



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Viviana Acúrcio Andrade

**A GOVERNANÇA COLABORATIVA E A E-
GOVERNANCE NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL
ESTUDO DE CASO DOS 308 MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração
Público-Privada orientada pelo Professor Doutor João José
Nogueira de Almeida e apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra

Outubro de 2021



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

A Governança Colaborativa e a E-Governance na Administração Local
Estudo de caso dos 308 municípios portugueses

Collaborative Governance and E-Governance in Local Administration
Case Study of the 308 Portuguese municipalities

Viviana Acúrcio Andrade

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito
do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada (conducente ao grau de
Mestre)

Orientador: Professor Doutor João José Nogueira de Almeida

Coimbra, 2021

AGRADECIMENTOS

A realização da presente dissertação coincidiu com aquele que certamente foi o ano mais difícil da minha, ainda curta, existência. Pelo que, terei longos agradecimentos a fazer, a todos aqueles que de alguma forma, não permitiram que desistisse deste que para além de ser um sonho meu, era um sonho do pai.

Ao nível académico, quero agradecer ao Professor Doutor João José Nogueira de Almeida, por aceitar prontamente esta orientação e por toda a disponibilidade ao longo deste processo.

Em segundo lugar, demonstro o meu apreço a dois modelos académicos, em primeiro lugar ao Professor Doutor Pedro Correia pelo apoio no tratamento dos dados do estudo de caso e da análise cluster, que muito me lisonjeia e honra, e em segundo lugar ao Professor Ireneu de Oliveira Mendes, igualmente pelo apoio no tratamento dos dados, mas principalmente por me ter transmitido o gosto pela área das políticas públicas e que motivou a escolha do tema da presente dissertação, deixo aqui expressa a minha sentida gratidão por toda a disponibilidade e apoio.

No campo pessoal, agradeço em primeiro lugar à Ana Beatriz, pelo exemplo de perseverança e carácter incomparável, pelo companheirismo e amizade que pauta a nossa relação há 5 anos. Obrigada por cada vez que me perdi me teres trazido de volta a mim mesma.

À Marisa, é para mim uma sorte ter-te como irmã, obrigada por todo o apoio e carinho. À Fátima, por todo o apoio e carinho.

Ao Martim, companheiro incansável, o último ano colou-me perante árduos desafios, obrigada por teres estado presente sempre que precisei, por seres um porto seguro.

À Inês, pela amizade, preocupação e carinho tão particulares.

A todos os meus amigos próximos, Sara, Ana, Miguel e José, que no último ano me apoiaram e guiaram nos dias mais difíceis, os amigos são a família que escolhemos, é uma sorte ter-vos.

À Nala, por comprovar o companheirismo e amor incondicional que só os animais nos podem dar.

Ao meu pai, o pilar da minha existência. As doenças mentais roubam-nos as pessoas que mais amamos, de forma cruel, e quando a pessoa que nos levam é o pilar da

nossa existência, a dor é indiscriminável. Pai é para ti e por ti, como sonhámos juntos, espero que estejas orgulho.

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

A Governança Colaborativa e a E-Governance na Administração Local

A Governança Colaborativa e a E-Governance na Administração Local – Estudo de Caso dos 308 Municípios Portugueses, é um estudo que pretende dar resposta à questão de partida: qual é o impacto que a Governança Colaborativa tem na E-Governance e de que forma esta afeta a administração local. Com este estudo pretende-se perceber se estes instrumentos podem ser utilizados para aproximar os cidadãos do processo de formulação e implementação de políticas públicas, ao nível local, cooperando com a administração local de forma ativa.

Para tal, a presente dissertação foi dividida em duas secções. Na primeira secção é feita uma apresentação de natureza teórica que define, enquadra e conceptualiza os principais conceitos trazidos à colação nesta dissertação, por forma a criar uma sustentação teórica para a segunda secção, de natureza prática. Nesta segunda secção, é clarificada a metodologia utilizada no estudo de caso e na análise prática e são discutidos os resultados obtidos através desta. Além da realização de um estudo de caso, elaborado através da aplicação de um inquérito à população em geral, foi também realizada uma análise cluster, através da análise dos websites dos 308 municípios portugueses.

Palavras-chave: E-Governance; Governança Colaborativa; Administração Pública; Administração Local; Municípios

ABSTRACT:

Collaborative Governance and E-Governance in Local Administration

Collaborative Governance and E-Governance in Local Administration – Case Study of the 308 Portuguese Municipalities, is a study whose intention is to answer to the question: which is the impact of Collaborative Governance in E-Governance and how does it affect local administration. The aim of this study is to understand if these instruments can be used to approach citizens to the process of formulations and implementations of public policies, at a local level, cooperating actively with local administration.

To achieve this, the dissertation was divided in two sections. In the first section, a theoretical presentation is laid out to define, frame and conceptualize the main concepts discussed in this dissertation, in order to create a theoretical basis for the second section of practical nature. In this second section, the methodology used in the case study and in the analysis is clarified and the results obtained are discussed. Besides the case study, developed through the application of a survey destined to the general population, a cluster analysis was also conducted through the analysis of the websites of the 308 Portuguese municipalities.

Keywords: E-Governance; Collaborative Governance; Public Administration; Local Administration; Municipalities

ÍNDICE

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS	9
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	10
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	16
1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL NA ÓTICA DA GOVERNAÇÃO LOCAL.....	16
1.1. O conceito de Administração Pública e os modelos de governação	16
1.1.1. As reformas na Administração Pública Portuguesa	20
1.2. A Administração Local Portuguesa.....	24
1.3. Desafios Contemporâneos da Administração Pública Portuguesa.....	27
1.3.1. Desafios Contemporâneos da Administração Local	30
2. AS RESPOSTAS AOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
2.2. A Governação Multinível.....	35
2.2.1. A Governação Multinível na Administração Local Portuguesa	38
3. COLLABORATIVE GOVERNANCE	40
3.1. Conceptualização do termo e definições.....	40
3.2. Principais Modelos e Boas Práticas	44
3.3. A Cooperação Intermunicipal.....	48
4. E-GOVERNANCE	56
4.1. E-Government.....	58
4.2. Adoção e Implementação do e-government	63
4.3. Desafios na Implementação e Adoção do e-government.....	67
4.4. Modelos e Boas Práticas.....	68
4.5. O E-Government em Portugal:	71
4.6. A Estratégia de Transformação Digital da AP para 2021-2026.....	72
4.7. Comparação da Adoção do e-government em Portugal com outros Países.....	73
CAPÍTULO II – METODOLOGIA	78
1. METODOLOGIA.....	78
1.1. Modelo Teórico Inicial	79
1.2. Estudo De Caso: O Impacto da Collaborative Governance e da E-Governance na Administração Local Portuguesa	81
1.2.1. Apresentação e Discussão de Resultados	83
1.3. Análise Cluster da Maturidade da E-Governance Em Portugal	85
1.3.1. Apresentação e Discussão de Resultados	88
CONCLUSÕES.....	94
BIBLIOGRAFIA	98
ANEXOS	102

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

Tabela 1: Definições de Administração Pública e respetivos autores	17
Tabela 2: Síntese das reformas/inoações na AP em Portugal	22
Tabela 3: Indicadores de descentralização.	25
Tabela 4: Fatores explicativos da emergência das redes de governação	32
Tabela 5: Resenha de definições de Governança Colaborativa apresentadas pela literatura	41
Tabela 6: Origens da Governança Colaborativa	42
Tabela 7: Fatores "gatilho" da Governança Colaborativa	43
Tabela 8: Dimensões e respetiva descrição do modelo de Ansell e Gaesh	45
Tabela 9: Posicionamentos teóricos - Cooperação Intermunicipal	50
Tabela 10: Dimensões da cooperação intermunicipal	52
Figura 1: Modelo de análise da IMC de Hulst e van Montfort	53
Tabela 11: Definições de e-government	58
Tabela 12: Fatores potenciadores e limitadores da adoção do e-government	60
Tabela 13: Os 8 tipos de e-government	62
Tabela 14: Modelo de implementação de e-government de Layne e Lee (2001)	63
Tabela 15: Modelo de fases de implementação do e-government de Huang	64
Tabela 16: Resultados obtidos no estudo de Andersen et al. (2010)	65
Tabela 17: Desafios na implementação e adoção do e-government	67
Tabela 18: Os 5 desafios do e-government segundo Meivanti et al. (2018)	68
Tabela 19: Resenha histórica das iniciativas de e-government em Portugal	71
Figura 2: Comparação do EGDI de 28 países em 2020	74
Figura 3: Comparação do nível de e-participação numa seleção de países	75
Gráfico 1: Percentagem de indivíduos que utilizaram a internet	76
Gráfico 2: Utilização da internet para interação com autoridades governamentais	77
Figura 4: Modelo teórico inicial	79
Fonte: Autoria própria.....	79
Figura 5: Modelo Final	84
Quadro 1: Quadro de avaliação dos sites dos municípios	86
Fonte: Autoria própria.....	86
Tabela 20: Síntese dos dados estatísticos recolhidos	87
Fonte: Autoria própria.....	87
Tabela 21: Distribuição do Cluster	88
Tabela 22: Avaliação da Dimensão Informação	88
Tabela 23: Avaliação da Dimensão Comunicação	89
Tabela 24: Avaliação da Dimensão Serviços	89
Tabela 25: Avaliação da Dimensão Participação	90
Tabela 26: Avaliação da Dimensão do Website	90
Figura 6: Sumário do Modelo	91
Figura 7: Inputs que revelaram maior importância para a análise	92
Tabela 27: Identificação das variáveis correspondentes aos inputs	92
Anexo 1: Afirmções do questionário e respetivas dimensões	102
Anexo 2: Definição das variáveis do Modelo Teórico inicial	105
Anexo 3: Níveis de avaliação por parâmetros dos sites dos 308 municípios	2

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AP – Administração Pública

AL – Administração Local

AM – Área Metropolitana

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

CCDRs - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CIM – Comunidade Intermunicipal

CRoSAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

CGR - *Collaborative Governance Regime*

CTIC - Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na AP

DGAE - Direção Geral da Administração e do Emprego Público

EGDI - índice de desenvolvimento do *e-government*

IMC – Cooperação Intermunicipal

NPM – *New Public Management*

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo compreender qual o impacto que a Governança Colaborativa tem na E-Governance e por sua vez qual o impacto desta para a administração local. Para isto, foi realizado um estudo de caso através da aplicação de um inquérito à população em geral, bem como a realização de uma análise cluster elaborada através da análise dos websites dos 308 municípios portugueses.

A dissertação será dividida em dois capítulos: um primeiro capítulo de matriz teórica no qual se pretende destacar, conceptualizar e enquadrar todos os conceitos, modelos e teorias relevantes para a compreensão destes estudos; e um segundo capítulo de índole prática, no qual se expõe a metodologia utilizada no estudo de caso e na análise prática e se apresentam e discutem os resultados obtidos.

Ao longo Capítulo I será desenvolvida uma revisão bibliográfica que se inicia com Administração Pública em Portugal (1.). Sendo esta uma dissertação que tem como objeto de estudo a Administração Local, será primeiramente exposto e analisado o conceito de Administração Pública, assim como os modelos de governação, pontos fundamentais para compreender o objeto de estudo, que serão apresentados a partir de uma perspetiva que acompanha a sua progressão ao longo de cerca de 50 anos (1.1.).

No ponto (1.2.), serão tidas em linha de conta as reformas que a Administração Pública Portuguesa foi sofrendo ao longo do século XX, como consequência do acompanhamento das alterações que aconteceram na Administração Pública neste mesmo período (expostas no ponto 1.1.). Por conseguinte, este ponto ocupa-se de duas questões: em primeiro lugar, será apresentada uma visão histórica da Administração Pública Portuguesa no século XX, à qual se seguirá uma exposição das reformas implementadas nos últimos 20 anos. Este ponto será em grande parte sustentado nos estudos levados a cabo por Tavares (2019), com particular relevo para o seu trabalho *Administração Pública Portuguesa*, e por Teles (2021), nomeadamente na sua contribuição para o volume *European Perspectives For Public Administration*, capítulo 8, no qual retrata a Administração Pública em Portugal. Estes são autores de referência na área da administração pública, situação que se confirma pelo seu reconhecimento internacional e pelo vasto leque de publicações, nas quais se incluem os trabalhos desenvolvidos com outros autores internacionais.

O ponto seguinte (1.3.) é dedicado à Administração Local Portuguesa. Num momento inicial procura-se fazer um enquadramento da Administração Local, que,

conforme exposto pela Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), se insere como parte da Administração Autónoma. A mesma entidade, reconhece que a Administração Local segue um modelo organizacional misto, que contém a matriz da Administração Direta e da Administração indireta. Sobre o seu universo, a DGAEP estabelece que deste fazem parte as autarquias locais (municípios, freguesias e entidades intermunicipais), as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, as associações de fins específicos de municípios e freguesias e ainda as empresas locais. Associados à Administração Local surgem os conceitos de descentralização e de modernização, que, neste ponto, serão definidos e examinados na sua relação com a AL.

A primeira parte do Capítulo I, concluiu-se com a apresentação dos desafios contemporâneos da Administração Pública Portuguesa (ponto 1.4.), na qual se realçam ainda os desafios contemporâneos da Administração Local (ponto 1.4.1). De acordo com o exposto por Teles (2020, p. 449) a Administração Pública tem-se progressivamente tornado mais complexa e exigente ao longo do seu processo evolutivo. Daqui decorrem os novos desafios com os quais a Administração Pública se depara e aos quais é necessário dar respostas eficazes. Ao longo desta secção (1.4.) serão expostos aqueles que a literatura aponta como os principais desafios contemporâneos da administração pública, os mesmos serão apontados na presente secção, recorrendo a autores como Teles (2020), José Rego (2018) e Tavares (2019).

Quanto aos desafios contemporâneos da Administração Local, esta está sujeita sendo aos desafios da Administração Pública, uma vez que é parte integrante desta, destacando-se neste contexto da Administração Local a qualificação de recursos humanos e a digitalização. Crê-se que os desafios da AL surgem pela pluralidade de intervenientes que fazem parte do seu processo de governação e que exigem uma boa coordenação, assim como pelas alterações no seu contexto social e económico, a que estão constantemente sujeitos e que necessitam de uma resposta rápida e eficiente por parte destes. De acordo com Teles (2021), os desafios contemporâneos do poder local podem ser resumidos como “a redefinição do papel do poder local e da sua articulação com os demais níveis de governação” (p. 78). O autor reflete ainda sobre a evolução do panorama económico e social no qual atua o poder local, e através dos quatro pontos que identifica (alterações demográficas, melhoria no acesso a serviços e do poder de compra, expansão urbana e crescimento de infraestruturas, desertificação e despovoação de zonas do interior) avança os principais desafios que a governação local enfrenta.

A segunda parte do Capítulo I é dedicada às respostas aos desafios contemporâneos da Administração Pública e apresenta conceptualizações e reflexões sobre as redes de governação (2.1.), a governação multinível (2.2.) e ainda sobre a governação multinível na Administração Local Portuguesa (2.2.1.), abordagens que se apresentam como respostas às problemáticas e desafios com os quais a AP se tem confrontado. Sobre a governação multinível (2.2.), esta apresenta-se como um sistema de particular interesse para a administração local portuguesa, conforme aponta Teles (2021). Pela pluralidade de intervenientes da governação local, que se distribuem em níveis governativos distintos, é necessário recorrer a um modelo de governação que possibilite coordenar e guiar a atuação destes atores, com o objetivo de melhor levar a cabo as políticas públicas a nível local, como é o caso da governação multinível.

O ponto 3 do Capítulo I é dedicado à *Collaborative Governance*, começando por apresentar uma conceptualização do termo e definições (3.1.). A governança colaborativa é apontada como uma forma de resolução dos problemas de gestão e de políticas públicas. De acordo com o definido por Ansell e Gaesh (2008), a governança colaborativa é:

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets (pp. 544-545).

Desta definição, os autores retiram seis critérios que, na sua ótica, são fundamentais à governança colaborativa: a) o fórum é iniciado por instituições ou agências públicas; b) os participantes incluem atores não estatais; c) os participantes envolvem-se diretamente no processo de tomada de decisão, não são meramente consultados pelas agências públicas; d) o fórum é formalmente organizado e reúne-se coletivamente; e) o fórum procura tomar decisões por consenso; f) o foco da colaboração é na gestão pública ou nas políticas públicas (p. 544). Para além dos já mencionados Ansell e Gaesh (2008), serão chamados à colação outros autores, como Vignieri (2020) ou Emerson e Nabatchi (2015), cujos contributos são também importantes para a compreensão do conceito de governança colaborativa e a sua aplicação.

De seguida, são expostos os principais modelos e boas práticas (3.2.), destacando os modelos apresentados por Ansell e Gaesh (2008) e Emerson e Nabatchi (2015). Recorre-se ao trabalho de Silvia (2011), para estabelecer de formas sintetizada as

melhores práticas para a liderança de estruturas de colaboração governativa, bem como quais as principais características que um bom líder para estas estruturas deverá possuir. São ainda apresentados os estudos de caso realizados por Ansell e Gaesh (2008) e Douglas et al. (2020).

Concluiu-se esta secção com a apresentação da Cooperação Intermunicipal (3.3.), que foi potenciada graças às evoluções que ocorrem nos últimos 50 anos, em particular o aumento da escala de produção de serviços públicos, de forma a responder às exigências dos cidadãos, a desertificação de algumas regiões e a crescente mobilidade populacional.

O Capítulo I concluiu-se com uma exposição sobre a E-Governance (4.). Começa-se por estipular que a E-Governance se tornou uma ferramenta importante, como reflexo das tendências da época: as tecnologias da informação e comunicação começaram a ser introduzidas na sua atuação de organizações e estruturas e a governação não é exceção. Posto isto, procede-se à definição do que é E-Governance: a prática e aplicação das tecnologias da informação e comunicação na governação, com o objetivo de proporcionar serviços governamentais ao público em geral de forma eficiente, fácil e transparente (Goel, 2020, pp. 36-38). É, de seguida, apresentada uma distinção entre os termos *e-Governance* e *e-government*, devido à ampla utilização de ambos termos, bem como uma exposição sobre o *e-governemnt*, na qual se incluiu uma tabela que compila um conjunto de definições de *e-Government* (Tabela 11). De acordo como Fang (2002), estes conceitos são distintos, na medida em que o autor considera que a *e-governance* vai para além do escopo do *e-government*. O autor inclui no conceito de *e-governance* o governo, a participação dos cidadãos, partidos políticos e organizações, funções parlamentares e judiciais, ao passo que o *e-government* apresenta um horizonte mais reduzido, tratando-se da prestação de informação e serviços através de meios eletrónicos.

No ponto 4.3. são evidenciados os desafios de implementação e adoção do *e-government*, para os quais foram elaboradas tabelas síntese com base no exposto por Sun et al. (2014) e Meiyanti et al. (2018), Tabela 17 e Tabela 18, respetivamente.

A este ponto, segue-se a exposição dos modelos e boas práticas (4.4.) de *e-government*, tendo-se em consideração o modelo proposto por Sun et al. (2014), bem como cinco casos de sucesso (Hong Kong, a cidade de Nova Iorque, Praga, Seoul e Singapura) apontados por Manahoran et al. 2020, (pp. 4 - 7).

Procede-se, posteriormente, a uma reflexão sobre o *e-government* em Portugal (4.5.), partindo de Bilhim e Neves (2007) que atribuem ao governo local a responsabilidade da implementação e desenvolvimento do *e-government*, pelo seu papel

de gestão do território, e pela sua relação com as comunidades e identificação das suas necessidades. Na Tabela 19, é apresentada uma resenha histórica das iniciativas de *e-government* em Portugal, que tem por base o trabalho realizado por Bilhim (2007), Cardoso (2012) e Gomes (2018). É ainda apresentada neste capítulo uma exposição sobre a Estratégia de Transformação Digital da AP para 2021-2026 (4.6.), apresentada pelo Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na AP (CTIC), e ainda uma comparação da Adoção do *e-government* em Portugal com outros países (4.7.).

No Capítulo II, começa-se por descrever a metodologia da investigação desenvolvida, o posicionamento metodológico adotado e os procedimentos seguidos na pesquisa prática desenvolvida. Esta pesquisa tem como objetivo dar resposta à questão de partida: compreender qual é o impacto que a Governança Colaborativa tem na *E-Governance* e de que forma esta afeta a administração local, procurando perceber se estes instrumentos podem ser utilizados para aproximar os cidadãos do processo de formulação e implementação de políticas públicas, ao nível local, cooperando com a administração local de forma ativa.

O posicionamento metodológico adotado nesta pesquisa é maioritariamente quantitativo, pois esta lógica de investigação permite, de forma objetiva e tendo por base a recolha de dados estatísticos, formular generalizações criadas a partir da amostra de dados tratados. A par disto, foi ainda realizada uma pesquisa qualitativa para a análise cluster, desenvolvida através de uma extensiva análise dos 308 sites oficiais dos municípios portugueses, da qual resultam dados qualitativos, tratados através de um modelo de equações estruturais.

CAPÍTULO I – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

1. A Administração Pública em Portugal na ótica da governação local

1.1. O conceito de Administração Pública e os modelos de governação

O objeto de estudo da presente dissertação é a Administração Local Portuguesa. A Administração Local só pode ser entendida do seio da Administração Pública (AP), de tal modo importa compreender o que se entende por AP, bem como os modelos de gestão e organização pela qual se rege, numa perspetiva evolutiva e abrangente de cerca de 50 anos de evolução.

Na obra *The Public Administration Theory Primer* (2012), Frederickson et al. afirmam que “*the elemental features of public administration permeated social development; indeed, it is argued that civilization requires the elemental features of public administration*” (Waldo 1946, 1956; Wildavsky 1987; Douglas and Wildavsky 1982, pp. 1-2), o que nos leva a considerar que a Administração Pública está presente na sociedade desde os seus primórdios, ainda que não fosse pensada e reconhecida com o nome que atualmente lhe atribuímos. Por conseguinte, devemos compreender quais são estas características elementares referidas, tendo por base os estudos de Max Weber, enumeram-se de seguida: 1) base de autoridade formal que reclama obediência; 2) leis e regras, intencionalmente estabelecidas, que se aplicam a todos; 3) esferas específicas de competência individual, que incluem diferenciação de tarefas, especialização, expertise e profissionalização; 4) organização de pessoas em categorias de acordo com a especialização; 5) coordenação por hierarquia; 6) continuidade através de regras e registos; 7) a organização é distinta das pessoas que a compõem e que ocupam cargos nela; 8) desenvolvimento de tecnologias organizacionais particulares e específicas (Frederickson et al., 2012, p. 2).

Administração Pública enquadra-se no campo da administração, na literatura encontramos definições que têm sido utilizadas no decorrer dos estudos que têm sido realizados, das quais se destacam as principais seguidamente enunciadas na Tabela 1:

Tabela 1: Definições de Administração Pública e respetivos autores

Autor	Definição
Woodrow Wilson	“Public Administration is detailed and systematic execution of law. Every particular application of law is an act of administration.” “Administration is the most obvious part of government; it is the government in action; it is the executive, the operative, the most visible side of the government.”
L.D. White	“Public Administration consists of all those operations having for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy.”
Pfiffner	“Public Administration consists of doing the work of the government whether it be running an X-ray machine in a health laboratory or coining money in the mint... Public Administration consists of getting the work of government done by coordinating the efforts of the people so that they can work together to accomplish their set tasks.”
H.A. Simon	“By Public Administration is meant in common usage, the activities of the executive branches of the national, state and local governments.”
Eugene McGregor	“The term public administration is reserved to denote the generation of purposive public action whose success depends on reconciling the competing demands of administrative operations, democratic governance and public solving.”
James W. Davies	“Public Administration can be best identified with the executive branch of a government.”

Fonte: Adaptado de Marume (2016).

Considerando as definições apresentadas pela literatura, podemos então entender AP como a ação do governo, relativo ao campo executivo que visa a prossecução do serviço público. É a conjugação do campo legal com o campo político, através da execução, com o objetivo basilar da prossecução do interesse público.

Importa agora compreender os principais modelos de governação que estão na origem na AP como a conhecemos hoje, estas teorias permitem-nos compreender aspetos fundamentais da AP, numa perspetiva holística e tendo em consideração a sua importância, destacamos a Burocracia, a *New Public Management* e a *Governance*.

Numa linha histórica, a Burocracia, acompanhou a AP como modelo dominante por mais de um século, conforme Tavares (2019), a AP seguia um modelo burocrático, idealizado no século XIX, que influenciava a forma de estruturação dos serviços públicos. Neste modelo destaca-se os contributos de Max Weber, onde a racionalidade é o princípio basilar e a burocracia era fruto dessa racionalidade. Tavares (2019), enumera as

características da burocracia moderna de acordo com o modelo original de Max Weber: a) hierarquia clara (níveis mais baixos supervisionados por níveis superiores); b) hierarquia organizada de forma monocrática e com uma chefia; c) administração baseada em documentos escritos; d) regras estáveis, pormenorizadas e de fácil aprendizagem.

Ao considerarmos a AP como a sendo a ação do governo, é necessário reconhecer que a mesma acompanhou a evolução do papel do Estado. Na segunda metade do século XX, o papel do Estado tinha sofrido uma considerável evolução comparativamente à primeira metade, ocorreu a passagem de um Estado Liberal (com pouca intervenção e funções) para o chamado Estado Social. Esta mudança alterou radicalmente o papel do Estado, que passou a ter um vasto domínio de intervenção, o que conseqüentemente levou a um aumento das funções do Estado e por conseguinte da AP. É nesta altura, que se verifica que o paradigma vigente (burocracia), falhava em dar resposta às novas necessidades e surge um novo modelo de governação, a *New Public Management*.

A *New Public Management* (NPM), surge conforme refere Tavares (2019), neste panorama de aumento das funções do Estado, que tinha agora de dar resposta a novas necessidades e com uma maior exigência de qualidade, que acompanhava uma expansão do comércio e dos serviços, e em que a burocracia se começou a associar à ineficiência.

É neste contexto que surge a NPM, Osborne (2006) realça os aspetos fundamentais da *New Public Management*: a) fornece um novo Modelo de Gestão e Administração Pública; b) providencia suporte para a análise e avaliação da evolução de políticas públicas; c) pode fornecer um modelo que permita modernizar o papel do setor voluntário na prestação de serviços públicos; d) permite reconhecer a legitimidade da inter-relação dos processos de formulação e implementação de políticas públicas e as prestação de serviços; e) define os desafios contemporâneos da Gestão e Administração Pública no setor dos serviços públicos; f) fornece uma estrutura conceptual a partir da qual se pode desenvolver teorias e pesquisas sobre Gestão e Administração Pública (p.384).

A NPM, conforme Tavares (2019) e Teles (2020), é um modelo que vai procurar aplicar ao setor público as melhores práticas do setor privado, tipicamente instrumentais e racionais, e que desencadeia uma onda de reformas na AP que buscam a sua modernização e eficiência, a desmaterialização, o aumento da qualidade dos serviços prestados, a procura pela transparência e pela responsabilização. Este modelo assenta numa lógica de delegação de competências, que conforme Teles (2020), promoveu a criação de agências, com autonomia financeira e administrativa, nas quais o Estado delega

competências, seguindo uma abordagem lógica e racional, uma lógica de mercado, que almejava uma prestação de serviços mais eficiente e com maior qualidade.

Este modelo, considerado pós-Weberiano¹ pela literatura, enquadra-se na teoria da Gestão Pública, e tem sido alvo de inúmeros estudos ao longo da sua existência, sendo amplamente estudado e difundido nas disciplinas de AP, reconhecendo-se a sua importância para a área “(...) *since the early 1990s the principles approach seems to have entered something of a new golden age. Much of this newfound attention is associated with the rise of New Public Management (NPM)*” (Frederickson et al., 2012, p. 255). Adiante veremos de que forma este modelo afetou a AP Portuguesa.

Por fim, a *Governance*, é um modelo de governação que surge numa época de maior desenvolvimento da sociedade, de acordo com Kettl (2000), “*Governments have become less hierarchical, less centralized, and more willing to delegate considerable grants of policymaking power to the private sector*” (Frederickson et al., 2012, p. 261). Tendo em consideração a pluralidade de atores que a NPM integrou, desde a emergência das agências à inclusão do setor privado e terciário na esfera da AP, a *Governance*, apresenta uma abordagem holística para a interação da pluralidade de atores na AP.

Considerando a perspetiva de Rhodes (1997), podemos identificar como aspetos principais deste modelo: a) a independência de uma organização face às restantes através dos seus recursos; b) para atingirem os seus objetivos as organizações devem partilhar recursos; c) as alianças afetam o processo de tomada de decisão das organizações, pelo que deve existir critério nas alianças de forma a que as alianças não se tornem um problema; d) a parte dominante da aliança estabelece uma estratégia com regras definidas para regular o processo de troca; e) a variação no grau de discricção da aliança varia consoante o objetivo e o poder potencial da aliança (p.4).

A definição apresentada por Frederickson et al. (2012), é de particular importância, uma vez que os modelos de colaboração na AP e a governação multinível têm os seus pilares primordiais na abordagem apresentada:

The third approach, and the one we believe most promising, is to treat governance as the attempt to understand the lateral and institutional relations in administrative agencies in the context of the disarticulated state (Frederickson 1999b). This

¹ “The development of post-Weberian organization theory traces to the 1960s and the work of James Thompson, Herbert Simon, James G. March, Anthony Downs, William Buchanan, Gordon Tullock, Vincent Ostrom, and others.” (Frederickson et al., 2012, p. 68).

approach is bounded by and anchored to the recognition that jurisdictional boundaries are less meaningful to the practical necessities of effective policy implementation (pp. 262-263).

Em suma, estes são os principais modelos de governação da AP que nos permitem ter uma visão mais compreensiva da mesma na atualidade, as reformas introduzidas por estes modelos moldaram a estrutura e funcionamento da AP.

1.1. As reformas na Administração Pública Portuguesa

Conforme o exposto anteriormente, verificou-se na AP ao longo do século XX um processo evolutivo, com alterações nos paradigmas que regem a sua atuação, a AP Portuguesa acompanhou essas alterações, tendo sofrido uma série de reformas.

De seguida será feita uma resenha histórica do século XX da AP Portuguesa e num segundo momento uma descrição das reformas implementadas nos últimos 20 anos. Esta resenha recairá, sobretudo nos estudos de Tavares (2019), em particular da sua obra *Administração Pública Portuguesa*, e de Teles (2021), com enfoque na obra *European Perspectives For Public Administration*, em especial no capítulo 8 da mesma que é da responsabilidade do autor e retrata a administração pública em Portugal. A importância destes autores na área da administração pública é inegável pelo seu reconhecimento internacional na área e confirmado pelo seu vasto leque de publicações, inclusive com outros autores internacionais.

Pereira (1991), define o estatuto de poder local português como de relativa autonomia – que na definição apresentada por Stoker (1991) é um modelo que atribui autonomia às autoridades locais, sem alienar o Estado nacional, ou seja, atribui liberdade às autoridades locais dentro de um quadro de poderes e deveres previamente definido (p. 6).

Tavares (2019), faz uma extensiva análise à evolução do panorama da AP portuguesa, no pós 25 de abril de 1974 até à atualidade. Para o autor a AP tem que ser vista tendo em consideração o Estado, não se podendo desassociar deste, a AP no pós 25 de abril apresenta deficiências e lacunas, explicadas pela recente democratização do país no pós ditadura. Em Portugal, conforme referenciado anteriormente, a AP assentava num modelo de governação burocrático, com a transição para um regime democrático, assistiu-se a um aumento considerável das áreas de intervenção do Estado. Neste período, Tavares (2019) retrata um período de crescimento de capital humano na AP, que associa

diretamente ao aumento de funções do Estado, ao programa de nacionalizações e à absorção de recursos humanos provenientes do processo de descolonização, e que ocorre até 2005. É durante este período que a NPM se difunde, sendo que na década de 90 na Europa são implementadas diversas reformas.

Tavares (2019), refere que em Portugal, a NPM teve o seu eco com a delegação de competências em institutos públicos, de acordo com o autor, em 1974 existiam em Portugal 22 institutos públicos, sendo que em 2002 contávamos com 440. O autor nota ainda que a criação de institutos públicos foi igualmente acompanhada pela criação de empresas públicas.

O autor reflete sobre os primórdios das reformas na AP, afirmando que “um traço característico da administração pública portuguesa é a adesão a modas” (p.53). Denunciando que Portugal seguiria os passos tomados pelos países europeus, assim em Portugal começa por surgir a crescente preocupação com a qualidade na AP, sendo que mais tarde se segue a preocupação com o cidadão e como a AP se relaciona com este e presta os seus serviços. Numa sumarização de 15 anos de reformas (1986-2001), Tavares (2019) afirma:

Várias tendências internacionais influenciaram este processo de reforma: cidadãos-clientes no centro da atividade da administração; atenção em missões e resultados, em detrimento do primado das regras, regulamentos e recursos; promoção da delegação de competências tendo em vista a maior participação dos colaboradores e outros interessados; estímulo às parcerias entre os três setores (público, privado e sociedade); e recurso a mecanismos de mercado por garantias de melhor serviço e não por razões meramente ideológicas ou orçamentais (p. 56).

Teles (2020), retrata que em Portugal, as reformas tiveram como principais preocupações a modernização, a eficiência e a aproximação aos cidadãos. Procurando-se a redução de custos, a direção por missão, o foco nos resultados, a simplificação administrativa, a descentralização e a promoção da qualidade dos processos e dos serviços, e o foco no cidadão.

No entanto, o autor reflete que estas reformas estiveram sujeitas a uma dicotomia entre a tradição legal - centralizadora - e a procura pela diminuição da distância entre a

AP e o cidadão, que à semelhança de outros países europeus significativamente centralizados, tem como principal fator a existência de um paradigma baseado no direito administrativo, focado em aspetos formais.

Outro autor que reflete nas reformas implementadas na AP é Bilhim (2021), onde efetua uma resenha dos últimos 20 anos de reformas, o autor identifica 5 princípios, segundo o qual, guiaram estas reformas: “o princípio da desburocratização; o princípio da aproximação dos serviços às populações; o princípio da participação dos interessados na gestão da administração pública; o princípio da descentralização; o princípio da desconcentração” (p. 4).

O autor reforça a busca pela eficiência e eficácia nos gastos, tendo em vista a diminuição da despesa pública, primando então pela procura do aumento da produtividade e ainda da qualidade dos bens e serviços prestados pelos serviços públicos aos cidadãos. É ainda salientado um “desassossego” que afetou a Administração Pública: o surgimento de processos de gestão privada, nomeadamente “alianças estratégicas, competências nucleares (core business); *Total Quality Management*; reengenharia de processos; liderança carismática, visionária, emocional; organizações em rede; (...)” (p. 5). Por fim, destaca ainda que “emergência de novas ideias sobre nova gestão, modernização e reforma cujos princípios orientadores são oriundos das teorias da administração: a Nova Gestão Pública, a Reinvenção da Governação, o Novo Serviço Público, Novo Estado Weberiano e a Nova Governança Pública (Guy & Rubin, 2015, p. 5).

Dos estudos de Bilhim (2021), Tavares (2019) e Teles (2020), conseguimos elaborar um quadro que nos permite sumarizar de forma simplificada os marcos principais das reformas e inovações implementadas na AP portuguesa, que aprestamos de seguida, na tabela 2:

Tabela 2: Síntese das reformas/inovações na AP em Portugal

Ano	Reforma/inovação
1992	Conselho Nacional de Qualidade
1993	Carta de Qualidade dos Serviços Públicos
1999	Criação da primeira Loja do Cidadão
2002-2005	Criação do SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública, com base nos princípios de Gestão por Objetivos de Drucker (1954).

2005	PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.
2006	Programa SIMPLEX ² – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa
2012	PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
2014	Agência para a Modernização Administrativa

Fonte: Autoria própria com base nos estudos de Bilhim (2021); Tavares (2019) e Teles (2020).

Sumarizadas as principais inovações/mudanças, é altura de avaliar estas reformas.

Teles (2020), na avaliação que efetua dos 45 anos de reformas, o autor afirma o seguinte:

Apesar da implementação da mudança, e sobretudo da institucionalização de novas práticas no setor público, em particular num contexto que é resultado de uma longa tradição de centralização e de cultura legalista, tende a ser relativamente lento, estes 45 anos de democracia testemunharam avanços significativos na simplificação administrativa, modernização, aproximação ao cidadão, melhorias na eficiência dos serviços públicos e responsabilização (pp. 446-447).

Teles (2020), destaca ainda, que “iniciativas recentes têm procurado a aproximação aos cidadãos e uma aposta em parcerias com o setor privado e terciário, visando a procura de estratégias para a criação e entrega conjunta de políticas públicas” (p. 446).

Tavares (2019), por sua vez, considera evidente o “progresso na desburocratização e simplificação do relacionamento entre a administração e o cidadão” (p. 64). Contudo, não deixa de notar que estes processos de mudança, em especial no setor público, tendem a ser morosos, receando que não seja possível aceder de forma precisa até que ponto estas alterações contribuíram para alterar a conotação negativa associada à burocracia, e de que forma aproximaram o cidadão à AP.

No que concerne aos resultados destas reformas, Bilhim (2021, p.17) refere que as reformas levadas a cabo, nos últimos 20 anos, pelos três governos portugueses podem ser caracterizadas como reativas, fragmentárias e assimétricas, bem como imitativas por força da influência externa da União Europeia. O autor considera ainda que se não fosse

² “O SIMPLEX é o programa emblemático da política de modernização administrativa em Portugal.” Informação adicional pode ser encontrada em: <https://www.simplex.gov.pt/>

a ação da União Europeia e a pressão dentro dos limites nacionais, os governos mencionados não teriam levado a cabo as reformas implantadas.

1.2. A Administração Local Portuguesa

A Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), categoriza a AP em 3 grandes grupos: a Administração Direta do Estado; a Administração Indireta do Estado e a Administração Autónoma. Nesta categorização, encontramos a Administração Local inserida na Administração Autónoma - “Trata-se de entidades que prosseguem interesses próprios de pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com dependência a sua orientação e atividade”³. E, a DGAEP, reconhecendo que a AL segue um modelo organizacional misto, que contém a matriz da Administração Direta e da Administração indireta, considerando:

(...) serviços de administração direta (centrais e periféricos) e indireta (entidades públicas empresariais). A Administração Local (autónoma) é constituída pelas autarquias locais (pessoas coletivas de base territorial, dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações). A competência dos órgãos e serviços da Administração Local (autónoma) restringe-se também ao território da respetiva autarquia local e às matérias estabelecidas na lei.⁴

De acordo com a Direção Geral da Administração Local e do Emprego Público: “O universo da administração local é constituído pelas autarquias locais – municípios e freguesias, pelas entidades intermunicipais – áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, pelas associações de fins específicos de municípios e freguesias e pelas empresas locais” (DGAEP, n.d.)⁵.

Quando falamos em Administração Local, descentralização e modernização são dois conceitos que surgem associados imediatamente. Importa esclarecer estes dois conceitos na ótica da administração local.

³ Informação retirada de: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839&men=i>

⁴ Informação disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839&men=i>

⁵ Esta definição está disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/>

Iremos tomar como referência para definição de descentralização, a apresentada pelo Comité das Regiões, que se transcreve:

Entende por descentralização todas as medidas ao nível político que reforçam o papel dos órgãos infranacionais nos processos de decisão nacional e europeia e conduzem à transferência de competências do nível central do Estado para os órgãos de poder local e regional (p. 39).

No que concerne à modernização, a definição pode ser bem mais complexa, por um lado se recorrermos à Agência para a Modernização Administrativa (AMA), e ao Decreto-Lei n.º 73/2014, verificamos que a modernização administrativa se prende com uma série de medidas que visa dar resposta aos novos desafios da sociedade, com um conjunto de medidas que procuram a reengenharia, simplificação e melhoria de processos. Do Decreto-Lei n.º 73/2014, verificamos que estas medidas pretendem melhorar a forma como a AP se conecta com o cidadão e como responde às suas necessidades. Por outro lado, a AMA, aponta a simplificação como o elemento essencial da modernização administrativa portuguesa:

O eixo da Simplificação é a área nuclear do grande esforço de modernização administrativa em Portugal. Pressupõe um trabalho profundo na área da simplificação administrativa e regulatória, que resulta em procedimentos, processos e legislação mais simples, que, por sua vez, permitem ganhos evidentes na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e como estímulo à economia, entre outros benefícios (Agência para a Modernização Europeia, n.d.).

Teles (2021), afirma que Portugal se encontra num patamar de centralização que quando comprado a países europeus raramente encontra paralelo. De facto, o autor analisa vários indicadores que permitem avaliar o grau de descentralização, enumerados na tabela 3:

Tabela 3: Indicadores de descentralização.

Indicador	Portugal	Europa
------------------	-----------------	---------------

Percentagem do PIB efetuada por níveis de governo local	5,6% (valor de 2019)	Média de 15,5% (países da OCDE)
Percentagem da despesa pública efetuada ao nível local	12,6%	Média de 28,7%- OCDE e 33,4% - UE
Investimento Público	52% - sendo que 84,2% é financiado pelos fundos de coesão europeus	Média de 52%
Níveis de governação	1 só nível de governação (11 países)	2 ou mais níveis de governação (18 países)

Fonte: Adaptado de Teles (2021).

É ainda apresentado outro indicador, a presença e capacidade da administração pública nas diferentes regiões, sendo que o autor conclui que em Portugal, é na Área Metropolitana de Lisboa que se verifica a concentração de dois terços do valor total de compras de administração pública, facto que liga à concentração populacional nessa AM, de um quarto da população portuguesa.

Tendo em conta o supra observado, podemos concluir que Portugal não passa com distinção nos indicadores de avaliação do grau de descentralização, nas palavras de Teles (2021):

A posição remota ocupada por Portugal em todos os indicadores de descentralização e de comparação entre países não tem oscilado significativamente ao longo das últimas décadas, apesar da lista de competências e responsabilidades das autarquias ter vindo a aumentar (p. 19).

A descentralização tem sido uma preocupação das entidades europeias, que sugerem nos seus relatórios e diretrizes a importância da mesma e incentivam a sua concretização, destacando-se o Pareceres do Comité das Regiões (2013/C 139/08); (2006/C 31/01); (2006/C 115/03); (2000/C 156/09); (2006/C 115/09).

Com o propósito de facilitar este processo de descentralizar e acompanhar as tendências europeias, foi criada, a Comissão Independente para a Descentralização, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto. Esta Comissão tem 2 missões, a promoção de um estudo aprofundado sobre a administração local e a elaboração de um programa de desconcentração de entidades e serviços públicos.

A Comissão Independente para a Descentralização (CID), apresentou um estudo extensivo sobre a matéria do qual se realça a necessidade de reforçar o nível subnacional, para que este possa dar resposta a quatro fins:

- Racionalização do processo de tomada de decisões organizativas;
- Aprofundamento da democracia e da governação democrática;
- Formulação de políticas mais ajustadas à diversidade territorial existente;
- Melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos; (CID, 2019, p.18)

Vários aspetos, preocupações e propostas de ação são apresentadas neste relatório, que defende a descentralização como um processo gradual e faseado, mas necessário, que deve apostar num reforço das competências dos níveis subnacionais. Este processo de descentralização apresenta-se como um dos principais desafios contemporâneos da administração local.

Outro aspeto que importa considerar, no leque de desafios contemporâneos da administração local está relacionado com a limitação geográfica das suas competências e com a crescente rede de prestação de serviços e a partilha e gestão de recursos que ultrapassa aquilo que são as fronteiras geográficas dos municípios (Teles, 2021, p. 15).

Teles (2021), evidencia que cada vez mais esta busca pela prestação de serviços que satisfaça as necessidades dos cidadãos, ultrapassa as fronteiras daquilo que é a limitação geográfica dos municípios, mas também entre o setor público e o setor privado, o que o autor aponta como uma possível problemática, uma vez que, as áreas de atuação dos governos locais ainda se limitam às suas fronteiras, no entanto o que se verifica é o surgimento de uma vasta rede de prestação de serviços que é multiterritorial.

Importa então compreender qual o poder da Administração Local em Portugal, quais são as suas limitações, quais são as suas principais fragilidades e desafios e quais são os seus pontos fortes e possibilidades de evolução.

1.3. Desafios Contemporâneos da Administração Pública Portuguesa

A administração pública tem-se tornado mais complexa e exigente (Teles, 2020, p. 449). É neste contexto de evolução, complexidade e exigência crescente que a

Administração Pública se depara com novos desafios, que carecem de respostas eficazes. A literatura tem apontado os principais desafios contemporâneos da administração pública, os mesmos serão apontados na presente secção. Teles (2020), discorre sobre os desafios da administração pública portuguesa, que se enumeram: a) avaliação das políticas; b) gestão estratégica; c) mecanismos de descentralização; d) governação; e) gestão da informação e orçamentação; f) adjudicação pública; g) digitalização; h) envolvimento dos cidadãos; (p. 449). Para Teles (2020), estes são os aspetos cruciais, sendo que a digitalização e o envolvimento dos cidadãos, são para o autor os de maior importância, alinhando os desafios da administração pública portuguesa com as tendências europeias.

José Rego, Secretário-Geral da presidência do Conselho de Ministros durante 14 anos (2002-2016), publicou, em 2018, a obra *No centro do poder*. Na referida obra, o autor faz uma avaliação do contexto governativo e administrativo português, e considera a modernização da administração pública “um imperativo ineludível” (p. 99). José Rego identifica 5 medidas que considera necessárias para a modernização da AP: a) estabilizar e especializar os ministérios; b) qualificar e profissionalizar a AP numa cultura de avaliação das políticas públicas; c) prestar boas contas publicamente; d) obstar à atividade partidária dos dirigentes superiores de nível 1; e) estruturar um órgão de chefia da administração subordinado ao governo; (pp. 99-100).

Tavares (2019), reconhece a importância do programa Simplex +, considerando que proporcionou “avanços significativos na simplificação administrativa e na implementação da agenda digital” (p. 64). No entanto, afirma que “a reforma administrativa ficou sempre aquém das expectativas” (p. 65), existindo ainda muito a ser feito. Numa avaliação global, Tavares (2019), considera que as medidas implementadas foram fragmentadas, não sendo parte de uma estratégia ampla e holística.

No que concerne às medidas relativas à digitalização, Tavares (2019), considera que as foram ignoradas as boas práticas internacionais. O autor refere a título de exemplo o caso da Estónia e dos protocolos X-Road, protocolos estes que, de acordo com a descrição do autor, interligam de forma segura os serviços do setor público e privado, facilitando a troca de dados de forma segura e eficiente, garantindo a interoperabilidade dos serviços. Segundo Tavares (2019), a existência de semelhantes protocolos em Portugal permitiria a articulação de dados entre serviços da administração direta do estado, como as Finanças, Segurança Social, entre outros.

Outro aspeto focado por Tavares (2019), é a crescente exigência dos cidadãos. O autor considera que a posição que Portugal ocupa no *ranking* de governo digital europeu não traduz a realidade portuguesa e que, apesar dos aspetos positivos existentes a avaliação que realiza é “próxima de «um copo meio cheio»” (p. 67), a infoexclusão é um problema, destacando o papel fundamental dos Espaços do Cidadão no combate a este problema. Contudo, a transição de serviços para o digital é uma realidade que carece de mais medidas de apoio e suporte aos cidadãos para que a mesma seja feita de forma mais harmoniosa.

A necessidade crescente e fulcral de formação na área da administração pública é tomada em consideração por Tavares (2019) e por Teles (2020). Tavares (2019) fá-lo na ótica do nível profissional, focando a aquisição e desenvolvimento de competências (p. 83). Por sua vez, Teles (2020), destaca esta necessidade a nível académico, onde o autor identifica que o foco tem sido a melhoria da qualidade dos recursos humanos (p. 449), reflete sobre o que se tem feito em detrimento da pesquisa académica na área (p. 449), que considera ser igualmente relevante e necessário para a área (p. 451).

Tavares (2019), aponta a necessidade de aumentar o escopo de atuação da CReSAP⁶ “ao acompanhamento, à avaliação e à auditoria das nomeações de dirigentes intermédios” (p. 92), tendo em vista o aumento da transparência e do escrutínio. A liderança tem um papel cada vez mais importante não só na AP como em outras áreas, pelo que a meritocracia e sobretudo a transparência são de especial importância, em particular no setor público.

Tavares (2019), conclui que, com a fragmentação da prestação de serviços públicos através da externalização dos serviços, destacando o papel do setor privado, um dos principais desafios que se coloca passa pela coordenação dos diversos intervenientes na prestação destes serviços (p. 94). O autor evidencia ainda a necessidade de diversificação na prestação de serviços como resposta às exigências contemporâneas dos cidadãos, indispensável (p. 95), destacando a “recolha, tratamento e análise de grandes quantidades de dados” como meio de resposta eficaz (p. 95).

⁶ CReSAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, foi criada em 2011 pelo Decreto-Lei n.º 64/2011, com a principal missão de assegurar a transparência e independência na seleção e nomeação de candidatos a cargos de direção superior na AP, avaliando o mérito dos candidatos. Para mais informação consultar: <https://www.cresap.pt/>

1.3.1. Desafios Contemporâneos da Administração Local

Os municípios enfrentam vários desafios, seja pela pluralidade de intervenientes que comporta o seu processo de governação e que exigem uma boa coordenação, seja pelas alterações no seu contexto social e económico, nomeadamente as exigências dos cidadãos, a que estão constantemente sujeitos e que necessitam de uma resposta rápida e eficiente por parte destes. Não podemos esquecer, que sendo parte integrante da administração pública, a administração local está sujeita também aos desafios da primeira, e neste aspeto a qualificação de recursos humanos e a digitalização parecem-nos aspetos essenciais no leque de desafios da administração local. Na ótica de Teles (2021), sumariza-se os desafios contemporâneos do poder local por “a redefinição do papel do poder local e da sua articulação com os demais níveis de governação” (p. 78). Teles (2021), reflete sobre a evolução do contexto económico e social, no qual atua o poder local:

1. Alterações demográficas: crescimento populacional e migração da população para o litoral e para centros urbanos (onde se localiza 60% da população); aumento da esperança média de vida; aumento da população envelhecida;
2. Melhoria no acesso a serviços (educação, saúde, proteção social) e do poder de compra;
3. Expansão urbana e crescimento de infraestruturas;
4. Desertificação e despovoação de zonas do interior;

É à luz deste contexto que o autor identifica 3 principais desafios da governação local, que na sua ótica vivenciou um período de transformação e adaptação - transferência de competências para as autarquias e reforço da autonomia – resultando na necessidade de as autarquias conseguirem estabelecer quadros institucionais de suporte e de governação, garantindo a coerência, implementação e sustentabilidade de estratégias supramunicipais (Teles, 2021, pp. 76-77). O segundo desafio apontado pelo autor relaciona-se com o envolvimento de atores não estatais (setor privado, voluntário, cidadãos, entre outros), fomentando a sua colaboração e participação, o que por sua vez cria desafios ao nível da responsabilização e transparência. Por fim, o autor realça a necessidade de criar instrumentos de apoio à decisão, monitorização e avaliação de políticas públicas.

Teles (2021), aponta ainda um desafio que decorre da política de coesão da União Europeia e que se foca na governação a vários níveis, que na ótica do autor, é um desafio para Portugal na medida em que é um país tradicionalmente centralizado.

2. As Respostas aos Desafios Contemporâneos da Administração Pública

Os vastos estudos da literatura têm vindo a concluir que a coordenação entre as agências governamentais, a estrutura governamental, o setor privado e a sociedade civil se têm tornado uma necessidade, de acordo com Bianchi et al. (2020), tendo em consideração os estudos de Osborne (2006); Bryson, Crosby & Bloomberg (2014); Stroker (2006) e Bogdanor (2005).

Bianchi et al. (2020), afirmam que *“Lack of coordination between the political and administrative levels in a single agency is a major cause of inconsistency in the provision of public services (p. xiii)”*, e identificam a inconsistência da formulação de políticas públicas e os *wicked problems*, como principais desafios da AP:

“Inconsistent policy design and unsustainable policy implementation are associated often with the use of an overly narrow, static and non-systemic view that is insufficiently robust for the dynamic complexity of the current spate of “wicked” social problems” (apud Eden, Jones, & Sims, 1983, p.xiii).

É neste contexto que surgem abordagens que tentam dar resposta às problemáticas e desafios que se colocam atualmente à AP, de seguida iremos expor algumas dessas abordagens.

2.1. As redes de Governação

Minassians e Roy (2020), propõem no seu estudo, que alinham com o de Cash et al. (2006), que não existe um único modelo que possa ser aplicado universalmente em todas as situações no que concerne às *“complexities involved with managing the interaction of actors operating in dynamic networks and various scales of Governance”* (p. 3). Desta forma, a proposta dos autores baseia-se numa abordagem dinâmica que conjuga um conjunto de abordagens que *“reflects the type of network and scale of players within the specific political, economic, and social context in which they operate and interact”* (p. 3). A esta abordagem atribuem o nome de *Adaptive Governance*.

Neste contexto, de acordo com Minassians e Roy (2020), surgem conceitos como *Network Governance*, que, socorrendo-se do estudo de Milward and Provan (2006), associam este fenômeno à “*hollowing-out of the state and the weakening capacity of governments to address complex social, political, and economic issues*” (p. 4).

Numa resenha inicial, Minassians e Roy (2020), identificam uma grande alteração no contexto de atuação dos administradores públicos, que associam à globalização a problemas de índole econômica, social, política e ideológica, que, por conseguinte, alteraram os contextos políticos, sociais e econômicos de atuação da AP, que se refletem sobretudo na transcendência por parte destes contextos daquilo que são as barreiras nacionais e regionais.

Os problemas estendem-se para além do escopo de soberania dos governos, estando os administradores locais sujeitos a um ambiente que se torna cada vez mais instável e imprevisível e que, portanto, requer dos mesmos uma grande capacidade de adaptação. Tal contexto de mutabilidade leva à reconsideração de paradigmas tradicionais de gestão pública, sobretudo das estruturas formais *top-down* e dos processos tradicionais (Minassians e Roy, 2020, p. 4). Da mesma forma, relacionam com o fenômeno da *network Governance*, como estando na origem da solução encontrada para muitos dos problemas e soluções atuais em contextos de multinível e várias escalas: *A major challenge facing public managers in tackling wicked social problems is the difficulty in conceptualizing the complex collective action issues that come into play when numerous state and social network actors are involved* (Minassians e Roy, 2020, p. 4).

Numa ótica explicativa dos fatores que estão na origem na emergência da *network Governance*, Minassians e Roy (2020), apontam as conclusões de vários estudos enumerados na tabela 4:

Tabela 4: Fatores explicativos da emergência das redes de governação

Autor(es)	Fator
Considine & Lewis, (2003)	“The rise of network governance emerged in response to coordination dilemmas experienced by multiactor systems aimed at making state, market, and societal partnerships more strategic.”

Campbell and Lindberg (1990)	“the ability of local governments to mobilize resources in pursuit of their goals is dependent upon the strength of the relationships that they have built with network actors. “
Rhodes (1997)	“the development and evolution of governance structures directly influence the interaction of state and nonstate actors. “
Rijke et al. (2012)	“the fit-for-purpose governance framework can become the alternative starting point for guidance to the decision makers.”
Powell, Koput, e Smith-Doerr, (1996); Forrer, Kee, and Boyer, (2014)	“networks are organizational alliances which are linked together through common goals and purposes.”

Fonte: Adaptado de Minassians e Roy, (2020).

Relativamente à estrutura das redes de colaboração, Minassians e Roy (2020), ressaltam que cada rede é distinta, e tende a refletir diferentes níveis de envolvimento dos participantes. Tendo por base esta proposição, os autores identificam dois tipos distintos de redes, com base nos níveis de envolvimento dos seus participantes:

1. Redes horizontais: relações entre participantes são relativamente simétricas – redes mais abertas que encorajam a ampla participação de atores estatais e da sociedade civil, operando em multiníveis.
2. Redes verticais: interação entre os participantes tende a ser formalmente estruturada – redes que tendem a ser de participação restringida a atores formais e que limitam o envolvimento da participação dos cidadãos; processos governamentais formais; favorece a influência das agências do setor público. (Minassians e Roy, 2020, p.7)

Considerando os benefícios das redes de colaboração previamente apresentados, bem como a distinção entre redes verticais e horizontais, Minassians e Roy (2020) identificam determinados aspetos que são de particular importância quando se pretende compreender as redes de colaboração: escala, tamanho e escopo das redes e organizações. Estes aspetos resultam na identificação de quatro tipos de sistemas de governação, por Minassians e Roy (2020), que se enumeram de seguida:

1. *Monocentric Governance*: De acordo com Kooiman, (2003), numa rede de *monocentric governance*, o Estado é o centro de autoridade e de poder político. Pierre e Peters (2000), descrevem este sistema: Abordagem *top-down*; o Estado define a agenda, os problemas sociais e mobiliza os recursos tendo em vista a implementação da política; unidades políticas formalmente organizadas e institucionalizadas e definidas de forma clara por enquadramentos constitucionais e legais. Minassians e Roy (2020), apontam como principais fragilidades o facto de grandes entidades governamentais apesar de possuírem os recursos e capacidade para dar resposta aos problemas sociais, contém faltam de agilidade para responder rapidamente, podendo aparentar distantes e indiferentes às necessidades dos cidadãos.

2. *Polycentric Governance*: Minassians e Roy (2020) *apud* Ostrom, (1962, p.831), descrevem este sistema como vários centros de tomada de decisão que são formalmente independentes uns dos outros. Formas policêntricas de governação podem fazer uma distribuição mais eficiente dos recursos para as necessidades das comunidades em comparação com formas de poder centralizado (Ostrom, Tiebout e Warren, 1961). Ostrom (2010), afirma que os sistemas policêntricos se caracterizam por múltiplas autoridades que governam em escalas diferentes. Schaap (2005), adverte que em casos em que exista sobreposição de jurisdições, sem que exista uma distinção clara e coerente das funções, podem gerar-se conflitos de objetivos e ações entre as entidades.

3. *Multilevel Governance*: de acordo com Minassians e Roy (2020), o conceito de governação a vários níveis, manifesta o que o foi designado por *tri-level policy administration*, enfatizando o papel de organizações internacionais e a sua influência nos governos nacionais. Os autores, identificam outras perspetivas bibliográficas - Hooghe & Marks (2003); Marks (1993) e Pierre (2000) – que na sua abordagem focam o papel de atores domésticos na arena política internacional. Pelos estudos de Young and Horak (2012), identificam-se 2 dimensões da governação a vários níveis: a) interação entre diferentes níveis de governos e decisores políticos – foca-se no papel que os vários atores, nos vários níveis de governo, desempenham na coordenação e cooperação, e na implementação e formulação de políticas. Neste sistema, a literatura defende que “*devolution of responsibilities down to the localities will afford them greater levels of autonomy, creativity, and flexibility*” (p. 10); b) a segunda dimensão relaciona-se com o

envolvimento de atores não estatais na moldagem da formulação de políticas e na implementação. “*This bottom-up approach emphasizes policy making initiated by actors operating at the grass-roots level*” (Minassians e Roy, 2020 *apud* Agranoff 2004, p. 10). É ainda de notar que “*it has become increasingly important to focus on the interaction between informal actors as well as the scale and scope of their activities in addition to the traditional roles played by formal institutions*” (Minassians e Roy, 2020, *apud* Fawcett and Marsh, 2017, p. 10), o que tem fomentado o envolvimento de atores não governamentais (cidadãos, grupos organizados de cidadãos, setor privado) em atividades políticas anteriormente restringidas a atores governamentais.

4. *Adaptive Governance*: Minassians e Roy (2020), constataam que a *adaptive governance* tenta examinar a interação entre atores, organizações e instituições, que atuam em vários níveis do estado e da sociedade, de forma a encontrar uma solução inovadora para problemas e assuntos emergentes. Esta abordagem foca-se nas bases socioeconómicas e institucionais da governação multinível. Nesta abordagem, os atores envolvem-se num processo de aprendizagem contínua, que procura compreender quais as políticas e estratégias que podem obter melhores resultados. Distingue-se ainda os atores formais que, frequentemente, operam em organizações estatais que são regidas por diretivas rigorosas e processos rígidos, ao passo que os atores de redes não governamentais estão mais familiarizados com a aprendizagem adaptativa (Minassians e Roy, 2020, p.11).

2.2. A Governação Multinível

Dos 4 tipos de sistemas de governação identificados por Minassians e Roy (2020), existe um sistema que é de particular interesse para a administração local portuguesa, como identificado por Teles (2021), a *Multilevel Governance*, isto é a governação multinível, que o autor aponta como sendo um dos desafios contemporâneos da administração local portuguesa.

Primeiramente será feita uma conceptualização deste conceito e de seguida iremos compreender as suas implicações na administração local portuguesa.

A governação multinível é um tema que tem sido amplamente estudado e abordado desde a sua primeira referência por Gary Marks, em 1993, associado à implementação de fundos estruturais, conforme referenciado por Horga, I., & Florian, G. L. (2011).

Múltiplos autores definem a governação multinível heterogeneamente, desde um conceito, uma teoria, um processo, um método, uma ferramenta, entre outros. Será, então, feita uma análise à literatura já existente, tendo em conta diferentes autores e a definição por eles proposta.

De forma a entender o funcionamento da governação a vários níveis, serão enunciadas as suas 5 dimensões e alguns aspetos a ter em consideração, definidos pela literatura, essenciais para a compreensão da governação multinível. Como nenhum paradigma é perfeito tendo em conta a racionalidade e a limitação do conhecimento humano, serão apontadas as limitações e principais desafios que lhe são atribuídos.

Hooghe e Marks, (2001), *apud* por Horga, I., & Florian, G. L. (2011), definem a governação a vários níveis como uma forma mais profunda de convergência e coordenação interterritorial, onde a coordenação remete para uma associação política apenas quando precisa ou necessária.⁷ Esta definição pode-se considerar limitativa na medida em que se foca apenas na dimensão territorial. Esta “forma de convergência e coordenação” pode potencializar a convergência interterritorial. Contudo, o seu uso pode trazer benefícios para a coordenação interinstitucional, reduzindo a hierarquização e melhorando a estrutura “*Top Down*”, promovendo assim uma maior eficiência.

Antonopulos, (2009), apresenta uma definição mais holística de governação multinível, ao englobar no conjunto de intervenientes os profissionais e atores locais e regionais, mas também o que denomina de “cidadãos informados”, sendo que a governação multinível lhes permite expressar os seus pontos de vista. Stepheson, (2013), *apud* por Bilhim (2019), ao definir governação multinível vai ao encontro do anteriormente referido, tornando a definição mais ampla, afirmando que a mesma “é utilizada para fornecer uma noção simplificada do que é pluralista e altamente disperso onde múltiplos atores (indivíduos e instituições) participam, em vários níveis políticos

⁷ Hooghe and Marks, (2001) “a difference has been made when we talk about multilevel governance between a deeper form of cross-territorial convergence and coordination while the latter refers to ad hoc policy association “, citado por Horga, I., & Florian, G. L. (2011).

(do supranacional ao regional ou local. Surge como um arranjo vertical e modo de transmitir o envolvimento entre os níveis nacional e internacional de uma autoridade”.

Por sua vez, Piattoni (2009), considera que a governação multinível “é um método, um processo, considerando o referido pelo Comité das Regiões, é o método e o processo para decidir e implementar políticas europeias de forma partilhada e eficiente”. O Comité das Regiões no *White Paper on Multilevel governance* define-a, na sua ótica, como sinónimo de ação coordenada das instituições supranacionais com as autoridades nacionais, regionais e locais, baseada na parceria e destinada a elaborar e implementar as políticas da UE.

João Bilhim (2019), considera que a governação a multinível “implica conceitos como compromisso e influência - nenhum nível de atividade é superior ao outro - o que acontece é uma dependência mútua através do entrelaçamento de atividades na formulação de políticas” (p. 86). Para o autor, a governação multinível “oferece-nos uma forma simplificada de compreender como é a formação de política europeia no dia-a-dia, em áreas políticas, se quisermos dividir a UE para obter uma secção transversal da atividade de governação” (p. 86).

Concluindo, o autor refere ainda que a governação multinível “implica a partilha das responsabilidades entre os diferentes níveis de poder e a participação dos principais stakeholders na gestão do ciclo de Política Pública” (p. 87). Esta será a mais holística das definições referenciadas, uma vez que para além de referir a multiplicidade de atores envolvidos e as relações entre si, adiciona conteúdos importantes como a questão do compromisso e influência, importante para compreender o funcionamento da relação entre os atores, a dependência entre os níveis de atividade, que permite compreender a natureza das relações na governação multinível, abandonando a possível ideia de existência de mais uma forma de hierarquização vincada e por fim a responsabilização que está subjacente aos intervenientes, onde todos os níveis de atividade têm a oportunidade de participar e contribuir mas também existe uma responsabilização associada a essa participação.

Por fim, resta referir a ligação intrínseca entre a governação multinível e o princípio da subsidiariedade, amplamente referenciada pela literatura. O princípio da subsidiariedade, segundo o definido pelos tratados da UE advoga que uma ação deve ser concretizada ao nível que melhor obtiver resultados para a realizar. Piattoni (2009), refere que o Livro Branco sobre a Governação multinível colocou fim aos conflitos gerados pelo princípio da subsidiariedade, sobre que atores têm legitimidade para decidir em que

aspetos, estabelecendo então que “a subsidiariedade implica que todos os níveis e atores devam estar simultaneamente envolvidos e estabelece uma correspondência efetiva entre a subsidiariedade e parceria”. Augustyn (2009) *apud* Horga, I., & Florian, G. L. (2011), afirma que a governação a vários níveis é “um mecanismo que opera de forma mais efetiva se conectado com o princípio da subsidiariedade”, definindo o princípio como “uma forma de tomada de decisão que acontece tão próxima dos cidadãos quanto possível.”

É possível reconhecer que existe uma correlação direta entre a governação a multinível e o princípio da subsidiariedade.

A governação a multinível pode ser utilizada de forma a reduzir a dicotomia entre a dimensão teórica e dimensão prática no processo de formulação e implementação de Políticas Públicas. Este mecanismo, pela pluralidade de intervenientes, iria permitir uma melhor conjugação das agendas, facilitando assim a definição dos problemas, bem como a entrada na agenda política. Deste modo, iriam de forma mais coerente ao encontro das reais necessidades dos cidadãos ao facilitar a comunicação e negociação entre todas as partes interessadas.

2.2.1. A Governação Multinível na Administração Local Portuguesa

Teles (2021), aborda a governação multinível na administração local, apontando o recurso à governação multinível ao nível local, como resultado de vários fatores: a) a concretização da decisão política ao nível local depende de consenso entre intervenientes na governação (a autonomia e discricionariedade apesar de elevada não é suficiente); b) a aptidão dos agentes políticos para reunirem instrumentos relevantes e para negociarem com níveis governativos centrais; c) pluralidade de intervenientes – eleitos locais, representantes municipais e intermunicipais, funcionários da administração descentralizada e desconcentrada do Estado, decisores políticos nacionais; d) necessidade de negociação e consenso entre os intervenientes.

Concluimos assim que a governação local exige, pela sua pluralidade de intervenientes em níveis governativos distintos, que se recorra a um modelo de governação que permita coordenar e guiar a atuação destes atores, tendo em vista uma melhor execução das políticas públicas a nível local, como é o caso da governação multinível.

A governação multinível do poder local comporta vários níveis governativos e como tal é afetada pelos processos de reforma da administração pública, mas também pela eficiência e estabilidade das instituições, alterações do seu contexto como a alteração dos padrões e desafios sociais, alterações institucionais e dos incentivos financeiros, afetam a capacidade da governação multinível e as políticas públicas locais (Teles, 2021, p. 79). Teles (2021), aponta 7 desafios das políticas públicas locais na ótica da governação multinível:

1. Volatilidade e instabilidade – as políticas públicas não persistem ao longo do tempo, o que afeta a capacidade de governação entre ciclos políticos.
2. Mudança de atores envolvidos na governação multinível (mudanças e reformas nas autoridades e organizações envolvidas);
3. Modelo de governação multinível português não se adequa ao nível regional: as responsabilidades na área regional está ao cargo da administração central desconcentrada ou da administração central, o poder dos agentes regionais é restrito;
4. Papel indefinido da cooperação intermunicipal: apesar da criação de 21 CIMs (Comunidades Intermunicipais) e 2 AM (Áreas Metropolitanas), o seu papel continua a ser limitado, sobretudo por questões orçamentais.
5. Sobreposição de atribuições entre estruturas e agências governamentais que resulta na duplicação de funções, contribuindo para a ineficiência;
6. Adequar as competências à diversidade municipal;
7. Desafios causados pelo envelhecimento da população, concentração em centros urbanos, despovoação das zonas rurais, desvalorização do seu capital natural e necessidade de competitividade económica nestas zonas;

Teles (2021), conclui que estes desafios enfatizam os problemas de escalas e capacidade das autarquias, existem claras diferenças e assimetrias entre municípios.

É neste contexto que consideramos que seja cada vez mais importa considerar as especificidades de cada município, não podendo ser implementado um modelo único para todos esperando que tenha resultados positivos, é necessário dotar os municípios de ferramentas que lhes permitam dar resposta às necessidades das suas comunidades, tendo em conta as suas especificidades, de forma mais eficaz, criando políticas públicas adequadas ao seu contexto de implementação.

3. Collaborative Governance

Bianchi et al. (2020), propõem uma estrutura onde se considere a governança colaborativa como ferramenta para resolução dos problemas de gestão e de políticas públicas, com o objetivo de demonstrar o valor desta abordagem. Bianchi et al. (2020), *apud* Bryson et al. (2014) e Stoker (2006), afirmam que:

(...) the importance of collaboration among government agencies and other partners, such as private organizations and nonprofits, is part of several streams of literature such as collaborative public management, multi-partner governance, joined-up government, public value management, or networked government (p. xiv).

De seguida será apresentada uma conceitualização da governança colaborativa, através das definições apresentadas pela literatura, bem como dos principais fatores que potenciam o estabelecimento de acordos de governança colaborativa e uma exposição das melhores práticas na área.

3.1. Conceptualização do termo e definições

Ansell e Gaesh (2008), definem governança colaborativa como:

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets (pp. 544-545).

Da definição apresentada por estes autores, os mesmos destacam, seis critérios que consideram fundamentais: a) o fórum é iniciado por instituições ou agências públicas; b) os participantes incluem atores não estatais; c) os participantes envolvem-se diretamente no processo de tomada de decisão, não são meramente consultados pelas agências públicas; d) o fórum é formalmente organizado e reúne-se coletivamente; e) o fórum procura tomar decisões por consenso; f) o foco da colaboração é na gestão pública ou nas políticas públicas (p. 544).

Outro aspeto importante do estudo de Ansell e Gaesh (2008), diz respeito à participação de *stakeholders*⁸ não estatais. Na conceção destes autores, os *stakeholders* têm responsabilidade nos resultados das políticas, pelo que devem estar diretamente envolvidos no processo de tomada de decisão, alinhando-se com os estudos de Freeman (1997); Leach, Pelkey e Sabatier (2002).

Ansell e Gaesh (2008), afirmam ainda que de forma a se distinguir a governança colaborativa de formas casuais de interação, a colaboração deve assumir um critério formal de colaboração. Outra distinção pertinente feita por estes autores, relaciona-se com o âmbito da governança colaborativa, que se foca nos assuntos e políticas públicas, orientada para a procura do consenso no processo de tomada de decisão.

Vignieri (2020), compilou algumas definições de *Collaborative Governance* presentes na literatura que se enumeram na tabela 5:

Tabela 5: Resenha de definições de Governança Colaborativa apresentadas pela literatura

Definição	Autor(es)
“Collaborative governance studies have put more emphasis on collaboration rather than on governance”	Cepiku (2016)
“Collaborative governance may be a way to manage relationships between the public and private sectors”	Huxham, Vangen, Huxham, & Eden, (2000)
“It spans the spectrum from cooperation, through coordination, to collaboration and can be considered an alternative conception of public governance in respect to New Public Management, where the market and hierarchy were predominant practices”	Borgonovi, (2002); Osborne, (2006); Pessina, (2014)
“Collaborative governance takes place in an institutional environment where multiple actors find a collective logic. It differs from competition and hierarchy because of the voluntary base of collaboration, which in turn depends on the value generated and on the incentive mechanisms”	Hill & Lynn (2003)
“governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus oriented and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.”	Ansell e Gash (2008)

Fonte: Adaptado de Vignieri (2020).

⁸ O termo *stakeholders*, conforme Ansell e Gaesh (2008), é utilizado para referir a participação de cidadãos individuais e de grupos organizados (p. 546).

Emerson e Nabatchi (2015), apresentam uma definição de governança colaborativa que, partindo da definição apresentada por Ansell e Gash (2008), incorpora a noção de natureza transfronteiriça introduzida por Kettl (2006) e, ainda, engloba noções introduzidas por McGuire (2006). Na visão destes autores, a governança colaborativa não se limita à esfera da gestão pública e do setor público, propondo a seguinte definição:

(...) we define collaborative governance as the processes and structures of public policy decision making and management that engage people across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private, and civic spheres to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished (Emerson e Nabatchi, 2015, p. 18).

Na tentativa de compreender a origem da governança colaborativa ou com que fatores está relacionada, a literatura apresenta perspectivas diferentes, as mesmas são enumeradas na tabela seguinte:

Tabela 6: Origens da Governança Colaborativa

Origem	Autor(es)
Cooperação intergovernamental nos anos 60	Agranoff and McGuire (2003); Wright (1988); Elazar (1962, 1984)
Federalismo Americano	McGuire, 2006, (p. 34)
<i>Group Theory</i>	Bentley (1949)
Teoria da ação coletiva	Olsen (1965)
Análise institucional	Ostrom (1990)
Conceção a conceitos de administração pública e democracia	Frederickson (1991); Jun (2002); Kettl (2002)
Participação dos Cidadãos	Fung and Wright (2001); Nabatchi (2010); Sirianni (2009); Torres (2003)
Gestão pública	Agranoff and McGuire (2001, a); Kettl (2006); McGuire (2006)

Fonte: Adaptado de Emerson e Nabatchi (2015).

Emerson e Nabatchi (2015), no seguimento do que é apresentado pela literatura, associam o surgimento da governança colaborativa a dois fatores principais: a) os *wicked*

*problems*⁹- empobrecimento da educação, saúde e dos sistemas de justiça; deterioração dos transportes e energia; alterações climáticas, entre outros; b) complexidade do contexto em que estes problemas requerem solução (p. 6). Estes dois fatores justificam, na ótica dos autores, a necessidade de colaboração que ultrapassa os limites das fronteiras territoriais.

Tomando por referência vários estudos, Bianchi et al. (2020), identificam 3 momentos essenciais, que por requerem a ação de uma complexidade de atores tendo em vista a resolução de um problema, servem como gatilho para a utilização da governança colaborativa, como forma de gerir estas situações. Os mesmos são identificados na tabela seguinte:

Tabela 7: Fatores "gatilho" da Governança Colaborativa

Motivo	Autor(es)
Problema que requer assistência externa; Ou Quando um problema ou tarefa requer expertise que ultrapassa as fronteiras da organização;	Bryson et al. (2006); Dawes, Cresswell, & Pardo, (2009); Vangen & Huxham, (2011) Black, Carlile, & Repenning, (2004); Daley, (2009)
Oportunidade de utilizar recursos de forma mais eficiente;	Bardach, (2001)
Oportunidade de inovar na prestação de serviços;	Page, (2003); Yuan & Gasco-Hernandez, (2019)

Fonte: Autoria própria tendo por base o trabalho de Bianchi et al. (2020).

Emerson e Nabatchi (2015) *apud* Thomson e Perry (2006), enumeram uma série de antecedentes que podem explicar o que está na origem de arranjos de governança colaborativa: a) altos níveis de interdependência entre as partes; b) necessidade de recursos; c) partilha de riscos; d) história de colaboração anterior; e) problemas complexos que requerem união de recursos. Estes autores, conseguem especificar quais são alguns dos resultados mais esperados dos acordos de colaboração governativa: a) realização de objetivos; b) formação de capital social; c) alavancagem de novos recursos; capacidade para autonomia. Identificam, ainda, cinco elementos do processo de

⁹ O termo *Wicked Problems* é amplamente utilizado pela literatura, atribui-se este termo a Rittel and Weber (1973), e refere-se a problemas de difícil ou impossível resolução.

colaboração que são essenciais para uma colaboração efetiva: governação, administração, autonomia organizacional, mutualidade, normas de confiança e reciprocidade (p. 23).

Emerson e Nabatchi (2015), refletem nas principais abordagens e perspectivas que a literatura tem criado e discutido para explicar, compreender e melhorar a teoria e a prática da governança colaborativa, conforme descrito de seguida:

- a) Governança Colaborativa como Arranjos Institucionais: abordagem baseada no Novo Institucionalismo (*apud* Powell e DiMaggio [2012]; March e Olsen [1983]; North [1991]; Ostrom [1990]). Esta abordagem pretende explicar o comportamento e atuação de instituições autónomas com e dentro de outras organizações.
- b) Governança Colaborativa como Relações Estruturais: abordagem que foca a análise de padrões de interação e conceção entre os participantes, em detrimento dos arranjos institucionais
- c) Governança Colaborativa como *Advocacy Coalition*: abordagem com foco na formação de políticas através de coligações competitivas dentro de subsistemas de política. Aborda a forma como atores conseguem coordenar as suas ações, em instituições públicas e privadas, em vários níveis, tendo em vista a resolução de um problema comum. (*apud* Sabatier e Jenkins-Smith [1993])
- d) Governança Colaborativa como Processo de Desenvolvimento: abordagem focada no processo de colaboração, em particular na negociação; pretende compreender a dinâmica de interação interpessoal e de grupo entre os atores que representam diferentes instituições ou constituintes; visa compreender o desenvolvimento da confiança no processo de deliberação e de construção de consensos; compreender como se pode evoluir de uma situação inicial de competição por interesses individuais para uma negociação cooperativa cujo objetivo é otimizar os ganhos mútuos e minimizar as perdas. (*apud* Fisher and Ury [1981]; Lax e Sebenius [1986]; Raiffa [1982])
- e) Governança Colaborativa como Sequência de Desempenho Funcional: abordagem que foca o desempenho instrumental da governança colaborativa, condições funcionais e causais, atributos, atividades e resultados (*apud* Thomson e Perry [2006]).

3.2. Principais Modelos e Boas Práticas

Ansell e Gaesh (2008), criaram um modelo, assente em 5 dimensões, que visava guiar a governança colaborativa que ultrapassasse as fronteiras organizacionais, as mesmas são descritas na tabela 8:

Tabela 8: Dimensões e respetiva descrição do modelo de Ansell e Gaesh

Dimensão	Descrição
Condições Iniciais	Isentivos principais e restrições à participação: assimetrias de poder, recursos, conhecimento, histórico anterior de colaboração.
Desenho Institucional	Abrangência da participação; exclusividade do fórum; regras basilares bem definidas; transparência do processo; decisões relativas ao processo de tomada de decisão; estrutura da rede colaborativa; mecanismos de avaliação;
Liderança Facilitadora	Este tipo de liderança favorece e simplifica o processo colaborativo.
Processo Colaborativo	Relaciona-se com o processo colaborativo em si e com o desenrolar do mesmo.
Resultados	Aquilo que surge como resultado do processo colaborativo

Fonte: Autoria própria com base no estudo de Ansell e Gash (2008).

Emerson e Nabatchi (2015), apresentam uma abordagem que pretende entender as várias peças que constituem a governança colaborativa como um sistema dinâmico e que denominam o *Collaborative Governance regime* (CGR). Este sistema é constituído por um conjunto de quatro drivers - incerteza, interdependência, incentivos consequentes e iniciar liderança - que são os “responsáveis” pelo início de um regime de governança colaborativa. De seguida, os autores apresentam a dinâmica de colaboração que assenta em três componentes que interagem entre si, sendo que cada um destes componentes alberga quatro elementos:

1. Envolvimento baseado em princípios – descoberta, definição, deliberação e determinação;
2. Motivação partilhada – confiança, compreensão mútua, legitimação interna e compromisso;
3. Capacidade de ação conjunta – arranjos procedimentais e institucionais, liderança, conhecimento e recursos;

Por fim, é apresentada a parte produtiva do modelo, que contém as ações colaborativas, os resultados e as adaptações. As ações colaborativas são o resultado da

dinâmica de colaboração, são as ações realizadas tendo em vista a realização dos objetivos e dos propósitos comuns. Os resultados por sua vez são consequência das ações colaborativas, demonstram a capacidade que o CGR teve de alterar as circunstâncias que motivaram a sua criação. É de notar que a adaptação desempenha um papel que não deve ser descurado: se o CGR não obtiver os resultados esperados, a adaptação desempenha um papel fundamental, pois as ações coletivas devem ser adaptadas, para que se consiga atingir o propósito do CGR.

Silvia (2011), sintetiza as melhores práticas para a liderança de estruturas de colaboração governativa: “*The collaborative leader’s task is such that he or she must guide a group of independent but related entities toward the accomplishment of a task that all of the entities seek to achieve, but none of them are able to solve alone*” (Silvia, 2011, p. 70). Apesar de reconhecer as diferenças subjacentes em arranjos de colaboração governativa, o autor enumera as principais características que se podem esperar de um bom líder para estas estruturas: a) Trabalho de equipa: reconhecer a sua importância e fomentar esta prática; b) Recursos: compreender os recursos de que a rede dispõe e de quais precisa, bem como recrutar membros que consigam colmatar possíveis deficiências de recursos; c) Compreensão: é parte da função da liderança estabelecer a visão, normas, expectativas e preparação da rede – criar uma fundação comum para a rede operar é fundamental; d) Apoio aos *Stakeholders*: é essencial que a liderança seja uma fonte de apoio tanto interna como externamente; e) Confiança: “*Trust is the glue that holds the network together*” (Silvia, 2011, p.70). Compete à liderança conseguir conciliar os fatores (diversidade de constituintes da rede de colaboração, bem como os seus interesses, agendas, etc.), orientando para os objetivos comuns e criando uma base de confiança entre os participantes.

Ansell e Gaesh (2008), apresentam um modelo de análise para a governança colaborativa, baseado na análise de 137 estudos de caso, que assenta em quatro variáveis amplas: a) condições iniciais – podem facilitar ou dificultar o a colaboração; b) desenho institucional – protocolos e regras basilares da colaboração, fundamentais para a legitimação processual do processo colaborativo c) liderança – é destacada pela literatura como o “ingrediente crítico”, com a missão de reunir os participantes e de os orientar durante as situações mais difíceis, é um elemento essencial no sucesso da colaboração; d) processo colaborativo – por diversas vezes descrito na literatura como um processo faseado, com as seguintes fases na ótica dos autores: diálogo presencial, construção de

confiança, compromisso com o processo, entendimento partilhado, resultados intermédios (pp. 558-561).

Relativamente ao estudo efetuado, na revisão dos 137 estudos de caso, Ansell e Gaesh (2008, p. 561), concluem sobre a governança colaborativa que alguns dos estudos analisados apontam no sentido do valor das estratégias colaborativas: adversários mais implacáveis aprenderam em algumas ocasiões a participar em discussões produtivas; gestores públicos desenvolveram relações mais produtivas com *stakeholders*; e o desenvolvimento de formas sofisticadas de aprendizagem coletiva e de resolução de problemas. Por sua vez, outros estudos apontam para os problemas que as estratégias colaborativas encontram: *stakeholders* poderosos que manipulam processos; agências públicas às quais falta um real empenho para a colaboração; e a desconfiança torna-se uma barreira para a negociação de boa-fé.

Douglas et al. (2020), numa tentativa de reunir informação mais generalizada sobre a governança colaborativa, criam uma base de dados constituída por estudos de caso específicos relativos à governança colaborativa, no período entre 2014 e 2018. O principal objetivo deste estudo consiste em retirar conclusões generalista sobre o tema, a base comum entre os estudos de caso abordados consiste na análise de oito elementos principais: a) informação geral sobre o caso; b) características principais do caso; c) condições iniciais; d) desenho institucional; e) liderança; f) processo colaborativo; g) responsabilização; h) produtos e resultados. Das conclusões do estudo de Douglas et al. (2020), destacam-se as seguintes considerações:

1. Domínio político – relativamente aos domínios políticos sobre os quais recaem mais acordos de governança colaborativos, destacam-se os domínios ambiental, da segurança e social.
2. Nível governativo – relativo ao nível governativo onde existem mais acordos de governança colaborativa, o destaque é ao nível local seguido pelo nível regional.
3. Confiança – o grau de confiança entre os participantes tende a diminuir, tenuemente ao longo dos 8 elementos principais analisados, sendo que nas condições iniciais é onde se verifica um maior grau de confiança (50 %) e os resultados registam a percentagem mais baixa (32% respondem que se sentem altamente confiantes), (para mais informação ver Douglas et al., 2020, p. 502, tabela 3).

4. Por fim, os autores concluem que existe maior positivismo entre participantes relativamente à liderança e ao seu desempenho e ao investimento na partilha de conhecimento, sendo mais críticos relativamente aos resultados da colaboração, responsabilização, da capacidade da colaboração de gerar ganhos de eficiência e legitimidade.

De seguida, tomando em consideração o exposto relativamente às redes de governação e à governança colaborativa, iremos analisar a cooperação intermunicipal, que assenta nos princípios das duas abordagens expostas.

3.3. A Cooperação Intermunicipal

Hulst e van Montfort (2007) *apud* Goldsmith (1992, pp.393-394), afirmam que todo o sudoeste europeu subscreve o princípio da autonomia do governo local, desempenhando os mesmos um papel importante na prestação de serviços públicos no (pós) Estado de bem-estar social.

Devido à heterogeneidade dos governos locais europeus, sobretudo em aspetos relacionados com a sua dimensão (territorial e populacional), os subníveis de governo existentes em cada país (dois, três ou mais), a finalidade da sua atuação (funções que desempenham no sistema administrativo) e ainda o grau de autonomia e discricionariedade de que os mesmos dispõem para o desempenho das suas funções, os autores, com base no estudo de Bennett (1993) distinguem dois tipos de governos locais: a) os governos locais enquanto órgão comunitário, que representa a ideia de um nível superior de participação política – maioritariamente os governos locais do sul europeu; b) governos locais que são agentes para a prestação de serviços públicos com maior proximidade dos seus consumidores – onde se englobam os governos locais do norte europeu. No entanto, pela dificuldade em determinar o grau de autonomia de cada governo local, que difere de país para país, uma vez que cada país define legal e constitucionalmente a autonomia das suas entidades locais o estudo de Hulst e van Montfort (2007), foca-se na cooperação intermunicipal.

Como fator elementar da cooperação intermunicipal os autores apontam as evoluções que ocorreram nos 50 anos anteriores, nomeadamente o aumento da escala de produção de serviços públicos, de forma a responder às exigências dos cidadãos, a desertificação de algumas regiões e a crescente mobilidade populacional. Estes

fenómenos explicam, conforme Bennett (1993) que os governos locais e as suas estruturas se tenham tornado mais pequenos (a nível territorial) do que as suas atividades, bem como o facto de existirem investimentos em infraestruturas e projetos que ultrapassam as suas fronteiras territoriais. Outro fator apontado, trata-se da proximidade: as decisões e ações de um governo local irão afetar os seus “vizinhos”. Neste sentido, as fortes interdependências entre processos sociais em grande escala numa sociedade cada vez mais complexa e entre intervenções correspondentes do governo local, requerem uma governação numa escala que vá além da escala territorial, inclusive das comunidades maiores (Hulst e van Montfort, 2007, p. 3).

Por fim, Hulst e van Montfort (2007) identificam a pressão dos mercados nos governos locais como fator determinante da cooperação intermunicipal: o aumento da oferta na prestação de serviço oferecido pelo setor privado foi potenciado pelas privatizações do estado, diminuindo a intervenção governamental nesta área.

Todas estas alterações, colocaram pressão nos governos e em especial nos governos locais, de acordo com Hulst e van Montfort, e, por forma a dar resposta a este problema, surgiram uma série de alterações: a) reformas territoriais – amalgamação dos municípios em unidades administrativas de maiores dimensões de governo local; b) limitação do escopo operacional e da autonomia do governo local – redistribuição das responsabilidades pelos vários níveis governamentais e atribuição de poderes administrativos e/ou recursos a níveis superiores de poder relativamente ao planeamento e coordenação de políticas locais – resultado da descentralização; c) envolvimento do setor privado e do setor empresarial do estado na prestação de serviços públicos – empresas públicas ou externalização da prestação de serviços; d) arranjos cooperativos entre autarquias locais (grupos de municípios, autoridades e agências do poder local, e entre os municípios e organizações do setor privado). Sobre o anteriormente exposto, os autores declaram que:

Cooperation involving municipalities has boomed since the 1950s in a wide variety of forms and shapes: from single purpose to multipurpose; from mutual consultation to joint operation of inter-municipal agencies, involving small and large numbers of municipalities and including different territorial scales, sometimes involving private sector organisations and upper-level government (Hulst e van Montfort, 2008, p. 7).

Teles (2016), identifica com base na literatura os fatores que estão na origem da cooperação intermunicipal: a) Natureza do problema – os problemas que as organizações

enfrentam são cada vez mais complexos e interdependentes, pelo que esforços conjuntos e partilha de recursos é vista como uma forma de dar resposta a esses desafios; b) História de colaboração anterior – a existência de redes com pessoas e organizações que já participaram em atividades de cooperação anteriormente potencia a IMC; c) Contexto territorial e identidade – a geografia e identidade territorial pode estar na origem de problemas comuns; d) Balanço das relações de poder – assimetrias entre municípios envolvidos em IMC pode dificultar iniciativas futuras; e) Contexto institucional – a lei e o quadro regulatório, pode fomentar ou constranger a decisão de colaborar dos municípios; entre outros fatores (pp. 10-11).

Raudla e Tavares (2018), identificam os principais benefícios que a literatura tem associado à cooperação intermunicipal: economias de escala, negociação melhorada de acordos de externalização, melhoria dos ratings de crédito como meio de captação de fundos externos (*apud* Conselho da Europa [2010]; Swianiewicz [2010]; Sousa [2013]; Bel et al. [2013]).

Silva et al. (2018), constataam que a cooperação intermunicipal tem sido altamente encorajada por reformas nacionais e regulação europeia. Este fenómeno, é associado pelos autores ao facto de se ter questionado a capacidade dos governos locais de providenciarem um nível adequado de prestação de serviços, o que, por conseguinte, tem resultado na prestação conjunta de serviços através da cooperação intermunicipal (p. 2).

No caso de Portugal, Silva et al. (2018), definem a cooperação intermunicipal como “(...) *a top-down/induced form of cooperation as legal forms and financial incentives encouraged local governments to cooperate with one another*” (p. 2).

De acordo com Correia et al. (2019) “A necessidade de cooperação e de coordenação são os elementos principais para o início de qualquer relação intergovernamental” (p. 88). Os autores identificam a necessidade de colaboração entre os atores locais como sendo de extrema importância, pois apresenta-se como a solução para dificuldades financeiras (p. 88).

A bibliografia identifica quatro posicionamentos teóricos com base nos quais podem ocorrer cooperação (*apud* Teles e Kettunen, 2016):

Tabela 9: Posicionamentos teóricos - Cooperação Intermunicipal

Posicionamento	Características
<i>Political Economy Model</i>	A cooperação é apenas um instrumento para gerar economias de escala, em que os agentes locais ponderam o seu potencial político

	e os custos e benefícios económicos. Os acordos de cooperação intermunicipal são formas de lidar com as externalidades e aumentar a capacidade financeira
Network Theory Approach	A cooperação é uma maneira de aumentar/potenciar práticas de governação que beneficiam os agentes. Baseia-se na boa governança e na partilha de recursos tendo por base a confiança. Os objetivos da cooperação são a diminuição de custos e a diminuição dos obstáculos da formação de alianças de cooperação (<i>apud</i> Kettunen e Teles, 2015)
Public Choice	Vê a competição entre municípios como perigosa para acordos supra-municipais, devido ao elevado nível de barreiras institucionais que criou em áreas policêntricas. (Bouckaert et al., 2002)
Collective Action Approach	A cooperação é um instrumento usado pelos oficiais eleitos como forma de retirar benefícios políticos. Os problemas urbanos são problemas de ação coletiva, o que por sua vez está na origem de acordos de cooperação. A cooperação, decorre da vontade dos municípios, podendo assumir diversas formas e dar origem a múltiplos arranjos de cooperação. Da cooperação resultam esforços conjuntos e resultados conjuntos (Feiock, 2009).

Fonte: Adaptado de Casula (2019) e Correia et al (2019).

Correia et al. (2019), com base numa extensiva revisão da literatura identificam fatores que influenciam a motivação de cooperar, são eles: a) condições fiscais dos municípios; b) condições económicas; c) características demográficas; d) características da aglomeração urbana; (p. 93). Da mesma forma, identificam, com base na literatura, fatores que podem condicionar a vontade de cooperar, são eles: a perda de autonomia, custos de coordenação e negociação, falta de cultura cooperativa e constrangimentos por níveis governamentais superiores à cooperação intermunicipal.

Segundo Hulst e van Montfort (2008), as práticas e os arranjos colaborativos podem apresentar uma forma variável, no entanto, é possível encontrar em todas um ponto comum: estes arranjos são estabelecidos para lidar com assuntos de escala e com o aumento de pressões, sem retirar controlo ao poder local das políticas e tarefas. Sobre este tipo de governação os autores explicam que:

All in all, inter-governmental cooperation involving municipalities is a phenomenon that can be found in all Western European countries. In some it has a long history, in others it is relatively recent; it varies in presence, weight and form, but is never completely absent (Hulst e van Montfort, 2008, p. 8).

Hulst e van Montfort, identificam dois aspetos essenciais quando se analisa a cooperação intermunicipal: a) as interações entre os governos locais dizem respeito a um objetivo ou tarefa comum, e envolve o mesmo grau de institucionalização – exemplos: *lobby* com níveis superiores de governo para obtenção de dinheiro ou recursos ou decisões que favoreçam as políticas locais; b) relação entre as instituições de cooperação e os municípios – excluem-se autoridades sub-nacionais com grau de independência.

Hulst e van Montfort (2008), identificam várias dimensões da cooperação intermunicipal, que se descrevem na tabela 10:

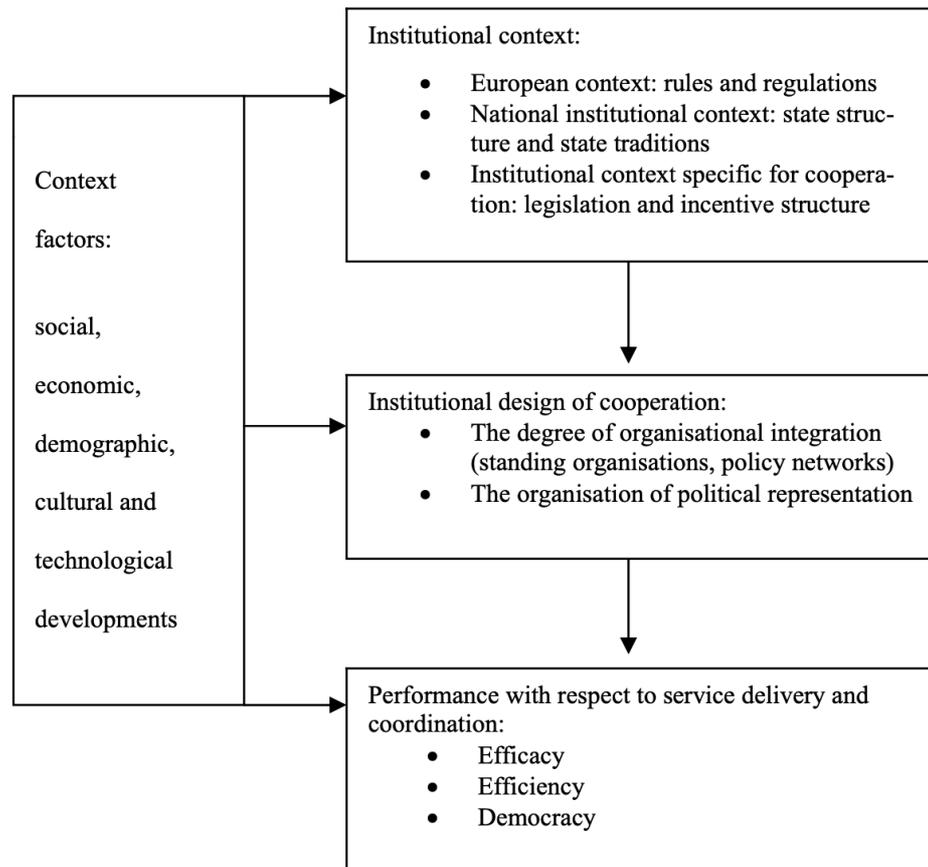
Tabela 10: Dimensões da cooperação intermunicipal

Dimensão	Descrição
Composição dos intervenientes	Os municípios podem incluir nos seus arranjos cooperativos outras autoridades públicas (níveis superiores de governo, agências governamentais especializadas) ou ao setor privado (fundações e empresas); Arranjos cooperativos exclusivamente intermunicipais e arranjos cooperativos com instituições mistas – setor público e ou privado.
Funções	Consideram-se 2 tipos de funções: a) operacionais – produção conjunta de serviços públicos; b) funções de coordenação – regulação de externalidades das políticas locais e alocação racional de custos e recursos;
Extensão das funções e atividades	Distingue-se entre arranjos cooperativos de propósito único e arranjos cooperativos com vários propósitos;

Fonte: Adaptado de Hulst e van Montfort (2008).

Hulst e van Montfort (2008) propõem um modelo de análise que concentra os aspetos essenciais que devem ser tidos em consideração quando se pretende analisar uma cooperação intermunicipal, este modelo de análise engloba quatro dimensões fundamentais: a) Fatores do contexto; b) Contexto institucional; c) Desenho institucional da cooperação; d) Desempenho relativo à coordenação e à prestação de serviços. O modelo de análise proposto é apresentado na figura 1.

Figura 1: Modelo de análise da IMC de Hulst e van Montfort



Fonte: Hulst e van Montfort, 2008, p. 16.

Teles (2016), identifica os fatores principais que podem assegurar a capacidade governativa dos arranjos colaborativos: eficiência, democracia e estabilidade.

Silva et al. (2018), realizam um estudo onde analisam o contexto português relativamente à colaboração intermunicipal, tendo por base uma abordagem focada na capacidade governativa, que assenta em cinco dimensões:

1. Escopo da cooperação – comporta essencialmente as áreas políticas que constituem os acordos de cooperação, podendo ser de maior ou menor complexidade; permite compreender as motivações da cooperação.
2. Eficiência – De acordo com Teles (2016) a legitimação dos acordos de cooperação intermunicipal é dependente da eficiência, onde o autor destaca 2 aspetos: a capacidade de agir e interagir com outros atores. “Stronger horizontal partnerships generate greater ability to mobilize and coordinate resources,

promoting greater effectiveness” (Silva et al. [2018] *apud* Feiock et al. [2009], p. 4).

3. Natureza das estruturas institucionais – redes de políticas menos densas ou formas de cooperação mais integradas (implicam a existência de uma organização que absorve funções anteriormente desempenhadas pelos municípios); os arranjos intermunicipais podem ser altamente institucionalizados ou estritamente formais.

4. Democracia – relaciona-se com a extensão que os arranjos intermunicipais estão democraticamente ligados aos cidadãos e a outras instituições; comporta essencialmente questões de legitimação.

5. Estabilidade – durabilidade dos acordos de cooperação e capacidade de os manter ao longo do tempo; comporta essencialmente fatores como o compromisso dos participantes e a confiança.

Dos resultados do estudo de Silva et al. (2018), destacamos o seguinte:

1. Relativamente às motivações que originam a criação de cooperações intermunicipais identificam a criação de economias de escala e redução de custos e os incentivos financeiros.

2. O escopo da maioria dos acordos de cooperação intermunicipal está restringido a uma área – gestão de fundos estruturais.

3. Os orçamentos financeiros dos acordos de cooperação podem estar relacionados com a quantidade de áreas de cooperação dos mesmos (orçamentos mais elevados surgem associados a acordos de cooperação que envolvem mais do que uma área de cooperação).

4. Ao nível da eficiência – obtida através da análise da extensão da implementação das atribuições dos arranjos intermunicipais – com exceção da obtenção de financiamento externo, os respondentes colocam os resultados obtidos através da cooperação ao nível dos resultados que obteriam sozinhos.

5. Um vasto número de municípios admite expandir as áreas de cooperação.

6. O processo de tomada de decisão não foi percecionado como sendo mais lento ou mais complexo apesar do elevado número de intervenientes.

Silva et al. (2008), concluem do seu estudo relativamente à análise da cooperação intermunicipal em Portugal que geralmente os acordos de cooperação intermunicipal são resultado de envolvimento puramente instrumental, no entanto estes acordos atingem com eficiência os objetivos que originam a sua criação. Os autores concluem que os acordos

intergovernamentais carecem de envolvimento de mais *stakeholders* locais e de intensificação das áreas de cooperação. No geral, a capacidade governativa dos acordos de cooperação intermunicipal em Portugal é relativamente baixa, fator que pode ser combatido através da redução da complexidade da governação local e regional. Quanto mais fortes as parcerias entre os municípios e outros agentes, melhor será a sua capacidade de mobilizar recursos. Por fim, identificam fatores como a complexidade e o número de arranjos inter-locais, a identidade territorial e as atitudes políticas com vista à construção de consenso como aspetos essenciais para os arranjos de cooperação intermunicipais.

Correia et al. (2019), efetuam um estudo na CIM da Região de Coimbra, cujo objetivo pretendia compreender, segundo a perceção dos trabalhadores quais os fatores que motivam a criação de relações de cooperação intermunicipal, Correia et al. (2019), apresentam várias conclusões das quais destacamos:

“Os dados demonstram (...) um índice superior (...) no nível de disseminação da informação, interesse e envolvimento dos trabalhadores dos entes públicos para a com a boa prestação e execução dos acordos de cooperação que objetivam a boa governação pública em esfera local” (p. 99).

Correia et al. (2019) alinham a sua conclusão com a perspetiva de Niero (2011), que afirma que os esforços individuais são uma grande mais-valia para se atingir o objetivo coletivo (p. 99).

Num estudo realizado em 11 países, Raudla e Tavares (2018), de forma a compreender quais os efeitos da crise financeira de 2008 na IMC, no caso específico de Portugal, concluíram que em após a crise de 2008 a IMC tornou-se mais prevalente no governo local, sobretudo de forma compulsória, na forma de contratos formais e recorrendo às CIMs. Concluem ainda que nova legislação, relativa às reformas na administração local, facilita a transferência de responsabilidades, recursos e poderes políticos deliberativos para as CIMs. De acordo com a análise feita pelos autores do caso português, a reforma da IMC resultou na criação de estruturas *top-down*, as comunidades intermunicipais, com fronteiras geográficas obrigatórias, cujo principal objetivo passa pela aplicação de fundos estruturais da UE. A crise financeira foi uma oportunidade para aumentar o conjunto de competências e funções das CIMs (p. 33).

Teles (2021), nota que a regionalização tem sido a tendência nas reformas de descentralização em vários países (p. 56). No caso específico de Portugal, o autor destaca o recurso à desconcentração “tendo em vista a eficiência de políticas públicas” (p. 57)

através das CCDRs (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional), na medida em que estes organismos desempenham funções de autoridade em matéria de financiamento comunitário. Teles (2021) expõe ainda que as formas de cooperação entre municípios variam podendo ser “arranjos informais e não vinculativos, como mero intercâmbio de informação entre municípios, a formas de colaboração juridicamente vinculativas, com a criação de estruturas organizacionais próprias” (p. 58). Em suma, a cooperação intermunicipal é uma forma de parceria entre 2 ou mais municípios, cujo objetivo é a partilha de recursos, de informação ou a prestação conjunta de serviços ou bens (Teles, 2021, p. 58).

No entender de Teles (2021), os municípios encontram na cooperação intermunicipal uma ferramenta útil para a prestação de serviços, uma vez que a sua prestação conjunta permite a diminuição dos custos dos mesmos, através da partilha das despesas. O autor identifica serviços de “capital intensivo”, como os resíduos, a água e a energia, onde as economias de escala são um benefício da cooperação intermunicipal em detrimento de processos de fusão, uma vez que não requerem alteração de mecanismos de democracia e de representação local, podendo facilmente ser adaptados às necessidades das partes (pp. 59-60). Deste modo, para Teles (2021) a cooperação intermunicipal tem assumido um papel de topo nas agendas de reformas internacionais pela flexibilidade dos mecanismos de cooperação e pela sua capacidade de adaptação aos diferentes contextos institucionais, políticos e sociais.

No que concerne os principais constrangimentos que podem decorrer da cooperação intermunicipal, Teles (2021) aponta a criação de mais um nível de responsabilidade e competências, custos de monitorização, fiscalização decisão e administração, problemas de responsabilidade e transparência, desconhecimento do cidadão relativamente às competências e funcionamento (p. 60).

4. E-Governance

O advento da era digital levou várias organizações e estruturas a integrar as tecnologias da informação e comunicação na sua atuação e a governação não é exceção. Nesse sentido, a *E-Governance* tornou-se uma ferramenta importante na atualidade (Manoharan et al., 2020, p.2). Este amplo conceito diz respeito à prática e aplicação das tecnologias da informação e comunicação na governação, com o objetivo de proporcionar

serviços governamentais ao público em geral de forma eficiente, fácil e transparente (Goel, 2020, pp. 36-38). Sharma (2007, p. 203) recorre à seguinte definição:

E-Governance is the application of information & communication technologies to transform the efficiency, effectiveness, transparency and accountability of informational & transactional exchanges between government, between governments & government agencies at national, state, municipal & local levels, citizen & business; and to empower citizens through access & use of information.

A literatura identifica fatores que influenciam a adoção e desenvolvimento dos serviços digitais a um nível local, agrupando-os em três categorias: facilitadores externos, que dizem respeito à competição política e às exigências dos cidadãos; facilitadores internos, que contemplam a capacidade organizativa, a profissionalização dos funcionários e a dimensão da força de trabalho; e barreiras, sendo uma das que tem maior expressão a que está ligada às exigências dos cidadãos e ao seu envolvimento (Manoharan e Ingrams, 2018, pp. 2-5).

Pela ampla utilização dos termos *E-Governance* e *E-Government*, é importante estabelecer uma distinção entre ambos.

Fang (2002), distingue a *e-governance* de *e-government*, na medida em que coloca a *e-governance* para além do escopo do *e-government*. O autor engloba no conceito de *e-governance* o governo, a participação dos cidadãos, partidos políticos e organizações, funções parlamentares e judiciais, ao passo que o *e-government* apresenta um escopo mais reduzido, tratando da prestação de informação e serviços através de meios eletrónicos.

Fang, (2002) *apud* Harris (2000), afirma que a *e-governance* vai para além de websites governamentais, da prestação de serviços online e da partilha de informação. Constatam que a *e-governance* pode mudar a forma como os cidadãos se relacionam com o governo e entre eles, podendo reformular o conceito de cidadania, trazendo novas necessidades e responsabilidades. Afirma-se que a *e-governance* permite a comunicação dos cidadãos com o governo, participando no processo de formulação de políticas, e fomentando a interação e comunicação entre cidadãos que pode contribuir para a participação democrática no processo político.

Fang (2002), identifica ainda o potencial da *e-governance* no que concerne à participação direta dos cidadãos em atividades políticas que se estendem além do

governo, incluindo a *e-democracy*, a votação online e a participação em atividade política online.

4.1. E-Government

Ho (2004), remete o início da prática de estratégias de *e-government* por governos locais a 1994, através da criação de *websites*, sobretudo em cidades dos EUA, onde era possível acessar a uma variedade de serviços (comunicação *online*, pagamentos *online*, obtenção de licenças e documentação, entre outros), sendo que a tendência foi a de aumentar a oferta de serviços prestados (p. 164).

Fang (2002), define *e-government* como a forma mais inovadora de os governos utilizarem as TIC de forma a providenciarem aos cidadãos e aos negócios, acesso mais conveniente à informação e aos serviços governamentais, de melhorarem a qualidade dos serviços e de providenciar oportunidades de participação em processos e instituições democráticos (p. 1). O autor acrescenta ainda que o *e-government*, possibilita a obtenção de serviços governamentais de formas não tradicionais através de meios eletrônicos, permitindo o acesso a informação governamental e possibilitando transações com o governo, em qualquer lugar e a qualquer hora, garantindo acesso equalitário (p. 4).

Ho (2004), associa a adoção de estratégias de *e-government* à inovação, estando a adoção destas estratégias que utilizam as TIC diretamente relacionadas com a cultura organizacional, a disponibilidade de recursos, a percepção dos custos e benefícios e pressões externas (derivadas da concorrência do setor privado e das exigências dos cidadãos). A necessidade adotar estratégias de inovação, é para o autor um fator chave na explicação da implementação de práticas de *e-government*.

A literatura não apresenta uma definição universal para *e-government*, “(...) *there is no consensus about a definition of electronic government*” (Luna-Reys et al., 2012, p. 325), pelo que existe um grande número de propostas de definição. Algumas definições são apresentadas na tabela 11.

Tabela 11: Definições de *e-government*

Autor(es)	Definição
O’ Looney (2000)	Refere-se à utilização da internet e da <i>World Wide Web</i> para providenciar informação e serviços ao público e melhorar a comunicação com os cidadãos.

Caldow (1999); Cohen & Eimicke, (2001); Edmiston (2003); Fountain (2001); Gore (1993); Moon (2002);	Desde publicar informação, prestar serviços online, fomentar discussão política até permitir o pagamento de taxas e impostos eletronicamente, o <i>e-government</i> permite um acesso flexível e conveniente a informação governamental e serviços, de forma dar resposta às necessidades dos cidadãos de forma mais eficiente.
Gartner (2000)	Otimização contínua da prestação de serviços, participação de constituintes e governança, pela transformação das relações internas e externas através da TIC.

Fonte: Adaptado de Ho (2004), Fang (2002).

O *e-government* fornece os meios para ultrapassar os obstáculos da distância e do tempo (Baker, 2008, p. 82, *apud* Jaeger, 2003; Moon, 2002; Thomas & Strieb, 2003; West, 2004), através do uso das TIC, permitindo melhorar a prestação de serviços e a comunicação com os cidadãos por parte das autoridades públicas.

Luna-Reys et al. (2012, p. 325), avançam como definição, baseada no proposto por Gil-Garcia e Luna-Reys (2006), que *e-government* é a seleção, implementação e uso de tecnologias de informação e comunicação na governação com o objetivo de providenciar serviços públicos, melhorar a eficiência administrativa, promover os valores e mecanismos democráticos, bem como o desenvolvimento de um enquadramento legal e regulatório que facilite as iniciativas de informação e nutra o conhecimento da sociedade. Na ótica dos autores, esta proposta de engloba quatro áreas do *e-government*, sendo elas:

The first lies in the area of public services through ICT or “e-services”. The second concerns the use of information and communication technologies to improve and innovate in government operations, internal efficiency, and efforts directed at government reform and administration or “e-management”. The third involves the use of ICT to promote citizen participation in its many manifestations and encourage democratic relationships between government, citizens, and other social actors or “e-democracy”. Finally, the fourth refers to the creation of a legal and regulatory framework that facilitates electronic government initiatives and fosters an atmosphere conducive to the information society or “e-public policy (Luna-Reys et al., 2012, p. 325).

De acordo com Bourgon (2011), a alteração no modelo de governação da administração pública que retirou o foco dos processos administrativos e o colocou no cidadão, em especial na prestação de serviços de forma mais eficiente, inserida numa série de reformas de modernização administrativa, permitiu a emergência do *e-government*.

A ONU, apresenta uma definição de *e-government* amplamente utilizada pela literatura, que consiste na utilização das TIC pelos governos, em variados usos como melhorar o acesso e prestação a serviços, melhorar a interação com os cidadãos e empresas, e o empoderamento dos cidadãos através do acesso à informação. Como principal resultado é apontada a importância destacada que é dada ao cidadão, através do foco dos serviços e produtos governamentais que afetam os cidadãos em primeira instância (ONU, 2008, p. xii)

Bilhim e Neves (2007), também associam o surgimento do *e-government* ao desenvolvimento das TIC e ao reconhecimento por parte da AP que as TIC poderiam ser utilizadas para “melhorar, coordenar e simplificar os seus procedimentos e o seu funcionamento” (p. 1), apontam como implicação do *e-government* para a AP a flexibilidade, autonomia e exigência de formação e qualificação dos recursos humanos (p. 3).

Cardoso (2012), identifica os avanços tecnológicos, aliados à necessidade dos governos de adaptação à era da informação, como fatores que potenciaram o aparecimento do *e-government*, ferramentas como o *e-government*, contribuem para a eficiência, transparência e orientação dos serviços para as necessidades dos cidadãos, na administração pública.

Ho (2004), identifica os principais fatores que podem explicar a adoção de ferramentas de *e-government*, bem como os principais fatores de constrangimento, divididas em 5 dimensões, conforme enumerado na tabela 12.

Tabela 12: Fatores potenciadores e limitadores da adoção do *e-government*

Dimensão	Fatores potenciadores da adoção do <i>e-government</i>	Fatores de constrangimento da adoção do <i>e-government</i>
Pressões Externas	Procura de serviços online por negócios locais; Procura de serviços online pelos cidadãos;	

	Tamanho da população	
Influência dos pares	Progresso do <i>e-government</i> nos países vizinhos; Efeito de difusão nacional;	
Capacidade e Recursos	Orçamento para IT; Formação de recursos humanos na área de IT;	Restrições orçamentais; Orçamento reduzido comparativamente a outros departamentos; Recursos humanos da área de IT; Dificuldades em acompanhar o desenvolvimento de IT;
Suporte político interno	Poder eleito suporta o uso de IT; Nível de formação educacional dos funcionários do departamento;	Média de idade dos funcionários do departamento
Características percebidas dos serviços de <i>e-government</i>	Melhoria do custo-eficiência; Direito dos cidadãos ao acesso a serviços online;	Potencial de recuperação dos custos; Potencial de sobrecarga de trabalho;

Fonte: Adaptado de Ho (2004).

Ho (2004), tendo por base os fatores enumerados em cada dimensão realizou um estudo de forma a compreender quais as dimensões que teriam mais impacto na adoção do *e-government*, onde concluiu que a dimensão populacional é um fator dominante na adoção de estratégias de *e-government*, bem como o suporte da liderança governamental, em detrimento de fatores relacionados com a capacidade técnica e o orçamento disponível.

Pardo (2000), identifica no seu estudo funcionalidades do e-government: a) acesso dos cidadãos a informações do governo; b) facilita o cumprimento de regras e regulamentos; c) aquisições, compras e pagamentos; d) integração de informação e serviços government-to-government (partilha de serviços e informação “horizontal”, entre níveis do governo); e) participação dos cidadãos.

Pardo (2000), através de um estudo realizado pelo *Center for Technology in Government* (EUA), identificou quais as principais funcionalidades que os cidadãos esperam do *e-government*, estando relacionadas com a obtenção e renovação de licenças, pedidos de certificados e questões relacionadas com pagamento de impostos e taxas.

Pardo (2000), identifica a participação dos cidadãos como uma funcionalidade do *e-government*, através do acesso aos eleitos oficiais, discussões em fóruns, reuniões, registo do eleitor e numa última fase votação online (p. 4).

De acordo com o exposto por Goel (2020, p. 38), o conceito de *e-government* diz respeito a “*governments interacting, conducting business and delivering services to their*

citizens and private companies electronically through the use of Information and communications Technology". Por sua vez, Zhao e Khan (2013, p. 710), definem *e-government* "as the use of information and communication technology (ICT) to improve the business processes and service delivery of government departments and other government-owned entities.". Este é um fenómeno complexo, que pode assumir outras designações como "digital government, online government, and nowadays with advanced terminologies such as mobile government, ubiquitous government, and smart government" (Manoharan e Igrams, 2018, p. 2).

Meiyanti et al. (2018), tendo por base o amplamente exposto na literatura, identificam 8 tipos de *e-government*, que se descrevem na tabela 13.

Tabela 13: Os 8 tipos de e-government

Categoria	Descrição
Government-to-Citizen (G2C)	Proporcionar o acesso a serviços públicos <i>online</i> , e utilização de serviços eletrónicos para envio de informação e comunicação
Citizen-to-Government (C2G)	Proporcionar o acesso a serviços públicos <i>online</i> , e utilização de serviços eletrónicos para a troca de informação e comunicação
Government-to-Business (G2B)	Promove iniciativas de <i>E-transactions</i> , como a <i>e-procurement</i> , e a criação de mercados eletrónicos para compras do governo
Business-to-Government (B2G)	Promove iniciativas de <i>E-transactions</i> , como a <i>e-procurement</i> , e a criação de mercados eletrónicos para compras do governo
Government-to-Employee (G2E)	Inicia iniciativas que irão ter capacidade para gerir os serviços civis e a comunicação com funcionários governamentais, para criar aplicações de <i>e-career</i> e um sistema sem papel de <i>E-office</i>
Government-to-Government (G2G)	Proporciona aos departamentos do Governo ferramentas de cooperação e comunicação <i>online</i> por forma a aumentar a eficiência e a eficácia, incluindo a troca interna de informação e produtos
Government-to-Nonprofit (G2N)	Os Governos enviam informações e comunicam com organizações sem fins lucrativos, como partidos políticos, organizações sociais, etc.

Nonprofit-to-Government (N2G)	Transferência de informação e comunicação entre o governo e organizações sem fins lucrativos, como partidos políticos, organizações sociais, etc.
-------------------------------	---

Fonte: Adaptado de Meiyanti et al. (2018).

4.2. Adoção e Implementação do *e-government*

Layne e Lee, (2001), delinearum um modelo de desenvolvimento do *e-government*, baseado em fases de crescimento tendo em vista a implementação do *e-government* completamente funcional. O modelo apresentado pelos autores propõe 4 fases: 1) inventariação; 2) transação; 3) integração vertical; 4 integração horizontal; as fases são descritas na tabela 14:

Tabela 14: Modelo de implementação de *e-government* de Layne e Lee (2001)

Fase	Descrição e características
Inventariação	Criação de um website do governo; pouco conhecimento na área das TIC; minimização dos riscos; providencia informação para os cidadãos e negócios e algumas funcionalidades de serviços. Características: presença online; download de formulários;
Transação	Evolução na prestação de serviços, permite o contacto com as autoridades governamentais a qualquer momento online; permite a prestação mais eficiente de serviços e a redução de custos para o governo e para os cidadãos: Características: serviços e formulários online; base se dados funcional que suporta transações online;
Integração Vertical	Integração dos níveis locais, regionais e nacional do governo, através da interconexão dos seus serviços. Pode acontecer pela partilha de bases de dados ou pela melhoria da comunicação entre os diferentes níveis de governo. Nesta fase seria possível a obtenção de licenças ao nível local ou nacional, através do website local. Características: sistemas locais ligados a sistemas de níveis superiores com funcionalidades semelhantes;
Integração Horizontal	Integração horizontal, isto é, entre os diferentes departamentos ou autoridades de um mesmo nível de governo e dos seus serviços. Características: sistemas integrados com diferentes funções; balcão único para os cidadãos;

Fonte: Adaptado de Layne e Lee, (2001).

Huang (2006), com base em Huang e Bwoma (2003), apresenta também um modelo por fases de implementação do *e-government*, que identifica as principais fases de implementação tecnológica e sofisticação, o modelo é apresentado e descrito na tabela 15.

Tabela 15: Modelo de fases de implementação do *e-government* de Huang

Fase	Descrição
Publicação de informação	O governo apenas publica informação no website que fica disponível para consulta pública
Comunicação em duas direções	Os cidadãos conseguem comunicar com o governo e efetuar pedidos
Transação	Os websites permitem o processamento de transações
Integração	Os serviços do governo estão integrados

Fonte: Adaptado de Huang (2006).

Andersen et al. (2010), realizaram um amplo estudo, com base em 55 estudos da literatura, que pretendia avaliar os impactos da adoção do *e-government* em 4 dimensões:

- a) Capacidades – qualidade da informação disponível para atores políticos e alterações na eficiência e efetividade do desempenho;
- b) Interações – comunicação entre autoridades governamentais, coordenação de tarefas e políticas, cooperação entre atores; relações entre agências governamentais, políticos e administradores públicos, cidadãos e grupos organizados de cidadãos, atores do setor privado e outras organizações.
- c) Orientações - impacto do *e-government* nas considerações cognitivas, afetivas e avaliativas das unidades políticas;
- d) Distribuição de valor – perceber se o *e-government* teve impacto alteração de valores nas unidades políticas (satisfação com o trabalho; melhoria da saúde, bem estar e segurança, entre outros)

Dos resultados dos estudos de Andersen et al. (2010), destacamos, os resultados obtidos para cada dimensão na tabela 16, serão destacados os resultados para nos quais se verificou-se através da adoção do *e-government* melhoria significativa (+ 75 % aponta como positivo).

Tabela 16: Resultados obtidos no estudo de Andersen et al. (2010)

Dimensão	Resultados
Capacidades	Acesso a dados; qualidade dos dados (mais e melhor informação); melhoria do controlo; melhoria dos produtos e dos serviços; ganho de produtividade (redução dos tempos de resposta e custos de operatividade);
Interações	Cidadão – setor público; setor privado – setor público; cidadão – cidadão;
Orientações	Ênfase em critérios quantitativos (o processo de tomada de decisão e procedimentos de implementação tornaram-se mais claros); estruturação dos problemas;
Distribuição de Valor	Aumento da satisfação com o trabalho; aumento do trabalho; aumento da proteção de direitos legais;

Fonte: Adaptado de Andersen et al. (2010).

O estudo de Andersen et al. (2010), analisa-se de forma mais extensiva pois permite compreender impactos da implementação do *e-government*, numa visão heterogénea, através da análise dos 55 casos de estudo, que englobam uma grande diversidade de países, justificando-se a análise pela pertinência e importância dos resultados dos seus estudos e pela contribuição dos mesmos para uma compreensão mais efetiva da adoção do *e-government*, sobretudo dos aspetos relatados como positivos.

Zhao e Khan (2013), realizaram um estudo cujo objetivo consistia em compreender quais os fatores que influenciam os cidadãos a utilizar os serviços de *e-government*. O seu estudo revelou que a utilidade percebida, a facilidade de utilização e a confiança nas instituições governamentais têm influência na decisão dos cidadãos de utilizarem os serviços.

Dos resultados obtidos, os autores propõem que as instituições governamentais tenham em consideração na adoção e implementação do *e-government* estes aspetos que consideram fundamentais, pelo que propõem uma série de iniciativas que podem colmatar dificuldades relacionadas com os fatores apresentados, sendo: melhoria da qualidade da informação apresentada, da segurança online e oferta de programas de formação na área das TIC aos cidadãos e tornar os serviços disponibilizados através de *e-government* mais

peçoais, de forma a que os cidadãos não sintam que estão a interagir com uma máquina, mas com os governos.

Nam (2014), identifica através da literatura, a existência de 5 tipos de uso do *e-government*, tendo em conta o seu propósito: a) serviços – serviços transacionais; b) informação – partilha de informações gerais; c) pesquisa política – procura de informação relacionada com políticas governamentais; d) participação – participação nos processos de discussão e tomada de decisão; e) cocriação – cocriação de informação, serviços e políticas com o governo e outros cidadãos.

Nam (2014), com base nos estudos de Dimitrova e Chens's (2006) e de revisão da literatura, aponta 5 fatores determinantes da adoção do *e-government*:

1. Predisposições psicológicas – utilidade percebida, facilidade de uso (baseia-se no *Technology Acceptance Model* de Davis (1989);
2. Civismo – a utilização dos meios eletrónicos pelos cidadãos para interagir com o governo, tem sido apontado pela literatura como uma reflexão do seu envolvimento cívico e político através dos canais tradicionais;
3. Canais de Informação – forma como os utilizadores têm conhecimento da existência do *e-government*, estudos revelaram que os *media* contribuem significativamente para a divulgação e posterior utilização dos serviços do *e-government*;
4. Confiança no governo – níveis mais altos de confiança no governo estão associados a uma maior utilização do *e-government*;
5. Condições sociodemográficas – a literatura identifica as características sociodemográficas como determinantes para a utilização do *e-government*, população mais envelhecida, com menos habilitações literárias está ligada a menor utilização do *e-government*;

A compreensão dos fatores que influenciam e promovem a utilização do *e-government* é, conforme Nam (2014), de grande importância, na medida em que pode ajudar os governos a compreender a forma como os cidadãos interagem com o *e-government* e a criar e implementar medidas mais eficazes de forma a fomentar e potenciar a adoção do mesmo.

Sun et al. (2015), apontam o nível de *e-government* como descritivo de como os governos funcionam, partilham informação e prestam serviços a *stakeholders* internos e externos, e apontam como principais benefícios a redução da corrupção, o aumento da transparência, conveniência, aumento das receitas e custos reduzidos (p. 504).

Sun et al. (2015), analisam aspetos do que denominam *e-government 2.0*, que apresentam como uma arquitetura que liga cidadãos, empresas e instituições governamentais numa rede continua de recursos, capacidades e troca de informação (p. 504), o que nos leva a depreender que será a fase evolutiva do *e-government* como o analisámos até agora. O *e-government 2.0* é uma ferramenta estratégica para a governação política, melhorando a eficiência e eficácia das funções do governo, e consiste na gestão dos desafios e tensões por parte das agências governamentais, de forma a desenvolver serviços de *e-government* mais amplos e integrados (p. 504).

4.3. Desafios na Implementação e Adoção do *e-government*

Sun et al. (2014) identificam desafios para a implementação e adoção do *e-government*, os principais descrevem-se na tabela 17:

Tabela 17: Desafios na implementação e adoção do *e-government*

Desafio	Descrição
Literacia Digital	Consciência, capacidades e conhecimentos necessários para que um cidadão utilize o <i>e-government</i> ; redução das desigualdades de acesso;
Sustentabilidade e custo das estruturas	Desenvolver análises de custo-benefício que permitam aos governos planear de forma consciente os seus investimentos nesta área;
Privacidade, Segurança e Confiança	Garantir a privacidade dos dados que são recolhidos e a segurança na utilização do <i>e-government</i> , sobretudo nas transações; os projetos de <i>e-government</i> devem gerar confiança entre os agentes governamentais e os <i>stakeholders</i> ;
Educação e Marketing	A utilização do <i>e-government</i> requer o conhecimento do mesmo; é importante formar e especializar recursos humanos na área;
Transparência e Acessibilidade	Os <i>stakeholders</i> não compreendem o processo de tomada de decisão o que diminui a sua participação e, por conseguinte, a transparência; os serviços online devem ter interfaces adaptadas a cidadãos com deficiências/incapacidades;

Fonte: Sun et al. (2014).

Meiyanti et al. (2018), com base numa extensiva revisão da literatura, identificam 5 fatores que consideram ser os principais desafios na implementação do *e-government*, que se encontram descritos na tabela 18:

Tabela 18: Os 5 desafios do e-government segundo Meivanti et al. (2018)

Fator	Descrição
Infraestrutura Tecnológica	Falta de <i>hardware</i> e <i>software</i> ; manutenção e atualização do sistema; falta de sistemas de comunicação e de integração dos sistemas;
Problemas Administrativos	Resistência à mudança; falta de transparência; falta de coordenação e colaboração;
Fosso Digital/ Literacia Digital	Falta de conhecimento e de competências tecnológicas;
Desafios Orçamentais	Escassez orçamental; carência de fontes de financiamento; gestão pouco eficiente dos recursos disponíveis; corrupção;
Recursos Humanos	Treino, educação, motivação, formação de capital humano na área; falta de competências;

Fonte: Adaptado de Meiyanti et al. (2018).

4.4. Modelos e Boas Práticas

É na ótica dos desafios apontados previamente que Sun et al. (2014), propõem uma atualização das práticas de *e-government* utilizadas. O modelo proposto baseia-se na implementação do *e-government 2.0* tendo em consideração o planeamento e estruturação de 4 aspetos:

1. Integração de processos: identificar os serviços apropriados às necessidades dos *stakeholders* e determinar como os organizar na infraestrutura integrada de processos.
2. Integração de recursos: desenvolvimento e implementação de uma arquitetura orientada para os serviços, que oriente o uso de dados entre vários canais; facilitar a troca de dados e comunicação entre serviços.
3. Integração do *back-office*: ao passo que a interação entre cidadãos e servidores públicos acontece no *front-office*, uma grande quantidade de atividades ocorre no *back-office*, que no fundo tem uma função de suporte e que requer uma estrutura

que consiga dar resposta às atividades de segundo plano que não requerem uma comunicação direta com o cidadão.

4. Integração do *front-office*: relaciona-se com a prestação direta de serviços a cidadãos ou empresas através de meios digitais, a grande variedade de serviços disponíveis bem como de canais de prestação dos mesmo deve ser bem idealizada e estruturada, de forma a garantir uma prestação eficiente dos serviços.

Sun et al. (2014), propõem este modelo com o objetivo principal de facilitar o processo de tomada de decisão e como meio de ajudar as agências governamentais a desenvolver as capacidades necessárias para a implementação do *e-government* de forma eficiente.

Manahoran et al. (2020, pp. 4-7) apontam cinco casos de sucesso da aplicação da *E-Governance*: Hong Kong, a cidade de Nova Iorque, Praga, Seoul e Singapura.

1. Em 2006, Hong Kong lançou a sua plataforma *GovHK*, com o objetivo de tornar acessíveis à população uma vasta gama de serviços e informações governamentais. Em 2016, este serviço foi atualizado e melhorado na ótica do utilizador, dividindo a informação em três categorias de utilizadores possíveis – “*Residents*”, “*Business & Trade*” e “*Non-Residents*” – às quais está associado um código de cores. A par disto, foi também lançada a plataforma *MyGovHK*, através da qual os utilizadores podem personalizar os serviços e a informação que pretendem aceder, criar contas pessoais para acompanhar os seus pedidos e ainda receber alertas personalizados.
2. A cidade de Nova Iorque oferece o serviço NYC 311 *Call center* através do qual dá assistência 24 horas por dia em conjunto com 3600 serviços governamentais. Em 2009, este serviço passou a estar disponível também na modalidade *online* e ainda como uma aplicação para telemóvel, o que permite aos cidadãos aceder a serviços e informações de forma rápida. O *website* da cidade de Nova Iorque inclui, ainda, uma função denominada “*Connect*” que integra os 342 canais oficiais da cidade nas redes sociais, promovendo deste modo mais formas de comunicação direta entre os cidadãos e o governo. Uma das utilizações desta função manifestase em situações de emergência, durante as quais as autoridades utilizam as redes sociais como forma de comunicação e encorajam os cidadãos a contribuir enquanto

- testemunhas em primeira mão da situação. A par disto, são ainda disponibilizados *hotspots* de WiFi e locais específicos para recarregar as baterias dos telemóveis.
3. A aplicação da *E-Governance* em Praga destaca-se pela preocupação com a privacidade e a segurança: a política de privacidade estipula quais são os direitos dos cidadãos, dá-lhes a opção de não receberem material não solicitado no seguimento de recolhas de dados. Junta-se a isto a especificação de que “*if a user clicks on a third-party link placed on the city portal then they are in effect leaving the city portal; so the privacy statement is not valid thereafter, and the city cannot assume responsibility for third-party actions*” (Manahoran et al., 2020, p.5). A ação da cidade de Praga destaca-se também através do lugar dado à participação dos cidadãos.
 4. Em Seoul, o website do *Seoul Metropolitan Government*, integra os serviços administrativos principais, através de uma página interativa, pensada na ótica do utilizador e que visa facilitar a sua participação. Os utilizadores são informados de forma clara sobre as questões de privacidade no website, que lhes oferece uma série de serviços que vão desde o âmbito administrativo até aos serviços públicos mais básicos, assim como notícias, petições, debates e fóruns de discussão, o que promove o envolvimento dos cidadãos. Outro instrumento desenvolvido neste sentido, é a aplicação *M-Voting* que permite aos cidadãos exporem as suas opiniões sobre várias políticas através dos seus *smartphones*, o que potencia a comunicação entre os cidadãos e o governo e vice-versa.
 5. O governo de Singapura pretende construir uma “*Smart Nation*”, definindo “*smartness*” como o quão bem a sociedade utiliza a tecnologia para resolver problemas e enfrentar desafios. A *GovTech* (*Government Technology Agency*) desenvolveu uma vasta gama de serviços e produtos (“*eCitizen*”, “*SingPass*”, “*MyInfo*”, “*CorpPass*”, “*Business Grant portal*” e “*WOGAA- Whole-of-Government Application Analytics*”), que conduzem Singapura ao seu objetivo de se tornar uma “*Smart Nation*” oferecendo alternativas digitais para vários grupos de utilizadores e, ainda, formas de incentivar a participação dos cidadãos (“*eCitizen Ideas!*”, “*OneServices*”, “*Beeline*”, “*Tech Kaki community*” e “*Ask Jamie*”).

Os casos apresentados do estudo de Manahoran et al. (2020), identificam exemplos de grande sucesso na implementação e adoção da *e-governance*, onde se apresentam

modelos na vanguarda das estratégias da *e-governance*: criação de aplicações direcionadas ao cidadão que permitem a personalização da informação, alertas e serviços preferidos; soluções que pretendem diminuir o fosso digital e permitir o acesso universal aos serviços por todos os cidadãos da sua comunidade e o fomento do envolvimento e participação ativa dos cidadãos através de sondagens e mesmo da criação de aplicações que permitem aos cidadãos partilhar as suas opiniões e envolver-se no processo de formulação de políticas.

4.5. O E-Government em Portugal:

Bilhim e Neves (2007), atribuem a responsabilidade da implementação e desenvolvimento do *e-government* ao nível de governo local, pela sua responsabilidade pela gestão do território, e pela sua relação com as comunidades e identificação das suas necessidades.

Numa perspetiva evolutiva do *e-government* em Portugal identificam-se as principais iniciativas implementadas em Portugal, na tabela 19, tendo por base os estudos de Bilhim (2007), Cardoso (2012) e Gomes (2018):

Tabela 19: Resenha histórica das iniciativas de e-government em Portugal

Data	Iniciativa e Descrição
1986 - 1995	INFOCID – esclarecer os cidadãos sobre os seus direitos e deveres;
2003	Plano de ação para o governo eletrónico: serviços públicos orientados para o cidadão; AP moderna e eficiente; nova capacidade tecnológica; racionalização de custos das comunicações; gestão eficiente de compras; serviços próximos do cidadão; adesão aos serviços públicos interativos;
2003	Portal do Cidadão – semelhante às lojas do cidadão, mas <i>online</i> , não permitia a funcionalidade de transações focava-se na partilha de informação;
2004	Compras públicas eletrónicas; Portal da Administração e do funcionário público; Sistema de informação nacional e único da segurança social; documento único do registo automóvel; sistema integrado do registo de identificação civil;
2007	Cartão de cidadão – permite a autenticação de forma segura nos serviços públicos online, considerado um “ponto de viragem” na prestação de serviços online; disponibilização online de todos os serviços públicos online;
2005-2009	Iniciativa “Ligar Portugal” – formação dos funcionários da AP nas TIC; disponibilizar num local único online os concursos da AP central e local;

	assegurar acesso interativo aos serviços públicos; adoção da faturação eletrónica;
2009	Reconhecimento europeu da modernização administrativa e tecnológica de Portugal, destaca-se o programa Simplex; o NETemprego; obtenção de licenças online (portal do cidadão)
2006 - 2017	Planos Tecnológicos; Simplex +; Agenda Portugal Digital;

Fonte: Adaptado de Bilhim (2007), Cardoso (2012) e Gomes (2018).

4.6. A Estratégia de Transformação Digital da AP para 2021-2026

O Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na AP (CTIC), que está sob alçada da Ministra da Modernização do Estado e da AP, apresentou a Estratégia de Transformação Digital da AP para 2021-2026¹⁰, em que são apontados os 5 temas principais: a) recursos humanos TIC (competências, formação, atração e retenção); b) orçamento para a transformação digital; c) adoção dos serviços digitais pelos utilizares; d) computação em nuvem; e) acessibilidade e usabilidade. A visão desta estratégia rege-se pelo lema “Melhores serviços, Maior valor, mais perto dos cidadãos e empresas” e assenta em 6 linhas estratégicas com as respetivas medidas:

1. Serviços públicos digitais – modelo comum para o desenho e desenvolvimento de serviços públicos digitais; serviços públicos digitais de nova geração;
2. Valorização do papel dos dados – dados abertos e reutilização (dados.gov.pt); serviços com recurso a modelos de decisão automática;
3. Arquitetura de referência – arquitetura e catálogo de serviços públicos; catálogo de dados e interoperabilidade;
4. Competências TIC – CxO Setorial (transformação digital setorial); programa de formação tic.gov.pt; comunidades de práticas; contratação TIC; observatório de inovação digital e tecnologias emergentes;
5. Infraestruturas e serviços TIC – estratégia Cloud; rede de comunicações da AP; código aberto da AP;
6. Segurança e confiança – conformidade com o Quadro Nacional de Referência para a Cibersegurança; Identidade digital segura; privacidade

¹⁰ Mais informação disponível em <https://tic.gov.pt/pt/web/tic/estrategia-para-a-transformacao-digital-da-administracao-publica-2021-2026>

e controlo dos dados pelo cidadão; contributo para o conhecimento situacional de cibersegurança nacional;

Estas são as linhas estratégicas e as medidas definidas na Estratégia de Transformação Digital da AP para 2021-2026, e tendo em consideração a revisão da literatura efetuada, esta estratégia alinha-se com os desafios apresentados pela mesma, considerando as mesmas preocupações sobretudo com o fosso digital, com a formação de recursos humanos dotados de competências na área das TIC e ainda preocupações com a privacidade e segurança.

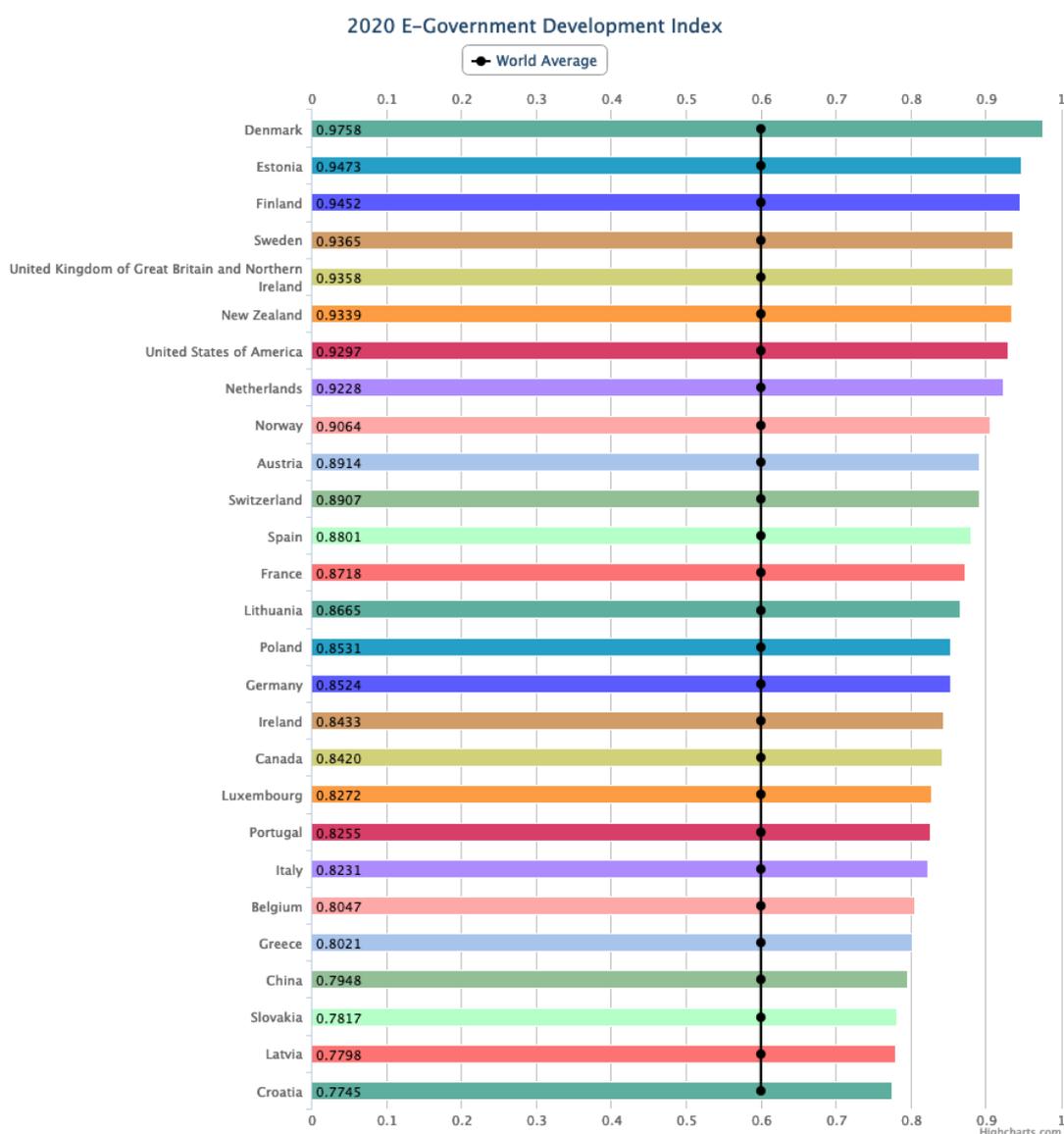
4.7. Comparação da Adoção do *e-government* em Portugal com outros Países

A ONU, criou o índice de desenvolvimento do *e-government* (EGDI) que permite comparar a adoção e implementação do *e-government* entre os seus estados-membros. O EGDI avalia o padrão de desenvolvimento de websites, e as características de acesso como a infraestrutura e o nível de educação, de forma a compreender como um determinado país utiliza as TIC para promover o acesso e inclusão da população. O EGDI é uma medida composta que incorpora 3 dimensões do *e-government*: prestação de serviços online, conectividade e comunicação e capacidade humana.¹¹

Através da ferramenta de comparação disponibilizada pela ONU, seleccionámos alguns dos países mais referenciados pela literatura em matéria de *e-government*, bem como países europeus, de forma a comparar o desenvolvimento do *e-government* em Portugal com outros países, num total de 28, em 2020, ver figura 2.

¹¹ Informação disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>

Figura 2: Comparação do EGDI de 28 países em 2020

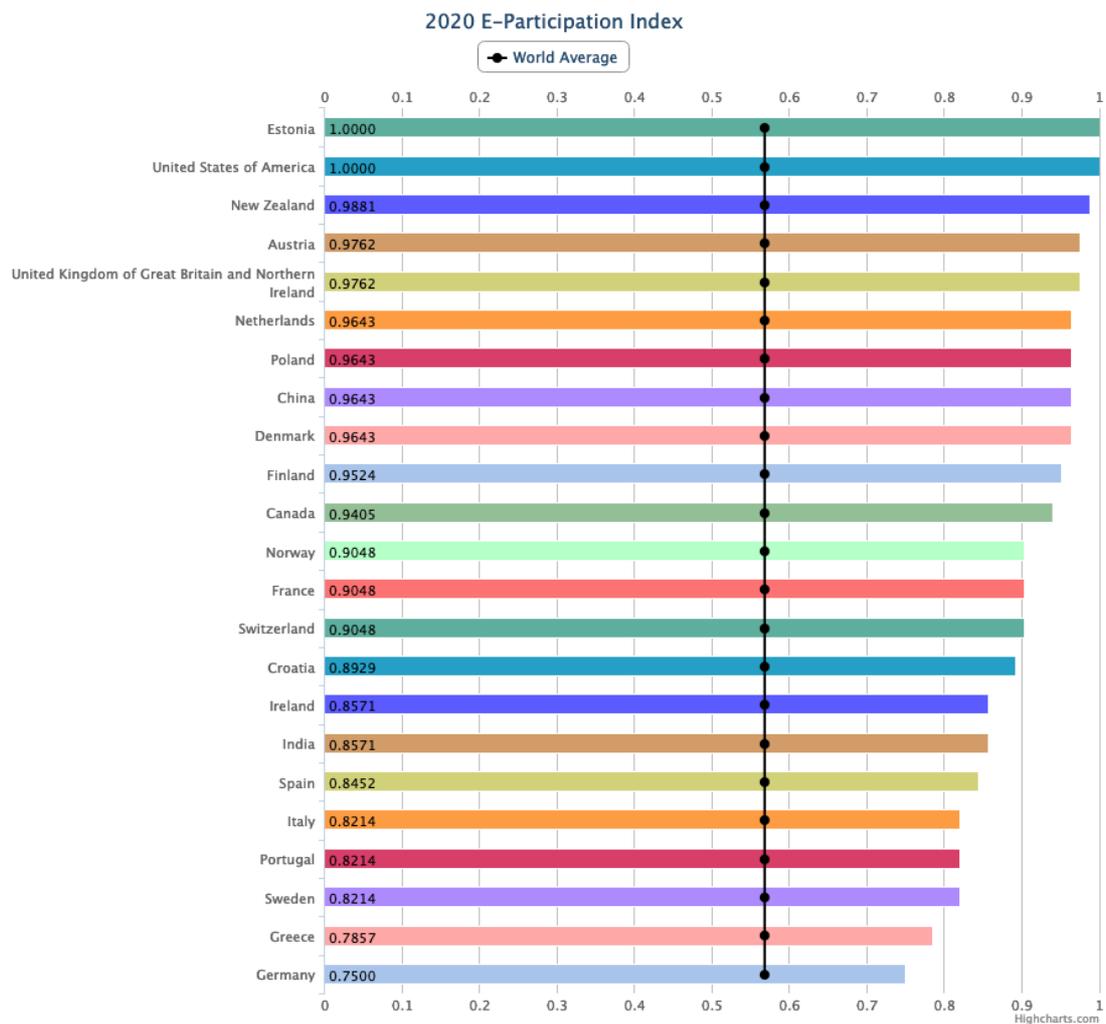


Fonte: Dados obtidos através da ferramenta de comparação disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries>

A média internacional do EGDI é de 0,6, sendo que de Portugal é de 0,8255, o que é positivo para o *e-government* em Portugal, sendo que se encontra melhor classificado do que países como a Itália e Bélgica, sendo o grupo liderado pela Dinamarca, Estónia e Finlândia com valores próximos de 1.

De seguida considerámos pertinente comparar o nível de e-participação, para a mesma seleção de países, conforme apresentado na figura 3.

Figura 3: Comparação do nível de e-participação numa seleção de países

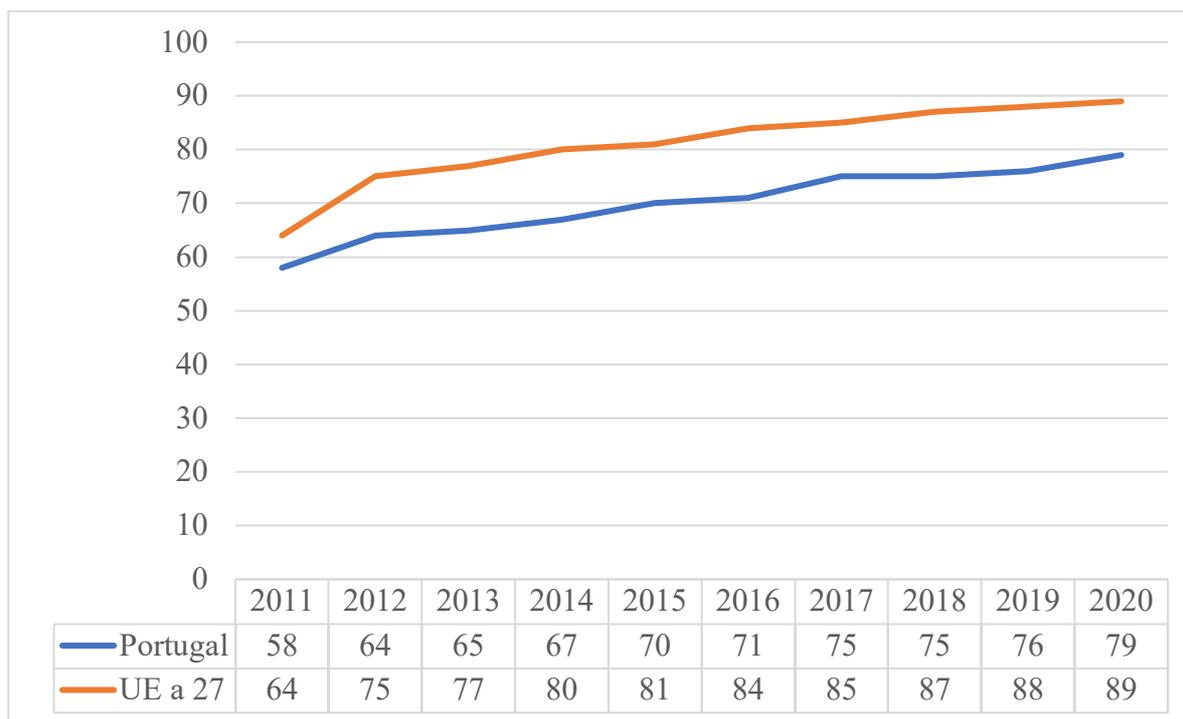


Fonte: Dados obtidos através da ferramenta de comparação disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries>

Através da análise da figura 3, podemos concluir que a média internacional do índice de e-participação está próxima do 0,55, sendo que Portugal regista um valor médio de 0,82, o que apesar de ser um valor elevado tendo em consideração a média mundial, o coloca num patamar inferior quando comparado com a seleção de países, que na sua maioria apresentam uma média de e-participação superior a 0,9, sendo que a Estónia e os EUA apresentam média de 1.

Conforme referenciado pela literatura em matéria de *e-government*, existem determinados fatores que são importantes quando se analisa a adoção e implementação de *e-government*, um dos quais relaciona-se com o acesso à internet, fundamental para a utilização do *e-government* pelos cidadãos, no gráfico seguinte, apresentamos a evolução da utilização da internet em Portugal entre 2011 e 2020:

Gráfico 1: Percentagem de indivíduos que utilizaram a internet

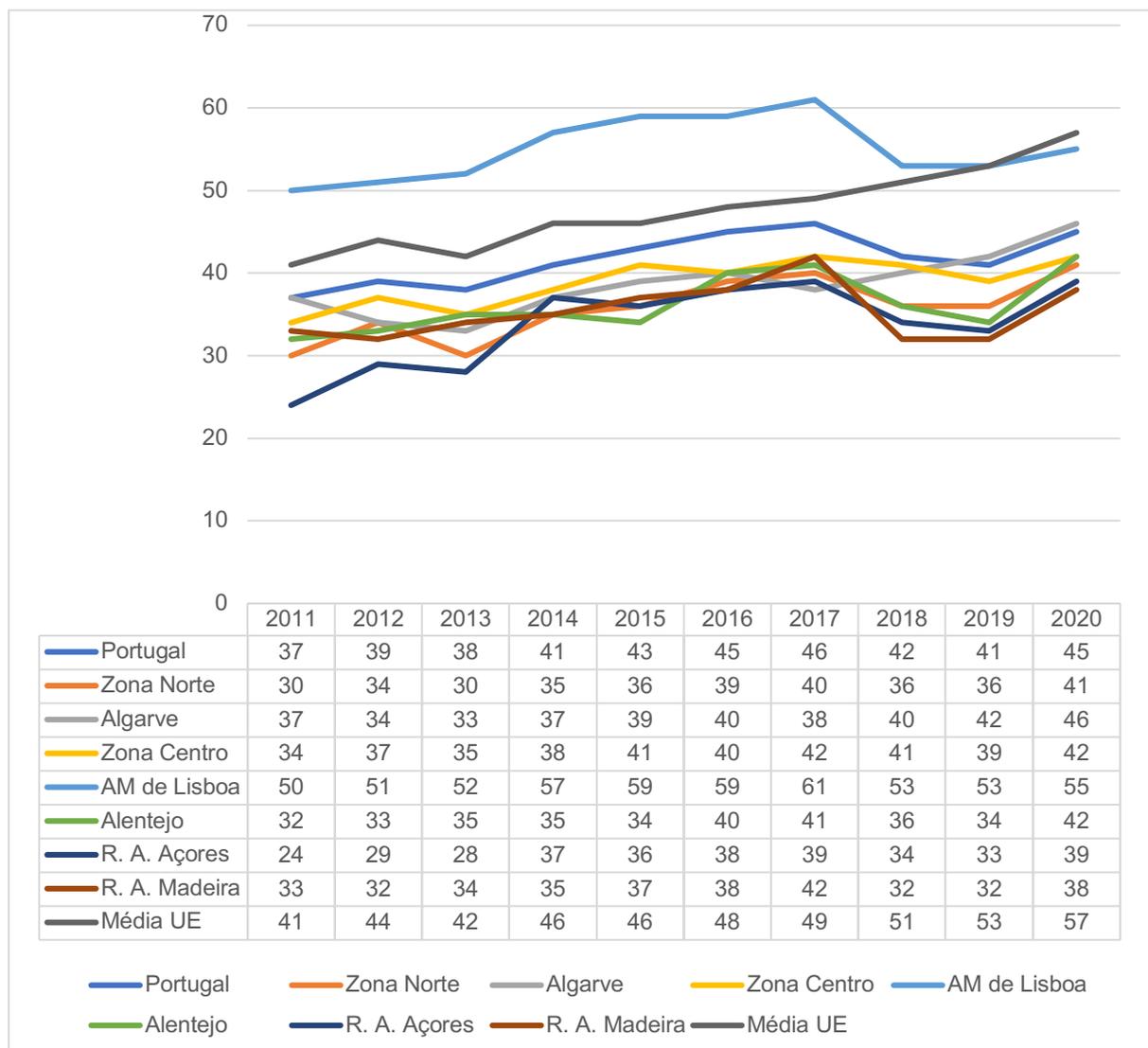


Fonte: Autoria própria com base nos dados do Eurostat, disponíveis em: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Da rápida análise destes dados compreendemos que Portugal se encontra ligeiramente abaixo daquela que é a percentagem média de indivíduos que utilizam a internet na UE.

De seguida, apresentamos um gráfico semelhante, mas que compara a utilização da internet para interação com autoridades públicas, em Portugal nas principais regiões e com a média europeia, entre 2011 e 2020, apresentado no gráfico 2.

Gráfico 2: Utilização da internet para interação com autoridades governamentais



Fonte: Autoria própria com base nos dados do Eurostat, disponíveis em <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Tendo em consideração o apresentado no gráfico 2, é interessante notar que a Área Metropolitana de Lisboa regista uma utilização da internet para interação com autoridades governamentais superior à média da UE, até 2018, onde acaba por se alinhar com a média europeia.

CAPÍTULO II – METODOLOGIA

1. Metodologia

Neste capítulo pretende-se descrever-se a metodologia da investigação desenvolvida, o posicionamento metodológico adotado e os procedimentos seguidos na pesquisa prática desenvolvida que ambiciona dar resposta à questão de partida: compreender qual é o impacto que a Governança Colaborativa tem na E-Governance e de que forma esta afeta a administração local, procurando perceber se estes instrumentos podem ser utilizados para aproximar os cidadãos do processo de formulação e implementação de políticas públicas, ao nível local, cooperando com a administração local de forma ativa.

De acordo com Creswell (1994), a pesquisa quantitativa consiste em explicar um fenómeno através da recolha de dados numéricos que são analisados utilizando métodos matemáticos, em particular estatísticos.

O posicionamento metodológico seguido nesta pesquisa é maioritariamente quantitativo, uma vez que esta lógica de investigação permite, de forma objetiva, tendo por base a recolha de dados estatísticos, formular generalizações criadas a partir da amostra de dados tratados. Não podendo, no entanto, deixar de ressaltar a existência de pesquisa qualitativa que é desenvolvida para a análise cluster, uma vez que parte dos dados que constituem esta análise, são fruto de uma extensiva análise dos 308 sites oficiais dos municípios portugueses, da qual resultam dados qualitativos. Os dados recolhidos serão tratados através de um modelo de equações estruturais.

A pesquisa prática desenvolvida para a presente dissertação tem o seu foco principal em dois procedimentos metodológicos: uma análise cluster que visa analisar a maturidade da E-Governance em Portugal e um estudo de caso que pretende compreender qual o impacto da Governança Colaborativa e da E-Governance em Portugal, através da aplicação de um inquérito por questionário. O procedimento metodológico detalhado, bem como a técnica de recolha de dados, é explanada, para o estudo de caso no ponto 5.2 e para a análise cluster no ponto 5.3.

Como elemento fundamental de toda a pesquisa prática, foi criado um modelo teórico inicial, que se apresenta de seguida.

1.1. Modelo Teórico Inicial

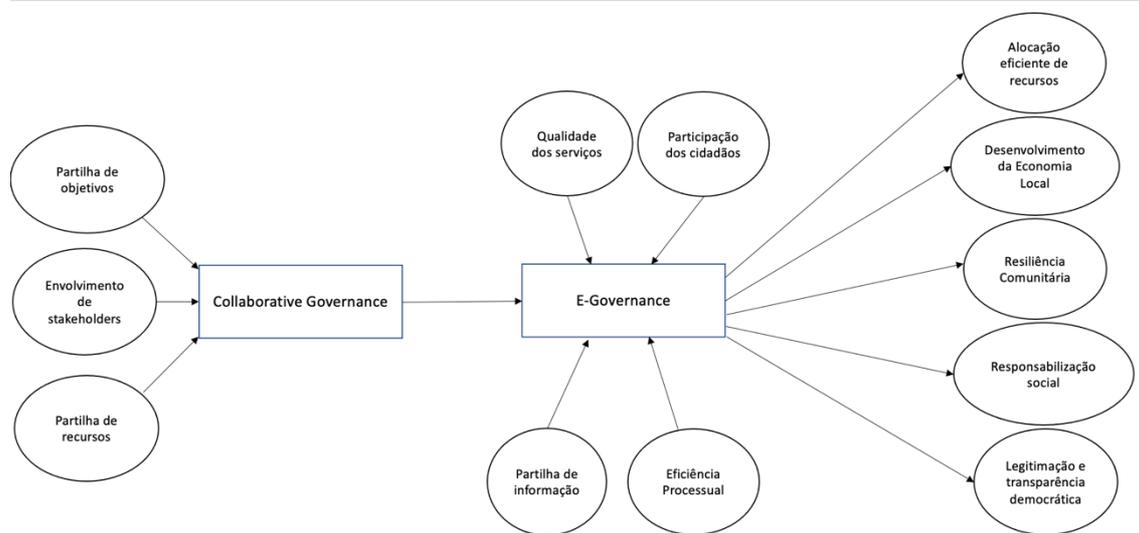
O procedimento metodológico seguido tem como referência as etapas propostas por Hair et al. (2005) tendo em vista a análise de dados através de um modelo de equações estruturais.

Desta forma, seguimos as etapas identificadas pelos autores como auxílio para a nossa pesquisa, iniciando-se pela formulação de um modelo teórico inicial figura 4 sendo para tal necessário identificar as variáveis que constituem o modelo.

Tendo por base o referencial teórico previamente apresentado, consideraram-se as catorze variáveis: a) Partilha de objetivos; b) Envolvimento de *Stakeholders*; c) Partilha de recursos; d) *Collaborative Governance*; e) Qualidade dos serviços; f) Partilha de informação; g) Participação dos cidadãos; h) Eficiência Processual; i) E-Governance; j) Alocação eficiente de recursos; k) Desenvolvimento da economia local; l) Resiliência comunitária; m) Responsabilização social; n) Legitimação e transparência democrática; a definição destas variáveis pode ser consultada no anexo 2.

Considerando as variáveis apresentadas e fundamentadas na estrutura teórica original, definiu-se um modelo inicial, apresentado na figura 4.

Figura 4: Modelo teórico inicial



Fonte: Autoria própria.

Continuando o procedimento metodológico, através do modelo teórico inicial formulámos uma série de hipóteses que pretendem investigar as relações causais entre as variáveis do mesmo. Daqui resultou a formulação de 13 hipóteses, que se transcrevem de seguida.

Num primeiro momento pretendeu-se auferir se as variáveis a), b) e c) têm um impacto direto e positivo na variável d) Collaborative Governance, tendo-se formulado as três hipóteses seguintes:

H1: A variável Partilha de objetivos tem um impacto direto e positivo na variável Collaborative Governance;

H2: A variável Envolvimento de stakeholders tem um impacto direto e positivo na variável Collaborative Governance;

H3: A variável Partilha de recursos tem um impacto direto e positivo na variável Collaborative Governance.

De seguida compreender qual o impacto que a Collaborative Governance tem na variável i) E-Governance, tendo-se formulado a seguinte hipótese:

H4: A variável Collaborative Governance tem um impacto direto e positivo na variável E-Governance.

Seguiu-se um procedimento idêntico, para as variáveis e), f), g) e h), relativamente ao impacto que têm na variável i) E-Governance, onde se definiram as quatro seguintes hipóteses:

H5: A variável Partilha de informação tem um impacto direto positivo na variável E-Governance;

H6: A variável Eficiência processual tem um impacto direto e positivo na variável E-Governance;

H7: A variável Participação dos cidadãos tem um impacto direto e positivo na variável E-Governance;

H8: A variável Qualidade dos serviços tem um impacto direto e positivo na variável E-Governance.

Por fim, de forma a perceber qual a perceção dos resultados da E-Governance, tendo em consideração as variáveis j), k), l), m) e n), formularam-se cinco hipóteses:

H9: A variável E-Governance tem um impacto direto e positivo na variável Alocação eficiente de recursos;

H10: A variável E-Governance tem um impacto direto e positivo na variável Desenvolvimento da economia local;

H11: A variável E-Governance tem um impacto direto e positivo na variável Resiliência comunitária;

H12: A variável E-Governance tem um impacto direto e positivo na variável Responsabilização social;

H13: A variável E-Governance tem um impacto direto e positivo na variável Legitimação e transparência democrática.

Considerando as hipóteses de estudo apresentadas, avançamos para a recolha de dados, com o objetivo de coletar dados que pudessem expressar as relações de causa e efeito entre as variáveis, optámos pela aplicação de um questionário, o qual se aborda no ponto de seguida.

1.2. Estudo De Caso: O Impacto da Collaborative Governance e da E-Governance na Administração Local Portuguesa

No que concerne ao estudo de caso, pretendemos compreender qual o impacto que a Collaborative Governance tem na E-Governance e por sua vez qual o impacto desta para a administração local.

Como procedimento metodológico decidimos aplicar um questionário, dirigido à população em geral, para a criação deste questionário utilizámos a ferramenta *Google Forms*.

O objetivo principal deste inquérito é compreender qual a perceção dos cidadãos relativamente à Collaborative Governance, à E-Governance e aos resultados que a última pode gerar, de forma a compreender de que forma estas ferramentas podem de facto estar associadas à satisfação mais eficaz das necessidades dos cidadãos, bem como se os podem aproximar da administração local e da formulação e implementação de políticas públicas.

É importante referir que o questionário cumpre com os requisitos veiculados do RGPD, não sendo os dados recolhidos identificáveis, foram tratados estatisticamente de forma agregada, e para efeitos da presente pesquisa prática. Assim, como forma de prosseguir o questionário todos os respondentes foram alvo de uma declaração de consentimento.

O questionário foi estruturado em 3 partes essenciais: num primeiro momento uma série de questões relativas ao grupo etário, género, habilitações literárias e município de residência.

De seguida, e tomando em consideração o quadro teórico bem como o modelo inicial a partir dele formulado, o questionário apresenta um total de 41 afirmações, nas quais se pretende que o respondente indique o seu grau de concordância com as mesmas tendo por base uma Escala de Likert, onde os valores variam de “1” – discordo totalmente a “10” – concordo totalmente, uma vez que nenhuma afirmação era de resposta obrigatória, considerou-se a ausência de resposta como “Não sabe/Não responde”. De forma a familiarizar os respondentes com os conceitos mais teóricos, foram inseridas definições desses conceitos no início das secções correspondentes.

As afirmações foram estruturadas por secções, num total de 14 dimensões, tendo em consideração as variáveis do modelo inicial, as mesmas estão enumeradas no quadro, onde se transcreve a estrutura do questionário, que se encontra em anexo (consultar anexo 1).

Por fim, o questionário termina com uma questão de resposta aberta: “Considerando os temas abordados no questionário deixaria alguma medida ou sugestão que gostaria de ver implementada no seu município?”. Esta questão, toma em consideração o município de residência de cada respondente e permite-nos aceder às recomendações que fariam ao mesmo, numa ótica de satisfação das necessidades dos cidadãos, abordar esta questão e oferecer um espaço aberto de partilha de informação por parte do cidadão pareceu-nos fundamental. Aplica-se a premissa de que ninguém melhor do que o cidadão de um determinado município saberá ao certo quais serão as principais necessidades do mesmo.

Este questionário foi aplicado no período de 5 de abril a 5 de maio de 2021 (31 dias), tendo sido disponibilizado online à população em geral.

Ao término da sua aplicação o questionário contava com um total de 263 respostas, distribuídas por uma amostra bastante variada nas principais características gerais (idade, sexo, habilitações literárias e município de residência).

Das 263 respostas obtidas, 167 (63,5%) são do sexo feminino e 96 (36,5%) são do sexo masculino.

A faixa etária que representa um maior número de respondentes é entre os 20 e 25 anos, sendo a idade máxima de 64 e a idade mínima 18.

Relativamente às habilitações literárias, 111 (42,2%) respondentes possuem uma licenciatura, 107 (40,7%) o ensino secundário, 41 (15,6%) possuem um mestrado e 3 (1,1%) respondentes têm um doutoramento.

No que concerne ao município de residência, obtivemos resposta em 69 municípios diferentes, tendo sido os mais significativos Coimbra (38 respostas), Vila Nova da Barquinha (35 respostas), Lisboa (19 respostas), Sintra (17 respostas), Oeiras (13 respostas) e Figueira da Foz (12 respostas), encontra-se em anexo tabela com os dados completos relativamente às respostas obtidas por município.

1.2.1. Apresentação e Discussão de Resultados

Os dados recolhidos no questionário foram utilizados para realizar uma avaliação ao modelo teórico inicial. A avaliação do modelo foi feita com o recurso ao *Software AMOS*, desenvolvido para a aplicação de modelos de equações estruturais, e que permitiu a análise estatística dos dados obtidos providenciando a base de avaliação do modelo. Da avaliação obtida, resultou o modelo de perceções apresentado na figura 5 e que se analisa de seguida.

Da análise da figura 5, concluímos que as 14 variáveis em estudo oferecem significância estatística para um nível de confiança de 95,00% (0,9500).

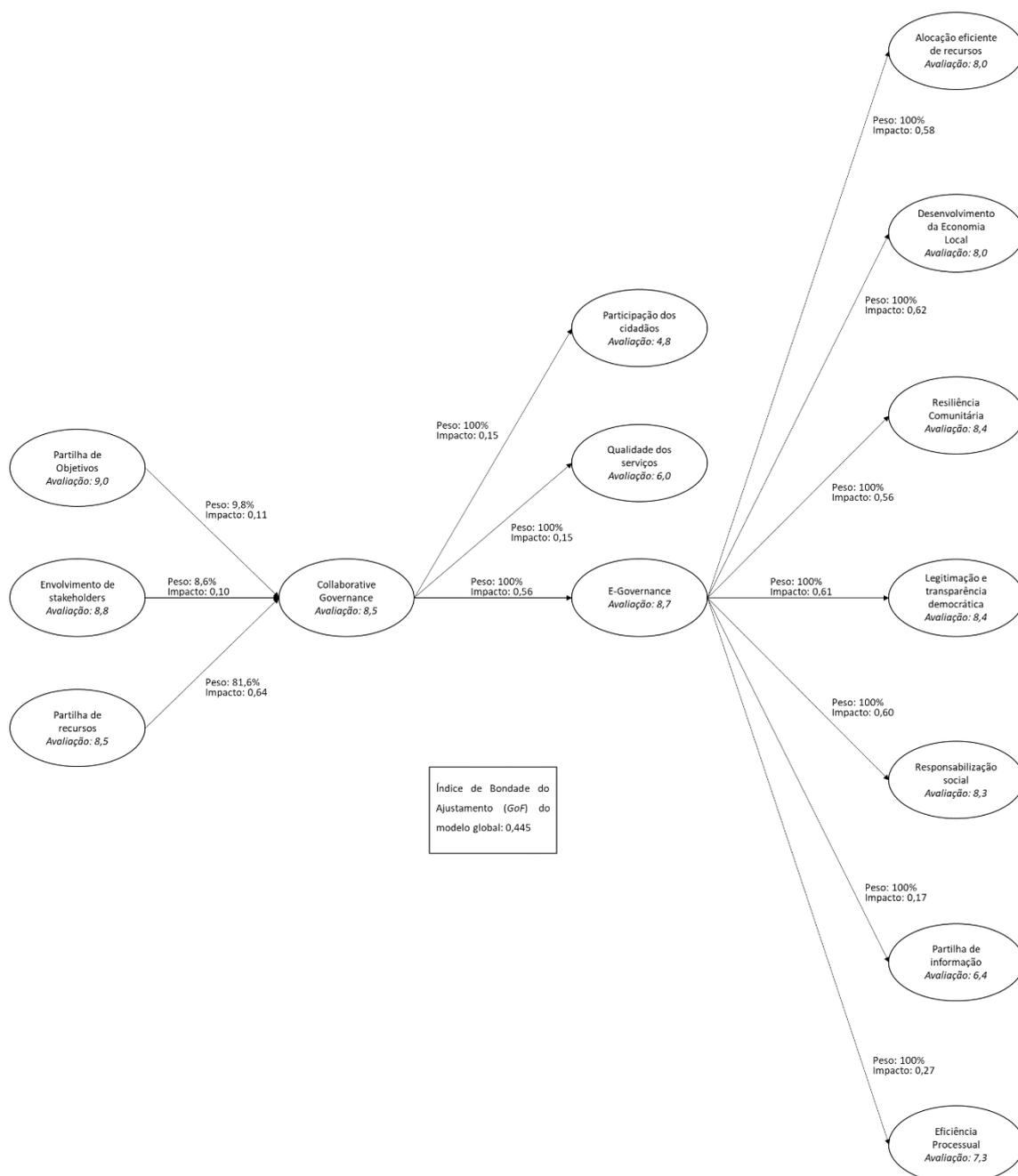
Das 14 variáveis latentes, todas obtêm uma avaliação positiva e relativamente elevada, com exceção da “Participação dos cidadãos”, que obteve a avaliação de 4,8 pontos. Relativamente às variáveis com uma avaliação mais elevada, destacamos a Partilha de objetivos (9,0) e o Envolvimento de Stakeholders (8,8).

Podemos constatar que as variáveis Collaborative Governance e E-Governance são variáveis mediadoras.

Da observação dos resultados apresentados no modelo de perceções obtido, constata-se que para um nível de significância de 0,05 o aumento de 1 ponto na avaliação média da dimensão “Partilha de recursos”, teria um impacto de 0,64, na dimensão Collaborative Governance, ao passo que as variáveis “Envolvimento de stakeholders” e “Partilha de objetivos” teriam apenas o impacto de 0,10 e 0,11 pontos respetivamente.

Através do modelo de perceções obtido, podemos ainda constatar que para um nível de significância de 0,05, o aumento de 1 ponto na avaliação média, da variável Collaborative Governance, teria um impacto de 0,15 nas variáveis Participação dos cidadãos e Qualidade dos serviços.

Figura 5: Modelo Final



Fonte: Autoria própria.

Relativamente à variável independente Collaborative Governance, constata-se que o aumento de 1 ponto na classificação média teria um impacto de 0,56 na variável independente E-Governance.

No que concerne variável E-Governance, constatamos através dos resultados do modelo de perceções, que para um nível de significância de 0,05, o aumento de 1 ponto na avaliação média desta dimensão, teria um impacto mais significativo nas variáveis Desenvolvimento da economia local com um total de 0,62 e na Legitimação e

transparência democrática, com um impacto de 0,61. O impacto da dimensão nas restantes variáveis situa-se próximo destes valores.

Quanto ao índice de bondade do ajustamento (GoF), o valor global para o modelo é de 0,445, o que torna os valores obtidos globalmente aceitáveis.

1.3. Análise Cluster da Maturidade da E-Governance Em Portugal

O quadro conceptual teórico permitiu-nos compreender quais os benefícios da adoção e implementação da E-Governance, sobretudo em países europeus e nos Estados Unidos da América, pelo que sentimos a necessidade de compreender qual seria o ponto de situação no panorama nacional. A relação da *E-Governance* com as tecnologias da informação é indissociável, pelo que à semelhança do trabalho de Dias e Gomes (2014), procedemos a uma extensiva análise dos sites oficiais dos 308 municípios portugueses, com o intuito de auferir qual o grau de maturidade da *E-Governance* em Portugal.

Atendendo ao quadro teórico exposto e aos principais conceitos em estudo, relativamente à *E-Governance*, foi-nos possível identificar 5 dimensões fundamentais, sobre as quais deveria recair a análise: Informação, Comunicação, Serviços, Participação e o Site. Em pesquisas desenvolvidas anteriormente pela literatura, como nos trabalhos de Dias e Gomes (2014); Huang (2006) Lee-Geiler e Lee (2019).

Baker (2008), enfatiza no seu estudo a importância da usabilidade dos *websites* para o *e-government*. Através da análise de estudos realizados anteriormente acerca da qualidade e usabilidade de *websites* de governos nacionais, regionais e locais, identifica variáveis que são recorrentes nos estudos, enumerando-se algumas: a) informação básica sobre a jurisdição; b) documentos; c) download de formulários; d) comunicação com as autoridades; e) informações sobre a comunidade; f) transmissão de reuniões públicas; estas são algumas das variáveis identificadas pelo autor, com base nos estudos de Gant et al. 2002; Holzer & Kim, 2004; Stowers, 2002; West, 2003a, 2003b, 2006; e que estão na base da formulação dos critérios de avaliação utilizados para a avaliação dos *sites* dos 308 municípios portugueses.

De forma a auxiliar a análise dos sites dos municípios formulou-se o quadro de avaliação seguinte, onde se estabeleceram parâmetros a observar para cada dimensão:

Quadro 1: Quadro de avaliação dos sites dos municípios

Dimensão	Parâmetros de avaliação
Informação	Acesso público a documentos (orçamento, atas de reuniões) Contactos do município Informação genérica relativa ao município (missão, história, introdução) Informações de interesse para a comunidade (escolares, sanitárias, etc) Informações relativas a notícias, eventos, etc; Mapas Ofertas de emprego Pesquisa avançada
Comunicação	Disponibilização de contactos Suporte para outros idiomas Update automático de atualizações sobre o município mediante subscrição Base de dados/arquivo Download de formulários Canais de comunicação direta com o município Apoio ao munícipe online
Serviços	Informação sobre serviços do município Conexão com os serviços prestados Efetuar pedido de serviço online Pedidos de licenças e certificados online Permite efetuar pedido de serviço, processamento e prestação online Apoio ao consumidor Gratuito Permite efetuar pagamentos relativos a serviços municipais online (taxas, serviços, etc)
Participação	Permite submeter queixas/sugestões Transmissão das reuniões municipais Fórums de discussão/grupos de chat Participar em sondagens Informações relativas a eleições (regulamentos, locais de voto, resultados) Participar em processos de discussão pública Discussão e participação no orçamento participativo
Site	Facilidade de utilização Organização Interatividade Resposta/ajuda

Fonte: Autoria própria.

Estabelecidos quais os principais parâmetros a ter em consideração para cada dimensão, devidamente socorridos das análises previamente realizadas pela literatura para análise destas dimensões em pesquisas relacionadas, surgiu a necessidade de criar uma escala de avaliação. Assim, foram criados 3 níveis de avaliação, fraco, moderado e forte. A cada nível de avaliação foram atribuídos parâmetros em cada dimensão, a verificação de um parâmetro num determinado nível de avaliação conferia esse mesmo nível de avaliação, consultar anexo 3.

Num segundo momento, considerando o estudo teórico prévio, enriquecemos a análise cluster com a recolha de dados previamente existentes, tendo para tal consultado sites estatísticos, PORDATA¹² e INE¹³, recolhendo os dados pertinentes para a presente pesquisa. Estes dados estatísticos dizem respeito a fatores, que da análise bibliográfica percebemos serem de certa forma determinantes quando se procura compreender o que pode motivar e facilitar a adoção e implementação da *E-Governance*, nomeadamente dados relativos à população (população residente, grau de formação, emprego), dados económicos (finanças municipais, remuneração média, poder de compra) e dados relativos à participação eleitoral. Note-se a sumarização dos dados recolhidos, no quadro seguinte:

Tabela 20: Síntese dos dados estatísticos recolhidos

População	Formação	Emprego	Finanças municipais	Participação Eleitoral	Remuneração e poder de compra
- Densidade populacional (dados de 2001 e 2019); - População residente por município (dados de 2011 e 2021);	- Formação da população com idade superior a 15 anos, por município: sem formação, 1.º ciclo, 2.º ciclo, 3.º ciclo, ensino secundário e ensino superior (dados de 2001 e 2011);	- Total população empregada por município (dados de 1960 e 2011); - População empregada por setor de atividade por município: primário, secundário e terciário (dados de 1960 e 2011);	- Despesas por município (dados de 2009 e 2019); - Receitas por município (dados de 2009 e 2019); - Saldo por município (dados de 2009 e 2019);	- Total de eleitores, por município para as eleições autárquicas (dados de 1976 e 2017); - Votantes por município para as eleições autárquicas (dados de 1976 e 2017); - Abstenção por município para as eleições autárquicas (dados de 1976 e 2017);	- Remuneração média mensal por município (dados de 1985 e 2018); - Poder de compra per capita por município (dados de 1993 e 2017); - Percentagem de poder de compra por município (dados de 1993 e 2017);

Fonte: Autoria própria.

¹² Para informação adicional aconselha-se a consulta: <https://www.pordata.pt/Municipios>

¹³ Para informação adicional aconselha-se a consulta: https://www.ine.pt/scripts/db_censos_2021.html

1.3.1. Apresentação e Discussão de Resultados

Os dados referidos no ponto anterior foram tratados com recurso ao *software* SPSS, através do qual se realizámos uma análise de *Two-Step Cluster*, os resultados obtidos são apresentados de seguida.

Tabela 21: Distribuição do Cluster

		N	% of Combined	% of Total
Cluster	1	280	92,4%	90,9%
	2	23	7,6%	7,5%
	Combined	303	100,0%	98,4%
Excluded Cases		5		1,6%
Total		308		100,0%

Fonte: Autoria própria.

A análise cluster encontrou 2 clusters, o primeiro engloba 280 municípios e o segundo 23 municípios. Este segundo cluster pode ser explicado tendo em consideração determinadas características dos municípios, que levaram ao seu agrupamento num mesmo grupo (cluster). Considerando os municípios que compõem este cluster, pensamos que fatores como a densidade populacional (AM Lisboa, Porto, Coimbra) o facto de na sua maioria serem capitais de distrito, possam explicar o seu agrupamento num cluster.

A análise cluster realizada permitiu sistematizar a avaliação dos municípios nas 5 dimensões previamente definidas, tendo por base os níveis de avaliação previamente expostos, de seguida são apresentados os resultados obtidos para cada dimensão:

Tabela 22: Avaliação da Dimensão Informação

		Forte		Moderado	
		Frequency	Percent	Frequency	Percent
Cluster	1	276	92,3%	4	100,0%
	2	23	7,7%	0	0,0%

Combined	299	100,0%	4	100,0%
----------	-----	--------	---	--------

Fonte: Autoria própria.

Da análise dos resultados obtidos para a dimensão informação, podemos concluir que dos 308 municípios portugueses nenhum obteve o nível de Fraco na avaliação da informação disponibilizada, mais de observa que os municípios do Cluster 2, estão inseridos no nível de avaliação elevado na dimensão da comunicação.

Tabela 23: Avaliação da Dimensão Comunicação

		Forte		Fraco		Moderado	
		Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
Cluster	1	72	85,7%	2	100,0%	206	94,9%
	2	12	14,3%	0	0,0%	11	5,1%
	Combined	84	100,0%	2	100,0%	217	100,0%

Fonte: Autoria própria.

No que concerne à dimensão da comunicação, concluímos que apenas 2 dos 308 municípios apresentam um nível considerado Fraco tendo em conta os parâmetros de avaliação apresentados, sendo esses municípios do Cluster 1.

A maioria dos municípios do Cluster 2 apresenta um nível Elevado na avaliação da dimensão da comunicação.

Tabela 24: Avaliação da Dimensão Serviços

		Forte		Fraco		Moderado	
		Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
Cluster	1	35	83,3%	39	97,5%	205	93,2%
	2	7	16,7%	1	2,5%	15	6,8%
	Combined	42	100,0%	40	100,0%	220	100,0%

Fonte: Autoria própria.

Da análise da tabela 24, podemos concluir que relativamente à dimensão dos serviços a maioria dos municípios apresenta o nível de avaliação moderado, este facto atribui-se sobretudo a parâmetros de avaliação como a possibilidade de completar o pedido e prestação de um serviço totalmente *online* e a realização de transações *online*.

Tabela 25: Avaliação da Dimensão Participação

		Forte		Fraco		Moderado	
		Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
Cluster	1	27	75,0%	106	97,2%	146	93,0%
	2	9	25,0%	3	2,8%	11	7,0%
	Combined	36	100,0%	109	100,0%	157	100,0%

Fonte: Autoria própria.

No que respeita à dimensão da participação, onde os parâmetros de avaliação procuraram analisar o incentivo à participação ativa dos cidadãos, a avaliação geral é num nível Moderado - 147 municípios, estando o nível Fraco atribuído a 109 municípios.

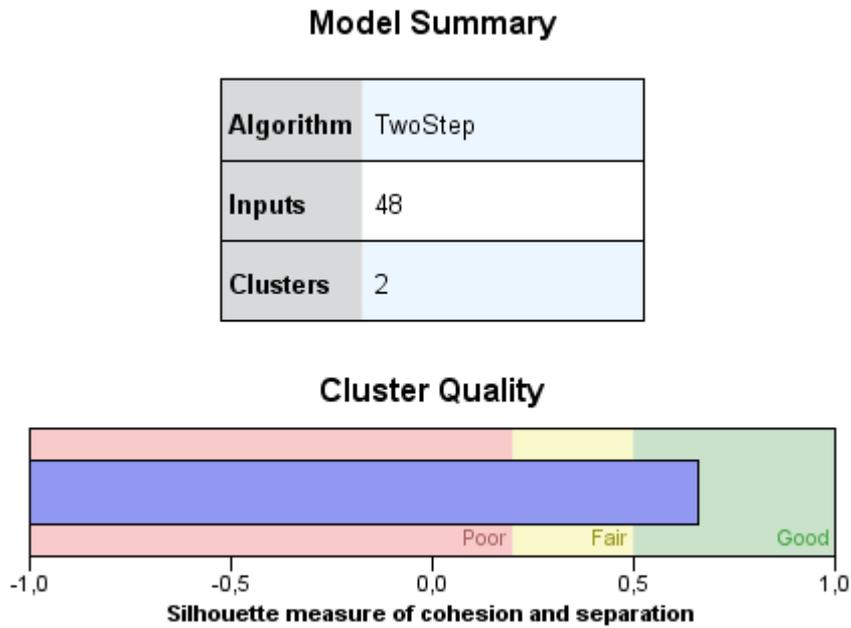
Tabela 26: Avaliação da Dimensão do Website

		Forte		Fraco		Moderado	
		Frequency	Percent	Frequency	Percent	Frequency	Percent
Cluster	1	151	89,3%	6	100,0%	123	96,1%
	2	18	10,7%	0	0,0%	5	3,9%
	Combined	169	100,0%	6	100,0%	128	100,0%

Fonte: Autoria própria.

Por fim, na dimensão Website, o objetivo primordial era analisar a facilidade de utilização do *site*, sendo que a avaliação geral é Forte, pelo que os municípios portugueses conseguiram criar *sites* que são de fácil e intuitiva utilização, o que é importante para a adoção do *e-government*.

Figura 6: Sumário do Modelo



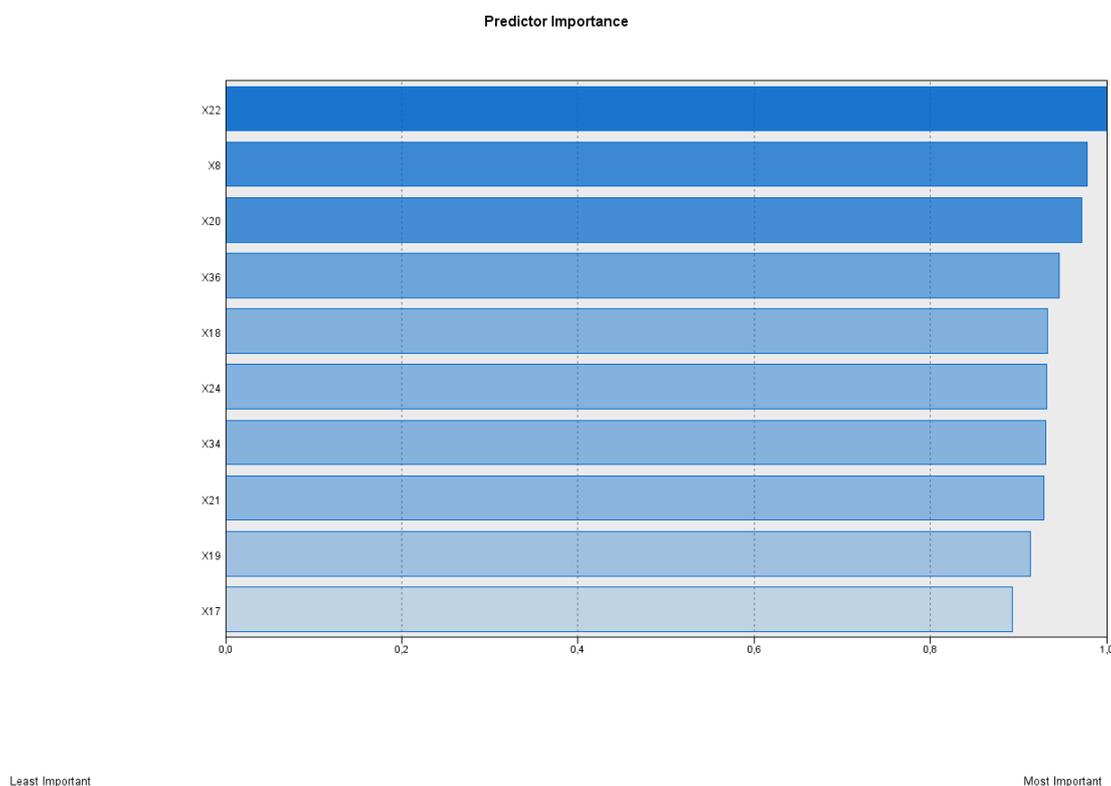
Fonte: Autoria própria.

No sumário do modelo apresentado, os “*inputs*”, dizem respeito às 48 variáveis consideradas para a análise cluster que resultam dos dados recolhidos na análise dos sites dos 308 municípios portugueses e dos dados estatísticos relevantes, previamente identificados.

No que concerne à qualidade do cluster, medida através da *Silhouette measure of cohesion and separation* – medição global da *Goodness-of-fit* dos clusters encontrados – o resultado foi globalmente positivo apresentando um valor superior a 0,5.

Na figura 7 é apresentado um gráfico de barras que identifica os *inputs* - variáveis que se revelaram de maior importância para a análise cluster

Figura 7: Inputs que revelaram maior importância para a análise



Fonte: Autoria própria.

De forma a facilitar a perceção, transcrevem-se os inputs para as variáveis correspondentes na Tabela 21.

Tabela 27: Identificação das variáveis correspondentes aos inputs

Input	Variável
X22	População com idade superior a 15 anos e grau de formação – 3.º ciclo, em 2011, por município
X8	População empregada por município em 2011
X20	População com idade superior a 15 anos e grau de formação – 2.º ciclo, em 2011, por município
X36	Total de votantes para as autarquias locais, por município em 2017
X18	População com idade superior a 15 anos e grau de formação – 1.º ciclo, em 2011, por município

X24	População com idade superior a 15 anos e grau de formação – Ensino Secundário, em 2011, por município
X34	Total de eleitores para as autarquias locais (votantes e abstenção), por município em 2017
X21	População com idade superior a 15 anos e grau de formação – 3.º ciclo, em 2001, por município
X19	População com idade superior a 15 anos e grau de formação – 2.º ciclo, em 2001, por município
X17	População com idade superior a 15 anos e grau de formação – 1.º ciclo, em 2001, por município

Fonte: Autoria própria.

A identificação destas variáveis como revelando ser as de maior importância na análise alinha-se com o exposto pela literatura, ao identificar aspetos como o nível de educação da população entre fatores determinantes na adoção do *e-government*.

CONCLUSÕES

Chegados ao final desta dissertação, chega o momento de considerar o trabalho feito e os resultados obtidos. O presente estudo teve a sua origem na pergunta inicial: qual é o impacto que a Governança Colaborativa tem na E-Governance e de que forma esta afeta a administração local. Com este estudo pretende-se perceber se estes instrumentos podem ser utilizados para aproximar os cidadãos do processo de formulação e implementação de políticas públicas, ao nível local, cooperando com a administração local de forma ativa.

Começámos por apresentar um capítulo de cunho teórico, através do qual se empreendeu uma revisão bibliográfica. Desta revisão constaram reflexões sobre a Administração Pública Portuguesa, a Administração Local Portuguesa, bem como os seus desafios e as respostas aos desafios (redes de governação, a governação multinível, e a governação multinível na Administração Local Portuguesa). De seguida, procedeu-se a uma exposição sobre a Collaborative Governance, apresentando uma conceptualização do termo e definições, os principais modelos e boas práticas e ainda a Cooperação Intermunicipal. Por fim, nesta secção teórica é explorado o conceito de E-Governance. Este é definido, enquadrado e diferenciado de E-Government. Além disto, são ainda evidenciados os desafios de implementação e adoção do e-governemnt, os modelos e boas práticas de e-government, assim como os cinco casos de sucesso (Hong Kong, a cidade de Nova Iorque, Praga, Seoul e Singapura) apontados por Manahoran et al. (2020, pp.4 - 7). A encerrar o capítulo, é apresentada uma reflexão sobre o E-Government em Portugal, uma exposição sobre a Estratégia de Transformação Digital da AP para 2021-2026, e ainda uma comparação da Adoção do E-Government em Portugal com outros Países.

No Capítulo II, o destaque foi dado à pesquisa desenvolvida, cujo objetivo era dar resposta à questão de partida. O posicionamento metodológico adotado foi maioritariamente quantitativo, uma forma de investigação permite, tendo por base a recolha de dados estatísticos e de forma objetiva, formular generalizações criadas a partir da amostra de dados tratados. Destaca-se ainda a existência de pesquisa qualitativa, desenvolvida para a análise cluster, pois esta parte dos dados que constituem esta análise, são fruto de uma extensiva análise dos 308 sites oficiais dos municípios portugueses, da qual resultam dados qualitativos, que foram tratados através de um modelo de equações estruturais.

A análise cluster, cujo objetivo foi analisar a maturidade da E-Governance em Portugal, e o estudo de caso, que pretendeu compreender qual o impacto da Governança Colaborativa e da E-Governance em Portugal, através da aplicação de um inquérito por questionário, foram os dois procedimentos metodológicos da pesquisa prática desenvolvida nesta dissertação.

Através do estudo de caso sobre o impacto da Collaborative Governance e da E-Governance na Administração Local Portuguesa, tentou-se compreender qual a perceção dos cidadãos relativamente à Collaborative Governance, à E-Governance e aos resultados que esta pode gerar, para compreender de que forma estas ferramentas podem de facto estar associadas à satisfação mais eficaz das necessidades dos cidadãos, bem como se os podem aproximar da administração local e da formulação e implementação de políticas públicas. Finda a sua aplicação à população em geral, o questionário contava com um total de 263 respostas, distribuídas por uma amostra ampla nas principais características gerais (idade, sexo, habilitações literárias e município de residência). Das 263 respostas obtidas, 167 (63,5%) são do sexo feminino e 96 (36,5%) são do sexo masculino.

Tendo em conta o modelo final e os resultados obtidos, é possível observar que as hipóteses foram confirmadas.

No que diz respeito à análise cluster da maturidade da E-Governance em Portugal, realizada à luz do trabalho de Dias e Gomes (2014), foi levada a cabo uma extensiva análise dos sites oficiais dos 308 municípios portugueses, com o intuito de saber qual o grau de maturidade da *E-Governance* em Portugal. Esta análise assentou em 5 dimensões fundamentais: Informação, Comunicação, Serviços, Participação e o Site. Para a avaliação foi criada uma escala de 3 níveis de avaliação (fraco, moderado e forte) e a cada nível de avaliação foram atribuídos parâmetros em cada dimensão, a verificação de um parâmetro num determinado nível de avaliação conferia esse mesmo nível de avaliação (Anexo 3). A análise foi ainda enriquecida com a recolha de dados previamente existentes, através da consulta dos sites estatísticos PORDATA e INE, recolhendo os dados pertinentes para a presente pesquisa.

Da análise cluster resultam dois clusters: o primeiro engloba 280 municípios e o segundo 23 municípios. A razão de ser deste segundo cluster pode residir em determinadas características dos municípios, que levaram ao seu agrupamento num mesmo grupo (cluster).

Para a dimensão informação, é possível concluir que nenhum dos 308 municípios portugueses obteve o nível de Fraco na avaliação da informação disponibilizada, e os municípios do Cluster 2, estão inseridos no nível de avaliação elevado na dimensão da comunicação. No que concerne à dimensão da comunicação, concluimos que apenas 2 dos 308 municípios apresentam um nível considerado Fraco tendo em conta os parâmetros de avaliação apresentados, sendo esses municípios do Cluster 1. A maioria dos municípios do Cluster 2 apresenta um nível Elevado na avaliação da dimensão da comunicação.

Relativamente à dimensão dos serviços (Tabela 24) a maioria dos municípios apresenta o nível de avaliação moderado, facto que pode ser atribuído sobretudo a parâmetros de avaliação como a possibilidade de completar o pedido e prestação de um serviço totalmente *online* e a realização de transações *online*.

No que respeita à dimensão da participação, onde os parâmetros de avaliação procuraram analisar o incentivo à participação ativa dos cidadãos, a avaliação geral é num nível Moderado - 147 municípios, estando o nível Fraco atribuído a 109 municípios.

Por fim, na dimensão Website, o objetivo primordial era analisar a facilidade de utilização do *site*, sendo que a avaliação geral é Forte, pelo que os municípios portugueses conseguiram criar *sites* que são de fácil e intuitiva utilização, o que é importante para a adoção do *e-government*.

Relativamente às limitações do estudo, identificamos como principais limitações a existência de dados estatísticos atualizados, na recolha de dados estatísticos para a análise cluster, a título de exemplo, utilizam-se dados estatísticos de 2011 relativamente às habilitações literárias da população; de 1976 relativas a participação democrática para comparação com dados de 2017. Outra limitação decorre de total de respondentes no questionário implementado, apesar de considerarmos o número total de respostas, não conseguimos respostas em diversos municípios.

Tendo em consideração as limitações apresentadas, esperamos que futuramente, com a atualização dos dados estatísticos disponíveis através da divulgação de mais resultados dos CENSOS 2021, se possa atualizar os dados e realizar uma nova análise cluster. A criação de uma base de dados com estatísticas dos municípios poderia ser uma ferramenta bastante útil nesta área de estudo, uma vez que a literatura geralmente, tal como foi feito aqui, realiza análises em níveis locais de governo. Seria interessante partindo da análise dos sites dos 308 municípios a criação de um índice de *e-government*

local. Por fim, esperamos que o modelo final obtido (figura 5), possa ser alvo de discussão e atenção por parte da comunidade académica, numa ótica de melhoria de modelo, de forma a compreender de forma mais profunda o impacto da governança colaborativa e da *e-governance* na administração local, mas sobretudo podem aproximá-la dos cidadãos e promover a participar diretamente no desenho de políticas públicas adaptadas às necessidades da comunidade em que se inserem.

BIBLIOGRAFIA

- Al-Hashmi, A., & Darem, A. (2008). Understanding phases of E-government project. *Emerging Technologies in E-Government, January 2008*, 152–157. http://csi-sigegov.org/emerging_pdf/17_152-157.pdf
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arganoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*.
- Baker, D. L. (2008). Advancing E-Government performance in the United States through enhanced usability benchmarks. *Government Information Quarterly*, 26(1), 82–88. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.01.004>
- Bianchi, C., Luna-Reyes, L. F., & Rich, E. (2020). Enabling Collaborative Governance through Systems Modeling Methods: Public Policy Design and Implementation. In *Springer Nature Switzerland AG* (Vol. 4).
- Bilhim, J. (2021). As reformas da administração pública em Portugal: últimos 20 anos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 1–20. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83725>
- Bilhim, J., & Neves, B. (2007). *O Governo Electrónico em Portugal : O caso das Cidades e Regiões Digitais*. 15. http://www.apdsi.pt/uploads/news/id546/3.8_joao_bilhim_plus_barbara_neves_070626.pdf
- Bouckaert, G., & Jann, W. (2020). European Perspectives for Public Administration. In *European Perspectives for Public Administration*. <https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th>
- Bourgon, J. (2011). A new synthesis of public administration: Serving in the 21st century. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*, 319–321.
- Casula, M. (2020). A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 12, 1–34. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665700>
- Chadwick, A., & May, C. (2020). *Interaction between states and citizens in the age of the Internet: 'e-government' in the United States, Britain and the European Union* Andrew. 1–39.
- Chen, Y.-C., & Chu, P.-Y. (2011). Electronic governance and Cross-Boundary collaboration: Innovations and advancing Tools. In *Electronic Governance and Cross-Boundary Collaboration: Innovations and Advancing Tools*. <https://doi.org/10.4018/978-1-60960-753-1>

- Cohen, O., Goldberg, A., Lahad, M., & Aharonson-Daniel, L. (2017). Building resilience: The relationship between information provided by municipal authorities during emergency situations and community resilience. *Technological Forecasting and Social Change*, 121, 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.11.008>
- Comissão Independente para a Descentralização. (2019). *RELATÓRIO Comissão*.
- Comité das Regiões. (2009). White Paper on Multilevel Governance. In *Understanding European Union Institutions*. <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:The+committee+of+the+regions,#0>
- Comité das Regiões. (2013). *Parecer do Comité das Regiões sobre «A descentralização na União Europeia e o papel da autonomia local e regional na elaboração e execução das políticas da UE» (2013/C 139/08)*.
- Dias, G. P., & Costa, M. (2013). Significant socio-economic factors for local e-government development in Portugal. *Electronic Government*, 10(3–4), 284–309. <https://doi.org/10.1504/EG.2013.058785>
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *COLLABORATIVE GOVERNANCE REGIMES*.
- Fang, Z. (2002). *E-Government in Digital Era : Concept , Practice, and Development*. 1–22.
- Silva, P., Teles, F., & Ferreira, J. (2018). Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 619–638. <https://doi.org/10.1177/0020852317740411>
- Silva, C. N. (2017). Political and administrative decentralization in Portugal: Four decades of democratic local government. In *Local Government and Urban Governance in Europe* (pp. 9–32). https://doi.org/10.1007/978-3-319-43979-2_2
- Series, P. M. (n.d.). *SUB MUNICIPAL GOVERNANCE IN EUROPE : DECENTRALIZATION BEYOND THE*.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163–180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Pardo, T. A. (2000). *Realizing the Promise of Digital Government : It's More than Building a Web Site*. 1–12. https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/realizing_the_promise/realizing_the_promise.pdf
- Nam, T. (2014). Determining the type of e-government use. *Government Information Quarterly*, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.09.006>
- Marume, S. B. M. (2016). Meaning of Public Administration. *Quest Journals Journal of Research in Humanities and Social Science*, 15–20. www.questjournals.org

- Linden, R. M., McKenney, M. J., & Johnson, S. (2011). The Practice of Collaborative Governance. *Public Administration Review*, November-December.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122–136.
[https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1)
- Kuk, G. (2003). The digital divide and the quality of electronic service delivery in local government in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 20, 353–363. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2003.08.004>
- Irani, Z., Al-Sebie, M., & Elliman, T. (2006). Transaction stage of e-government systems: Identification of its location & importance. *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 1–9.
<https://doi.org/10.1109/HICSS.2006.507>
- Hulst, R., & van Montfort, A. (2007). Inter-Municipal Cooperation in Europe. In *Springer*.
- Ho, A. T. K., & Ni, A. Y. (2004). Explaining the adoption of e-government features: A case study of Iowa county treasurers' offices. *American Review of Public Administration*, 34(2), 164–180. <https://doi.org/10.1177/0275074004264355>
- Frederickson, H. G. (2012). The public administration theory primer. In *Westview Press*. <https://doi.org/10.5860/choice.41-2423>
- Horga, I., & Florian, G. L. (2011). *Multilevel Governance (MLG) and Subsidiary Principle in White Paper of MLG of the Committee of the Regions (COR)*. 159–165.
- Silvia, C. (2011). Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership. *State and Local Government Review*, 43(1), 66–71.
<https://doi.org/10.1177/0160323x11400211>
- Sirianni, C. (2009). *Investing in Democracy*.
- Tavares, A. F., & Feiock, R. C. (2017). Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(4), 1–18.
<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx014>
- Teles, F. (2016). Local governance and intermunicipal cooperation. In *Local Governance and Intermunicipal Cooperation*.
<https://doi.org/10.1057/9781137445742>
- Teles, F., Gendzwill, A., Stanus, C., & Heinelt, H. (2021). Close ties in European local governance: linking local state and society. In *Palgrave*.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1894713>

Teles, F., & Moreira, J. M. (2006). Liderança ética num contexto de governação local: Estado, mercado e sociedade civil. *XIV Congreso Nacional de Ética, Economía y Dirección (EBEN)*, 22.

Teles, F., & Swianiewicz, P. (2018). *INTER MUNICIPAL COOPERATION IN EUROPE: Institutions and Governance*.

United Nations. (2008). *UN E-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*.

ANEXOS

Anexo 1: Afirmações do questionário e respectivas dimensões

Variável	Referência	Afirmação
Partilha de objetivos	A1	A existência de objetivos comuns pode conduzir a relações de colaboração e cooperação de forma a garantir melhores resultados.
	A2	Se entre municípios próximos existirem objetivos comuns, esses municípios podem colaborar e cooperar de forma a atingi-los.
	A3	"A união faz a força". A colaboração e cooperação entre municípios pode ser uma ferramenta para que os municípios respondam de forma mais eficaz às necessidades dos seus cidadãos.
Envolvimento dos Stakeholders	A4	O envolvimento de todos os <i>stakeholders</i> (todas as partes interessadas - cidadãos, setor privado, setor voluntário, etc) nos assuntos do seu município fortalece a comunidade.
	A5	A colaboração e cooperação de todos os <i>stakeholders</i> poderá levar a uma satisfação mais eficaz das necessidades da comunidade.
	A6	O envolvimento ativo de todos os <i>stakeholders</i> responsabiliza a comunidade e contribui para a confiança no executivo.
Partilha de Recursos	A7	Na ausência de recursos suficientes para suprimir uma determinada necessidade, a colaboração e cooperação com outro município poderá ser uma solução.
	A8	A partilha de recursos entre municípios pode ajudar a diminuir as despesas e levar à prestação de serviços de qualidade.
	A9	A partilha colaborativa de recursos, através de redes de colaboração intermunicipal pode ajudar a diminuir as despesas dos municípios e contribuir para uma alocação mais eficiente de recursos públicos.
Collaborative Governance e E-Governance	A10	As redes de colaboração e cooperação intermunicipal podem potenciar a atividade governativa e administrativa, melhorando a satisfação das necessidades dos cidadãos.
	A11	A cooperação e colaboração entre municípios pode melhorar a prestação de serviços e resultar numa diminuição de custos e aumento de receitas.
	A12	Uma forma de governação que seja mais aberta, permita uma interação contínua entre a estrutura governativa, administrativa e a sociedade civil é algo positivo.
	A13	As tecnologias da informação e comunicação podem ser uma ferramenta útil na aproximação dos cidadãos da estrutura governativa e administrativa.

	A14	A democracia direta digital contribui para o envolvimento da sociedade civil nos assuntos políticos da sua comunidade.
Partilha de Informação	A15	O meu município revela informação pertinente relativamente à sua atividade no seu site.
	A16	A informação divulgada pelo meu município permite-me avaliar o desempenho governativo do executivo.
	A17	A informação divulgada pelo meu município permite-me avaliar o desempenho governativo do executivo.
Eficiência Processual	A18	Os recursos online que me são disponibilizados (portal do cidadão, portal das finanças, segurança social online, recursos do meu município) permitem-me tratar de assuntos do quotidiano de forma rápida e eficaz.
	A19	Através dos recursos referidos anteriormente diminui as minhas interações presenciais com as entidades administrativas, tendo suprimido igualmente as minhas necessidades.
	A20	A disponibilização dos referidos recursos simplifica a interação com as entidades administrativas, reduz a burocracia e diminui as deslocações presenciais bem como o tempo de espera.
Participação dos Cidadãos	A21	O município onde resido encoraja a participação ativa dos cidadãos nos assuntos municipais, e promove uma comunicação contínua com os cidadãos.
	A22	Participo regularmente nas assembleias municipais, em sondagens e questionários do município e partilho sugestões com o executivo do município.
	A23	Sinto que tenho uma voz ativa nas escolhas e decisões do meu município.
Qualidade dos Serviços	A24	O município onde resido disponibiliza acesso a recursos e serviços online.
	A25	Sinto-me satisfeito com a quantidade e qualidade de serviços online disponibilizados pelo meu município.
	A26	Recomendaria a utilização dos serviços online do meu município.
Alocação Eficiente de Recursos	A27	A partilha de recursos entre municípios e a prestação conjunta de serviços através da colaboração intermunicipal permite a diminuição de recursos e a sua alocação para outras necessidades.
	A28	A E-Governance sustenta-se no formato digital, permitindo a desmaterialização e a desburocratização, tal representa uma redução de custos.
	A29	A prestação digital de serviços permite a prestação de serviços direcionada para o cidadão, diminui a burocracia e

		aumenta a eficiência processual, permitindo uma racionalização dos recursos e uma melhor alocação dos mesmos.
Desenvolvimento da Economia Local	A30	Uma governação digital que promove constante interação entre cidadãos, governo, administração e setor privado, potencia a economia local.
	A31	Através de ferramentas digitais, é possível melhorar a prestação de serviços municipais, focando-os no consumidor e de forma mais acessível, o que contribui para o desenvolvimento da economia local.
	A32	A participação ativa da comunidade nos assuntos municipais (através da participação na formulação de estratégias e na sua implementação) favorece o desenvolvimento económico local.
Responsabilização Social	A33	O envolvimento ativo dos cidadãos nos assuntos municipais, através da governação digital, incentiva a participação e envolvimento dos cidadãos no processo governativo. Este facto aumenta a responsabilidade social.
	A34	Um formato governativo que assenta na partilha constante de informação e na comunicação aberta e contínua com a sociedade, permite uma maior monitorização do desempenho governativo pelos cidadãos.
	A35	“Com um grande poder vem uma grande responsabilidade.” A E-Governance envolve a sociedade no processo governativo, mas é necessário que os cidadãos se responsabilizem e participem de forma ativa.
Legitimação e Transparência Democrática	A36	A partilha contínua de informação, favorecida pelo recurso digital, aumenta a transparência e a legitimidade democrática de um executivo.
	A37	Um executivo que procure uma comunicação aberta com a sua comunidade e que incentive a sua participação aumenta o sentimento de confiança dos cidadãos na sua atividade.
	A38	A participação ativa dos cidadãos, bem como a monitorização do desempenho do executivo possibilitada pela E-Governance, contribuem positivamente para a legitimação democrática.
Resiliência Comunitária	A39	O envolvimento ativo de <i>stakeholders</i> (cidadãos, setor privado, setor voluntário) e a sua participação nas atividades municipais, através da governação digital, aumenta o seu sentimento de pertença à comunidade.
	A40	Fomentar as relações e interações entre os vários <i>stakeholders</i> de uma comunidade, fortalece e une a comunidade.
	A41	Uma comunidade unida, que comunica regularmente com a sua estrutura governativa e administrativa e que envolve nos processos governativos e contribui ativamente na procura de soluções para as necessidades da comunidade, estará mais apta a enfrentar e ultrapassar adversidades.

Fonte: Autoria própria.

Anexo 2: Definição das variáveis do Modelo Teórico inicial

Variável	Definição	Autores
a) Partilha de objetivos	Existência de objetivos que são comuns aos municípios (necessidades, prestação de serviços), que resultam geralmente da existência de um problema comum que necessita de uma solução.	Emerson e Nabatchi (2015); Bianchi et al. (2020); Ansell e Gaesh (2008); Correia et al. (2019); Tavares (2021);
b) Envolvimento de Stakeholders	Fomentar o envolvimento e participação dos <i>stakeholders</i> na atividade política, e mesmo no processo de formulação de políticas públicas	Ansell e Gaesh (2008); Freeman (1997); Leach, Pelkey e Sabatier (2002); Silvia, (2011); Silva et al. (2008);
c) Partilha de recursos	Consiste na partilha dos recursos disponíveis entre os municípios; é apontado como um dos principais fatores que desencadeiam IMC, pois permitem a mitigação de falta de recursos em níveis mais baixos de governo;	Bardach, (2001); Thomson e Perry (2006); Hulst e van Montfort (2008); Emerson e Nabatchi (2015); Casula (2019);
d) Collaborative Governance	“Arranjo governativo em que um ou mais agentes públicos, envolvem diretamente atores não estatais num processo coletivo de tomada de decisão, que é formal, orientado para o consenso e deliberativo e tem como objetivo criar ou implementar políticas públicas ou gerir programas públicos” (Ansell e Gaesh, 2008)	Mais definições foram previamente apresentadas na revisão da literatura
e) Qualidade dos serviços	Relaciona-se com a melhoria da prestação de serviços, de forma mais eficiente, contribuindo para o aumento da sua qualidade	Baker (2008); Tavares (2019); Teles (2020, 2021); Fang (2002);
f) Partilha de informação	Relaciona-se com a partilha de informação, seja entre níveis de governos e agências governamentais bem como a partilha de informação com os cidadãos	Teles (2021); Fang (2002); Ho (2004); O’Looney (2000); Huang (2006); Nam (2014); Meiyanti et al. (2018); Sun et al. (2015);
g) Participação dos cidadãos	Relaciona-se com a participação direta e envolvimento dos cidadãos em atividade política, e mesmo no processo de formulação de políticas públicas	Minassians e Roy (2020); Fung and Wright (2001); Nabatchi (2010); Sirianni (2009); Torres (2003); Fang (2002); Ho (2004); Pardo (200)
h) Eficiência Processual	Concerne à busca pela eficiência e melhoria dos processos	Andersen et al. (2010); Tavares (2019); Teles

		(2016, 2021); Ho (2004); Cardoso (2012);
i) E-Governance	Múltiplas definições foram apresentadas na revisão da literatura	
j) Alocação eficiente de recursos	Permite uma alocação mais eficiente dos recursos	Hulst e van Montfort (20089; Emerson e Nabatchi (2015); Casula (2019); Teles (2021); Tavares (2019)
k) Desenvolvimento da economia local	Conforme exposto na revisão da literatura, através da redução de custos, criação de economias de escala, melhoria na qualidade dos serviços;	Tavares (2019); Teles (2021); Raudla e Tavares (2018); Silva et al. (2018);
l) Resiliência comunitária	Relaciona-se com a capacidade de fortalecer as comunidades para ultrapassarem os desafios que enfrentam; criação de relações e laços entre a comunidade;	Cohen et al. (2016); Manahoran et al. (2020)
m) Responsabilização social	Através do fomento da participação dos cidadãos e do envolvimento de stakeholders no processo político, aumenta-se a responsabilidade dos mesmo	Bilhim (2019); Douglas et al. (2020); Fang (2002); Minassians e Roy (2020);
n) Legitimação e transparência democrática	Conforme exposto na revisão da literatura, a partilha de informação e envolvimento de <i>stakeholders</i> contribui para o aumento da legitimidade democrática e da transparência	Tavares (2019); Teles (2021); Ansell e Gaesh (2008); Cardoso (2012); Sun et al. (2015)

Fonte: Autoria própria

Anexo 3: Níveis de avaliação por parâmetros dos sites dos 308 municípios

	Dimensões				
	Informação	Comunicação	Serviços	Participação	Site
Parâmetros	Contactos do município	Disponibilização de contactos	Informação sobre serviços do município	Informações relativas a eleições (regulamentos, locais de voto, resultados)	Facilidade de utilização
	Informação genérica relativa ao município (missão, história, introdução)	Base de dados/arquivo	Gratuito	Transmissão das reuniões municipais	Organização
	Ofertas de emprego	Update automático de atualizações sobre o município mediante subscrição	Efetuar pedido de serviço online	Permite submeter queixas/sugestões	Interatividade
	Informações de interesse para a comunidade (escolares, sanitárias, etc)	Suporte para outros idiomas	Conexão com os serviços prestados	Participar em sondagens	Resposta/ajuda
	Informações relativas a notícias, eventos, etc;	Download de formulários	Permite efetuar pedido de serviço, processamento e prestação online	Fóruns de discussão/grupos de chat	

	Mapas	Canais de comunicação direta com o município	Apoio ao consumidor	Participar em processos de discussão pública	
	Acesso público a documentos (orçamento, atas de reuniões)	Apoio ao município online	Pedidos de licenças e certificados online	Discussão e participação no orçamento participativo	
	Pesquisa avançada		Permite efetuar pagamentos relativos a serviços municipais online (taxas, serviços, etc)		

Fonte: Autoria própria.

Nota: para facilitar a leitura do nível de avaliação em que se insere cada parâmetro utilizou-se um código de cores na tabela:

	Fraco
	Moderado
	Elevado