços *Internet* é positiva, o mesmo pode considerar-se relativamente às várias dimensões respeitantes a equipamentos e infra-estruturas de informação e comunicação disponíveis nas câmaras municipais do distrito de Évora. Os dados que recolhemos (Cf. Quadro 26) permitem-nos as seguintes conclusões:

- A *quantidade de computadores e outros equipamentos periféricos* disponíveis nas câmaras municipais é “boa” (7) ou mesmo “muito boa” (3) para a maioria dos municípios, sendo apenas considerada “razoável” por dois deles (Mourão e Reguengos de Monsaraz).

- Globalmente, as câmaras do distrito de Évora possuem computadores e outros equipamentos informáticos periféricos modernos/actuais. Três câmaras consideram mesmo dispor de um parque informático “muito bom” em termos de modernidade/actualidade (Alandroal, Estremoz e Redondo), havendo um número idêntico que apenas avalia como “razoável” este parâmetro (Mora, Mourão e Vendas Novas). No entanto, as restantes 6 autarquias avalia como “boa” a Modernidade/actualidade dos computadores e outros periféricos.

- Em termos de rede informática interna, a qualidade é boa (8) ou mesmo “muito boa” (4), havendo apenas uma autarquia que a assume como “razoável” (Vila Viçosa).

- A qualidade da ligação a outros edifícios camarários também regista resultados de auto-avaliação muito positivos: para 4 municípios essa ligação tem máxima qualidade (“muito boa”) enquanto os restantes consideram a ligação de “boa” qualidade.

- A velocidade de acesso à *Internet* regista valores positivos, embora de forma menos expressiva do que nos domínios anteriores: 9 câmaras consideram-a “boa”, e as restantes 3 como apenas “razoável”.

- Algumas câmaras municipais (5) revelam existir uma capacidade dos servidores informáticos que está longe da ideal, avaliando-a apenas com o nível “razoável”. Das restantes autarquias todas avaliam com “bom” a capacidade dos servidores, exceptuando a CM Redondo que admite ter “muito boa” capacidade nos servidores informáticos.

Quadro 26: Auto-avaliação dos Equipamentos e/ou Infra-estruturas TIC, por Câmara Municipal

	Quantidade de computadores e outros periféricos	Modernidade/actualidade dos computadores e outros periféricos	Qualidade da rede informática interna	Qualidade da ligação a outros edifícios camarários	Velocidade do acesso à <i>Internet</i>	Capacidade dos “servidores”.
CM Alandroal	Muito Boa	Muito Boa	Boa	Boa	Boa	Boa
CM Arraiolos	Boa	Boa	Boa	Muito Boa	Razoável	Razoável
CM Borba	Muito Boa	Boa	Muito Boa	Muito Boa	Boa	Boa
CM Estremoz	Boa	Muito Boa	Muito Boa	Boa	Boa	Boa
CM Évora	Boa	Boa	Boa	Boa	Boa	Boa
CM Mora	Boa	Razoável	Muito Boa	Muito Boa	Boa	Razoável
CM Mourão	Razoável	Razoável	Boa	Boa	Razoável	Razoável
CM Redondo	Muito Boa	Muito Boa	Boa	Boa	Boa	Muito Boa
CM Reg. de Monsaraz	Razoável	Boa	Boa	Muito Boa	Razoável	Boa
CM Vendas Novas	Boa	Razoável	Boa	Boa	Boa	Boa
CM Viana do Alentejo	Boa	Boa	Muito Boa	Boa	Boa	Razoável
CM Vila Viçosa	Boa	Boa	Razoável	Boa	Boa	Razoável

Fonte: elaboração própria

Dos resultados apresentados ressalta a evidência de que, segundo a avaliação das próprias câmaras municipais, o seu “parque informático” é globalmente “bom”, particularmente nos domínios da *qualidade da ligação a outros edifícios camarários* e da *qualidade da rede informática interna*. Ao facto não será alheio o investimento

realizado no âmbito da concretização do Projecto Évora Distrito Digital. É nos domínios da *velocidade do acesso à Internet* e da *capacidade dos servidores* que se registam maiores limitações em termos do conjunto dos seus equipamentos e/ou infra-estruturas de informação e comunicação, ainda que, no global, os níveis de avaliação sejam sempre positivos.

Das 12 câmaras municipais do distrito de Évora de que possuímos elementos constamos que há ainda um terço que não disponibiliza serviços/informações através da Intranet. Trata-se das câmaras de Alandroal, Viana do Alentejo e Vila Viçosa.

No quadro seguinte (Cf. Quadro 27) facilmente verificamos que as câmaras municipais dos concelhos de Borba de Mora são as que menos tipos de informação disponibilizam (Borba fá-lo designadamente em termos de “bases de dados” e “Contabilidade e Orçamento” e Mora apenas no que respeita a “legislação” e a “Actas de Reuniões de Câmara”). Por oposição, temos as câmaras municipais de Évora, Redondo e Mourão como as que mais tipos de informação disponibilizam internamente utilizando as suas redes informáticas (Intranet).

Quadro 27: Tipos de serviços/informações disponibilizadas internamente nas câmaras municipais do distrito de Évora através de intranet

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
CM ARR	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>			
CM BB							<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>					
CM EST	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>						
Cm EV	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
CM MORA								<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>
CM MOURÃO	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>							
CM RED	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
CM RM	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>						
CM VN	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>						

Fonte: elaboração própria

Nota: 1. Composição dos órgãos executivos e administrativos; 2. Organogramas; 3. Calendário de reuniões e eventos; 4. Contactos (telefone, fax, e-mail, etc); 5. Lista de FAQ's (perguntas mais frequentes feitas pelos munícipes); 6. Fórum de discussão; 7. Bases de dados; 8. Legislação; 9. Contabilidade e Orçamentos; 10. Política de Recursos Humanos; 11. *Shareware* (software de uso gratuito); 12. Acções de Formação Interna; 13. Informação sobre Sistema de Gestão da Qualidade ISO 9001; 14. Actas de Reuniões de Câmara.

Sim Não

Os tipos de informação mais disponibilizados pelas autarquias do distrito de Évora internamente, mediante meios electrónicos, respeitam sobretudo à “composição dos órgãos executivos e administrativos”, “organogramas”, “contactos”, “bases de dados”, “legislação” e “calendários de reuniões e eventos” (Cf. Quadro 28). Existe, porém, um conjunto significativo de tipos de informação que poucas câmaras

disponibilizam na sua Intranet: as actas das reuniões e câmara são disponibilizadas apenas por uma autarquia e os “fóruns de discussão” não são possibilitados por qualquer dos municípios através do uso das TIC.

Verificamos, assim, que, no geral, as câmaras municipais disponibilizam essencialmente informações que, podendo ser úteis à vida da organização, não potenciam, contudo uma discussão interna alargada.

Quadro 28: Serviços/informações através de Intranet pelas Câmaras Municipais do Distrito de Évora (n=9)

SERVIÇOS / INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS	n	% de Câmaras Municipais
1. Composição dos órgãos executivos e administrativos	7	77,8
2. Organogramas	7	77,8
4. Contactos (telefone, fax, e-mail, etc)	7	77,8
7. Bases de dados	7	77,8
8. Legislação	7	77,8
3. Calendário de reuniões e eventos	4	44,4
9. Contabilidade e Orçamentos	3	33,3
5. Lista de FAQ's (perguntas mais frequentes feitas pelos munícipes)	2	22,2
10. Política de Recursos Humanos	2	22,2
11. <i>Shareware</i> (software de uso gratuito)	2	22,2
12. Acções de Formação Interna	1	11,1
13. Informação sobre Sistema de Gestão da Qualidade ISO 9001	1	11,1
14. Actas Reuniões Câmara	1	11,1
6. Fórum de discussão	0	0

Fonte: elaboração própria

1.2.9.2. Iniciativas Para a «Sociedade da Informação»

Promover iniciativas no âmbito da «sociedade da informação» faz parte dos planos de acção de muitas autarquias na procura de estimularem a informação, a discussão, a formação em torno das TIC e a sua apropriação no quotidiano dos munícipes. Procurámos, na presente investigação, conhecer as dinâmicas das câmaras municipais do distrito de Évora neste domínio, quer internamente, ou seja, na promoção de actividades dirigidas aos seus colaboradores, quer externamente, através de iniciativas promovidas ou apoiadas pela autarquia tendo como público-alvo os seus munícipes.

Dados recolhidos¹⁵⁶ acerca do número de iniciativas desenvolvidas/promovidas directamente pela Câmara Municipal nos últimos 2 anos, na área das TIC/«Sociedade da Informação» (SI) que tivessem sido dirigidas aos seus trabalhadores, por um lado, e aos cidadãos, por outro, parecem revelar uma dinâmica pouco pró-activa.

No que respeita aos seus colaboradores/trabalhadores, são poucas as câmaras municipais que promoveram iniciativas, directa ou indirectamente potenciadoras do desenvolvimento da «sociedade da informação» (Cf. Quadro 29): em dois anos, apenas duas das doze câmaras municipais promoveram entre 1 e 2 exposições/mostras no domínio das TIC/«Sociedade da Informação». Há também poucas autarquias que, em dois anos, promoveram entre 3 a 6 iniciativas de qualquer tipo (apenas uma autarquia o fez relativamente a “campanhas de Informação/promoção das TIC/governo electrónico”, a “Inquéritos sobre a «Sociedade da Informação»/TIC” e a “formação”. De resto a “formação” é o único domínio em que as autarquias mais se empenharam nos últimos dois anos, com uma autarquia a assumir que promoveu ou apoiou mais de 10 iniciativas. cremos, do que conhecemos da realidade, que na base desta situação estará a circunstância de terem decorrido vários momentos de formação no âmbito da concretização do projecto EDD.

Quadro 29: Número de iniciativas das Câmaras Municipais na área das TIC/«Sociedade da Informação» dirigidas aos seus trabalhadores e aos cidadãos

Tipos de Iniciativas na área das TIC/«Sociedade da Informação»	Colaboradores					Cidadãos				
	0	1 a 2	3 a 6	7 a 10	+ de 10	0	1 a 2	3 a 6	7 a 10	+ de 10
1. Exposições/Mostras	10	2				11	1			
2. Congressos/ Conferências	10	1		1		9	3			
3. Formação	4	4	1	1	2	7	2	1	1	1
4. Campanhas de Informação/promoção das TIC/Governo Electrónico;	8	2	1		1	9	3			
5. Inquéritos sobre a «Sociedade da Informação»/TIC	9	1	1		1	12				

Fonte: elaboração própria

As câmaras municipais também não mostram uma actividade assinalável dirigida aos cidadãos/municípios no âmbito da «sociedade da informação». Quase todas (onze) admitem que no último biénio (anos 2008 e 2009) não promoveram qualquer exposição/mostra; nove não promoveram nem apoiaram congressos ou conferências,

¹⁵⁶ Em questionário, solicitámos às Câmaras Municipais que nos indicassem o número de iniciativas desenvolvidas/promovidas directamente pela Câmara Municipal nos últimos 2 anos, na área das TIC/Sociedade da Informação (SI) que tivessem sido dirigidas aos seus trabalhadores, por um lado, e aos cidadãos, por outro.

tantas quantas as que não se envolveram em qualquer campanha de informação/promoção das TIC ou do governo electrónico. Constata-se, ainda, que sete câmaras municipais não realizaram/apoiaram qualquer actividade de desenvolvimento de competências (formação) e que nenhuma delas se envolveu em inquéritos tendo como objecto de estudo a «sociedade da informação».

Em suma, constatamos um papel de fraca dinâmica das autarquias, pelo menos a nível de câmara municipal, na promoção de iniciativas dirigidas à população orientadas para a promoção da «sociedade da informação» nos seus territórios. Uma das razões desta situação pode radicar nos baixos níveis de adesão da população a este tipo de iniciativas, que dessa forma podem desmotivar os promotores das câmaras municipais. De facto, outros dados obtidos no nosso estudo (Cf. Quadro 30) revelam que as câmaras municipais fazem uma avaliação relativamente negativa da resposta dos munícipes às iniciativas propostas na área das TIC: das sete câmaras municipais que responderam à questão que apresentámos, apenas uma considera ter havido uma “adesão forte” a iniciativa(s) realizada(s), no caso específico “congressos/conferências”. Os restantes tipos de actividades tiveram adesão razoável ou mesmo fraca, inclusive tratando-se de formação ou campanhas de Informação/promoção das TIC/Governo Electrónico.

Quadro 30: Grau de adesão dos cidadãos às iniciativas na área das TIC promovidas pelas Câmaras Municipais

Tipos de Actividades	n	1	2	3
1. Exposições/Mostras	1		1	
2. Congressos/ Conferências	2	1		1
3. Formação	2	1	1	
4. Campanhas de Informação/promoção das TIC/Governo Electrónico;	2	1	1	
5. Inquéritos sobre a «Sociedade da Informação»/TIC	0			

Fonte: elaboração própria

Legenda: 1= Adesão Fraca; 2: Adesão Razoável; 3= Adesão Forte.

1.2.9.3. Competência Em TIC Instalada Nas Câmaras Municipais

A percepção das câmaras municipais do Distrito de Évora acerca da competência instalada nos seus serviços em termos de tecnologias da informação e da comunicação é positiva (Cf. Quadro 31). Para 50% das câmaras respondentes ao nosso questionário (6 câmaras municipais, a saber, Alandroal, Arraiolos, Borba, Évora, Redondo e Reguengos de Monsaraz), a competência é “boa” (Cf. Quadro 32). Cerca de 42% (5 autarquias: Estremoz, Mora, Mourão, Viana do Alentejo e Vila Viçosa)

admitem ter a competência “suficiente” e apenas uma autarquia (Vendas Novas), auto-avalia as suas competências em TIC com nota máxima (muito bom).

Quadro 31: Auto-avaliação das competências em TIC disponíveis nas câmaras municipais

	Número	%
Muito Boa	1	8,3
Boa	6	50,0
Suficiente	5	41,7
Total	12	100

Fonte: elaboração própria

Quadro 32: Auto-avaliação da competência em TIC disponíveis nas câmaras municipais

Câmara Municipal	Competência TIC Instalada
CM Vendas Novas	Muito Boa
CM Alandroal	Boa
CM Arraiolos	Boa
CM Borba	Boa
CM Évora	Boa
CM Redondo	Boa
CM Reguengos de Monsaraz	Boa
CM Estremoz	Suficiente
CM Mora	Suficiente
CM Mourão	Suficiente
CM Viana do Alentejo	Suficiente
CM Vila Viçosa	Suficiente

Fonte: elaboração própria

Um dos constrangimentos com que se confrontam várias autarquias respeita ao escasso número de colaboradores que trabalham na área das TIC. São seis as autarquias que enfrentam essa situação: (Arraiolos, Évora, Mora, Reguengos de Monsaraz, Viana do Alentejo e Vila Viçosa). Nestes casos, são diferentes as percepções acerca do impacto negativo da falta de recursos no trabalho da autarquia: enquanto Arraiolos, Évora, Reguengos de Monsaraz e Vila Viçosa assumem essa relação de afectação, já as câmaras de Mora, e Viana do Alentejo não percebem um condicionamento negativo das actividades da câmara municipal com a escassez de pessoal na área das TIC (Cf. Quadro 33).

Quadro 33: Escassez de pessoal na área das TIC e condicionamento negativo sobre o desenvolvimento das actividades da câmara municipal

	Sim	Não	Afecta negativamente o trabalho?
CM Alandroal		x	
CM Arraiolos	x		Sim
CM Borba		x	
CM Estremoz		x	
CM Évora	x		Sim
CM Mora	x		Não
CM Mourão		x	
CM Redondo		x	
CM Reg. de Monsaraz	x		Sim
CM Vendas Novas		x	
CM Viana do Alentejo	x		Não
CM Vila Viçosa	x		Sim
TOTAL:	6	6	-

Fonte: elaboração própria

1.2.9.4. Presença Na *Internet*

A presença na *Internet* é, hoje, fundamental para as autarquias de todo o país. Todas as câmaras municipais dispõem de presença na *web*. Visibilidade, notoriedade, comunicação bi-direccional com os seus públicos, eis algumas das razões que levam estas entidades a investirem nos sítios virtuais da *world wide web* (Cf. Quadro 34).

Quadro 34: Razões de 1ª, 2ª e 3ª ordem para as câmaras municipais manterem um sítio na *Internet*

Razões de 1ª Ordem		Razões de 2ª Ordem		Razões de 3ª Ordem	
Razões	Nº de CM's	Razões	Nº de CM's	Razões	Nº de CM's
Divulgar informação institucional da C.M.	6	Divulgar informação institucional da C.M.	4	Promover o turismo e a cultura	3
Estreitar o relacionamento entre o poder local e os cidadãos	3	Promover o desenvolvimento socioeconómico do concelho	3	Promover o desenvolvimento socioeconómico do concelho	3
Promover o turismo e a cultura	2	Divulgar a agenda cultural/desportiva e outras actividades	2	Divulgar a agenda cultural/desportiva e outras actividades	2
Divulgar a agenda cultural/desportiva e outras actividades	1	Disponibilização de serviços <i>online</i> dirigidos aos clientes da autarquia	2	Estreitar o relacionamento entre o poder local e os cidadãos	2
		Estreitar o relacionamento entre o poder local e os cidadãos	1	Promover as tecnologias de informação e comunicação junto dos munícipes	2
				Disponibilização de serviços <i>online</i> dirigidos aos clientes da autarquia	1

Fonte: elaboração própria

No caso concreto das câmaras municipais do Distrito de Évora as razões são, obviamente diversas¹⁵⁷. Há contudo, uma certa regularidade. Como razões de primeira ordem, 50% das autarquias respondentes (seis) aponta a necessidade de “divulgar informação institucional” e 25% (3 autarquias) referem o interesse em “estreitar o relacionamento entre o poder local e os cidadãos”. Das restantes, duas câmaras consideram que a primeira razão foi “promover o turismo e a cultura” e a outra considera que a principal razão para estar na *web* funda-se no objectivo de “divulgar a agenda cultural/desportiva e de outras actividades”.

As principais razões de segunda ordem são, por ordem decrescente, as seguintes: “divulgar informação institucional da câmara municipal” (4 câmaras), “promover o desenvolvimento socioeconómico do concelho” (3 câmaras). Finalmente, refira-se que as duas principais razões de terceira ordem para a presença das câmaras municipais do distrito de Évora na *Internet* são “promover o turismo e a cultura” e “promover o desenvolvimento socioeconómico do concelho”.

No âmbito do projecto EDD, os sítios *web* de todas as câmaras municipais envolvidas sofreram algumas, senão muitas, alterações, por vezes radicais e nem sempre percebidas como melhoria. Apesar dessa reformulação, cinco câmaras municipais assumem já ter realizado novas alterações no seu sítio *Internet*: Évora, Mourão, Redondo, Reguengos de Monsaraz e Vila Viçosa (Cf. Quadro 35). Os motivos e a natureza dessas alterações foi diverso, como pode constatar-se. Verificam-se alterações a nível de disponibilização/actualização de informação/conteúdos (Évora, Mourão, Reguengos de Monsaraz e Vila Viçosa) mas também a nível da própria estrutura do sítio (Évora, Reguengos de Monsaraz e Vila Viçosa) ou mesmo de novos serviços aos munícipes, na óptica da desmaterialização (realização *em linha*) (caso de Redondo).

¹⁵⁷ Mediante questionário, solicitámos o seguinte às câmaras municipais: “avalie as razões que determinam a existência do sítio (*site*) *Internet* da sua Câmara Municipal, ordenando as razões apresentadas [atribua o número 1 à principal razão e 2, 3, ... n às seguintes, por ordem de importância].

Quadro 35: Câmaras Municipais que procederam a alterações no seu sítio *Internet* desde o término do Projecto Évora distrito Digital

CÂMARA MUNICIPAL	RESPOSTA	DESCRIÇÃO DAS ALTERAÇÕES
CM Alandroal	Não	---
CM Arraiolos	Não	---
CM Borba	Não	---
CM Estremoz	Não	---
CM Évora	Sim	Adição, na estrutura base, de mecanismo de promoção de eventos temporários mais relevantes (janela pop-up no browser). Actualização regular de informação de vários géneros. Inclusão, via hiperligação, de sistema de consulta e pesquisa de actas e editais municipais.
CM Mora	Não	---
CM Mourão	Sim	Actualização regular de informação de vários géneros (concursos, editais, regulamentos, informações úteis).
CM Redondo	Sim	Disponibilização de serviços online.
CM Reg. de Monsaraz	Sim	Introdução de novas áreas de conteúdos e novos conteúdos.
CM Vendas Novas	Não	---
CM Viana do Alentejo	Não	---
CM Vila Viçosa	Sim	Inserção periódica de informação. Tratamento de imagens. Reorganização de diversos conteúdos.

Fonte: elaboração própria

Todas as câmaras municipais do distrito de Évora disponibilizam na *Internet* “informações úteis”, como contactos, composição dos órgãos executivos e organogramas (Cf. Quadro 36).

Quadro 36: Tipos de informação disponibilizada nos sítios *Internet* das Câmaras Municipais, por Câmara Municipal

	Tipo de informação disponibilizada														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
CM Alandroal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>			
CM Arraiolos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>								
CM Borba	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>									<input checked="" type="checkbox"/>			
CM Estremoz	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>									
CM Évora	<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>							
CM Mora	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>			
CM Mourão	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
CM Redondo	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>										
CM Reg. de Monsaraz	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
CM Vendas Novas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
CM Viana do Alentejo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>			
CM Vila Viçosa	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>			

Fonte: elaboração própria

Legenda: 1. Contactos (ex: telefone, fax, correio electrónico, etc); 2. Composição dos órgãos executivos; 3. Organogramas; 4. Legislação; 5. Base(s) de dados; 6. Calendário de reuniões e eventos; 7. Informação sobre contabilidade e orçamentos; 8. Sugestões dos cidadãos e/ou das empresas; 9. Shareware e/ou Freeware e/ou "software aberto"; 10. Lista de FAQ (perguntas mais frequentes); 11. Política de recursos humanos do município; 12. Actas/principais decisões tomadas; 13. Outra: "Inf. turística, patrimonial e de actividades económicas"; 14. Outra: "Inf. sócio-educativa, cultural e desportiva"; 15. Outra: "Notícias sobre o Município".

Sim Não

Além das “informações úteis” (como contactos, composição dos órgãos executivos e organogramas) o tipo de informações mais disponibilizados pelas câmaras municipais respeita a *actas/informações sobre as principais decisões tomadas e nos calendários de reuniões e eventos* (ambos os tipos de informação disponível em 10 das 12 câmaras municipais). A disponibilização deste tipo de informação pode entender-se no quadro do esforço das autarquias por reforçarem mecanismos de transparência quanto aos processos de tomada de decisão e potenciação das formas de participação, ainda que incipiente, dos munícipes nos processos de gestão, da autarquia, algo que as tecnologias podem, efectivamente, facilitar, se acompanhadas das políticas adequadas.

Entendemos, por isso, conhecer o tipo de actividades que podem ser realizadas pelos serviços da Câmara Municipal através da *Internet* e quais os Serviços ou funcionalidades disponíveis aos clientes/cidadãos e/ou empresas no sítio da *Internet* da sua Câmara Municipal.

Relativamente ao primeiro aspecto, constatámos que os serviços de todas as câmaras municipais do distrito de Évora (que responderam ao nosso inquérito) têm acesso a “envio/recepção de correio electrónico” e a “procura e recolha de informação/documentação” e que apenas uma das doze autarquias não possibilita a “troca electrónica de ficheiros” através da rede Web (Cf. Quadro 37).

Quadro 37: Actividades que podem ser realizadas pelos serviços da Câmara Municipal através da *Internet*

Actividades realizadas através da <i>Internet</i>	n	% Câmaras M.
1. Envio/recepção de correio electrónico	12	100,0
2. Procura e recolha de informação/documentação	12	100,0
3. Troca electrónica de ficheiros	11	91,7
4. Consulta de catálogos de aprovisionamento	7	58,3
5. Divulgação de bens e serviços da Câmara Municipal	9	75,0
6. Comunicação externa com outros Municípios, Juntas de Freguesia e Organismos da A.P. Central	8	66,7
7. Acesso a bases de dados	8	66,7
8. Interface com o cidadão	7	58,3
9. Desburocratização de procedimentos	7	58,3
10. Compras electrónicas	7	58,3
11. Venda de bens e/ou serviços da Câmara Municipal	2	16,7

Fonte: elaboração própria

Três quartos das câmaras municipais (9 câmaras) promovem a “divulgação de bens e serviços da Câmara Municipal”. Refira-se que um número significativo de câmaras do distrito de Évora (sete) possibilitam o “interface” com os cidadãos, tantas quantas as

que potenciam a “desburocratização de procedimentos” e as “compras electrónicas”, aspectos essenciais do governo electrónico local. Como pode ver-se em detalhe no Quadro 38, as câmaras municipais de Borba e de Redondo possibilitam a “venda de bens e/ou serviços da Câmara Municipal”.

Quadro 38: Actividades que podem ser realizadas pelos serviços da Câmara Municipal através da *Internet*, por Câmara Municipal.

	Actividades que podem ser realizadas através da <i>Internet</i>										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
CM Alandroal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Arraiolos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Borba	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
CM Estremoz	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Évora	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Mora	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Mourão	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Redondo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
CM Reg. de Monsaraz	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Vendas Novas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Viana do Alentejo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Vila Viçosa	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>									

Fonte: elaboração própria

Legenda: 1. Envio/recepção de correio electrónico; 2. Procura e recolha de informação/documentação; 3. Troca electrónica de ficheiros; 4. Consulta de catálogos de aprovisionamento; 5. Divulgação de bens e serviços da Câmara Municipal; 6. Comunicação externa com outros Municípios, Juntas de Freguesia e Organismos da A.P. Central; 7. Acesso a bases de dados; 8. Interface com o cidadão; 9. Desburocratização de procedimentos; 10. Compras electrónicas; 11. Venda de bens e/ou serviços da Câmara Municipal.

Sim Não

Praticamente todas as câmaras municipais afirmam que permitem o “download e impressão de formulários” aos clientes/cidadãos e/ou empresas, situação típica de uma fase de fraca *maturidade* no que respeita ao governo electrónico local (apenas a autarquia de Borba não o faz) (Cf. Quadro 38). Os restantes tipos de actividades mais facilitadas através das redes informáticas consistem em informação através de “subscrição de *newsletters*” (cerca de 67% das autarquias), “Inquéritos aos cidadãos” (realizados por cerca de 58% das câmaras), e, ainda, “processos de consulta pública” e “subscrição electrónica de jornais ou notícias seleccionadas”, permitidas por cerca de 42% das câmaras do distrito de Évora. Reparemos que um conjunto de serviços ou funcionalidades importantes para potenciarem a interacção das câmaras municipais com os cidadãos são disponibilizados por muito poucas autarquias: o “pedido de recolha de lixo, limpeza de ruas” é disponibilizado por duas (Évora e Reguengos de Monsaraz), enquanto apenas uma (Mourão) oferece “fóruns de discussão entre o executivo camarário e os cidadãos” (Cf. Quadro 39).

Quadro 39: Serviços ou funcionalidades disponibilizadas aos clientes/cidadãos e/ou empresas pelas Câmaras Municipais no seu sítio *Internet*

Serviços ou funcionalidades disponíveis	n	% de Câmaras M.
1. Download e impressão de formulários	11	91,7
2. Subscrição de <i>newsletters</i>	8	66,7
5. Inquéritos aos cidadãos	7	58,3
3. Processos de consulta pública (ex. PDM)	5	41,7
15. Subscrição electrónica de jornais ou notícias seleccionadas	5	41,7
4. Apoio ao utilizador (ex. Lista de FAQ, <i>helpdesk</i> , etc.)	4	33,3
10. Plataformas de votação <i>online</i>	4	33,3
9. Encomenda de material referente ao Município (ex. brochuras, planos locais, mapas, etc.)	3	25
14. Utilização personalizada do sítio na <i>Internet</i> (ex. menu personalizado, notícias, etc.)	3	25
6. Preenchimento e submissão <i>online</i> de formulários	2	16,7
7. Acompanhamento de processos de obras particulares	2	16,7
8. Pedido de recolha de lixo, limpeza de ruas	2	16,7
11. Fóruns de discussão entre o executivo camarário e os cidadãos	1	8,3
12. Pagamentos <i>online</i> através do sítio na <i>Internet</i>	1	8,3
17. Outra: “Subscrição de serviços para recepção e envio de informação via SMS”	1	8,3
13. Transmissão, através de videoconferência, das reuniões e sessões camarárias	0	0
16. Visionamento de dados pessoais em bases de dados administrativas (ex. listas de espera, impostos, registo de edifícios)	0	0

Fonte: elaboração própria

Uma análise mais detalhada dos dados permite-nos verificar que são as câmaras de Évora, Redondo e Mourão que disponibilizam serviços/funcionalidades mais diversificadas no seu sítio *Internet* (Cf. Quadro 40). Ao invés, a Câmara Municipal de Viana do Alentejo assume disponibilizar exclusivamente a possibilidade de efectuar “download e impressão de formulários”. Muitas das funcionalidades ou serviços apresentados não são oferecidos por qualquer ou pela maioria das câmaras municipais, o que mostra bem do caminho que as autarquias do distrito de Évora têm por percorrer até atingirem níveis de interacção bidireccional com os clientes/municípes através de tecnologias capazes de concretizarem mais plenamente as potenciais vantagens do governo electrónico local.

Quadro 40: Serviços ou funcionalidades disponíveis aos clientes/cidadãos e/ou empresas no sítio da *Internet*, por Câmara Municipal.

	Funcionalidades disponíveis																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
CM Alandroal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>										<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Arraiolos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>									<input checked="" type="checkbox"/>			
CM Borba		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Estremoz	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>												
CM Évora	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>								<input checked="" type="checkbox"/>				
CM Mora	<input checked="" type="checkbox"/>																
CM Mourão	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Redondo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Reg. de Monsaraz	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>			
CM Vendas Novas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>										<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Viana do Alentejo	<input checked="" type="checkbox"/>																
CM Vila Viçosa	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>							<input checked="" type="checkbox"/>							

Fonte: elaboração própria

Legenda: 1. *Download* e impressão de formulários; 2. Subscrição de *newsletters*; 3. Processos de consulta pública (ex. PDM); 4. Apoio ao utilizador (ex. Lista de *FAQ*, *helpdesk*, etc.); 5. Inquéritos aos cidadãos; 6. Preenchimento e submissão *online* de formulários; 7. Acompanhamento de processos de obras particulares; 8. Pedido de recolha de lixo, limpeza de ruas; 9. Encomenda de material referente ao Município (ex. brochuras, planos locais, mapas, etc.); 10. Plataformas de votação *online*; 11. Fóruns de discussão entre o executivo camarário e os cidadãos; 12. Pagamentos *online* através do sítio na *Internet*; 13. Transmissão, através de videoconferência, das reuniões e sessões camarárias; 14. Utilização personalizada do sítio na *Internet* (ex. menu personalizado, notícias, etc.); 15. Subscrição electrónica de jornais ou notícias seleccionadas; 16. Visionamento de dados pessoais em bases de dados administrativas (ex. listas de espera, impostos, registo de edifícios); 17. Outra: “Subscrição de serviços para recepção e envio de informação via SMS”.

Outras fragilidades das autarquias do distrito em causa respeitam a requisitos de segurança e de protecção da privacidade. Conforme podemos constatar no (Cf. Quadro 41), cinco das câmaras respondentes não disponibilizam totalmente no seu sítio *Internet* requisitos de “protecção de dados pessoais”, sete não fazem “aferição do grau de satisfação dos utilizadores” com o sítio, seis não têm o seu sítio concebido com opções de acessibilidade¹⁵⁸ e dois terços das câmaras (oito) não tem “capacidade para garantir transacções seguras”. Dos requisitos apresentados, as câmaras de Arraiolos e Reguengos de Monsaraz não contemplam nos seus sítios qualquer deles.

Estas conclusões traduzem uma realidade que dificulta sobremaneira a acção das câmaras municipais no sentido de atingirem os níveis mais elevados de maturidade na área do governo electrónico local, um indicador de desenvolvimento ao qual as autarquias do país estão hoje atentas, desde que em 1999 a Universidade do Minho iniciou o processo de aferição à escala nacional (Santos e Amaral, 2000).

¹⁵⁸ Opções para acesso a pessoas com necessidades especiais.

Quadro 41: Requisitos totalmente contemplados no sítio da *Internet*, por Câmara Municipal

	Requisitos			
	1	2	3	4
CM Alandroal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
CM Arraiolos				
CM Borba			<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Estremoz	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Évora	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
CM Mora				
CM Mourão	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
CM Redondo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Reg. de Monsaraz				
CM Vendas Novas	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Viana do Alentejo		<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Vila Viçosa	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: elaboração própria

Legenda: 1. Protecção de dados pessoais; 2. Aferição do grau de satisfação dos utilizadores; 3. Acessibilidade para cidadãos com necessidades especiais; 4. Capacidade para garantir transacções seguras.

As próprias câmaras municipais parecem ter noção desta realidade. Convidadas a posicionarem-se relativamente aos quatro níveis de maturidade usualmente considerados naqueles estudos, nenhuma delas assume o nível 4 e apenas duas (Évora e Redondo) consideram que se encontram no nível 3 (tramitação) - Cf. Quadro 42. As restantes assumem encontrarem-se ainda no nível 2 (interacção).

Quadro 42: Nível mais elevado de maturidade em governo electrónico local, segundo a percepção das Câmaras Municipais

Câmaras Municipais	Níveis Maturidade
CM Évora	3 - Tramitação
CM Redondo	3 - Tramitação
CM Alandroal	2 - Interacção
CM Borba	2 - Interacção
CM Estremoz	2 - Interacção
CM Mora	2 - Interacção
CM Mourão	2 - Interacção
CM Reg. de Monsaraz	2 - Interacção
CM Vendas Novas	2 - Interacção
CM Viana do Alentejo	2 - Interacção
CM Vila Viçosa	2 - Interacção
CM Arraiolos	1 - Informativo

Fonte: elaboração própria

Ainda assim, parece acontecer que estas percepções, recolhidas em 2008, sejam demasiado animadoras. Segundo o *V Estudo da Presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas*, realizado em 2007 e publicado um ano depois (Santos e

Amaral, 2008)¹⁵⁹, das 14 câmaras municipais do distrito de Évora apenas uma (Redondo) satisfazia condições para atingirem o nível 3 de maturidade em governo electrónico local (tramitação de processos, que implica interacção entre serviços camarários e cidadãos através das TIC) e três alcançava o nível 2 (Reguengos de Monsaraz Mora e Arraiolos), ou seja, um nível caracterizado pela possibilidade de “download de formulários”. As restantes 12 autarquias não passavam do nível 1 (“publicação da informação”).

1.2.9.5. Vantagens E Desvantagens Das Parcerias

A opinião geral das câmaras municipais do distrito de Évora é muito favorável ao trabalho articulado, do qual resultam várias sinergias. Elas reconhecem que a “informação, o “esclarecimento”, a “troca de ideias e de experiências”, designadamente de “boas-práticas”, foram, claramente, das maiores vantagens do trabalho realizado no âmbito do EDD em actividades relacionadas com o governo electrónico local (Cf. Quadro 43). Além destes aspectos de domínio da partilha da informação e do conhecimento, outras vantagens normalmente associadas às parcerias também foram referidas por algumas autarquias do distrito de Évora, tais como os efeitos de economia de escala, a agilização de contactos e a possibilidade de constituição de uma “comunidade de conhecimento” especializado entre os técnicos TIC das câmaras municipais.

¹⁵⁹ O modelo de avaliação usado por investigadores do GÁVEA – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Universidade do Minho) baseia-se no “Método de Avaliação Externa de *Web Sites* dos Organismos da Administração Directa e Indirecta do Estado” (Santos et al, 2000), que é constituído por um conjunto de critérios e indicadores organizados conforme o modelo *eEurope*. Os sítios *Web* das câmaras municipais são classificados em quatro níveis de maturidade, de acordo com o nível de desenvolvimento dos serviços disponibilizados aos cidadãos e às empresas. No nível 1, mais baixo da escala, o modelo *estuda* a informação disponibilizada pelas câmaras municipais, a sua actualidade, as facilidades de navegação e a acessibilidade do sítio *Web*. No nível 2, considera-se a disponibilização de formulários relativos aos serviços que as câmaras municipais disponibilizam para *download* pelo cidadão. O nível 3 atribui-se a entidades que possibilitam interacção em dois sentidos entre a autarquia e o cidadão, nomeadamente com a possibilidade de *download* e *upload* de formulários, com e sem autenticação, acompanhamento do estado dos processos e existência de meios de comunicação nos dois sentidos. Finalmente, o nível 4 distingue os sítios que revelam maior maturidade. É atribuído às câmaras municipais que oferecem serviços que possibilitam a transacção entre o cidadão e a câmara municipal e incluem a submissão, o acompanhamento, a decisão, a entrega e o pagamento. Ver estudo em Santos e Amaral (2008).

Quadro 43: Vantagens decorrentes do trabalho em parceria, no âmbito do governo electrónico local

Câmara Municipal	Vantagens do trabalho em parceria
Alandroal	Troca de ideias e experiências entre pessoas da mesma área, procura de soluções para a resolução de problemas comuns.
Arraiolos	Infra-estrutura de fibra óptica que se conseguiu. Evolução do <i>hardware</i> da câmara municipal. Criação do <i>webserver</i> . Possibilidade, não aproveitada, de criação de uma comunidade de técnicos pertencentes a diferentes organizações.
Borba	A partilha de experiências, a agregação de compras e de formação.
Estremoz	Troca de experiências com outras instituições. Partilha de informação entre os vários pares.
Évora	Em geral destaca-se a partilha de experiências e «boas-práticas» instituídas nas diversas entidades, num contexto de salutar reflexão. Também se evidenciaram outras vantagens clássicas do associativismo nestes contextos, tais como economia de escala e constituição de sinergias.
Mora	Melhor esclarecimento sobre diversas questões.
Mourão	A partilha de experiências e conhecimentos, aquisição de equipamentos e serviços de modo mais competitivo.
Redondo	Troca de ideias e sugestões, levou a um maior entrosamento entre os vários serviços da câmara municipal do qual também resultou num maior conhecimento por parte dos funcionários na área das TIC.
Reguengos de Monsaraz	O reconhecimento da necessidade de todos municípios terem de se preparar tecnologicamente a fim de se capacitarem para implementar interações com os municípios no âmbito do governo electrónico.
Vendas Novas	Um melhor conhecimento das boas práticas exercidas em alguns Municípios e entidades directamente envolvidas, bem como troca de experiências com vista à implementação de alguns recursos mais complexos.
Viana do Alentejo	Troca de experiências e conhecimentos.
Vila Viçosa	Ganhos significativos na implementação TIC na autarquia e agilização nos contactos intra e intermunicipais.

Fonte: elaboração própria

Relativamente às soluções inovadoras (“boas-práticas”) de governo electrónico local (Cf. Quadro 44), as câmaras municipais destacam aspectos muito diversificados, essencialmente de natureza técnica/tecnológica, mas também de natureza organizacional/gestão de processos internos, a saber:

Dimensão “técnica/tecnológica”:

- Utilização de *software* livre;
- Política de autenticação, aliada às regras de segurança de grupos;
- Difusão / utilização de documentos e impressos em formato digital;
- Rede estruturada, Intranet;
- Projectos em fase de implementação, designadamente VoIP¹⁶⁰, *webservices* e balcão único.

¹⁶⁰ Abreviatura para “Voz sobre IP” (ou telefonia IP, telefonia *Internet*, telefonia em banda larga e voz sobre banda larga). Trata-se de usar a *Internet* ou qualquer outra rede de computadores, para substituir a utilização dos telefones convencionais ligados a uma rede telefónica externa.

Dimensão “processos de informação, gestão e avaliação da qualidade”:

- Implementação do “balcão único”;
- Certificação do Gabinete de Informática e Organização, segundo a Norma de Qualidade ISO 9001/200;
- Sistema de Gestão da Qualidade, segundo a norma ISSO 9001;
- Comunicação de dados e contactos intermunicipais.

Quadro 44: “Boas-práticas” de governo electrónico local ocorridas durante o projecto EDD, segundo a percepção das câmaras municipais

Câmara Municipal	Soluções inovadoras (“boas-práticas”) de governo electrónico local
Alandroal	<i>Utilização da aplicação do urbanismo: implementação do balcão único.</i>
Arraiolos	<i>A opção estratégica pela utilização de software livre, suportada internamente.</i>
Estremoz	<i>Política de autenticação, aliada às regras de segurança de grupos. Certificação do Gabinete de Informática e Organização, segundo a Norma de Qualidade ISSO 9001/200, onde se destacam alguns procedimentos, como: planos de manutenção de Hardware anuais e políticas bem definidas para backup's.</i>
Évora	<i>A implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade, segundo a norma ISO 9001 – visando satisfazer «clientes», melhorando continuamente -, em muito assente nos Serviços Online de Évora (SOLE) – projecto decorrente do EDD -, aproveitando e até reforçando a dinâmica de reengenharia de processos internos preconizada pelo EDD.</i>
Mora	<i>A difusão / utilização de documentos e impressos em formato digital.</i>
Redondo	<i>A introdução do Balcão único.</i>
Reguengos de Monsaraz	<i>Rede estruturada, Intranet, projectos em fase de implementação, designadamente VOIP, webservices e balcão único.</i>
Vendas Novas	<i>Essencialmente ao nível de comunicações de dados, a aposta feita na infra-estrutura de rede permitiu a partilha de informação e de conhecimento entre os diversos serviços do município que se encontram dispersos no concelho. Hoje em dia é possível aceder às diversas aplicações informáticas partilhando uma mesma infra-estrutura, permitindo ao mesmo tempo mais segurança e uma gestão mais eficaz e eficiente na gestão do parque informático assim como dos acessos à Internet.</i>
Viana do Alentejo	<i>Agilização de Processos.</i>
Vila Viçosa	<i>Acima de tudo, o estabelecimento dos contactos intramunicipais.</i>

Fonte: elaboração própria

Algumas câmaras (cinco das 12) identificam aspectos menos positivos que decorreram do trabalho realizado no seio da parceria (Cf. Quadro 45) em actividades relativas ao governo electrónico local. A harmonização de estrutura das *home page* (sítios *Internet* das câmaras municipais), é referida pelas câmaras de Vendas Novas, Évora e Arraiolos, sendo que esta sinaliza também uma “perda de controlo” da informação disponível nos servidores Web por parte das autarquias.

Quadro 45: Desvantagens decorrentes do trabalho em parceria, no âmbito do governo electrónico local

Câmara Municipal	Desvantagens do trabalho em parceria
Alandroal	<i>Não há desvantagens a apontar.</i>
Arraiolos	<i>Harmonização da estrutura da "home page" dos municípios. Limitações ao controlo do webserver por parte das autarquias. Tentativa de entregar a infra-estrutura tecnológica à Microsoft.</i>
Évora	<i>Em certas circunstâncias, talvez tenha sido prejudicial a tentativa mais extremista de normalização de práticas e soluções, considerando-se - erradamente, no nosso ponto de vista - que o universo de instituições envolvidas e suas realidades associadas é homogéneo (não considerando, portanto, as especificidades funcionais). Destaca-se ainda que, muitas soluções agora encontradas e consideradas normalizadas, mesmo assumindo que no presente são muito consensuais, podem, no futuro, condicionar respostas isoladas a necessidades isoladas das instituições, dificultando muito, ou até impedindo medidas criativas que não reúnam consensos fáceis.</i>
Mourão	<i>Número elevado de organizações existente dificultou, por vezes, o consenso.</i>
Vendas Novas	<i>O facto de nem sempre as especificidades de cada organização serem tidas em conta, já que os Municípios têm características próprias quer em termos de contexto quer em termos de recursos disponíveis (humanos, técnicos e financeiros).</i>

Fonte: elaboração própria

Dados os objectivos do projecto EDD, directa ou indirectamente relacionados com o desenvolvimento no governo electrónico local, esperava-se que a concretização deste projecto impulsionasse definitivamente as câmaras municipais para novos níveis de “maturidade” neste domínio. Os dados recolhidos acerca de diversas realizações facilitadoras e promotoras do governo electrónico local mostram-nos que as câmaras ficaram aquém do desejado neste aspecto. Efectivamente, o grau de satisfação das câmaras municipais é mais elevado em realizações relacionadas com o *back-office* do que com o *front-office*, ou seja, com o contacto directo com os cidadãos¹⁶¹.

O Quadro 46 mostra que os maiores graus de satisfação das câmaras respondentes (valores mais altos na coluna “hierarquia de médias”) são atribuídos a realizações como “disponibilização de um serviço de *e-mail* para todos os Directores, Técnicos e administrativos dos municípios”, “maior partilha de informação entre os diversos serviços/departamentos internos dos municípios”, “maior cooperação entre os diversos serviços/departamentos internos dos municípios”. Em quarta posição surge o grau de satisfação com a “disponibilização *online* das tabelas de taxas e licenças”, uma componente informativa básica para os cidadãos que pretendam usar as tecnologias para interagir com a autarquia. Outras realizações neste domínio de disponibilização *online* de informação surgem nos últimos lugares do *ranking* de “hierarquia de médias”, o que revela que as câmaras municipais do distrito de Évora não consideram ter havido particular sucesso neste tipo de realizações com o

¹⁶¹ Os dados foram recolhidos a partir da resposta à seguinte questão do questionário: “Avalie o grau de satisfação da sua Câmara Municipal com as realizações abaixo apresentadas, iniciadas ou desenvolvidas no âmbito do projecto *Évora Distrito Digital*. [Considere a escala: 1= nada satisfeito; 2=pouco satisfeito; 3=satisfeito; 4= muito satisfeito; 5=totalmente satisfeito]”. Em Anexo3 pode consultar-se gráfico com as respostas de cada câmara municipal.

projecto EDD - referimo-nos às disponibilizações, *online*, aos cidadãos/clientes e às empresas de “todos os formulários e a informação sobre os respectivos procedimentos de preenchimento” de “informação sobre o estado dos processos de licenciamento de obras” e de um “serviço para pagamento *online* de taxas e licenças”.

Quadro 46: Grau de satisfação (hierarquia de médias) das Câmaras Municipais com as realizações relativas ao governo electrónico local iniciadas ou desenvolvidas no âmbito do projecto *Évora Distrito Digital*.

Realizações relativas ao governo electrónico local	Hierarquia de Médias	Dimensões
• Foi disponibilizado um serviço de e-mail para todos os Directores, Técnicos e administrativos dos municípios.	8,54	B
• Conseguiu-se maior partilha de informação entre os diversos serviços/departamentos internos dos municípios.	7,54	B
• Conseguiu-se maior cooperação entre os diversos serviços/departamentos internos dos municípios.	6,92	B
• Foram disponibilizadas <i>online</i> as tabelas de taxas e licenças;	5,83	B
• Foram mobilizados/comprometidos todos os funcionários e as chefias no processo de mudança.	5,79	A
• Foram introduzidas melhorias nos fluxos de processos de trabalho.	5,38	A
• Foi realizada uma adequação dos procedimentos administrativos às solicitações dos cidadãos.	5,00	A
• Foram disponibilizados <i>online</i> , aos cidadãos/clientes e às empresas, todos os formulários e a informação sobre os respectivos procedimentos de preenchimento.	5,00	B
• Foi disponibilizada <i>online</i> informação sobre o estado dos processos de licenciamento de obras.	3,00	B
• Foi disponibilizado um serviço para pagamento <i>online</i> de taxas e licenças.	2,00	B

Fonte: elaboração própria

Legenda: Dimensão A = A nível do *back-office*; Dimensão B = A nível do *front-office*

Nota: Teste de Friedman (n= 12; Chi-Square= 56,29; df= 9; sig.= 0,000)

Com o objectivo de caracterizarmos a situação do passado recente e do presente do governo electrónico local, componente fundamental do *diagnóstico orientado* que nos propusemos empreender, considerámos fundamental reunir informação acerca das prioridades de actuação mantidas pelas câmaras municipais até ao presente, e da importância que lhe atribuem¹⁶².

Começamos a análise por um olhar global em torno das dimensões que construímos para agregar as várias prioridades de actuação das câmaras municipais (A= Modernização/adequação dos Equipamentos e Infra-estruturas; Dimensão B= Aumento

¹⁶² Tal intento motivou a seguinte pergunta no questionário da investigação: “avalie o grau de importância que as seguintes (possíveis) prioridades de actuação tiveram, até ao presente, na sua instituição. [considere a escala: 0= nada importante; 1=pouco importante; 2=moderadamente importante; 3=muito importante; 4= extremamente importante]”

da eficácia e eficiência dos serviços; C= Ampliação da democracia/participação dos cidadãos e das empresas). Os dados recolhidos (Cf. Quadro 47) revelam que as prioridades de actuação mais valorizadas pelo conjunto das autarquias, se exceptuarmos a prioridade com maior hierarquia de médias, respeitam à “dimensão B”, ou seja, 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 últimas sete prioridades de actuação, 5 respeitam a esta dimensão, a saber: “Facilitar a interacção das pessoas/grupos social e economicamente mais "afastados" da administração do município”; “Favorecer a participação das organizações da "sociedade civil" na discussão dos assuntos de interesse municipal”; “Divulgar e/ou promover (junto da população e das empresas) o processo de governo electrónico do município”; “Desenvolver um programa de apoio ao apetrechamento tecnológico de cidadãos e/ou empresas” e “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”).

Um olhar mais detalhado mostra-nos que a maior prioridade de actuação das câmaras tem sido “melhorar a Infra-estrutura em TIC/capacidade tecnológica interna” (média = 18,21). Logo de seguida, encontra-se a preocupação de “envolver (mais) todos os colaboradores da autarquia no processo de mudança” (média = 17,42). Ou seja: investimento, primeiro na tecnologia, e, depois, a aposta nas pessoas, na sensibilização para a importância do seu envolvimento nos processos de mudança associados à introdução de tecnologia nos processos de trabalho. Nesta linha, veja-se que ocupa certa posição de destaque a prioridade dada à “elevação do “nível de competências dos colaboradores/funcionários na área dos serviços de governo electrónico” (média = 14,71).

Os resultados parecem revelar a dificuldade de articulação (de tecnologias e de processos) das câmaras municipais com outras entidades. Reparemos que ocupam posições modestas no *ranking* das prioridades de actuação das autarquias os aspectos relativos à interoperabilidade com outros sistemas e entidades (média =11,42) e ao “envolvimento das Juntas de Freguesia nos processos de governo electrónico” (média = 13,71).

Quadro 47: Prioridades de actuação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora no domínio do Governo Electrónico Local até à actualidade

Prioridades de Actuação	Hierarquia de Médias	Dimensões
• Melhorar a Infra-estrutura em TIC/capacidade tecnológica interna (Câmara Municipal).	18,21	A
• Envolver (mais) todos os colaboradores da autarquia no processo de mudança.	17,42	B
• Racionalizar os custos de comunicações.	15,75	B
• Reforçar a segurança e a confidencialidade dos dados dos clientes/cidadãos	15,33	B
• Adaptar os serviços de retaguarda (<i>back-office</i>) aos novos canais de relacionamento do município com os seus clientes (<i>integrar processos</i>).	14,88	B
• Elevar o nível de competências dos colaboradores/funcionários na área dos serviços de governo electrónico.	14,71	B
• Aumentar a transparência dos processos na prestação de serviços aos clientes/cidadãos (potenciando a confiança nas instituições da administração local)	14,38	B
• Alargar a rede de Espaços Públicos de acesso à <i>Internet</i> e/ou à <i>Intranet</i> Municipal, por forma a facilitar o contacto com a administração local.	14,25	C
• Tornar a gestão das compras mais eficiente através da implementação de um sistema de "compras electrónicas" local".	14,00	B
• Melhorar a Infra-estrutura TIC/capacidade tecnológica do município, para uso dos cidadãos e das empresas.	13,88	A
• 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 eGov. local.	13,83	C
• Envolver as Juntas de Freguesia nos processos de governo electrónico.	13,71	C
• Diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelos cidadãos a distância (<i>Internet</i> ; <i>Telefone</i> ;...).	13,25	B
• Elevar o nível de competências em TIC/Governo Electrónico das chefias da Câmara Municipal.	13,04	B
• Implementar ou potenciar mecanismos de recolha de sugestões dos cidadãos dirigidas aos órgãos de governo do município.	12,17	C
• Criar um "balcão único"/melhorar o <i>front-office</i> .	12,13	B
• Diversificar os meios de contacto do cliente/cidadão com o município (<i>telefone</i> ; <i>quiosques multimédia públicos</i> ; etc.).	11,71	A
• Potenciar a interoperabilidade com outros serviços da administração (<i>local</i> ou <i>nacional</i>).	11,42	A
• Facilitar a interacção das pessoas/grupos social e economicamente mais "afastados" da administração do município.	10,88	C
• Favorecer a participação das organizações da "sociedade civil" na discussão dos assuntos de interesse municipal.	10,88	C
• Divulgar e/ou promover (junto da população e das empresas) o processo de governo electrónico do município.	10,83	C
• Diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelas empresas a distância (<i>Internet</i> ; <i>Telefone</i> ;...).	10,67	B
• Desenvolver um programa de apoio ao apetrechamento tecnológico de cidadãos e/ou empresas.	9,58	C
• 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).	9,54	B
• 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.	8,58	C

Fonte: elaboração própria

Legenda: Dimensão A = Modernização/adequação dos Equipamentos e Infra-estruturas; Dimensão B = Aumento da eficácia e eficiência dos serviços; Dimensão C =Ampliação da democracia/participação dos cidadãos e das empresas.

Nota: Teste de Friedman (n= 12; Chi-Square= 42,91; df= 24; sig.= 0,010)

Refira-se que, além das prioridades apresentadas, a Câmara Municipal de Évora identificou outras três prioridades de actuação: melhorar os níveis de Satisfação dos clientes/cidadãos; Manter o suporte tecnológico a escolas, Juntas de Freguesia e

Associações; e promover a governação urbana com maior participação dos cidadãos e dos actores económicos e sociais (domínio este que, como vimos, não se encontra nas prioridades de topo do conjunto das restantes câmaras municipais).

Uma análise nível de prioridade de cada câmara municipal mostra-nos que as prioridades de actuação são muito variáveis (Cf. Quadro 48). A situação revela as diferenças existentes entre os municípios, que já ao início do projecto EDD se encontravam em patamares diferentes de desenvolvimento, circunstância que os investimentos em equipamentos, em reengenharia de processos, em formação, etc., não conseguiram de todo resolver e que motivam, ainda hoje, prioridades diferenciadas de cada município.

Quadro 48: Prioridades de actuação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora no domínio do Governo Electrónico Local até à actualidade, por Câmara Municipal

Prioridades	CM Alandroal	CM Arraiolos	CM Borba	CM Estremoz	CM Évora	CM Mora	CM Mourão	CM Redondo	CM Reguengos de Monsaraz	CM Vendas Novas	CM Viana Alentejo	CM Vila Viçosa
1. Melhorar a Infra-estrutura em TIC/capacidade tecnológica interna (Câmara Municipal).	2	3	4	4	4	4	3	4	4	4	3	2
2. Melhorar a Infra-estrutura TIC/capacidade tecnológica do município, para uso dos cidadãos e das empresas.	2	1	2	3	4	4	4	4	4	4	2	1
3. Potenciar a interoperabilidade com outros serviços da administração (local ou nacional).	2	1	2	4	3	2	4	3	3	3	3	1
4. Diversificar os meios de contacto do cliente/cidadão com o município (telefone; quiosques multimédia públicos; etc.).	2	3	1	2	3	2	4	4	4	3	2	1
5. Adaptar os serviços de retaguarda (<i>back-office</i>) aos novos canais de relacionamento do município com os seus clientes (integrar processos).	2	2	3	4	3	2	4	4	3	4	2	2
6. Criar um "balcão único"/melhorar o <i>front-office</i> .	2	2	2	4	2	0	2	4	4	4	3	1
7. Elevar o nível de competências dos colaboradores/funcionários na área dos serviços de governo electrónico.	2	3	3	3	2	1	4	3	4	4	3	3
8. Elevar o nível de competências em TIC/Governo Electrónico das chefias da Câmara Municipal.	2	2	2	4	2	2	3	3	4	4	2	3
9. Diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelos cidadãos a distância (<i>Internet</i> ; <i>Telefone</i> ;...).	3	2	2	3	4	1	3	4	3	4	2	2
10. Diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelas empresas a distância (<i>Internet</i> ; <i>Telefone</i> ;...).	3	1	1	3	4	1	3	4	3	4	2	1
11. Envolver (mais) todos os colaboradores da autarquia no processo de mudança.	4	1	2	4	4	2	4	4	4	4	3	2
12. Aumentar a transparência dos processos na prestação de serviços aos clientes/cidadãos (potenciando a confiança nas instituições da administração local)	2	2	2	3	3	2	4	4	4	4	2	2
13. Racionalizar os custos de comunicações.	4	1	4	4	4	3	4	3	3	4	2	2
14. Tornar a gestão das compras mais eficiente através da implementação de um sistema de compras electrónicas local".	2	1	4	4	3	0	4	4	4	4	2	2

(continua)

Quadro 48: Prioridades de actuação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora no domínio do Governo Electrónico Local até à actualidade (continuação)

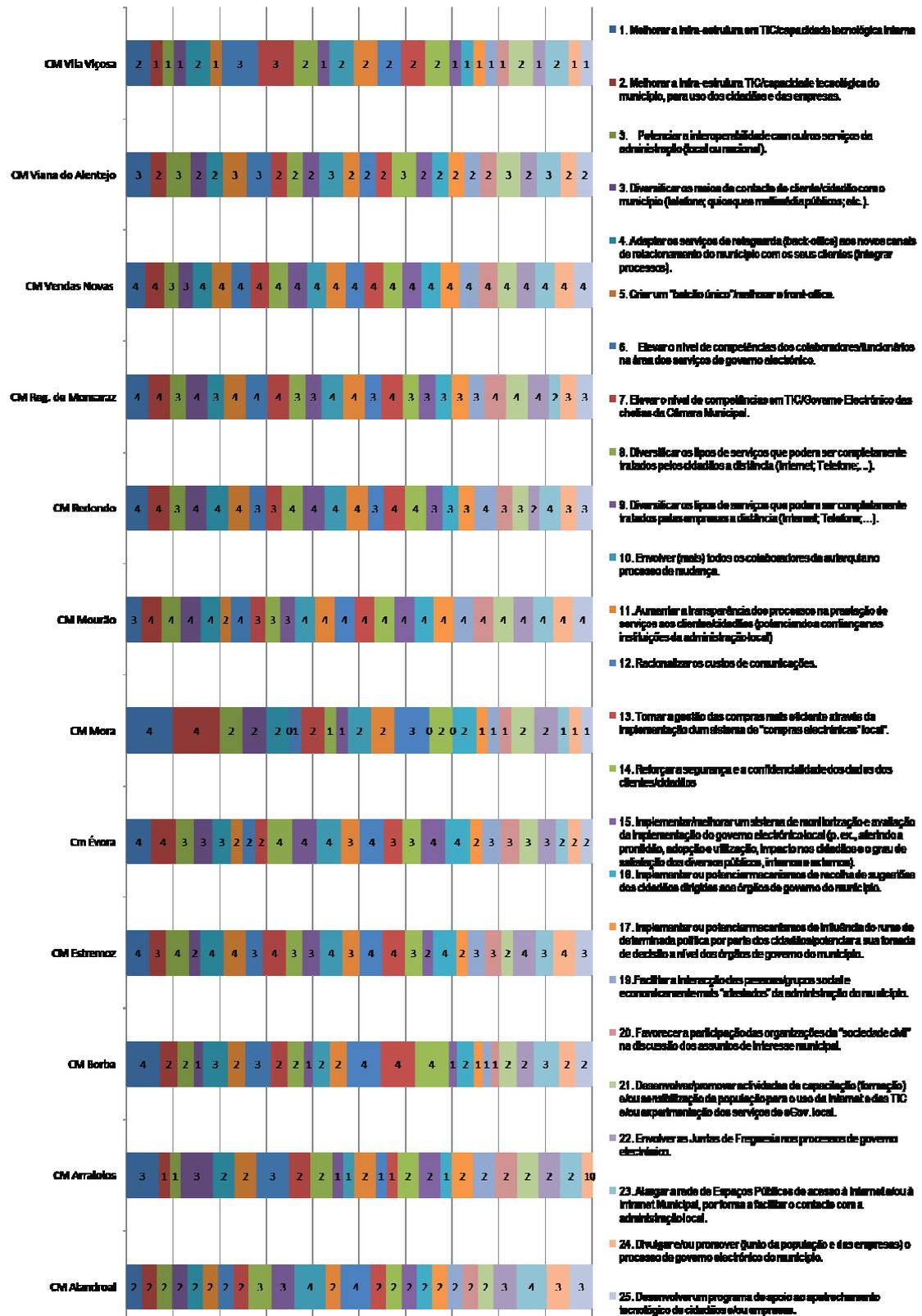
Prioridades	CM Alandroal	CM Arraiolos	CM Borba	CM Estremoz	CM Évora	CM Mora	CM Mourão	CM Redondo	CM Reguengos de Monsaraz	CM Vendas Novas	CM Viana Alentejo	CM Vila Viçosa
15. Reforçar a segurança e a confidencialidade dos dados dos clientes/cidadãos	2	2	4	3	3	2	4	4	3	4	3	2
16. Implementar/melhorar um 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).	2	2	1	2	4	0	4	3	3	4	2	1
17. Implementar ou potenciar mecanismos de recolha de sugestões dos cidadãos dirigidas aos órgãos de governo do município.	2	1	2	4	4	2	4	3	3	4	2	1
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.	2	2	1	2	2	1	4	3	3	4	2	1
19. Facilitar a interacção das pessoas/grupos social e economicamente mais "afastados" da administração do município.	2	2	1	3	3	1	4	4	3	4	2	1
20. Favorecer a participação das organizações da "sociedade civil" na discussão dos assuntos de interesse municipal.	2	2	1	3	3	1	4	3	4	4	2	1
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 eGov. local.	2	2	2	2	3	2	4	3	4	4	3	2
22. Envolver as Juntas de Freguesia nos processos de governo electrónico.	3	2	2	4	3	2	4	2	4	4	2	1
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.	4	2	3	3	2	1	4	4	2	4	3	2
24. Divulgar e/ou promover (junto da população e das empresas) o processo de governo electrónico do município.	3	1	2	4	2	1	4	3	3	4	2	1
25. Desenvolver um programa de apoio ao apetrechamento tecnológico de cidadãos e/ou empresas.	3	0	2	3	2	1	4	3	3	4	2	1

Fonte: elaboração própria

Legenda: Escala: 0= Nada importante; 1= Pouco importante; 2= Moderadamente importante; 3= Muito importante; 4= Extremamente importante.

Registe-se, ainda, que muitas das câmaras municipais assumem praticamente todas as prioridades apresentadas no questionário, ou um número muito significativo delas, como “muito importantes” (nível 4 da escala) na actuação recente da câmara (Cf. Figura 20). Tome-se o exemplo de Vendas Novas, que considera ter actuado tomando em consideração que todas as prioridades apresentadas, com excepção de duas, foram “muito importantes”.

Figura 20: Avaliação da importância atribuída às prioridades de actuação das Câmaras Municipais do Distrito de Évora no domínio do Governo Electrónico Local até à actualidade



Legenda: Escala: 0= Nada importante; 1= Pouco importante; 2= Moderadamente importante; 3= Muito importante; 4= Extremamente importante.

Fonte: elaboração própria

Conhecidas as prioridades de actuação das câmaras municipais no domínio do governo electrónico local, importa conhecer os impactos desta acção¹⁶³, segundo a avaliação das próprias câmaras.

Os resultados apresentados no Quadro 49 mostram que, no conjunto das autarquias, o maior impacto registar-se-á em “ganhos de novas capacidades e competências” (média = 8,46), na evolução para uma situação que permita a “utilização de infra-estruturas comuns” (será o caso do *Data Center*¹⁶⁴ e de redes digitais criadas no âmbito do projecto *Évora Distrito Digital*) e “disponibilização ao público de mais formas de contacto”.

Vemos que os dois maiores impactos dos processos de governo electrónico local têm acontecido em factores da “dimensão B”, ou seja, nos chamados “processos de retaguarda” (*back-office*) e que o terceiro maior impacto, no conjunto das autarquias, consiste no acréscimo de possíveis formas de contacto do público com a câmara municipal (média = 9,21). Logo de seguida, surge a convicção de que, por via dos processos tendentes ao desenvolvimento do governo electrónico local, os “funcionários têm mais autonomia” (média = 8,96) e, em geral, “a câmara municipal funciona melhor” (média = 8,13).

Vários dos impactos menos valorizados respeitam à “dimensão A”, ou seja, os impactos nos postos de atendimento ao público externo (“fornecimento de serviços criados à medida das necessidades individuais e pró-actividade no seu fornecimento (média = 3,42); “fornecimento de informação, serviços e processos integrados que se adequam às necessidades das pessoas” (média = 6,21) e prestação de serviços com maior transparência para o cidadão (média = 6,42)”.

Estes dados revelam que, embora percepcionem de forma diferenciada os impactos dos processos concretizados ou em curso relacionados com a área do governo electrónico¹⁶⁵, com excepção de Redondo, as câmaras municipais do distrito de Évora não se encontram ainda completamente preparadas e/ou orientadas para

¹⁶³ Questionámos as autarquias com a seguinte pergunta: “Considerando os impactos dos processos de governo electrónico local já desenvolvidos na sua autarquia para a própria organização, indique o seu grau de concordância com as seguintes afirmações: (considere a escala: 1=discordo totalmente; 2=discordo; 3=nem concordo nem discordo; 4=concordo; 5=concordo totalmente).”.

¹⁶⁴ Local físico equipado com computadores, servidores, constituindo-se como um “Centro de Dados”.

¹⁶⁵ Em anexo (Cf. Anexo 3) podem consultar-se, os dados detalhados das respostas de cada uma das câmaras municipais, analisados em função das 3 dimensões consideradas.

corresponderem aos desafios dos níveis mais elevados de maturidade em termos de administração electrónica.

Quadro 49: Factores resultantes do impacto dos processos de governo electrónico local na organização, segundo as câmaras municipais do distrito de Évora

Factores resultantes do impacto dos processos de governo electrónico local na organização (CM's)	Hierarquia de Médias	Dimensão
• A Câmara Municipal está a ganhar novas capacidades e competências.	10,79	B
• Estamos a evoluir no sentido de utilizar infra-estruturas comuns.	9,58	B
• Disponibilizamos ao público mais formas de nos contactarem.	9,21	A
• Os funcionários têm mais autonomia.	8,96	C
• A Câmara Municipal funciona melhor.	8,67	C
• Temos uma cultura que valoriza a colaboração com outras entidades.	8,13	B
• Os funcionários têm mais responsabilidade.	7,38	C
• A Câmara Municipal melhorou a sua imagem junto do(s) público(s) externos	7,17	C
• Os nossos processos de retaguarda estão integrados e simplificados.	7,04	B
• Os serviços que prestamos são mais transparentes para o Cidadão.	6,42	A
• Os funcionários têm mais capacidade de participar e influir na mudança.	6,38	C
• Fornecemos informação, serviços e processos integrados que se adequam às necessidades das pessoas.	6,21	A
• Os funcionários estão mais motivados.	5,67	C
• Fornecemos serviços criados à medida das necessidades individuais e somos proactivos no seu fornecimento.	3,42	A

Fonte: elaboração própria

Legenda: Dimensão A = Nos Pontos de Atendimento ao público externo (*front-office*); Dimensão B = Nos Processos de Retaguarda (*back-office*); Dimensão C = Em geral.

Nota: Teste de Friedman (n=12; Chi-Square= 45,587; df=13; sig. 0,000)

1.2.9.6. Vantagens Decorrentes Dos Processos De Governo Electrónico Local

Conhecer eventuais vantagens decorrentes dos processos de implementação do governo electrónico local em curso foi outro dos objectivos da nossa investigação, em busca de caracterizarmos a situação actual do governo electrónico local no âmbito do sistema considerado objecto de estudo.

Os dados apurados através de questionário¹⁶⁶ (Cf. Quadro 50) mostram que as maiores vantagens para os munícipes e as empresas, decorrentes do processo de Governo Electrónico Local, traduzem-se em maiores facilidades de “acesso à informação pública” (média = 9,00), para o “cidadão participar no processo político local” (média = 8,54) e “avaliar o governo local (poder local)” (média = 8,29). De seguida, no topo das vantagens mais valorizadas, as câmaras apontam duas vantagens para

¹⁶⁶ Apresentámos a seguinte solicitação às câmaras municipais: “Considerando a experiência do município, indique o seu grau de concordância com as seguintes afirmações relativas a (potenciais) vantagens para os clientes (munícipes e empresas) que já decorreram ou decorrem do processo de Governo Electrónico Local desenvolvido pela sua Câmara Municipal: (considere a escala: 1=discordo totalmente; 2=discordo; 3=nem concordo nem discordo; 4=concordo; 5=concordo totalmente).”.

cidadãos e empresas na perspectiva de clientes ou utilizadores dos serviços camarários, que passam a dispor de maior “rapidez” (média = 8,21) e “comodidade” (média = 8,0) na interacção com a autarquia.

Repare-se que, apesar das três primeiras vantagens estarem relacionadas com a potenciação do exercício de cidadania democrática no domínio da política local, outras possíveis vantagens do governo electrónico local não gozam de tão grande destaque por parte dos autarcas. Efectivamente, aspectos importantes do exercício democrático, tais como “maior acessibilidade dos cidadãos aos órgãos de Governo” (média = 7,2), “maior interacção entre os cidadãos e os seus representantes eleitos” (média = 7,13) surgem em posições mais baixas da hierarquia de médias considerada, e, mais evidente ainda, as vantagens menos referidas são a “maior participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão política local (média = 4,08) e a “maior facilidade aos cidadãos para discutirem assuntos específicos (ex: fóruns) (média = 3,92)”. Estes resultados mostram bem que é na área do exercício da democracia através das TIC que os resultados dos processos de governo electrónico local devem ser potenciados pelas câmaras municipais¹⁶⁷.

Quadro 50: Vantagens para os munícipes e as empresas, decorrentes do processo de Governo Electrónico Local, segundo a avaliação das Câmaras Municipais

Vantagens percebidas	Hierarquia de Médias
• Maior facilidade de acesso à informação pública.	9,00
• Maior facilidade para o cidadão participar no processo político local.	8,54
• Maior facilidade aos cidadãos para avaliarem o governo local (poder local).	8,29
• Maior rapidez de prestação do serviço ao utilizador/cidadão/cliente.	8,21
• Maior comodidade para o cidadão na interacção com a Câmara Municipal.	8,00
• Maior acessibilidade dos cidadãos aos órgãos de Governo.	7,21
• Maior transparência dos serviços públicos prestados aos cidadãos.	7,21
• Maior interacção entre os cidadãos e os seus representantes eleitos.	7,13
• Maior qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e/ou às empresas.	7,08
• Maior ligação entre as autoridades do governo local e os grupos de cidadãos.	7,00
• Menores custos para os clientes/cidadãos na compra de serviços às autarquias.	5,33
• Maior participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão política local.	4,08
• Maior facilidade aos cidadãos para discutirem assuntos específicos (ex: fóruns).	3,92

Fonte: elaboração própria

Nota: Teste de Friedman (n= 12; Chi-Square= 38,33; df= 12; sig.= 0,000)

¹⁶⁷ Em anexo (Cf. Anexo 3) apresentamos dados detalhados, com as vantagens percebidas por cada uma das câmaras municipais.

Estes resultados da percepção das CM parecem valorizar excessivamente a realidade, dado que, conforme pudemos notar anteriormente, em geral, as câmaras municipais estão longe de estarem a privilegiar actividades tendentes a garantir, desde já, níveis mais elevados de participação democrática através das TIC que não sejam disponibilização de informação.

1.2.9.7. Obstáculos Surgidos No Decorrer Dos Processos De Implementação Do Governo Electrónico Local

A concretização dos processos de implementação do governo electrónico local nas câmaras municipais (Cf. Quadro 51), no distrito de Évora tem sido rodeada de diversos obstáculos. Segundo a avaliação destas entidades, os maiores obstáculos consistem, por ordem decrescente, na “fraca literacia informática por parte da população” (factor referido por 2/3 das câmaras), nas “desigualdades na posse/acesso a meios tecnológicos por parte da população” (referido por 7 das 12 autarquias) e nos “constrangimentos financeiros para implementar projectos/actividades” e nas “resistências organizacionais” (tais como a resistência à mudança entre os funcionários ou as disputas entre departamentos”, ambos os factores referidos por metade das CM.

São muito poucas as câmaras municipais que revelam ter encontrado obstáculos relativos a “falta de *know-how* técnico/tecnológico seio da própria câmara” (apenas Mora sente este problema) ou das empresas (aspecto referido apenas por Mourão e Viana do Alentejo), a “má concepção técnica” (só sentida em Estremoz) ou a “falta de apoios do Estado Central”. Por outro lado, não parecem ser transversais os problemas de falta de liderança política ou de má coordenação por parte das chefias intermédias, ainda que ambos os obstáculos sejam referenciados por três autarquias.

Em suma, os principais obstáculos que têm surgido na concretização dos processos de governo electrónico local no distrito de Évora assentam na falta de competência por parte das populações e na desigualdade na posse e uso das tecnologias de informação e da comunicação, afinal dois aspectos de importância capital para o sucesso de quaisquer processos de eGoverno aos quais as autarquias do distrito não têm atribuído o devido relevo até esta fase.

Quadro 51: Auto-avaliação das Câmaras Municipais sobre os obstáculos surgidos no âmbito dos processos de governo electrónico local que mantêm em curso

Câmaras Municipais	Obstáculos*										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
CM Alandroal						<input checked="" type="checkbox"/>					
CM Arraiolos	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>						
CM Borba		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>							
CM Estremoz		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	
CM Évora		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Mora		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
CM Mourão				<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Redondo			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>							
CM Reg. de Monsaraz		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>					
CM Vendas Novas			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>							
CM Viana do Alentejo	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
CM Vila Viçosa	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: elaboração própria

* **Legenda:** 1. Falhas na liderança política (ex: estratégia pouco clara/desadequada; dificuldade de mobilização de funcionários e clientes/cidadãos); 2. Constrangimentos financeiros para implementar projectos/actividades; 3. Desigualdades na posse/acesso a meios tecnológicos por parte da população; 4. Fraca literacia informática por parte da população; 5. Coordenação ineficaz das actividades por parte das chefias intermédias; 6. Resistências organizacionais (ex: resistência à mudança entre os funcionários; disputas entre departamentos; etc.; foco na organização e não no cliente/cidadão); 7. Falta de Know-How técnico/tecnológico nas empresas; 8. Falta de Know-How técnico/tecnológico na Câmara Municipal; 9. Falta de confiança (ex: dúvidas sobre segurança dos dados pessoais); 10. Má concepção técnica (ex. incompatibilidades entre os velhos e os novos sistemas de eGoverno e/ou entre elementos do sistema de TI); 11. Falta de apoios do estado central.

- Obstáculo reconhecido

Nota: a CM Évora clarifica que a “falta” de confiança assinalada no ponto 9 refere-se a “falta de confiança no valor legal e de legitimação da documentação electrónica e no processo de tramitação da mesma”.

Em síntese: relativamente à prontidão tecnológica do distrito de Évora, verificamos 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. Constatamos, também que nos últimos 4-5 anos registou-se uma assinalável melhoria das condições de conectividade digital.

Entre as famílias, regista-se: 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*.

Os dados apurados revelam que as empresas do distrito de Évora tinham, em 2005, alguma fragilidade em termos de uso de recursos informáticos e de presença na *web*. Dada a natureza do empresariado (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.

Quanto às câmaras municipais do distrito de Évora, regra geral, 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*, embora não sejam do conhecimento de parte da população. Cerca de metade das câmaras municipais do distrito revelam escassez de colaboradores na área das TIC, embora nem todas considerem que essa circunstância tem impacto negativo na qualidade do trabalho realizado. Acresce que a maioria destas entidades assume que a competência TIC de que dispõe a organização é “boa”, ou seja os colaboradores existentes dominam bem os saberes necessários. Ainda assim, as câmaras municipais têm investimento na melhoria da competência instalada através da formação dos colaboradores da área das TIC, entre outros.

Os serviços destas autarquias concretizam diversos tipos de actividades através da sua Intranet, e realizaram, nos últimos anos, um conjunto significativo de mudanças na gestão dos seus processos internos tendentes a garantir a prestação de serviços *online*, mas com consequências insuficientes a esse nível de maturidade. Assim,

apesar da diversidade de serviços/funcionalidades que algumas câmaras do distrito já oferecem, há um longo caminho a percorrer no que respeita aos serviços associados aos níveis mais elevados de maturidade dos sítios *web* que concretizam a e-administração (administração electrónica) 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 cujo alcance implica uma vasta reengenharia de processos de organização do trabalho nas Câmaras Municipais, que exigem transformações organizacionais diversas, tais como os espaços físicos, a gestão da informação, 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, 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, é absolutamente determinante para o sucesso do governo electrónico local. Ora, uma tal transformação envolve muito mais do que o sector do governo electrónico. Ela é construída por governantes que adoptam uma visão muito mais ampla de liderança no serviço ao *cliente* do que a baseada nos valores de administração em linha como um catalisador, mas vai muito além do eGoverno em todos os canais de interacção e é transversal aos vários níveis de governo. Uma vez conseguida essa transformação, o que exige tempo e perseverança dos actores, as recompensas poderão ser várias, tanto para os governos como para os públicos que estes servem, essencialmente os munícipes e as empresas/organizações. De resto, parece haver toda a vantagem 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.

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*. Há muitas outras facetas que são igualmente importantes, como por exemplo o combate à infoexclusão, as iniciativas associadas à responsabilidade social e à criação de redes sociais, a dinamização económica, o *marketing* territorial, etc. Contudo, tal como verifica-se em muitas outras câmaras municipais do país (APDSI, 2009), é incipiente ou pouco expressivo o número e nível de iniciativas das câmaras municipais do distrito de Évora que procuram promover o exercício da cidadania e a

participação da democracia através das TIC (democracia electrónica). Com vários anos 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 mais formas e novas formas de potenciar e melhorar a participação dos cidadãos e da sua relação com os seus representantes, aprofundando a construção de uma melhor democracia electrónica.

Neste sentido, verificámos, com surpresa, que as maiores vantagens decorrentes dos processos de governo electrónico local já implementados são, na 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.

No decorrer daqueles processos surgiram alguns obstáculos, sendo os mais importantes de natureza externa às câmaras municipais: debilidades a nível de competências em TIC por parte da população. Ora, o baixo nível de literacia dos portugueses pode ajudar a explicar fazer com que algumas câmaras municipais não se sintam pressionadas para investir na oferta de serviços *online*. A ser assim, estaremos perante um ciclo vicioso em que, não havendo procura, não há oferta e não havendo oferta é muito difícil haver procura por parte dos cidadãos. Contudo, mesmo havendo oferta de serviços *online*, muitos cidadãos não poderão, mesmo que queiram, usar as TIC para interagirem com a sua câmara municipal, porquanto faltam-lhes conhecimentos e competências para tal. A capacitação de todos os cidadãos para a utilização das tecnologias da informação é, por conseguinte, um imperativo. É necessário que, se não todos, pelo menos os cidadãos mais jovens sejam ensinados ou instigados a aprender a usá-las para que, quando crescerem e forem cidadãos plenos, possam fazer uso útil desses instrumentos, desfrutando e exigindo serviços *online* que lhe permitam o exercício de uma democracia electrónica efectiva sustentada em relações bidireccionais com a administração pública, as autarquias, as empresas, os grupos de cidadãos, as redes sociais, etc. (APDSI, 2009). Se é verdade que entre os indivíduos entre os 16 e os 74 anos as competências em informática são adquiridas, fundamentalmente de um modo informal e através da auto-aprendizagem no decorrer da utilização das tecnologias (45,1%) ou recorrendo ao auxílio de colegas, familiares ou amigos (INE, 2007: 7), tal não significa que as autarquias, bem como outras instituições de educação formal e

não formal, não promovam formas que permitam aos cidadãos, sobretudo aos que nem acesso têm aos computadores, adquirirem as competências necessárias à «sociedade da informação» (que não se esgotam em conhecimentos de informática e de TIC).

Finalmente, na óptica da minimização da info-exclusão, as câmaras do distrito também estão a realizar um trabalho aquém do que poderiam (e deveriam, dado o seu papel) no que respeita a possibilitar a acessibilidade aos sítios *web* por parte dos cidadãos com necessidades especiais. Esta é uma matéria muito publicitada e profundamente regulamentada (APDSI, 2009), mas nem sempre alvo de acções concretas que observem as orientações da *World Wide Web Consortium / Web Accessibility Initiative (W3C/WAI)*¹⁶⁸ para a concepção de sítios *Internet* com funcionalidades que facilitem o acesso dos cidadãos com necessidades especiais.

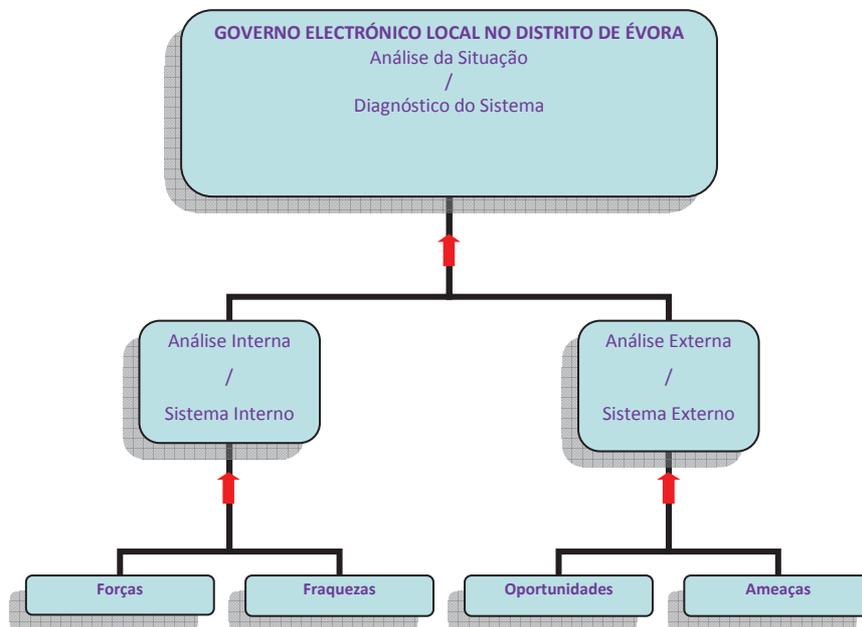
Neste tópico do trabalho constatámos igualmente que a hierarquia das prioridades de actuação das câmaras do distrito é muito distinta, o que se perceberá se tomarmos em consideração estarmos perante organizações distintas. Contudo, e sem colocarmos em causa a validade das orientações seguidas pelas câmaras municipais, percebe-se que subsistem várias lacunas no domínio estratégico no que respeita à «sociedade da informação». Efectivamente, a generalidade das autarquias não tem definida de forma expressa, discutida, partilhada e interiorizada a sua política de posicionamento e actuação neste domínio. Acontece que, como se disse, este tipo de políticas interferem com a cultura organizacional, com as atitudes e comportamentos individuais e com a relação dos poderes instituídos e, não raras vezes, não parece existir uma vontade clara e pró-activa por parte dos eleitos em provocarem essa mudança. Cremos, porém, que será uma questão de tempo, até que, eventualmente por imposta necessidade de interoperabilidade com outros serviços da administração local e/ou com serviços desconcentrados da administração central, ou por mais agudizadas necessidades de praticar uma gestão eficiente e com recursos limitados, que as câmaras municipais operem a definitiva *transformação* visando, quer serviços em linha, quer opções tendentes a maior participação dos munícipes na vida da autarquia potenciadora de uma democracia mais participada.

¹⁶⁸ Pode obter-se informação desenvolvida acerca desta iniciativa em <http://www.w3.org/WAI/>.

1.3. Análise SWOT Para O Governo Electrónico Local No Distrito De Évora

Em função do diagnóstico orientado que apresentámos no tópico anterior, pretendemos agora proceder a uma sistematização de características essenciais e tendências pesadas de desenvolvimento do distrito de Évora, em geral, e das suas câmaras municipais em particular, no domínio dos usos das TIC que resultem num conjunto organizado e coerente de pontos fortes e pontos fracos, característicos do sistema interno, e as oportunidades e ameaças (características do sistema externo) ao desenvolvimento do governo electrónico local. Trata-se, portanto de estruturarmos uma análise SWOT (Cf. Figura 21), que nos permita uma sistematização de factores/variáveis mais importantes a partir dos quais, não só centramos a análise de estratégia de actores que empreendemos na parte seguinte do trabalho, como preparamos a recolha de dados destinada a conhecer a avaliação dos peritos acerca da possibilidade de concretização de determinadas hipóteses de cenarização do governo electrónico local no horizonte 2013.

Figura 21: Relação da Análise SWOT com o Diagnóstico do Governo Electrónico Local no Distrito de Évora



Fonte: elaboração própria

Assim, as Forças (*Strengths*) representarão as vantagens internas do conjunto das autarquias (e outros importantes actores) para a concretização de processos de governação electrónica local.

Por sua vez, as Fraquezas (*Weakenesses*) correspondem às desvantagens internas do sistema relativamente ao desenvolvimento do eGoverno local no distrito de Évora. As Oportunidades (*Opportunities*) consistem nos aspectos positivos da envolvente regional, nacional e internacional, ou seja, factores com potencial para fazer crescer o governo electrónico local nos 14 concelhos do distrito de Évora, enquanto as ameaças são aspectos negativos da envolvente que podem comprometer o desenvolvimento do governo electrónico local naquele território.

Esta análise SWOT é um passo essencial na tentativa de um trabalho mais profundo e pertinente para os passos seguintes do exercício prospectivo que consiste em tentarmos apreender os mecanismos e as características da dinâmica que tem caracterizado o “Local” (Ribeiro, 2005: 3), ou seja, o distrito de Évora, nos últimos anos (cf. Quadro 52).

Quadro 52: Análise SWOT para o Governo Electrónico Local no Distrito de Évora

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> Boa competência TIC instalada nos municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> Baixos níveis de maturidade dos sítios web das CM.
<ul style="list-style-type: none"> Forte investimento das CM na formação em TIC dos seus colaboradores sobretudo da área das TIC. 	<ul style="list-style-type: none"> Escassez de colaboradores na área das TIC nas CM.
<ul style="list-style-type: none"> Boa qualidade da infra-estrutura tecnológica digital nas CM e entre as CM. 	<ul style="list-style-type: none"> Fraca dinâmica das CM na promoção de iniciativas orientadas para a promoção da «sociedade da informação» tendo como público-alvo os cidadãos.
<ul style="list-style-type: none"> Boa cobertura de postos públicos de acesso público gratuito à <i>Internet</i> nos diversos concelhos. 	<ul style="list-style-type: none"> Baixo investimento em processos e serviços de <i>front-office</i> pelas CM.
<ul style="list-style-type: none"> Experiência nas parcerias recentes entre actores locais/regionais no domínio da «sociedade da informação». 	<ul style="list-style-type: none"> Baixo investimento em serviços que potenciem maior participação democrática dos cidadãos (discussão pública e processos de tomada de decisão colectiva) por parte das CM.
<ul style="list-style-type: none"> Clima positivo nas parcerias de projectos de desenvolvimento da «sociedade da informação». 	<ul style="list-style-type: none"> Desigualdades sociais na posse de equipamentos informáticos e de acesso à <i>Internet</i>.
<ul style="list-style-type: none"> Climas organizacionais favoráveis à mudança (nas CM). 	<ul style="list-style-type: none"> Défice de competências em TIC por parte da população, sobretudo entre a menos escolarizada.
<ul style="list-style-type: none"> Implementação de projectos digitais integrados no âmbito do Évora Distrito Digital. 	<ul style="list-style-type: none"> Fraca visibilidade das possibilidades de eGoverno local já oferecidas pelas CM, por parte da população.
<ul style="list-style-type: none"> Actividades potenciadoras de níveis elevados de maturidade em e-Gov local já iniciadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Reservas dos cidadãos, das empresas e das associações sobre segurança, fiabilidade e interesse do comércio electrónico local.
<ul style="list-style-type: none"> Existência de projectos de modernização da Administração Local (em curso). 	<ul style="list-style-type: none"> Fragilidade das empresas em termos de uso de recursos informáticos e de presença na Web.
<ul style="list-style-type: none"> Elevados níveis de presença e uso da <i>Internet</i> por parte das Associações. 	<ul style="list-style-type: none"> Impactos do eGoverno local centrados sobretudo no back-office.
<ul style="list-style-type: none"> Boa rede de acessibilidade digital ao território. 	

(Continua)

Quadro 52: Análise SWOT para o Governo Electrónico Local no Distrito de Évora (continuação)

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> Boa rede de acessibilidades físicas ao território. 	<ul style="list-style-type: none"> Duplo envelhecimento na pirâmide etária da população do distrito
<ul style="list-style-type: none"> Boa infra-estrutura tecnológica nas principais entidades e equipamentos públicos, associações e empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Fraco potencial demográfico (tendência de perda de população na generalidade dos concelhos)
<ul style="list-style-type: none"> Experiência na concepção e implementação de projectos TIC por parte de alguns actores. 	<ul style="list-style-type: none"> Perda de recursos humanos jovens e qualificados susceptíveis de desenvolverem actividades em I&D
<ul style="list-style-type: none"> Capacidade de coordenação pro-activa evidenciada por alguns actores regionais (ex: AMDE, ADRAL) 	<ul style="list-style-type: none"> Baixa densidade demográfica.
<ul style="list-style-type: none"> Novos projectos de modernização da administração pública local em curso. 	<ul style="list-style-type: none"> Desertificação das zonas rurais em detrimento das mais urbanas.
<ul style="list-style-type: none"> Existência de instrumentos de planeamento que revelam vontade política local, regional e nacional para potenciarem investimentos nas TIC, na região (ex: PROT, PORA, PRIA). 	<ul style="list-style-type: none"> Elevada taxa de desemprego, particularmente entre jovens, e de desemprego de longa duração.
<ul style="list-style-type: none"> Forte "imagem" externa (nacional e internacional) do distrito muito positiva em termos de execução de projectos no domínio da «sociedade da informação». 	<ul style="list-style-type: none"> Baixos níveis de qualificação da população.
<ul style="list-style-type: none"> Bom clima de relação interorganizacional entre um conjunto de organizações regionais com experiência em parcerias conjuntas de concepção e implementação de projectos. 	<ul style="list-style-type: none"> Elevada taxa de insucesso escolar.
<ul style="list-style-type: none"> Boas oportunidades de financiamento de novos projectos e ideias na área da «sociedade da informação» e do governo electrónico local através de apoios e incentivos disponibilizados no âmbito do QREN. 	<ul style="list-style-type: none"> Elevada taxa de abandono escolar precoce.
<ul style="list-style-type: none"> Emergência de um pequeno "cluster" de empresas ligadas aos sectores das TIC. 	<ul style="list-style-type: none"> Elevada iliteracia da população.
<ul style="list-style-type: none"> Participação de diferentes agentes regionais no processo de inovação (empresas, universidades, laboratórios do Estado, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> Desigualdades no acesso à educação.
<ul style="list-style-type: none"> Tendência de crescimento do nº de activos afecto a actividades de I&D. 	<ul style="list-style-type: none"> Baixo poder de compra <i>per capita</i>.
<ul style="list-style-type: none"> Percentagem de emprego em tecnologias de informação e comunicação (TIC), no total da estrutura de emprego regional, superior ao peso médio nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Fraca articulação dos modos e meios de transporte entre o meio urbano e o meio rural.
<ul style="list-style-type: none"> Emprego predominante no sector terciário (onde predomina o uso de equipamentos informáticos). 	<ul style="list-style-type: none"> Reduzido número de centros urbanos de média dimensão.
<ul style="list-style-type: none"> Enorme presença e diversidade do movimento associativo (colectividades). 	<ul style="list-style-type: none"> Baixa percentagem da população activa ocupada em I&D.
<ul style="list-style-type: none"> Existência de varias instituições de apoio técnico-empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> Necessidade de qualificação e de reconversão da rede escolar com destaque para o pré-escolar e primeiro ciclo do ensino básico.
<ul style="list-style-type: none"> Articulação entre o meio científico e as empresas (através da dinamização da OTIC da Universidade de Évora, p. ex.). 	<ul style="list-style-type: none"> Perfil do empresariado regional e das áreas de negócio (não favorecem investimento em TIC e no comércio electrónico).
<ul style="list-style-type: none"> Existência de centros científicos e tecnológicos. 	
<ul style="list-style-type: none"> Constituição, na região, da Rede <i>Regional de Ciência, Tecnologia e Inovação</i> 	
<ul style="list-style-type: none"> Boa cobertura do distrito por unidades de ensino básico, secundário, profissionalizante e superior. 	
<ul style="list-style-type: none"> Existência de muitos cursos de ensino tecnológico/profissional na área das TIC. 	
<ul style="list-style-type: none"> Forte identidade cultural que se reflecte nos bens patrimoniais de natureza tangível e intangível. 	
<ul style="list-style-type: none"> Elevados padrões de qualidade ambiental no território. 	

Fonte: elaboração própria

Em síntese, 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 e-administração.

Relativamente às fraquezas do sistema, destacam-se, a nosso ver, os fracos níveis de maturidade dos sítios *web* das câmaras municipais (excepto, como vimos anteriormente, 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.

Evidentemente, as fraquezas podem ser minimizadas através de estratégias individuais e colectivas das câmaras municipais e de outros actores que potenciem as oportunidades existentes no sistema externo e contornem ou anulem as ameaças que pairam sobre o sistema. Entre as oportunidades temos, conforme vimos (Cf. Quadro 52), 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, as oportunidades de financiamento e as políticas públicas favoráveis aos projectos destinados a desenvolverem a administração electrónica e, em geral, a «sociedade da informação» por forma a potenciarem a eficiência e a competitividade das organizações e das empresas e, ainda, a crescente aposta em actividades e projectos vocacionados para o reforço da área da ciência, tecnologia e inovação (referidos anteriormente), as ofertas de educação/formação na área das TIC para as populações mais jovens (no âmbito dos seus percursos escolares) e a dimensão do movimento associativo de pequenas colectividades que reforçam as redes de capital social destes territórios.

Relativamente às ameaças, podem destacar-se 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.

Esta análise SWOT permite-nos, assim, sistematizar os factores mais importantes do sistema, decompô-lo, tendo em vista a redução da sua complexidade. Contudo, subjaz a esta técnica precisamente o problema de poder ocultar artificialmente a complexidade que é característica da realidade em causa. Assim, de seguida complementamos esta reflexão com uma análise das variáveis através do método MICMAC, que tem a vantagem de fazer sobressair as variáveis mais importantes, menos importantes ou mesmo irrelevantes ao funcionamento do sistema (Godet, 1993), mesmo se a sua aplicação pode ignorar a possibilidade de decomposição que existe muitas vezes e o ganho em clareza que daí pode resultar (Castro e Perestrelo, 1998: 20) - de facto, conforme avisam Castro e Perestrelo, mesmo que num sistema representado através de uma matriz exista um padrão que indique a possibilidade de decomposição, “esse padrão nem sempre é imediatamente visível” (Castro e Perestrelo, 1998: 20).

1.4. Redução Da Complexidade Do Sistema: Análise Estrutural

A caracterização do distrito de Évora relativamente à prontidão electrónica e aos domínios sociocultural, económico, científico-tecnológico e das políticas públicas encetadas no território, que culminaram na análise SWOT que empreendemos, são fundamentais para caracterizar o sistema e fornecer um quadro de compreensão do contexto que nos permita reduzir, ainda mais, a “complexidade” do sistema. Assim, empreendemos uma análise estrutural com recurso ao método MICMAC, proposto por Godet (1993), que conforme vimos anteriormente (cf. Capítulo sobre Metodologia), permitir-nos-á pôr em relevo as variáveis-chave para o funcionamento do sistema¹⁶⁹ a partir da construção de uma tipologia de classificação das variáveis em cinco categorias (motrizes, ligação, resultado ou dependentes, excluídas e pelotão), consoante o grau de motricidade e dependência.

A análise estrutural previsional¹⁷⁰ a que procedemos concretiza-se em várias etapas:

- a) Recenseamento das variáveis;
- b) Identificação das relações na matriz da análise estrutural;
- c) Pesquisa das variáveis-chave pelo método MICMAC.

O trabalho de recenseamento das variáveis foi realizado minuciosamente, por forma a limitar ao máximo a subjectividade do investigador e teve a vantagem de nos obrigar a questionar, sistematicamente, a natureza e a intensidade da influência e da dependência das várias dezenas de variáveis recenseadas. Essa interrogação sistemática originou mesmo a “descoberta” de novas variáveis antes da submissão final da matriz ao instrumento informático de que nos socorremos para a análise (*Software MICMAC*, da Lipsor).

Assim, a partir da (re)interpretação dos dois pontos anteriores deste trabalho (caracterização do sistema externo e do sistema interno e síntese na matriz SWOT), recenseámos um conjunto de variáveis que identificámos e caracterizámos sumariamente e, posteriormente, construímos a matriz de influências directas e indirectas entre elas. Tomámos em consideração que as influências da dimensão externa sobre a interna são muito mais densas do que o inverso, tal como os efeitos

¹⁶⁹ Falamos essencialmente das «variáveis de ligação», sobre as quais qualquer actuação terá repercussões em todo o sistema, e as quais, por conseguinte, merecem uma atenção mais cuidada.

¹⁷⁰ A outra via possível da análise estrutural seria a da *utilização decisional* (Godet, 1993: 102).

das variáveis internas e externas sobre si próprias têm uma taxa mais elevada¹⁷¹, e que não há uma leitura única, “oficial e científica” dos resultados do MICMAC (Godet, 1993: 126), competindo ao investigador (ou a um grupo de trabalho, quando for o caso) pôr as questões a si próprio e adiantar as interpretações.

1.4.1. Procedimento

As variáveis recenseadas para o sistema interno e para o sistema externo são classificadas segundo o número e a intensidade das relações em que estão implicadas, tanto em *motricidade* como em *dependência*. Por motricidade directa de uma variável entende-se, no caso de uma matriz de análise estrutural 0-1, “uma medida da influência dessa variável sobre o conjunto do sistema dada pelo número de variáveis que essa variável influencia (soma em linha da matriz A) (Caldas e Perestrelo, 1998: 5). Quanto à dependência directa de uma variável, ela “é dada pelo número de variáveis que a influenciam (soma em coluna da matriz A) (Caldas e Perestrelo, 1998: 5). Assim, o grau de motricidade de uma variável “é dado pela posição que ocupa na sequência ordenada das variáveis segundo a sua motricidade” (Caldas e Perestrelo, 1998: 5).

Segundo a natureza das relações tidas em conta, distinguem-se, normalmente, na análise estrutural, três classificações : directa, indirecta e potencial. A classificação directa resulta do jogo das relações a curto e médio prazo, enquanto a classificação indirecta considera efeitos em cadeia que levam, necessariamente, muito tempo a realizarem-se. A classificação potencial vai ainda mais longe uma vez que integra relações que só mais tarde verão, eventualmente, a luz do dia e só a muito longo prazo se repercutirão no sistema.

Embora normalmente a análise estrutural inicie pela reflexão sobre os planos de influência e dependência directos, a maior vocação do método MICMAC está em determinar as relações indirectas entre as variáveis¹⁷² revelando deste modo “efeitos escondidos” que não são imediatamente perceptíveis na matriz de análise estrutural. De facto, uma variável pouco motriz (ou pouco dependente) do ponto de vista das

¹⁷¹ A relação entre cada par de variáveis tem intensidade variável (1= Influência fraca; 2= Influência média; 3= Influência forte; 4= Influência potencial. Antes, porém, de se concluir pela existência de uma relação entre duas variáveis, tentámos corresponder sistematicamente a três preocupações: saber se há mesmo relação de influência entre elas e essa relação possui um determinado sentido; se não há colinearidade entre as variáveis; e ainda, se a relação entre as duas variáveis não é feita através de uma terceira variável (Godet, 1993: 112).

¹⁷² Diz-se que existe uma relação indirecta entre um par de variáveis (i, j) se no grafo de influências existir um caminho entre o nodo i e o nodo j .

relações directas pode ser muito motriz (ou dependente) do ponto de vista das relações indirectas - a sua influência real no sistema (ou a sua dependência) pode ser muito superior à revelada pela análise das relações directas” (Caldas e Perestrelo, 1998: 5).

É tendo presente estas considerações que avançamos para a análise estrutural do governo electrónico local no distrito de Évora, em que privilegiaremos a análise das relações indirectas entre as variáveis do sistema.

1.4.2. APRESENTAÇÃO DAS VARIÁVEIS

Em função do diagnóstico e da síntese concretizada com a análise SWOT constituímos uma lista das variáveis mais pertinentes para estudo do governo electrónico local no distrito de Évora. Essas variáveis organizadas em torno de vários temas são apresentadas no Quadro 53, onde se referem os respectivos códigos usados no *software* MICMAC, e descritas sumariamente depois.

Quadro 53: Identificação das Variáveis do Sistema Interno e do Sistema Externo, por Dimensões/Temas

Nº DA VARIÁVEL	NOME E CÓDIGO DA VARIÁVEL
SISTEMA INTERNO	
VARIÁVEIS TECNOLÓGICAS (PRONTIDÃO TECNOLÓGICA)	
1	Prontidão tecnológica das CM (eRead.CM)
2	Maturidade dos Web-sites das CM (Matur. CM)
3	Rede Digital Distrital (Rede Dig.)
4	Prontidão Tecnológica das empresas/associações (eReadOrg.)
5	Prontidão Tecnológica da População (eReadPop.)
VARIÁVEIS DE CULTURA TECNOLÓGICA E DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA DOS UTILIZADORES	
6	Literacia Digital da população. (LiteraciaD)
7	Atitude face às TIC (Atitud.Pop)
8	Cultura de participação cívica (Cult.P.Cív)
VARIÁVEIS SÓCIO-ORGANIZACIONAIS DAS CM	
9	Clima organizacional das CM (Clima CM)
10	Cultura TIC dos políticos eleitos (Cult.Polít)
11	Atitude dos quadros técnicos das CM (Atitud.Téc)
12	Know-how TIC das CM (Know-howCM)
13	Liderança dos eleitos/chefias (Lider.CM)
VARIÁVEIS ECONÓMICAS/FINANCEIRAS DAS CM	
14	Recursos Financeiros das CM (CapitalCM)
VARIÁVEIS DE RELACIONAMENTO INTER-ORGANIZACIONAL ENTRE ACTORES	
15	Cooperação Interorganizacional entre CM (Coop. CM)
16	Cooperação Actores Regionais (Coop. Act.)
17	Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores (AMDE+ADRAL)
18	Compromisso Político (Compromiss)
19	Relacionamento entre CM e municípios /organizações (RelG2C+G2B)
SISTEMA EXTERNO	
VARIÁVEIS SOCIO-CULTURAIS / VARIÁVEIS DOS CIDADÃOS	
20	Escolarização/Qualificação da população (Habil.Pop.)
21	Rede de Ensino (Ensino)

Nº DA VARIÁVEL	NOME E CÓDIGO DA VARIÁVEL
22	Partidos Políticos/Grupos Pressão (PP/GP)
VARIÁVEIS DEMOGRÁFICAS	
23	Estrutura demográfica (Est.Demog.)
24	Potencial demográfico (Pot.Demog.)
25	Densidade Populacional (Dens.Pop.)
VARIÁVEIS ECONÓMICO-FINANCEIRAS E EMPRESARIAIS	
26	Nível de comércio electrónico (eComércio)
27	Dimensão empresarial (Dim.Empres)
28	Oportunidades de Financiamento (Financiam.)
29	Poder de aquisição de tecnologias (PderCompra)
30	Emprego TIC (Emprego)
31	Apoio empresarial (ApoiEmpres)
32	Actividade I&D (I&D)
VARIÁVEIS TECNOLÓGICAS	
33	Novos canais de comunicação (NovosCanais)
34	Ferramentas <i>Internet</i> (FerramNet)
35	Mass Media (M. Media)
36	Infra-Estrutura distrital/regional de comunicações nas entidades públicas (Infra-Com.)
37	Custos da tecnologia (CustosTIC)
VARIÁVEIS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA A «SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO»	
38	Estratégia para a modernização administrativa (Mod. Adm.)
39	Políticas Nacionais para a S.I. (Polític.SI)
40	Instrumentos de Planeamento Regional/Territorial (Planeament)
VARIÁVEIS GERAIS	
41	Visibilidade/Imagem da região como região digital (Imagem RD)
42	Qualidade ambiental do território (Ambiente)

Fonte: elaboração própria

VARIÁVEIS TECNOLÓGICAS (PRONTIDÃO TECNOLÓGICA):

1. **Prontidão Tecnológica das CM:** as CM possuem, na generalidade, uma boa infraestrutura tecnológica, resultado de investimentos próprios antes, durante e depois dos Projectos EDD e Rede comunitária do Distrito de Évora.
2. **Maturidade dos Web-sites das CM:** os estudos de Santos e Amaral (2005, 2006, 2008) mostram que as Câmaras do Distrito de Évora não têm evoluído sobremaneira neste aspecto. Já depois do último estudo, a CM Redondo evoluiu bastante, ao integrar o grupo de municípios pioneiros no Programa *Simplex Autárquico*. Efectivamente, apesar do trabalho já desenvolvido e do investimento realizado, parece haver ainda muito a fazer na generalidade das Câmaras Municipais do distrito (estão mais avançadas as CM de Évora e CM de Redondo. A desmaterialização documental, a utilização das assinaturas digitais e as aquisições electrónicas (*e-procurement*), são exemplos de espaços de intervenção onde urge actuar. De facto, “associada à construção de um *front-office* que os novos canais de relacionamento permitem (*Internet*), deverá haver a modernização do *back-office* e a correspondente reformulação dos processos administrativos e de gestão autárquica” (APDSI, 2009: s.p.).

3. **Rede Digital Distrital:** em resultado do projecto Rede Camarária de Banda Larga do Distrito de Évora o distrito dispõe hoje de uma ligação em fibra óptica (banda larga) que interliga câmaras municipais e outros dos principais equipamentos concelhios.
4. **Prontidão Tecnológica das empresas/associações:** conforme vimos no diagnóstico, a prontidão tecnológica das empresas e das organizações é globalmente boa.
5. **Prontidão Tecnológica da População:** relativamente à posse de tecnologias/eReadiness das populações, a situação caracteriza-se por uma fraca penetração dos computadores entre algumas categorias sociais das populações, nomeadamente entre os idosos e os menos jovens. Verificam-se, também, assimetrias na posse e uso das TIC entre as populações do mesmo território.

VARIÁVEIS CULTURA TECNOLÓGICA E DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA DOS POTENCIAIS UTILIZADORES:

6. **Literacia Digital da População:** défice de competências existente no seio de parte da população para o uso das TIC (em particular do computador e da *Internet*). Segundo o Grupo de Alto Nível da APDSI, “o baixo nível de literacia dos portugueses faz com que a maioria das Câmaras Municipais não se sinta pressionada para investir na oferta de serviços *online*. A iliteracia informática em Portugal atinge ainda a valores muito preocupantes, havendo, pois, muito a fazer na promoção da «sociedade da informação». Pela proximidade que as Câmaras Municipais têm aos cidadãos e pelas suas responsabilidades sociais, julga-se caber a estas um papel de relevo na resolução destes problemas de procura resultantes da baixa literacia dos seus munícipes” (APDSI, 2009: s.p.).
7. **Atitude face às TIC:** atitudes de descrença em certas categorias sociais (excepto entre os mais jovens) sobre as potencialidades das TIC e dos projectos associados a estas tecnologias. Desconfiança sobre as TIC, sobretudo sobre aspectos relativos à insegurança na confidencialidade dos dados em eventuais trocas comerciais - resistências ao uso do eComércio). Resistências ao uso das TIC para resolução de situações da competência das CM.
8. **Cultura de participação cívica:** apesar do elevado número e diversidade de associações em todos os concelhos do distrito, a participação cívica e política das populações na discussão e tomada de decisões (exercício da cidadania) não é um traço cultural marcante da população do distrito de Évora.

VARIÁVEIS SÓCIO-ORGANIZACIONAIS DAS CM:

9. **Clima organizacional das CM:** o «clima organizacional» das autarquias do distrito de Évora é globalmente favorável à mudança que as TIC e o eGoverno Local exigem.
10. **Cultura TIC dos políticos eleitos:** A nível nacional, parece existir uma insuficiente consciencialização e motivação dos autarcas e dos quadros técnicos das Câmaras Municipais para encarar a *Internet* como uma ferramenta de interface com os munícipes, simplificando e agilizando os processos autárquicos, pelo que importa actuar neste espaço. Assim, denota-se uma “necessidade de consciencialização das câmaras (políticos e quadros)” nesta matéria (APDSI, 2009: s.p.).
11. **Atitude dos quadros técnicos das CM:** Os quadros técnicos, designadamente da área da informática, das Câmaras Municipais, embora em número por vezes insuficiente, desenvolvem um trabalho fundamental nas suas autarquias e são, não raras vezes, os grandes responsáveis pela ultrapassagem de obstáculos difíceis na concretização de processos de eGoverno local, até pelas relações de informalidade que amiúde conseguem manter com os seus pares de outros municípios.
12. **Know-how TIC das CM:** apesar dos saberes e experiências acumulados com o EDD e outros projectos sobre processos de governo electrónico, há ainda défice de competências no seio das autarquias para levar a bom termo os processos eGov.
13. **Liderança dos eleitos/chefias:** os dados que recolhemos através do acompanhamento do projecto EDD e de entrevistas exploratórias permitem-nos afirmar que os líderes eleitos das câmaras Municipais, apesar de assumirem projectos na área das TIC e do eGoverno, nem sempre têm uma estratégia clara ou objectivos prioritários para o governo electrónico local.

VARIÁVEIS ECONÓMICAS/FINANCEIRAS DAS CM

14. **Recursos Financeiros das CM:** CM's com pouca disponibilidade para o investimento, o que obriga a captação de investimentos através de programas/projectos desenvolvidos em parceria.

VARIÁVEIS DE RELACIONAMENTO INTER-ORGANIZACIONAL ENTRE ACTORES

15. **Cooperação Interorganizacional entre CM:** alguns hábitos de trabalho articulado com os pares/Boas-práticas resultante do trabalho em parceria em alguns projectos de construção da «sociedade da informação» (EDD e RCDE), que

construíram bases para o funcionamento de redes organizacionais alimentadas formal e informalmente.

16. **Cooperação Actores Regionais:** anteriores projectos na área da «sociedade da informação» foram relativamente bem sucedidos em matéria de cooperação entre empresas, centros de investigação universidades. Alguns municípios e outros actores reclamam mesmo que a cooperação inter-institucional na região é determinante para a concepção e a concretização de novos projectos para a SI no território do distrito de Évora (CF. avaliação final do EDD).
17. **Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores:** AMDE e ADRAL, em conjunto, têm surgido, nos últimos anos, na primeira linha de responsabilidade na concepção e coordenação de vários projectos orientados para a «sociedade da informação» (ex: EDD e RCDE) e reclamam uma estratégia de desenvolvimento do território do distrito de Évora.
18. **Compromisso Político:** a existência de uma estratégia conjunta, assumida entre os pares, configurará um compromisso que pode potenciar o desenvolvimento do eGoverno local no distrito de Évora. Até ao presente, independentemente dos projectos realizados em parceria, ou seja, de existirem compromissos de envolvimento na concretização de projectos TIC, uma estratégia clara parece apenas existir apenas por parte de alguns actores capazes de mobilizarem as câmaras municipais: AMDE (agora CIMAC) e ADRAL.
19. **Relacionamento entre CM e municípios/organizações:** Sobre o actual relacionamento das Câmaras Municipais e os seus municípios é pertinente colocar algumas questões, tais como: Alguma autarquia facilita o acesso à informação de forma a esta poder ser reutilizada pelo cidadão? Que tipo de conteúdos e informações distribuem para uso livre, e com que tipo de licenciamento? Como se relacionam as autarquias com os cidadãos que blogam sobre elas, sobre a vida nas cidades, sobre o desempenho dos autarcas? São poucas as autarquias que têm respostas objectivas e aceitáveis para estas questões, o que realça a necessidade de serem revistas ou estabelecidas as políticas de relacionamento informacional entre Câmaras Municipais e municípios” (APDSI, 2009: s.p.). Refira-se que “os cidadãos, as empresas e as organizações privadas e públicas exigem hoje novas formas de relacionamento com os municípios (e não só)” (APDSI, 2009: s.p.), pelo que as políticas e as práticas de posicionamento e relacionamento das Câmaras Municipais com os agentes com que interage devem ser revistas.

Quanto ao sistema externo, constituímos as seguintes variáveis, que apresentamos agrupadas por dimensão:

VARIÁVEIS SOCIO-CULTURAIS:

20. **Escolarização/Qualificação da população:** baixos níveis de escolarização e de qualificação. Problema acrescido quando se sabe que existe uma correlação positiva entre o nível de escolarização e o uso de recursos informáticos.
21. **Rede de Ensino:** o distrito é servido por uma rede de ensino/formação globalmente boa e diversificada, cobrindo todos os níveis de ensino (pré-escolar, básico, secundário e universitário). Verifica-se a existência de diversos cursos de ensino tecnológico/profissional, em inúmeras áreas de formação, como a área das TIC, nos diversos concelhos.
22. **Partidos Políticos/Grupos Pressão:** o governo electrónico local não tem estado na agenda dos partidos políticos com representação nos concelhos do distrito de Évora nem de quaisquer personalidades ou outros grupos de pressão política, como sejam blogues, movimentos de cidadãos, etc.

VARIÁVEIS DEMOGRÁFICAS

23. **Estrutura demográfica:** envelhecimento na base e no topo da pirâmide de idades.
24. **Potencial demográfico:** território apresenta pouca população, embora se registre uma evolução populacional positiva na última década em alguns dos principais centros urbanos do distrito, a tendência geral é de perda de população na maior parte dos concelhos.
25. **Densidade Populacional:** baixa densidade demográfica dificulta o investimento público e principalmente provado em tecnologias de ponta (ex: banda larga digital).

VARIÁVEIS ECONÓMICO-FINANCEIRAS E EMPRESARIAIS

26. **Nível de comércio electrónico:** os empresários da região não aderem facilmente aos métodos de comércio electrónico, conforme demonstram os dados antes e depois da realização do projecto EDD.
27. **Dimensão empresarial:** no território predominam micro, pequenas e médias empresas, com fraca capacidade para realizarem investimentos em TIC.
28. **Oportunidades de Financiamento:** a Continuidade do POS_C, ainda que reformulado face aos estudos que têm sido feitos para avaliação do Programa

Cidades e Regiões Digitais, pode ser um importante instrumento de promoção e apoio às CRD. Entre outros aspectos relativos à avaliação dos projectos CRD, é reclamada “uma orientação de desenvolvimento das diferentes iniciativas de cidades e regiões digitais, realizada de acordo com um modelo de rede no qual todos os actores locais possam cooperar, orientado para a competitividade de cada região e, simultaneamente, para a complementaridade e proximidade entre as regiões, potenciando dessa forma o aproximar das regiões” (Serrano, 2007: 74). Existem outras possibilidades de financiamento, no quadro de vários instrumentos de planeamento existentes na região.

29. **Poder de aquisição de tecnologias:** Fraco poder de compra/de investimento em TICs por parte das pessoas e das empresas.
30. **Emprego na área das TIC:** a região apresenta uma taxa de emprego na área das TIC ligeiramente superior à média nacional. Com a tendência de terciarização dos últimos anos é expectável o incremento de uso das TIC nos locais de trabalho.
31. **Apoio empresarial:** existem no distrito várias instituições que prestam apoio à actividade empresarial (ex. fixação de empresas, etc.). Os parques industriais da generalidade dos concelhos concedem apoios específicos para atraírem facilmente novas unidades empresariais.
32. **Actividade I&D:** embora exista uma baixa percentagem da população activa ocupada em I&D, existem, na região, centros científicos e tecnológicos e a articulação entre o meio científico e as empresas (através da dinamização da OTIC da Universidade de Évora, p. ex.) tem vindo a aumentar. Está em constituição, na região, da Rede *Regional de Ciência, Tecnologia e Inovação*.

VARIÁVEIS TECNOLÓGICAS

33. **Novos canais de comunicação:** os novos instrumentos e canais de comunicação tornam mais fácil a recolha, tratamento e divulgação de informação desta natureza, cuja disponibilização será certamente uma expectativa crescente dos agentes da «sociedade da informação». Pode, assim, acontecer uma “melhoria da informação local e sua qualidade”, pois, “não tem sido uma preocupação sistemática por parte das Câmaras Municipais o fornecimento de informação de qualidade sobre a actividade económica e social, sobre a saúde, a educação, a cultura, as oportunidades de emprego, etc.” (APDSI, 2009: s.p.). O telefone e a TV interactiva são dois meios de comunicação que começam a ser usados por algumas autarquias no âmbito do governo electrónico local.

34. **Ferramentas *Internet*:** novos conceitos e serviços disponíveis aos utilizadores de *Internet* emergem. A qualidade dos sítios na Web e dos serviços de correio electrónico são indicadores típicos da primeira geração da *Internet*. Hoje estão já disponíveis conceitos e ferramentas que permitem novos tipos de utilização da *Internet* que configuram novas gerações para a Web (Web 2.0, Web 3.0). Contudo, “são raros os exemplos de utilização de ferramentas de nova geração por parte das Câmaras Municipais” do país. Esta dificuldade na sua utilização será motivada por questões tecnológicas e de escassez de recursos, mas também pela necessidade de alterar profundamente atitudes e procedimentos, sem dúvida barreiras mais difíceis de transpor, em particular em organismos de natureza pública. Segundo o Grupo de Alto Nível da APDSI, “a interoperabilidade e os serviços partilhados são hoje incontornáveis na procura da flexibilidade e racionalidade tecnológica em contextos de grande heterogeneidade de utilizadores. São imprescindíveis para o suporte dos novos serviços. Apesar das dificuldades, é grande a oportunidade que estas novas ferramentas e novos paradigmas trazem pois permitem ultrapassar etapas e recuperar algum do posicionamento desejado e entretanto perdido” (APDSI, 2009: s.p.).
35. **Mass Media:** O distrito de Évora tem uma vasta rede de meios de comunicação de massa. Existem rádios locais em praticamente todos os concelhos, e, a diversos jornais locais, não diários, junta-se o jornal *Diário do Sul*, que diariamente cobre todo o território e é tido como jornal de forte penetração na sociedade.
36. **Infra-estrutura distrital/regional de comunicações nas entidades públicas:** de acordo com os dados disponíveis e contrariamente ao que acontece em termos nacionais existe uma boa infra-estrutura digital de comunicação entre as entidades dos diversos municípios (a inexistência de uma infra-estrutura nacional de comunicações que suporte o acesso em banda larga à generalidade dos cidadãos tem sido uma limitação a um mais rápido desenvolvimento da «sociedade da informação»).
37. **Custos da tecnologia:** Crescente baixa de preços da tecnologia (PC's; equipamentos de ligações *wireless*, etc.).

VARIÁVEIS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA A «SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO»

38. **Estratégia para a modernização administrativa:** as políticas nacionais de modernização administrativa como o *Simplex Autárquico* promovem e facilitam a adopção/expansão do eGoverno. Contudo, “a nossa administração pública está

ainda mais atrasada, no que toca ao acompanhamento das tendências de comportamento dos cidadãos num ambiente de rede, do que estava há dez anos, quando se falava simplesmente em ter presença na *web*” (APDSI, 2009: s.p.).

39. **Políticas Nacionais para a S.I.:** o Estado português continua apostado em desenvolver a «sociedade da informação» através de diversos projectos e de incentivos para fomento do uso da tecnologia por parte dos cidadãos.
40. **Instrumentos de Planeamento regional/Territorial:** desempenham um papel importante por poderem catalisar actores locais/regionais a candidatarem projectos e concederem-lhes apoios financeiros significativos.
41. **Visibilidade/Imagem da região como região digital:** o distrito e seus actores principais actores em anteriores projectos de natureza tecnológica possuem uma boa notoriedade/imagem que pode ser potenciada no presente e no futuro, para a concepção e recolha de apoios para novos projectos na área do governo electrónico.
42. **Qualidade ambiental do território:** globalmente muito boa. Aspectos menos positivos encontram-se na poluição visual de algumas zonas do chamado “triângulo dos mármore”.

1.4.3. RESULTADOS DA ANÁLISE ESTRUTURAL

Apresentadas as variáveis dos sistemas interno e externo, apresentam-se e analisam-se, em seguida, os dados relativos aos sistemas de influência directa e ao sistema de influência indirecta entre as variáveis. Estes dados são obtidos a partir de uma matriz inicialmente preenchida *em linha*, tendo subjacente, sistematicamente, a questão de saber se existe uma relação de influência directa entre a variável (i) e a variável (j) e, a existir, qual a intensidade dessa influência (considerando a escala: 0= sem influência; 1 = influência fraca ; 2 = influência média ; 3 = influência forte). Assumindo o demorado trabalho, mas procurando ganhar em redução da subjectividade inerente a qualquer processo deste género, avançámos para uma nova fase de preenchimento da matriz. Este novo processo foi realizado *em coluna*, ou seja, tendo subjacente a questão de saber “por que variáveis cada variável é influenciada” (Godet, 1993: 112). Este procedimento permitiu-nos repensar novamente algumas questões e, cremos, estabilizar uma matriz adequada ao estudo do sistema em causa.

1.4.3.1. Análise das Influências Directas

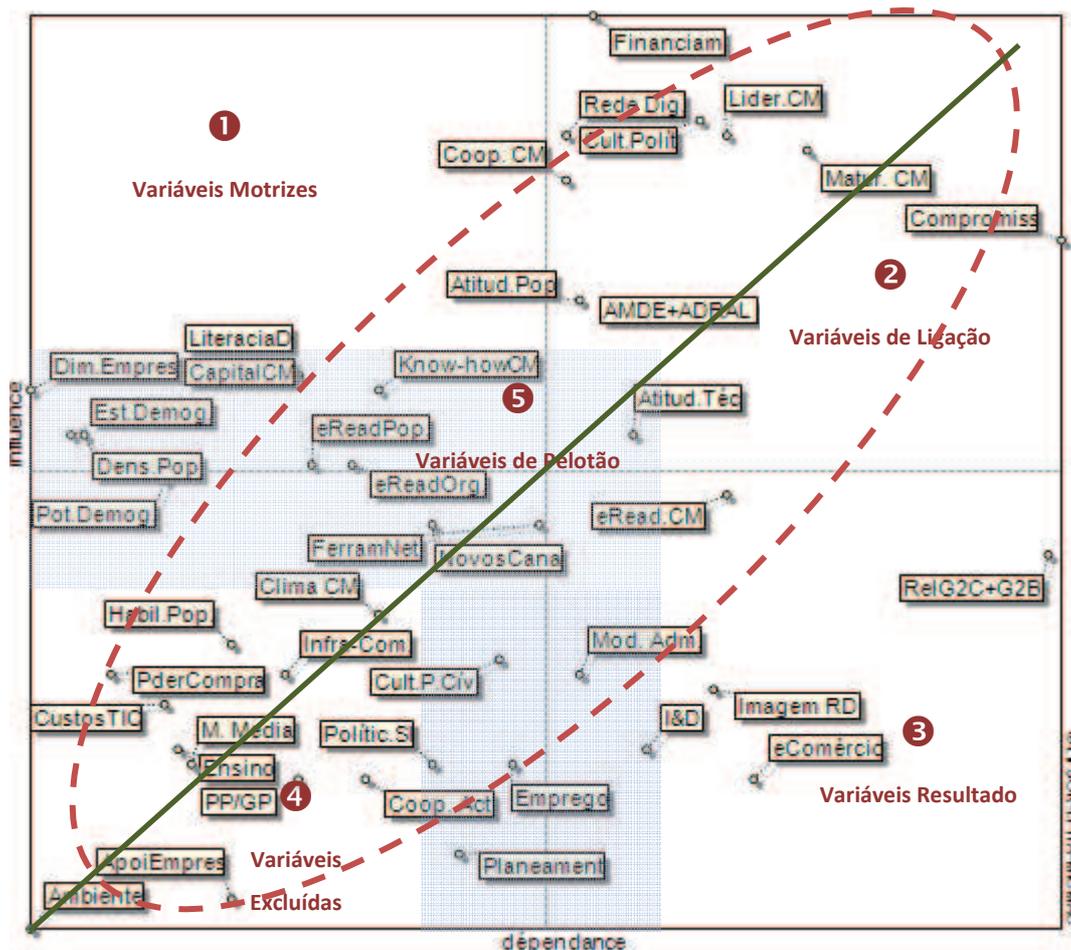
Conforme referimos, a análise das influências directas e das variáveis que compõem o sistema é um primeiro nível de análise (embora não o mais importante).

Partindo da Matriz de Influências Directas (MID) (Cf. Anexo 4), por nós concebida, que apresenta as relações de Influências Directas entre as variáveis que definem o sistema, o *software* MICMAC sintetiza-nos num *Plano das Influências / Dependências Directas*, as relações de Influências Directas entre as variáveis que definem o sistema (Cf. Figura 22). Neste Plano, as variáveis posicionam-se em torno de um eixo cartesiano, correspondendo, à ordenada, o grau de dependência, e à abcissa o grau de motricidade.

Vemos que no sector (ou quadrante) 1, onde por norma são visíveis as “**variáveis motrizes**” (ou seja, aquelas que, por serem muito influentes e pouco dependentes, influenciam a dinâmica do sistema, mas são pouco condicionadas por ele), surgem algumas variáveis, mas todas elas estão próximas do eixo horizontal, pelo que podem ser consideradas essencialmente como “**variáveis de pelotão**”, logo, com pouco interesse para a explicação do sistema. Falamos das seguintes variáveis:

- 6. Literacia Digital da população (LiteraciaD)
- 14. Recursos Financeiros das CM (CapitalCM)
- 27. Dimensão empresarial (Dim.Empres)
- 12. Know-how TIC das CM (Know-howCM)
- 5. Prontidão Tecnológica da População (eReadPop.)
- 4. Prontidão Tecnológica das empresas/associações (eReadOrg.)
- 23. Estrutura demográfica (Est.Demog.)
- 25. Densidade Populacional (Dens.Pop.)

Figura 22: Plano das Influências / Dependências Directas



Fonte: elaboração própria, a partir do MICMAC

Assim, ainda que apresentem algum grau de influência (motricidade) no sistema, este conjunto de variáveis relativas aos aspectos demográficos, competências digitais e preparação tecnológica das populações, das empresas/organizações, da dimensão interna destas e, ainda, aos conhecimentos/competências em TIC e aos recursos financeiros das câmaras municipais, não é, porém, significativamente importante para o funcionamento do sistema (considerando as influências directas entre variáveis).

A mesma figura mostra-nos que, além destas, temos outras “variáveis de pelotão”, ou seja, variáveis medianamente motrizes e dependentes, que ocupam uma posição intermédia, difícil de caracterizar, e que só não são excluídas por “não existir prova” da sua irrelevância para a análise (Perestrelo e Caldas, 1996: 85). Concretamente, são também variáveis de pelotão as seguintes :

- 11. Atitude dos quadros técnicos das CM (Atitud.Téc);
- 38. Estratégia para a modernização administrativa (Mod. Adm.);

- 32. Actividade I&D (I&D);
- 8. Cultura de participação cívica (Cult.P.Cív);
- 9. Clima organizacional das CM (Clima CM);
- 30. Emprego TIC (Emprego);
- 33. Novos canais de comunicação (NovosCanai);
- 34. Ferramentas *Internet* (FerramNet);
- 39. Políticas Nacionais para a S.I. (Polític.SI);
- 40. Instrumentos de Planeamento Regional/Territorial (Planeament);
- 24. Potencial demográfico (Pot.Demog.).

No quadrante 3 são apresentadas as variáveis pouco motrizes e muito dependentes, isto é, variáveis que são muito condicionadas pela dinâmica do sistema mas que exercem pouca influência sobre ele. A estas chamamos “**variáveis resultado**”. Neste caso temos, as seguintes variáveis:

- 1. Prontidão tecnológica das CM (eRead.CM);
- 19. Relacionamento entre CM e munícipes/organizações (RelG2C+G2B);
- 41. Visibilidade/Imagem da região como região digital (Imagem RD);
- 26. Nível de comércio electrónico (eComércio).

Assim, a acção de todo o sistema (interno e externo) condiciona, claramente, a prontidão tecnológica das CM, a natureza do relacionamento entre estas CM e as pessoas (G2C) e entre as CM e as organizações/empresas (G2B), o nível de desenvolvimento do comércio electrónico e a notoriedade do distrito de Évora enquanto “região digital”. Esta situação é perfeitamente compreensível, dado que estamos perante variáveis que garantem a essência conceptual do governo electrónico local, ou seja, uma relação entre órgãos de governo local (neste caso as câmaras municipais), mediada tecnologicamente (através das TIC), quer com as pessoas, quer com as empresas/organizações.

A análise do quadrante 4 incide nas “**variáveis excluídas**”, ou seja, em variáveis pouco motrizes e pouco dependentes, que, por isso mesmo, têm um papel pouco relevante no sistema. Aqui encontramos dez variáveis (praticamente $\frac{1}{4}$ das variáveis que compõem o sistema):

- 20. Escolarização/Qualificação da população (Habil.Pop.);
- 29. Poder de aquisição de tecnologias (PderCompra);
- 22. Partidos Políticos/Grupos Pressão (PP/GP);

- 36. Infra-Estrutura distrital/regional de comunicações nas entidades públicas (Infra-Com.);
- 37. Custos da tecnologia (CustosTIC);
- 21. Rede de Ensino (Ensino);
- 35. Mass Media (M. Media);
- 16. Cooperação Actores Regionais (Coop. Act.);
- 31. Apoio empresarial (ApoiEmpres);
- 42. Qualidade ambiental do território (Ambiente).

Esta situação é reveladora de que, no distrito de Évora, as dinâmicas actuais do governo electrónico local não têm relação significativa com a acção dos actores locais/regionais (políticos, empresariais, órgãos de comunicação social), nem com o nível de conhecimentos e competências dos cidadãos, nem, ainda, com a capacidade económica para adquirirem tecnologias da informação e da comunicação que podem ser usadas no domínio do governo electrónico local. De resto, o custo das tecnologias é igualmente um factor pouco relevante no sistema, tal como as infraestruturas de comunicação entre as entidades públicas.

As variáveis mais determinantes das dinâmicas do sistema são, por conseguinte, outras. Ora, é no sector 2 que se encontram as chamadas “variáveis de ligação” (ou de “desafio”), ou seja, variáveis muito motrizes e muito dependentes, que, segundo Godet (1993), ocupam uma posição de charneira no sistema: sendo objecto de fortes influências, propagam essas influências ao conjunto do sistema¹⁷³. Assim, é bem provável que seja em torno destas variáveis que os actores venham a bater-se, devido ao seu carácter instável. De facto, se verificarmos, é aqui que encontramos as seguintes variáveis (Cf. Quadro 54):

- 28. Oportunidades de Financiamento (Financiam.);
- 10. Cultura TIC dos políticos eleitos (Cult.Polít);
- 13. Liderança dos eleitos/chefias (Lider.CM);
- 3. Rede Digital Distrital (Rede Dig.);
- 15. Cooperação Interorganizacional entre CM (Coop. CM);
- 2. Maturidade dos Web-sites das CM (Matur. CM);

¹⁷³ Note-se que, embora concordando com Godet quando este assume que as variáveis de ligação, sendo muito dependentes e muito motrizes, têm um papel fundamental no sistema (elas transmitem a influência das variáveis mais motrizes às variáveis dependentes), Caldas e Perestrelo consideram que “se quisermos detectar onde reside a chave da dinâmica do sistema (as variáveis que condicionam a sua dinâmica) dificilmente poderemos cingir a análise apenas às variáveis de ligação” (1998: 20) já que, defendem estes autores, as variáveis-chave são de facto as variáveis muito motrizes sejam ou não de ligação.

- 18. Compromisso Político (Compromiss);
- 7. Atitude face às TIC (Atitud.Pop);
- 17. Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores (AMDE+ADRAL).

Estamos, pois, perante os factores essenciais do funcionamento do sistema: concretamente, o que está em causa no sistema do governo electrónico local são, além das questões do aproveitamento das oportunidades de financiamento e da exploração da rede digital, as atitudes dos actores (de técnicos, da população e dos políticos, bem como o exercício das lideranças, quer por parte dos eleitos, quer por parte de dois actores que aqui se revelam fundamentais ao funcionamento do sistema: a AMDE/ADRAL. São, ainda, as questões relativas ao nível “maturidade dos *web sites* das câmaras municipais” e ao “compromisso” político dos eleitos das câmaras municipais os quais, embora dependentes de várias circunstâncias (acção das outras variáveis), podem contudo, através da sua acção, individual e colectiva, influenciar bastante o rumo do governo electrónico local. É interessante notar que, como prevê Michel Godet, encontramos aqui, entre estas *variáveis-desafio*, precisamente algumas variáveis às quais subjazem assuntos pouco abordados no seio do sistema, ou seja, “assuntos-tabu” (Godet, 1993: 121), que ninguém, ou poucos, discutem, precisamente porque são importantes (Ténière-Buchot, 1989)¹⁷⁴. Referimo-nos essencialmente às questões das lideranças e das atitudes face às TIC e à ausência de estratégias claras, individuais e colectivas para fomento do governo electrónico local.

Finalmente, um comentário acerca da estabilidade do sistema. Se repararmos, existe uma assinalável “nuvem de variáveis” em torno da diagonal principal do Plano de Influências/Dependências e as variáveis mais motrizes são também as variáveis mais dependentes. Esta circunstância, assinalada numa elipse colorida aplicada sobre o Plano (Cf. Figura 22), revela que estamos em presença de um sistema instável (Godet, 1993: 120). Assim, torna-se mais difícil saber, com elevada segurança, os impactos resultantes de ajustamentos e reajustamentos entre as variáveis do sistema.

¹⁷⁴ A dicotomia dos problemas aparentemente sem importância de que todos falam e dos problemas importantes de que não se fala foi objecto de estudo por P.F. Ténière-Buchot, a partir da sua obra “L’ABC du Pouvoir” (1989), onde apresenta o chamado “tabuleiro dos poderes”.

Quadro 54: Plano de Influências / Dependências Directas

<p>1 - Variáveis Motrizes</p> <p>(não são destacadas no Plano)</p>	<p>2 - Variáveis de Ligação</p> <ul style="list-style-type: none"> • 28. Oportunidades de Financiamento (Financiam.) • 10. Cultura TIC dos políticos eleitos (Cult.Polít) • 13. Liderança dos eleitos/chefias (Lider.CM) • 3. Rede Digital Distrital (Rede Dig.) • 15. Cooperação Interorganizacional entre CM (Coop. CM) • 2. Maturidade dos Web-sites das CM (Matur. CM) • 18. Compromisso Político (Compromiss) • 7. Atitude face às TIC (Atitud.Pop) • 17. Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores (AMDE+ADRAL)
<p>4 - Variáveis Excluídas</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20. Escolarização/Qualificação da população (Habil.Pop.) • 29. Poder de aquisição de tecnologias (PderCompra) • 22. Partidos Políticos/Grupos Pressão (PP/GP) • 36. Infra-Estrutura distrital/regional de comunicações nas entidades públicas (Infra-Com.) • 37. Custos da tecnologia (CustosTIC) • 21. Rede de Ensino (Ensino) • 35. Mass Media (M. Media) • 16. Cooperação Actores Regionais (Coop. Act.) • 31. Apoio empresarial (ApoiEmpres) • 42. Qualidade ambiental do território (Ambiente) 	<p>3 - Variáveis Resultado</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1. Prontidão tecnológica das CM (eRead.CM) • 19. Relacionamento entre CM e municípios/ organizações (RelG2C+G2B) • 41. Visibilidade/Imagem da região como região digital (Imagem RD) • 26. Nível de comércio electrónico (eComércio)
<p>5 - Variáveis Pelotão</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6. Literacia Digital da população (LiteraciaD) • 14. Recursos Financeiros das CM (CapitalCM) • 27. Dimensão empresarial (Dim.Empres) • 12. Know-how TIC das CM (Know-howCM) • 25. Densidade Populacional (Dens.Pop.) • 23. Estrutura demográfica (Est.Demog.) • 5. Prontidão Tecnológica da População (eReadPop.) • 4. Prontidão Tecnológica das empresas/associações (eReadOrg.) • 11. Atitude dos quadros técnicos das CM (Atitud.Téc) • 38. Estratégia para a modernização administrativa (Mod. Adm.) • 32. Actividade I&D (I&D) • 8. Cultura de participação cívica (Cult.P.Cív) • 9. Clima organizacional das CM (Clima CM) • 24. Potencial demográfico (Pot.Demog.) • 30. Emprego TIC (Emprego) • 33. Novos canais de comunicação (NovosCanai) • 34. Ferramentas <i>Internet</i> (FerramNet) • 39. Políticas Nacionais para a S.I. (Polític.SI) • 40. Instrumentos de Planeamento Regional/Territorial (Planeament) 	

Fonte: elaboração própria

Outros dados obtidos com o MICMAC mostram-nos que as cinco variáveis com maior influência directa¹⁷⁵ no sistema actual (que, compreensivelmente, fazem parte do grupo de variáveis de ligação) são as seguintes: Oportunidades de Financiamento (Financiam.), Cultura TIC dos políticos eleitos (Cult.Polít), Rede Digital Distrital (Rede Dig.), Liderança dos eleitos/chefias (Lider.CM) e Maturidade dos *Web-sites* das CM (Matur. CM) (Cf. Quadro 55). Quanto às cinco variáveis mais dependentes (Cf. Quadro 55), facilmente constatamos que são o Compromisso Político (Compromiss), o

¹⁷⁵ Ver, no Anexo 4 (Anexos da Análise Estrutural), a Tabela com a Classificação das Variáveis nos rankings da Influência Directa, Dependência Directa, Influência Indirecta e Dependência Indirecta [sistema actual].

Relacionamento entre CM e municipais/organizações (RelG2C+G2B), a Maturidade dos *Web-sites* das CM (Matur. CM), a Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores (AMDE+ADRAL) e Nível de comércio electrónico (eComércio). Repare-se que a Maturidade dos *Web-sites* das CM é simultaneamente muito influente e muito dependente (razão por que surge no quadrante das variáveis de ligação).

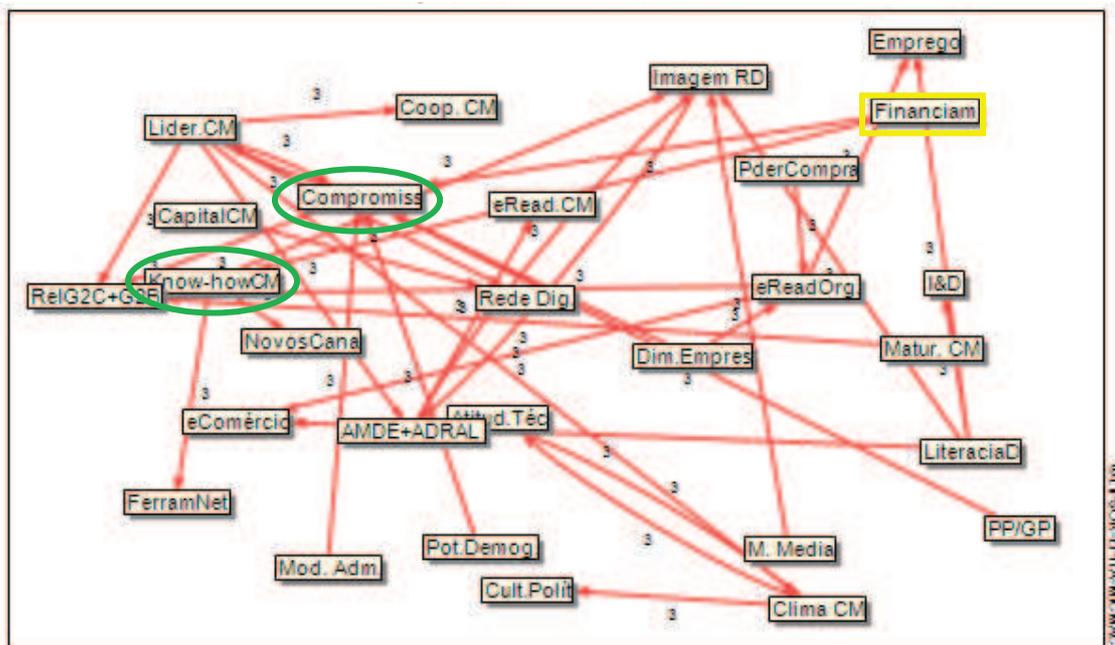
Quadro 55: Classificação das Variáveis, por Influência Directa e por Dependência Directa (Sistema Actual)

Influência Directa		Dependência Directa	
Posição	Variável (Código)	Posição	Variável (Código)
1	Financiam.	1	Compromiss
2	Cult.Polít	2	RelG2C+G2B
3	Rede Dig.	3	Matur. CM
4	Lider.CM	4	AMDE+ADRAL
5	Matur. CM	5	eComércio
6	Coop. CM	6	eRead.CM
7	Compromiss	7	Lider.CM
8	Atitud.Pop	8	Imagem RD
9	AMDE+ADRAL	9	Cult.Polít
10	CapitalCM	10	I&D
11	LiteraciaD	11	Atitud.Téc
12	Know-howCM	12	Financiam.
13	Dim.Empres	13	Atitud.Pop
14	Atitud.Téc	14	Mod. Adm.
15	Est.Demog.	15	Rede Dig.
16	Dens.Pop.	16	Coop. CM
17	eReadOrg.	17	FerramNet
18	eReadPop.	18	Emprego
19	Pot.Demog.	19	Cult.P.Cív
20	eRead.CM	20	Planeament
21	NovosCanai	21	NovosCanai
22	FerramNet	22	Polític.SI
23	RelG2C+G2B	23	Clima CM
24	Clima CM	24	Know-howCM
25	Habil.Pop.	25	Coop. Act.
26	Cult.P.Cív	26	eReadOrg.
27	PderCompra	27	eReadPop.
28	Infra-Com.	28	LiteraciaD
29	Mod. Adm.	29	PP/GP
30	Imagem RD	30	Infra-Com.
31	CustosTIC	31	Habil.Pop.
32	Ensino	32	ApoiEmpres
33	I&D	33	M. Media
34	Emprego	34	Ensino
35	M. Media	35	CapitalCM
36	Polític.SI	36	Pot.Demog.
37	Coop. Act.	37	CustosTIC
38	PP/GP	38	PderCompra
39	eComércio	39	Dens.Pop.
40	Planeament	40	Est.Demog.
41	ApoiEmpres	41	Dim.Empres
42	Ambiente	42	Ambiente

Fonte: elaboração própria

O Grafo das influências Directas, determinado a partir da matriz de influências Directas MID (Cf. Figura 23), permite-nos constatar quais são as variáveis mais influenciadas¹⁷⁶ pelas variáveis mais influentes (assinaladas com uma elipse de cor verde). Assim, por exemplo, a variável “oportunidades de financiamento” (Financiam) influencia fortemente o “compromisso político dos eleitos” (Compromiss) e a competência instalada nas câmaras municipais (Know-HowCM).

Figura 23: Grafo das Influências Directas



Fonte: elaboração própria, a partir do software MICMAC

Legenda :

- Influência muito fraca;
- Influência fraca;
- Influência média;
- Influência relativamente importante; e,
- Influência muito importante.

1.4.3.2. Análise das Influências Indirectas do Sistema

Conforme dissemos, se bem que haja pertinência no estudo das influências directas, o maior interesse do método MICMAC reside na possibilidade de determinar as relações indirectas entre as variáveis¹⁷⁷, revelando deste modo “efeitos escondidos” que não são imediatamente perceptíveis na matriz de análise estrutural mas que, por não serem detectáveis a “olho nu”, assumem particular interesse para a análise. Os resultados são mostrados na Matriz de Influências Indirectas (MII), que corresponde à

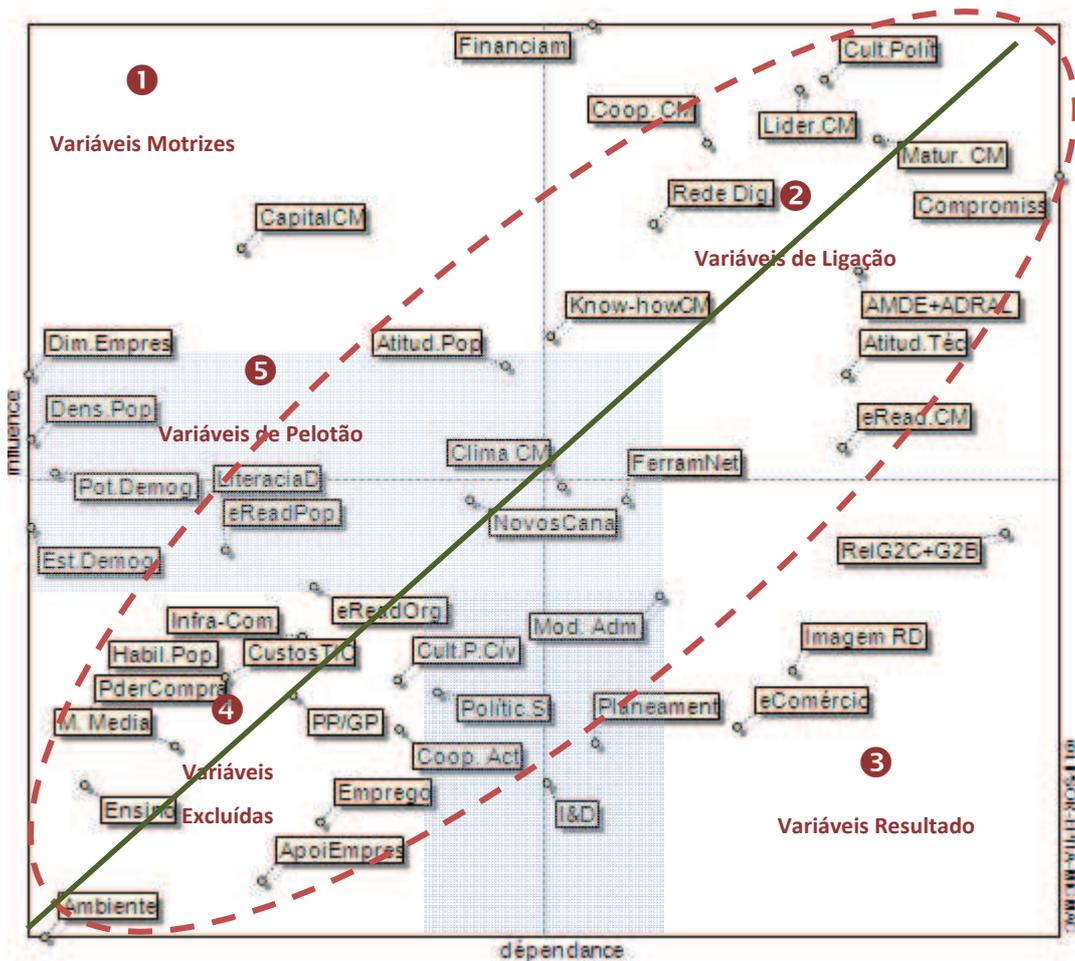
¹⁷⁶ Aliás, este grafo apenas nos mostra influências “fortes”.

¹⁷⁷ Ou seja, relações que surgem quando, na presença de três variáveis, A B e C, se A influencia directamente B e esta influencia directamente C, então supõe-se que A influencia indirectamente C.

Matriz das Influências Directas (MID) elevada em potência, por iterações sucessivas (veja-se a Matriz no Anexo 4). A partir desta matriz, que nos fornece um novo posicionamento das variáveis mais importantes do sistema por via da multiplicação matricial aplicada a uma classificação indirecta, podemos estudar a distribuição dos impactos através dos caminhos e pelos arcos da retroacção e, consequentemente, priorizar as variáveis de várias formas: por ordem de influência, tendo em conta o número de caminhos e arcos de comprimento 1, 2, ...n de cada variável, e por ordem de dependência, tendo em conta o número de caminhos e circuitos de comprimento 1, 2, ..., que chega a cada variável. Em geral, o sistema de classificação é estável a partir de uma multiplicação na ordem de 3, 4 ou 5.

Vejamos, então, os resultados das influências indirectas entre as variáveis, apresentado no Plano de Influências e Dependências Indirectas (Cf. Figura 24).

Figura 24: Plano de Influências / Dependências Indirectas



Fonte: elaboração própria, a partir do MICMAC

Analisando o Plano por quadrantes (cf. Figura 24 e Quadro 56), vemos que as influências indirectas fazem surgir a variável “recursos financeiros das câmaras municipais” (capital CM) no quadrante das variáveis motrizes. Tal significa que as influências indirectas revelam a importância dos recursos financeiros das CM no sistema. Os recursos próprios destas autarquias locais são, assim, factores muito influentes e pouco dependentes das outras variáveis, pelo que exercem a sua influência no sistema ao condicionarem ou constrangerem o desenvolvimento do governo electrónico local.

Nas **variáveis de ligação** praticamente não surgem alterações relativamente ao apurado na análise das influências directas: apenas se regista a entrada da variável Know-how TIC das CM (Know-howCM) (estava nas variáveis de pelotão), por troca com a variável “Atitude face às TIC” (Atitud.Pop) (que no plano de influências directas assumia-se como variável de ligação), a entrada da variável “Prontidão tecnológica das CM” (eRead.CM) (antes colocada no quadrante das **variáveis resultado**) como variável de ligação e da variável “atitudes dos técnicos” (que no plano de influências directas assumia o estatuto de variável de pelotão).

A existência de inúmeras variáveis de ligação indicia que, uma vez mais, estamos perante um sistema bastante instável. De facto, estamos perante um sistema em que um elevado número de factores é instável, podendo influenciar e ser influenciado pelos actores que jogarão as suas forças nesta “zona de incerteza” (Friedberg, 1993) na procura de melhores resultados para os seus objectivos. Esses factores, que pela sua importância, merecem destaque, são precisamente os seguintes (Cf. Quadrante 2, no Plano):

- Oportunidades de Financiamento para desenvolvimento de projectos TIC/eGoverno local (variável da dimensão económico-financeiras e empresariais - sistema externo);
- Cultura dos políticos eleitos sobre as TIC (variável da dimensão sócio-organizacionais das CM - sistema interno);
- Liderança dos eleitos e das chefias (variável da dimensão sócio-organizacionais das CM - sistema interno);
- Potencialidade da Rede Digital que liga os principais equipamentos de todos os concelhos do Distrito de Évora (variável da dimensão tecnológica das CM - sistema interno);

- Cooperação interorganizacional entre as Câmaras Municipais (variável da dimensão relacionamento interorganizacional entre os actores - sistema interno);
- Níveis de maturidade dos Web-sites das Câmaras Municipais (variável da dimensão tecnológica das CM - sistema interno);
- Compromisso dos políticos eleitos para as Câmaras Municipais (variável da dimensão relacionamento interorganizacional entre os actores - sistema interno);
- Experiência da AMDE e da ADRAL na mobilização e liderança de actores (variável da dimensão relacionamento interorganizacional entre os actores - sistema interno);
- Competência instalada (Know-how) nas Câmaras municipais na área das TIC (variável da dimensão sócio-organizacionais das CM - sistema interno);
- Prontidão tecnológica das Câmaras Municipais (variável da dimensão tecnológica das CM - sistema interno);
- A atitude dos quadros técnicos das CM face às TIC.

Estas são, por conseguinte, as variáveis mais importantes para a análise do sistema do governo electrónico local no distrito de Évora. Considerando a natureza do sistema e as dimensões a que respeitam as variáveis, constatamos que a variável mais importante (Oportunidades de Financiamento) é a única das variáveis de ligação que faz parte do sistema externo. Efectivamente, todas as outras variáveis mais importantes para a explicação do funcionamento do sistema fazem parte do sistema interno, sendo nestas que, com grande probabilidade, os actores do sistema procurarão intervir e tentar influenciar. Repare-se que destas variáveis internas a maioria respeita à dimensão sócio-organizacional e tecnológica das câmaras municipais e ao relacionamento inter-organizacional entre os actores. Por conseguinte, o futuro do governo electrónico local não pode deixar de analisar-se sem atendermos às dimensões relativas à (re)organização interna dos serviços das CM, à melhoria dos seus níveis de maturidade da presença na Web, à tecnologia TIC disponível nestas organizações do poder local e ao aproveitamento da rede digital que liga todos os concelhos. Igualmente, há que considerar o aprofundamento das relações entre as câmaras municipais, a ADRAL e a AMDE (agora CIMAC) e os necessários compromissos políticos entre os decisores eleitos.

Os resultados mostram, ainda, que, além do aproveitamento das oportunidades de financiamento, afigura-se fundamental, para o funcionamento do sistema, a “cultura TIC” dos políticos eleitos e a forma como estes e os responsáveis da ADRAL e AMDE exercem as suas lideranças.

Regressando ao *Plano de Influências / Dependências Indirectas* (Cf. Figura 24) vemos que este apresenta apenas três **variáveis resultado**, a saber: Relacionamento entre CM e municípios/ organizações (RelG2C+G2B); Visibilidade/Imagem da região como região digital (Imagem RD); e Nível de comércio electrónico (eComércio). Estes aspectos são, no sistema, muito dependentes do comportamento dos restantes factores mas pouco influentes.

As **variáveis “excluídas”** do sistema são as mesmas identificadas no Plano das Influências/Dependências Directas acrescidas da variável Emprego TIC (Emprego). Assim, não assumem importância de relevo para a explicação do sistema - ou seja, para explicação da complexidade do sistema governo electrónico local no distrito de Évora - as seguintes variáveis:

- 20. Escolarização/Qualificação da população (Habil.Pop.)
- 29. Poder de aquisição de tecnologias (PderCompra)
- 22. Partidos Políticos/Grupos Pressão (PP/GP)
- 36. Infra-Estrutura distrital/regional de comunicações nas entidades públicas (Infra-Com.)
- 37. Custos da tecnologia (CustosTIC)
- 21. Rede de Ensino (Ensino)
- 35. Mass Media (M. Media)
- 16. Cooperação Actores Regionais (Coop. Act.)
- 31. Apoio empresarial (ApoiEmpres)
- 42. Qualidade ambiental do território (Ambiente) 30. Emprego TIC (Emprego)

Repare-se que, à semelhança do sistema de influências/dependências directas, também neste Plano a maior parte das variáveis encontra-se com valores medianos, próximos dos eixos horizontal e vertical. Existem apenas duas diferenças relativamente ao Plano anteriormente apresentado. A primeira consiste na entrada da variável nº. 7 (atitude da população face às TIC) para este grupo de **variáveis de pelotão**. Portanto, a atitude da população face às TIC deixa de ser uma variável-chave do sistema (variável de ligação) para passar a assumir uma importância mais relativizada por parte dos actores do governo electrónico local do distrito de Évora. A segunda respeita à transição da variável “prontidão tecnológica das CM” do quadrante das **variáveis de resultado** para uma posição mais significativa do ponto de vista do funcionamento do sistema, surgindo agora como **variável de ligação**.

Quadro 56: Plano de Influências / Dependências Indirectas do Sistema Actual

<p>1 - Variáveis Motrizes</p> <ul style="list-style-type: none"> 14. Recursos Financeiros das CM (Capital CM) 	<p>2 - Variáveis de Ligação</p> <ul style="list-style-type: none"> 28. Oportunidades de Financiamento (Financiam.) 10. Cultura TIC dos políticos eleitos (Cult.Polít) 13. Liderança dos eleitos/chefias (Lider.CM) 3. Rede Digital Distrital (Rede Dig.) 15. Cooperação Interorganizacional entre CM (Coop. CM) 2. Maturidade dos Web-sites das CM (Matur. CM) 18. Compromisso Político (Compromiss) 17. Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores (AMDE+ADRAL) 12. Know-how TIC das CM (Know-howCM) 1. Prontidão tecnológica das CM (eRead.CM) 11. Atitude dos quadros técnicos das CM (Atitud.Téc)
<p>4 - Variáveis Excluídas</p> <ul style="list-style-type: none"> 20. Escolarização/Qualificação da população (Habil.Pop.) 29. Poder de aquisição de tecnologias (PderCompra) 22. Partidos Políticos/Grupos Pressão (PP/GP) 36. Infra-Estrutura distrital/regional de comunicações nas entidades públicas (Infra-Com.) 37. Custos da tecnologia (CustosTIC) 21. Rede de Ensino (Ensino) 35. Mass Media (M. Media) 16. Cooperação Actores Regionais (Coop. Act.) 31. Apoio empresarial (ApoiEmpres) 42. Qualidade ambiental do território (Ambiente) 30. Emprego TIC (Emprego) 	<p>3 - Variáveis Resultado</p> <ul style="list-style-type: none"> 19. Relacionamento entre CM e municípios/ organizações (RelG2C+G2B) 41. Visibilidade/Imagem da região como região digital (Imagem RD) 26. Nível de comércio electrónico (eComércio)
<p>5 - Variáveis Pelotão</p> <ul style="list-style-type: none"> 7. Atitude face às TIC (Atitud.Pop) 6. Literacia Digital da população (Literaciad) 27. Dimensão empresarial (Dim.Empres) 25. Densidade Populacional (Dens.Pop.) 23. Estrutura demográfica (Est.Demog.) 5. Prontidão Tecnológica da População (eReadPop.) 4. Prontidão Tecnológica das empresas/associações (eReadOrg.) 38. Estratégia para a modernização administrativa (Mod. Adm.) 32. Actividade I&D (I&D) 8. Cultura de participação cívica (Cult.P.Cív) 9. Clima organizacional das CM (Clima CM) 24. Potencial demográfico (Pot.Demog.) 33. Novos canais de comunicação (NovosCanai) 34. Ferramentas <i>Internet</i> (FerramNet) 39. Políticas Nacionais para a S.I. (Polític.SI) 40. Instrumentos de Planeamento Regional/Territorial (Planeament) 	

Fonte: elaboração própria

Segundo os dados do Quadro 57¹⁷⁸, as cinco variáveis indirectamente mais influentes no sistema actual são, por esta ordem, as seguintes: Oportunidades de Financiamento (Financiam.), Cultura TIC dos políticos eleitos (Cult.Polít), Liderança dos eleitos/chefias (Lider.CM), Maturidade dos *Web-sites* das CM (Matur. CM) e a Cooperação intermunicipal a nível de câmaras municipais (Coop.CM). Assim, as condições de financiamento, o interesse pelas TIC, a capacidade de liderança por parte dos principais responsáveis e cooperação entre os municípios, além dos sítios

¹⁷⁸ Ver, no Anexo 4, a Tabela com a Classificação das Variáveis nos *rankings* da Influência Directa, Dependência Directa, Influência Indirecta e Dependência Indirecta [sistema actual].

Web com maior nível de maturidade são os factores mais determinantes do governo electrónico local no distrito de Évora.

Quanto às cinco variáveis indirectamente mais dependentes (Cf. Quadro 57), facilmente constatamos que são o Compromisso Político (Compromiss), o Relacionamento entre CM e municípios/organizações (RelG2C+G2B), a Maturidade dos *Web-sites* das CM (Matur. CM), a Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores (AMDE+ADRAL) e Nível de comércio electrónico (eComércio). Repare-se que a Maturidade dos *Web-sites* das CM é simultaneamente muito influente e muito dependente (razão por que surge no quadrante das variáveis de ligação).

Estes dados relativos à classificação das variáveis mostram-nos que há variáveis que praticamente não influenciam indirectamente o sistema e outras, que, ao invés, praticamente não dependem de nenhuma das variáveis aqui consideradas (Cf. Quadro 57). No primeiro caso temos como primeiras cinco variáveis a Qualidade ambiental do território (Ambiente), o Apoio empresarial (ApoiEmpres), o Emprego TIC (Emprego), a Rede de Ensino (Ensino) e a Actividade I&D (I&D). As cinco variáveis menos dependentes (indirectamente) são a dimensão das empresas (Dim.Empres), a estrutura demográfica do território (Est.Demog), a densidade populacional do território (Des.Pop.), as características ambientais do território (Ambiente) e o potencial demográfico do território (Pot.Demog). Conforme referimos anteriormente, estamos perante variáveis excluídas ou variáveis de pelotão, em todo o caso, variáveis pouco relevantes para o funcionamento do sistema.

Quadro 57: Classificação das Variáveis, por Influência Indirecta e por Dependência Indirecta (Sistema Actual)

Influência Indirecta		Dependência Indirecta	
Posição	Variável (Código)	Posição	Variável (Código)
1	Financiam.	1	Compromiss
2	Cult.Polít	2	RelG2C+G2B
3	Lider.CM	3	Matur. CM
4	Matur. CM	4	AMDE+ADRAL
5	Coop. CM	5	Atitud.Téc
6	Compromiss	6	eRead.CM
7	Rede Dig.	7	Cult.Polít
8	CapitalCM	8	Lider.CM
9	AMDE+ADRAL	9	Imagem RD
10	Know-howCM	10	eComércio
11	Atitud.Pop	11	Coop. CM
12	Atitud.Téc	12	Mod. Adm.
13	Dim.Empres	13	Rede Dig.
14	Dens.Pop.	14	FerramNet
15	eRead.CM	15	Planeament
16	Pot.Demog.	16	Financiam.
17	Clima CM	17	Clima CM
18	LiteraciaD	18	Know-howCM
19	NovosCanai	19	I&D
20	FerramNet	20	Atitud.Pop
21	Est.Demog.	21	NovosCanai
22	RelG2C+G2B	22	Polític.SI
23	eReadPop.	23	Coop. Act.
24	eReadOrg.	24	Cult.P.Cív
25	Mod. Adm.	25	Emprego
26	Infra-Com.	26	eReadOrg.
27	Imagem RD	27	Infra-Com.
28	CustosTIC	28	PP/GP
29	Cult.P.Cív	29	ApoiEmpres
30	Habil.Pop.	30	CapitalCM
31	Polític.SI	31	eReadPop.
32	PP/GP	32	CustosTIC
33	PderCompra	33	LiteraciaD
34	eComércio	34	M. Media
35	Coop. Act.	35	Habil.Pop.
36	Planeament	36	Ensino
37	M. Media	37	PderCompra
38	I&D	38	Pot.Demog.
39	Ensino	39	Ambiente
40	Emprego	40	Dens.Pop.
41	ApoiEmpres	41	Est.Demog.
42	Ambiente	42	Dim.Empres

Fonte: elaboração própria

Por nos parecer pertinente analisar a interrelação entre as variáveis mais importantes do sistema, extraímos o grafo das influências indirectas mútuas entre essas variáveis, ou seja, as variáveis de ligação e a única variável motriz existente (“recursos financeiros das CM”) que constituem as variáveis mais importantes do sistema¹⁷⁹.

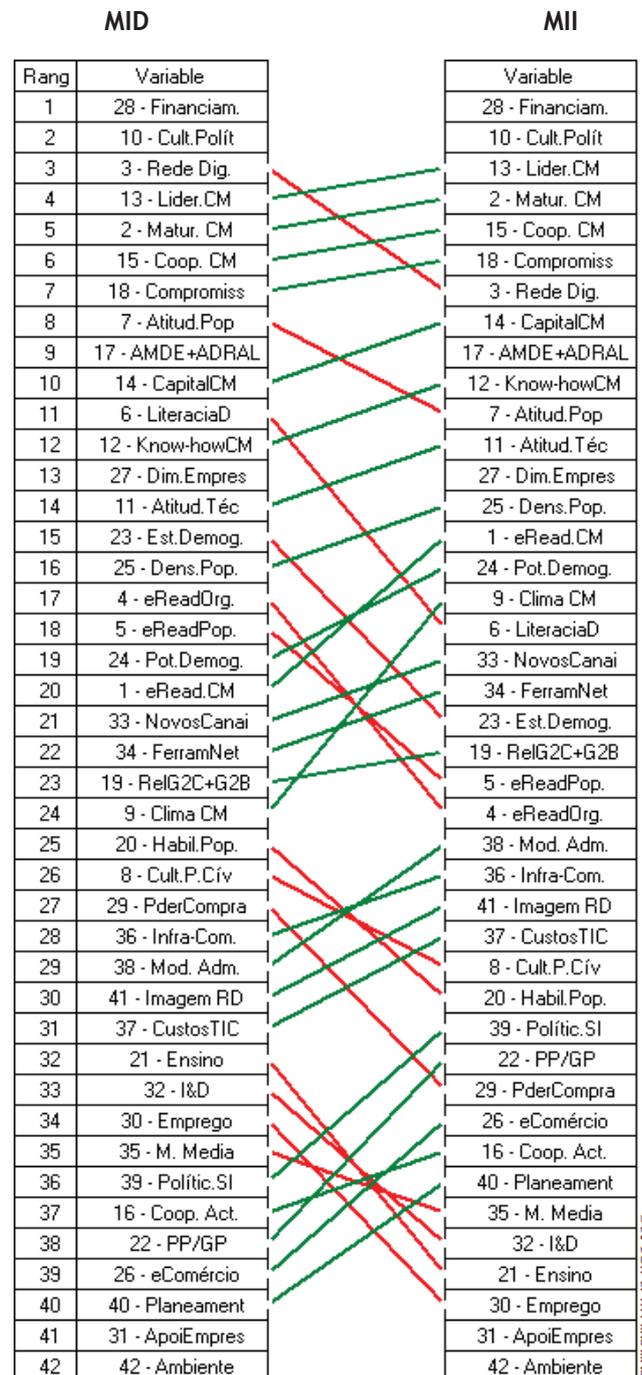
¹⁷⁹ Efectivamente, conforme defendem Caldas e Perestrelo (1998), as variáveis-chave do sistema são todas as variáveis com forte influência no sistema, ou seja, as variáveis motrizes e as variáveis de ligação.

1.4.3.3. Comparação dos dois sistemas (directo e indirecto)

Conforme esclarecemos anteriormente, a comparação entre o grau de motricidade directo e o grau de motricidade indirecto, e entre os dois tipos de classificação, pode revelar alterações no posicionamento das variáveis decorrentes dos efeitos indirectos, cuja percepção pode ser importante (Caldas e Perestrelo, 1998: 8).

Olhando para os resultados da comparação dos dois sistemas (directo e indirecto) de influência (cf. Figura 25) surge a imediata constatação de que, apenas considerando as influências directas, permaneciam “ocultas” algumas relações entre muitas variáveis, relações que este Plano de Influências/Dependências Indirectas “desoculta”. Note-se, porém, que entre as variáveis mais influentes não há grande alteração. De facto, após a normalização dos planos de posicionamento das variáveis segundo a sua influência, constatamos que se operam vários deslocamentos. A cor dos traços (verdes e vermelhos) da Figura 25 mostra como, da classificação directa para a classificação indirecta são mais as variáveis que elevam a sua posição do que as que baixam a sua posição. Contudo, essas alterações surgem essencialmente abaixo da 8ª posição), pois mantêm-se na mesma posição do *ranking* as duas primeiras variáveis (oportunidades de financiamento e cultura TIC dos políticos eleitos) e, das restantes primeiras sete variáveis, apenas se regista uma alteração significativa: a variável rede digital desce para 8ª posição e todas as restantes sobem uma posição, mantendo a hierarquia - isto significa que a rede digital que cobre o distrito, enquanto variável, poderá não assumir, no futuro, uma situação de destaque como aparenta actualmente. Por outro lado, as variáveis que ocupam as posições mais baixas na classificação directa (coluna MID) - apoio às empresas e ambiente - ocupam igualmente essas posições na coluna relativa à classificação indirecta (coluna MII).

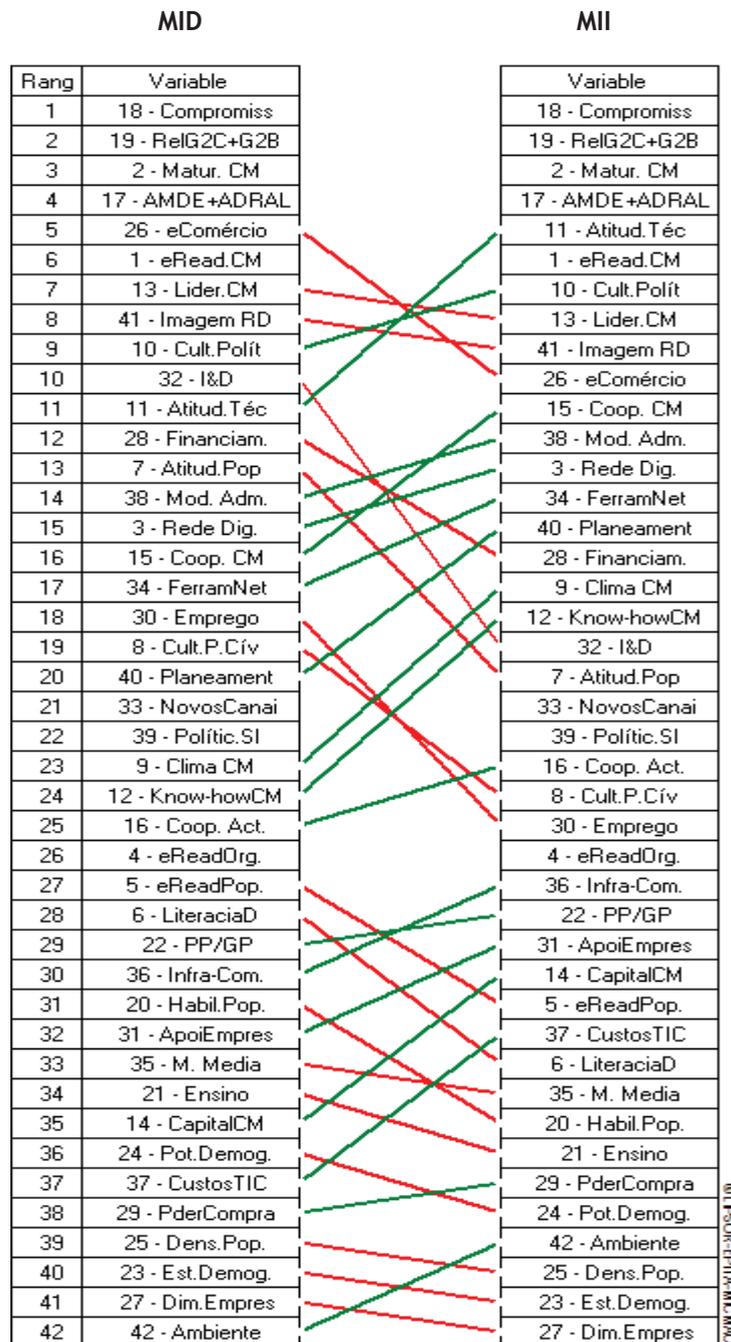
Figura 25: Posicionamento Das Variáveis Segundo A Sua Influência



Fonte: elaboração própria, a partir do software MIMAC

Registe-se que também há várias alterações no posicionamento das variáveis segundo a sua dependência (Cf. Figura 26) quando passamos da classificação directa (coluna MID) para a classificação indirecta (Coluna MII). Contudo, essas alterações verificam-se apenas abaixo das primeiras quatro variáveis.

Figura 26: Posicionamento Das Variáveis Segundo A Sua Dependência

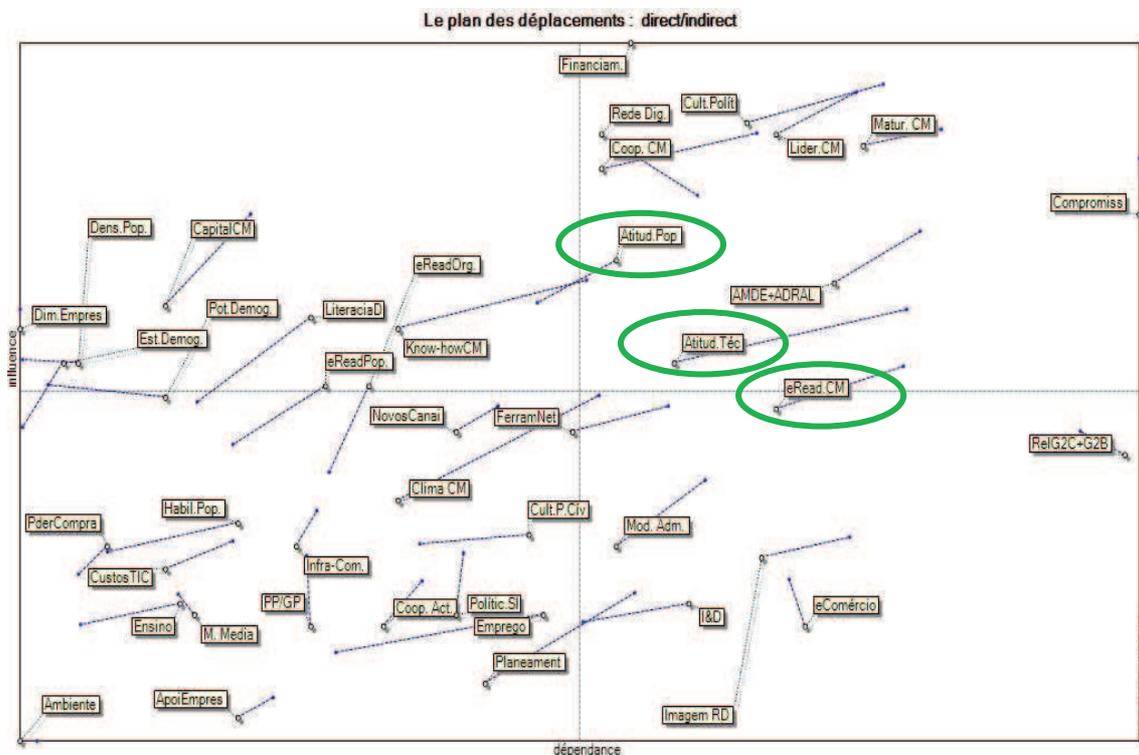


Fonte: elaboração própria, a partir do software MIMAC

Ou seja: importa essencialmente para a nossa análise que os quatro factores mais dependentes do sistema são, em qualquer dos casos, o Compromisso Político (Compromiss), o Relacionamento entre CM e municípios/organizações (RelG2C+G2B), a Maturidade dos sítios web das Câmaras Municipais e a Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores (AMDE+ADRAL). De resto, apesar dos vários

deslocamentos que ocorrem quando comparamos a classificação directa com a indirecta, não há, como já anteriormente tínhamos constatado, alterações significativas no posicionamento das variáveis quanto aos sectores que ocupam, e portanto, quanto à sua capital importância para o funcionamento do sistema (Cf. Figura 27). A alteração mais significativa consiste, a nosso ver, na “atitude da população face às TIC”, que passa de variável de pelotão para variável de ligação com a classificação indirecta, tornando-se assim, uma das variáveis que deve merecer mais atenção do que inicialmente se supunha. Esta circunstância não será estranha, se pensarmos que o governo electrónico local funda-se na existência de uma população a quem servir mas que, para beneficiar de novos e mais eficientes serviços, pessoas e empresas têm que adoptar comportamentos coerentes com uma atitude favorável, de confiança e de segurança na utilização das tecnologias, sob pena de não haver futuro para o governo electrónico local. Registe-se, ainda, o deslocamento da variável “prontidão tecnológica das CM” (eRead.CM) do quadrante das variáveis resultado para as variáveis de ligação e a passagem da variável “atitude dos quadros técnicos face às TIC” (Atitud.Téc) das variáveis de pelotão para o quadrante das variáveis de ligação.

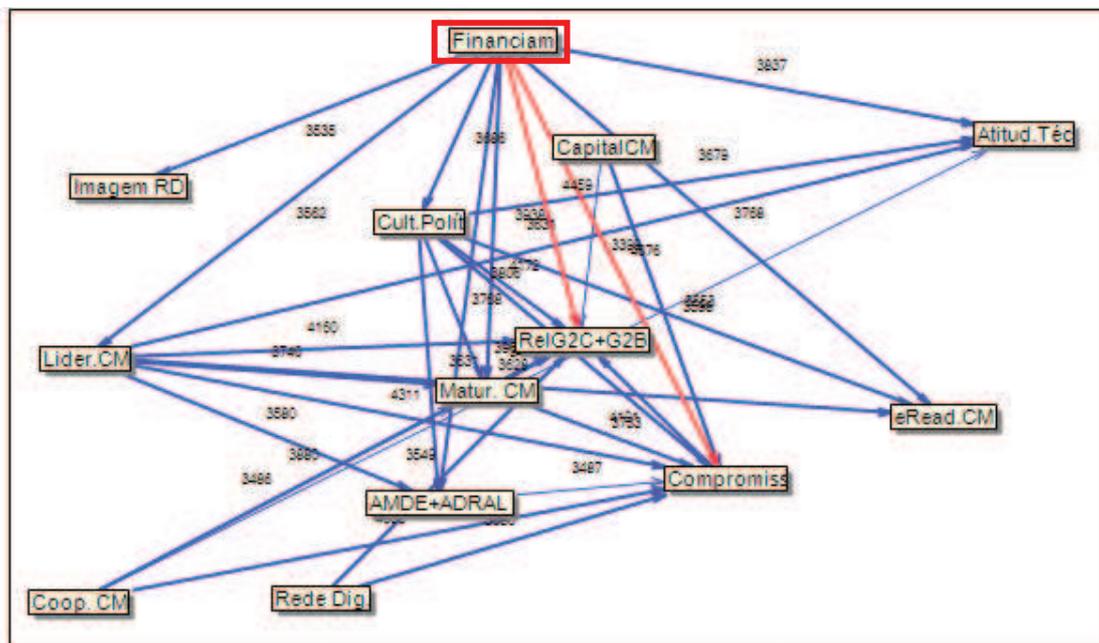
Figura 27: Plano de Deslocamentos - Classificação Directa/Indirecta



Fonte: elaboração própria, a partir do software MIMAC

Finalmente, e considerando apenas as influências indirectas, procedemos à análise de um grafo que nos dá uma perspectiva muito importante acerca da influência (indirecta) de algumas variáveis sobre outras. No grafo apresentado na Figura 28, vemos que, considerando uma sistematização de todas as variáveis, as “oportunidades de financiamento” exercem uma influência indirecta muito importante (forte) na variável “compromisso político” dos actores e na variável “relação entre as CM e os municípios e as organizações”. Ao ocupar uma posição de elevada importância no sistema esta variável exerce ainda uma influência relativamente importante na “atitude dos técnicos” das autarquias, “na prontidão tecnológica das câmaras municipais”, na “maturidade dos sítios Web” das câmaras municipais e, ainda, a forma como é concretizada a “liderança” por parte de dois actores-chave do sistema: Associação de Municípios do Distrito de Évora (AMDE) e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (ADRAL) - muito dependentes de recursos financeiros dos municípios (auto-financiamento) e do financiamento externo, obtido em candidaturas a Programas nacionais e comunitários.

Figura 28: Grafo de Sistematização das Influências Indirectas



Fonte: elaboração própria, a partir do software MICMAC

Legenda :

- Influência muito fraca;
- Influência fraca;
- Influência média;
- Influência relativamente importante; e,
- Influência muito importante.

A preponderância da variável “oportunidades de financiamento” no sistema revela que para o sucesso do governo electrónico local é absolutamente decisivo haver oportunidades de financiamento, sobretudo entre municípios onde, na generalidade, não abundam nem recursos próprios nem fontes de receitas variadas que permitam a canalização de elevados investimentos para a área do governo electrónico local¹⁸⁰. Os resultados revelam também que as oportunidades de financiamento exercem uma “influência muito importante” sobre o “compromisso político” dos actores, e sobre a “relação entre as câmaras municipais e os cidadãos e as empresas”. Estas são as maiores influências registadas no sistema. Contudo, vemos que as oportunidades de financiamento exercem também uma influência “relativamente importante” sobre outras variáveis: a maturidade dos sítios *web* das CM (Matur.CM), a sua prontidão tecnológica (eRead.CM) e, ainda, a cultura TIC dos técnicos destas câmaras municipais, bem como a liderança da AMDE e da ADRAL, em termos de concretização de projectos na área do governo electrónico local.

Este grafo de síntese das maiores influências entre as variáveis permite-nos verificar que o compromisso político dos políticos na área do e-Governo local é influenciado essencialmente por cinco factores internos às câmaras municipais: a maturidade dos serviços *web* das câmaras municipais (Matur. CM), a cooperação institucional entre elas (Coop. CM), as lideranças das CM, os recursos financeiros das autarquias e a cultura TIC dos políticos eleitos (cult. pol.), ou seja dos decisores destas autarquias. Estes aspectos relativos à cultura dos decisores eleitos e à interrelação que os actores mantêm uns com os outros são tão mais importantes quanto sabemos que os sistemas de valores que representam e defendem e a forma como se relacionam os actores são factores que condicionam a formação dos seus objectivos, interesses e aspirações, geralmente “imprecisos, instáveis e expostos a conflitos internos” (Bana e Costa, 1993: 10). Podemos ainda verificar que a relação entre as câmaras municipais e os municípios e as empresas (Rel. G2C+G2B) é bastante influenciada pela rede digital e pelo capital das câmaras municipais. O Quadro 58, apresentado de seguida, sintetiza as principais influências das variáveis-chave sobre outras variáveis do sistema.

¹⁸⁰ Lembremos que os investimentos mais significativos na área do governo electrónico local aconteceram e estão a ocorrer com a concretização de projectos co-financiados pelo Estado Português e pela União Europeia.

Quadro 58: Sistematização das Variáveis-chave do Sistema e respectiva influência mais significativa

Tipo de Variável	Variável-chave	Variáveis mais influenciadas pela variável-chave
Interdependente, de ligação ou desafio do sistema	Oportunidades de Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisso político; • Relacionamento entre as CM e os municípios/empresas; • Prontidão tecnológica das CM; • Maturidade dos Web-sites das CM; • Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores; • Atitude dos quadros técnicos das CM ; • Cultura TIC dos políticos ; • Imagem da região como «região digital».
	Cultura TIC dos políticos eleitos	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisso político; • Relacionamento entre as CM e os municípios/empresas; • Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores; • Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores; • Prontidão tecnológica das CM; • Atitude dos quadros técnicos das CM.
	Liderança dos eleitos/chefias	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisso político; • Relacionamento entre as CM e os municípios/empresas; • Maturidade dos Web-sites das CM; • Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores; • Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores; • Prontidão tecnológica das CM; • Atitude dos quadros técnicos das CM.
	Rede Digital Distrital	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisso político; • Relacionamento entre as CM e os municípios/empresas.
	Cooperação Interorganizacional entre CM	<ul style="list-style-type: none"> • Atitude dos quadros técnicos das CM. • Compromisso político.
	Maturidade dos Web-sites das CM	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionamento entre as CM e os municípios/empresas; • Compromisso político.
	Compromisso Político	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionamento entre as CM e os municípios/empresas.
	Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisso político.
	Know-how TIC das CM	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionamento entre as CM e os municípios/empresas; • Compromisso político.
	Prontidão tecnológica das CM	[sem influência significativa nas variáveis apresentadas]
Motriz, independente ou explicativa	Recursos Financeiros das CM (variável motriz)	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisso político; • Relacionamento entre as CM e os municípios/empresas.

Fonte: elaboração própria

1.4.4. Considerações Finais

A análise estrutural permite-nos reduzir a complexidade do sistema ao permitir evidenciar e hierarquizar as variáveis do sistema em estudo - o governo electrónico local do distrito de Évora. Constatámos que as variáveis mais importantes deste sistema são as variáveis de ligação e a variável motriz do sistema, e que à excepção desta, todas as variáveis mais importantes fazem parte do sistema interno. Considerando as influências indirectas, essas variáveis 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;
- Recursos Financeiros das CM (variável motriz).

A análise com o método MICMAC mostrou que a maioria destas variáveis é, simultaneamente, muito influente e muito dependente (Quadro 59). Este elevado número de variáveis simultaneamente mais motrizes e mais dependentes (variáveis de ligação) permite-nos considerar que o sistema sociotécnico do governo electrónico local do distrito de Évora apresenta uma assinalável instabilidade, sendo, por isso, muito sensível à alteração na dinâmica de qualquer destas variáveis. Será, certamente, em torno delas que mais se estruturarão as possibilidades de evolução futura do sistema.

Quadro 59: Síntese das Variáveis Mais Influentes e das Variáveis Mais Dependentes do sistema de governo electrónico local no distrito de Évora

10 Variáveis mais Influentes	10 Variáveis mais Dependentes
• Oportunidades de Financiamento	• Compromisso político
• Cultura TIC dos políticos	• Relacionamento entre as CM e os munícipes e as organizações
• Liderança das Câmaras Municipais	• Maturidade dos sítios Web das CM
• Maturidade dos sítios Web das CM	• Experiência da AMDE e da ADRAL na mobilização e liderança de actores
• Cooperação interorganizacional entre as CM	• Atitude dos quadros técnicos das CM
• Compromisso político	• Prontidão tecnológica das CM
• Rede Digital distrital	• Cultura TIC dos políticos
• Recursos Financeiros das CM	• Liderança das Câmaras Municipais
• Experiência da AMDE e da ADRAL na mobilização e liderança de actores	• Notoriedade/Imagem da região como “Região Digital”
• Know-how em TIC das Câmaras Municipais	• Nível de desenvolvimento do comércio electrónico

Fonte: elaboração própria

A dinâmica do sistema é, portanto, fortemente influenciada pela acção de variáveis relativas a financiamento (oportunidades de financiamento; recursos financeiros das

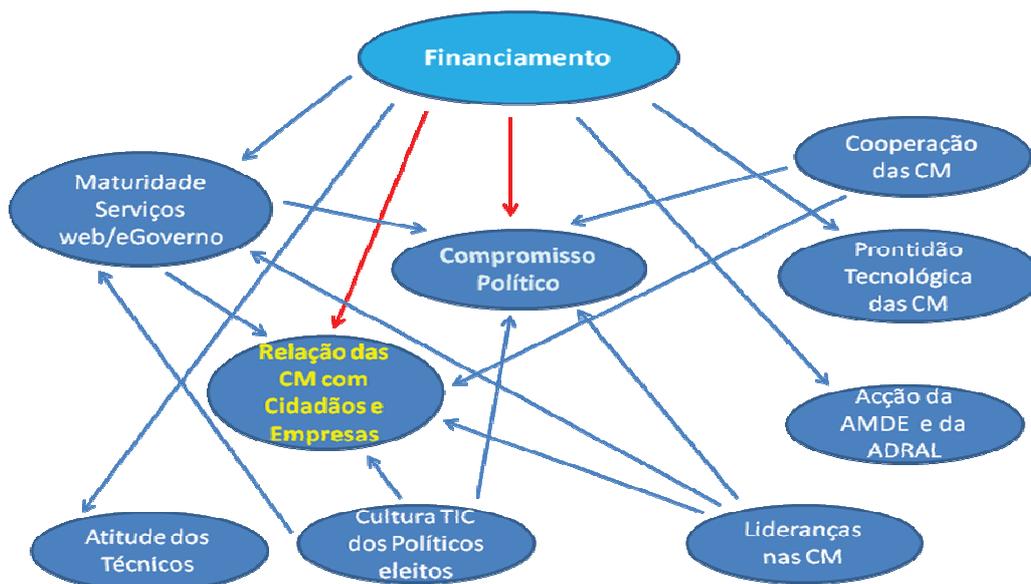
câmaras municipais), infra-estruturas físicas e humanas (rede digital; maturidade dos sítios Web das câmaras municipais; prontidão tecnológica das CM; e *know-how* TIC das CM); gestão/liderança (cultura TIC dos políticos eleitos; liderança dos eleitos; compromisso político; e actuação dos actores-chave ADRAL e AMDE) e relacionamento interorganizacional (cooperação interorganizacional entre as câmaras municipais).

Ao sistematizarmos as variáveis mais influentes do sistema verificámos 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 (influência assinalada através da seta de cor vermelha). 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 podemos constatar (Cf. Figura 29), este compromisso é influenciado também por outras variáveis, a saber: 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 permite-nos 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.

Figura 29: Interrelação mais significativa entre as variáveis mais influentes do sistema



Fonte: elaboração própria

Legenda: linhas a vermelho = influência muito importante; linhas a azul, influência relativamente importante.

Uma das vantagens da análise estrutural é permitir a identificação dos principais actores-chave a partir da identificação das variáveis de ligação (ou variáveis desafio) - as mais importantes do sistema por serem aquelas em que, com grande probabilidade, os actores vão bater-se (Godet, 1993: 121). Considerando o nosso conhecimento do sistema, concluímos que os principais actores são todas as câmaras municipais do Distrito de Évora, a Associação de Municípios do Distrito de Évora e Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (Cf. Quadro 60).

Quadro 60: Relação das Variáveis de Ligação com os Actores do Sistema

Variáveis de Ligação	Actores
<ul style="list-style-type: none"> Oportunidades de Financiamento 	<ul style="list-style-type: none"> AMDE ADRAL Câmaras Municipais (todas) CCDRAlentejo
<ul style="list-style-type: none"> Cultura TIC dos políticos eleitos 	<ul style="list-style-type: none"> Câmaras Municipais (todas)
<ul style="list-style-type: none"> Liderança dos eleitos/chefias 	<ul style="list-style-type: none"> Câmaras Municipais (todas)
<ul style="list-style-type: none"> Rede Digital Distrital 	<ul style="list-style-type: none"> AMDE ADRAL Câmaras Municipais (todas)
<ul style="list-style-type: none"> Cooperação Interorganizacional entre CM 	<ul style="list-style-type: none"> Câmaras Municipais (todas)
<ul style="list-style-type: none"> Maturidade dos Web-sites das CM 	<ul style="list-style-type: none"> Câmaras Municipais (todas)
<ul style="list-style-type: none"> Compromisso Político 	<ul style="list-style-type: none"> Câmaras Municipais (todas)
<ul style="list-style-type: none"> Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores 	<ul style="list-style-type: none"> AMDE ADRAL
<ul style="list-style-type: none"> Know-how TIC das CM 	<ul style="list-style-type: none"> Câmaras Municipais (todas)
<ul style="list-style-type: none"> Prontidão tecnológica das CM 	<ul style="list-style-type: none"> Câmaras Municipais (todas)

Fonte: elaboração própria

Conhecidas as variáveis-chave e identificados os actores mais relacionados com estas variáveis, importa agora conhecer os *jogos* destes actores que se movem no sistema de acção concreto (governo electrónico local do distrito de Évora), consoante estratégias que podem ser compreendidas e eventualmente antecipadas através da *análise de estratégia de actores* (Godet, 1993). É o que nos propomos concretizar no ponto seguinte.

2. A ESTRATÉGIA DE ACTORES

No capítulo anterior procedemos à caracterização e delimitação externa e interna do sistema. Neste caso, tivemos oportunidade de caracterizar a situação passada e presente relativamente ao governo electrónico local no distrito do Évora, designadamente a partir de dados recolhidos junto das câmaras municipais que responderam ao nosso inquérito. Aí, identificámos e caracterizámos as variáveis mais significativas do sistema, aferimos algumas relações de causalidade e dependência entre as variáveis e pudemos apresentar e discutir uma análise SWOT para o governo electrónico local do distrito de Évora e, através da análise dos impactos cruzados realizada com o método MICMAC, detectámos as variáveis mais importantes do sistema (variáveis de ligação). Tratou-se, no fundo, de reduzirmos a complexidade do sistema e detectarmos as variáveis-chave, evidenciando a sua hierarquia e pertinência para a evolução futura do sistema. Neste momento, estamos mais aptos para compreendermos a dinâmica existente nessas relações bem como a vinculação dos actores a esses factos e a possível actuação dos actores (Touraine, 1990). Tendo sempre presente que esta investigação procura constituir as bases para, em futuras investigações de base prospectiva, tornar mais fácil e mais seguro formular cenários prospectivos¹⁸¹, é agora altura para, seguindo de perto o método MACTOR (Método Actores, Objectivos, Relações de Força) preconizado por M. Godet (1993), procedermos a uma análise da estratégia de actores.

Vimos anteriormente que a análise da “estratégia de actores” é inspirada na “teoria dos jogos” e na “análise sociológica das organizações” e constitui um bom procedimento para simplificar e organizar a informação de forma sistemática (Perestrelo e Caldas, 2000: 2). Este tipo de análise é uma das dimensões importantes da compreensão da rede mantida entre os actores (Waarden, 1992). As principais etapas no procedimento que vamos concretizar nesta parte da investigação são as seguintes¹⁸²:

1. Recenseamento e caracterização dos actores;
2. Estudo da relação de forças existente entre os actores;
3. Estudo do grau de implicação dos actores (2MAO);

¹⁸¹ M. Godet (1993) poderia designar este nosso trabalho como a primeira das duas fases do método dos cenários, ou seja, a “construção da base” (a segunda etapa constitui a formulação dos próprios cenários).

¹⁸² Para uma leitura complementar à de Godet (1993), consultar Perestrelo e Caldas (2000), para explicação pormenorizada das etapas e dos procedimentos estatísticos do método MACTOR.

4. Estudo do grau de mobilização e convergência dos actores face aos objectivos.

A nossa análise contemplará, ainda, uma verificação da estrutura e das dinâmicas de funcionamento da rede de actores mais importantes, a qual concretizaremos através da metodologia de ARS (análise de redes sociais). A finalizar este capítulo procederemos à referenciação de questões estratégicas do futuro, ou seja, procuraremos formular as hipóteses sobre as tendências, os acontecimentos e as eventuais rupturas que vão caracterizar as relações de força entre os actores, uma vez que será em torno destas questões-chave e das hipóteses sobre as quais as respectivas respostas que futuras investigações orientadas para a cénarização poderão concretizar-se.

Os dados para concretizarmos a análise estratégica de actores foram obtidos essencialmente através da aplicação de um questionário aos actores, o qual, na maioria dos casos, foi preenchido na sequência de entrevista não directiva aos representantes das entidades em apreço (em determinados casos o próprio presidente da autarquia, noutros casos o vice-presidente, ou, igualmente por delegação da presidência da autarquia, de um representante com claro domínio sobre a temática em causa). Ambos os instrumentos resultaram da necessidade de obter informação relacionada com as variáveis mais importantes do sistema, pelo que permitiram a obtenção dos dados necessários à análise estratégica de actores ou seja, informação relativa aos objectivos estratégicos e sua hierarquização, dependências dos actores entre si, meios de acção, potenciais interesses e conflitos entre os actores e obstáculos e factores críticos de sucesso para o governo electrónico local (Cf. Anexo 5).

2.1. Recenseamento E Caracterização Dos Actores

Segundo Godet, actores são aqueles que “desempenham um papel importante no sistema por intermédio de variáveis que caracterizam os seus projectos e que controlam mais ou menos” (Godet, 1993: 69). Trata-se de pessoas, grupos ou organizações “cujos interesses são afectados pelos objectivos ou actividades de um projecto (...), quer por possuírem informações, recursos, experiência para a formulação das estratégias e implementação, quer por constituírem o público a quem se destinam as acções” (Guerra, 2006: 111). Assim, são actores aqueles que

influenciam e/ou são influenciados por variáveis num determinado contexto de acção, num sistema de acção concreto (Friedberg, 1993). Acontece que os resultados do exercício prospectivo dependem quer do número de actores locais envolvidos, quer da intensidade da sua participação e da utilização das redes existentes, quer da formação de novas redes, tanto no âmbito do sistema local como em contextos externos (Nunes *et al*, 2002: 109). Na generalidade das redes, os actores não apresentam necessariamente a mesma tipologia (ora pertencem a instituições locais, à estrutura empresarial, à infra-estrutura de conhecimento, ao capital social do território, ou aos órgãos de poder local, por exemplo). Acresce que eles podem não estar empenhados nos mesmos objectivos ou não se envolverem com a mesma intensidade.

Segundo nos revelou a análise estrutural, no sistema do governo electrónico local do distrito de Évora encontramos actores mais relevantes e decisivos, mais determinantes, nas orientações que teve, tem e terá o governo electrónico neste território. É essencialmente sobre estes que nos deteremos em busca da explicitação das suas características e das suas inter-relações do passado recente e do presente, ainda que saibamos que a construção da «sociedade da informação» é um processo complexo que exige a participação de diversos agentes que se movem num quadro de regras e de constrangimentos múltiplos. De facto, tratando-se de processos que a todos acabarão por influenciar, nenhum cidadão ou organização deveria ficar afastado da sua construção. Entidades públicas, tais como os organismos da administração central, regional e local, as autarquias e as universidades, entre outras, mas também as associações, as empresas, e os cidadãos devem ser chamados a participar e a promover esses processos, cabendo a cada um desses agentes parte desse esforço. Ora, as Câmaras Municipais, por força das suas competências, capacidades e oportunidades que derivam da sua proximidade aos cidadãos e das responsabilidades que têm para com os seus munícipes, têm um papel extraordinariamente relevante na promoção e estímulo de desenvolvimento de projectos. Efectivamente, elas desempenham nos seus territórios um importante papel demonstrador e de estímulo local à construção e participação na «sociedade da informação» (APDSI, 2009: 2). É da sua responsabilidade ou é por elas que se desenvolvem as principais iniciativas no domínio do governo electrónico local.

Na presente investigação consultámos as Câmaras Municipais do Distrito de Évora, a quem, através de questionário, apresentámos uma lista alargada, ainda que não

fechada, de possíveis actores significativos na área do governo electrónico local, ou seja, de actores que, de alguma forma poderiam estar ou estão implicados com as variáveis-chave detectadas na análise estrutural que empreendemos na primeira parte da presente investigação, convidando-as a responderem a questões que nos permitiram identificarem os actores mais importantes.

As câmaras municipais respondentes referenciaram 120 actores diferentes (cf. *lista de actores do governo electrónico local no distrito de Évora* no Anexo 5), que enquadrámos na seguinte tipologia:

- Câmaras Municipais;
- Outras autarquias locais (Assembleia Municipal, Juntas de Freguesia);
- Entidades representativas dos meios empresariais;
- Entidades da área da educação/formação (Universidade, Politécnicos, Escolas, Centros de Formação);
- Empresas fornecedoras de tecnologia e soluções técnicas para o governo electrónico local;
- Entidades vocacionadas para a concepção, implementação e avaliação de projectos que recorrem a fundos nacionais e/ou comunitários;
- Entidades públicas com responsabilidade no desenvolvimento do território (incluindo na dinamização de projectos na área do governo electrónico local);
- Meios de comunicação social;
- Partidos políticos com representação local;
- Associações culturais, desportivas e recreativas;
- Outras.

Considerando as conclusões fornecidas pela análise estrutural e os dados recolhidos junto das câmaras municipais - que, no essencial, convergem quanto aos actores que têm um papel mais activo em torno das variáveis mais significativas do sistema -, procedemos a uma selecção dos actores mais importantes, concretizando um procedimento lógico e típico dos exercícios de análise de actores (Guerra, 2003: 299), designadamente, a elaboração de uma lista de actores onde incluímos as câmaras municipais do Distrito de Évora e outras duas entidades dinamizadoras de vários projectos na área da «sociedade da informação» - a Associação de Municípios

do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (Cf. Quadro 61)¹⁸³.

Quadro 61: Lista de Principais Actores do Sistema

ACTOR	CÓDIGO*
Câmara Municipal de Alandroal	CM ALA
Câmara Municipal de Arraiolos	CM ARR
Câmara Municipal de Borba	CM BB
Câmara Municipal de Estremoz	CM EST
Câmara Municipal de Évora	CM EV
Câmara Municipal de Montemor-o-Novo	CM MMN
Câmara Municipal de Mora	CM MOR
Câmara Municipal de Mourão	CM MOUR
Câmara Municipal de Portel	CM PORT
Câmara Municipal de Redondo	CM RED
Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz	CM RM
Câmara Municipal de Vendas Novas	CM VN
Câmara Municipal de Viana do Alentejo	CM VA
Câmara Municipal de Vila Viçosa	CM VV
Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo	ADRAL
Associação de Municípios do Distrito de Évora	AMDE

Fonte: elaboração própria

* Código que utilizámos no *Software* MACTOR.

Como sabemos, nos últimos anos, as Câmaras Municipais do Distrito de Évora concretizaram, individualmente ou sob a forma de parceria¹⁸⁴, alguns projectos na área do desenvolvimento da «sociedade da informação» (ou do conhecimento), designadamente no âmbito dos chamados projectos de *Cidades e Regiões Digitais*. É o caso do projecto Évora Distrito Digital (EDD) e do projecto Rede Comunitária de Banda Larga - Évora Distrito Digital (RCBL-EDD), já anteriormente referidos. Estudos desenvolvidos pela equipa de avaliação independente do projecto EDD mostraram que os parceiros do projecto desenvolveram uma acção de parceira que funcionou

¹⁸³ Para incluirmos na análise de estratégia de actores estas entidades encetámos um novo momento de recolha de dados por questionário destinado à AMDE e à ADRAL. Aproveitámos o momento para obter informação por parte de duas câmaras municipais que anteriormente não tinham respondido completamente à nossa solicitação (Portel e Montemor-o-Novo). Por considerarmos que a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo), embora importante para o sistema enquanto entidade com poder para financiar projectos TIC/eGoverno local tem uma estratégia expressa em alguns instrumentos de desenvolvimento, tais como o PORA, o PRIA e o PROT, já apresentados no capítulo dedicado ao Diagnóstico, dispensámos a inquirição desta entidade.

¹⁸⁴ Em termos gerais, uma parceria pode ser definida simplesmente como um empreendimento colaborativo entre duas ou mais organizações que mobilizam recursos comuns para a prossecução de objectivos semelhantes ou parcialmente comuns. As parcerias, pela sua própria natureza, representam um compromisso sustentado para avançar em conjunto para alcançar um objectivo comum. Note-se que uma "parceria" não implica uma distribuição igualitária de poder, de recursos, de competências ou mesmo de responsabilidades. De facto, as parcerias podem abarcar um vasto leque de modalidades, a partir de associações informais ou redes de acordos formais legais.

bem. A avaliação independente do projecto EDD concluiu que o projecto foi gerador de sinergias e aprendizagens entre as diversas entidades participantes (Silva, 2007:20) e que, relativamente ao funcionamento da parceria, “salvo raras excepções, existe uma preocupação unânime dos coordenadores [dos sub-projectos] de que todos os aspectos relativos ao funcionamento da parceria e/ou do Projecto EDD foram considerados bem sucedidos”¹⁸⁵, ou seja, o trabalho realizado em “parceria” foi fundamental para o próprio sucesso do projecto EDD. De resto, conforme destacaram então alguns dos responsáveis camarários à equipa de avaliação do EDD, a própria constituição da parceira é, em sim mesmo, um ponto forte do projecto EDD (Silva, 2007:122).

Por outro lado, existe entre nós a ideia de que os projectos de TIC mais estruturantes que se têm desenvolvido no distrito de Évora nos últimos anos são mobilizados pelo aproveitamento de recursos financeiros disponíveis no quadro de diversos programas de incentivo ao desenvolvimento da «sociedade da informação»/«sociedade do conhecimento» - ou seja, a rentabilização e partilha de recursos é uma necessidade e, de certa forma, uma realidade. Crê-se, ainda, entre alguns actores, que isoladamente, é muito difícil apresentar uma candidatura a fundos nacionais e europeus no âmbito de projectos para a sociedade do conhecimento ou o *local e-Government*, pelo que a cooperação entre diversos actores surge, desde logo, motivada extrinsecamente. Neste sentido, só através do trabalho de colaboração e parceria com outras entidades, vocacionadas para a concepção, planeamento e implementação de projectos, como são o caso da ADRAL e da AMDE, as câmaras municipais conseguiriam concretizar projectos estruturantes no domínio do governo electrónico local.

Assim, depois de realizada a análise estrutural, fica reforçada a ideia de que as Câmaras Municipais, a ADRAL e a AMDE, pelo papel que assumem no desenvolvimento dos territórios, têm sido os principais actores de projectos tendentes ao desenvolvimento do governo electrónico local.

¹⁸⁵ Eficiência da liderança da entidade coordenadora (AMDE); Eficiência no funcionamento da parceria entre as diversas entidades; Satisfação das necessidades iniciais (que deram origem ao projecto) das populações do distrito de Évora; Satisfação das necessidades iniciais das entidades directamente envolvidas; Adequação do quadro organizativo/do relacionamento institucional; Capacidade de envolvimento dos destinatários finais nas actividades desenvolvidas; Cumprimento global dos objectivos do EDD; Satisfação global das entidades parceiras directamente envolvidas; Grau de “oportunidade” da concretização do Projecto EDD; Grau de utilidade do Projecto EDD.

2.1.1. Objectivos Dos Actores

Tomando como referência os resultados do diagnóstico orientado e da análise estrutural empreendida como seu corolário (que relevou as variáveis-chave - motrizes e ligação), solicitámos aos actores que se posicionassem relativamente a um conjunto diversificado de potenciais objectivos (Cf. Quadro 62).

Quadro 62: Desafios estratégicos e objectivos associados levados ao “jogo de actores”

Desafios estratégicos	Objectivos associados
A – Modernização //adequação dos equipamentos e infra-estruturas	1. Melhorar a Infra-estrutura em TIC/capacidade tecnológica interna (Câmara Municipal).
	2. Melhorar a Infra-estrutura TIC/capacidade tecnológica do município, para uso dos cidadãos e das empresas.
	3. Potenciar a interoperabilidade com outros serviços da administração (local ou nacional).
	4. Diversificar os meios de contacto do cliente/cidadão com o município (telefone; quiosques multimédia públicos; etc.).
B - Aumento da eficácia e eficiência dos serviços	5. Adaptar os serviços de retaguarda (<i>back-office</i>) aos novos canais de relacionamento do município com os seus clientes (<i>integrar processos</i>).
	6. Criar um “balcão único”/melhorar o <i>front-office</i> .
	7. Elevar o nível de competências dos colaboradores/funcionários na área dos serviços de governo electrónico.
	8. Elevar o nível de competências em TIC/Governo Electrónico das chefias da câmara municipal.
	9. Diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelos cidadãos a distância (<i>Internet, Telefone;...</i>).
	10. Diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelas empresas a distância (<i>Internet, Telefone;...</i>).
	11. Envolver (mais) todos os colaboradores da autarquia no processo de mudança.
	12. Aumentar a transparência dos processos na prestação de serviços aos clientes/cidadãos (potenciando a confiança nas instituições da administração local).
	13. Racionalizar os custos de comunicações.
	14. Tornar a gestão das compras mais eficiente através da implementação de um sistema de “compras electrónicas” local”.
	15. Reforçar a segurança e a confidencialidade dos dados dos clientes/cidadãos.
C - Ampliação da democracia e da participação dos cidadãos e das empresas	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).
	17. Implementar ou potenciar mecanismos de recolha de sugestões dos cidadãos dirigidas aos órgãos de governo do município.
	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.
	19. Facilitar a interacção das pessoas/grupos social e economicamente mais “afastados” da administração do município.
	20. Favorecer a participação das organizações da “sociedade civil” na discussão dos assuntos de interesse municipal.
	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.
	22. Envolver as Juntas de Freguesia nos processos de governo electrónico.
	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.
	24. Divulgar e/ou promover (junto da população e das empresas) o processo de governo electrónico do município.
	25. Desenvolver um programa de apoio ao apetrechamento tecnológico de cidadãos e/ou empresas.

Fonte: elaboração própria

Conforme pode ver-se no Quadro 62, os objectivos estão tipificados em torno de três desafios estratégicos¹⁸⁶ do governo electrónico local: modernização/adequação dos equipamentos e infra-estruturas; aumento da eficácia e eficiência dos serviços; e ampliação da democracia e da participação dos cidadãos e das empresas.

Da leitura da matriz 1MAO (Cf. Quadro 63), que relaciona os actores com os objectivos, praticamente todos os actores assumem a totalidade ou quase totalidade destes objectivos¹⁸⁷. São excepções as câmaras municipais de Montemor-o-Novo e de Arraiolos. Se Arraiolos não tem como objectivo “envolver as Juntas de Freguesia nos processos de governo electrónico”, já a edilidade de Montemor-o-Novo não assinala interesse em orientar a sua acção em função de 18 dos 26 objectivos apresentados. De facto, esta autarquia tem uma estratégia exclusivamente orientada para o alcance de todos os objectivos tendentes à “modernização/adequação dos equipamentos e infra-estruturas” e em alguns objectivos do domínio do “aumento da eficácia e eficiência dos serviços”, concretamente: racionalizar os custos de comunicações (ObjB13); tornar a gestão das compras mais eficiente através da implementação de um sistema de “compras electrónicas” local” (ObjB14); reforçar a segurança e a confidencialidade dos dados dos clientes/cidadãos (ObjB15); e, 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) (ObjB16).

A diferença essencial entre os actores resulta, por conseguinte, da diferente valorização dos diversos objectivos. É aqui que reside a diferenciação estratégica dos actores, pelo que mais adiante, analisaremos detalhadamente a especificidade da actuação estratégica dos actores a partir da matriz 2MAO (tópico 3, relativo ao grau de implicação dos actores).

¹⁸⁶ Os desafios estratégicos correspondem aos “campos de batalha em que os actores vão confrontar-se”, podendo cada um ser declinado sob a forma de um ou vários objectivos precisos nos quais os actores estão aliados, em conflito ou neutros (Godet, 1993: 145-146).

¹⁸⁷ Esta matriz 1MAO (Matriz Actores x Objectivos), construída no âmbito da investigação, é lida em linha. O código 1 significa que o actor considera o objectivo na sua estratégia. Quando na célula surge 0, tal significa que o actor não possui esse objectivo.

Quadro 63: Matriz Objectivos x Actores (posições simples) (1MAO)

	Obj A1	Obj A2	Obj A3	Obj A4	Obj B5	Obj B6	Obj B7	Obj B8	Obj B9	Obj C10	Obj C11	Obj C12	Obj C13	Obj C14	Obj C15	Obj C16	Obj C17	Obj C18	Obj C19	Obj C20	Obj C21	Obj C22	Obj C23	Obj C24	Obj C25	Obj C26	Summe de Objectifs
CM ALA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
CM ARR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24
CM BB	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
CM EST	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
CM EV	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
CM MMM	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
CM MORA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
CM MOUR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
CM RED	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
CM RM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
CM VA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
CM VN	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
CM VV	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
ADRAL	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
AMDE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26
Nombre d'accords	15	15	15	15	14	14	14	14	14	14	14	14	15	15	15	15	14	14	14	14	14	14	14	13	14	14	1
Nombre de désaccords	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de positions	15	15	15	15	14	14	14	14	14	14	14	15	15	15	15	14	14	14	14	14	14	14	13	14	14	1	1

Fonte: elaboração própria, a partir do software MACTOR

2.1.2. Meios De Acção Dos Actores

Dados obtidos através de questionário¹⁸⁸ permitem-nos conhecer os meios de acção de que dispõe cada actor para concretizar os seus objectivos (Cf. Quadro 64). Em termos gerais podemos dizer que, se a maioria dos actores assume dispor de muitos meios de acção para concretizar os seus objectivos, nenhum desses actores dispõe de todos os recursos de que necessita. A generalidade dos actores possui essencialmente meios materiais (como equipamentos) e meios humanos (funcionários disponíveis e com capacidades e conhecimentos sólidos na área das TIC). Os meios financeiros não abundam entre a generalidade dos actores. Por outro lado, apenas 7 dos 15 actores (47%) dispõe actualmente de um meio absolutamente determinante para qualquer solução de governo electrónico local: *software* adequado aos diversos níveis de maturidade do governo electrónico local (informação, *download*, transacção e pagamentos a distância). Acresce que as condições que mais faltam à maioria dos actores respeitam aos meios materiais/intangíveis, designadamente os relativos à sensibilização e capacitação da população para o uso das TIC/vantagens do governo electrónico local (apenas 5 dos 15 actores considera verificar-se esta situação que poderia constituir um sério obstáculo ao desenvolvimento do governo electrónico local mas que, conforme demonstrou a análise estrutural que empreendemos, neste sistema concreto não assume particular relevo). Repare-se que nenhum actor dispõe ainda de um sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação do

¹⁸⁸ Referimo-nos aos dados recolhidos com a Pergunta nº 4 da III Parte. “Indique os meios de acção relevantes de que a Câmara Municipal dispõe para concretizar os seus objectivos na área do governo electrónico local” (lista com 17 possíveis meios de acção).

processo de implementação do eGoverno local. Este conjunto de condições/meios inexistentes ameaça fortemente o sucesso de qualquer estratégia de governo electrónico local se esta não for acompanhada de medidas que supram estes meios. cremos que esta é uma situação potenciadora da cooperação interorganizacional, nomeadamente em termos de partilha de recursos.

Considerando a análise dos meios de acção disponíveis em cada actor, vemos que as câmaras municipais de Mora, de Arraiolos e de Montemor-o-Novo são as entidades que menos meios de acção admitem possuir para concretizarem objectivos que possuem para a área do governo electrónico.

Quadro 64: Meios de acção disponíveis em cada actor.

Actores	A - Meios Humanos		B - Meios Materiais						C - Meios Imateriais / Intangíveis										D - Meios Financeiros		Outros
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
CM ALA			<input checked="" type="checkbox"/>																		
CM ARR	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
CM BB	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>																	
CM EST	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>								
CM EV		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>					<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>						
CM MMN	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>												
CM MORA	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>							<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>									
CM MOUR	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
CM RED	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>										
CM RM	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>														
CM VN	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
CM VA		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
CM VV		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>						<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
ADRAL	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>					
AMDE	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>						

Fonte: elaboração própria

Legenda: **Meios Humanos:** 1. Funcionários disponíveis; 2. Funcionários com capacidades e conhecimentos sólidos em TIC. **Meios Materiais:** 3. Infra-estrutura física (rede) e/ou *hardware* capazes de garantirem a conectividade e interoperabilidade funcional entre os serviços da C.M.; 4. Infra-estrutura física (rede) e/ou *hardware* capazes de garantirem a conectividade e interoperabilidade funcional com outros serviços da administração local e/ou central; 5. *Software* adequado aos diversos níveis de maturidade do governo electrónico local (informação, download, transacção e pagamentos a distância); 6. Mecanismos que garantam a segurança e integridade da informação; 7. Instalações físicas adequadas (para a criação de um “balcão único”, por exemplo); 8. Espaços públicos de acesso gratuito à *Internet*/Intranet por parte da população. **Meios Imateriais/Intangíveis:** 9. Apoio dos colaboradores/funcionários/técnicos da CM para a transformação organizacional que o processo de eGoverno local implica; 10. Apoio das chefias intermédias para a transformação organizacional que o processo de eGoverno local implica; 11. Ambiente/suporte político favorável no concelho (considerando as diversas as forças políticas); 12. Contexto político nacional favorável; 13. Legislação/regulamentação adequada; 14. Sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação do processo de implementação do eGoverno local; 15. Sensibilização da população para o uso das TIC/vantagens do governo electrónico local; 16. “Capacitação” da população para o uso das TIC/vantagens do governo electrónico local; 17. Sinergias entre outros projectos da própria câmara e os processos de eGoverno local; 18. Colaboração de outras instituições da região (culturais, educativas, políticas, etc.). **Meios Financeiros:** 19. Capitais necessários à implementação dos processos de eGoverno local; 20. Capacidade de financiamento para a implementação dos processos eGoverno local. **Outros:** 21. Apoio/colaboração de entidades nacionais.

Ao invés, os actores com maior diversidade de meios disponíveis são a Associação de Municípios do Distrito de Évora, a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e a Câmara Municipal de Redondo, que apresenta o maior nível de maturidade do sítio Web e, por conseguinte, de desenvolvimento do governo electrónico, designadamente no domínio da administração electrónica. A esta edilidade seguem-se as CM de Estremoz, Évora, Vendas Novas e Viana do Alentejo como as entidades com maior diversidade de meios de acção.

2.1.3. Dependências Dos Actores

Os dados que recolhemos permitem-nos afirmar que existe uma interdependência assinalável entre a generalidade dos actores¹⁸⁹. Efectivamente, apenas a Câmara Municipal de Estremoz não assume que necessita da colaboração de qualquer dos outros actores para concretizar os seus objectivos na área do governo electrónico local (Cf. Quadro 65). Ao invés, verificamos que todos os outros actores assumem dependência da AMDE, designadamente em termos de apoio técnico, seja na área das TIC (na configuração da rede informática, por exemplo), na área de concepção, coordenação e promoção de projectos orientados para o desenvolvimento do governo electrónico local ou mesmo em termos de recursos humanos. Também a ADRAL é referida por quase todos os outros actores como sendo uma entidade fundamental para apoiar a concretização dos objectivos dos outros actores. Dez dos actores fazem essa referência fundamentando-se em razões diversas, que respeitam tanto ao fornecimento de recursos humanos e tecnológicos, como à coordenação administrativa e técnica de projectos financiados e à mobilização dos outros actores do sistema.

¹⁸⁹ Referimo-nos à recolha efectuada mediante a aplicação da pergunta 2 da terceira parte do Questionário: “2. De que actores depende a concretização dos objectivos definidos e o que espera deles? (para cada actor relevante, assinale uma X na coluna “sim” e escreva um pequeno texto justificativo na respectiva linha)”. Estes dados relativos às dependências entre os actores fornecem informação relevante para a construção da Matriz de Influência (ou acção) Directa.

Quadro 65: Dependências dos actores e respectiva natureza

ACTOR	Actores de que depende e razões apresentadas
CM Alandroal	. AMDE, para apoio na configuração da rede informática
CM Arraiolos	. ADRAL e AMDE, para coordenação administrativa de projectos financiados.
CM Borba	. Todas as câmaras municipais do distrito de Évora, em termos de colaboração . AMDE, em termos de colaboração
CM Estremoz	[não depende de outro actores]
CM Évora	. ADRAL e AMDE, em termos de continuação da promoção das dinâmicas de modernização autárquica regional e do enfoque no desenvolvimento regional baseado nas TIC.
CM Montemor-o-Novo	. ADRAL (não específica).
CM Mora	. AMDE, em termos de apoio.
CM Mourão	. Todos os actores considerados, para constituição de parcerias.
CM Redondo	. ADRAL e AMDE, em termos de recursos humanos e tecnológicos.
CM Reguengos de Monsaraz	. Todas as câmaras municipais do distrito de Évora, em termos de colaboração técnica; . ADRAL e AMDE, em termos de colaboração técnica e institucional.
CM Vendas Novas	. ADRAL, em termos de apoio técnico; . AMDE, em termos de planificação e desenvolvimento de projectos intermunicipais.
CM Viana do Alentejo	. Todas as câmaras municipais do distrito de Évora, em termos de colaboração; . ADRAL, em termos de mobilização dos outros actores
CM Vila Viçosa	. ADRAL, em termos de apoio técnico e humano; . AMDE, em termos de promoção de candidaturas a fundos para o investimento em TIC.
ADRAL	. Todas as câmaras municipais, em termos de promoção dos serviços multi-canal ao cidadão e optimização dos processos internos; . AMDE, em termos de coordenação, interface com os municípios do distrito de Évora e acompanhamento.
AMDE	. Todas as câmaras municipais, em termos de empenhamento, decisão e financiamento; . ADRAL, em termos de apoio técnico.

Fonte: elaboração própria

Estes dados mostram, portanto, que existe um potencial de relações de dependência estreita entre os actores, o que traduz, simultaneamente, a força e a fraqueza dos actores. Essas relações de influência e dependência surgidas no quadro da interdependência mútua generalizada são analisadas de seguida.

2.2. Relação De Forças Existente Entre Os Actores

As relações de força entre os actores podem ser estudadas através de duas matrizes: a MID (Matriz das Influências Directas), que descreve as influências directas entre pares de actores, e a MIDI (Matriz das Influências Directas e Indirectas), que apresenta as influências directas e indirectas entre os actores. Vejamos a forma como se influenciam os actores do sistema.

2.2.1. Influências Directas E Indirectas Entre Os Actores

Começamos por analisar as influências directas entre os actores a partir da Matriz de Influências Directas Actores X Actores (MID), normalmente elaborada a partir do

quadro de estratégia de actores e que descreve as influências directas entre actores¹⁹⁰ (Cf. Quadro 66).

A mera análise da matriz permite-nos constatar quais são os actores mais e menos influentes. Contudo, este nível de informação é menos relevante do que o que podemos obter com a essência do método MACTOR, que recomenda que, além das influências directas, sejam consideradas também as influências indirectas, a partir da construção de uma nova matriz: a matriz MIDI.

De facto, os valores contidos nesta matriz dão-nos uma ideia da importância das influências directas e indirectas entre os actores, pois no somatório em linha temos uma visão do grau de influência directa e indirecta de cada actor (Ii) e no somatório em coluna temos grau de dependência directa e indirecta de cada actor (Di).

Quadro 66: Matriz das Influências Directas (MID)

MID	CM ALA	CM ARR	CM BB	CM EST	CM EV	CM MMN	CM MORA	CM MOUR	CM RED	CM RM	CM VN	CM VA	CM VV	ADRAL	AMDE
CM ALA	0	1	2	1	1	0	0	2	1	2	0	1	0	2	3
CM ARR	0	0	2	1	1	0	0	2	1	2	0	2	0	2	3
CM BB	0	1	0	0	1	0	0	2	1	2	0	1	0	2	3
CM EST	0	1	2	0	1	0	0	2	1	2	0	1	0	2	3
CM EV	0	1	2	1	0	0	0	2	1	2	0	1	0	3	3
CM MMN	0	1	2	1	1	0	0	2	1	2	0	2	0	2	3
CM MORA	0	1	2	1	1	0	0	2	1	2	0	1	0	2	3
CM MOUR	0	1	2	1	1	0	0	0	1	2	0	1	0	2	3
CM RED	0	1	2	1	1	0	0	2	0	2	0	1	1	3	3
CM RM	0	1	2	1	1	0	0	2	1	0	0	1	0	2	3
CM VN	0	1	2	1	1	0	0	2	1	2	0	2	0	2	3
CM VA	0	1	2	1	1	0	0	2	1	2	0	0	0	2	3
CM VV	0	1	2	1	1	0	0	2	1	2	0	1	0	2	3
ADRAL	1	2	1	1	3	2	1	2	3	3	2	3	2	0	3
AMDE	2	2	2	2	3	2	2	2	3	3	2	1	2	3	0

© LPSOR-EPTA-MACTOR

Fonte: elaboração própria, a partir de resultados do software MACTOR

¹⁹⁰ As influências são classificadas numa escala de 0 a 4 em que: 0 = sem influência; 1= influência fraca (nos processos operatórios, como p. ex., gestão); 2 = influência razoável ou temporária (na realização de projectos ou acções); 3= influência forte (cumprimento da missão do actor, dos seus objectivos estratégicos); 4 = influência muito forte (existência do próprio actor nível do governo electrónico local). Para construirmos a grelha com a maior objectividade possível, efectuámos o seguinte procedimento: construámos um índice, com valorização entre 0 e 4, que resulta da ponderação, com 2/3, das respostas à Pergunta nº 3 da III Parte do Questionário e da ponderação, com 1/3, da média do somatório das perguntas nº. 8, 9 e 10 da III Parte do Questionário (neste caso procedeu-se a uma transformação da escala utilizada na pergunta, para uma escala de 0 a 4, da seguinte forma: 0 = não pretende partilhar quaisquer recursos); 1 = pretende partilhar apenas recursos humanos ou materiais; 2 = pretende partilhar recursos financeiros; 3 = pretende partilhar dois tipos de recursos; 4= pretende partilhar três tipos de recursos). Finalmente, em função das outras fontes de informação consideradas para esta investigação e do aconselhamento de alguns peritos, ponderámos os resultados cujos valores poderiam pender para o nível superior ou inferior da escala.

Assim, além das influências directas entre actores constantes na MID, a matriz MIDI exprime também as influências que são estabelecidas indirectamente, através de um actor de ligação (Cf. Quadro 67).

Quadro 67: Matriz das Influências Directas e Indirectas (MIDI)

	CM ALA	CM ARR	CM BB	CM EST	CM EV	CM MMN	CM MORA	CM MOUR	CM RED	CM RM	CM VN	CM VA	CM VV	ADRAL	AMDE	li
CM ALA	3	12	14	10	13	4	3	15	13	16	4	11	5	16	16	152
CM ARR	3	11	14	9	12	4	3	15	12	16	4	11	5	16	16	140
CM BB	3	10	11	9	11	4	3	12	11	13	4	9	5	13	13	120
CM EST	3	11	13	9	12	4	3	14	12	15	4	10	5	15	15	136
CM EV	3	11	13	9	13	4	3	14	13	16	4	11	5	16	16	138
CM MMN	3	12	15	10	13	4	3	16	13	17	4	12	5	17	17	157
CM MORA	3	12	14	10	13	4	3	15	13	16	4	11	5	16	16	152
CM MOUR	3	11	12	9	12	4	3	13	12	14	4	10	5	14	14	127
CM RED	3	12	14	10	14	4	3	15	14	17	4	12	5	17	17	147
CM RM	3	11	12	9	12	4	3	13	12	14	4	10	5	14	14	126
CM VN	3	12	15	10	13	4	3	16	13	17	4	12	5	17	17	157
CM VA	3	11	13	9	12	4	3	14	12	15	4	10	5	15	15	135
CM VV	3	12	14	10	13	4	3	15	13	16	4	11	5	16	16	150
ADRAL	3	16	24	14	18	4	3	24	18	26	4	19	5	27	29	207
AMDE	3	16	26	14	18	4	3	27	18	29	4	19	5	30	31	216
Di	42	169	213	142	186	56	42	225	185	243	56	168	70	232	231	2260

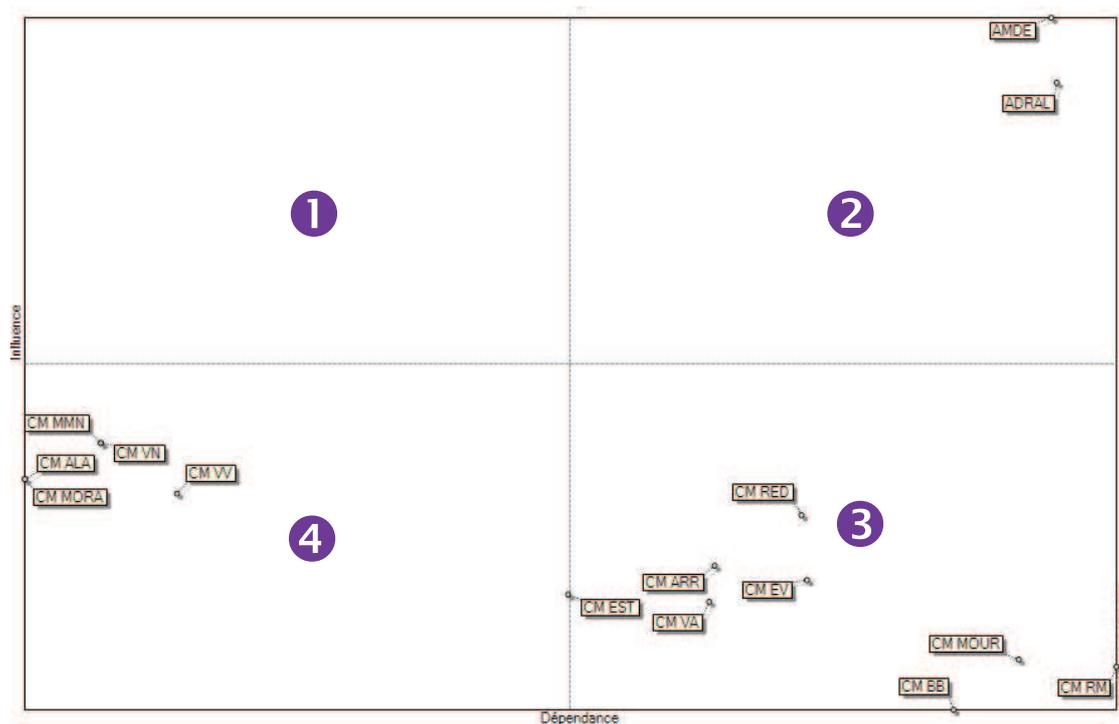
Fonte: elaboração própria, a partir de resultados do *software* MACTOR

Os resultados mostram que os actores mais influentes são a ADRAL, a AMDE e as câmaras municipais de Montemor-o-Novo e de Vendas Novas. Ao invés, os actores mais dependentes são, por esta ordem, a ADRAL, a AMDE e as câmaras municipais de Reguengos de Monsaraz e de Mourão.

Estas situações são claramente mais visíveis no *Plano de Influências e Dependências* entre os Actores¹⁹¹ (Cf. Figura 30), que, conforme o nome indica, fornece uma representação gráfica do posicionamento dos actores em função das suas influências e dependências directas e indirectas líquidas que nos permite outras leituras.

¹⁹¹ O plano de influência/dependência dos actores é constituído a partir da definição dos pontos médios de motricidade e de dependência, determinados pela média aritmética entre o maior e menor valor de influência/dependência. Os actores com motricidade acima do ponto médio de motricidade e abaixo do ponto médio de motricidade (quadrante superior esquerdo) são considerados motrizes, actores com motricidade abaixo do ponto médio de motricidade e dependência acima do ponto médio de dependência (quadrante inferior direito) são considerados actores dependentes. Por sua vez, os actores com alta influência e dependência são considerados de ligação (quadrante superior direito), são aqueles que, ao mesmo tempo, influenciam e são fortemente influenciados pelos actores do sistema. Actores com baixas influências e dependências (quadrante inferior esquerdo) tendem a ser independentes, ou seja, a princípio, não interagem de forma significativa com os outros actores.

Figura 30: Plano de Influências e Dependências entre os actores



Fonte: elaboração própria, a partir de resultados do *software* MACTOR

A análise deste *Plano* revela que não existem actores muito influentes e pouco dependentes, ou seja, actores dominantes (quadrante 1). Constatamos, sim, que a ADRAL e a AMDE, são dois actores com elevado grau de influência no sistema mas são, simultaneamente, muito dependentes (quadrante 2 do Plano). Por conseguinte, é nestes dois “actores de ligação” (*relay*) que deve centrar-se a atenção, quer pela nossa parte, quer por parte dos outros actores que desenvolvem actividade no âmbito do governo electrónico local.

Como actores muito dependentes e pouco influentes (quadrante 3) temos a maior parte das câmaras municipais: Redondo, Arraiolos, Évora, Viana do Alentejo, Mourão, Reguengos de Monsaraz e Borba. Estremoz situa-se no eixo vertical, o que indica uma dependência mediana (e, neste caso, um fraco nível de influência). Estes podem ser considerados actores dominados.

Refira-se que as câmaras municipais de Borba, Reguengos de Monsaraz, e Mourão, por serem altamente dependentes e pouco influentes estão entre os actores que mais tendem a tomar decisões a partir dos posicionamentos previamente definidos pelos actores com mais motricidade, ou seja, a Associação de Municípios do Distrito de Évora, a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e, embora em muito

menor grau, a Câmara Municipal de Montemor-o-Novo e a Câmara Municipal de Vendas Novas. De resto, estas duas autarquias e as câmaras municipais de Alandroal, Vila Viçosa e Mora apresentam-se como os actores menos dependentes e menos influentes (ou, seja, actores independentes) no sistema do governo electrónico local considerado, pelo que a sua participação no sistema é menos relevante (Cf. quadrante 4).

Em síntese, três ideias-chave podem ser enunciadas:

- a) Os “actores-charneira” deste sistema são a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e a Associação de Municípios do Distrito de Évora, já que são muito influentes, mas simultaneamente muito dependentes;
- b) Não existe qualquer actor-chave no sistema, isto é, um actor que influencie bastante o sistema mas seja pouco influenciado por ele. Cremos, à luz do que dissemos anteriormente, que um eventual jogo de actores que contemplasse o actor CCDRALentejo poderia revelar esta entidade como um actor-chave (muito influente e pouco dependente), já que a sua capacidade de influência no sistema, por via da capacidade para financiar alguns projectos, foi assumida por diversos actores no decorrer do nosso trabalho de campo (de todos os actores, apenas as câmaras municipais de Alandroal, Borba, Évora, Montemor-o-Novo Redondo e Vila Viçosa consideraram não depender da CCDRALentejo para cumprirem os seus objectivos):
- c) O facto de não existirem actores muito influentes e pouco dependentes e, simultaneamente, haver vários actores que são muito dependentes mas pouco influentes, significa que o sistema apresenta algum grau de instabilidade, ou seja, não há actores que se destaquem pelo exercício de uma liderança forte sem que sejam igualmente permeáveis às influências. Cremos que a explicação para esta questão pode buscar-se no facto de as câmaras municipais (que assumem uma preponderância numérica muito forte neste sistema) possuírem os seus próprios planos de actividades específicos, tendentes a suprirem as suas necessidades, sem que, por obrigação ou por vontade, necessitem sistematicamente dos outros actores, ou seja, escapando à sua influência. Tal não inviabiliza que muitos destes actores, em particular as autarquias, tenham objectivos semelhantes às suas congéneres.

2.2.2. Relação De Forças E Posição Relativa Dos Actores

A relação de forças de um actor será tão mais elevada quanto for alta a sua influência, baixa dependência e fraca retroacção. Efectivamente, um actor pode muito bem ter, simultaneamente, uma forte influência, uma dependência também muito forte e uma retroacção importante, o que originará uma relação de forças fraca. Ao invés, um actor que tenha uma influência moderada, mas uma dependência e uma retroacção nulas terá certamente uma relação de forças significativa. Os vectores das relações de força são calculados a partir da MIDI¹⁹².

Através dos valores obtidos (Cf. Figura 31), vemos que os actores com maior capacidade para influenciar os outros actores são, por ordem decrescente, as câmaras municipais de Alandroal, Mora, Montemor-o-Novo e Vendas Novas. Contudo, a Câmara Municipal de Vila Viçosa, a AMDE e a ADRAL, por apresentarem factores de força (R_i) acima de 1, tendem a ser, também, actores motrizes no sistema¹⁹³. Por sua vez, as câmaras de Évora, Mourão, Borba e Reguengos de Monsaraz são os actores que terão menor poder para impor os seus interesses dentro do sistema. No grupo dos actores que tendem a ser menos capazes de fazer valer os seus interesses temos também as câmaras municipais de Estremoz, de Redondo, de Arraiolos e de Viana do Alentejo.

Figura 31: Gráfico das Relações de Força MIDI (R_i)



Fonte: elaboração própria, a partir de resultados do *software* MACTOR

¹⁹² A partir da matriz de influência indirecta são determinados os factores de força de cada actor (r_i). O factor de força representa a capacidade que cada actor tem de influenciar os outros actores: quanto maior o factor de força, maior é o poder que esse actor tem para impor seus interesses dentro do sistema analisado.

¹⁹³ Caso acontecesse que todos os actores apresentassem a mesma força no sistema, os seus factores de força seriam iguais a 1. Pode-se inferir que os actores com factor de força maior que 1 tendem a ser motrizes no sistema e que os actores que apresentem factor de força menor que 1 tendem a ser dependentes dentro do sistema. Este indicador, que tem em conta a influência, a dependência e a retroacção de cada actor, é normalizado pela respectiva média e que esta normalização faz com que um actor tenha mais poder do que a média se o respectivo R_i^* for superior a 1 (Alvarenga, 2001).

Outro nível de análise importante respeita ao *balanço líquido das influências dos actores*. Segundo o método MACTOR, a influência de cada actor nos restantes pode analisar-se através do saldo líquido dos efeitos directos e indirectos que mede, para cada par de actores, o diferencial das influências directas e indirectas. Com efeito, cada actor exerce (ou recebe) influências directas e indirectas de 2ª ordem sobre (ou por parte de) cada um dos outros actores. Desta forma, o saldo líquido das influências indicará, para cada par de actores, o excedente de influência exercida ou recebida. Quando o balanço é positivo (sinal +), o actor i (nas linhas da matriz) exerce mais influências directas e indirectas no actor j (nas colunas da matriz) do que aquelas que recebe desse actor. A situação é oposta onde o saldo é negativo (assinalado com o sinal -). Em seguida, calcula-se, para cada actor, o diferencial total das influências directas e indirectas através da soma dos saldos líquidos das suas influências sobre os outros actores.

Quadro 68: Distâncias Líquidas entre actores

	CM ALA	CM ARR	CM BB	CM EST	CM ÉV	CM MMN	CM MORA	CM MOUR	CM RED	CM RM	CM VN	CM VA	CM VV	ADRAL	AMDE	Soma
CM ALA		9	11	7	10	1	0	12	10	13	1	8	2	13	13	110
CM ARR	-9		4	-2	1	-8	-9	4	0	5	-8	0	-7	0	0	-29
CM BB	-11	-4		-4	-2	-11	-11	0	-3	1	-11	-4	-9	-11	-13	-93
CM EST	-7	2	4		3	-6	-7	5	2	6	-6	1	-5	1	1	-6
CM ÉV	-10	-1	2	-3		-9	-10	2	-1	4	-9	-1	-8	-2	-2	-48
CM MMN	-1	8	11	6	9		-1	12	9	13	0	8	1	13	13	101
CM MORA	0	9	11	7	10	1		12	10	13	1	8	2	13	13	110
CM MOUR	-12	-4	0	-5	-2	-12	-12		-3	1	-12	-4	-10	-10	-13	-98
CM RED	-10	0	3	-2	1	-9	-10	3		5	-9	0	-8	-1	-1	-38
CM RM	-13	-5	-1	-6	-4	-13	-13	-1	-5		-13	-5	-11	-12	-15	117
CM VN	-1	8	11	6	9	0	-1	12	9	13		8	1	13	13	101
CM VA	-8	0	4	-1	1	-8	-8	4	0	5	-8		-6	-4	-4	-33
CM VV	-2	7	9	5	8	-1	-2	10	8	11	-1	6		11	11	80
ADRAL	-13	0	11	-1	2	-13	-13	10	1	12	-13	4	-11		-1	-25
AMDE	-13	0	13	-1	2	-13	-13	13	1	15	-13	4	-11	1		-15

Fonte: elaboração própria, a partir de resultados do software MACTOR

Ma matriz apresentada no Quadro 68 vemos que as câmaras municipais de Reguengos de Monsaraz (soma = 117), Alandroal e Mora (110), Montemor-o-Novo (101) e Vendas Novas (101) e Vila Viçosa (80) são os actores que têm mais influências do que as que recebem. Os restantes actores, ao contrário, têm menos influência do que a que recebem (Cf. Quadro 69). Repare-se que estão neste último grupo os dois actores que não são câmaras municipais e que são actores muito influentes. Simplesmente, como vimos, esse nível de influência é acompanhado por forte dependência dos outros actores. Trata-se de um facto não surpreendente se tivermos em conta que a AMDE deve a sua existência precisamente aos seus associados, que são praticamente todas as câmaras municipais que entram neste “jogo”, e que a ADRAL só desenvolve actividade no âmbito do governo electrónico local precisamente porque existem os outros actores para integrarem e concretizarem os projectos.

Quadro 69: Distâncias Líquidas entre actores - Sistematização

Actores que são mais influentes do que influenciados	Actores que são mais influenciados que influentes
1º. CM Reguengos de Monsaraz 2º. CM Alandroal 3º. CM MORA 4º. CM Montemor-o-Novo 5º. CM Vendas Novas 6º. CM Vila Viçosa	1º. CM Mourão 2º. CM Borba 3º. CM Évora 4º. CM Redondo 5º. CM Viana do Alentejo 6º. CM Arraiolos 7º. Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo 8º. Associação de Municípios do Distrito de Évora 9º. CM Estremoz

Fonte: elaboração própria

Assim, a dinâmica do sistema de governo electrónico local será certamente bastante influenciada pelo grupo de actores que influenciam mais o sistema do que são influenciados por este, mesmo sabendo-se que neste conjunto não estão os actores que registam, actualmente, maiores níveis de desenvolvimento na área do governo electrónico local (caso da CM Redondo) nem os “actores de ligação” evidenciados pelo plano de influências e dependências entre os actores.

Recenseados os actores e analisadas as suas influências e dependências, passamos, de seguida, à análise do comportamento dos actores relativamente aos objectivos estratégicos que possuem para a área do governo electrónico local.

2.3. Implicação Dos Actores Na Concretização De Objectivos

Através do inquérito por questionário, conhecemos as posições valorizadas de cada actor face a cada um dos objectivos, com base nas quais foi construída a Matriz das Posições Valorizadas (matriz ZMAO, apresentada no Anexo 5). Trata-se de uma matriz de posições dos actores perante cada objectivo onde surge valorizada a importância atribuída a cada um deles para o cumprimento da sua estratégia de governo electrónico local. Para tal, foi usada uma escala de 4 posições, em que 0 corresponde a “objectivo pouco importante” (ou pouco consequente), 1 corresponde a objectivo que põe em causa processos operatórios do actor (é indispensável a esses processos operatórios, tais como gestão, etc.), a posição 2 significa que o objectivo coloca em causa a emergência de projectos do actor, sendo-lhe indispensável à sua concretização), 3 significa que o objectivo coloca em causa o cumprimento da missão do actor no âmbito do governo electrónico local e, 4 corresponde a um objectivo que coloca em causa a própria existência do actor.

Uma primeira leitura dos dados obtidos com a Matriz das Posições Valorizadas permite-nos hierarquizar os objectivos segundo o número de acordos que obtêm por parte do conjunto de actores (Cf. Quadro 70)¹⁹⁴. Assim, vemos que os cinco objectivos mais valorizados pelo conjunto dos actores são, por ordem decrescente, os seguintes:

- 1º. Adaptar os serviços de retaguarda (*back-office*) aos novos canais de relacionamento do município com os seus clientes (integrar processos) (objectivo 5);
- 2º. Racionalizar os custos de comunicações (objectivo 13);
- 3º. Diversificar os meios de contacto do cliente/cidadão com o município (telefone; quiosques multimédia públicos; etc.) (objectivo 4);
- 4º. Criar um “balcão único”/melhorar o *front-office* (objectivo 6);
- 5º. Envolver (mais) todos os colaboradores da autarquia no processo de mudança (objectivo 11).

Concluimos que é expectável que o futuro próximo do governo electrónico local no Distrito de Évora passe efectivamente pela continuidade da “reengenharia de processos” já anteriormente iniciada pelas câmaras municipais e de alterações organizacionais e de envolvimento dos recursos humanos das câmaras municipais, por um lado, e, por outro, pela diversificação de meios de contacto das CM com os

¹⁹⁴ Os resultados são obtidos através da soma, em coluna (ou seja, de cada objectivo), das posições valorizadas entre 0 e 4 pelos actores.

cidadãos, processos que podem, simultaneamente, contribuir para o objectivo das CM reduzirem os custos com as comunicações.

Ao invés, os objectivos menos valorizados pelo conjunto dos actores são os seguintes: 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 (objectivo 18); divulgar e/ou promover (junto da população e das empresas) o processo de governo electrónico do município (objectivo 24); desenvolver/promover actividades de capacitação (formação) e/ou sensibilização da população para o uso da *Internet* e das TIC e/ou experimentação dos serviços de eGoverno local (objectivo 21); alargar a rede de Espaços Públicos de acesso à *Internet* e/ou à Intranet Municipal, por forma a facilitar o contacto com a administração local (objectivo 23); e desenvolver um programa de apoio ao apetrechamento tecnológico de cidadãos e/ou empresas (objectivo 25).

Considerando a natureza temática dos objectivos, repare-se que os objectivos relativos à “modernização/adequação de equipamentos/ infra-estruturas/recursos” (células cor-de-rosa) situam-se no topo das preferências dos actores, e que todos os objectivos na área da “ampliação da democracia e da participação dos cidadãos e das empresas” (células com fundo verde) são os menos importantes para os actores. A excepção surge relativamente ao objectivo “qualificar os recursos humanos”, admitido apenas por um actor, no caso a AMDE.

Esta situação é reveladora das necessidades ainda existentes a nível de infra-estruturas de suporte ao governo electrónico local e de 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 do território aconteça.

Quadro 70: Número de Acordos dos Actores registados para cada Objectivo

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> ; <i>Telefone</i> ;.).	48
10. Diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelas empresas a distância (<i>Internet</i> ; <i>Telefone</i> ;.).	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

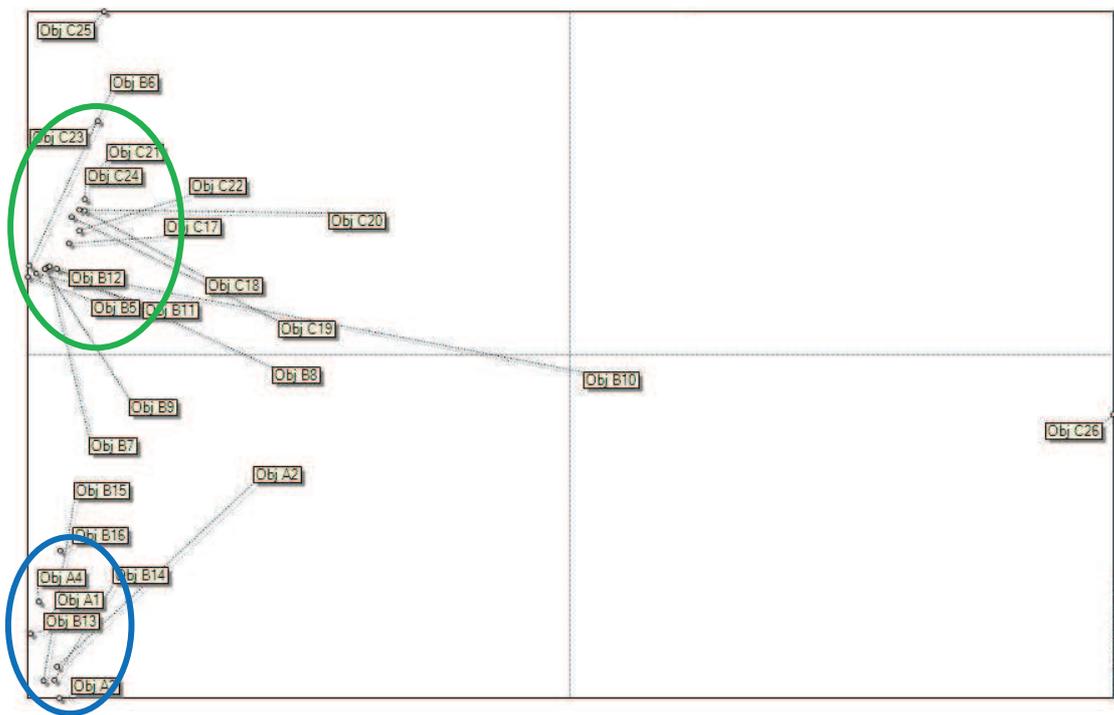
Aumento da eficácia/eficiência dos serviços

Ampliação da democracia e da participação dos cidadãos e das empresas

Fonte: elaboração própria

O *Plano de Distâncias Líquidas* entre os objectivos (Cf. Figura 32) identifica os objectivos sobre os quais os actores se posicionam da mesma forma, neste caso numa posição de concordância. Constatamos que há, claramente, dois grandes grupos de objectivos sobre os quais os actores convergem fortemente. Um primeiro grupo (assinalado a verde no quadrante superior esquerdo) inclui quase metade dos objectivos: adaptar os serviços de retaguarda (*back-office*) aos novos canais de relacionamento do município com os seus clientes (integrar processos) (Objectivo 5); criar um "balcão único"/melhorar o *front-office* (Objectivo 6); elevar o nível de competências dos colaboradores/funcionários na área dos serviços de governo electrónico (Objectivo 7); elevar o nível de competências em TIC/Governo Electrónico das chefias da câmara municipal (Objectivo 8); diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelos cidadãos a distância (*Internet*; Telefone;) (Objectivo 9); diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelas empresas a distância (*Internet*; Telefone;) (Objectivo 10); envolver (mais) todos os colaboradores da autarquia no processo de mudança (Objectivo 11); aumentar a transparência dos processos na prestação de serviços aos clientes/cidadãos (potenciando a confiança nas instituições da administração local) (Objectivo 12); implementar ou potenciar mecanismos de recolha de sugestões dos cidadãos dirigidas aos órgãos de governo do município (Objectivo 17); 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 (Objectivo 18); facilitar a interacção das pessoas/grupos social e economicamente mais "afastados" da administração do município (Objectivo 19); favorecer a participação das organizações da "sociedade civil" na discussão dos assuntos de interesse municipal (Objectivo 20); desenvolver/promover actividades de capacitação (formação) e/ou sensibilização da população para o uso da *Internet* e das TIC e/ou experimentação dos serviços de eGoverno local (Objectivo 21); envolver as Juntas de Freguesia nos processos de governo electrónico (Objectivo 22); alargar a rede de Espaços Públicos de acesso à *Internet* e/ou à Intranet Municipal, por forma a facilitar o contacto com a administração local (Objectivo 23); e, ainda, divulgar e/ou promover (junto da população e das empresas) o processo de governo electrónico do município (Objectivo 24).

Figura 32: Plano das Distâncias Líquidas entre Objectivos



Fonte: elaboração própria, a partir de resultados do *software* MACTOR

Um segundo grupo é composto por oito objectivos: potenciar a interoperabilidade com outros serviços da administração (local ou nacional) (Objectivo 3); racionalizar os custos de comunicações (Objectivo 13); melhorar a Infra-estrutura em TIC/capacidade tecnológica interna (Câmara Municipal) (Objectivo 1); melhorar a Infra-estrutura TIC/capacidade tecnológica do município, para uso dos cidadãos e das empresas (Objectivo 2); Diversificar os meios de contacto do cliente/cidadão com o município (telefone; quiosques multimédia públicos; etc.) (Objectivo 4); tornar a gestão das compras mais eficiente através da implementação de um sistema de "compras electrónicas" local" (Objectivo 14); 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) (Objectivo 16); e Reforçar a segurança e a confidencialidade dos dados dos clientes/cidadãos (Objectivo 15).

Verificamos, por conseguinte, que existem dois grupos de objectivos sobre os quais é possível haver “consensos mobilizadores” os quais podem vir a estar na base de actuações estratégicas conjuntas, eventualmente em contexto de parceria, tal como aconteceu nos anos mais recentes. Dado que estes grupos de objectivos incluem praticamente todos os objectivos (exceptuam-se os objectivos pouco importantes de “desenvolver um programa de apoio ao apetrechamento tecnológico de cidadãos

e/ou empresas” e de “Qualificar os Recursos Humanos” (proposto por apenas um actor), consideramos que existe uma grande possibilidade de que a actuação estratégica dos actores evolua no mesmo sentido, possibilitando o surgimento de novos projectos em parceria que permitam reforçar o peso das candidaturas a fundos nacionais e comunitários disponíveis em mediadas orientadas para a modernização da administração pública local, para o reforço do comércio electrónico e para o reforço da democracia num sentido mais participativo.

O facto de existir uma grande proximidade da generalidade dos actores sobre os objectivos a alcançar sublinha o que dissemos anteriormente acerca dos níveis de maturidade dos sítios *web* dos municípios, ou seja, que os actores encontram-se no mesmo patamar ou num patamar semelhante de desenvolvimento do governo electrónico local, facto a que não serão alheios os impactos dos projectos EDD e RCBL do distrito de Évora, orientados para criar as condições infra-estruturais para o desenvolvimento do governo electrónico (entre outros objectivos).

2.4. Convergência Dos Actores Face Aos Objectivos

A fim de descodificarmos o posicionamento de cada actor face aos objectivos atrás identificados questionámos os actores sobre a importância que assumiria cada um dos objectivos para cada uma das Câmaras Municipais.¹⁹⁵ Estes resultados são a base da determinação do *grau de mobilização* em torno dos objectivos¹⁹⁶, designadamente através da Matriz de Convergências Valorizadas Ponderadas dos Actores sobre os Objectivos (3CAA)¹⁹⁷ (Cf. Quadro 71), que indica o grau de concordância que cada par de actores tem em relação ao conjunto de objectivos estratégicos.

¹⁹⁵ A pergunta do questionário era a seguinte: “PIII1: Pretendendo-se conhecer os objectivos que a sua instituição tem no domínio do Governo Electrónico Local e a importância que cada um deles assume para o município, avalie o grau de importância dos seguintes (possíveis) objectivos [caso a Câmara Municipal possua outros objectivos que não são apresentados, indique-os nos campos destinados a “outro objectivo”] (considere a escala: 0= nada importante; 1=pouco importante; 2=moderadamente importante; 3=muito importante; 4= extremamente importante)

¹⁹⁶ A equipa coordenada por Isabel Guerra propõe uma caracterização dos objectivos segundo dois critérios: *grau de conflitualidade* e *grau de mobilização* (Guerra, 1999). Assim, existem objectivos consensuais e objectivos em torno dos quais de travam conflitos mais ou menos intensos, ou seja, diferem quanto ao grau de conflitualidade; por outro lado, existem também objectivos capazes de mobilizar vontades em torno de um pequeno número de actores, como mais ou menos intensidade, e objectivos à volta dos quais é possível convergir um grande número de actores (diferem, portanto, quanto ao grau de mobilização).

¹⁹⁷ A matriz de convergência (3CAA) obtém-se através da multiplicação da 3MAO pela sua transposta (3MOA) considerando apenas os elementos com mesmo sinal, ou seja, neste caso, quando há convergência de interesse por parte dos actores. Esse procedimento de cálculo permite transformar uma matriz Actor x Objectivo (3MAO) numa matriz Actor x Actor (3CAA). Na matriz, os números das células representam a taxa média de convergência. Quanto mais elevado é o número, maior é a convergência. Essa intensidade da convergência é mostrada no grafo das

Conhecer as convergências dos actores relativamente aos objectivos é um nível de análise significativo, uma vez que os pares de actores com um alto valor de convergência têm tendência para assumir posicionamentos parecidos em relação aos objectivos estratégicos apresentados, o que pode levar ao reforço da cooperação organizacional entre os actores, a novas parcerias ou alianças no “jogo estratégico”. Dito por outras palavras, esta complementaridade de objectivos afigura-se essencial para o desenvolvimento dos relacionamentos cooperativos pois os mecanismos de coordenação utilizados pelas redes são importantes para ajustar os interesses dos participantes e os interesses da rede (Balestrin, 2005).

Quadro 71: Matriz de Convergências Valorizadas Ponderadas dos Actores sobre os Objectivos (3CAA)

	CMALA	CMARR	CMBB	CMEST	CMÉV	CMIMIN	CMIMORA	CMIMOUR	CMRED	CMRM	CMVN	CMVA	CMVV	ADRAL	AMDE
CMALA	0	73,4	66,3	87	83,1	33,2	106,1	79,3	86,4	74,9	125	79,4	99,1	93,6	91,7
CMARR	73,4	0	40	57,8	54	25,1	75,7	50,2	56,8	46,1	94	50,3	69,2	64,5	63,1
CMBB	66,3	40	0	50,8	46,9	23,8	69,8	43,1	50,1	38,7	88,8	43,2	62,9	57,4	55,5
CMEST	87	57,8	50,8	0	65,6	29,7	88,6	81,8	88,9	57,4	107,5	61,9	81,6	76,1	74,2
CMÉV	83,1	54	46,9	65,6	0	27,6	84,6	57,9	65	53,5	103,6	58	77,7	72,2	70,3
CMIMIN	33,2	25,1	23,8	29,7	27,6	0	34,7	26,5	29,1	25,1	40,8	26,3	33,4	30,7	29,6
CMIMORA	106,1	75,7	69,8	88,6	84,6	34,7	0	80,9	87,9	76,5	126,6	80,9	100,7	95,1	93,2
CMIMOUR	79,3	50,2	43,1	61,8	57,9	26,5	80,9	0	61,2	49,7	99,8	54,2	73,9	68,4	66,5
CMRED	86,4	56,8	50,1	66,9	65	29,4	67,9	61,2	0	56,6	106,9	64,2	61	75,6	73,5
CMRM	74,9	46,1	38,7	57,4	53,5	25,1	76,5	49,7	56,8	0	95,4	49,8	69,5	64	62,1
CMVN	125	94	88,8	107,5	103,6	40,8	126,6	99,8	106,9	95,4	0	99,9	119,6	114,1	112,2
CMVA	79,4	50,3	43,2	61,9	58	26,3	80,9	54,2	61,2	49,8	99,9	0	74	88,5	86,6
CMVV	99,1	69,2	62,9	81,6	77,7	33,4	100,7	73,9	81	69,5	119,6	74	0	88,2	86,3
ADRAL	93,6	64,5	57,4	76,1	72,2	30,7	95,1	68,4	75,5	64	114,1	68,5	88,2	0	80,8
AMDE	91,7	63,1	55,5	74,2	70,3	29,6	93,2	66,5	73,5	62,1	112,2	66,6	86,3	80,8	0
N.º Convergências	1181	820,3	739,2	969	920,1	415,6	1201	873,7	960,2	819,6	1434	874,1	1117	1049	1026

Fonte: elaboração própria, a partir de resultados do *software* MACTOR

Os resultados da matriz 3CAA apresentados no Quadro 71 e no Quadro 72 (que sistematiza a totalidade de convergências de cada actor) mostram que os seis actores que registam maior número de convergências são, por ordem, as câmaras municipais Vendas Novas, Mora, Alandroal, Vila Viçosa, a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e a Associação de Municípios do Distrito de Évora.

convergências de duas formas: através da intensidade e cor das linhas e dos números fixados junto de cada laço entre pares de actores.

Quadro 72: Hierarquia dos Actores, por número de convergências face aos objectivos

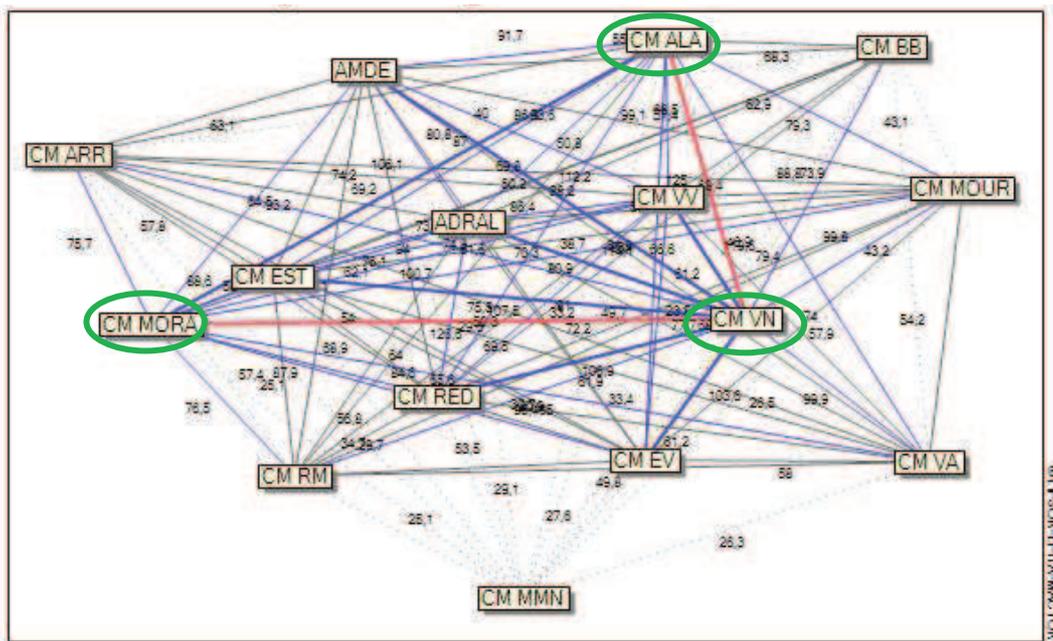
Posição	Actor	Nº de Convergências
1º	Câmara Municipal de Vendas Novas	1434
2º	Câmara Municipal de Mora	1201
3º	Câmara Municipal de Alandroal	1181
4º	Câmara Municipal de Vila Viçosa	1117
5º	Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo	1049
6º	Associação de Municípios do Distrito de Évora	1026
7º	Câmara Municipal de Estremoz	969
9º	Câmara Municipal de Redondo	960,2
9º	Câmara Municipal de Évora	920,1
10º	Câmara Municipal de Viana do Alentejo	874,1
11º	Câmara Municipal de Mourão	873,7
12º	Câmara Municipal de Arraiolos	820,3
13º	Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz	819,6
14º	Câmara Municipal de Borba	739,2
15º	Câmara Municipal de Montemor-o-Novo	415,6

Fonte: elaboração própria, a partir de resultados do *software* MACTOR

Procedendo a uma leitura por actor¹⁹⁸, percebemos, desde já, que as convergências mais importantes sobre os objectivos ocorrem entre as câmaras municipais de Mora e Vendas Novas (total de convergências = 126), entre os pares Alandroal e Vendas Novas (125) e entre a díade Vendas Novas - Vila Viçosa (119,6). Por oposição, a Câmara Municipal de Montemor-o-Novo não converge significativamente com nenhum actor a nível de objectivos subjacentes à sua estratégia de desenvolvimento de eGoverno Local e a Câmara Municipal de Borba mantém poucos laços de convergência com outros actores. Vemos, ainda, que a Câmara municipal de Vendas Novas tem interesses próximos dos interesses das Câmaras de Vila Viçosa, Évora e Estremoz, bem como da ADRAL e da AMDE. O grafo das convergências entre os actores (Cf. Figura 33) mostra claramente a posição de destaque assumida pela Câmara Municipal de Vendas Novas no que respeita à convergência com os outros actores, sobretudo com as autarquias de Alandroal e de Mora.

¹⁹⁸ Neste caso é indiferente realizar a leitura em linha ou em coluna.

Figura 33: Convergência entre actores (3CAA)



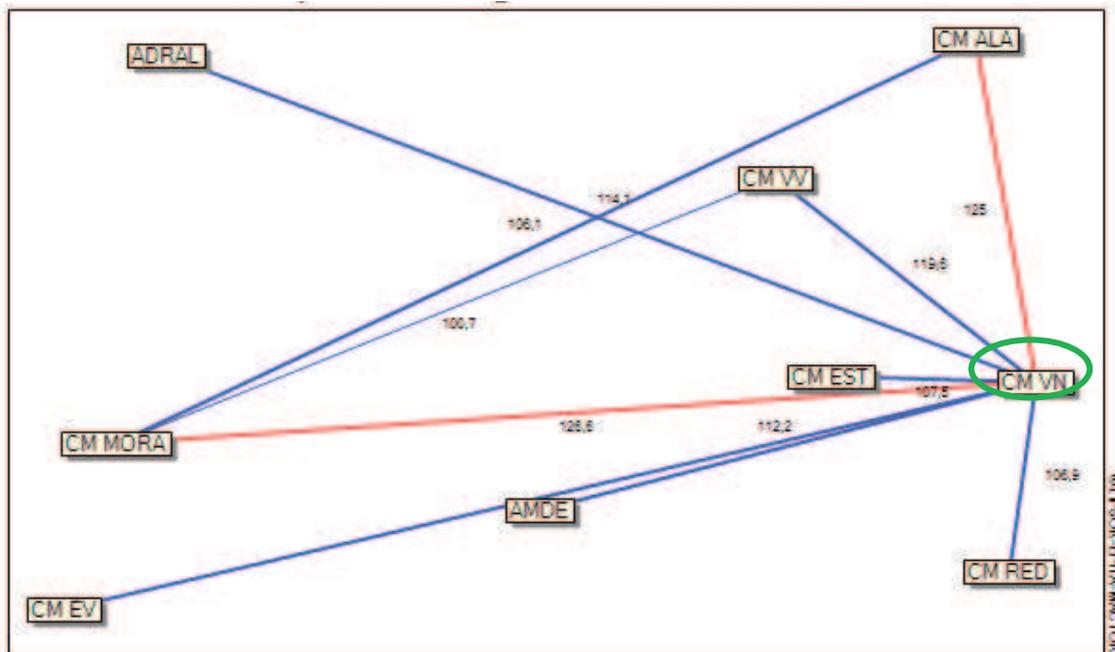
Fonte: elaboração própria, a partir de resultados do software MACTOR

Legenda:

- Convergences les plus faibles
- Convergences faibles
- Convergences moyennes
- Convergences relativement importantes
- Convergences les plus importantes

O grafo seguinte (Cf. Figura 34), que apresenta 10% dos laços convergentes mais fortes, revela mais claramente o que assinalámos: as convergências dos actores em torno dos objectivos são mais significativas entre Alandroal e Vendas Novas e entre Vendas Novas e Mora. Nesta medida, somos levados a ter em conta a acção destes actores no quadro de eventuais futuros projectos de governo electrónico local no distrito de Évora, designadamente se forem desenvolvidos em parcerias emergentes no quadro da CIMAC. Contudo, esta representação revela igualmente que a CM Vendas Novas mantém uma proximidade de interesses significativamente convergentes com vários outros actores: CM Vila Viçosa, ADRAL, CM Estremoz, CM Évora, CM Redondo e AMDE. Finalmente, o grafo revela, ainda, outro par de actores que apresentam convergências bastante assinaláveis: CM Alandroal com CM Mora.

Figura 34: Sistematização das Convergências entre Actores (3CAA)



Fonte: elaboração própria, a partir de resultados do software MACTOR

Legenda:

- Convergences les plus faibles
- Convergences faibles
- Convergences moyennes
- Convergences relativement importantes
- Convergences les plus importantes

2.5. Considerações Finais

O MACTOR permitiu-nos efectuar uma caracterização da dinâmica do “jogo de actores” mais completa do que aquela que poderíamos fazer sem recurso a esta *ferramenta* de prospectiva. Pudemos reflectir sobre as estratégias dos actores que estão em curso no domínio do governo electrónico local, relevando os objectivos mais importantes para os actores e as relações de força (poder) dos actores e as áreas de convergência que potenciam alianças entre os actores.

Constatámos que os actores mais relevantes e decisivos nas orientações que teve, tem e terá o 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, entre 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 que não há uma diferença muito significativa entre os actores no que respeita aos objectivos que possuem para área do eGoverno local e que as diferenças existentes situam-se essencialmente a nível da hierarquia das suas prioridades. Segundo estas, o futuro próximo do governo electrónico local no Distrito de Évora deverá passar, por um lado, pela continuidade das actividades de “reengenharia de processos” iniciada 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 munícipe 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.

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 aceite delegar explicitamente um certo grau de responsabilidade para a 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.

A cooperação já ocorrida no passado recente tendo em vista a concretização de projectos comuns na área da «sociedade da informação» é naturalmente limitada pelos meios de acção de que os actores dispõem. 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. Esta situação não parece, contudo, assumir um problema para a maioria dos actores, que assume possuir capacidade de financiamento para a implementação daqueles processos.

Vimos, 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 sinalizados 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, num determinando momento, 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, pois, perante duas entidades (actores) que são verdadeiros reguladores do sistema, actores «integradores» como lhes chama Friedberg, ou seja, aqueles que, num sistema, encontram-se em “posição de árbitro entre os interesses conflituais dos participantes e que, com a força que lhes dá essa posição, asseguram de facto senão 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, constatamos 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.

A análise empreendida através do MACTOR permitiu-nos destacar a existência de assinaláveis níveis de convergência dos actores face aos objectivos e pôr em destaque 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 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 um nível de convergência assinalável com outros actores. 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. Estamos, por conseguinte, perante 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) simultaneamente muito influentes e muito dependentes. Contudo, a proximidade registada entre pares e grupos de actores em torno dos mesmos objectivos permitem-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. Efectivamente, parece haver 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/munícipe.

Em síntese e considerando a análise estratégica de actores empreendida, são três os principais elementos que definem a especificidade deste sistema de acção concreto: 1) a multiplicidade de actores, onde assumem papel significativo de regulação e influência dois actores não camarários; 2) a ausência de líderes dominantes (muito influentes e pouco dependentes); 3) a existência de níveis de convergência assinaláveis, potencialmente geradores de consensos que mobilizem os actores para formas de cooperação estratégica colectiva. Nesta medida parece-nos pertinente determinar até que ponto existem condições para, no futuro próximo, a estrutura do sistema e os interesses estratégicos dos actores poderem favorecer um trabalho “em rede” que venha a, como aconteceu no passado recente, conceber e implementar novos projectos. No tópico seguinte procuramos responder a esta questão.

3: FUTUROS POSSÍVEIS PARA O GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL NO DISTRITO DE ÉVORA

Neste capítulo procuramos aprofundar a análise de alguns aspectos portadores de futuro, isto é, situações e acontecimentos que, pela sua importância possam influir em tendências ou eventuais rupturas que influenciem as relações de força entre os actores, na medida em que será em torno de alguns destes aspectos que futuras investigações orientadas para a cénarização poderão trabalhar. Primeiramente, tratamos de reflectir sobre alguns aspectos que podem ajudar-nos a determinar mais algumas tendências pesadas da evolução do sistema. Analisaremos os meios de acção de que a globalidade dos actores dispõem, os obstáculos que os actores admitem vir a ter que enfrentar na concretização dos processos de governo electrónico local e os factores críticos de que depende o sucesso da sua acção. De seguida, caracterizaremos a futura rede de relações entre os actores do sistema, considerando as relações formais e informais, o interconhecimento das competências dos actores e a natureza das trocas que estão interessados em realizar. Finalmente, procederemos a uma breve análise morfológica do sistema a partir da opinião de alguns especialistas a fim de identificarmos futuros possíveis para a área do governo electrónico local.

3.1. Meios De Acção Necessários, Obstáculos Esperados E Factores Críticos Do Sistema

O futuro do governo electrónico local será seguramente influenciado pelas tendências pesadas do sistema, que se relacionam, quer com a dinâmica do jogo de actores, quer com os meios de acção de que dispõem, quer com os obstáculos que surjam no desenvolvimento dos processos de implementação de medidas e acções que constringem os seus ritmos e sucessos.

3.1.1. Meios De Acção

Conforme vimos no ponto anterior, os actores ainda não dispõem de alguns meios de acção importantes para a concretização das suas estratégias tendentes a desenvolverem o governo electrónico local nos seus concelhos. No Quadro 73 sintetizamos essa informação. Nele podemos ver que a maior parte dos actores dispõe essencialmente de meios materiais ou tecnológicos, como sejam as infra-

estruturas físicas (redes digitais e *hardware*), que lhes permitem conectividade e interoperabilidade funcional com outros serviços da administração local e/ou central e entre os serviços da própria organização e de espaços públicos de acesso gratuito à *Internet/Intranet* por parte da população. Quase todas as câmaras municipais dispõem de mecanismos que garantam a segurança e integridade da informação e as instalações físicas adequadas (para a criação de um “balcão único”, por exemplo) para o governo electrónico local.

Onze dos actores (73%) consideram que existe um contexto favorável em termos políticos (considerando as diversas forças políticas existentes) para poderem implementar os processos de governo electrónico local e, internamente, dispõem de funcionários com capacidades e conhecimentos sólidos em tecnologias de informação e de comunicação.

Quadro 73: Meios de acção de que o conjunto dos actores dispõe para concretizar os seus objectivos no domínio do governo electrónico local.

Meios de acção disponíveis	Actores	
	N	%
· Infra-estrutura física (rede) e/ou <i>hardware</i> capazes de garantirem a conectividade e interoperabilidade funcional com outros serviços da administração local e/ou central.	12	80
· Espaços públicos de acesso gratuito à <i>Internet/Intranet</i> por parte da população.	12	80
· Infra-estrutura física (rede) e/ou <i>hardware</i> capazes de garantirem a conectividade e interoperabilidade funcional entre os serviços da organização.	11	73
· Ambiente/suporte político favorável no concelho (considerando as diversas as forças políticas).	11	73
· Funcionários disponíveis.	11	73
· Funcionários com capacidades e conhecimentos sólidos em TIC.	11	73
· Mecanismos que garantam a segurança e integridade da informação.	11	73
· Instalações físicas adequadas (para a criação de um “balcão único”, por exemplo).	10	67
· Apoio dos colaboradores/funcionários/técnicos da CM para a transformação organizacional que o processo de eGoverno local implica.	10	67
· Contexto político nacional favorável.	9	60
· Capacidade de financiamento para a implementação dos processos eGoverno local.	9	60
· Apoio das chefias intermédias para a transformação organizacional que o processo de eGoverno local implica.	8	53
· Sinergias entre outros projectos da própria câmara e os processos de eGoverno local.	8	53
· Capitais necessários à implementação dos processos de eGoverno local.	7	47
· <i>Software</i> adequado aos diversos níveis de maturidade do governo electrónico local (informação, download, transacção e pagamentos a distância).	7	47
· Legislação/regulamentação adequada.	6	40
· Colaboração de outras instituições da região (culturais, educativas, políticas, etc.).	6	40
· Sensibilização da população para o uso das TIC/vantagens do governo electrónico local.	4	27
· “Capacitação” da população para o uso das TIC/vantagens do governo electrónico local.	4	27
· Apoio/colaboração de entidades nacionais.	4	27
· Sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação do processo de implementação do eGoverno local.	0	0

Fonte: elaboração própria

Legenda:	Meios Humanos	Meios Materiais	Meios Imateriais/Intangíveis	Meios Financeiros	Outros Meios
----------	----------------------	------------------------	-------------------------------------	--------------------------	---------------------

A análise do quadro relativo aos meios disponíveis no conjunto dos actores revela, contudo, que uma parte dos actores reconhece não dispor nem do “apoio dos colaboradores/funcionários/técnicos da CM” (33%) nem do “apoio das chefias intermédias” para a transformação organizacional que o processo de eGoverno local implica. Estes factores são relevantes, pois, como sabemos, nos sistemas sociotécnicos, os processos de implementação de tecnologia influem e dependem dos ajustamentos organizacionais e das vontades e interesses (além das competências) dos recursos humanos, ou, seja a mudança organizacional exige que do jogo de vontades e interesses resulte um equilíbrio estruturante que permita a mudança.

Repare-se que 60% dos actores dispõe de “capacidade de financiamento” e 47% dispõe dos “capitais necessários” à implementação dos processos de eGoverno local. Faltam, portanto, meios de natureza financeira numa parte das entidades, o que pode inviabilizar a realização de investimentos necessários à concretização daqueles processos se não houver a capacidade de, individual e/ou colectivamente captar financiamentos externos, por exemplo através do actual *Quadro de Referência Estratégico Nacional* - QREN.

Ainda considerando a análise pelo conjunto dos actores, verificamos que apenas cerca de ¼ dos actores (27%) conta com “apoio/colaboração de entidades nacionais” e que nenhum deles dispõe de um “sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação do processo de implementação do eGoverno local”. Esta circunstância é reveladora de algum défice de concretização de instrumentos de controlo da qualidade dos processos concretizados pelos actores. Por outro lado, vemos que entre os meios de acção menos disponíveis encontra-se um conjunto de meios imateriais/intangíveis determinantes para o sucesso do governo electrónico local, tais como a “colaboração de outras instituições da região (culturais, educativas, políticas, etc.)”, a sensibilização e a “capacitação” da população para o uso das TIC e exploração das vantagens do governo electrónico local.

3.1.2. Obstáculos Esperados

Os dados acerca dos meios de acção são coerentes com outros obtidos relativamente aos obstáculos que os actores consideram poderem surgir durante a concretização dos seus objectivos para o âmbito do governo electrónico local. Efectivamente,

segundo a percepção dos actores (Cf. Quadro 74), constatamos que os obstáculos esperados respeitam essencialmente aos seguintes factores:

- Baixos níveis de qualificação/capacitação em TIC das populações;
- Escassez de recursos financeiros nas organizações/empresas;
- Incapacidade das chefias intermédias das câmaras municipais mobilizarem e/ou articularem os diferentes actores internos;
- Escassa cultura participativa por parte dos cidadãos;
- Falta de coesão e/ou hábitos de trabalho colaborativo entre as diversas instituições (ex: câmaras; Juntas de Freguesia; Universidade; etc);
- Falta de empresas potencialmente interessadas em estabelecerem parcerias (público-privadas).

Ou seja, os obstáculos esperados mais comuns aos diversos actores residem essencialmente na incapacidade das populações (em termos de competências e de cultura participativa nos destinos da colectividade), das organizações/empresas para investirem recursos no domínio das TIC e das chefias intermédias das câmaras municipais, neste caso, para mobilizarem os actores internos para o governo electrónico local. São, ainda, de registar resistências de trabalho colaborativo/parcerias que, como vimos com a análise de estratégia de actores, é potenciada pela existência de muitas câmaras municipais a valorizarem de forma semelhante os mesmos objectivos, e a dificuldade em encontrar parceiros privados (designadamente *empresas tecnológicas*) para concretizarem desafios de aprofundamento do governo electrónico local.

Repare-se que os actores consideram que não se coloca a questão da capacidade de captação de fontes de financiamento para os seus projectos, um aspecto relacionado com uma das variáveis de ligação mais importantes do sistema. Igualmente, a generalidade dos actores não espera vir a confrontar-se com os seguintes obstáculos:

- Falta de líderes políticos capazes de mobilizar e/ou articular os actores;
- Escassa cultura participativa por parte dos políticos;
- Falta de confiança recíproca entre as organizações/empresas;
- Falta de incentivos das políticas nacionais.

Quadro 74: Obstáculos com que os actores podem deparar-se durante a concretização dos seus objectivos

Actores	Obstáculos*																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
CM ALA			X										X				X
CM ARR	X		X			X	X		X								
CM BB		X	X				X	X					X				X
CM EST		X	X		X				X								
CM EV	X	X				X							X				
CM MMN			X												X		X
CM MORA		X	X					X									
CM MOUR	X	X	X	X		X		X		X				X	X	X	
CM RED		X						X					X		X		
CM RM		X	X			X		X			X		X				X
CM VN		X	X			X				X					X		X
CM VA		X	X			X			X	X	X	X					X
CM VV	X		X									X	X		X		X
ADRAL	X	X	X	X		X		X									X
AMDE		X			X	X		X	X		X			X			

Fonte: elaboração própria

* **Legenda:** 1. Clivagens político-partidárias; 2. Baixos níveis de qualificação/capacitação em TIC das populações; 3. Escassez de recursos financeiros nas organizações/empresas; 4. Incapacidade de captação de fontes de financiamento; 5. Falta de líderes políticos capazes de mobilizar e/ou articular os actores; 6. Incapacidade das chefias intermédias das câmaras municipais mobilizarem e/ou articular os diferentes actores internos; 7. Escassa cultura participativa por parte dos políticos; 8. Escassa cultura participativa por parte dos cidadãos; 9. Insuficiente “massa crítica” da (recursos humanos especializados em TIC/eGoverno); 10. Falta de infra-estruturas tecnológicas nas organizações/empresas; 11. Líderes das organizações/empresas pouco sensibilizados para o eGoverno local; 12. Falta de confiança recíproca entre as organizações/empresas; 13. Falta de coesão e/ou hábitos de trabalho colaborativo entre as diversas instituições (ex: câmaras; Juntas de Freguesia; Universidade; etc); 14. Falta de visão estratégica dos líderes locais; 15. Quadro legal/regulamentar pouco facilitador; 16. Falta de empresas potencialmente interessadas em estabelecerem parcerias (público-privadas); 17. Falta de incentivos das políticas nacionais.

Nem mesmo factores como a quantidade de “massa crítica” especializada em TIC/eGoverno na região e o quadro legal/regulamentar, a falta de infra-estruturas tecnológicas nas organizações/empresas, o apoio das políticas nacionais, a sensibilização das lideranças e a visão estratégica dos líderes locais podem vir a ser, na opinião da maioria dos actores, obstáculos pertinentes pela maioria dos actores.

Assim, os obstáculos mais esperados não são nem de natureza tecnológica, financeira, socioorganizacional, relativos a concepção ou estratégia de projectos ou de lideranças, nem tão pouco radicam no quadro legal e regulamentar. Os maiores obstáculos que a generalidade dos actores espera encontrar são, sim, de natureza sociocultural, financeira e humana.

3.1.3. Factores Críticos de Sucesso

Os actores consideram que os cinco factores críticos de sucesso para o futuro do governo electrónico local¹⁹⁹ mais importantes são, por ordem de importância, os seguintes (Cf. Quadro 75):

1. Actuar nos serviços de retaguarda (*back-office*).
2. Actuar no ponto de atendimento directo ao público (*front-office*).
3. Definir uma estratégia focalizada no cidadão.
4. Adoptar uma postura colaborativa com outros actores.
5. Efectuar investimentos estratégicos.

Quadro 75: Factores Críticos de Sucesso do Governo Electrónico Local no Distrito de Évora

	CM ALA	CM ARR	CM BB	CM EST	CM EV	CM MMN	CM MORA	CM MOUR	CM RED	CM RM	CM VN	CM VA	CM VV	ADRAL	AMDE	SOMA
1. Definir uma estratégia focalizada no cidadão.	4	4	2	2	4	2	3	4	3	3	4	3	3	4	4	49
2. Actuar no ponto de atendimento directo ao público (<i>front-office</i>).	4	4	3	4	4	4	1	3	3	3	3	3	4	4	3	50
3. Actuar nos serviços de retaguarda (<i>back-office</i>).	4	3	3	4	4	4	3	3	3	4	3	3	4	4	3	52
4. Obter forte apoio político.	2	4	2	4	4	0	1	3	3	2	4	2	4	3	3	41
5. Obter forte apoio dos funcionários da autarquia.	4	3	2	3	4	0	3	4	3	3	4	3	4	3	3	46
6. Obter forte apoio externo em <i>Know-how</i> .	4	3	2	3	3	0	3	3	3	3	3	3	4	2	2	41
7. Efectuar investimentos estratégicos.	4	3	3	2	3	4	3	4	3	3	3	3	4	3	2	47
8. Adoptar uma postura colaborativa com outros actores.	4	3	2	4	4	4	2	2	3	4	3	3	3	4	3	48
9. Garantir o envolvimento da sociedade civil nos processos de consulta.	3	2	2	3	4	3	2	4	3	3	3	3	3	3	2	43
10. Garantir o envolvimento da sociedade civil nos processos de decisão.	3	2	1	3	4	4	2	4	3	2	3	3	3	2	1	40

Fonte: elaboração própria

Escala: 1=nada importante; 2=pouco importante; 3=nem muito nem pouco importante; 4=importante; 5=muito importante]

Estes dados revelam que, independentemente das condições organizacionais e dos estádios de desenvolvimento do governo electrónico em que se encontra cada actor, o conjunto dos actores do sistema tem uma noção clara dos factores fundamentais

¹⁹⁹ Os dados apresentados têm por base a Pergunta III-7 do Questionário aplicado aos actores: “Indique a importância dos seguintes possíveis factores críticos de sucesso para o futuro do governo electrónico local no seu concelho: [considere a escala: 1=nada importante; 2=pouco importante; 3=nem muito nem pouco importante; 4=importante; 5=muito importante]”.

que devem coexistir para que o governo electrónico nas câmaras municipais do distrito possa vingar: o sucesso dependerá sempre de uma estratégia centrada no cidadão mas só será possível concretizar o governo electrónico se houver uma intervenção nos serviços de retaguarda (*back-office*) e nos pontos de atendimento directo ao público (*front-office*), no quadro de uma postura colaborativa com outros actores e mediante a concretização de investimentos estratégicos.

Se a colaboração entre pares é um domínio crítico do futuro do governo electrónico local, será que os actores sentem necessidade de interagirem uns com os outros? Considerando que uma rede de conhecimentos consiste num número de pessoas, recursos e relacionamentos concretizados com a finalidade de potenciar e utilizar o conhecimento com vista à criação e transferência de conhecimento, gerando valor (Seufert, Von Krogh e Bach, 1999), fará sentido falar da existência de uma rede de conhecimento entre estes actores no futuro próximo? Ou seja: a circunstância de existirem objectivos próximos entre vários subgrupos das diversas organizações da rede interorganizacional influenciará, de facto, a troca de conhecimento entre seus membros e potencia a emergência de uma rede de conhecimentos? Se sim, que características terá essa rede? Qual a sua dinâmica provável e quais as consequências que pode ter para o desenvolvimento da sociedade do conhecimento no distrito, particularmente no caso dos projectos de governo electrónico?

Para encontrar respostas a estas questões recorreremos à metodologia de análise de redes sociais (ARS). As conclusões são apresentadas no tópico seguinte, partindo do pressuposto de que uma rede é tanto mais forte quanto forem os contactos formais e informais entre os seus actores, quanto maior for a partilha de outros recursos (que não apenas a informação e o conhecimento transmitido nesse tipo de contactos) e, ainda, quanto maior for o conhecimento mútuo entre os actores²⁰⁰.

²⁰⁰ As matrizes de “contactos formais”, de “contactos informais”, de “partilha de recursos” e do “interconhecimento dos actores” são apresentadas no Anexo 6 e foram construídas a partir das seguintes perguntas, respectivamente: “PIII.8. Indique as entidades com quem a organização que representa pretende vir a ter contactos formais sobre aspectos relativos ao governo electrónico e a periodicidade com que desejaria que ocorram esses contactos. (considere, como contactos formais: solicitações de informação por escrito; reuniões de decisores políticos eleitos; reuniões entre técnicos; etc.) [para cada entidade, assinale uma X na coluna adequada à sua resposta, considerando a seguinte escala: 0= Nunca; 1= Raramente; 2=Algumas Vezes; 3=Freqüentemente; 4=Muito Freqüentemente]”; “PIII.9. Indique as entidades com quem a organização que representa pretende vir a ter contactos informais sobre aspectos relativos ao governo electrónico e a periodicidade com que desejaria que ocorram esses contactos. (considere, como contactos formais: solicitações de informação por escrito; reuniões de decisores políticos eleitos; reuniões entre técnicos; etc.) [para cada entidade, assinale uma X na coluna adequada à sua resposta, considerando a seguinte escala: 0= Nunca; 1= Raramente; 2=Algumas Vezes; 3=Freqüentemente; 4=Muito Freqüentemente]”; “PIII.10. Para cada uma das entidades apresentadas, indique o tipo de recursos que a sua organização pretende partilhar futuramente no âmbito do governo electrónico local. [recursos humanos (ex: aconselhamentos mútuos entre os técnicos); recursos materiais/tecnológicos (ex: equipamentos; rede informática; espaços físicos); recursos

3.2. Para Uma Caracterização Da Futura Rede De Actores

Todo o sistema de acção concreto supõe um mínimo de interconhecimento, de circulação de informações e de conhecimentos comuns, permitindo antecipações correctas dos comportamentos dos outros e um mínimo de intercontrolo. Dito de outra forma, o sistema de acção supõe “uma estruturação não homogénea, na qual cabe um lugar importante a núcleos fortemente integrados que possam negociar no seu seio os compromissos e as regras do jogo que se aplicarão ao sistema no seu conjunto” (Friedberg, 1993: 161).

Com recurso à metodologia ARS²⁰¹, procuramos, de seguida, representar a rede dos actores considerados com papel significativo na área do governo electrónico local, identificar padrões de interacção decorrentes do posicionamento dos actores na rede, problematizar a influência desses padrões no comportamento dos actores sociais através da medição das centralidades e da identificação dos “actores-ponte”, ou intermediários da rede, e, ainda, conhecer os interesses de cooperação futura entre os diversos actores relativamente à partilha de recursos de diversa natureza. Partimos do princípio de que as câmaras municipais, como organizações sociais, formam laços com outros actores, seja de um ponto de vista formal seja informal, e, para atingirem fins próprios e/ou comuns, são capazes de se mobilizarem para partilharem recursos.

Numa primeira etapa, analisamos os sociogramas e as principais medidas que nos ajudam a compreender a estrutura dos relacionamentos formais entre os membros da rede. Numa segunda fase, procuramos perceber se além da rede de contactos formais existe uma rede eventualmente mais ou menos densa de contactos informais entre as câmaras municipais, fruto do relacionamento entre colaboradores (normalmente da área das TIC) das autarquias. A terceira etapa da análise centra-se no interesse de partilha de recursos de diversa natureza entre os actores que compõem a rede. Finalmente, procuramos conhecer a dimensão assumida pelo conhecimento das competências dos actores pelos seus pares.

financeiros (ex: capitais de investimento em projectos tecnológicos)] Nota: no caso de não pretender partilhar quaisquer recursos com determinada entidade, assinala uma X na coluna NTR [Nenhum Tipo de Recursos]”; e “PII.9. Das entidades apresentadas, indique (apenas) aquelas acerca das quais pode afirmar o seguinte: “tenho um conhecimento suficiente da competência desta organização na área do governo electrónico local?”.

²⁰¹ A fundamentação, interesse, os conceitos e as principais medidas aqui utilizadas foram esclarecidos anteriormente, no capítulo da metodologia.

Os dados apresentados foram tratados com o *software* UCINET 6.0²⁰², após recolha provocada através do questionário aplicado às Câmaras Municipais do distrito de Évora e às outras duas entidades consideradas como os actores mais importantes no domínio do governo electrónico local. Pedia-se-lhes que indicassem a frequência de relacionamento formal e informal no domínio do governo electrónico local, não só com as suas congéneres, bem como com dezenas de outras entidades (e eventualmente, com outras não apresentadas na lista), tais como associações de municípios, estruturas representativas dos meios empresariais, escolas, centros de formação, estabelecimentos de ensino superior, hospitais, juntas de freguesia, meios de comunicação social, partidos políticos, associações culturais, desportivas ou outras, entidades estatais responsáveis por aprovação de programas e projectos com financiamentos públicos, entre outras.

3.2.1. Os Contactos Formais

Um olhar global aos vínculos existentes na matriz relativa aos contactos formais²⁰³ (Cf. Quadro 76), tal como Hanneman (2001: 5) defende que façamos, revela, desde logo, alguns aspectos com interesse para a análise da estrutura da «rede de contactos formais».

Quadro 76: Frequência com que a organização que representa pretende vir a ter contactos formais sobre aspectos relativos ao governo electrónico.

	CM ALA	CM ARR	CM BB	CM EST	CM EV	CM MMN	CM MORA	CM MOUR	CM RED	CM RM	CM VN	CM VA	CM VV	ADRAL	AMDE
CM ALA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
CM ARR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
CM BB	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4
CM EST	3	3	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4
CM EV	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4
CM MMN	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
CM MORA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
CM MOUR	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2
CM RED	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	4	4
CM RM	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	4
CM VN	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	4	4
CM VA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0
CM VV	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	3	3
ADRAL	3	3	3	3	4	3	3	3	4	3	3	3	3	0	4
AMDE	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0

Fonte: elaboração própria

²⁰² Cf. Borgatti, Everett, e Freeman (2002).

²⁰³ Trata-se de uma matriz normal (ou não simetrizada - uma matriz em que se obtêm tanto fluxos unidireccionais como bidireccionais dentro da rede) e idêntica (ou seja, em que os nomes que surgem nas linhas são os mesmos surgem nas colunas, pela mesma ordem).

Os dados desta matriz *quadrada, assimétrica e ponderada* (Molina, 2001: 61), calculada a partir de vínculos de intensidade variável²⁰⁴, revelam que há várias câmaras municipais que pretendem vir a manter relações informais com muito poucos actores: são exemplos a Câmara Municipal de Alandroal, a Câmara Municipal de Arraiolos a Câmara Municipal de Mora e a Câmara Municipal de Vila Viçosa, que apenas pretendem manter relações formais com as duas entidades não camarárias (Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e Associação de Municípios do Distrito de Évora). Porém, a generalidade dos actores pretende vir a manter contactos com os restantes membros da rede, ainda que a frequência não seja muito elevada. Como excepções a esta realidade temos a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e a Associação de Municípios do Distrito de Évora que pretendem manter contactos formais com todos os outros actores (câmaras municipais) com intensidade significativa (“frequentemente” ou mesmo “muito frequentemente”)²⁰⁵. Simultaneamente, estes actores são também os mais escolhidos pelos outros membros da rede.

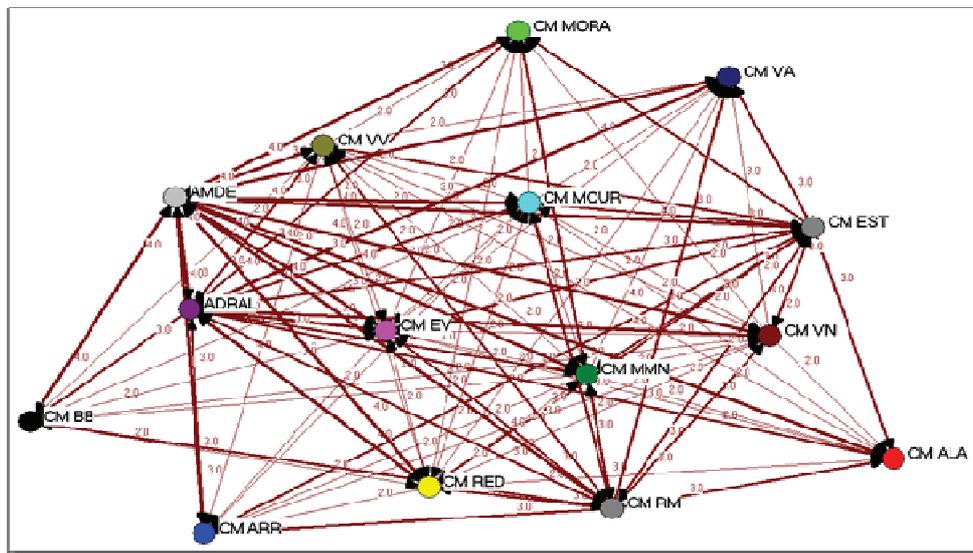
Esta realidade, representada graficamente na Figura 35, significa que estamos em presença de uma “rede distribuída”, com fraco grau de centralização, já que o grafo está bem longe da representação em estrela (Baran, 1964)²⁰⁶. Neste «grafo valorado» (Degenne e Forsé, 1994; Wasserman e Faust, 1998), cada linha (ou “arco”) representativa dos vínculos surge com a indicação da frequência (intensidade) do contacto e para melhorarmos a interpretação visual, a força do laço é facilmente visível, dado que cada linha que os representa tem uma espessura tanto maior quanto é a sua intensidade.

²⁰⁴ Os dados foram recolhidos usando uma escala em que além do zero, para significar ausência de vínculo, apresentam-se os valores de 1, 2, 3 e 4 para determinar a frequência da relação (respectivamente, vínculos que ocorrem “raramente”, “algumas vezes”, “frequentemente” e “muito frequentemente”). Com esta escala ordinal, obtemos resultados com uma gradação “mais fina” do que obteríamos a partir de uma matriz binária, ou seja, se considerássemos apenas a “presença” ou “ausência” de contacto.

²⁰⁵ A escala usada foi a seguinte: 1=raramente; 2=algumas vezes; 3=frequentemente; 4=muito frequentemente.

²⁰⁶ Segundo Paul Baran (1964), as redes podem ser basicamente de três tipos, formatos ou modelos: rede centralizada (com formato estrela, em que um nó centraliza a totalidade das interações); rede descentralizada (a que possui vários centros que mantêm outros nós); e a rede distribuída (onde todos os nós possuem aproximadamente a mesma quantidade de vínculos com outros actores – também conhecida como rede igualitária). Adiante apresentaremos os indicadores sobre a centralização dos actores na rede.

Figura 35: Frequência com que a organização que representa pretende vir a ter contactos formais sobre aspectos relativos ao governo electrónico.



Fonte: elaboração própria, a partir do software UCINET

Assim, vemos que a Associação de Municípios do Distrito de Évora (AMDE) assume que pretende vir a manter contactos directos “muito frequentes” com todas as restantes entidades e que Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, embora pretenda manter laços com todos os restantes actores, pretende fazê-lo apenas “raramente”.

Note-se que embora a maioria dos laços de relação futura sejam de “fraca” intensidade, tal não significa que não lhes devemos atribuir significado. De facto, segundo Mark Granovetter (1973) os laços fracos (*weak ties*) podem ser muito mais importantes para a manutenção da rede social do que os laços fortes (*strong ties*). Granovetter mostrou também que as pessoas com quem se tem um vínculo mais fraco, ou seja, conhecidos ou amigos distantes, podem ser importantes precisamente porque podem ligar vários grupos sociais (Recuero, 2009). Sem elas, os vários *clusters* podem existir como ilhas isoladas e não como rede.

Apesar destes olhares globais sobre os grafos e as matrizes poderem ser muito úteis para obter uma noção intuitiva da importância das características desta rede social, é indispensável proceder à análise do conjunto de indicadores das redes sociais já anteriormente caracterizados. Assim, podemos dizer que a densidade da rede²⁰⁷

²⁰⁷ A densidade da rede pode ser facilmente calculada por processo manual, bastando dividir as relações existentes pelas relações possíveis e multiplicar por 100 [$D = RE / RP \times 100$]. Para determinar as relações possíveis devemos multiplicar o número total de nós pelo número total de nós menos um [$RP = NTN \times (NTN - 1)$].

(*density*) é de 18,8% (Density matrix average) = 1.8810; standard deviation = 1.3663), ou seja, trata-se de uma rede de contactos futuros com baixa densidade (não chega a 1/5 do total de laços ponderados possíveis).

Além da densidade, medimos igualmente a centralidade (*centrality degree*) da rede, a fim de sabermos quais serão os seus actores centrais. Esta medida tem bastante interesse uma vez que pode dar-nos uma ideia do prestígio do actor (Wasserman e Faust, 1998) ou, como diria Moreno (1946), do seu *status*. Neste caso, um actor com prestígio será aquele que é objecto de uma grande diversidade e elevada intensidade de laços. Wasserman e Faust (1998: 174), fazendo notar que este conceito é “mais refinado” do que o de centralidade, defendem que o “prestígio” do actor aumentará quando o actor se torna objecto de mais vínculos, mas não necessariamente quando é o próprio actor a iniciar os laços.

De acordo com os dados obtidos (Cf. Quadro 77), constatamos que os actores mais centrais da rede (em termos de contactos recebidos - *Indegree*) serão a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (44% e 41% de laços de entrada, respectivamente). Assim, admitimos que estes dois actores centrais, fruto do seu prestígio elevado, encontrar-se-ão numa posição central dos processos de tomada de decisão na rede, participando no seu *quotidiano*, ao nível das discussões, através da sua relação simbiótica na definição dos resultados (Porras, 2001).

Esta análise do grau de centralidade permite-nos ainda identificar os “actores intermédios”, isto é, aqueles que mesmo sem se situarem no centro da rede, conseguem exercer a sua influência através de alianças com outros actores e os “actores periféricos” que se situam nas zonas mais distantes da rede e raramente conseguem influenciar os actores mais centrais (Fialho, 2008: 62). Estes actores serão essencialmente a CM Évora e a CM Redondo (26% de laços de entrada), mas também as câmaras municipais de Arraiolos, Mora, Alandroal e Viana do Alentejo.

Quadro 77: Medidas de Centralidade da Rede Formal Futura entre os Actores

	OutDegree	InDegree
15 AMDE	56.000	44.000
14 ADRAL	45.000	41.000
10 CM RM	43.000	22.000
4 CM EST	40.000	22.000
9 CM RED	32.000	26.000
5 CM EV	32.000	26.000
11 CM VN	32.000	23.000
13 CM VV	30.000	23.000
6 CM MMN	28.000	23.000
8 CM MOUR	28.000	23.000
3 CM BB	8.000	22.000
2 CM ARR	6.000	25.000
7 CM MORA	6.000	25.000
1 CM ALA	5.000	25.000
12 CM VA	4.000	25.000

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Procurámos, de seguida, calcular o grau de **intermediação** (*betweenness*) dos actores da rede de contactos formais e os subgrupos que poderemos vir a encontrar, constituída pelos principais actores do governo electrónico local²⁰⁸. Conforme se pode observar no Quadro 78, uma vez mais é essencialmente pela ADRAL e pela AMDE que passam as relações intermediadas entre os actores (indicador *betweenness* de 31,1 e 21,8, respectivamente, o que equivale a cerca de 17% e de 12%, respectivamente de laços que são intermediados por estes actores). Estas entidades, e, ainda, embora em menor grau, as Câmaras Municipais de Évora e de Redondo apresentam-se, portanto, como os “actores-ponte”, ou seja, aqueles que fazem a intermediação mais curta entre outras duas entidades. Assim, estes são, de entre todas as outras entidades, os actores que tendem a ocupar um lugar mais importante na circulação da comunicação que acontece na rede.

Como se pode observar a partir da leitura do indicador *nBetweenness*, os graus de intermediação dos restantes actores são praticamente residuais (abaixo de 1%). Isto significa que essas câmaras municipais estarão muito pouco dependentes de outros actores para chegar às entidades com quem pretendem contactar. Esta situação parece lógica, se nos lembrarmos que todos os actores assumem um determinado grau de interdependência relativamente aos outros actores.

²⁰⁸ Neste caso, as respectivas estatísticas apresentam resultados idênticos, independentemente de operarmos com os dados da matriz binária ou da matriz ponderada, optámos por usar os dados da matriz binária. Na verdade, conforme lembram Hanneman e Riddle (2005: 12), nem sempre se pode tirar proveito dos dados ordinais uma vez que os algoritmos mais comumente utilizados para a análise de redes sociais foram projectados para dados binários e, na prática, o que acontece é que os dados ordinais são muitas vezes “binarizados” pelo *software* de ARS. A matriz binária usada pode ser consultada no Anexo 6, onde se agregam todos os dados relevantes deste tipo de análise com ARS no âmbito da estratégia de actores.

Quadro 78: Grau de Intermediação de cada actor na Rede de Contactos Formais.

(Freeman Betweenness Centrality)

	Betweenness	nBetweenness
14 ADRAL	31.111	17.094
15 AMDE	21.778	11.966
9 CM RED	3.778	2.076
5 CM EV	3.778	2.076
10 CM RM	0.111	0.061
6 CM MMN	0.111	0.061
11 CM VN	0.111	0.061
8 CM MOUR	0.111	0.061
13 CM VV	0.111	0.061
2 CM ARR	0.000	0.000
4 CM EST	0.000	0.000
12 CM VA	0.000	0.000
3 CM BB	0.000	0.000
7 CM MORA	0.000	0.000
1 CM ALA	0.000	0.000

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Afigura-se-nos pertinente conhecer os vários grupos a que pode vir a pertencer cada um dos actores, ou seja, as entidades com as quais poderão vir a constituir contactos e parcerias estratégicas. Esta medida é-nos fornecida através dos **subgrupos** (ou *cliques*). Com a análise dos dados do Quadro 79, onde se referem os cliques da rede com a condição de possuírem, pelo menos, oito membros, constatamos que existem quatro subgrupos em que participam onze actores e um subgrupo com dez membros. Em todos os subgrupos surgem como elementos comuns os seguintes actores:

- Associação de Municípios do Distrito de Évora;
- Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- Câmara Municipal de Évora;
- Câmara Municipal de Redondo;
- Câmara Municipal de Mourão;
- Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz;
- Câmara Municipal de Vila Viçosa;
- Câmara Municipal de Vendas Novas;
- Câmara Municipal de Montemor-o-Novo;

Assim, parece haver uma enorme possibilidade de, futuramente, em termos formais, haver lugar para uma cooperação interorganizacional muito forte, particularmente entre os referidos seguintes actores.

Quadro 79: Cliques da rede de contactos formais (rede formal) com oito ou mais membros

1:	ARR	EST	EV	MMN	MOUR	RED	RM	VN	VV	ADRAL	AMDE
2:	EST	EV	MMN	MOUR	RED	RM	VN	VA	VV	ADRAL	AMDE
3:	EST	EV	MMN	MORA	MOUR	RED	RM	VN	VV	ADRAL	AMDE
4:	ALA	EST	EV	MMN	MOUR	RED	RM	VN	VV	ADRAL	AMDE
5:	BB	EV	MMN	MOUR	RED	RM	VN	VV	ADRAL	AMDE	

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

3.2.2. Os Contactos Informais

Nas organizações e nos grupos sociais, tão ou mais importantes do que as relações formais, são as relações informais. Por redes informais entendemos as relações que os participantes estabelecem em torno de preocupações semelhantes, formadas sem qualquer tipo de contrato formal donde emergem regras fundadas no conhecimento e na confiança entre os actores colectivos através dos seus colaboradores, em conformidade com interesses mútuos de cooperação, de partilha, de troca, de conhecimento. Tal como nas redes formais, coexistem nestas redes informais relações de poder e de influência, bem como troca de informações e conhecimentos existentes nas organizações que não estão expressas na sua estrutura formal.

No caso concreto dos actores considerados, constatámos que, não raras vezes, os contactos informais, designadamente entre técnicos da área das TIC, acabam por ser determinantes para ultrapassar pequenas dificuldades de operacionalização ou mesmo para consolidarem ideias que, num sentido ascendente (*bottom-up*), podem influenciar as chefias intermédias e/ou os eleitos das autarquias. Efectivamente, um anterior estudo realizado no âmbito da monitorização e avaliação do projecto Évora Distrito Digital mostrou que os contactos informais, designadamente assegurados por técnicos da área das TIC constituíram factores assaz relevantes para uma aprendizagem mútua que potenciou o desenvolvimento do próprio projecto (Silva, 2007). Ou seja, além das relações mais formalizadas entre as organizações, emergiram, então, relações em redes informais entre os actores. Daí, parecer-nos justificado o estudo da provável “rede informal” de relações entre os actores. É o que nos propomos concretizar de seguida²⁰⁹.

²⁰⁹ Recordamos que os dados foram recolhidos com a seguinte pergunta: “P7. Relativamente às entidades apresentadas (e eventualmente outras a indicar), indique a frequência com que a sua Câmara Municipal mantém, actualmente, contactos informais sobre aspectos relativos ao governo (p. ex. encontros fora do local de trabalho ou telefonemas particulares sobre questões de trabalho; etc.). [para cada entidade, assinale uma X na coluna adequada à sua resposta, considerando a seguinte escala: 0= Nunca; 1= Raramente; 2=Algumas Vezes; 3=Frequentemente; 4=Muito Frequentemente].

Quadro 80: Matriz de frequência com que a organização que representa pretende vir a ter contactos informais sobre aspectos relativos ao governo electrónico.

	CMALA	CMARR	CMBB	CMEST	CM EV	CMIMN	CM MORA	CM MOUR	CM RED	CM RM	CM VN	CM VA	CM VV	ADRAL	AMDE
CMALA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
CMARR	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2
CMBB	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
CMEST	3	3	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4
CM EV	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1
CMIMN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM MORA	1	1	1	1	1	1	0	1	2	2	1	1	1	2	2
CM MOUR	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2
CM RED	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	4	3
CM RM	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	4
CM VN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM VA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0
CM VV	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	2
ADRAL	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	0
AMDE	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0

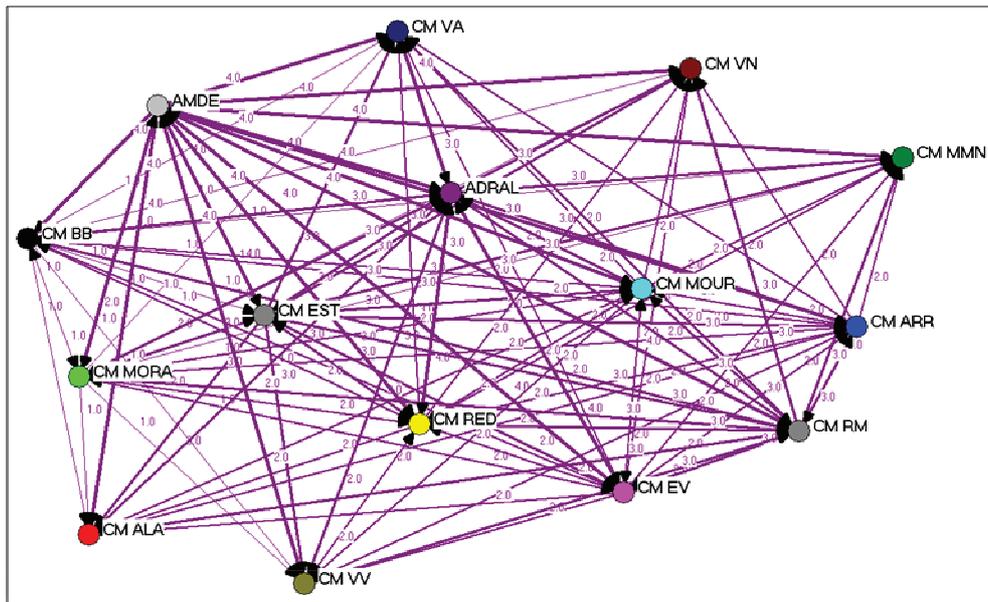
Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Um olhar sobre a matriz de prováveis relações informais²¹⁰ (Cf. Quadro 80) revela, desde logo, uma realidade: a maioria das entidades não pretende vir a manter contactos informais com os demais actores (veja-se a diversidade de níveis zero da escala) que não sejam a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo. Quando assumem que podem vir a manter contactos informais com outras congéneres camarárias, nota-se que as câmaras municipais não pretendem fazê-lo com grande regularidade (níveis de avaliação entre 1 e 2, ou seja, “raramente” e “algumas vezes”, respectivamente). São excepções a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, que, à semelhança do que acontece relativamente com o interesse em manterem contactos formais, pretendem vir a manter relações de informalidade com todos os outros actores. Verificamos, também, que a Câmara Municipal de Estremoz e a Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz manifestam interesse em manter relações informais “com frequência” com praticamente todos os actores e com “muita” frequência com a AMDE.

²¹⁰ Recordamos que a leitura deve ser feita “em linha”, ou seja, com que frequência a organização apresentada “em linha” pretende vir a manter contactos com os outros actores apresentados “em coluna”.

Esta variada intensidade de laços surge representada no grafo apresentado na Figura 36, onde é claro que são as duas entidades não camarárias que congregam mais laços de saída e de entrada com maior intensidade.

Figura 36: Frequência com que a organização que representa pretende vir a ter contactos informais sobre aspectos relativos ao governo electrónico.



Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

O valor da densidade (*density*) da rede confirma, com precisão, o que acabamos de afirmar. Num máximo de intensidade de relações possíveis, a rede apresenta uma densidade média de 1.6286, ou seja, de 16,3%.

As medidas de centralidade dos actores na rede (*centrality degree*) (Cf. Quadro 81), revelam que os actores mais centrais no que respeita aos contactos informais de entrada (*InDegree*) no domínio do governo electrónico local são a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (*InDegree* = 35,0) e a Câmara Municipal de Redondo (*InDegree* = 24,0). Se relativamente à primeira entidade apresentámos anteriormente diversos argumentos que nos permitem compreender esta situação, já acerca da autarquia de Redondo cremos que a justificação deste resultado de destaque ficará a dever-se ao facto desta ser, actualmente, a câmara municipal com um maior nível de maturidade em termos de funcionalidades do governo electrónico local e, por conseguinte, como constámos através da pesquisa no terreno, haver um

conjunto de técnicos que, sobretudo informalmente, procuram conhecer melhor a experiência desta câmara através do contacto com colaboradores desta autarquia.

Quadro 81: Medidas de Centralidade da Rede Informal entre as Câmaras Municipais

	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
	-----	-----	-----	-----
15 AMDE	56.000	23.000	100.000	41.071
10 CM RM	43.000	21.000	76.786	37.500
4 CM EST	40.000	20.000	71.429	35.714
14 ADRAL	39.000	35.000	69.643	62.500
5 CM EV	32.000	21.000	57.143	37.500
9 CM RED	31.000	24.000	55.357	42.857
2 CM ARR	29.000	21.000	51.786	37.500
8 CM MOUR	28.000	21.000	50.000	37.500
7 CM MORA	18.000	22.000	32.143	39.286
3 CM BB	13.000	19.000	23.214	33.929
13 CM VV	6.000	23.000	10.714	41.071
12 CM VA	4.000	23.000	7.143	41.071
1 CM ALA	3.000	23.000	5.357	41.071
6 CM MMN	0.000	23.000	0.000	41.071
11 CM VN	0.000	23.000	0.000	41.071

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Estas medidas de centralidade mostram que os actores mais periféricos são a Câmara Municipal de Borba (*InDegree* = 19.0) e a Câmara Municipal de Estremoz (*InDegree* = 20.0). As restantes câmaras municipais podem considerar-se como actores intermédios, ainda que os seus resultados sejam muito semelhantes.

As medidas de intermediação (*Freeman Betweenness Centrality*) mostram-nos com mais clareza do que o grafo quais, e em que medida, determinados actores funcionam como “ponte” entre outros dois. Assim, vemos que (Cf. Quadro 82) a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo é a entidade que ocupa mais lugares de intermediação na rede (*Betweenness* = 29.792, ou seja, 16,4% das ligações intermediadas possíveis), seguida da Câmara Municipal de Redondo (*Betweenness* = 4.292) e da Associação de Municípios do Distrito de Évora (*Betweenness* = 3.792).

Quadro 82: Grau de Intermediação de cada actor na Rede de Contactos Informais.

(Freeman Betweenness Centrality)

	Betweenness	nBetweenness
14 ADRAL	29.792	16.369
9 CM RED	4.292	2.358
15 AMDE	3.792	2.083
10 CM RM	0.625	0.343
5 CM EV	0.625	0.343
2 CM ARR	0.625	0.343
8 CM MOUR	0.625	0.343
7 CM MORA	0.625	0.343
4 CM EST	0.500	0.275
13 CM VV	0.500	0.275
3 CM BB	0.000	0.000
12 CM VA	0.000	0.000
6 CM MMN	0.000	0.000
11 CM VN	0.000	0.000
1 CM ALA	0.000	0.000

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Quanto aos subgrupos, verificamos que a rede de contactos informais é constituída por cinco subgrupos que integram onze dos quinze actores (Cf. Quadro 83), sendo que, destes, nove surgem em todos os subgrupos apresentados, a saber:

- Câmara Municipal de Arraiolos;
- Câmara Municipal de Borba;
- Câmara Municipal de Estremoz;
- Câmara Municipal de Évora;
- Câmara Municipal de Mora;
- Câmara Municipal de Mourão;
- Câmara Municipal de Redondo;
- Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz;
- Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- Associação de Municípios do Distrito de Évora.

Quadro 83: Subgrupos com oito ou mais actores encontrados na rede informal.

1:	ARR BB EST EV MORA MOUR RED RM VN ADRAL AMDE
2:	ARR BB EST EV MORA MOUR RED RM VA ADRAL AMDE
3:	ARR BB EST EV MORA MOUR RED RM VV ADRAL AMDE
4:	ALA ARR BB EST EV MORA MOUR RED RM ADRAL AMDE
5:	ARR BB EST EV MMN MORA MOUR RED RM ADRAL AMDE

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Estes resultados revelam-nos que, tal como na realização de contactos formais, há um conjunto muito *dinâmico* de actores que tencionam manter contactos informais com os seus pares e que, participando em vários sub-grupos da rede inteira, aqueles poderão potenciar uma comunidade de conhecimento, ainda que os seus objectivos

não sejam absolutamente coincidentes (conforme assumimos anteriormente). Naturalmente, as fronteiras entre a formalidade e a informalidade das relações são sempre algo fluidas, de difícil limitação e flutuantes (Friedberg, 1993: 31), mas os dados apurados mostram que há, efectivamente, um vasto campo possível para a efectivação de trocas formais e informais entre boa parte dos actores, que cimentam e estabilizam a interdependência e a cooperação (Thévenot, 1986) entre os actores.

3.2.3. A Partilha De Recursos

Recorrendo aos elementos-chave das redes sociais propostos por Corrales (citado por Fialho, 2008), diremos que em qualquer rede encontramos uma diversidade de actores (pelo menos dois que, movidos por algum interesse em comum e em contacto directo, no seio de um ambiente de confiança e de compromisso, cooperam e partilham recursos).

Na dinâmica destes relacionamentos, de estabilidade variada, a rede assume-se como uma comunidade que partilha o exercício do poder e a tomada de decisão. Efectivamente, mesmo nas relações de troca e de cooperação, encontramos formas de exercício do poder que se aproveitam das lacunas e das zonas fluidas proporcionadas pela estrutura (Friedberg, 1993: 259). Nesta linha, admitimos que os actores mais conectados podem ser mais capazes de mobilizar os seus recursos e podem dispor de múltiplas e diversas perspectivas para resolver os seus problemas (Hanneman, 2001: 3). Procurámos, por isso, determinar os actores que pretendem vir a partilhar recursos, e que tipo de recursos pretendem trocar com os restantes actores, no domínio do governo electrónico local.

Segundo os resultados desta matriz²¹¹ (Cf. Quadro 84) há um conjunto de cinco câmaras municipais (Câmara Municipal de Alandroal, Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, Câmara Municipal de Mora, Câmara Municipal de Vendas Novas e Câmara Municipal de Vila Viçosa), que não pretendem partilhar quaisquer tipos de recursos (materiais, financeiros ou humanos) com as suas congéneres. A Câmara Municipal de

²¹¹ A matriz resulta dos dados obtidos através da pergunta PIII.10.: “Para cada uma das entidades apresentadas, indique o tipo de recursos que a sua organização pretende partilhar futuramente no âmbito do governo electrónico local. [recursos humanos (ex: aconselhamentos mútuos entre os técnicos); recursos materiais/tecnológicos (ex: equipamentos; rede informática; espaços físicos); recursos financeiros (ex: capitais de investimento em projectos tecnológicos)] Nota: no caso de não pretender partilhar quaisquer recursos com determinada entidade, assinale uma X na coluna NTR [Nenhum Tipo de Recursos]”. Os dados foram codificados da seguinte forma: 0= ausência de interesse na partilha de recursos; 1= interesse na partilha de recursos de materiais ou humanos; 2= interesse na partilha de recursos financeiros; 3= interesse na partilha de recursos materiais e humanos ou na partilha de recursos materiais e financeiros; 4= partilha de recursos humanos, materiais e financeiros.

Alandroal não pretende mesmo partilhar recursos com nenhum dos actores aqui considerados. As restantes câmaras admitem interesse em partilharem recursos de dois tipos (nível 3) ou mesmo “todos os tipos de recursos” (nível 4).

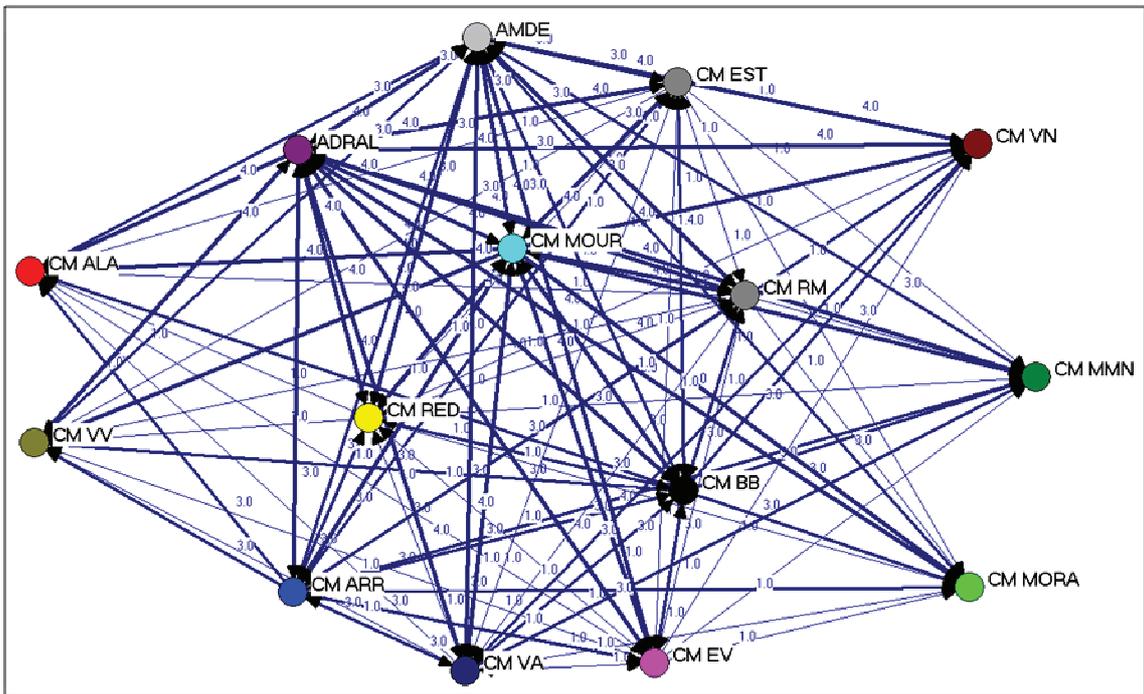
Quadro 84: Matriz do interesse na partilha de recursos entre os actores, no âmbito do governo electrónico local.

	CM ALA	CM ARR	CM BB	CM EST	CM EV	CM MMN	CM MORA	CM MOUR	CM RED	CM RM	CM VN	CM VA	CM VV	ADRAL	AMDE
CM ALA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM ARR	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
CM BB	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
CM EST	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4
CM EV	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4
CM MMN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
CM MORA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
CM MOUR	4	4	4	4	4	4	4	0	4	4	4	4	4	4	4
CM RED	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	4	4
CM RM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	4	4
CM VN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4
CM VA	1	3	1	1	1	3	1	1	1	1	3	0	1	4	4
CM VV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
ADRAL	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0	4
AMDE	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Calculada a densidade (*density*) da rede (Cf. representação da rede na Figura 37), obtivemos uma densidade média da matriz (*density matrix average*) de 1.7429 e um desvio padrão de (*standard deviation*) de 1.5463. Trata-se de uma densidade fraca, pois dos 100% de vínculos ponderados possíveis observa-se apenas cerca de 17,4% de laços.

Figura 37: Interesse na partilha de recursos, no âmbito do governo electrónico local.



Fonte: elaboração própria, a partir do software UCINET

Os dados do Quadro 85, que congregam as medidas de centralidade (*centrality degree*), mostram-nos que os actores mais centrais na partilha de recursos são a Associação de Municípios do Distrito de Évora (*inDegree* = 45.0) e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (*inDegree* = 44.0). Ocupam posições de centralidade significativas também as câmaras municipais de Vendas Novas e de Montemor-o-Novo.

Quadro 85: Centralidade dos actores, na rede de partilha de recursos no âmbito do governo electrónico local

		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
8	CM MOUR	56.000	18.000	100.000	32.143
14	ADRAL	56.000	44.000	100.000	78.571
2	CM ARR	42.000	21.000	75.000	37.500
3	CM BB	42.000	19.000	75.000	33.929
15	AMDE	42.000	45.000	75.000	80.357
12	CM VA	26.000	21.000	46.429	37.500
9	CM RED	20.000	21.000	35.714	37.500
4	CM EST	20.000	21.000	35.714	37.500
5	CM EV	20.000	21.000	35.714	37.500
10	CM RM	20.000	21.000	35.714	37.500
11	CM VN	8.000	24.000	14.286	42.857
6	CM MMN	6.000	24.000	10.714	42.857
7	CM MORA	6.000	22.000	10.714	39.286
13	CM VV	2.000	22.000	3.571	39.286
1	CM ALA	0.000	22.000	0.000	39.286

Fonte: elaboração própria, a partir do software UCINET

Quanto aos actores periféricos, encontramos, nesta rede, fundamentalmente, as Câmaras Municipais de Mourão (*inDegree* = 18.0) e de Borba (*inDegree* = 19.0).

Nesta dimensão da rede, relativa ao interesse na partilha de recursos, verificamos, através da medida de intermediação (*Betweenness*), que apenas dois actores destacam-se nessa mediação de relações entre dois outros pares de actores: a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (*Betweenness* = 24.0, ou seja são intermediários em 13.2% das relações) (Cf. Quadro 86).

Quadro 86: Grau de Intermediação de cada actor na rede de partilha de recursos.

(*Freeman Betweenness Centrality*)

	Betweenness	nBetweenness
15 AMDE	24.000	13.187
14 ADRAL	24.000	13.187
2 CM ARR	0.000	0.000
3 CM BB	0.000	0.000
5 CM EV	0.000	0.000
6 CM MMN	0.000	0.000
4 CM EST	0.000	0.000
1 CM ALA	0.000	0.000
9 CM RED	0.000	0.000
10 CM RM	0.000	0.000
11 CM VN	0.000	0.000
12 CM VA	0.000	0.000
13 CM VV	0.000	0.000
7 CM MORA	0.000	0.000
8 CM MOUR	0.000	0.000

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

De qualquer forma, sabemos que muitos actores desejam partilhar pelo menos um tipo de recursos com os restantes actores, razão pela qual encontramos cinco subgrupos com onze membros cada (Cf. Quadro 87). Ainda que com ligeiras diferenças na sua constituição, vemos que há um conjunto de actores que integram todos estes cinco subgrupos. Falamos dos seguintes actores:

- Câmara Municipal de Arraiolos;
- Câmara Municipal de Borba;
- Câmara Municipal de Estremoz;
- Câmara Municipal de Évora;
- Câmara Municipal de Mourão;
- Câmara Municipal de Montemor-o-Novo;
- Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz;
- Câmara Municipal de Viana do Alentejo;

- Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- Associação de Municípios do Distrito de Évora.

Quadro 87: Subgrupos com oito ou mais actores encontrados na rede informal.

1:	CMARR	CMBB	CMEST	CMEV	CMMOUR	CMRED	CMRM	CMVN	CMVA	ADRAL	AMDE
2:	CMALA	CMARR	CMBB	CMEST	CMEV	CMMOUR	CMRED	CMRM	CMVA	ADRAL	AMDE
3:	CMARR	CMBB	CMEST	CMEV	CMMOUR	CMRED	CMRM	CMVA	CMVV	ADRAL	AMDE
4:	CMARR	CMBB	CMEST	CMEV	CMMMN	CMMOUR	CMRED	CMRM	CMVA	ADRAL	AMDE
5:	CMARR	CMBB	CMEST	CMEV	CMMORA	CMMOUR	CMRED	CMRM	CMVA	ADRAL	AMDE

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Considerando que, numa rede, a existência de recursos partilhados é importante factor de conectividade e coesão, consideramos estar perante uma provável rede potenciada pela entreaajuda a nível de recursos.

3.2.4. O conhecimento das competências dos actores

Inspirado em Corvelo *et al* (2001) Fialho, considera que “sempre que nos reportamos à operacionalidade do conceito de rede é importante compreender o inter-relacionamento entre três elementos/dimensões: do ponto de vista económico a interdependência entre actividades e recursos controlados pelos actores, as suas motivações para essa partilha e os problemas e soluções que daí possam resultar; do ponto de vista social, o relacionamento entre actores que controlam recursos e a abordagem desse relacionamento do ponto de vista cultural, organizacional e a sua relação de confiança; e do ponto de vista estratégico o valor que é gerado pela participação na rede” (Fialho, 2008: 105). Para estes autores, a principal justificação para que tenham surgido outras formas de *governança*, como as redes interorganizacionais, é a necessidade de conjugar a lógica dos custos de transacção com outras lógicas, como por exemplo as da aprendizagem, da inovação e da cooperação na busca da agregação de valor e obtenção de dividendos com estratégias que ultrapassam a simples redução de custos, independentemente da sua natureza. Já antes, Child (2001) sustentara que mesmo as redes originariamente constituídas sem terem como objectivo explícito a troca de conhecimentos e ganhos de aprendizagem acabam por fazer com que tal aconteça, fruto do capital de conhecimentos, experiências, competências, de «capital social» transportados para essa relação.

Dada a sua importância, procurámos determinar se o conhecimento da competência organizacional dos diversos membros da rede²¹² é ou não suficiente. Segundo os dados obtidos e plasmados na matriz (Cf. Quadro 88) imediatamente inferimos que o desconhecimento da competência em TIC instalada nas entidades é enorme, sobretudo entre as câmaras municipais. Estes resultados são surpreendentes, pois se considerarmos o nosso conhecimento acerca da experiência destes mesmos actores no desenvolvimento conjunto de projectos nos últimos anos, esperávamos haver um maior conhecimento assumido da competência instalada entre este universo de actores.

Reparamos que a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e Associação de Municípios do Distrito de Évora são entidades que assumem ter um conhecimento das competências de todos os actores (Cf. selecção a vermelho, uma vez feita a leitura em linha) e que são, simultaneamente, as entidades cujas competências são conhecidas por mais actores.

Quadro 88: Matriz de conhecimento suficiente da competência TIC entre os actores

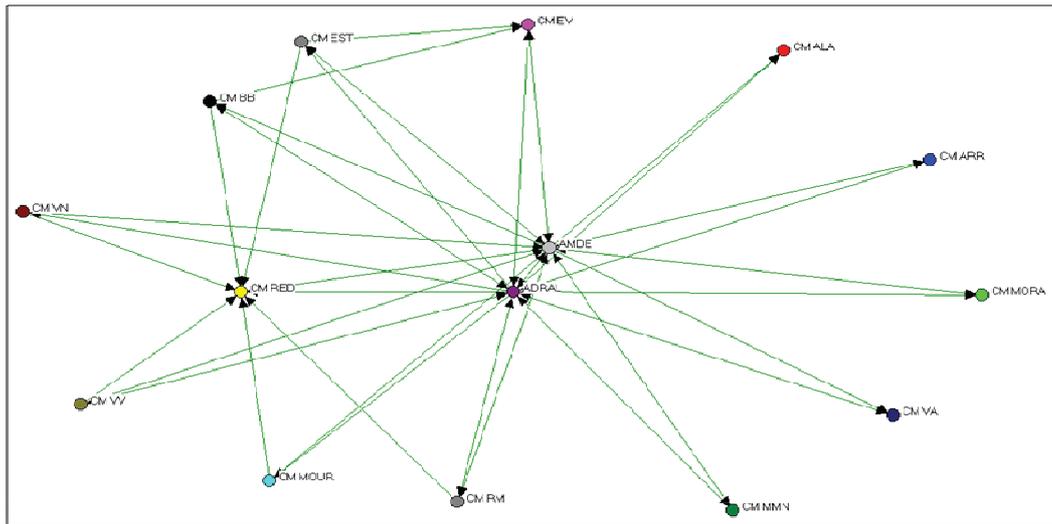
	CM ALA	CM ARR	CM BB	CM EST	CM EV	MMN	CM MORA	CM MOUR	CM RED	CM RM	CM VN	CM VA	CM VV	ADRAL	AMDE
CM ALA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM ARR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
CM BB	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
CM EST	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
CM EV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
CM MMN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
CM MORA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
CM MOUR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
CM RED	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM RM	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
CM VN	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
CM VA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
CM VV	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
ADRAL	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
AMDE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

²¹² A pergunta apresentada foi a seguinte: “P9. Considerando as entidades apresentadas (e, eventualmente, outras que indicará), refira (apenas) aquelas acerca das quais pode afirmar o seguinte: “tenho um conhecimento suficiente da competência desta organização na área do governo electrónico local”. (coloque uma X na coluna SIM, sempre que aplicável).”

Destaquemos, uma vez mais, o conhecimento que diversas autarquias têm sobre a competência TIC instalada na Câmara Municipal de Redondo, o que faz com que esta câmara, conjuntamente com os outros dois actores, ocupe um lugar central na rede de (inter)conhecimento das competências da rede, situação demonstrada na Figura 38.

Figura 38: Conhecimento Suficiente das Competências dos Actores (organizações)



Fonte: elaboração própria, a partir do software UCINET

Apesar da C.M. de Redondo ser um actor central na rede, ou seja, sobre a qual diversos actores consideram ter um conhecimento suficiente da competência da organização na área do governo electrónico local, não há, contudo, reciprocidade nesse conhecimento: a C.M. de Redondo não assume ter conhecimento da competência de nenhuma das suas congéneres no distrito de Évora, o que traduz um certo *fechamento* sobre si própria no que respeita ao trabalho na área do eGoverno local. Por outro lado, o grafo apresentado (Figura 38) revela bem a escassez de relações de reciprocidade que existe entre as câmaras municipais, já constatada na matriz.

Estas circunstâncias traduzem uma rede de baixa densidade, cujo valor não ultrapassa $\frac{1}{4}$ dos laços possíveis, ou seja, aproximadamente 25% (*Density matrix average*= 0.2476; *Standard deviation* = 0.4316). Este valor é importante para compreendermos as potencialidades futuras da rede. Neste caso, parece-nos que este indicador antecipa poucas potencialidades para que o distrito de Évora se desenvolva rapidamente como “território de conhecimento”, situação que exigirá um

elevado conhecimento mútuo das competências detidas por parte de cada uma das organizações. Evidentemente, a complementaridade de objectivos para a geração de novas competências e a confiança entre os actores são elementos essenciais no desenvolvimento dessas relações. De facto, o aprofundamento da cooperação entre os actores depende muito da confiança existente entre eles, pois é a partir da construção de relações de confiança que se torna possível a troca de conhecimentos e a geração de aprendizagem nos arranjos cooperativos (Florén e Tell, 2004).

Uma vez mais, os actores centrais da rede são a Associação de Municípios do Distrito de Évora, a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e a Câmara Municipal de Redondo. Com bastante menor grau de centralidade surge a Câmara Municipal de Évora (Cf. Quadro 89).

Quadro 89: Centralidade dos actores, na rede de conhecimento das competências TIC dos actores

	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
15 AMDE	14.000	9.000	100.000	64.286
14 ADRAL	14.000	9.000	100.000	64.286
3 CM BB	3.000	2.000	21.429	14.286
13 CM VV	3.000	2.000	21.429	14.286
4 CM EST	3.000	2.000	21.429	14.286
10 CM RM	3.000	2.000	21.429	14.286
2 CM ARR	2.000	2.000	14.286	14.286
5 CM EV	2.000	4.000	14.286	28.571
11 CM VN	2.000	2.000	14.286	14.286
7 CM MORA	2.000	2.000	14.286	14.286
6 CM MMN	2.000	2.000	14.286	14.286
12 CM VA	1.000	2.000	7.143	14.286
8 CM MOUR	1.000	2.000	7.143	14.286
9 CM RED	0.000	8.000	0.000	57.143
1 CM ALA	0.000	2.000	0.000	14.286

Fonte: elaboração própria, a partir do software UCINET

Os resultados obtidos revelam que os actores mais **intermédios** (ou seja, através dos quais é mediada a relação entre um par de outros actores) são a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e a Associação de Municípios do Distrito de Évora. Os restantes actores não são relevantes na intermediação (Cf. Quadro 90).

Quadro 90: Grau de Intermediação de cada actor na rede de conhecimento de competências TIC dos actores (*Freeman Betweenness Centrality*)

	Betweenness	nBetweenness
14 ADRAL	58.500	32.143
15 AMDE	57.500	31.593
5 CM EV	1.000	0.549
3 CM BB	0.000	0.000
2 CM ARR	0.000	0.000
6 CM MMN	0.000	0.000
4 CM EST	0.000	0.000
1 CM ALA	0.000	0.000
9 CM RED	0.000	0.000
10 CM RM	0.000	0.000
11 CM VN	0.000	0.000
12 CM VA	0.000	0.000
13 CM VV	0.000	0.000
7 CM MORA	0.000	0.000
8 CM MOUR	0.000	0.000

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Sendo pertinente para o reforço da conectividade da rede a existência de reciprocidade no conhecimento entre os actores, procurámos determinar quantos subgrupos se poderiam constituir nesta rede de 15 actores. Os resultados revelaram que não há qualquer subgrupo com mais de 4 membros. Contudo, com este número de actores é possível encontrar oito subgrupos, que podemos considerar como potenciais *clusters* de conhecimento no seio da rede inteira (Cf. Quadro 91).

Quadro 91: Subgrupos com quatro actores, encontrados na rede de conhecimento de competências em TIC pelos actores

1 :	CM EST	CM RED	ADRAL	AMDE
2 :	CM MOUR	CM RED	ADRAL	AMDE
3 :	CM BB	CM RED	ADRAL	AMDE
4 :	CM RED	CM RM	ADRAL	AMDE
5 :	CM RED	CM VN	ADRAL	AMDE
6 :	CM RED	CM VV	ADRAL	AMDE
7 :	CM EST	CM EV	ADRAL	AMDE
8 :	CM BB	CM EV	ADRAL	AMDE

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Reparemos que nestes subgrupos surgem sistematicamente a ADRAL, a AMDE e a C.M. de Redondo (que não está presente apenas num dos 8 subgrupos). Sem dúvida, teremos, entre estas três entidades, uma enorme possibilidade de congregarem vontades e projectos com as restantes, podendo exercer um efeito de “demonstração” para outros actores, quer os que figuram nestes subgrupos (câmaras municipais de Estremoz, Mourão, Borba, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas e Vila Viçosa), quer os restantes da rede.

Em síntese: o nosso objectivo com o estudo das várias dimensões da mesma rede de actores (em que os actores se mantêm constantes, mudando apenas a dimensão de análise), passava por tentar compreender se, expectavelmente, no futuro próximo, os actores principais do governo electrónico local do distrito Évora desenvolverão uma acção interorganizacional potenciadora de uma rede dinâmica em termos de relacionamento formal, de relacionamento informal e de partilha de recursos, podendo esta conectividade ser potenciada pela existência de um diagnóstico de competências, ainda que não formalizado, por parte dos actores relativamente aos seus pares ou parceiros, pelo menos de outros projectos anteriores. A agregação dos dados apurados permite uma melhor comparação da estrutura e da dinâmica dos relacionamentos interorganizacionais e facilitam-nos atingir os objectivos a que nos propusemos nesta parte da investigação.

Assim, se compararmos a *densidade* da rede nas suas diversas dimensões (“formal”, “informal” e de “partilha de recursos” e “conhecimento das competências TIC dos actores”), que apresentamos no Quadro 92, constatamos que, em qualquer das situações, estamos perante redes com uma densidade relativamente fraca. De facto, havendo interesse em manter relações formais, informais e de partilha de recursos entre muitos dos membros (nos quais se destacam sistematicamente a Associação de Municípios do Distrito de Évora, a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e, por vezes, a Câmara Municipal de Redondo), a intensidade das relações não é globalmente forte, a não ser com e entre estes principais actores.

Quadro 92: Densidade da rede, consoante os vários objectivos

Contactos Formais	Contactos Informais	Partilha de Recursos	Conhecimento de Competências em TIC
18,8%	16,3%	17,4%	24,8%

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Quanto à dimensão do interconhecimento das competências na área das TIC por parte dos actores, apesar de registar uma densidade um pouco mais elevada, também esperaríamos obter uma “teia” muito mais densa, atendendo à experiência colaborativa anterior destes actores em projectos na área do desenvolvimento da «sociedade da informação» em geral, e do governo electrónico local em particular.

No que respeita à *centralidade* dos actores, o Quadro 93 mostra-nos que, as redes (ou a rede, consoante os vários objectivos) apresentam uma estrutura hierárquica de centralidade diferente em termos de vínculos de entrada.

Quadro 93: Actores mais centrais, consoante o objectivos da rede
(vínculos de entrada)

	Contactos Formais	Contactos Informais	Partilha de Recursos	Conhecimento de Competências em TIC
Actores Centrais	<ul style="list-style-type: none"> • AMDE • ADRAL 	<ul style="list-style-type: none"> • ADRAL • CMRED 	<ul style="list-style-type: none"> • AMDE • ADRAL • CMVN • CMMN 	<ul style="list-style-type: none"> • AMDE • ADRAL • CMRED
Actores Periféricos	<ul style="list-style-type: none"> • CME V • CMRED • CMARR • CMMORA • CMAL • CMVA 	<ul style="list-style-type: none"> • CMBB • CMEST 	<ul style="list-style-type: none"> • CMMOUR • CMBB 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os outros, excepto a CME.

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* UCINET

De todo o modo, vemos que a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e a Associação de Municípios do Distrito de Évora são actores centrais em todas as redes e que a Câmara Municipal de Redondo surge igualmente como um actor central nas redes de contactos informais e de conhecimento de competências. Isto significa que os actores conhecem bem as competências instaladas nesta câmara municipal e que a ela pretendem recorrer, pelo menos informalmente, para colmatarem interesses na área do governo electrónico local. Também as câmaras municipais de Vendas Novas e de Montemor-o-Novo são actores centrais quando se trata do interesse em partilhar recursos no futuro.

Das análises anteriores constatámos, também, que, além de mais centrais, a Associação de Municípios do Distrito de Évora, a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e a Câmara Municipal de Redondo (neste caso apenas nas redes de contactos formais e informais) são também os actores que ocupam uma maior intermediação entre outros pares de actores, os que lhes confere um reforço de posicionamento na dinâmica da rede (Cf. Quadro 94). É por estes actores-ponte que, seguramente, passará o futuro do governo electrónico local no território. Se a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo detém competências técnicas para definição, concepção, captação de financiamentos e implementação de projectos, o mesmo sucedendo com a Associação de Municípios do Distrito de Évora, já na Câmara Municipal de Redondo encontramos um estágio de desenvolvimento do eGoverno local que certamente constitui um caso de “boas práticas” a que as congéneres câmaras municipais recorrerão ao longo dos processos que implementam nesta área da governação autárquica.

Quadro 94: Actores mais intermediários nas diversas redes de actores

	Contactos Formais	Contactos Informais	Partilha de Recursos	Conhecimento de Competências em TIC
Actores Mais Intermediários (actores-ponte)	<ul style="list-style-type: none"> • AMDE • CMEV • CMRED 	<ul style="list-style-type: none"> • ADRAL • CMRED • AMDE 	<ul style="list-style-type: none"> • AMDE • AMDE 	<ul style="list-style-type: none"> • ADRAL • AMDE

Fonte: elaboração própria, a partir do software UCINET

Se os grupos são importantes estruturas de interacção tendentes a atingirem objectivos comuns, então verificamos que há uma clara possibilidade, quer em termos de interacção (formal e informal), quer na partilha de recursos, de termos na rede dos principais actores do governo electrónico local no distrito de Évora um grupo dinâmico e comum, que, provavelmente, assumirá um estatuto de pioneiro e de líder no sistema. Entre esses actores temos, para todas as dimensões das redes consideradas, a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo como actores dos mais participantes em subgrupos. Logo de seguida, destacam-se actores que surgem como dos mais participantes em três das quatro redes consideradas: Câmara Municipal de Évora e Câmara Municipal de Mourão, nas redes de contactos formais, informais e partilha de recursos e a Câmara Municipal de Redondo, um dos actores mais participantes nas redes de contactos formais e informais e na rede de conhecimento de competências em TIC por parte dos actores. Há, contudo, como revela o Quadro 95, outros actores muito participantes em diversos subgrupos, facto revelador da dinâmica da rede e de que não há subgrupos claramente distintos e concorrenciais. Com estes resultados, a cooperação interorganizacional fica bastante possibilitada, mesmo entre actores que não possuem necessariamente os mesmos objectivos imediatos ou em que a prioridade desde é diferenciada.

Quadro 95: Actores mais participantes em subgrupos, nas diversas redes

	Contactos Formais	Contactos Informais	Partilha de Recursos	Conhecimento de Competências em TIC
Actores mais participantes	<ul style="list-style-type: none"> • AMDE • ADRAL • CMEV • CMRED • CMMOUR • CMRM • CMVV • CMVN • CMMN 	<ul style="list-style-type: none"> • CMARR • CMBB • CMEST • CMEV • CMMORA • CMMOUR • CMRED • CMRM • ADRAL • AMDE 	<ul style="list-style-type: none"> • CMARR • CMBB • CMEST • CMEV • CMMOUR • CMMN • CMRM • ADRAL • AMDE 	<ul style="list-style-type: none"> • AMDE • ADRAL • CMRED

Fonte: elaboração própria

3.3. Varrer o Campo dos Possíveis: Construção de Cenários pela Análise Morfológica

Uma vez identificadas as variáveis-chave (parte I dos resultados da presente dissertação) e analisados os jogos de actores (parte II dos resultados), tentámos demarcar «futuros possíveis» (cenários exploratórios), através da enunciação de uma lista de hipóteses que, em função da análise anterior, podem, eventualmente, traduzir a continuidade de tendências anteriores.

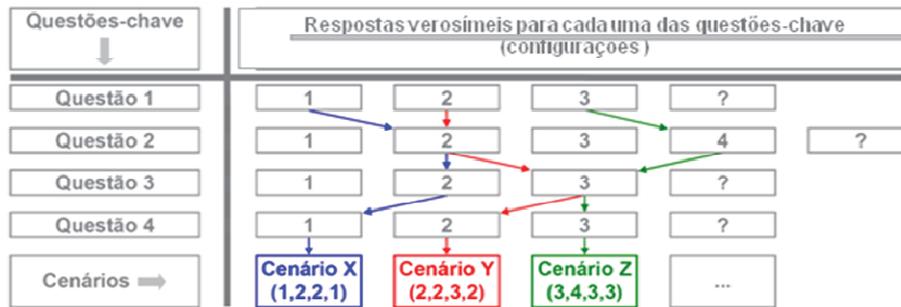
Assim, recorreremos à «análise morfológica», útil para “decompor o sistema estudado em dimensões essenciais e estudar as recombinações possíveis destas diferentes dimensões, recombinações estas que constituem outras tantas imagens do futuro” (Godet, s.d.: 24).

Os dados foram obtidos através de um questionário aplicado a peritos/especialistas e a alguns *stakeholders* em governo electrónico local (cf. Anexo 7), com o qual procurámos determinar o grau de probabilidade de ocorrência de diversos acontecimentos (designadas de «hipóteses» na terminologia da *Escola Francesa de Prospectiva*) bem como o horizonte temporal em que essas hipóteses podem vir a ocorrer.

Desta forma, através da combinação plausível de condicionantes e variáveis que estarão na base de diferentes alternativas de evolução futura da realidade dentro de limites de conhecimento antecipáveis, procuramos situar um conjunto de cenários exploratórios que procuram analisar possíveis futuros alternativos a partir de tendências passadas e presentes.

Na análise morfológica que concretizámos procedemos à decomposição do sistema em estudo em quatro componentes essenciais, cada uma com diversas hipóteses, a partir das quais estudamos as recombinações possíveis destas diferentes dimensões, as quais constituem outras tantas «imagens do futuro» (Godet, s.d.: 25). O esquema apresentado na Figura 39 sintetiza as operações realizadas a fim de encontrarmos as “imagens de futuro” mais prováveis, segundo os dados recolhidos na presente investigação, a partir de uma rede de combinação de hipóteses concretizada com o método análise morfológico proposto por Godet (1993).

Figura 39: Esquema da Construção de Cenários pela Análise Morfológica



Fonte: Godet (s.d.: 24) - adaptado

A partir de questionário específico construído para o efeito obtivemos os dados que apresentamos no Quadro 96, que apresentam a probabilidade de ocorrência de hipóteses em torno das «incertezas cruciais», no horizonte 2013, na área do governo electrónico local, por dimensão e segundo a opinião de *stakeholders* e peritos na área. Para operacionalizar a análise usámos o *software* MORPHOL, proposto pelo *Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation* - LIPSOR.

As componentes que usámos são as seguintes:

- A - Modernização/adequação dos equipamentos e infra-estruturas
- B - Actividades e Serviços das Autarquias
- C - Relação com os Cidadãos
- D - Relação com as Empresas
- E - Estratégias e Políticas Públicas.

Em face dos dados analisados nos capítulos anteriores, consideramos que cada uma destas dimensões ou componentes agrega um conjunto de várias possibilidades de evolução que descrevemos sob forma de hipóteses acerca das quais o painel de especialistas foi convidado a pronunciar-se²¹³:

A - Modernização/adequação dos equipamentos e infra-estruturas:

H1. As tecnologias existentes nas Câmaras Municipais e nas Juntas de Freguesia garantem a interoperabilidade (ligação entre sistemas) com outros agentes da administração.

²¹³ Apresentamos o Inquérito no Anexo 7 (Anexos da Análise Morfológica).

H2. As Câmaras Municipais possuem os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade (efectivação do serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao website).

H3. As tecnologias existentes nas autarquias (câmaras e juntas de freguesia) garantem elevada protecção dos dados dos munícipes e das empresas.

B - Actividades e Serviços das Autarquias

H4. As Câmaras Municipais oferecem, através das TIC, a generalidade dos serviços com elevada maturidade electrónica (efectivação do serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao *website*).

H5. As Juntas de Freguesia disponibilizam, a distância, os serviços que tradicionalmente exigiam a presença das pessoas.

H6. A informação disponibilizada pelas Câmaras Municipais através das TIC proporciona aos cidadãos e às empresas maior transparência sobre as decisões tomadas e os processos em curso.

H7. Através das TIC, as Câmaras Municipais promovem novas formas de participação (cívica, política) dos cidadãos relativamente à actividade municipal.

H8. As Câmaras Municipais promovem e/ou desenvolvem sistematicamente actividades de informação e formação da população acerca do uso da *Internet* e das TIC e/ou experimentação dos serviços de governo electrónico local.

C - Relação com os Cidadãos

H9. Os cidadãos têm os conhecimentos e as competências necessárias para usarem os serviços de governo electrónico local.

H10. As famílias têm disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, *Internet*, telemóvel, televisão) que lhes permitem usar os novos serviços.

H11. Os cidadãos confiam na segurança dos dados pessoais que fornecem, via electrónica, aos órgãos de governo locais.

H12. Para resolverem assuntos com as Câmaras Municipais os cidadãos usam essencialmente os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.).

H13. Através do uso das TIC, os cidadãos participam crescentemente na discussão dos assuntos relacionados com a gestão do seu território (a sua participação cívica e política é maior).

D - Relação com as Empresas

H14. As empresas têm disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, *Internet*, telemóvel, televisão) que lhes permitem usar os serviços de governo electrónico local disponibilizados.

H15. Para resolverem assuntos com as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, as empresas usam sobretudo os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.).

E - Estratégias e Políticas Públicas

H16. As Câmaras Municipais possuem e implementam uma estratégia clara no domínio do governo electrónico local.

H17. Existe um consenso alargado entre as entidades públicas e privadas do distrito acerca da importância de implementação de políticas orientadas para o desenvolvimento do governo electrónico local.

A partir de questionário específico construído para o efeito obtivemos os dados que apresentamos no Quadro 96. Este apresenta a probabilidade de ocorrência das diversas hipóteses, no horizonte 2013, na área do governo electrónico local, por componente e segundo a opinião de *stakeholders* e peritos na área.

Os resultados permitem-nos, desde logo, proceder a uma primeira análise relativamente às tendências de futuro relativas a cada uma das hipóteses, procedendo a uma leitura em linha de cada uma das possibilidades de evolução. Assim, no domínio da «modernização/adequação dos equipamentos e infra-estruturas» verificamos que, considerando a média de opiniões dos especialistas, existe uma probabilidade 62% de que as tecnologias existentes nas Câmaras Municipais e nas Juntas de Freguesia garantam a interoperabilidade (ligação entre sistemas) com outros agentes da administração (H1), percentagem que sobe para 67% relativamente à possibilidade das Câmaras Municipais possuírem os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade (efectivação do serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao website) (H2). Os peritos já não revelam tanta convicção de que, naquele horizonte temporal, as tecnologias existentes nas autarquias (câmaras municipais e juntas de freguesia) garantam uma elevada protecção dos dados dos munícipes e das empresas (apenas 53% crê nessa possibilidade).

Quadro 96: Probabilidade de ocorrência de possibilidades de evolução, no horizonte 2013, na área do governo electrónico local, segundo a opinião de *stakeholders* e peritos na área.

COMPONENTES	HIPÓTESES (possibilidades de evolução)	STAKEHOLDERS E PERITOS												TOTAL		
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	P1	P2	P3	P4	P5	P6	MÉDIA	%
PREPARAÇÃO TECNOLOGICA	H1	75	70	50	20	25	25	55	60	80	80	100	80	80	62	34
	H2	75	80	75	40	50	75	40	30	80	60	100	70	95	67	37
	H3	25	60	25	50	25	50	0	60	90	100	80	70	50	53	29
	SOMA:														181	100
ACTIVIDADES E SERVIÇOS DAS AUTARQUIAS	H4	50	80	50	45	50	50	75	30	60	50	70	40	80	56	21
	H5	25	50	50	60	75	50	50	5	60	50	50	20	50	46	17
	H6	50	85	75	60	25	25	0	20	100	100	90	50	50	56	21
	H7	75	65	50	40	75	50	75	20	100	80	90	10	20	58	22
	H8	75	50	25	55	75	25	50	10	60	70	60	20	30	47	18
SOMA:														262	100	
RELAÇÃO COM OS CIDADÃOS	H9	25	5	25	45	50	25	25	10	80	80	60	20	30	37	18
	H10	50	20	25	40	50	50	30	40	80	100	70	40	70	51	26
	H11	25	10	25	42	25	85	10	20	80	99	90	30	50	45	23
	H12	50	5	25	10	50	25	50	10	80	60	20	20	30	33	17
	H13	25	15	25	5	50	25	60	10	60	60	50	10	30	33	16
SOMA:														200	100	
RELAÇÃO COM AS EMPRESAS	H14	75	20	75	65	75	75	80	70	80	100	80	90	95	75	55
	H15	50	5	75	45	75	75	90	20	80	70	50	60	95	61	45
	SOMA:														136	100
ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	H16	50	10	50	55	75	50	75	30	70	80	80	30	50	54	51
	H17	75	20	50	50	10	25	25	60	80	90	80	70	50	53	49
	Soma:														107	100

Fonte: elaboração própria

Participantes: E1 a E7 = Especialistas em TIC, P1 = Sociólogo, Investigador; P2 = Engenheira e Coordenadora de Sistemas de Informação Geográfica; P3 = Técnico de Informática em autarquia; P4 = Consultor Informático em projectos na área das Cidades e Regiões Digitais; P5 = Professor Universitário e especialista em Inteligência Artificial; P6 = Editor Jornalístico em órgão de comunicação social regional.

Em termos de «actividades e serviços das autarquias», as convicções acerca das possibilidades de futuro para cada uma das hipóteses consideradas não são igualmente muito fortes. De facto, a média das opiniões situa-se abaixo de 50% no que respeita à possibilidade das Juntas de Freguesia disponibilizarem, a distância, os serviços que tradicionalmente exigiam a presença das pessoas (46%) (H5) e das Câmaras Municipais promoverem e/ou desenvolverem sistematicamente actividades de informação e formação da população acerca do uso da *Internet* e das TIC e/ou experimentação dos serviços de governo electrónico local (47%) (H8). Relativamente à eventualidade das Câmaras Municipais oferecerem, já em 2013 e através das TIC, a generalidade dos serviços com elevada maturidade electrónica (efectivação do

serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao *website*) (H4), a percentagem sobe ligeiramente, para os 56%, o que traduz uma convicção moderada que a situação actual venha a ser modificada (recordamos que com excepção da Câmara Municipal de Redondo, as câmaras municipais do Distrito de Évora registam baixos níveis de maturidade dos seus *web sites*). Com a mesma percentagem média de 56% temos a possibilidade da informação disponibilizada pelas Câmaras Municipais através das TIC proporcionar aos cidadãos e às empresas maior transparência sobre as decisões tomadas e os processos em curso (H6), sendo que há 58% de probabilidade de nesse ano as Câmaras Municipais promoverem, através das TIC, novas formas de participação (cívica, política) dos cidadãos relativamente à actividade municipal (H7).

No domínio da «relação com os cidadãos» por parte dos órgãos de governo local, a média de opiniões acerca das possibilidades de futuro são ainda menos favoráveis. Efectivamente, a possibilidade de, em 2013, os cidadãos usarem essencialmente os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.) para resolverem assuntos com as Câmaras Municipais (H12) e de, através das TIC, participarem crescentemente na discussão dos assuntos relacionados com a gestão do seu território (a sua participação cívica e política é maior) (H13) é de apenas 33%, valor próximo da probabilidade média de que os cidadãos possuam, nesse ano, os conhecimentos e as competências necessárias para usarem os serviços de governo electrónico local (37%) (H9). A possibilidade dos cidadãos confiarem na segurança dos dados pessoais que fornecem, por via electrónica, aos órgãos de governo locais situa-se nos 45%, ligeiramente inferior à possibilidade admitida de que as famílias já tenham disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, *Internet*, telemóvel, televisão) que lhes permitem usar novos serviços de governo electrónico local (H12).

Por sua vez, as opiniões sobre o envolvimento das empresas na área do governo electrónico local são mais favoráveis. Considerando a opinião global dos peritos, existe uma probabilidade média de 75% para a possibilidade das empresas terem disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, *Internet*, telemóvel, televisão) que lhes permitam usar os serviços de governo electrónico local disponibilizados (H14) e de 61% para a possibilidade de usarem sobretudo os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.) na resolução de assuntos com as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia (H15).

Finalmente, no domínio das «estratégias e políticas públicas» para a área do governo electrónico local, existe uma grande margem de dúvida de que a situação seja muito favorável em 2013. De facto constatamos apenas 54% de probabilidade das Câmaras Municipais possuírem e implementarem uma estratégia clara no domínio do governo electrónico local (H16) e 53% de probabilidade de verificar-se um consenso alargado entre as entidades públicas e privadas do distrito acerca da importância de implementação de políticas orientadas para o desenvolvimento do governo electrónico local (H17).

Em suma, verificando-se uma assinalável heterogeneidade de opiniões dos peritos acerca das possibilidades de futuro para várias dimensões do governo electrónico local, a síntese que fazemos é, que, no geral, as perspectivas não são muito animadoras para o governo electrónico, local nas variadas componentes, designadamente para a área das relações entre o governo local e os cidadãos (G2C). De facto, esta dimensão apresenta as probabilidades de ocorrência menos elevadas, significando uma forte tendência que não será em 2013 que a generalidade dos cidadãos explorará e beneficiará das potencialidades do governo electrónico local quer na relação administrativa com as câmaras municipais (e-administração), quer na discussão de assuntos relacionados com a gestão do seu território, diversificando e elevando, assim, as formas de participação cívica e política (e-democracia).

Ao invés, as relações entre o governo local e as empresas (G2B) registam perspectivas mais animadoras, designadamente face à possibilidade destas disporem dos meios tecnológicos que lhes permitem usar os serviços de governo electrónico local disponibilizados pelas autarquias. É também a nível de infraestruturas tecnológicas das câmaras municipais que se registam as perspectivas de concretização mais fortes para o horizonte 2013, quer em termos de capacidade para proporcionarem serviços com os mais elevados níveis de maturidade a cidadãos e a empresas, quer em termos de interoperabilidade entre estas entidades e outros agentes da administração pública local e central.

Uma outra possibilidade de análise destes dados é-nos dada pela análise morfológica concretizada através do *software* MORPHOL, uma vez que nos permite identificar e hierarquizar, a partir dos dados apresentados, os «futuros mais possíveis».

Os resultados obtidos (Cf. Anexo 7 - Anexos da Análise Morfológica) revelam que são possíveis 1296 cenários. O programa informático MORPHOL procede à redução do subespaço morfológico, através da selecção e hierarquização de 50 “ossaturas de cenários” mais possíveis, em função dos dados empíricos apurados (Cf. Anexo 7). Destes, centramos a nossa análise apenas nos cinco cenários mais possíveis.

Segundo podemos constatar no Quadro 97, a possibilidade de futuro (cenário) mais provável para o Governo electrónico local no distrito de Évora no horizonte 2013, segundo os *stakeholders* e os peritos consultados, remete para uma situação em que se verificam as seguintes circunstâncias (hipóteses):

- a) No domínio da modernização/adequação dos equipamentos e infra-estruturas, as Câmaras Municipais deverão possuir os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade (efectivação de serviços, decisão e pagamento, apenas com recurso ao *website*) (H2);
- b) Em termos de actividades e serviços das autarquias, crê-se que será possível que, através das TIC, as Câmaras Municipais promovam novas formas de participação (cívica, política) dos cidadãos relativamente à actividade municipal (H7);
- c) No domínio relações com as famílias, os *stakeholders* e actores que integram o painel consideram como bastante possível que, em 2013, as famílias tenham disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, *Internet*, telemóvel, televisão) que lhes permitem usar os novos serviços de governo electrónico local então disponíveis (H10);
- d) O painel considera que é bem possível que para resolverem assuntos com as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, as empresas usem sobretudo os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.) (H15);
- e) No que respeita a estratégias e políticas públicas, os actores e *stakeholders* ouvidos consideram, também, que é bem possível que as Câmaras Municipais possuam e implementem uma estratégia clara no domínio do governo electrónico local (H16).

Quadro 97: Configuração dos cinco cenários mais prováveis para o Governo electrónico local no distrito de Évora no horizonte 2013, segundo *stakeholders* e peritos

Cenário 1 [2 4 2 2 1]	Cenário 2 [2 1 2 2 1]	Cenário 3 [2 4 3 2 1]	Cenário 4 [2 2 2 2 1]	Cenário 5 [2 5 2 2 1]
2. As Câmaras Municipais possuem os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade (efectivação do serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao website).	2. As Câmaras Municipais possuem os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade (efectivação do serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao website).	2. As Câmaras Municipais possuem os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade (efectivação do serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao website).	2. As Câmaras Municipais possuem os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade (efectivação do serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao website).	2. As Câmaras Municipais possuem os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade (efectivação do serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao website).
7. Através das TIC, as Câmaras Municipais promovem novas formas de participação (cívica, política) dos cidadãos relativamente à actividade municipal.	4. As Câmaras Municipais oferecem, através das TIC, a generalidade dos serviços com elevada maturidade electrónica (efectivação do serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao website).	7. Através das TIC, as Câmaras Municipais promovem novas formas de participação (cívica, política) dos cidadãos relativamente à actividade municipal.	5. As Juntas de Freguesia disponibilizam, a distância, os serviços que tradicionalmente exigiam a presença das pessoas.	8. As Câmaras Municipais promovem e/ou desenvolvem sistematicamente actividades de informação e formação da população acerca do uso da Internet e das TIC e/ou experimentação dos serviços de governo electrónico
10. As famílias têm disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, Internet, telemóvel, televisão) que lhes permitem usar os novos serviços.	10. As famílias têm disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, Internet, telemóvel, televisão) que lhes permitem usar os novos serviços.	11. Os cidadãos confiam na segurança dos dados pessoais que fornecem, via electrónica, aos órgãos de governo locais.	10. As famílias têm disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, Internet, telemóvel, televisão) que lhes permitem usar os novos serviços.	10. As famílias têm disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, Internet, telemóvel, televisão) que lhes permitem usar os novos serviços.
15. Para resolverem assuntos com as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, as empresas usam sobretudo os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.).	15. Para resolverem assuntos com as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, as empresas usam sobretudo os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.).	15. Para resolverem assuntos com as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, as empresas usam sobretudo os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.).	15. Para resolverem assuntos com as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, as empresas usam sobretudo os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.).	15. Para resolverem assuntos com as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, as empresas usam sobretudo os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.).
16. As Câmaras Municipais possuem e implementam uma estratégia clara no domínio do governo electrónico local.	16. As Câmaras Municipais possuem e implementam uma estratégia clara no domínio do governo electrónico local.	16. As Câmaras Municipais possuem e implementam uma estratégia clara no domínio do governo electrónico local.	16. As Câmaras Municipais possuem e implementam uma estratégia clara no domínio do governo electrónico local.	16. As Câmaras Municipais possuem e implementam uma estratégia clara no domínio do governo electrónico local.

Fonte: elaboração própria, a partir do *software* MORPHOL

Sendo este o *cenário* mais provável, admitem-se, contudo, nos restantes quatro “futuros possíveis” deste espaço morfológico, outras configurações entre as hipóteses das várias dimensões. Porém, verificamos também que em todos esses cenários admite-se que as Câmaras Municipais possuem já os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade. O segundo cenário difere do primeiro apenas na medida em que, não se considera tão provável que através das TIC as Câmaras Municipais promovam novas formas de participação (cívica e política) dos cidadãos relativamente à actividade municipal (H7), mas, ao invés, considera-se mais provável que as Câmaras Municipais ofereçam, através das TIC, a generalidade

dos serviços com elevada maturidade electrónica (efectivação do serviço, decisão e pagamento, apenas com recurso ao *website*) (H4). Trata-se, pois, de um cenário bastante semelhante ao primeiro que admite uma possibilidade média moderada de verificação da situação enunciada na hipótese 4 (Cf. Quadro 96). Podemos constatar que entre os cinco cenários mais prováveis não existem quaisquer diferenças em três das cinco dimensões (“Modernização/adequação dos equipamentos e infra-estruturas”, “Actividades e Serviços das Autarquias” e “Estratégias e Políticas Públicas”) e que, por conseguinte, apenas nas dimensões relativas à “Relação com os Cidadãos” e à “Relação com as Empresas” surgem algumas variações. No caso da “relação com os cidadãos” o cenário 4 considera como maior probabilidade que “as Juntas de Freguesia disponibilizam, a distância, os serviços que tradicionalmente exigiam a presença das pessoas” (H5). Relativamente à “relação com as empresas”, o Cenário 5 admite a maior probabilidade que, em 2013, “as Câmaras Municipais promovem e/ou desenvolvem sistematicamente actividades de informação e formação da população acerca do uso da *Internet* e das TIC e/ou experimentação dos serviços de governo electrónico local”.

Os dados do MORPHOL mostram-nos também que o cenário mais provável (Cenário 1) apresenta maior proximidade com os cenários 1; 4; 5; 6; 9; 10; 13; 14; 15; 19; e 50 e que o segundo conjunto de cenários mais semelhantes (ou seja, que apresentam configuração mais próxima) é constituído pelos cenários 2; 3; 4; 5; 7; 8; 11; 13; 16; e 46 (cf. Matriz de Indicadores e Matriz de Proximidade, apresentadas no Anexo 7).

3.4. Considerações Finais

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. Aos meios tecnológicos juntam-se outros sem os quais, mesmo suprimindo-se aquela necessidade, fica inviabilizado o governo electrónico nos termos expostos. Falamos dos meios de acção relativos ao clima organizacional das câmaras municipais, nomeadamente em termos de apoio 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.

A questão dos baixos níveis de competências em TIC por parte das populações do distrito de Évora, a escassa cultura participativa dos cidadãos e a incapacidade das chefias intermédias (mas não dos decisores eleitos) das câmaras municipais na gestão e mobilização dos actores internos são, precisamente, três dos quatro obstáculos mais percebidos por parte dos actores ao desenvolvimento do governo electrónico. A estes juntam-se as dificuldades financeiras das organizações/empresas, o que pode dificultar a sua prontidão tecnológica, necessária à conectividade digital com os serviços de administração e comércio electrónicos. Estes são, por conseguinte, aspectos determinantes a que os actores devem dedicar atenção e considerarem numa eventual, e cremos que necessária, redefinição da estratégia e dos objectivos para esta área da sua actividade. Os dados recolhidos mostraram-nos que os actores têm já consciência da importância decisiva destas questões, na medida em 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”. O sucesso do governo electrónico dependerá igualmente em boa medida, da qualidade da intervenção nos serviços de *back-office* e de *front-office*), da cooperação com outros actores e da realização de investimentos estrategicamente determinados.

A proximidade relacional dos actores é fundamental para o sucesso dos projectos de governo electrónico local, na medida em que iniciativas e acções desenvolvidas através de uma articulação das interações 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). Nessa medida, ao procedermos ao estudo das relações entre os principais actores no âmbito do governo electrónico local, partimos do princípio que a característica fundamental da análise de redes sociais reside no facto de lidar com dados relacionais (Wasserman e Faust, 1998), ou

seja, dados que expressam relações (conexões ou laços) entre nós, neste caso entidades do distrito de Évora, ficando a análise, deste modo, centrada nas relações que essas organizações estabelecem com outros co-participantes naquele contexto social.

Constatámos que o futuro do governo electrónico local no distrito de Évora pode bem vir a ser caracterizado pela existência de uma rede sociotécnica formal de baixa densidade, 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 uma parte pouco expressiva dos actores, com destaque para os actores centrais - Associação de Municípios do Distrito de Évora e Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo.

Vimos, também, 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. 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” que constatámos poderem vir a existir, pelo que é igualmente um indicador de que, no futuro, pode vir a suceder o reforço da conectividade entre os actores. cremos que quanto mais frequente e intensa 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, se adaptarem 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 não apresenta senão uma densidade moderada, revela que, malgrado o trabalho realizado anteriormente entre estes parceiros na concretização de projectos comuns, o conhecimento da competência em TIC instalada nos actores não é, ainda, muito significativo, 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 baixa densidade a este nível, o facto é que há um conjunto de actores interessados em partilharem recursos (essencialmente a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a 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), sejam recursos humanos, materiais, financeiros ou uma conjugação diferenciada destes tipos de recursos.

Naturalmente, ficam ainda por explorar algumas questões que as limitações da presente investigação não permitem cobrir com resposta cabal. O recurso a metodologias qualitativas poderia ter-nos fornecido focos de análise pertinentes do ponto de vista da teoria da acção colectiva, designadamente: a) no conhecimento das razões que subjazem à interacção e cooperação entre actores e à falta dela, considerando que, no âmbito do governo electrónico local, globalmente, possuem objectivos muito semelhantes, senão idênticos em determinadas dimensões; b) na determinação de até que ponto os (des)interesses, as (des)motivações de alguns indivíduos, quiçá nem sempre os com maior poder de decisão nas organizações, não obstaculizam formas de cooperação mais eficazes e eficientes entre as organizações que integram e as demais; c) no conhecimento das formas como o capital social relacional é percebido e é transformado em poder de influência junto dos outros actores; d) na tentativa de sabermos se os actores da rede ou dos seus subgrupos têm uma estratégia de rentabilização do “capital social cognitivo” que geram, ou seja, determinar se este “capital social de segundo nível” (Bertolini e Bravo, 2004) se traduz num aumento do conhecimento e da competência dos actores da rede, para responderem aos desafios de uma área em constante desenvolvimento como é a do governo electrónico local.

A análise das possibilidades de futuro, teve a particularidade de mostrar-nos as perspectivas que um conjunto de especialistas na área do governo electrónico local tem para o futuro, no horizonte 2013. Constatámos que, considerando a média das

opiniões, as possibilidades de futuro não são auspiciosas no que respeita a alguns requisitos fundamentais para a exploração das tecnologias informáticas no domínio da administração e democracia electrónicas.

Os resultados obtidos (Cf. Anexo 7) revelam que são possíveis 1296 cenários. O programa informático MORPHOL procede à redução do subespaço morfológico, através da selecção e hierarquização de 50 “ossaturas de cenários” mais possíveis, em função dos dados empíricos apurados (Cf. Anexo 7). Destes, centramos a nossa análise apenas nos cinco cenários mais possíveis.

Segundo pudemos constatar, a possibilidade de futuro, ou seja, o cenário exploratório mais provável para o Governo electrónico local no distrito de Évora no horizonte 2013, segundo os *stakeholders* e os peritos consultados, remete para uma situação em que se verificam as seguintes circunstâncias (hipóteses):

- a) No domínio da modernização/adequação dos equipamentos e infra-estruturas, os especialistas aceitam como possível que as Câmaras Municipais possuam os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade (efectivação de serviços, decisão e pagamento, apenas com recurso ao website) (H2);
- b) Em termos de actividades e serviços das autarquias, crê-se que será possível que, através das TIC, as Câmaras Municipais promovam novas formas de participação (cívica, política) dos cidadãos relativamente à actividade municipal (H7);
- c) No domínio relações com as famílias, os *stakeholders* e actores que integram o painel consideram como bastante possível que, em 2013, estas tenham disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, *Internet*, telemóvel, televisão) que lhes permitem usar os novos serviços de governo electrónico local então disponíveis (H10);
- d) O painel considera que é bem possível que para resolverem assuntos com as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, as empresas usem sobretudo os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.) (H15);
- e) No que respeita a estratégias e políticas públicas, os actores e *stakeholders* ouvidos consideram, também, que é bem possível que as Câmaras Municipais possuam e implementem uma estratégia clara no domínio do governo electrónico local (H16).

A ser assim, em 2013, as autarquias do distrito de Évora registarão 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), na concretização de visões e estratégias claras que são implementadas pelas câmaras municipais. Além desta componente de administração electrónica, o cenário mais provável considera, ainda, a possibilidade das Câmaras Municipais promoverem novas formas de participação dos actores na governação através das TIC. Em suma, perante este cenário exploratório, em 2013 a governação electrónica poderá ser uma realidade nas autarquias do distrito de Évora.

CONCLUSÃO

Iniciámos o nosso trabalho com uma reflexão sobre a relação entre tecnologia e sociedade, que assumimos de natureza dialéctica e que recusa a existência de determinismo da tecnologia perante a sociedade, na medida em que consideramos desadequada uma abordagem tecnocêntrica que parta da dupla concepção de que a mudança sociocultural ou económica decorre da simples incorporação de novas tecnologias e de que as pessoas e o respectivo quadro organizacional são neutrais e meros receptores desses investimentos em TIC (Simões, 2007: 32). Na recusa do «tecnologismo», assumimos, porém, que as TIC digitais apresentam potencialidades para o desenvolvimento dos territórios, na medida em que elas podem constituir-se como um instrumento privilegiado para acumulação e gestão do conhecimento e, portanto, potenciar a emergência de modelos e possibilidades de interrelacionamento que sofisticuem os processos de aprendizagem e os processos de transmissão e transferência de informação e conhecimento (Serrano, 2007: 36) entre os actores, por exemplo, entre os órgãos da administração pública.

Assumimos o governo electrónico local como a utilização das tecnologias da informação e da comunicação para a concretização de novas formas de governação baseada num novo tipo de relacionamento com os cidadãos e com as empresas, potenciando a eficácia e a eficiência no domínio da prestação de serviços, a participação cidadã na governação, o reforço dos mecanismos democráticos, maior coerência territorial no comportamento dos diversos actores, conferindo-lhes “espessura e capacidade institucional, que são, seguramente, os aspectos mais críticos deste processo” (Simões, 2008: 91).

Efectivamente, o governo electrónico local pode facilitar o relacionamento entre os órgãos do governo local e os clientes/cidadãos e os fornecedores e outros órgãos de governo local e central, pode permitir melhorar a qualidade dos serviços prestados, fortalecer o processo democrático através de uma participação cidadã mais efectiva na administração pública, desenvolvendo a e-democracia, propiciar maior transparência da gestão pública e incentivar a prestação de contas e facilitar o exercício de *accountability*. Fundamentámos o surgimento do governo electrónico local 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).

De facto, a governação, em geral, e a governação das cidades ou de territórios locais entendidas como organismos colectivos, numa palavra, a «governação urbana»²¹⁴, supõem regulações cada vez mais complexas que são fruto de um ambiente igualmente cada vez mais incerto e flutuante. Estes territórios afirmam-se como um terreno privilegiado de inovações institucionais, mudanças que se cumprem com o beneplácito dos poderes públicos e fazem emergir um novo rosto de um Estado em plena mutação (Guerra, 2003) em novos contextos onde predominam conceitos como «governação urbana», «redes políticas» e «sistemas de acção concretos», que pressupõem a participação de todos os actores. Cidadãos e entidades são chamados a dar o seu contributo para, concertadamente, no quadro de jogos de negociações e equilíbrios constantes, contribuírem para o desenho e implementação de projectos comuns capazes de contribuírem para o desenvolvimento humano desses territórios.

Nestes novos tempos 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), 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). Trata-se de um novo contexto, em que os municípios alastram o seu espectro de acção e em que o

²¹⁴ Conforme defende Isabel Guerra (2003), do ponto de vista organizacional a «governação 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 governação 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).

acréscimo de responsabilidades locais resulta da transferibilidade de competências institucionais e da proliferação de práticas inovadoras accionadas em resposta aos novos problemas.

Governar um território significa, hoje, muito mais do que oferecer aos seus habitantes um serviço: consiste na possibilidade de fabricar e manter os laços sociais sem os quais o viver em conjunto deixa de ter pertinência, o que nos remete para a capacidade do sistema de actores, num território concreto, dar sentido à acção colectiva, isto é, conceber e accionar projectos comuns, e uma visão de conjunto apercebida por todos como legítima” (Lefèvre, citado em Guerra, 2003: 306). As tecnologias da informação e da comunicação digitais podem ser um importante recurso ao serviço dos governos locais.

Conforme procurámos fundamentar no tópico “sociologia dos actores”, 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. 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 estrangidas 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.

Mobilizámo-nos para esta investigação a partir de uma pergunta de partida²¹⁵ 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 eGoverno local; e) Identificar os “futuros possíveis” para o governo electrónico local no distrito de Évora.

O que realizámos, essencialmente, foi 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 e a concepção de estratégias tendentes ao alcance do futuro desejável de entre os vários possíveis. Efectivamente, com esta investigação: 1) delimitámos o sistema do governo electrónico local no Distrito de Évora; 2) estudámos 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; 3) assinalámos os projectos estratégicos dos actores e posicionámo-los relativamente aos objectivos estratégicos; 4) procurámos compreender as táticas, as alianças e os conflitos possíveis; e, finalmente, 5) identificámos algumas questões-chave determinantes do futuro e um conjunto de tendências prováveis (futuros possíveis) para o governo electrónico local.

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;

²¹⁵ 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?”

- 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» e o recurso à Análise de Redes Sociais.

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).

Relativamente 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 faz sentido 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.

Cremos que a metodologia revelou-se adequada à recolha dos dados e à análise que se impunha. De facto, através de uma metodologia que, além da observação directa dos factos, passou pela crítica teórica dos conceitos e pelo contacto directo com actores envolvidos, 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 e os limites, as fronteiras e os mecanismos de regulação e de (des)ordem deste sistema de acção. Foi ainda possível evidenciar «futuros possíveis» para o governo electrónico local no distrito de Évora, tomando como horizonte o ano 2013.

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 assumidas na investigação.

Síntese dos 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, 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 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 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. Conforme vimos (Cf. Capítulo 1 da primeira parte), este é o e nível ocupado pela 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, 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 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 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: 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.

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 municípios 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 municípios 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.

Vimos, 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, constatamos 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/munícipe 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, 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”.

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 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. 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).

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 eGoverno local²¹⁶, 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

²¹⁶ 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.

«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 capítulo 2 e no presente tópico, é fundamental realizar investimentos de acordo com uma 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 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, a nosso ver, os baixos níveis de maturidade dos sítios Web das câmaras municipais (excepto, como vimos anteriormente, 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 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 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, sabemos-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 (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

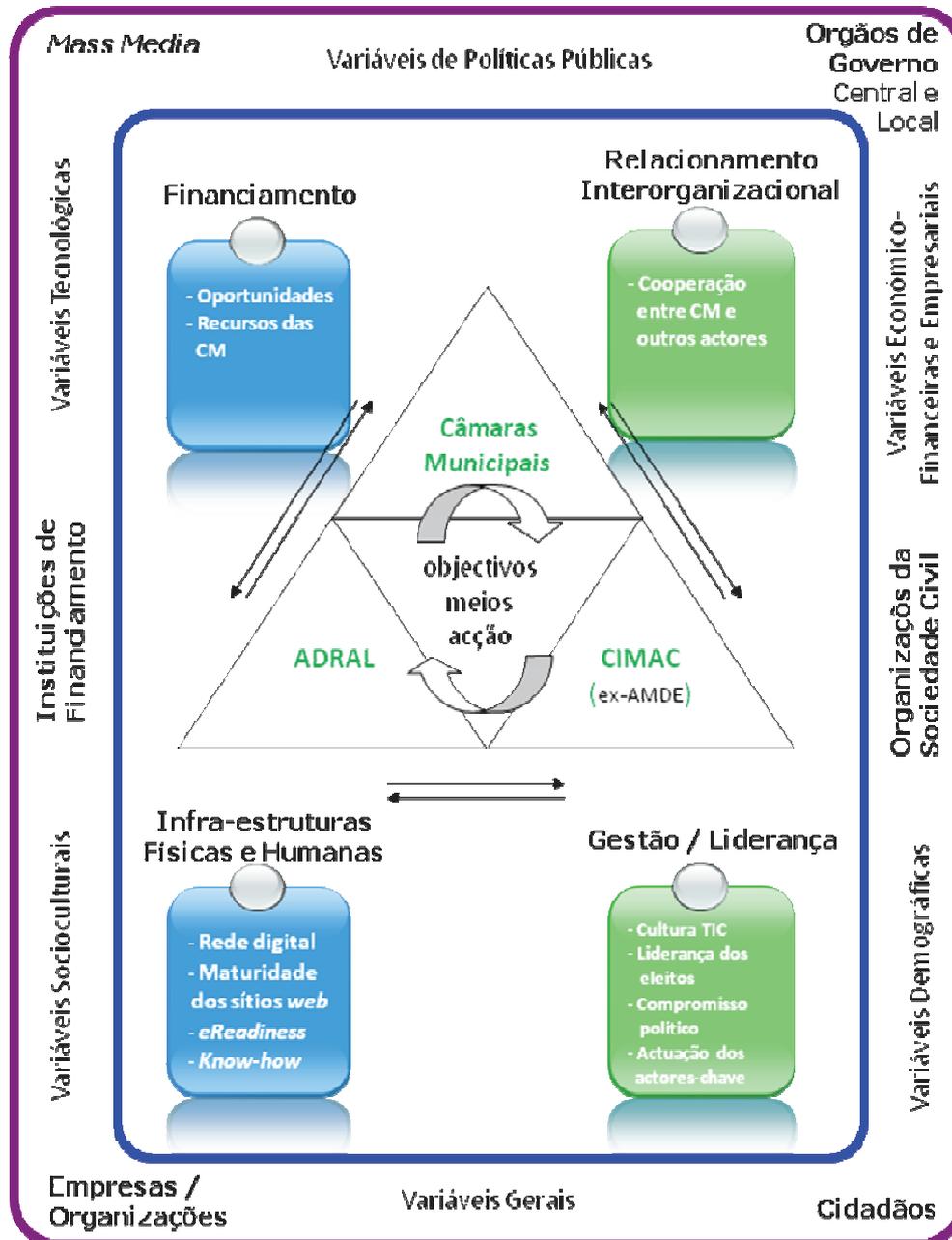
municipal através das suas actividades e serviços. De facto, tomando como referência a média das opiniões dos peritos consultados, vimos que estão sempre abaixo 50% da média as opiniões acerca das hipóteses de, em 2013, os cidadãos terem os conhecimentos e as competências necessárias para usarem os serviços 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.

Em síntese: balizada pelos pressupostos da sociologia da acção, esta 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 40)²¹⁷.

Figura 40: 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

²¹⁷ 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.

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. 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. Conforme vimos, 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 política²¹⁸ 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 eGoverno são produtoras de ordem, e incompatíveis com o jogo da mera forma estrutural *apriorística* de desenvolvimento da região digital.

Refiremos 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 eGoverno, 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 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.

²¹⁸ 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.

Recomendações e Desafios para a Investigação

Concretizar uma política para a «sociedade da informação» orientada para o governo electrónico local pressupõe o apoio de um largo e diversificado espectro de actores que vão da indústria e da esfera social e cultural à formação profissional, passando pela cultura técnica e científica e a inovação (Simões, 2008: 91). De facto, num mundo cada vez mais globalizado, em que as cidades e as regiões são cada vez mais assumidas como agentes críticos do desenvolvimento económico, são os actores sociais, sobretudo os colectivos, enquanto nós das redes que constituem, os factores mais decisivos nos difíceis e complexos processos de desenvolvimento, que serão tão mais ganhadores quanto a capacidade desses actores (Simões, 2008: 90).

É nesta medida, que consideramos que os actores mais pró-activos nos últimos anos, na área do governo electrónico local (particularmente as câmaras municipais, a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e a Associação de Municípios do Distrito de Évora), devem continuar a procurar mobilizar os outros actores no sentido de conceberem e implementarem estratégias desenhadas à sua escala privilegiando, sempre e nas condições que o território o permitir, os seguintes aspectos (Neto, 2003 e 2005): incentivo à criação ou reforço no território de redes intra-regionais de cooperação entre empresas (ou grupos de empresas), centros de investigação e universidades; sensibilização dos cidadãos, dos agentes económicos e dos responsáveis políticos para as oportunidades e ameaças para o desenvolvimento territorial, inerentes à Sociedade da Informação, e para as aplicações da «sociedade da informação» ao desenvolvimento regional; estabelecimento de estratégias inovadoras para a região e incentivo à criação de parcerias regionais para a «sociedade da informação»; implementação de novos modelos de relacionamento entre o sector público e o sector privado. Neste sentido, para a concretização de projectos de participação alargada no domínio do governo electrónico local, um dos maiores desafios que se coloca àquelas entidades, enquanto principais actores do sistema de governação electrónica local, reside na criação de mecanismos capazes de mobilizar outros intervenientes, num ambiente caracterizado por elevada coesão e baseado no conhecimento, confiança dos actores, e participação (Simões, 2008: 35). Consideramos que os modelos mais adequados à promoção de um desenvolvimento regional que envolva a formação de redes interorganizacionais são os que apresentam um cunho mais participativo e de base envolvente da comunidade

directa e indirectamente envolvida no processo e que procuram dar prioridade aos valores e atitudes da população local (Cândido, 2002: 13). Contudo, conforme expusemos, não existe, no distrito de Évora, uma «cultura de participação» dos cidadãos na discussão e decisão das questões relativas ao desenvolvimento deste território e, por outro lado, aqui, como noutros territórios, os projectos são convertidos em teias institucionais (dispositivos com capacidade para agregar os actores, conectar as acções e, obviamente, os respectivos resultados) que prendem e neutralizam os actores, em nome do serviço público, da ética profissional e de uma "boa governança", de cariz neo-liberal” (Fontoura, 2008: 22). Esta dificuldade estrutural é de difícil superação, e consiste num dos factores mais críticos ao desenvolvimento do governo electrónico local na perspectiva do seu uso massificado.

Contudo, esforços de maior envolvimento de outros actores e *stakeholders* do distrito e da região (das áreas da educação, saúde, cultura, economia, entre outras), serão certamente recompensados, já que a riqueza e a diversidade das parcerias promotoras dos projectos são questões fundamentais no actual paradigma de concepção das lógicas de desenvolvimento territorial. De facto, limitar o núcleo de promotores a entidades públicas e a uma ou outra entidade privada pode significar a perda da riqueza potencialmente proporcionada pela possibilidade de congregar contributos de outras entidades e correr o risco de incorporar visões, objectivos e necessidades de outros actores e *stakeholders* fundamentais, por exemplo, os cidadãos, individual e colectivamente considerados, as empresas, o tecido associativo, as instituições de ensino/educação/formação e outras orientadas para a investigação e desenvolvimento (I&D).

Outro aspecto importante no que respeita ao futuro imediato do governo electrónico local refere-se à necessidade de existir uma estratégia clara e comum no seio das organizações mais importantes e entre elas, enquanto actores de um sistema de acção concreto. Na verdade, temos para nós que os territórios são construídos e reconstruídos através de acções e projectos dos seus actores, no quadro de negociações e relações, ora de tensão ora de cooperação, pelo que qualquer estratégia verdadeiramente integrada de desenvolvimento territorial pressupõe a mobilização e participação de um conjunto de actores que se envolvem em torno de um projecto comum (Fermisson, 2005: 123), e que a clarificação de compromissos e a concepção do processo de acção e regulação colectiva é um jogo lento que se vai construindo pela acção” (Guerra, 2000_b: 44). Acontece que, malgrado alguns

projectos de parcerias desenvolvidos nesta área, parece não haver nas câmaras municipais uma «visão estratégica» clara sobre e para o governo electrónico local mas apenas um conjunto de iniciativas algumas vezes pouco articuladas e/ou resultantes de projectos cuja origem/responsabilidade não é das câmaras municipais e, como tal, não são vistas como estratégicas ou fundamentais. Por conseguinte, não conhecemos nenhuma autarquia onde exista um plano estratégico que defina objectivos a curto/médio/longo prazo para esta área da governação. Importa sublinhar que, para ter sucesso, a prospectiva regional reclama um apoio político e um envolvimento dos diversos actores e dos recursos que possibilitem a concretização das suas iniciativas e propostas. A situação ideal será, neste caso, concretizar uma governação que possa associar as vantagens dos tipos de governação ascendente, em rede e dirigista²¹⁹ (Cooke et al, 1998).

Um dos problemas que subsistem neste território e que é transversal aos projectos de cidades e regiões digitais portuguesas, ao contrário do que se verifica noutros países (Simões, 2008: 91) refere-se aos défices de conhecimento teórico e à reduzida centralidade que o conhecimento tem na orientação das intervenções realizadas nestes domínios. Neste sentido, cremos que esta investigação pode constituir um contributo para suprir tais lacunas.

Estamos conscientes de que, por não ter sido o nosso propósito essencial, esta investigação não explora aos limites da possível profundidade a “desconstrução” dos mecanismos institucionais, dos arranjos estruturais e dos equilíbrios de poder que ligam os actores em torno da problemática comum aqui tratada. Fica, pois, reservado para outros estudos o aprofundamento do sistema, designadamente com o objectivo de desocultar e evidenciar as consequências que aqueles mecanismos têm sobre os comportamentos empiricamente observáveis dos actores e para as margens de manobra, a liberdade de acção, as suas capacidades estratégicas e cognitivas (Friedberg, 1993: 237). Por outro lado, o recurso a outras metodologias qualitativas poderá fornecer-nos outros focos de análise muito pertinentes do ponto de vista da teoria da acção colectiva, designadamente: a) no conhecimento das razões que subjazem à interacção e cooperação entre actores e à falta dela, considerando que, no âmbito do governo electrónico local, globalmente, possuem objectivos muito

²¹⁹ Cooke et al. (1998) distinguem três tipos de governação: ascendente, caracterizada por uma coordenação local dos actores e orientação altamente aplicada das actividades relacionadas com a tecnologia; em rede, potenciadora de elevada coordenação entre os actores da rede, incluindo empresas, entidades financiadoras e organismos de investigação); e dirigista, com elevada coordenação e gestão centralizada de recursos fundamentais, de que é exemplo o financiamento e as competências de investigação.

semelhantes, senão idênticos em determinadas dimensões; b) na determinação de até que ponto os (des)interesses, as (des)motivações de alguns indivíduos, quiçá nem sempre os com maior poder de decisão nas organizações, não obstaculizam formas de cooperação mais eficazes e eficientes entre as organizações que integram e as demais; c) no conhecimento das formas como o capital social relacional é percebido e é transformado em poder de influência junto dos outros actores; d) na tentativa de sabermos se os actores da rede ou dos seus subgrupos têm uma estratégia de rentabilização do “capital social cognitivo” que geram, ou seja, determinar se este “capital social de segundo nível” (Bertolini e Bravo, 2004) se traduz num aumento do conhecimento e da competência dos actores da rede, para responderem aos desafios de uma área em constante desenvolvimento como é a do governo electrónico local.

Apesar destas limitações, cremos ter conseguido descrever e analisar a estrutura de relações entre os principais actores que compõem o sistema do governo electrónico local no distrito de Évora e ter contribuído para melhor se compreender em que medida a rede de actores forma um sistema com características específicas que fazem dele um sistema de acção concreto, portanto, único. Desta forma, a par do alcance do objectivo principal de concretizarmos as necessárias bases para a elaboração de cenários mediante um exercício prospectivo, cremos que ficam revelados alguns mecanismos estruturais e outros de acção social que nos ajudam a compreender os comportamentos dos actores e a forma como estes são integrados e se reforçam mutuamente no sistema. Igualmente, cremos ter contribuído para a análise e a compreensão das bases materiais (elementos institucionais, tecnológicos, humanos, etc.) das transacções entre os actores enquanto estruturantes das formas como os actores constroem as suas trocas e as suas negociações. Nesta medida, fica mais clara a forma como o sistema em causa estrutura uma “cultura” específica sobre o governo electrónico local, afecta a racionalidade (e, em certa medida, a identidade) dos actores e influi nas condições da sua própria estabilidade/instabilidade.

Na linha do que preconiza a sociologia da acção, não fica de fora dos nossos intentos ao realizar esta investigação o desejo que as nossas conclusões possam constituir bases para a tomada de decisão por parte dos actores com interesses e papel nas políticas de governança electrónica local. Assim, queremos acreditar que a nossa investigação, pela componente prospectiva que encerra (ainda que não a tenhamos concretizado em termos estratégicos), pode influenciar o comportamento dos

actores, designadamente ao potenciar uma reapreciação e, eventualmente, modificação das decisões estratégicas sobre as políticas a desenvolver no âmbito do Governo electrónico local e das formas como estas podem ser tomadas numa perspectiva de democracia deliberativa.

Considerando que um exercício prospectivo é normalmente concretizado com o envolvimento de diversos actores (cujos comportamentos acaba por desvelar) e que o processo é mais importante do que propriamente o resultado (já que é no processo que se buscam os consensos sobre o futuro a ser realizado ou construído) (Cristo, 2002: 2), temos consciência de que o nosso trabalho (pela natureza académica que lhe é inerente) não permite valorizar suficientemente aquela vantagem dos exercícios prospectivos. Contudo, cremos ter contribuído para ampliar uma base de conhecimento objectivo que potencie a passagem de uma situação de pouco conhecimento e reflexão partilhada pelos principais responsáveis políticos (afinal de contas, os decisores) para uma etapa em que é possível concretizar um exercício de prospectiva territorial que, por definição, tem no âmago a componente de acção estratégica colectiva orientada para um futuro desejado de entre os vários futuros possíveis. As considerações sobre o futuro do sistema de governo electrónico local aqui formuladas, uma vez divulgadas, podem constituir uma base de reflexão e discussão entre os actores do sistema e estes, antecipando o futuro e as suas consequências, podem, segundo os seus interesses, individuais e/ou colectivos, agir de forma a que esse eventual estado futuro se concretize ou, pelo contrário, não venha a ocorrer Friedberg (1993: 316) e Reynaud (1989: 272-276).

Assim, esperamos que a partir das conclusões da nossa investigação, e com a concomitante divulgação, os actores venham a dar ao colectivo um sentido comum (Latour, 2004) a partir de um conjunto de objectivos que os próprios actores assumam num consenso o mais abrangente possível.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, Maria Manuela (1995). *Cooperação para o desenvolvimento. Características, evolução e perspectivas futuras*. Lisboa: CIDAC.
- Ahmed, Nahleen (2006). An Anthology of E-Participation Models. In United Nations, E-Participation and *E-Government: Understanding the Present and Creating the Future*. Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting Budapest, Hungary, 27 - 28 July 2006, New York, 2007. Pp 114-127. Documento disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026527.pdf>. (consultado em 05 de Abril de 2008)
- 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).
- Alter, Norbert (1996). *Sociologie de l'entreprise et de l'innovation*. Paris: PUF.
- Alvarenga, António (2001). “Aplicação do Método MACTOR ao Processo de Integração na Europa - Nice e a Reforma Institucional”. In *Prospectiva e Planeamento*, 7, Documento disponível em <http://www.dpp.pt/pages/files/mactor.pdf>. (consultado em 04 de Junho de 2008).
- Alvarenga, António e Soeiro de Carvalho, Paulo (2007). *Escola Francesa de Prospectiva no Contexto dos Futures Studies - Da “Comissão do Ano 2000” às Ferramentas de Michel Godet*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Departamento de Prospectiva e Planeamento.
- Alvarenga, António, Carvalho, Paulo Soeiro de e Escária, Susana Costa (2007). *Delphi. Método e Aplicações*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Documento disponível em <http://dpp.pt/pages/files/Delphi.pdf>. (consultado em 23 de Abril de 2008).
- Alves, Nuno de Almeida (2006). “Utilização das TIC nas Empresas Portuguesas”. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 51, 2006, pp. 95-116.
- Amato, J. (1990). O papel da pequena empresa no processo de reestruturação industrial: a experiência Internacional. *RAE*, v. 20, n. 4, p. 802-804.
- Amblard, Henri et al. (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris: Seuil.
- AMDE (2008). Programa Territorial de Desenvolvimento do Alentejo Central. Évora: AMDE. Documento disponível em http://www.ccdr-a.gov.pt/poaqren/upload/AM_DOCS/PTD/AMNA.pdf. (consultado em 16 de Maio de 2009)
- AMDE (2009). *Proposta para eParticipação EDD: Governação urbana, com incremento da participação dos cidadãos e dos actores económicos e sociais*. (documento policopiado).

- AMDE (s.d.). *Candidatura do Projecto “Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) - Modernização, Qualificação e Simplificação do Atendimento ao Cidadão”*. (documento policopiado).
- Andersen, K. V. & Henriksen, H. Z. (2006). “E-Government maturity models: extension of the Layne and Lee model”. *Government Information Quarterly*, 23, 236-248.
- APDSI (2008). *Ponto de Situação da Administração Pública Electrónica. A Integração de Processos end-to-end*. Documento disponível a partir de http://www.apdsi.pt/main.php?srvacr=pages_141&mode=public&template=frontoffice&layout=layout&id_page=210. (consultado em 29 de Março de 2009)
- 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)
- Asher, François (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Bachmann, R. (2001), Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations, *Organization Studies* 22: 337-365.
- Bachmann, Reinhard e Witteloostuijn, Arjen van (2006). *Analysing Inter-Organizational Relationships in the Context of Their Business Systems - A Conceptual Framework for Comparative Research*. Vienna: Institute for Advanced Studies. Documento disponível em <http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs78.pdf>.
- Balestrin, A. (2005). *A dinâmica da complementaridade de conhecimentos no contexto dinâmico das redes interorganizacionais*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Tese de Doutoramento).
- Balestrin, Alsones e Vargas, Lilia Maria (2002). “Evidencias Teóricas para a Compreensão das Redes Interorganizacionais”. In *Encontro De Estudos Organizacionais*, 2., 2002, Recife. Anais... Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002. 1 CD.
- Bana e Costa, Carlos A. (1993). *Processo de apoio à decisão: Problemáticas, actores e acções*. Lisboa: CESUR.
- Baran, Paul (1964). *On Distributed Communications*. Documento disponível em http://www.rand.org/pubs/research_memoranda/2006/RM3420.pdf. (consultado em 12 de Abril de 2008).
- Bell, Daniel (1977). *O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social*. São Paulo: Cultrix.
- Bell, Judith (1997). *Como Realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.
- Bell, Wendell (1997). *Foundations of Futures Studies: Human Science for a New Era*. Purposes, Knowledge. New Brunswick: Transaction Publications.

- Berger Gaston (1957). “L’"accélération de l’"histoire et ses conséquences”, in Berger Gaston, Bourbon-Busset, J. de, Massé P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la propsective française* (1955-1966), textos reunidos por Philippe Durance, L’"Harmattan, col. « Prospective », Paris, 2007.
- Berger, Peter e Luckmann, Thomas (1990). *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1990.
- Bernoux, Philippe (1995). *A sociologia das organizações*. Porto: Rés.
- Bertolini, Sonia e Bravo, Giangiacomo (2004). “Social Capital, a Multidimensional Concept”. Documento disponível a partir de <http://www.ex.ac.uk/shipss/politics/research/socialcapital/other/bertolini.pdf> . (consultado em 25 de Março de 2009).
- Bertrand, N. (2001). «*Technologie d’Information et de Communication: quel rôle dans les dynamiques territoriales de développement?*», *Revue d’Études Rurales et Urbaines*, 1.
- Bethlem, A. (2002). *Estratégia empresarial: conceitos, processo e administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 2002.
- Bijker, W. E., Hughes, T. P., e Pinch, T. J. (Eds.). (1987). *The Social Construction Of Technological Systems: New Directions In The Sociology And History Of Technology*. Cambridge: MIT Press.
- Bilhim, João (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Boltanski, L. e Thévenot, L. (1991). *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Borgatti, S.P., Everett, M.G. e Freeman, L.C. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Boudon, Raymond (1977). *Effets Pervers et Ordre Social*. Paris: PUF.
- Boudon, Raymond (1978). *La logique de l’action collective*. Paris: PUF.
- Boudon, Raymond (1995). *Tratado de Sociologia*. Porto: Edições Asa.
- Bourdieu, Pierre (2002). Esboço de uma teoria da prática – precedido de três estudos sobre etnologia Cabila. Oeiras: Celta.
- Boyd, Ovid Pacific (2007). “What Are the Future Possibilities of eDemocracy? - A Discussion Paper”. In M.A. Wimmer, H.J. Scholl, and A. Grönlund (Eds.): EGOV 2007, LNCS 4656, pp. 401-411.
- Brannen, J. (1992). “Combining qualitative and quantitative approaches: an overview”, in Brannen, J. (ed.), *Mixing Methods: qualitative and quantitative research*, Ashgate, pp. 3-37. 23.

- Brewer, J., e A. Hunter (1989). *Multimethod Research. A Synthesis of Styles*. Newbury Park: Sage.
- Brown, David (2005). Electronic government and public administration. *International Review of Administrative Sciences* 2005; 71; pp 241 - 254.
- Bryan, Cathy, Tambini, Damian e Tsagarousianou, Roza (Eds.) (2002). *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*. New York: Routledge.
- Bryman, A. (1992). “Quantitative and qualitative research: further reflections on their integration”, in Brannen, J. (ed.), *Mixing Methods: qualitative and quantitative research*, Ashgate, pp. 57-78.
- Burgess, Robert G. (1997). *A Pesquisa de Terreno - Uma Introdução*. Oeiras: Celta Editora.
- Burgoyne, John (1994). «Stakeholder Analysis», in Casset, C. e Simon, G. (ed.), *Qualitative Methods in Organizational Research: a Practical Guide*, Sage Publications, Nova Deli.
- 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 1 - análise estrutural*. Lisboa: Dinâmia. Documento disponível em <https://repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/467/1/wp09-1998.pdf>. (consultado em 19 de Junho de 2007).
- Campà, Helios Prieto (2005), *La Construcción de la Ciudad Digital*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Campos, Ricardo e Marques, Célio Gonçalo (2007). A Evolução e o Futuro do Governo Electrónico. Documento disponível em <http://hultig.di.ubi.pt/~ricardo/ficheiros/EATIS2007EvoGovEle.pdf>. (consultado em 10 de Abril de 2008).
- Canavarro, José M. (2000). *Teorias e paradigmas organizacionais*. Coimbra: Quarteto.
- Cândido, Gesinaldo Ataíde (2002). *A Formação de Redes Interorganizacionais como mecanismo para geração de vantagem competitiva e para promoção do desenvolvimento regional: o papel do Estado e das políticas públicas neste cenário*. REAd - Edição 28 Vol. 8 No. 4, jul-ago. Documento disponível em http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo_95.pdf. (consultado em 02 de Fevereiro de 2007).
- Cardoso, António Magalhães (2008). “A Comunicação Política na Internet. Análise dos websites dos Partidos Políticos em Itália”. *Observatorio Journal*, 7. Documento disponível em www.obercom.pt/ojs/index.php/obs/article/download/173/212. (consultado em 22 de Janeiro de 2009).

- Cardoso, G., Cunha, C. e Nascimento, S. (2003). “O parlamento português na construção de uma democracia digital”. *Sociologia, Problemas & Práticas*, 42, 113-140.
- Cardoso, Gustavo et al (2005), *A Sociedade em Rede em Portugal*. Porto: Campo das Letras.
- Carneiro, Roberto (Coord.). (2007). Avaliação ex-ante do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano - Relatório -. Lisboa. Documento disponível em http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Estudos_Avalia%C3%A7%C3%A3o_Ex_Ante_POPH.pdf. (consultado em 12 de Abril de 2008).
- Casanova, J. Luís (1995). A «teoria da prática». *Sociologia: problemas e práticas*, nº 17. Lisboa: ISCTE.
- Castells, Manuel (1999), *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Castells, Manuel (2002). *A Sociedade em Rede*. Vol.1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2003). *O Poder da Identidade*. Vol.2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2004). *A Galáxia Internet. Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CCDR Alentejo (2007). Proposta de Programa Operacional Regional do Alentejo 2007-2013 [FEDER]. Évora: CCDR Alentejo. Documento disponível em http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/D2145A86-4E41-4A38-82D9-7E15E213FD1D/0/QREN_POAlentejo.pdf. (consultado em 22 de Outubro de 2007).
- CCDR Alentejo (2008). *Modelo Territorial. Opções Estratégicas de Base Territorial. Normas Orientadoras - Proposta - Documento para apreciação na CMC de 28 de Março de 2008*. documento disponível em <http://www.otic.uevora.pt/index.php/otic/content/download/1430/8418/file/vers%C3%A3o%20pdf%20completo%20com%20todos%20os%20mapas%20-%20vers%C3%A3o%20reduzida.pdf>. (consultado em 27 de Janeiro de 2009).
- CCDR Alentejo (2010). *PROT Alentejo. Relatório Fundamental - Versão final para aprovação pelo Conselho de Ministros*. Évora: CCDR Alentejo.
- Cefai, Daniel e Trom, Dany (dir.) (2001). *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*, Ed. de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, coll. «Raisons pratiques».
- Cerdeira, Maria da Conceição Santos (2004). *Dinâmicas de Transformação das Relações Laborais em Portugal*. Lisboa: MAET/DGERT.
- Chazel, François, Favereau, Olivier et Friedberg, Erhard (1994), «Symposium sur Le Pouvoir et la Règle», *Sociologie du Travail*, 1: 85-111.

- Child, J. (2001). "Learning through strategic alliances". In: DIERKES, M. et al. *Organizational Learning and knowledge*. Oxford: Oxford University Press, p. 657-680.
- Clegg, Stewart (1998). *As organizações modernas*. Oeiras: Celta.
- Clegg, Stewart, Hardy, Cynthia e Nord, Walter (1996). *Handbook of organization studies*. London: Sage.
- Codagnone, Cristiano e Wimmer, Maria A. (Eds.). (2007). *Roadmapping eGovernment Research: Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020*. Clusone: eGovRTD2020 Project Consortium. Documento disponível em <http://www.egovrtd2020.org/EGOVRTD2020/FinalBook.pdf>. (consultado em 22 de Dezembro de 2007).
- Coleman, James Samuel (1990). *Foundations of social theory*. Harvard University Press, 1994.
- Comissão das Comunidades Europeias (2001). *Governança Europeia*. Um Livro Branco. Bruxelas. Documento disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:PT:PDF>. (consultado em 28 de Novembro de 2006).
- 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).
- Comissão Europeia (2010). *Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Bruxelas, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final. Documento disponível em http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes3/UE2020_COM_final.pdf. (consultado em 02 de Maio de 2010).
- Commission of the European Communities (2003), "The Role of eGovernment for Europe's Future". Documento disponível em http://www.anacom.pt/streaming/egov_communication_en.pdf?categoryId=80191&contentId=131618&field=ATTACHED_FILE. (consultado em 07 de Março de 2007).
- Commission of the European Communities, (2005), *eInclusion revisited: The Local Dimension of the Information Society*, (Brussels, 4.2.2005 SEC (2005) 206), disponível em http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/feb/eincllocal_en.pdf. (consultado em 20 de Junho de 2007).
- Cooke, P. et al (eds.) (1998). *Regional Innovation Systems - The role of governance in a globalised world*. London: UCL Press Ltd.
- Courpasson, David (1997), «Régulation et gouvernement des organisations. Pour une sociologie de l'action managériale», *Sociologie du Travail*, 1: pp.39-61.

- Cristo, Carlos Manuel Pedroso Neves (2002). *Prospectiva estratégica: instrumento para a construção do futuro e para a elaboração de políticas públicas*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. Documento disponível em <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043707.pdf>. (consultado em 06 de Maio de 2006).
- Croizier, Michel e Friedberg, Erhard (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, Michel (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Da Costa, Olivier, Warnke, Philine, Cagnin, Cristiano e Scapolo, Fabiana (2008). *The Impact Of Foresight On Policy-Making: Insights From The Forlearn Mutual Learning Process*. In Technology Analysis & Strategic Management. Volume 20, Issue 3 May, pp. 369 - 387. Documento disponível em http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/5_running/documents/DaCosta%20TASM%20FORLEARN%20impact%2015.pdf. (consultado em 13 de Maio de 2009).
- Davis, Ged (1998). *Creating Scenarios for Your Company's Future*. Shell International, The Conference on Corporate Environmental, Health, and Safety Excellence - Bringing Sustainable Development Down to Earth. New York.
- De Jouvenel, H. A (2000). *Brief Methodological Guide to Scenario Building, Technological Forecasting and Social Change*. New York: Elsevier Science n.65, p.37-48.
- De Jouvenel, Hughes (2002) “La Démarche Prospective: Un bref guide méthodologique”, *Revista Futuribles* (nº246, Novembro 1999).
- De Ketele, Jean-Marie e Roegiers, Xavier (1999). *Metodologia da Recolha de Dados*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Decouflé, André-Clement (1978). “Prévision et Prospective Sociales”. In Decouflé, André-Clement (Dir.). *Traité Élémentaire de Prevision et de Prospective*. Paris: Presses Universitaires de France, pp. 325-356.
- Degenne, Alain e Michel, Forsé (1994). *Les Réseaux Sociaux*. Paris: Armand Colin.
- DGOTDU (2007). *As Tecnologias de Informação e Comunicação na Elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território*. Colecção «Documentos de Orientação». Documento disponível em http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA-D6B9F5602448&content_id=531D821F-98D2-49BA-A86A-964BF5779680&field=file_src&lang=pt&ver=1. (consultado em 04 de Janeiro de 2008).

- Domínguez, E. C. (2006), “La aplicación de las tecnologías de la información al ámbito político: aproximación a sus expresiones y repercusiones conceptuales”. Documento disponível em http://www.cibersociedad.net/congres2004/grups/fitxacom_publica2.php?grup=3&es&id=523.(consultado em 23 de Maio de 2007).
- Durance, Philippe, Godet, Michel, Mirénowicz, Philippe e Pacini, Vincent Pacini (2007). *LA PROSPECTIVE TERRITORIALE. Pour quoi faire ? Comment faire?* Paris: Librairie des Arts et Métiers.
- Durance, Philippe, Godet, Michel, Mirénowicz, Philippe e Pacini, Vincent Pacini (2007). *La Prospective Territoriale. Pour quoi faire? Comment faire?* Paris: Librairie des Arts et Métiers.
- Dye, Thomas R. (2004). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River, NY: Prentice Hall.
- Estivaleta, Vania, Pedrozo, Eugenio e Begnis, Heron (2008). “Em Busca Da Ação Coletiva: Estratégias De Aprendizagem Interorganizacional Adotadas Pelas Organizações Que Estabelecem Relacionamentos Horizontais Em Redes”. *BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos* 5(3):224-235, setembro/Dezembro. Disponível em http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/pdfs_base/v5n3/224a235_art06_estivaletaetal.pdf. (consultado em 23 de Novembro de 2007).
- Étienne, Jean et al (1998). *Dicionário de Sociologia*. Lisboa: Plátano Edições Técnicas.
- European Commission (2010). *A Digital Agenda for Europe*. Brussels, 26.8.2010 COM(2010) 245 final/2. Documento disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>.
- EURYDICE (2000). “Forward Planning in Education in the Member States of the EU” 1999 e no Relatório FOREN do projecto Strata da Comissão Europeia “Reconciling Foresight with Policy Making at Regional Level”. Documento disponível em <http://foren.jrc.es>. (consultado em 25 de Janeiro de 2007).
- Faerman, S., Mccaffrey, D. e Slike, D. (2001). “Understanding interorganization cooperation: Public-Private colaboration in regulation financial market inovation”. *Organization Science*. Vol. 12. n. 3, pp. 372-388.
- Fermisson, João Paulo da Costa Chaves (2005). *Das Estratégias Dos Actores À Estratégia Do Território. O Papel dos Contextos Locais de Governância Face ao Processo de Mundialização*. Lisboa: Universidade de Lisboa (tese de Mestrado).
- Ferreira, Fernando Ilídio da Silva (2003). *O Estudo do Local em Educação. Dinâmicas Socioeducativas em Paredes de Coura*. Braga: Universidade Do Minho (tese de doutoramento). Documento disponível em <http://repositorium.sde.um.uminho.pt/bitstream/1822/197/1/TESE%20DOUT.pdf>. (consultado em 23 de Maio de 2007).

- Ferreira, Pedro M. (coordenador); SILVA, Pedro Alcântara da (2005) - *O Associativismo Juvenil e a Cidadania Política*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Ferreira, V. (1986). "O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos", in A. Santos e J. Madureira Pinto (orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto: Edições Afrontamento, pp. 166-196.
- Fialho, Joaquim (2008). *Redes de Cooperação Interorganizacional*. Évora: Universidade de Évora (tese de doutoramento em Sociologia).
- Filleau, Marie-Georges e Marques-Ripoull, Clotilde (2002). *Teorias da Organização e da Empresa. Das correntes fundadoras às práticas actuais*. Oeiras: Celta Editora.
- Florén, H. e Tell, J. (2004). "The emergent prerequisites of managerial learning in small firms networks". *Leadership & Organization Development Journal*; Vol. 25, p. 292-307.
- Fontoura, Maria Madalena (2008). "Política e acção pública. Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar". *Revista Portuguesa de Educação*, 2008, 21 (2), pp. 5-31 - Braga.
- Francisco, Daniel (2004). *Porque é tão difícil associar território e "projecto" em Portugal?* Documento Disponível em http://www.ces.uc.pt/lab2004/programa/resumo_sessao/resumo11_4.html. (consultado em 31 de Outubro de 2008).
- Friedberg, Erhard (1993). *O Poder e a Regra. Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Friedberg, John (1996). *Empowerment - Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*. Oeiras: Celta Editora.
- Fundación Telefonica (2008). *La Sociedad de la información en España en 2008*. Madrid: Editorial Ariel.
- Gabas, Jean-Jacques (2003). "Acteurs et politiques publiques". *Mondes en Développement*. Vol.31-2003/4-n° 124.
- Garcia, José Luís (2003), "A Crítica Política da Tecnologia como Tarefa da Sociologia Contemporânea", *Trajectos - Revista de Comunicação, Cultura e Educação*, 2, 75 - 81.
- Gartner Group (2000). "Key Issues in E-Government Strategy and Management," *Research Notes, Key Issues*, 23 May.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Giddens, Anthony (1999), *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Editorial Presença.
- Giddens, Anthony (2000), *Modernização Reflexiva: Política, Tradição e Estética no Mundo Moderno*. Oeiras: Celta Editora.

- Godet M. et al (1996). “La boîte à outils de prospective stratégique”, *Cahiers du Lipsor*, n°6, Octobre.
- Godet Michel (s.d.). A “Caixa de Ferramentas” da Prospectiva Estratégica. Cadernos SEDES. Documento disponível em <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/bo-lips-po.pdf>. (consultado em 23 de Novembro de 2007).
- Godet, Michel (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica. Da Antecipação à Acção*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Godet, Michel et al. (1999). Scenarios and Strategies: A Toolbox for Scenario Planning, *Cahiers du LIPS - Laboratory for Investigation in Prospective and Strategy*. Documento disponível em <http://www.cnam.fr/deg/lips/toolbox/toolbox2.html>. (consultado em 23 de Novembro de 2007).
- Gomes, Maria Teresa Salis (coord.) (2003). *A Face Oculta da Governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*. Lisboa: Instituto Nacional De Administração.
- Gomes, Wilson (2005). “A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política”, *Revista Fronteiras - estudos mediáticos*, VII(3), pp. 214-222. Documento disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/3120-9303-1-pb.pdf>. (consultado em 13 de Fevereiro de 2007).
- Gouveia, Luís Borges (2004). *O local e-Government: a governação digital na autarquia*. Porto: SPI - Principia.
- Gouveia, Luís. (2006). O Contributo das Cidades e Regiões Digitais para o aproximar das regiões. Contribuição para o grupo de interesse da APDSI: O Papel da Sociedade da Informação no aproximar das Regiões. Associação Portuguesa para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. Texto disponível em http://www2.ufp.pt/~lmbg/com/crd_apdsi_final06.pdf. (consultado em 23 de Novembro de 2007).
- Graham, S. (2002). “Information technologies and reconfigurations of urban space”, *Internacional Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25. 2.
- Granado, Cristina (2004). Democracia local: O orçamento participativo em Palmela e Santarém http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR460eb04d5f381_1.pdf (consultado em 03 de Março de 2008).
- 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. Documento disponível em http://www.uam.es/personal_pdi/derecho/icriado/PDF/CriadoRamiloSalvad orEGPAConference2002.pdf. (consultado em 20 de Outubro de 2005).

- Grande, J. Ignacio Criado, Araujo, María Carmen Ramilo e Serna, Miquel Salvador (2002). *La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora*. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas.
- Granovetter, Mark. S. (1973). "The Strength of Weak Ties", in *The American Journal of Sociology* 78, 6, pp. 1360-1380.
- Grumbach, R.J. (1997). *Prospectiva - Ciência do Futuro: a chave para o planeamento estratégico*. Rio de Janeiro: Ed. Catau.
- Guerra, Isabel (s.d.). Reflexões Sobre Os Métodos E Técnicas De Planeamento: Acção Colectiva E "Jogo Estratégico De Actores". Documento disponível em http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462e0955138a2_1.PDF.
- Guerra, Isabel (2000a). Reflexões Sobre os Métodos e Técnicas de Planeamento: acção colectiva e "jogo estratégico de actores". Documento disponível em http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462e0955138a2_1.PDF. (consultado em 20 de Maio de 2007).
- Guerra, Isabel (2000_b). "O Planeamento Estratégico das Cidades: Organização do Espaço e Acção Colectiva". In *Cidades: Comunidades e Territórios*, nº1, Centro de Estudos Territoriais, Lisboa, pp.37-55.
- 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 (2002). *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia da Acção. O Planeamento em Ciências Sociais*. Cascais: Principia.
- 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).
- Hanneman, R. A. (2001). *Introducción a Los Métodos Del Análisis De Redes Sociales. Capítulo Quinto*. Documento disponível em <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Cap5.pdf> . (consultado em 25 de Junho de 2008).
- Hanneman, Robert A. e Riddle, Mark (2005). *Introduction to social network methods*. Riverside: University of California. Documento disponível em <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>. (consultado em 11 de Fevereiro de 2007).

- Heeks, R. (2001). *Understanding eGovernance for Development*. Manchester: Institute for Development Policy and Management. Documento disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPACEE/UNPAN015484.pdf>. (consultado em 22 de Janeiro de 2007).
- Heeks, Richard (2002). *eGovernment in Africa: Promise and Practice*. Manchester: Institute for Development Policy and Management. Documento disponível em http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/documents/igov_wp13.pdf. (consultado em 22 de Janeiro de 2007).
- Henshel, Richard L. (1982). "Sociology and Social Forecasting", *Annual Review of Sociology*, nº 8, pp. 57-69.
- Himanen, Pekka (2001). *The Hacker Ethic - and the spirit of the Information Age*. Londres: Secker & Warburg.
- Hoffmann, V.E. (2002). *Los Factores Competitivos de la Empresa a Partir de la Perspectiva de los Distritos Industriales: uno estudio de la industria de cerámica de revestimiento brasileña*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza (tese de doutoramento).
- Hood, C. (2001). "New Public Management". In N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, Elsevier.
- INE (2007). Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias 2007. Documento disponível em <http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes200710/03SICFamílias2007.pdf>. (consultado em 22 de Março de 2008).
- Ishida, Toru (2000), «Understanding Digital Cities», em T. Ishida, K. Isbister (eds). *Digital Cities: Experiences, Technologies and Future Perspectives*, Lecture Notes in Computer Science, Vol. 1765, Springer-Verlag, disponível em <http://www.ai.soc.i.kyoto-u.ac.jp/services/publications/00/00work01.pdf>. (consultado em 03 de Março de 2007).
- Karakaya, Rabia Polat (2005). "The Internet and Citizen Participation: Exploring the Barriers to Reform in the Context of UK Local Government", in Reynaert, H., Delwit, P., Steyvers, K., Pilet, J.B., (eds), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Vanden Broele: Brugge, pp. 261-287.
- Keenan, Michael, Miles, Ian e Koi-ova, Jori (2003), *Handbook of Knowledge Society Foresight*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Komninos, N. (2002). *Intelligent Cities: Innovation, knowledge systems and digital spaces*. London and New York: Routledge.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993). *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Kovács, Ilona (1998), «Participação e competitividade», Ilona Kovács e Juan José Castillo, *Novos modelos de produção*, Oeiras: Celta, 115-130.

- Larsson, R., Bengtsson, L., Henriksson, K. e Sparks, J. (1998). "The interorganizational learning dilemma: Collective knowledge development in strategic alliances". *Organization Science*, 9(3):285-305.
- Lascoumes, Pierre e Le Galés, Patrick (2004). L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes & P. Le Galés (Dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris : SCIENCES PO, pp.11-44.
- Latour, Bruno (2004). *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie?* Paris: La Découverte.
- Lazega, Emmanuel (1998). *Réseaux sociaux et structures relationnelles*. Paris: Presses universitaires de France.
- Le Galés, Patrick (2004). "Gouvernance". In L. Bousaguet; S. Jacquot & P. Ravinet (Dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: SCIENCES PO, pp. 242-249.
- Leal, Catarina Mendes (2007). Construir Cenários. O Método da Global Business Network. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional - Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Documento disponível em http://www.dpp.pt/pages/files/Metodo_GBN.pdf. (consultado em 26 de Dezembro de 2008).
- Lévy, Pierre (1990), *As Tecnologias da Inteligência*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lévy, Pierre (1999), *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34.
- Levy, Pierre (2001), *O Que é o Virtual?* Coimbra: Quarteto Editora.
- Liébana, Eva (2009). "El Entorno de las TIC en los países nórdicos". In *Sociedade de Informação y del Conocimiento en los países nórdicos. Semejanzas e divergências com el caso español*. Barcelona: Gedisa Editorial. pp. 136-144.
- Lima, B. Olías de (Coord.) (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Loury, Glenn (1977), "A Dynamic Theory of Racial Income Differences" em P.A. Wallace, A. Le Mund (eds.), *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, Lexington, Lexington Books.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester: Wiley.
- Luz, Carlos da (2008). *Limites da Prospectiva*. Documento disponível em <http://carlosdaluz.blogspot.com/2008/02/limites-da-prospectiva.html>. (consultado em 22 de Fevereiro de 2009).
- Luz, Carlos Filipe Marreiros da (2005). *Município de Vila do Bispo. Presente e cenário sócio-económico mais provável para 2015*. Évora: Universidade de Évora (dissertação de mestrado).
- Lyon, David (1982). *A Sociedade da Informação*. Oeiras: Celta Editora.
- Lyon, David (1988). *A Sociedade da Informação*. Oeiras: Celta.

- Macedo, Lurdes (2005). “Políticas para a sociedade da informação em Portugal: da concepção à implementação”. IN *Comunicação e Sociedade*, vol. 7, pp. 67-89.
- Magalhães, Luís (2007), «O Desafio de Hoje para a Sociedade da Informação. Estimular a procura de serviços baseados em TIC», in in José Dias Coelho (coord.), (2007). *Sociedade da Informação. O Percorso Português. 10 Anos de Sociedade da Informação - Análises e Perspectivas*, Lisboa: Edições Sílabo.
- Marcon, M. e Moinet, N. (2000). *La Stratégie-Réseau*. Paris: Éditions Zéro Heure.
- Marques, António Pedro Sousa (2006). *Actores, Estratégias e Desenvolvimento Local - conflitos e consensos no município de Palmela no limiar do século XIX*. Évora: Universidade de Évora (tese de doutoramento em Sociologia).
- Mateus, Augusto & Associados (2005). *Plano Regional de Inovação do Alentejo*. Évora: CCDR-Alentejo.
- Mateus, João Carlos (2008). *O Governo Electrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia*. In *Tékhné*. Revista de Estudos Politécnicos, Vol VI, nº 9.
- Maurice, Marc (1994). “Acteurs, règles et contextes: A propos des formes de la régulation sociale et de leur mode de généralisation”. *Revue Française de Sociologie*. 35: pp. 645-658.
- Medaglia, R. (2007). “The Diffusion of eParticipation in English and Italian Local Government”, in A. Avdic et al (Eds.), *Understanding eParticipation. Contemporary PhD eParticipation research in Europe*. Örebro: Örebro University Library, pp. 131-150.
- Mény, Yves e Thoening, Jean-Claude (1989). *Politiques Publiques*. Paris: Puf.
- Micelli, Stefano (2006). “E-Government Developmental Guidelines”. In *On Line Citizenship Emerging Technologies for European Cities*. USA: Springer US. Pp. 177-201.
- Millard, Jeremy (2006). “E-governance and E-participation: Lessons in promoting inclusion and empowerment”. In *United Nations, E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future. Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting Budapest, Hungary, 27 - 28 July 2006*, New York, 2007. Pp 91-113. Documento disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026527.pdf>. (consultado em 23 de Novembro de 2007).
- Mintzberg, Henry (1995). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Missão Para a Sociedade da Informação (1997). *Livro Verde para a Sociedade da Informação*. Lisboa: MSI - MCT.
- Molina, José L. (2001). *El análisis de redes sociales. Una Introducción*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

- Moniz, António e Godinho, Manuel M. (2001). *Foresight analysis as an innovation policy tool: a socio-economical approach*. Documento disponível em <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/6412/>. (consultado em 12 de Setembro de 2006).
- Montargil, Filipe (2007). "A sociedade da informação e a política em Portugal - A democraticidade do acesso e o Estado aberto", José Dias Coelho (coord.), *Sociedade da Informação. O Percurso Português. 10 Anos de Sociedade da Informação - Análises e Perspectivas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Montargil, Filipe José de Oliveira Frescata e Marques (2008). *Democracia, Participação e Sociedade da Informação - Saliência da Participação e da Democracia nos Documentos das Políticas Públicas Globais para a Sociedade da Informação, na União Europeia e nos Estados Membros, de 1994 a 2000*. Évora: Universidade de Évora (tese de doutoramento em Sociologia).
- Monte-ACE (2007). *10 Anos de Promoção do Desenvolvimento do Local*. Arraiolos: Monte-ACE. Documento disponível em http://www.monte-ace.pt/Caracterizacao_ZI.pdf. (consultado em 08 de Março de 2008).
- Moon, M. J. & Norris, D. (2005). "Does managerial orientation matter? The adoption of reinventing government and *e-Government* at the municipal level". *Information Systems Journal*, 15, pp. 43-60.
- Moreira, Carlos Diogo (1994). *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*. Lisboa: ISCSP.
- Moreno, J. L. (1946). *Psychodrama*. Vol. I. New York: Beacon House.
- Morgan, Garrett (1996). *Imagens da organização*. São Paulo: Ed. Atlas.
- Naisbitt, (1988). *Macrotendências - Dez Novas Orientações que Transformam as Nossas Vidas*. Lisboa: Editorial Presença.
- Nath Vikas (s.d.). *Concept of Digital Governance*. Documento disponível em <http://216.197.119.113/artman/publish/concept.shtml>. (consultado em 12 de Abril de 2009).
- Ndou, V. (2004). "*E-Government* for Developing Countries: Opportunities and Challenges". *EJISDC* 18, 1, pp. 1-24.
- Neto, Mário Sacomano (2003). "Análise das Redes: Estrutura e Relações". In *XXIII Encontro Nac. de Eng. de Produção - Ouro Preto, Minas Gerais*. Documento disponível em http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2003_TR0706_0124.pdf. (consultado em 25 de Janeiro de 2006).
- Neto, P. (2003). "Tecnologia de Informação e Desenvolvimento Regional, Novas Configurações Relacionais e Novas Proximidades - O Processo de Construção da Memória do Território". In APDR (ed.): *Nova Economia e Desenvolvimento Regional*. Actas do IX Encontro Nacional da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR), 27 a 29 de Junho de 2002, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa, Colecção APDR, Coimbra.

- Neto, P. (2005). “Tecnologias da Informação e Desenvolvimento Regional - A Construção da Memória Informacional do Território”. In Neto, P. (coord.), *Território e Desenvolvimento Económico*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Neves, Bárbara Barbosa (2006). *Digital cities: preliminary findings*. Working paper CAPP, N. 5/6. Lisboa: ISCSP.
- Neveu, Erik (1996). *Sociologie des Mouvements Sociaux*. Paris: La Découverte.
- Nioche, J. (1982). *De l'Évaluation à l'Analyse des Politiques Publiques*. Revue Française de Science Politique, vol. 32, nº1, Fevereiro.
- Nohria, N. (2000). "Is a network perspective a useful way of studying organizations?", in Nohria, N., Eccles, R. (Eds), *Networks and Organization*, Harvard Business School Press, Boston, MA, pp.1-21.
- Nunes, Adérito Sedas (1984). *Questões Preliminares sobre as Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença.
- Nunes, Richard et al (eds.) (2002). Guia Prático de Prospectiva Regional em Portugal. Luxemburgo: Comissão Europeia. Documento disponível em http://www.agoramoura.com/bd_forum/bd_docs/cgrf_portugal_pt.pdf. (consultado em 29 de Setembro de 2006).
- OCDE (2001). *Education at a Glance*. Paris: OCDE.
- OCDE (2003). “Estudos da OCDE sobre o Governo Eletrónico. O Governo Eletrónico: um Imperativo”. Documento disponível em <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/420307ue5.pdf?expires=1320103719&id=id&accname=guest&checksum=3D4C922885D846FC324F1AFAE4715386>. (Consultado em 23 de Abril de 2007).
- Oliver, A. L. e Ebers M. (1998). Networking network studies: An analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. *Organization Studies*, v.19, p. 549-583.
- Olson, M. [1965] (1998). *A Lógica da Acção Colectiva: Bens Públicos e Teoria dos Grupos*. Oeiras: Celta Editora.
- ONU (2008). *United Nations e-Government Survey 2008 - From e-Government to Connected Governance*. Documento disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>. (consultado em 04 de Outubro de 2008).
- Oxford Internet Institute (2008). *Breaking Barriers to eGovernment*. Documento disponível em <http://www.egovbarriers.org/?view=inventory>. (consultado em 11 de Novembro de 2008).
- Pereira, Paulo Trigo (1999). Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado. Documento disponível em <http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/GruposPressao5.pdf>. (consultado em 10 de Abril de 2006).

- Perestrelo, Margarida e Caldas, José Maria Castro (1986). “Estratégia de Actores: prospectiva e avaliação”, *Sociologia Problemas e Práticas*, 22, pp. 81-94.
- Perestrelo, Margarida (2000). *Prospectiva: Planeamento Estratégico e Avaliação*. Documento disponível em http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462e0a77b4aca_1.PDF. (consultado em 11 de Maio de 2007).
- 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. Documento disponível em <http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/476/1/wp17-2000.pdf>. (consultado em 30 de Junho de 2007).
- Perestrelo, Margarida, Moura, Dulce e Amor, Teresa (s.d.). *Análise Da Estratégia De Actores Na Zona Oeste Interações, Conflitos E Consensos*. Documento disponível em http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dcacf18735_1.PDF. (consultado em 12 de Dezembro de 2009).
- Peters, Teresa (2003). “Combate à Exclusão Digital”, *Revista Eletrônica do Departamento de Estado dos EUA*, Vol. 8, 3. Documento disponível em <http://www.do.ektu.kz/com/infousa/cd2/docs/Ejournals/Portugese/Economy/The%20Evolving%20Internet.pdf>. (consultado em 30 de Agosto de 2008).
- Pina e Cunha, Miguel e Rodrigues, Suzana Braga (2002). *Manual de Estudos Organizacionais: Temas de psicologia, psicossociologia e sociologia das organizações*. Lisboa: Editora RH.
- Pinch, T. J., e Bijker, W. E. (1987). “The social construction of facts and artifacts: Or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other”. In W. E. Bijker, T.P. Hughes, e T. J. Pinch (Eds.), *The Social Construction Of Technological Systems*. pp. 17-50. Cambridge: MIT Press.
- Ponte, João Pedro da (2002). *O Estudo de Caso na Investigação em Educação Matemática*. Documento disponível em [http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/jponte/docs-pt/94-quadrante\(estudo%20caso\).doc](http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/jponte/docs-pt/94-quadrante(estudo%20caso).doc). (consultado em 15 de Agosto de 2008).
- Porras, J. Ignacio (2001). *Cambio Tecnológico y Cambio Organizacional*. La Organización en Red. Documento disponível em <http://www.revistapolis.cl/2/porr.pdf>. (consultado em 31 de Agosto de 2006).
- Porter, Michael (1989). *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- POSI (2003). *Guia de Operacionalização Cidades e Regiões Digitais*. Documento disponível em http://www.cidadesdigitais.pt/images/stories/Guia_Cidades_e_Regioes_Digitais.pdf. (consultado em 17 de Janeiro de 2007).

- Pratchett, L. (1999), New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints. *Public Administration*, 77, 4, pp. 731-750.
- Pratchett, Lawrence (2006). "Comparing Local e-Democracy in Europe: A Preliminary Report". In *United Nations, E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future*. Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting Budapest, Hungary, 27 - 28 July 2006, New York, 2007. pp 128-146. Documento disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026527.pdf>. (consultado em 23 de Fevereiro de 2007).
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramos, José Luís (1999) "Computadores, Internet e Aprendizagem: Novas Sociabilidades e Tribos Electrónicas", *Economia e Sociologia*, 68, pp. 97-119.
- Raposo, Rui e Mealha, Óscar (2004). "A Construção de uma sociedade da Informação inclusiva: reflexões e medidas, nacionais e europeias". In Gouveia, Luís Borges e Gaio, Sofia (orgs.). *Sociedade da Informação. Balanço e Implicações*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa.
- Recuero, Raquel (2009). *Redes Sociais na Internet*. Poro Alegre: Sulina.
- Revez, António Manuel (2006). "Os Novos Movimentos Sociais e os Modelos de Democracia", in AAVV, *Actas das Jornadas do Departamento de Sociologia (VII Edição)*. Évora: Departamento de Sociologia da Universidade de Évora/Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia, pp. 9-22.
- Reynaud, Jean-Daniel (1988), «Les regulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome», *Revue Française de Sociologie*, 29, pp. 5-18.
- Reynaud, Jean-Daniel (1997). *Les Règles du jeu: L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Colin.
- Ribeiro, José Manuel Félix (2005). *Diagnóstico e Prospectiva dos Locais. Uma Breve Exploração do Caso da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento. Documento disponível em http://www.dpp.pt/pages/files/diagnostico_prospectiva_locais.pdf. (consultado em 07 de Setembro de 2006).
- Ribeiro, José Manuel Félix (org.) (1997). *Prospectiva e Cenários - Uma Breve Introdução Metodológica*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional - Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Documento disponível em http://www.dpp.pt/pages/files/serie_prospectiva_1.pdf. (consultado em 23 de Março de 2008).
- Ribeiro, Nicolau (2005). *Municípios Online. A rede como suporte a novas práticas de governação local*. Porto: Universidade Fernando Pessoa (tese de mestrado).

- Riesman, David (1969 [1950]). *The Lonely Crowd*, New Haven e Londres. Yale: University Press.
- Riley, T. (2003). *E-Governance vs. E-Government. ICT and Governance*. Documento disponível em http://www.i4donline.net/issue/nov03/egovernance_full.htm. (consultado em 17 de Janeiro de 2008).
- Riutort, Philippe (1999). *Primeiras Lições de Sociologia*. Lisboa, Gradiva.
- Rodrigues, Fernanda (2007). *A Estratégia Nacional para a Inclusão e a e-Inclusão - Interlocações*. Documento disponível em http://www.apdsi.pt/getfile.php?id_file=566. (consultado em 14 de Março de 2007).
- Roldan, Lucas Bonacina, Lenz, Geanderson de Souza e Hansen, Peter Bent (2007). *Fatores Críticos De Sucesso Em Redes Interorganizacionais De Cooperação: Um Ensaio Teórico*. Documento disponível em http://www.rarofeito.com.br/ver/craweb/artigos/fcs_em_redes_de_coope_racao.pdf. (consultado em 08 de Novembro de 2007).
- 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, Boaventura de Sousa (1999). *Um Discurso Sobre as Ciências*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2003). *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura S. (2006). *A Gramática do Tempo: Para uma Nova Cultura Política. Para um Novo Senso Comum*. Vol. 4. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Leonel D. e Amaral, Luís A. (2000). *A Presença das Câmaras Municipais Portuguesas na Internet*. Braga: Universidade do Minho. Documento disponível em <http://repositorium.sde.um.uminho.pt/bitstream/1822/301/1/camaras2000.pdf>. (consultado em 18 de Julho de 2007).
- Santos, Leonel Duarte dos e Amaral, Luís Alfredo Martins (2006). *A presença na Internet das câmaras municipais portuguesas 2005*. Lisboa: UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento.
- 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.

- Santos, Leonel Duarte dos e Amaral, Luís Alfredo Martins do (2005). *A presença na Internet das juntas de freguesia portuguesas. Estudo comparativo entre 2002 e 2004*. Braga: Gávea - Universidade do Minho. Documento disponível em <https://repositorium.sde.um.uminho.pt/bitstream/1822/5911/1/PresencaJuntasFreguesialInternet2005.pdf>. (consultado em 14 de Setembro de 2006).
- Santos, Maria de Lourdes Lima dos (Coord.) (2005). *Contribuições para a formulação de políticas públicas no horizonte 2013 relativas ao tema cultura, identidades e património*. Lisboa: Instituto das Ciências Sociais da universidade de Lisboa/Observatório das Actividades Culturais. Documento disponível em <http://www.qren.pt/download.php?id=73>. (consultado em 30 de Agosto de 2007).
- Santos, Simone Monteiro dos (2006). *Política de e-Government e Participação Política nos Municípios Portugueses*. Braga: Universidade do Minho. Documento disponível em <http://repositorium.sde.um.uminho.pt/bitstream/1822/6279/1/Tese%20%C3%BAltima.pdf>. (consultado em 28 de Agosto de 2007).
- Saragoça, José Manuel L. (2009). *Tecnologias de Informação e Comunicação, Educação e Desenvolvimento dos Territórios*. Évora: Fundação Alentejo.
- Sarkar, Soumoudip (coord.) (2005). *Estudo de Sustentabilidade Évora Distrito Digital - Relatório Intercalar*. Évora: ADRAL (documento policopiado).
- Schmitz, H. e Nadvi, K. (1999). "Clustering and industrialization: introduction". In *World Development*, v.27, n. 9, 1999, pp. 1503 - 1514.
- Scott, John (2002). *Social Network Analysis: an handbook*. London: Thousand Oaks.
- Seitz, Jonh L. (1991). *A Política do Desenvolvimento. Uma Introdução a Problemas Globais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Serafim, Maria do Rosário (2003). "Sociedade de informação. Desafios pertinentes para o mundo rural", *Pessoas e Lugares*, 12, p.3. Documento disponível em <http://www.dgadr.pt/ar/leader/jornalpl12.pdf>. (consultado em 16 de Novembro de 2008).
- 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?svacr=pages_95&mode=public&template=frontoffice&lang=pt&layout=layout&id_page=119. (consultado em 22 de Outubro de 2008).
- Serrano, António et al (2005), *Cidades e Territórios de Conhecimento*. Lisboa, Edições Sílabo.
- Seufert, A., Von Krogh, G. e Bach, A. (1999). "Towards knowledge networking". *Journal of Knowledge Management*, v. 3, n.3, pp. 180 - 190.
- Sheridan, Wiliam e Riley, Thomas (2006). *Comparing e-Government vs. e-governance*. Commonwealth Center for e-Governance. Documento disponível em <http://www.egovmonitor.com/node/6556>. (consultado em 15 de Julho de 2007).

- Silva, Carlos Alberto da (2004). *Reencontro com o mundo organizacional*. Évora: Universidade de Évora - Departamento de Sociologia.
- Silva, Carlos Alberto da (Coord.) (2007), *Monitorização e Avaliação do Projecto EDD: Resultados*. Évora: Associação de Municípios do Distrito de Évora.
- Silva, Carlos Alberto da e Baltazar, Maria Saudade (Coords.) (2010). *Contributos para as Orientações Estratégicas da Euroace. Propostas para a Área Sectorial 3 - Relatório Preliminar*. Évora: Universidade de Évora (Working Paper).
- Silva, Cezar Miguel Monteiro da, Schroeder, Luciana e Hoffmann, Valmir Emil (s.d.). *As Relações Interorganizacionais como Mecanismos de Desenvolvimento*. Documento disponível em http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/art_cie/art_09.pdf. (consultado em 09 de Novembro de 2008).
- Silva, Patrícia Dias da (2008). *A participação electrónica como uma nova relação entre Estado e cidadãos*. Comunicação apresentada no VI Congresso Português de Sociologia.
- Simões, Maria João (2002). *Tecnologias da Informação e da Comunicação e a Participação Política em Portugal*. Covilhã: Universidade da Beira Interior (tese de Doutoramento).
- Simões, Maria João (2005). *Política e Tecnologia*. Oeiras: Celta Editora.
- Simões, Maria João (Coord.) (2007). *Dos Projectos às Regiões Digitais: Que Desafios? - Relatório Final*. Covilhã: CES-UBI. Documento disponível em http://www.colombiadigital.net/informacion/docs/reg_dig_pt.pdf. (consultado em 02 de Setembro de 2008).
- Simões, Maria João (coord.) (2008). *Dos Projectos às Regiões Digitais. Que desafios?* Lisboa: Celta Editora.
- Skumanich, M., e M. Silbernagel (1997). *Foresighting around the World: A Review of Seven Best-in-kind Programmes*. Seattle, WA: Battelle Seattle Research Centre. Documento disponível em <http://www.seattle.battelle.org/services/e&s/foresite>. (consultado em 27 de Setembro de 2006).
- Souza, Juliana Bittar de (2009). *Planejamento de Cenários Prospectivos: Um Breve Debate Sobre as Abordagens Metodológicas Existentes*. Documento disponível em <http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/462.pdf>. (consultado em 22 de Dezembro de 2009).
- Teixeira, Paulo e Gouveia, Luís Borges (2005). *Local e-Government: a situação das Juntas de Freguesia do Concelho de Vila Nova de Gaia*. Porto: Universidade Fernando Pessoa. Documento disponível em <https://bdigital.ufp.pt/dspace/bitstream/10284/209/1/artigo8.pdf>. (consultado em 13 de Fevereiro de 2008).
- Ténière-Buchot, P.F. (1989). *L'ABC du Pouvoir*. Paris: Ed. Organisation.

- Thévenot, L. (1986). “Les investissements de forme”. *Conventions économiques*. Paris: Cahiers du CEE/PUF pp. 21-71.
- Tidd, J., Bessant, J. e Pavitt, K. (2003). *Gestão da Inovação - Integração das Mudanças Tecnológicas de Mercado e Organizacionais*. Lisboa: Monitor-Projectos e Edições.
- Todd, D. & Karp, J.A. (2006), “Popular Support for Direct Democracy”. *Party Politics* 12(5), 671-688.
- Toffler, Alvin (1970). *O Choque do Futuro*. Lisboa: Livros do Brasil.
- Toffler, Alvin [1984 (1980)], *A Terceira Vaga*, Lisboa, Edição Livros do Brasil.
- Touraine, Alain (1978). *La voix et le regard*. Paris : Éditions du Seuil.
- Touraine, Alain (1990). “Actores y analistas”. In Alain Touraine (Coord.), *Movimientos Sociales de Hoy*, Barcelona: Hacer.
- Touraine, Alain (1994). *Crítica da Modernidade*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Touraine, Alain (1996). *O Retorno do Actor. Ensaio de Sociologia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Trechsel, A. H., Kies R., Mendez, F. & Schmitter, P. C., (2003). *Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. e-Democratizing the Parliaments and Parties of Europe*. Documento disponível em http://www.erepresentative.org/docs/6_Main_Report_eDemocracy-inEurope-2004.pdf. (consultado em 25 de Julho de 2008).
- Udo, G.J. e Edoho, F.M. (2000). “Information technology transfer to African nations”. *Journal of Technology Transfer*, 25, pp. 329-342.
- UMIC (2009). *A Sociedade da informação em Portugal 2008*. Documento disponível a partir de http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=70345549&PUBLICACOESstema=55483&PUBLICACOESmodo=2. (consultado em 24 de Dezembro de 2009).
- UMIC (s.d.). *Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos. Plano de Acção para o Governo Electrónico*. Documento disponível em, http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/II_Plano_Accao_eGov.pdf. (consultado em 04 de Novembro de 2008).
- United Nations (2003). *Global E-Government Survey 2003*, UNPAN - United Nations Online Network in Public Administration and Finance United Nations report. Documento disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>. (consultado em 25 de Janeiro de 2007).

- United Nations (2006). *E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future. Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting Budapest, Hungary, 27 - 28 July 2006*. Documento disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026527.pdf>. (consultado em 30 de Maio de 2007).
- Van der Heijden, Kees (1996). *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Van Der Heijden, Kees (2000). Scenarios and Forecasting: Two Perspectives. In *Technological Forecasting & Social Change*, 65, pp. 31-36.
- Varanda, Marta (2007). “Acção colectiva entre pequenos empresários: uma análise de redes sociais”. In *Análise Social*, vol. XLII (182), pp. 207-230. Documento disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/aso/n182/n182a10.pdf>. (consultado em 23 de Maio de 2008).
- Veiga, Carlos Veloso (2003). *As Regras e as Práticas - Factores organizacionais e transformações na política de reabilitação profissional das pessoas com deficiência*. Braga: Universidade do Minho (tese de doutoramento em Sociologia).
- Veiga, Pedro (2005). "A Reforma Organizacional e Modernização Tecnológica no Sector Público em Portugal ou Uma Visão sobre algumas Iniciativas de Sociedade de Informação em Portugal". In Manuel Castells e Gustavo Cardoso (orgs.), *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política*. Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, pp. 215-223.
- Venturini, Jonas Cardona, Pereira, Breno Augusto Diniz, Corrêa, Nalu Fração, Nagel, Francine De Brito e Beltrame, Raquel Schramm (2008). *Redes Interorganizacionais no Terceiro Setor: um Estudo de Caso*. Documento disponível em <http://www.ead.fea.usp.br/Semead/11semead/resultado/trabalhosPDF/651.pdf>. (consultado em 22 de Dezembro de 2008).
- Vidigal, Luís (2003). “A cidadania activa e as novas comunidades virtuais. O papel das TIC no relacionamento entre o Estado e o Cidadão”, in AAVV, *A face oculta da governança: cidadania, Administração Pública e sociedade*. Lisboa: INA, 223-240.
- Virilio, Paul (1993). *O espaço crítico*. Rio de Janeiro: Editora 34.
- Vodoz, Luc e Giaouque, Barbara Pfister (2003). *La dimension territoriale de la fracture numérique*. Documento disponível em http://www.nfp51.ch/files/ArticleLV+BP_ASRDLF2003.pdf. (consultado em 22 de Junho de 2003).
- Waarden. V., (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, pp.29-52.
- Wasserman, Stanley e Faust, Katherine (1998). *Social Networks analysis: methods and applications*. New York: Cambridge University Press.
- Watts, Duncan J. (2003). *Six Degrees. The Science of a Connected Age*. New York: W. W. Norton&Company.

- Weber, Max (1971). *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Welp, Yanina, Aibar, Eduard e Urgell, Ferran (s.d.). *La e-Governance: propuestas para el debate*. Documento disponível em http://www.cibersociedad.net/public/jornades11m05/cibersociedad_20051103_7.pdf. (consultado em 22 de Junho de 2009).
- Wilde, Alexandra, Narang, Shipra, Laberge, Marie e Moretto, Luisa (2009). *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. UNDP Oslo Governance Centre.
- Wildeman, Leo (1999). "Organização virtual". *HSM Management*. (15), ano 3 Julho/Agosto.
- 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).
- Wolton, Dominique (2000). *E Depois da Internet? - Para Uma Teoria Crítica dos Novos Médias*. Lisboa: Difel.
- Woodley, Bill (2002). *The Impact of Transformative Technologies on Governance - Some Lessons from History*. Ottawa: Institute On Governance.
- Xavier, Jorge Manuel Correia da Silva (2004), *O Impacto das Cidades Digitais na Sociedade da Informação. O Caso Português*. Aveiro: Universidade de Aveiro (tese de mestrado).
- Yildiz, M. (2007). "E-Government research: reviewing the literature, limitations, and ways forward". *Government Information Quarterly*, 24, pp. 646-665.
- Yin, Robert K. (1988). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Zancheti, Sílvio Mendes (2001), «Cidades Digitais e o desenvolvimento local», *RECITEC*, Recife, v.5, n.2, pp.311-329.
- Zancheti, Sílvio Mendes (2001). *Cidades Digitais e o desenvolvimento local*. *RECITEC*, 5(2), pp. 311-329.
- Zen, Aurora Carneiro e Wegner, Douglas (2008). "A Troca de Conhecimento nas Redes Interorganizacionais: o caso da Rede Gaúcha de Incubadoras de Empresas e Parques Tecnológicos". In: *XI Semead, 2008, São Paulo. XI Semead - Empreendedorismo em Organizações*.
- Zittel, Thomas e Fuchs, Dieter (Eds.) (2007). *Participatory Democracy and Political Participation. Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* New York: Routledge.
- Zorrinho, Carlos (2007). "Sociedade da informação, coesão e competitividade". In José Dias Coelho (coord.), *Sociedade da Informação. O Percurso Português. 10 Anos de Sociedade da Informação - Análises e Perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo, pp. 611-623.

Zorrinho, Carlos e Santos, Leonel (Coords.) (2009). “Oportunidades e desafios para a Administração Pública Local no contexto da Sociedade da Informação”. 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 23 de Novembro de 2009).

ANEXOS