Questões epistemológicas e ontológicas para o estudo do *e-government*

Do ato ao pensamento[1]

Luís Vidigal

ISCSP / CAPP – Universidade de Lisboa, Portugal
ISCAD – Universidade Lusófona, Lisboa, Portugal
vidigal.luis@gmail.com

Resumo

A investigação sobre o *e-government* vem fornecendo nos últimos anos resultados proveitosos e viáveis em termos de inovação sociotécnica, mas fica muito aquém quando se trata de levar em consideração uma perspetiva meta-organizacional ao nível da totalidade do sistema político-administrativo, mais orientado às necessidades dos cidadãos e agentes económicos. Cada vez mais as tecnologias da informação e a as ciências político administrativas têm contribuído para a análise das inovações e processos de adoção no setor público, embora quase sempre a partir de perspetivas específicas de uma única organização. Analisa-se o papel dos novos modelos colaborativos no *e-government*. Com efeito, ainda são poucas as análises integradas e interdisciplinares relacionadas com as tecnologias da informação e com os processos de inovação no sistema político-administrativo. Propõe-se uma dialética entre subjetivismo do "ser" e o objetivismo processual do "dever ser" no estudo do *e-government* e salienta-se a importância da experiência prática na formulação teórica.

Palavras chave: epistemologia, *e-Government*, ciência administrativa, tecnologias da informação, modelo colaborativo.

1. Introdução

Este texto surge na sequência de quase quarenta anos de trabalho consecutivo em diversos organismos da administração central portuguesa, no âmbito da modernização e reforma do estado, particularmente com recurso à utilização das tecnologias da informação, incluindo passagens frequentes por diversos organismos internacionais e missões de trabalho em administrações públicas de muitos países por todo o mundo.

As preocupações teóricas e multidisciplinares que caracterizam este texto decorrem de um processo de doutoramento em Administração Pública (AP) e da necessidade de revisitar teorias e modelos que foram surgindo paralelamente à experiência prática no terreno, procurando-se racionalidades, mas também paradoxos nas várias interpretações e formulações académicas e científicas a que o estado foi sujeito enquanto objeto de estudo e investigação ao longo do tempo.

O reconhecimento das insuficiências de uma análise apenas centrada numa disciplina leva-nos a incursões em autores de várias ciências administrativas e das tecnologias da informação, entendidas como ciências comportamentais e de execução, procurando não uma convergência

[1] Referência deste documento: Vidigal, Luís (2013). "Questões epistemológicas e ontológicas para o estudo do *e-government*: Do ato ao pensamento", In: *13ª CAPSI, Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação*, Universidade de Évora

de métodos e perspetivas, mas acima de tudo uma complementaridade de visões capazes de abrir novas abordagens no estudo do *e-government*.

Procuram-se desconstruir algumas propostas de escalas de maturidade do *e-government*, analisando as várias dimensões que delas decorrem, pretendendo também explorar novos modelos de funcionamento colaborativo e em rede, que vêm surgindo particularmente neste século, como resposta à progressiva fragmentação e enfraquecimento do estado decorrente do *New Public Management* (NPM), enquanto modelo política e administrativamente assumido durante quase trinta anos por muitos países e pela generalidade das organizações internacionais com responsabilidades em missões de modernização e reforma do estado.

Por último será apresentado um modelo preliminar de funcionamento do estado, recorrendo-se primeiramente a estudos sobre ontologias e paradoxos dos valores públicos em contextos sociais e políticos diferentes, propondo-se uma dinâmica factualista e normativista, recentrado os valores do funcionamento do estado na resolução dos eventos de vida dos vários públicos, procurando-se identificar alguns dos bloqueios sócio-organizacionais e políticos para a desmaterialização e fluidez dos processos interdepartamentais, tentando igualmente contribuir para a identificação de lacunas e prioridades nas várias políticas e iniciativas de *e-government* de um qualquer país ou espaço geográfico mais alargado.

2. A necessidade de um estudo multidisciplinar do *e-government*

Alguns autores da área da administração pública, começam a reconhecer a importância e os riscos associados às tecnologias da informação na relação entre a administração pública, o poder político e a sociedade, chamando à atenção para a necessidade de aprofundar o estudo científico do papel das tecnologias na reforma do estado (Dunleavy, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Em tempos de fortes restrições orçamentais, em que o desempenho do estado corre o risco de se deteriorar em relação às expectativas sempre crescentes dos cidadãos, as reformas do setor público acabam por dominar a agenda política e administrativa e o *e-government* vem constituindo ao longo dos últimos vinte anos uma solução bem acolhida por dirigentes e políticos a nível departamental, nacional e transnacional, propondo-se novas técnicas de gestão e inovações tecnológicas que visam melhorar a eficácia e a eficiência na prestação de serviços públicos. A investigação sobre o *e-government* vem fornecendo nos últimos anos resultados proveitosos e viáveis em termos de inovações sociotécnicas (Henriksen & Andersen, 2003; Krcmar & Schwabe, 2000), contudo fica muito aquém quando se trata de levar em consideração uma perspetiva meta-organizacional ao nível da totalidade do sistema político-administrativo, mais orientado às necessidades efetivas dos cidadãos e agentes económicos. Por outro lado, a pesquisa da ciência política e administrativa não tem proporcionado um corpo abrangente de conhecimento em inovação e difusão das tecnologias da informação (TI) no setor público. Como a pesquisa no âmbito dos sistemas de informação (SI) tem demonstrado, analisando a inovação em TI e respetivos processos de difusão, muitas vezes exige-se em simultâneo um amplo conhecimento tecnológico e da ciência política e administrativa, nomeadamente para se perceber o fenómeno do *e-government*. Daí resulta que várias disciplinas acadêmicas têm contribuído para a análise das inovações e respetivos processos de difusão no setor público, mas infelizmente quase sempre a partir de perspetivas específicas de uma única organização. Com efeito, ainda são poucas as análises integradas e interdisciplinares relacionadas com as TI e com os processos de inovação e difusão no sistema político-administrativo (Niehaves, 2007a; 2007b).

Alguns autores da área dos SI têm vindo a pugnar pela adoção de múltiplos modelos e metodologias para compreender a complexidade do *e-government* (Gil-Garcia & Pardo, 2006), não se tornando por isso uma questão linear do ponto de vista epistemológico. Tanto as ciências da administração pública como dos sistemas de informação possuem um caráter multidisciplinar, em que disciplinas como a sociologia, a psicologia, a gestão, a ciência da computação, a ciência política ou até mesmo a biologia, entre outras, contribuem para o estudo do desenvolvimento,

implementação e utilização dos sistemas e tecnologias da informação nas organizações em geral e no setor público em particular. O caráter multidisciplinar da investigação em administração pública (AP) foi sublinhado por Bogason (2007), assim como a multidisciplinaridade em relação aos sistemas de informação tem sido salientada também por numerosos autores (Fitzgerald & Howcroft, 1998; Niehaves et al., 2004; Becker & Niehaves, 2008; Wade & Hulland, 2004).

3. O papel das ciências comportamentais e de conceção no estudo do *e-government*

A abordagem multidisciplinar na área dos SI ainda está rodeada de muita controvérsia, porque ainda se conhece pouco como é possível beneficiar de tal variedade de abordagens e contribuições e como tal diversidade pode ajudar a interpretar os fenómenos relacionados com os SI a partir de diferentes pontos de vista, incluindo o da administração pública, no entanto o pluralismo metodológico tem merecido a atenção de numerosos autores (Denzin, 1970; Deetz, 1996; Falconer & Mackay, 1999; Lee, 1991; Ming-dores, 2001; Weber 2004, Mingers, 2001; citados por Niehaves, 2005). A diferenciação entre as ciências comportamentais e as ciências da conceção ou do *design*, constitui uma lógica amplamente utilizada para a sistematização estruturada das distintas abordagens de investigação em SI. Enquanto a investigação nas ciências comportamentais se concentra principalmente em desenvolver e justificar teorias sobre a interação homem-computador, na investigação em ciências de conceção (Niehaves, 2005, 2007c) visa-se sobretudo criar artefactos destinados a resolver os problemas organizacionais (ver Quadro 1):

	Investigação em ciências comportamentais (*Behavioural Science Research* - BSR)	Investigação em ciências de conceção (*Design Science Research* - DSR)
Origem	Ciências naturais	Engenharia e ciências do artificial
Paradigma	Paradigma de entendimento do problema	Paradigma da resolução de problemas
Objetivo	Desenvolver e justificar teorias que explicam ou preveem fenómenos organizacionais humanos que cercam a análise, o projeto, a implementação, a gestão e a utilização de sistemas de informação	Criar inovações que definem ideias, práticas, capacidades técnicas e de produtos através da análise, do projeto, da implementação, da gestão e do uso de sistemas de informação
Objeto	Interação homem-máquina	Conceção de artefactos de TI

Quadro 1 - *Behavioural Science* vs. *Design Science*
Adaptado de Hevner et al. (2004) por Niehaves (2005)

De uma forma mais esquemática, vejamos de seguida, na Figura 1, o ciclo de investigação em sistemas de informação, proposto por Björn Niehaves (2005), salientando a inter-relação necessária entre as ciências comportamentais e as ciências da conceção e realização e o balanceamento permanente entre a perceção da verdade e a construção da teoria com a conceção de artefactos e utensílios práticos.

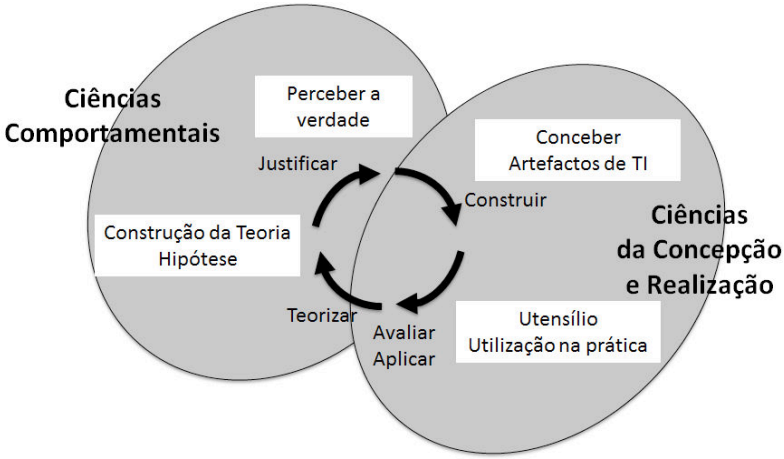

Figura 1 - Ciclo de investigação em sistemas de informação (Adaptado de Niehaves, 2005)

A modernidade, enquanto racionalização, centralização, especialização, burocratização e industrialização, marcou o estudo das organizações, através dos clássicos como Marx, Durkheim e Weber e mais recentemente através de uma longa lista referida por Beck et al. (1994). Apesar dos representantes da pós-modernidade referirem por vezes que a modernidade acabou, muitas das facetas da sociedade continuarão a ser perfeitamente modernas e a tensão entre as condições modernas e pós-modernas irão continuar (Bogason, 2007). No estudo da administração pública esta tensão persiste, numa relação constante, por um lado, entre a ordem, a certeza, a estabilidade, a integração, a globalidade, a previsibilidade, a razão e a confiança, desejadas pelo estado e pela própria sociedade, e por outro, o individualismo, a fragmentação, a competição, a flexibilidade, a diferenciação, a adhocracia, a espontaneidade e a imaginação requeridas por uma administração pública que necessita de se reformar, inovar e mudar em direção ao futuro.

A separação entre objetivistas e relativistas, entre as correntes epistemológicas mais *hard* baseadas em métodos quantitativos (neopositivismo, teorias sistémicas e funcionalismo) e as correntes mais *soft* baseadas em métodos qualitativos (humanismo, interpretativismo e hermenêutica), parece simplista, estereotipada e inadequada em relação ao estudo da gestão, contudo ainda tem o consenso generalizado dos especialistas destas áreas (Sulkowski, 2010).

Continua a julgar-se que a racionalidade persiste nas escolhas económicas e que uma certa irracionalidade está presente em muitos comportamentos psicossociais, no entanto, a gestão e o comportamento organizacional são motivados por ações ao mesmo tempo racionais e irracionais. A presença de diversas disciplinas no estudo da administração pública, e em particular do *e-government,* conduz a um pluralismo e a um ecletismo epistemológico, consoante o objeto e as circunstâncias investigadas, correndo-se o risco de se obterem resultados incompatíveis e até mesmo contraditórios. Por tudo isso, a ciência da administração pública, pela sua multidisciplinaridade e imaturidade, tem ainda um longo caminho de reflexão epistemológica a percorrer (Sulkowski, 2010) e não se pode fechar em si própria para marcar um território que não deixa de ser plural e partilhado por ciências diferentes.

A maturidade da ciência da administração pública passará por um compósito epistemológico, capaz de conciliar o *ser* com o *dever ser* e a factualidade com a normatividade. Como veremos no modelo proposto neste texto a realidade factual que decorre dos silos departamentais está em permanente conflito com normatividade que resulta da necessidade de integração e interoperabilidade de processos orientados aos eventos de vida (Vidigal, 2005).

Também em relação à adoção de métodos quantitativos ou qualitativos, a investigação em torno da administração pública tem sido cada vez mais de natureza mista. Mesmo os próprios positivistas sustentam que toda a observação é imperfeita ou falível e sujeita a imprecisões. A

ciência e a investigação podem esforçar-se para chegar à realidade, contudo, no entender de Riccucci (2010), essa meta nunca pode ser alcançada. Os positivistas aceitam a existência do erro e consideram os resultados da investigação ou as descobertas como prováveis até surgir algo que os desminta. O pós-positivismo tem sido tradicionalmente baseado em tradições quantitativas, e este foi especialmente o caso para a administração pública, mas alguns pós-positivistas como Creswell (2009), citado por Riccucci (2010) propõem a adoção de métodos quantitativos e qualitativos, muito semelhante à abordagem empirista (Riccucci, 2010).

Relativamente às metodologias e paradigmas de investigação em sistemas de informação na administração pública, infelizmente não possuímos dados sobre a diversidade metodológica e paradigmática na investigação em administração pública, mas apresentamos de seguida no, Quadro 2, a situação no que se refere à investigação genérica em sistemas de informação norte-americana e europeia:

	Revistas dos EUA	Revistas europeias
Métodos		
- Quantitativo	71%	40%
- Qualitativo	20%	49%
- Misto	9%	11%
Paradigmas		
- Positivista	89%	66%
- Interpretativista	11%	34%

Quadro 2 - Diversidade metodológica e paradigmática na investigação em sistemas de informação
Adaptado de Chen & Hirschheim (2004)

Relativamente à administração pública, no quadro apresentado por Raadschelders & Lee (2011) sobre a distribuição temática dos artigos publicados na *Public Administration Review*, verifica-se que houve 30 inserções (23 artigos e 7 análises de livros) sobre "*Information e-government*" num total de 904 ocorrências entre os anos 2000 e 2009, cerca de 3%, o que constitui, em nosso entender, uma visão muito redutora e incompleta sobre a contribuição científica para o estudo do *e-government*.

Por seu lado, Kræmmergaard & Schlichter (2011) elaboraram uma revisão de 450 artigos sobre o *e-government* publicados em jornais científicos, igualmente entre 2000 e 2009, tendo concluído pela crescente autonomia e rigor científico e metodológico desta área, questionando se *e-government* deve constituir um domínio de estudo multidisciplinar ou se já se pode converter numa disciplina e numa área de investigação autónoma. Este estudo procura contrariar a tese de Heeks, & Bailur (2007) sobre a imaturidade e a falta de credibilidade deste recente domínio do conhecimento.

4. Os estágios de maturidade do *e-government* como referencial teórico no âmbito das reformas do estado

Pollitt & Bouckaert (2011) apresentaram um quadro global e detalhado para a compreensão das reformas e da introdução de mecanismos de inovação no setor público. As principais dimensões de análise identificadas compreendem a) *influências externas* para o sistema político-administrativo, b) *características do sistema político*, c) *características do sistema administrativo* e d) *dinâmica do sistema* (ver Quadro 3). Estas dimensões podem servir de guia para uma análise mais aprofundada, através de entrevistas com especialistas, nomeadamente para se perceber os fatores que conduzem à inovação tecnológica no setor público.

Dimensão	Descrição
Fatores externos ao	Os fatores externos influenciam frequentemente o sistema político-

sistema político-administrativo	administrativo e iniciam uma dinâmica interna de mudança. Tais fatores externos incluem eventos de mudança, tais como eleições e escândalos, mas também fatores de desenvolvimento socioeconómico mais amplos, como o envelhecimento das populações ou recessões económicas. Além disso, políticas de modernização genéricas, como o *New Public Management* (NPM) ou o *e-government*, podem ser consideradas fontes de influência externa.
Características do sistema político	Um sistema político pode ser moldado por fatores como o sistema partidário, os atores políticos ou os lobbies.
Característica do sistema administrativo	Um sistema administrativo é caracterizado pela sua estrutura interna (nacional ou local), características das decisões administrativas ou a cultura administrativa.
Dinâmica do sistema político administrativo	A dinâmica do sistema muitas vezes desencadeia mudanças a nível público partindo dos mecanismos de inovação e dos processos de difusão. As abordagens de reforma no setor público, como o *e-government* e o NPM, revelam uma dualidade. Por um lado, elas representam políticas específicas mas, por outro lado, elas contribuem para a remodelação do sistema político-administrativa em si mesmo. Consequentemente, as inovações do setor público influenciam o contexto através da sua própria emergência e difusão. A análise da dinâmica do sistema aborda as abordagens da reforma que têm impacto sobre o sistema político-administrativa como é o caso do *e-government* e do NPM.

Quadro 3 - Dimensões circunstanciais da inovação e difusão no setor público
Adaptado de Pollitt & Bouckaert (2011)

Muitos autores têm estudado os fatores críticos de sucesso para projetos de *e-government* (Collins & Bicknell, 1997; Corner & Hinton, 2002; Heeks, 2002, 2004; Heeks & Bhatnagar, 1999; Iacovou, 1999; James, 1997; Korac-Boisvert & Kouzmin, 1995; Standish Group, 2004, citados por Sarantis et al., 2011), mas foi Richard Heeks (2003a, 2003b) que primeiro salientou que os fracassos em projetos de *e-government* são muito comuns, tendo concluído que cerca de 85% dos projetos de *e-government*, em fase de desenvolvimento nas economias em transição, são parciais (resultados não alcançados), falharam ou foram totalmente abandonados. Richard Heeks (2006) publicou uma das obras mais divulgadas sobre implementação e gestão de projetos de *e-government*, mas mais uma vez é completamente desprezada a visão holística dos serviços públicos e a importância dos processos interdepartamentais que se pretende salientar neste texto.

O *e-government* tem sido estudado tendo como referência os seus vários estágios de desenvolvimento ou de maturidade (Layne & Lee, 2001; Nações Unidas & ASPA, 2002; Martinez-Moyano & Gil-García, 2003; Reddick, 2004; Gil-Garcia & Martinez-Moyano, 2007;). Apresenta-se de seguida no Quadro 4 uma síntese dos estágios de maturidade do *e-government* organizada por Coursey & Norris (2008):

	Nível 1	**Nível 2**	**Nível 3**	**Nível 4**	**Nível 5**	**Nível 6**
Layne & Lee (2001)		Catálogo	Transação	Integração vertical	Integração horizontal	
Baum & Di maio (2000), Gartner		Presença	Interação	Transação	Transformação	
Nações Unidas & ASPA (2002)	Presença emergente	Presença alargada	Interativa	Administração transacional	Interoperabili-dade contínua (*Seamless*)	
Hiller & Bélanger (2001)		Disseminação da informação	Comunicação nos dois sentidos	Integração	Transação	Participação
Wescott (2001)	E-mail e rede	Promover o	Comunicação	Troca de valor	Democracia digital	Joined-up

	interna	acesso público e interorganizacional à informação	nos dois sentidos			government

Quadro 4 - Comparação entre os estágios de maturidade do *e-government*
Adaptado de Coursey & Norris (2008)

Siau & Long (2005) fizeram uma síntese num único meta-modelo, construído a partir dos vários modelos apresentados no quadro anterior e de outros como os modelos de cinco níveis de Moon (2002), semelhante ao de Hiller & Bélanger (2001) e o da Deloitte & Touche (2001) de seis níveis, que vão da informação até à integração e à transação total, de acordo com as necessidades dos cidadãos. Este meta-modelo, apresentado na Figura 2, tem a particularidade de chamar à atenção para os saltos tecnológicos, culturais e políticos ao longo da evolução da maturidade do *e-government*, com especial destaque para o salto mais difícil e crítico, que se evidencia do nível transacional para o nível da transformação, revelando a complexidade da passagem da automação para a transformação efetiva do aparelho do estado:

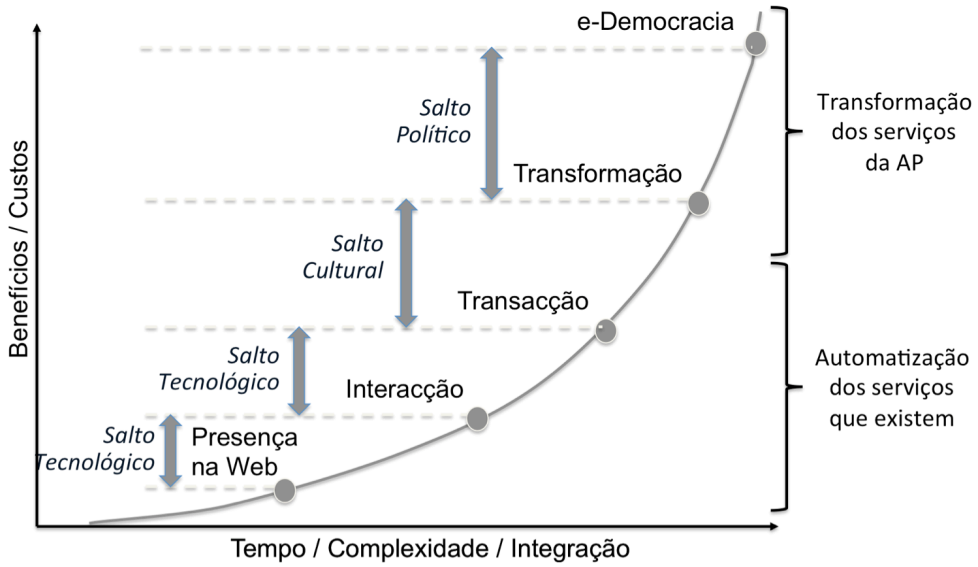

Figura 2 - Meta-modelo dos estágios de maturidade do *e-government*
Adaptado de Siau & Long (2005)

Gonçalo Dias (2011) propôs um modelo bidirecional de nove quadrantes, ou Q-Model, determinados pela interseção de duas variáveis discretas representadas ao longo de dois eixos ortogonais: um eixo vertical com três estágios de maturidade de *interação* (*presencial*, *online* e *multicanal);* e um eixo horizontal com três estágios de *integração* (*dispersa, coordenada* e *transversal*). Este modelo foi proposto a partir da análise de onze modelos de maturidade para o *e-government* definidos por vários autores e organizações e de sínteses como as de Siau & Long (2005).

Tanto a síntese proposta no quadro 4, como os níveis propostos por Siau & Long (2005), limitam-se a abordar os estágios de maturidade de uma forma unidimensional, misturando dimensões de evolução diferentes mas que partem do mesmo ponto de partida.

Desde há muito que vimos defendendo que a integração e a democracia no âmbito da maturidade do *e-government* não são pontos de chegada nem sequer fases intermédias na escala de maturidade, mas sim pontos de partida de dois dos eixos que constitui o modelo tridimensional que propomos na Figura 3 para o estudo da maturidade do *e-government* (Vidigal, 2005): (1) *Maturidade dos Serviços* (em direção aos serviços Transacionais); (2)

Democratização (em direção à Participação Política); e a (3) *Integração* (em direção à plena Interoperabilidade e à verdadeira transformação). As dimensões de integração e democracia, que têm um cariz essencialmente cultural e político, deverão estar presentes e acontecer simultaneamente à prestação eletrónica de informação e serviços que tem um cariz mais tecnológico, caso contrário dificilmente se alcançam os níveis verdadeiramente transformadores de orientação ao cidadão e de plena fluidez dos processos.

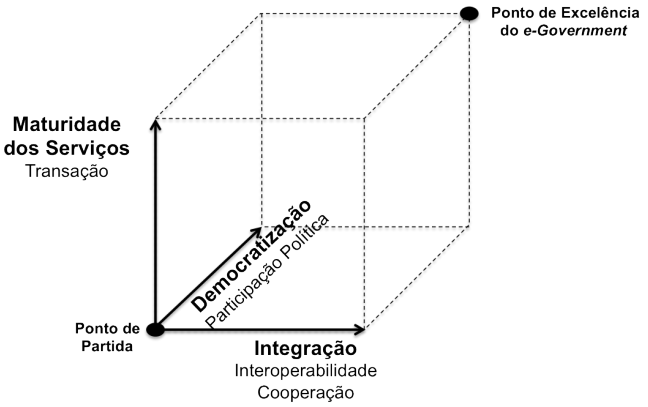

Figura 3 - Modelo tridimensional de maturidade do *e-government* (Vidigal, 2005)

As dimensões da Maturidade dos Serviços e da Democratização foram propostas desde muito cedo pela União Europeia (UE, 1998), mas foram sendo esquecidas ao longo do tempo e mais tarde integradas nos modelos unidimensionais de Hiller & Bélanger (2001) e de Siau & Long (2005). A dimensão da Integração parece emergir como ponto de destino do *e-government* desde os modelos propostos por Layne & Lee (2001) e pelas Nações Unidas & ASPA (2002). Todos estes modelos falham ao ignorar que a integração e a orientação ao cidadão devem estar presentes desde os estágios preliminares da evolução do *e-government*.

5. A coordenação horizontal e sistémica na administração pública

Apesar das intenções e depoimentos políticos e dos numerosos estudos já efetuados, a coordenação horizontal continua a ser considerada uma das "pedras filosofais" no estudo da AP (Jennings & Crane, 1994, citados por B. Guy Peters, 2005). Vejamos por isso alguns conceitos e teorias na gestão das políticas horizontais, a que o *e-government* acaba por recorrer.

A coordenação e a coerência são problemas que existem desde os primeiros governos ao longo da história, mas a necessidade de melhorar a coordenação parece ter-se tornado mais relevante no início do século XXI do que no passado. Esta ênfase na coordenação parece ter surgido devido a uma série de motivos. As pressões para uma governação horizontal refletem exigências políticas para integrar um conjunto de intervenientes, incluindo as alterações nas ideologias políticas sobre o papel do setor público. Além disso, as reformas administrativas ao longo das últimas décadas resultaram na necessidade de uma coordenação acrescida e em intervenções para resolver novos problemas que surgiram como resultado de tentativas para resolver os problemas de eficiência e eficácia na administração pública (Peters, 2005).

Salientam-se algumas pressões para a coordenação horizontal (1) pressões fiscais e de poupança financeira, tentando-se acabar com redundâncias e gastos inúteis, sem necessariamente reduzir o número e a qualidade dos serviços prestados, (2) a necessidade de gestão estratégica, através da clarificação dos principais objetivos governamentais ultrapassando as fronteiras departamentais e, consequentemente, exigindo muito trabalho horizontal através das várias áreas ministeriais e

níveis de governo, (3) os novos desafios como a competitividade dos estados que envolvem concertação de políticas entre as áreas sociais, económicas, fiscais, laborais, judiciais, etc., (4) os efeitos perversos do *New Public Management* (NPM), que desagregou as estruturas do estado e estimulou a competição entre os organismos, (5) a globalização, que obriga a alinhamentos e à satisfação de compromissos internacionais e por último (6) as áreas de vocação transversal, como as políticas de juventude, de apoio às minorias, melhoria do ambiente, etc.

Vejamos a este propósito no Quadro 5 uma comparação entre a visão tradicional de coordenação e comando vertical e a proposta para um novo pensamento sistémico, agregador e de vocação transversal:

	Pensamento do comando e controlo	Pensamento sistémico
Perspetiva	Hierarquia *top-down*	Sistema de fora para dentro (*outside-in*)
Conceção (*Design*)	Funcional	Procura, valor e fluxo
Execução (*Design-making*)	Separado do trabalho	Integrado no trabalho
Medida	Resultados, objetivos, normas: relacionados com o orçamento	Capacidades, variações: relacionados com o objetivo
Atitude dos clientes	Contratualização	O que interessa?
Atitude dos fornecedores	Contratualização	Cooperação
Papel da gestão	Gerir pessoas e orçamentos	Atuar no sistema
Ethos	Controlo	Aprendizagem
Mudança	Reativa, projetos	Adaptativa, integral
Motivação	Extrínseca	Intrínseca

Quadro 5
Comando e controlo versus pensamento sistémico
Adaptado de Seddon (2008)

Os membros do governo e os próprios organismos da administração pública, para se reforçarem e se perpetuarem ao longo do tempo, preferem funcionar de acordo com o modelo hierárquico vertical, muitas vezes fechados em "silos" independentes. Isto acontece como forma de proteger clientelas específicas, as quais se julgam muitas vezes com o direito a atendimento privilegiado por parte das autoridades políticas e administrativas (Salamon, 1978 citado por Peters, 2005).

As entidades políticas e administrativas tendem a refugiar-se nas suas pirâmides hierárquicas, de forma a proteger e perpetuar as suas estruturas, os seus orçamentos, os seus recursos humanos e as suas próprias clientelas específicas, reproduzindo um modelo de funcionamento mais orientado à perpetuação do poder do que à prestação de serviços à sociedade.

A utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC), permitiu nos últimos vinte anos a criação de novas formas de prestação integradas de serviços, nomeadamente através de centros únicos de formalidades (*one-stop-shops*) e novas formas de coordenação na administração pública, capazes de ter uma visão mais horizontal e holística.

A questão do fornecimento de serviços, sobretudo eletrónicos, tornou-se nos últimos anos numa das maiores pressões para a adoção de estratégias horizontais na administração pública e tem sido para alguns governos uma prioridade, como foi o caso do chamado *Joined up Government* no Reino Unido e do *Whole of Government* na Nova Zelândia e Austrália. A título de exemplo, aqui ficam as perguntas básicas de Michael Barber (2008), que foi responsável pela *Delivery Unit*, do segundo governo de Tony Blair: "O que estão a tentar fazer? Como estão a tentar fazer? Como sabem que estão a ser bem sucedidos? Se não estão a ser bem sucedidos, como é que vão mudar as coisas? Como é que os podemos ajudar?" Também neste contexto de preocupações pela coordenação horizontal, Michael Barber salientou o que se deveria evitar,

como a micro-gestão (sem escala), a geração de burocracia ou de trabalho desnecessário, ficar pelo caminho, a política de modas e "ideias giras", ser dirigido por noticiários, o "curto-prazismo", o parecer (opinião) sem evidência e as mudanças (constantes) nas regras do jogo.

São muitos os autores que analisaram a interdependência organizacional, a externalidade e o elevado número de *steakeholders* em conflito na dinâmica interna e externa da administração pública (Bretschneider 1990; Bellamy 2000; Harris 2000; Landsbergen & Wolken 2001; Burbridge 2002; Dawes & Pardo 2002; Rocheleau 2003; Willcocks 1994; Metcalfe 1993; Brown 2003; Kim & Kim 2003; citados por Sarantis et al. (2010).

O estudo da interdependência organizacional passa por perguntas como: Quem é que está a ser afetado por quem? Porque é que as organizações tentam pressionar-se umas às outras? Quais os instrumentos que as organizações utilizam para se pressionarem umas às outras? Quais as consequências do processo de mútua influência? Estas perguntas conduzem-nos à *teoria dos steakeholders*, que tem vindo a crescer em importância nos últimos trinta anos (Freeman, 1984; 2005; Alkhafaji, 1989; Goodpaster, 1991; Harrison & Freeman, 1999; Donaldson & Preston, 1995; Jones, 1995; Clarkson, 1994; 1995; Wood, 1994; Carrol, 1979; 1989; 1993, citados por Smith, 2008) e acaba por constituir um dos pontos de partida no estudo do *e-government*, dada a necessidade de envolvimento de numerosos organismos na conceção e realização de projetos orientados aos eventos de vida. No entanto, a teoria dos *steakeholders* toma geralmente por base uma única organização focal e as suas relações com as restantes entidades que se encontram no seu ecossistema. No caso da administração pública, e em particular no estudo do *e-government*, dada a sua multiplicidade e complexidade, o estudo da dinâmica dos *stakeholders* tem de ser centrado no sistema e nos processos colaborativos e não em cada uma das suas entidades em particular.

Os organismos públicos enfrentam uma grande variedade de *steakeholders*, que colocam exigências e constrangimentos sobre os gestores públicos. Metcalfe (1993), citado em Sarantis et al. (2010), argumenta que a administração pública "atua através de redes de organismos interdependentes, em vez de organizações independentes que perseguem simplesmente os seus próprios objetivos". Esta proposição, tendencialmente normativa, contrasta muitas vezes com a realidade em que cada organismo atua, nomeadamente centrando-se no protagonismo, na competição pelos recursos cada vez mais escassos e na própria sobrevivência pessoal dos dirigentes, mas a administração pública lida frequentemente com o paradoxo da sua realidade enquanto *ser* social e do *dever ser* da sua intencionalidade normativa e instrumental.

Além disso, as exigências dos vários grupos externos são suscetíveis de conflito (por exemplo, os contribuintes e beneficiários de serviços, grupos de consumidores e grupos de produtores, etc.). Assim, os objetivos do *e-government* são frequentemente contestados por diversos grupos envolvidos no sistema. O conflito está relacionado com a desintegração, a mudança e a coerção (Hirschheim & Klein, 1989, 2001). Normalmente nem todos os interessados envolvidos numa parte do projeto possuem objetivos comuns e bem definidos. O sistema pode ser bem recebido por uns, enquanto outros opõem-se com firmeza, dependendo das interações que têm com o sistema (Markus, 1983). As atitudes são muitas vezes determinadas de acordo com a política organizacional e os ganhos esperados. O *e-government*, enquanto sistema normalmente assente em relacionamentos horizontais com uma finalidade de satisfazer eventos de vida da sociedade e não apenas propósitos organizacionais, tem frequentemente necessidade de redistribuir o poder entre os vários atores-chave, onde o poder é amplamente entendido como a capacidade do grupo para lidar com a incerteza e fazer valer os seus interesses face à resistência (Rahul, 2005).

Desde os anos 80 que defendemos a necessidade de equilibrar o poder e a evidência dos protagonistas e proteger a unidade e a interoperabilidade necessária entre todas as partes interessadas. Às vezes o "brilho de uma estrela" tem de ser reduzido para melhorar a globalidade do "brilho da galáxia" (Vidigal, 1989, 1997a, 1997b).

6. A importância para o *e-government* dos modelos colaborativos do Post NPM

Há muitas razões para o aparecimento dos modelos Post NPM no início deste século, mas a necessidade de um trabalho colaborativo entre diferentes entidades e jurisdições tornou-se cada vez mais importante na administração pública, refletindo a crescente complexidade e fragmentação a que as reformas decorrentes do NPM conduziram os países (Christensen & Legreid, 2012; Halligan, 2013).

As abordagens colaborativas características do Post NPM e do novo weberianismo, destacam a importância das TIC para os novos modelos de estado, como o "*Whole of Government*", o "*Connecting Government*" (MAC, 2004), o "*Joined up Government*" (Wescott, 2001), a "*Digital Era Governance*" (Dunleavy, 2006) o "*Transformational Government*" (Cabinet Office, 2005) e o "*Government Digital Service*" (Fox, 2010), explicitamente vinculados a iniciativas de *e-Government*. Pode-se afirmar que estas novas abordagens vêm tardiamente ao encontro de algumas das melhores práticas colaborativas e agregadoras vividas durante os últimos 25 anos da administração pública portuguesa, como foi o caso pioneiro do Infocid em 1988 que juntou mais de 50 departamentos do estado para a prestação de serviços orientados a eventos de vida, e apesar deste sistema ter surgido contra a corrente da fragmentação em voga na altura e no auge do NPM.

As reformas Post-NPM são principalmente interorganizacionais e procuram melhorar a coordenação horizontal entre as várias entidades públicas e a coordenação entre a AP e os outros atores sociais, o que implica a adoção de um padrão misto de serviços internos e do mercado, um estilo holístico de gestão orientado aos cidadãos, competências e fronteiras mais alargadas, objetivos e processos mais convergentes, imparcialidade e normas éticas, para além de um controle cada vez mais forte e centralizado (Lodge e Gill, 2011).

Existem muitos "buracos" na abordagem "*Whole of Government*" e "*Joined up Government*". Imaginemos um conjunto de caracóis forçando a paragem e a redução da velocidade de todos os carros de corrida na mesma estrada. Na verdade é isso que acontece quando decidimos automatizar partes sem perspetivar o todo, criando barreiras dentro do mesmo processo que é suposto fluir *end-to-end* para a resolução de eventos de vida dos cidadãos e das empresas. À primeira vista, não é fácil avaliar o grau de fluidez dos processos e analisar a extensão e a eficácia dos serviços da AP prestados aos cidadãos e às empresas. As avaliações são geralmente ministeriais e departamentais e continua a faltar uma abordagem holística, centrada nos diversos públicos (jovens, idosos, deficientes, imigrantes, empresários, etc.) ou nos seus eventos de vida (nascimento, casamento, ir à escola, comprar uma casa, iniciar um negócio, etc.). Temos de analisar cada público ou evento com uma abordagem de 360º, identificar os "buracos" onde deve ser dada prioridade, agir com uma perspetiva holística e descartar investimentos em processos e projetos onde a colaboração interdepartamental e a vontade para a automação ainda não estão asseguradas.

Imagine-se também um ator que é obrigado a parar muitas vezes uma peça de teatro para substituir máscaras diferentes na mesma cena. É isso que acontece quando diferentes departamentos usam diferentes identidades para o mesmo cidadão ou empresa no mesmo processo para lidar com os seus eventos de vida. Alguém pode estar vivo num sistema e estar morto em outro; Alguém pode ser rico numa circunstância e pobre noutra; Alguém pode mudar de endereço para um caso e permanecer no mesmo endereço para outro, alguém pode vender um veículo e continuar a ser tributado por ele; Alguém pode ser considerado deficiente pelo centro de saúde e ao mesmo tempo pode ser considerado mentiroso para efeitos fiscais, porque a informação não foi devidamente partilhada entre os respetivos departamentos do estado, etc.

Estes são exemplos de falta de partilha de repositórios comuns, onde se recomenda uma análise macro do tipo CRUD (*Create, Retrieve, Update, Delete*), mas a experiência tem demonstrado que os principais obstáculos para este trabalho são sociais e políticos, não existindo qualquer restrição técnica para a sua concretização. Para os implementadores contratados

departamentalmente é muito simples e fácil de criar um novo formulário eletrónico e recolher novos dados, contribuindo para redundâncias e inconsistências de todo o sistema administrativo.

Normalmente fala-se e criticam-se os "silos verticais" quando se trata de departamentalização excessiva, mas mesmo nos casos de partilha de dados no mesmo processo para a resolução do mesmo evento vida, sem partilhar repositórios nacionais (cidadãos, empresas, território, veículos, etc.), podemos falar também da existência de "silos horizontais" com as mesmas consequências perversas de redundância e desperdício de dinheiro para a administração pública e para a sociedade como um todo.

Não basta emitir slogans políticos para a colaboração e o funcionamento em rede dos organismos do estado, é preciso ter uma visão global dos processos orientados aos diversos públicos e aos seus eventos de vida, assim como assegurar a partilha de repositórios de dados comuns, que constituem condições essenciais para o sucesso do *e-government* e para a identificação e prioritização do que falta fazer neste domínio.

7. Ontologias e paradoxos dos valores públicos em contextos sociais e políticos diferentes

Para além de alguns quadros de referência sobre valores públicos (Moore, 1995) e da algumas tentativas de revisão exaustiva da literatura sobre este tema (Williams & Shearer, 2011), trata-se ainda de uma matéria que está a ser estudada em vários contextos emergentes, nomeadamente em relação a perspetivas mais recentes sobre a coprodução de valor (Alford, 2009) ou também a importância que os valores do serviço publico podem representar para uma utilização mais adequada das TIC no setor público, que passa cada vez mais pela orientação à resolução interdepartamental dos eventos de vida do cidadão e agentes económicos e não simplesmente no cumprimento instrumental de melhores práticas intraorganizacionais.

Existe uma ligação entre valores públicos e as características das pessoas e organizações que produzem resultados que os expressam. As organizações governamentais, assim como outros tipos de organizações, procuram produzir bens e serviços com valor público ou simplesmente promover valores públicos (Rainey et al., 2008). Alguns autores afirmam que a procura desses valores ou a sua produção, influenciam significativamente as estruturas, os processos e os comportamentos nas organizações (Bozeman, 2007; Jorgensen & Bozeman, 2007; Moore, 1995).

O conceito de valor para Moore (1995), citado por numerosos autores (Dingwall e Strangleman, 2007; Rainey et al., 2008), passa pelo seguinte:

> "O valor está enraizado nos desejos e perceções dos indivíduos - não necessariamente em transformações físicas nem em abstrações a que chamamos sociedades ... as aspirações dos cidadãos, expressas através de um governo representativo, são as preocupações centrais da gestão pública ... Sempre que uma organização expressa autoridade pública perante os indivíduos, para contribuir para o bem público ou usa o dinheiro arrecadado através do poder coercivo de tributação para perseguir um objetivo que tenha sido autorizado pelos cidadãos e por um governo representativo, o valor dessa iniciativa deve ser avaliado em função das expectativas dos cidadãos visando a justiça e a equidade, assim como a eficiência e a eficácia" (Moore, 1995 p. 52).

M. H. Moore (1995) também salienta a importância do papel dos gestores públicos na criação de valor, ao disponibilizarem, especificamente para certos beneficiários, dinheiro e autoridade que lhes foram confiados para a produção de valor público, podendo comportar-se de forma proactiva em todo este processo, sobretudo quando preservam práticas do passado em relação ao futuro das suas organizações. Este autor sublinha mesmo que se "deve produzir algo, cujos benefícios para clientes específicos superam os custos de produção".

A hierarquia dos valores públicos é especialmente contingente e depende muito das circunstâncias e dos contextos sociais e políticos em que são invocados. O estudo dos valores do serviço público tem tido várias perspetivas e classificações, com listas que, no seu conjunto total, rondam as cerca de cem designações de valores diferentes: 63 valores em Bekke et al. (1996), 31 valores da OCDE (2000), 63 valores em Scheurs (2005) e 72 valores em Jorgensen & Bozeman (2007), citados por Mark Ratgers (2008). Estas listas diferenciadas e nem sempre coincidentes atestam a importância do estudo ontológico no seio da ciência da administração pública e refletem conceitos contraditórios e de aplicação contextual. Se umas vezes se deseja discrição ou até mesmo secretismo, outras vezes prefere-se a visibilidade e a abertura total, numas alturas a neutralidade é um valor em si mesmo e noutras circunstâncias as parcerias acabam por vingar e denotar algumas escolhas e cumplicidades, constatando-se muitas vezes que o espírito de corpo da administração pública nem sempre condiz com a transparência perante a sociedade.

A tentativa de definição e classificação dos valores de serviço público está longe de ser pacífica e exaustiva (Ratgers, 2008), desde os valores éticos clássicos de Platão, a *justiça*, a *sensatez*, a *temperança* e a *coragem*, até aos valores de serviço público de raiz weberiana como a *accountability*, a *responsabilidade*, a *eficácia*, a *eficiência*, a *flexibilidade*, a *lealdade*, a *neutralidade* ou até mesmo a *representatividade*, os valores de serviço público refletem momentos históricos e circunstâncias políticas diferentes, tais como os valores tradicionais de *integridade*, *eficiência* e *neutralidade* e os valores emergentes do *New Public Management*, a partir do início dos anos 80, como a *inovação*, a *qualidade* e a *accountability*.

A passagem de uma administração pública autocentrada em si mesma para uma administração pública orientada ao serviço público tem uma relação direta com os valores de serviço público sendo capaz de servir as escolhas de uma democracia representativa ao mesmo tempo que demonstra capacidade, competência e vontade para garantir questões estruturantes para além do tempo de uma legislatura e para além do espaço de um organismo ou ministério.

A introdução das tecnologias da informação no funcionamento da máquina do estado pode contribuir para a reabilitação de valores de serviço público, como a *accountability* a *transparência*, a *eficiência*, a *neutralidade*, a *qualidade*, o *rigor*, entre outros, que surgiram a partir de Platão, de Weber ou do NPM, mas que foram descartados prematuramente por disfuncionalidades próprias das limitações do ser humano, podendo ser viáveis através da utilização intensiva de tecnologias, sem ter necessidade de enfraquecer e reduzir a atuação do estado onde ela continua a ser adequada.

8. A importância do estruturalismo e de abordagens mais pragmáticas e plurais no estudo do *e-government*

Anthony Giddens (1983;1984), enquanto estruturalista, identifica uma relação dialética entre as pressões estruturais do meio social e as interações dos agentes diretamente intervenientes. O estruturalismo é para Giddens, assim como para Meneklis & Douligeris, (2010), que retomou o conceito, "a estruturação das relações sociais no espaço e no tempo, devido à dualidade da estrutura". Ao atribuir um papel significativo à dimensão temporal na sua teoria, que é considerada da maior importância para a análise dos fenómenos sociais, Giddens enfatiza tanto o valor diacrónico como o valor sincrónico[2], daí a importância que esta teoria pode ter no estudo da dinâmica da evolução das estruturas e processos da administração pública, numa perspetiva horizontal e transversal das estruturas organizacionais e interorganizacionais, a que a implementação do *e-government* tanto faz apelo nos seus estágios mais maduros. As noções de espaço e de tempo das organizações e dos vários *stakeholders* não coincidem, mas são

[2] É *sincrónico* tudo quanto se relacione com o aspeto estático da ciência e é *diacrônico* tudo que diz respeito à sua evolução.

essenciais para a transformação e a evolução das estruturas e dos processos para novos estágios de maturidade. O que interessa a um político não coincide necessariamente no tempo e no espaço com o que interessa a um cidadão, a um grupo de interesses, a um trabalhador do estado ou a um fornecedor de soluções e produtos para a administração pública, mas é da dinâmica destas relações que surge a transformação do aparelho do estado.

Na dimensão estritamente tecnológica do *e-government* o interesse recai acima de tudo sobre as tecnologias básicas a que faz apelo, assim como nas suas aplicações. No âmbito da ciência da administração pública, enquanto área específica das ciências sociais, podemos focar-nos no modo como essas tecnologias do *e-government* se podem transformar em serviços prestados, no modo como a execução e a entrega destes serviços acabam por mudar algumas perceções e comportamentos dos vários *stakeholders* e nos requisitos que derivaram desse processo nos próprios cidadãos e nas empresas. Há um grande número de autores que consideram o *e-government* apenas como mais um novo e mais fácil modo de fornecimento dos serviços tradicionais da administração pública mas, quando se começa a aprofundar um pouco mais, acabamos por nos confrontar com alguns obstáculos práticos, como a ambiguidade do conceito de serviço, geralmente entendido neste contexto como um processo de alto nível disponibilizado através de um *workflow* para os utilizadores finais. Finalmente, o *e-government* acaba por poder constituir um poderoso instrumento de equidade e democratização, induzindo uma profunda mudança de paradigma no sentido de uma verdadeira orientação do estado para o cidadão e de criação de novos e melhores serviços para o futuro (Meneklis & Douligeris, 2010).

A orientação para o cidadão, enquanto abordagem para a implementação do *e-government* e que tantos investigadores vêm proclamando nos últimos anos (Bertot & Jaeger, 2008; Bertot et al., 2008; Hammer & Al-Qahtani, 2009; Irani et al., 2008, citados por Meneklis & Douligeris, 2010), acaba por aumentar as expectativas por parte da sociedade à escala global e pode vir a transformar de forma positiva os relacionamentos não apenas com as administrações públicas nacionais, mas também pode ir muito para além das fronteiras de cada estado-nação[3] (Navarra & Cornford, 2007).

Retomando os dois modos de investigação propostos por Gibbons et al. (1994), citado por Bogason & Brans (2008): Em primeiro lugar o *Modo 1*, caracterizado por generalizações da teoria no tempo e no espaço, envolvimento das organizações para a criação da ordem social e uma prática para o desenvolvimento e controlo da "boa sociedade" e em segundo lugar o *Modo 2*, caracterizado pela contextualização no tempo e no espaço, pela contingência e identificação do espaço para a ação e pela diferenciação da intervenção e envolvimento por parte do cidadão. O Modo 2, que é considerada por Gibbons a *nova pesquisa*, inclui formas de investigação como a interativa, a *phronetic* (ou neo-Aristotélica), o pragmatismo (ou *Grounded Theory*) e a esquematização de conflitos (ou *Frame Reflection*). Em qualquer dos casos, o que se pretende com estas duas teorias é resolver problemas num contexto de governação, trata-se de uma coprodução de valor contextualizada entre o estado e as suas "clientelas", entre académicos que se pretendem mais orientados à ação e menos herméticos e, por último, práticos mais reflexivos e libertos de "verdades absolutas" e preconceitos.

As preocupações com a generalização da ciência não vão acabar com a aproximação entre as perspetivas académicas e as perspetivas mais pragmáticas, que vimos sugerindo ao longo deste trabalho, a partir das incursões nos métodos de investigação em sistemas de informação pois, se por um lado precisamos da experiência prática como ponto de partida em administração pública e em particular no estudo do *e-government*, característica do modo 2, por outro lado precisamos de chegar a conceitos gerais e teóricos mais orientados ao modo 1. Em síntese, o modo 2 contextualiza no curto prazo e o modo 1 permite o alargamento no tempo através da generalização científica e no alargamento do espaço de aplicabilidade prática a outras situações.

---

[3] É exemplo deste esforço transfronteiriço, o trabalho que vem sendo prosseguido no âmbito da União Europeia, no seio do ISA - *Interoperability Solutions for European Public Administrations*.

9. A dinâmica do "ser" e do "dever ser" na evolução do *e-government*

Propomos na Figura 4 um esquema descritivo do processo de passagem de uma administração pública baseada em centros de poder e relações hierárquicas predominantemente verticais, que refletem o instinto protetor e territorial de cada *ser* humano, para uma administração pública orientada aos eventos de vida dos cidadãos e agentes económicos, onde *deverão* predominar os processos horizontais caracterizados por relacionamentos interdepartamentais, partilha de repositórios e serviços comuns (*Web services*), para que habitualmente não estamos predispostos. Trata-se de um processo difícil, que traduz bem uma dinâmica entre o *ser* dos políticos, dos funcionários, dos fornecedores e outros intervenientes no processo de implementação do *e-government* e a *razão de ser* da administração pública que é servir o cidadão de forma integrada, global e eficaz.

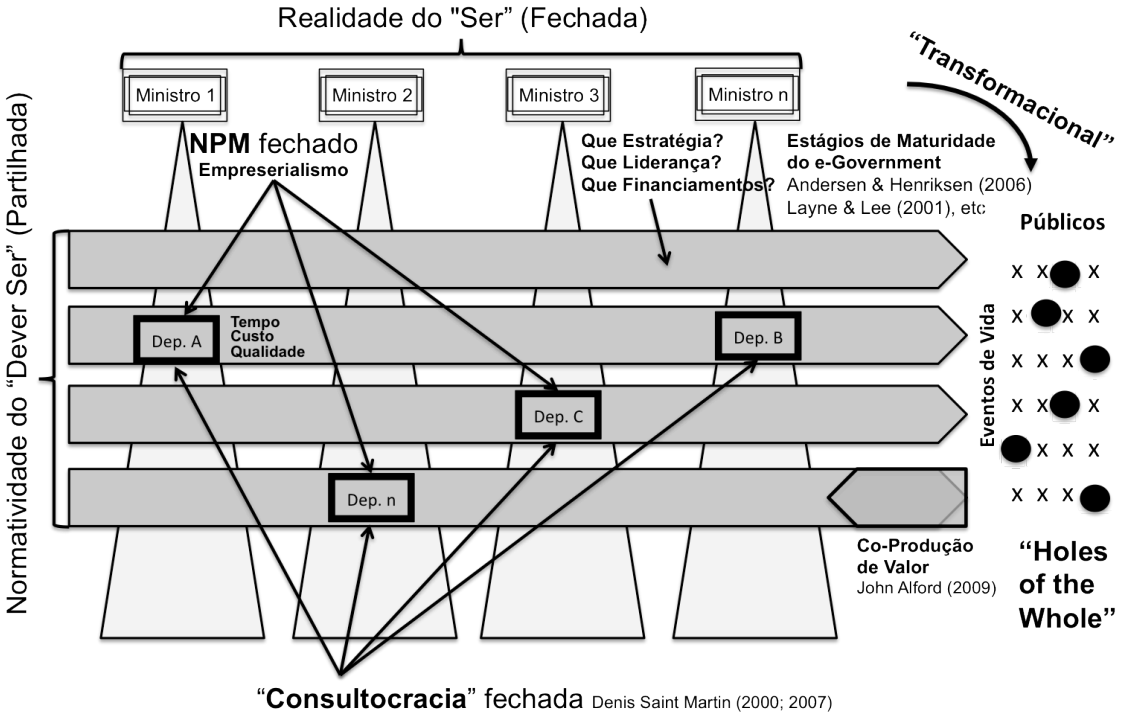

Figura 4 - A dinâmica do "ser" e do "dever ser" no *e-Government* proposta pelo autor

O *dever ser* da desmaterialização dos processos orientados aos eventos de vida é permanentemente contrariado e obstruído pelos comportamentos sociais dos vários *seres* intervenientes, os quais tendem a "capturar" e a fechar-se em cada uma das partes dos processos, criando territórios limitados e circunscritos aos organismos ou quanto muito aos ministérios a quem os funcionários devem obediência. As esferas de ação pessoal, técnico-profissional e política dos funcionários, políticos e consultores acabam quase sempre por dominar e segmentar o espaço de ação do *e-government*, criando obstáculos à fluidez dos processos interdepartamentais e à cooperação entre as várias entidades envolvidas na satisfação dos eventos de vida. Como se pode verificar na Figura 4, as "capturas" parciais dos processos podem ser desencadeadas pela departamentalização, através da pressão vertical da hierarquia ministerial, pelo "empreserialismo" que resultou do NPM, pela "consultocracia" (Martin, 2000; 2007) que resulta da necessidade de "fechar" os projetos no *espaço* da organização dos clientes, no *tempo* de duração do projeto e na *qualidade* contratada, que raramente vai para além das expectativas do cliente, pois não interessa, nem compete ao fornecedor alargar o espaço, o tempo e a qualidade que foram contratados, para evitar situações de incerteza no âmbito, no custo e nas especificações.

Na passagem de uma administração pública de cariz vertical "aprisionada" pela hierarquia, para uma administração pública horizontalizada e orientada a processos que satisfaçam eventos de vida dos cidadãos e agentes económicos, o *ser* social constitui à partida uma força bloqueadora, tornando difícil prosseguir nos saltos culturais e políticos para os estágios superiores do *e-government* (Siau & Long, 2005). As novas estruturas matriciais que se esperam para a viabilização da desmaterialização e interoperabilidade dos processos, acabam por resultar da relação dialética entre as forças do *ser* e do *dever ser*, num sistema sociotécnico caracterizado por desafios que vão muito para além do instinto de sobrevivência de cada organismo em particular, considerando a administração pública como um sistema único e não como uma soma de partes. Mesmo nesta visão holística, assiste-se a uma dinâmica entre o subjetivismo de cada *stakeholder* e o objetivismo viabilizador do processo, como se procura explicar na Figura 5:

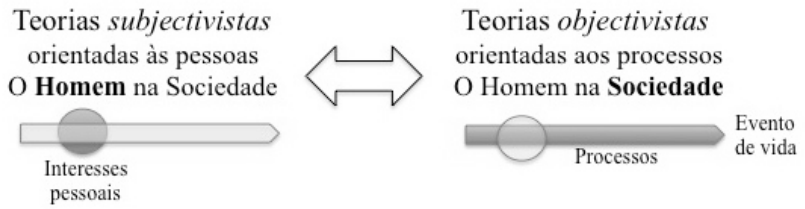

Figura 5 - A relação entre o subjetivismo do "ser" e o objetivismo processual do "dever ser"

A normatividade que se traduz muitas vezes em promessas de "vamos cooperar", "vamos partilhar" ou "vamos dar prioridade ao cidadão", acaba por se confrontar com a realidade dos comportamentos e atitudes sociais, como na famosa expressão do Príncipe de Salina, interpretado por Burt Lancaster, no filme "O Leopardo" de Visconti, onde se afirma que "é preciso mudar alguma coisa para que fique tudo na mesma". Esta é a dinâmica factual da mudança com que nos confrontamos no dia a dia na implementação de iniciativas de *e-government* e este é também um objeto de estudo da ciência da administração pública.

Rose & Miller (1992) referem que "é através das tecnologias que as racionalidades políticas e os programas do governo são possíveis de implementar", mas também é através das tecnologias que se pode sonhar com novos serviços, novos processos e novas estruturas, a que os comportamentos e as atitudes das pessoas não podem ficar indiferentes e acabam por se adaptar.

10. Conclusão

Depois de percorrermos um vasto campo teórico relacionado com a natureza multidisciplinar para o estudo do *e-government*, começando por abordar as diferenças entre as ciências comportamentais e de execução, nomeadamente em relação aos seus paradigmas, métodos de investigação e maturidade científica, abrimos a análise para áreas ainda pouco exploradas no contexto da utilização das TI na AP, tais como a aplicação da teoria sistémica e dos *stakeholders,* numa visão holística para além dos contextos organizacionais, e as abordagens colaborativas características do Post NPM, mais abertas e interdepartamentais.

Procurou-se analisar as várias propostas de modelos de avaliação do grau de maturidade do *e-government*, desconstruindo a sua linearidade simplista e unidimensional, propondo-se uma nova abordagem tridimensional baseada na maturidade dos serviços (em direção aos serviços transacionais), na democratização (em direção à participação política) e na integração (em direção à plena interoperabilidade e à verdadeira transformação do estado), assumindo que o percurso do *e-government*, para alcançar a excelência, deve iniciar-se nas três dimensões em simultâneo.

Percorreram-se os novos modelos de reforma do estado que vêm emergindo neste século, como

resposta à fragmentação do estado que resultou da aplicação do NPM desde os anos 80, mas que perduram até hoje como referência de modernidade e inovação para a maior parte dos países. Analisaram-se algumas das novas propostas políticas do pós-NPM, que tentam superar os impactes negativos da aplicação estrita do NPM, tais como o "*Whole of Government*", o "*Connecting Government*", o "*Joined up Government*", a "*Digital Era Governance*" e o "*Transformational Government*", assim como a sua relação direta com os saltos culturais e políticos necessários a uma reorientação do estado para a resolução dos problemas dos cidadãos e dos agentes económicos, bem como para uma visão tendencialmente mais holística e integrada do sistema informacional do estado. Propusemos igualmente a necessidade de aprofundar epistemologicamente a análise contextualizada e estruturalista e a vantagem para o estudo do *e-government* da dinâmica entre o mundo académico mais orientado à generalização da ciência e o mundo prático mais capaz de experimentar, contextualizar e validar a teoria.

Por último, ensaiámos a construção de um novo modelo de abordagem do *e-government*, reconhecendo a dinâmica entre a factualidade e a natureza do *ser* humano, assim como a normatividade do *dever ser*, capaz de recentrar os valores do serviço público e o funcionamento do estado na sua razão de existência, muito especialmente na qualidade, desmaterialização e fluidez dos serviços prestados aos vários públicos e na resolução dos respetivos eventos de vida. Procurou-se analisar a natureza do *ser* e dos respetivos bloqueios que impedem a aceleração e a fluência dos processos interdepartamentais, designadamente o fechamento que resulta da pressão vertical das hierarquias ministeriais, a fragmentação e as excessivas autonomias que decorreram do NPM, bem como as dificuldades criadas pelo poder dos consultores externos (consultocracia), que raramente facilitam a visão processual e holística do estado, pois estão quase sempre limitados nas suas atuações contratuais pelo tempo, custo e qualidade dos projetos onde são chamados a intervir.

O modelo proposto pretende ser o ponto de partida para uma nova visão global e integrada dos processos orientados aos diversos públicos e aos seus eventos de vida, propondo-se que seja assegurada a devida macro-arquitetura de dados do estado e a consequente partilha de repositórios comuns, para que deste modo se criem as condições essenciais para o sucesso do *e-government* e para a identificação e prioritização do que falta fazer neste domínio nos vários espaços nacionais e transnacionais.

11. Referências

Alford, John (2009). *Engaging Public Setor Clients: From Service-Delivery to Coproduction*. New York, Palgrave Macmillan.

Andersen, Kim & Helle Henriksen (2006). "E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model", *Government Information Quarterly*, 23, 236-248.

Barber, Michael (2008). *Instruction to Deliver: fighting to transform Britain's public services*. London, Methuen Pub.

Baum, Christopher H. & Andrea Di maio (2000). *Gartner's Four Phases of E-government Model*, Gartner.

Beck, U. et al. (1994). *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge, Polity Press.

Becker, Jan C. & Bjorn Niehaves (2008). "Epistemological perspetives on ontology-based theories for conceptual modeling". *Applied Ontology* 3(1- 2), pp. 111-130.

Bogason, Peter (2007). "Postmodern Public Administration", In: Ferlie, E., L. Lynn Jr. & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management,* Cap. 10, Oxford, Oxford University Press.

Bogason, Peter & Marleen Brans (2008). "Training and Teaching - Making public administration teaching and theory relevant", *European Consortium for Political Research*, New York, Palgrave.

Bretschneider, S. (1990). "Management information systems in public and private organizations: an empirical test", *Public Administration Review* 50(5), pp.536–545.

Cabinet Office (2005). *Transformational Government Enabled by Technology*, United Kingdom, HMGovernment.

Chen, W. & R. Hirschheim (2004). A paradigmatic and methodological examination of information systems research from 1991 to 2001*, Information Systems Journal*, 14(3), pp.197-235.

Christensen, Tom & Per Legreid (2012). "Governance and Administrative Reforms", In: David Levi-Faur, (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Cap. 18, Oxford University Press.

Coursey, David & Donald F. Norris (2008). "Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment", *Public Administration Review,* May-June.

Deloitte & Touche (2001). "The citizen as customer", *CMA Management*, Vol. 74, No. 10, p.58

Dias, Gonçalo Paiva (2011). "Q-Model: um modelo bidimensional de maturidade para o e-government", *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, (7) 06/2011, pp. 33-46

Dingwall, Robert & Tim Strangleman (2007). "Organizational Cultures in Public Services", In: Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn & Christopher Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.

Fox, Martha Lane (2010). "Directgov 2010 and Beyond: Revolution Not Evolution", *Letter to Francis Maude,* Gov.uk.

Dunleavy, Patrick (2006), *Digital Era Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Fitzgerald, B. & D. Howcroft, (1998). "Competing Dichotomies in IS Research and Possible Strategies for Resolution"*,* In: *Proceedings of the 19th International Conference on Information Systems 1998*, Helsinki, ICIS, pp.155-164.

Giddens, Anthony (1983). "Comments on the theory of structuration", *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 13(1), pp. 75−80.

_____ (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*, Cambridge, Cambridge Polity.

Gil-Garcia, J. Ramon & Ignacio J. Martinez-Moyano (2007). "Understanding the evolution of e-government: the influence of systems of rules on public setor dynamics", *Government Information Quarterly*, 24(2), pp.266-290.

Gil-Garcia, J. Ramon & Theresa A. Pardo (2006). "Multi-Method Approaches to Understanding the Complexity of e-Government", *International Journal of Computers, Systems and Signals,* 7(2).

Halligan, John (2013). "Reform of Public Setor Governance in Australia", In: *Conference Towards a Comprehensive Reform of Public Governance*, Lisboa, 28-30 January.

Heeks, Richard (2003a). "Most eGovernment-for-development projects fail: how can risks be reduced?", In: *iGovernment Working Paper Series*, *IDPM*, Manchester, University of Manchester.

_____ (2003b). *Causes of e-government success and failure: fator model. Institute for Development Policy and Management*, Manchester, University of Manchester.

_____ (2006). *Implementing and managing eGovernment: an international text*, London, Sage.

Heeks, R., & S. Bailur (2007). "Analyzing e-government research: Perspetives, philosophies, theories, methods, and practice", *Government Information Quarterly*, 24(2), pp. 243-265.

Henriksen, H. Z. & Andersen, K. V. (2003). "E-procurement adoption: Theory and practice", In: Traunmüller, R. (Ed.), *Electronic government 2003,* Berlin, Springer Lecture Notes in Computer Science, pp. 121-124.

Hevner, A. R. et al. (2004). "Design Science in Information Systems Research", *MIS Quarterly*, 28(1), pp.75-105."

Hiller, Janine S. & France Bélanger (2001). *Privacy Strategies for Electronic Government,* Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

Hirschheim Rudy & Heinz K. Klein (1989). "Four paradigms of information systems development", *Communications of the ACM,* 32, pp.1199–1216

_____ (2001). "Choosing Between Competing Design Ideals", *Information Systems Development - Information Systems Frontiers,* 3(1), pp. 75-90.

Jørgensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). "Public values: An inventory", *Administration & Society*, 39, 354–381.

Kræmmergaard, P. & B. Schlichter (2011). "A comprehensive literature review of the e-government research field over a decade", *tGov Workshop'11 (tGOV11)*, March 17–18, London, Brunel University.

Krcmar, Helmut & Schwabe, Gerhard (2000). "Piloting sociotechnical innovation". In: *European Conference on Information Systems* (8thed.). Vienna (Austria).

Layne, K. & J. Lee, (2001). "Developing fully functional e-government: A four stage model", *Government Information Quarterly,* 18(2), pp.122-136.

MAC (2004). *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*, Canberra, Management Advisory Committee.

Markus L. (1983). "Power, politics, and MIS implementation", *Communications of the ACM*, 26, pp. 430–444.

Martin, Denis Saint (2000). *Building the New Managerialist State: Consultants and Politics of Public Setor Reform in Comparative Perspetive*, Oxford, Oxford University Press.

_____ (2007). "Management Consultancy", In: Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn & Christopher Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.

Martinez-Moyano, Ignacio J. & J. Ramon Gil-Garcia, (2003). "Rules, norms, and individual preferences for action: An institutional framework to understand the dynamics of e-government evolution", In: *Third International Conference on Electronic Government*, Aug.30 – Sep.3. Zaragoza (Spain).

Meneklis, Vassilis & Christos Douligeris (2010). "Bridging theory and practice in e-government: A set of guidelines for architectural design", *Government Information Quarterly,* 27, pp. 70–81

Metcalfe L. (1993). "Public management: from imitation to innovation", In: Kooiman J. (Ed.). *Modern governance*, London, Sage.

Moon, M. J. (2002). "The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality?", *Public Administration Review*, 62(4), pp. 424-433.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government,* Cambridge, MA, Harvard University Press.

Nações Unidas & ASPA (2002). *Benchmarking E-government: A Global Perspetive: Assessing the Progress of the UN Member States*. New York.

Navarra, Diego D. & Tony Cornford (2007). "The State, Democracy and the Limits of New Public Management: Exploring Alternative Models of Egovernment", *Working Papers School*, Information Systems Group, London School of Economics and Political Science, Jan.

Niehaves, Bjorn (2005). "Epistemological Perspetives on Multi-Method Information Systems Research", *ECIS 2005 Proceedings*. Paper 120

_____ (2007a). "Epistemological perspetives on design science", *Scandinavian Journal of Information Systems,* 19(2), pp.99–110.

_____ (2007b). "Innovation Processes in the Public Setor – New Vistas for an Interdisciplinary Perspetive on eGovernment Research?", In: Wimmer, M., J. Scholl & A. Grönlund, *Electronic Government*, Springer, Lecture Notes in Computer Science (LNCS), 4656, pp. 23-34

_____ (2007c). "On Epistemological Pluralism in Design Science", *Scandinavian Journal of Information Systems*, 19(2), pp. 93-104.

Niehaves, B. et al. (2004). "conceptual Modeling - An Epistemological Foundation", In: Bullen, C.V. & T. Stohr (Eds.), *Proceedings of the American Conference on Information Systems 2004*, New York, AMCIS.

Peters, B. Guy (2005). "Concepts and theories of horizontal policy management", In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21 Oct.* Santiago (Chile), CLAD.

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2011). *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Raadschelders, Jos C. N. & Kwang-Hoon Lee (2011). "Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review", *Public Administration Review,* Jan.-Feb., 71(1) p. 19

Rainey, Hal G. et al. (2008). "Public Values and Public Service Motivation: How Do Public Values Relate to Patterns of Public Service Motivation?", A paper proposed for the *Workshop on Public Values and Public Interest - Normative Questions in the Evaluation and Development of the Public Setor*, May 21, Georgia, The University of Georgia.

Ratgers, Mark R. (2008). "Sorting Out Public Values? On the Contingency of Value Classifications in Public Administration", *Administration Theory & Praxis*, 30(1), pp.92-113.

Rahul, De (2005). "E-government systems in developing countries: stakeholders and conflict", In: Wimmer M. et al. (eds), *Lecture notes in computer science*, Copenhagen, Springer, pp 26–37.

Reddick, C.G. (2004). "A two-stage model for e-government growth: Theories and empirical evidence for U.S. cities", *Government Information Quarterly*, 21(1), pp. 51-64.

Riccucci, Norma M. (2010). "Envisioning Public Administration as a Scholarly Field in 2020: Rethinking Epistemic Tradition", *Public Administration Review*, Dec., Special Issue.

Rose, N. & P. Miller (1992). "Political Power Beyond the State: Problematics of Government", *British Journal of Sociology,* 43(2).

Sarantis, Demetrios et al. (2010). "A Critical Assessment of Project Management Methods with Respect to Electronic Government Implementation Challenges", *Systemic Practice and Action Research*, 23, pp.301–321.

Sarantis, Demetrios et al. (2011). "A goal-driven management framework for electronic government transformation projects implementation", *Government Information Quarterly*, 28, pp.117–128.

Seddon, John (2008). *Systems Thinking in the Public Setor, the failure of the reform regime... and a manifesto for a better way*, Axminster (UK), Triarchy Press

Siau, K. & Y. Long (2005). "Synthesizing e-government stage models – a meta-synthesis based on meta-ethnography approach", *Industrial Management & data Systems*, 105(6), pp. 443-458.

Smith, Amy (2008). "Bounded volition: The interaction of social determinism & choice", *ProQuest Dissertations and Theses*, ABI/INFORM.

Sulkowski, Lukasz (2010). "Two Paradigms in Management Epistemology", *Journal of Intercultural Management*, 2(1) Mar., pp.109-119.

UE (1998). *Green Paper on Public Setor Information in the Information Society. European Commission* (COM (1998) 585: 8).

Vidigal, Luis (1989). "Information Technology and Trends of Administrative Modernization in Portugal", In: *23th ICA Conference*, Oslo, International Council for Information Technology in Government Administration.

_____ (1997a). "A Single Window for Citizenship in Portugal", *Electronic Government International*, Vol. 2, No. 16 e 17, London.

_____ (1997b). "Modernizar ou Burocratizar Eletronicamente?", *Informação e Informática*, 10 (18), Alfragide, Instituto de Informática.

_____ (2005). "A Face Oculta da Administração Pública Eletrónica – Uma Abordagem Socio-Técnica", In: Amaral, Luís et al*., Sistemas de Informação Organizacionais,* Lisboa, Edições Sílabo, pp. 525-552.

Wade, M. & Hulland, J. (2004). "Review: The Resource-Based View and Information System Research: Review, Extension, and Suggestions for Future Research", *MIS Quarterly*, 28 (1), 107-142.

Wescott, Clay (2001). "E-Government in the Asia-Pacific Region", *Asian Journal of Political Science,* 9(2), pp. 1–24.

Williams, Iestyn & Heather Shearer (2011). "Appraising Public Value: Past, Present and Future", *Public Administration*.