

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL DE BASE ELECTRÓNICA: QUESTÕES E DESAFIOS

Luis Borges Gouveia

### Introdução

Na Sociedade da Informação e do Conhecimento, onde quase tudo parece ter uma sombra digital, dois factores apresentam grande transformação quando comparados com o que se aceita ser o seu significado tradicional: o tempo e o espaço (Castells, 2001). Um outro aspecto importante é o digital. De facto, contrapondo o físico, isto é, a realidade dos átomos, ao digital, que incluindo a informação, é virtual, temos características e necessidades bem diferentes para as quais necessitamos de outras competências e capacidades. A Sociedade da Informação e do Conhecimento, pode ser caracterizada como uma sociedade em que as interacções entre as pessoas são, predominantemente, realizadas de forma digital (Gouveia e Gaio, 2004).

Numa perspectiva operacional da Sociedade da Informação aspectos como a produtividade, o potencial económico, a inovação e a maior integração do indivíduo, do grupo e da comunidade, conduzem a novas formas de lidar com a informação. Além do impacto económico e social, são também as novas formas de fazer coisas velhas que devem reter a nossa atenção: que impacto na organização social, no governo, no poder local, nas instituições que o simples hábito de partilha e circulação de informação pode transportar? Que negócios tidos como centrais e importantes hoje em dia, deixam de o ser? Quais são os negócios que se criam e como podem estes ser estimulados, testados e desenvolvidos? Onde e como vão estes negócios surgir?

Curiosamente, um dos paradoxos do digital é a renovada importância do território. É nele que se fixam os recursos humanos, se concentram competências e se criam dinâmicas de partilha e circulação de informação. A lógica das cidades e regiões digitais não pode perverter a identificação do território enquanto espaço vital de cada indivíduo.

O governo central, o poder local e as autarquias possuem um papel muito importante na habituação e fomento da interacção sob formato digital, bem como na introdução de práticas orientadas à informação.

O conceito de *e-government*, engloba o recurso a novas formas de fazer o que o governo faz e de suportar o funcionamento do estado e dos serviços associados, adoptando práticas de base digital que permitem ganhos substanciais em termos de eficiência, acesso à informação, tempos de resposta e proximidade ao cidadão.

O conceito de *e-local*, *e-government* estende estes mesmos princípios mas com uma maior proximidade ao cidadão, tomando agora a sua vertente de município. Curiosamente, a proximidade territorial ao indivíduo sai reforçada como elemento diferenciador destes dois conceitos.

É precisamente face à reinvenção do território, da sua identidade e do potencial proporcionado pelo uso intensivo das TICs e da introdução da administração pública local de base electrónica que importa refletir sobre as questões e desafios que se colocam e propor uma aproximação estruturada aos conceitos fundadores que contribuem para uma administração pública de base electrónica.

### **Informação: a matéria prima**

A informação é actualmente um recurso crucial para a actividade humana. De facto, considerando a produção de bens e serviços ou simplesmente a satisfação de necessidades de cada indivíduo, quer na sua qualidade de profissional, quer na qualidade de cidadão, a informação assume um papel de crescente importância.

Para a tomada de decisão ou acção, é exigida informação. Desta forma, todos os recursos que assegurem a melhor qualidade da informação, a sua mais fácil distribuição, recolha e apresentação, são determinantes para o desempenho de pessoas e organizações. Os indivíduos podem processar informação, enquanto computadores só podem processar dados. Esta implicação leva à distinção entre Sistema de Informação e Sistema de Processamento de dados. No primeiro, os indivíduos possuem um papel importante e indissociável do Sistema de Informação, no segundo, não há intervenção humana e então fala-se de um sistema de processamento de dados que pode ser potenciado pelo uso do computador (Beynon-Davies, 2002).

Para a manipulação de dados recorremos a processos, mas para a troca e partilha de informação, baseamo-nos no recurso a convenções comuns. Desta forma, pode existir a possibilidade de obter a mesma informação com base num conjunto de dados, recorrendo a diferentes processos em alternativa. São pois, os processos, a forma que individualiza cada grupo de pessoas nas organizações, na forma como lidam com dados e informação.

Por outro lado, para o desenvolvimento das actividades dos indivíduos e das organizações é necessária informação. Esta serve como material de apoio para a acção informada e para a decisão informada. Para “informar” tanto a acção, como a decisão, há que garantir um conjunto de requisitos:

- ? *A qualidade da informação*: que esta seja precisa, completa, concisa e oportuna, de modo a garantir o máximo proveito e rigor nas consequências da sua utilização;
- ? *O acesso à informação*: como garante quer da igualdade de acesso, quer da preservação e controlo na obtenção de um recurso cada vez mais crítico à actividade humana;
- ? *O entendimento da informação*: possuir a informação exige saber lidar com ela, compreender e potenciar a sua utilização. É igualmente importante, garantir as competências do indivíduo para seleccionar, descartar e estabelecer prioridades na utilização deste recurso;

- ? A partilha da informação: prover as facilidades para partilha e obtenção de informação de forma colectiva. Para tal é necessário assegurar identificadores e conceitos comuns e estabelecer processos de gestão da informação que sejam compatíveis ou integráveis;
- ? Lidar com o excesso de informação: como forma de assegurar que questões associadas com a capacidade cognitiva dos indivíduos seja respeitada. Tal aspecto terá necessariamente consequências no que diz respeito à produtividade e à capacidade de trabalho útil de cada indivíduo.

Resulta assim que os principais desafios que se colocam à administração pública de base electrónica não são novos e, em boa verdade, constituem preocupações antigas e recorrentes.

### **O *e-Government***

O poder central e a administração pública, o poder local, bem como a administração pública local, possuem um papel não negligenciável na habituação e fomento da interacção com recurso ao digital e na introdução de práticas baseadas no uso da informação.

O conceito de *e-government*, engloba o recurso a novas formas de fazer o que o poder central e a administração pública realizam, mas adoptando práticas de base digital que permitem ganhos substanciais em termos de eficiência, acesso à informação, tempos de resposta e proximidade ao cidadão (Gouveia, 2003).

Embora seja frequente traduzir *e-government* por governo electrónico, tal tradução não corresponde totalmente à verdade. De facto, o que se pretende englobar é mais que o poder central, em especial o poder político. Desta forma, uma vez que se pretende incluir os serviços, regulação e demais órgãos da administração pública, a designação de administração pública electrónica, ou de base electrónica, parece ser a mais adequada.

O alvo do *e-government* não devem ser as tecnologias de informação e comunicação, mas sim o seu uso, que combinado com mudanças organizacionais e novas competências, melhora a prestação de serviços públicos, as políticas públicas e o próprio exercício da democracia, configurando o verdadeiro sentido do *e-government*.

As mudanças operadas pelo uso do digital, pela introdução de novas práticas e processos e pela gestão e arquitectura da informação, pode resultar em novas vantagens. Nomeadamente, a oportunidade para inovar e introduzir práticas diferentes cujos resultados estão para além do previsível. Para muitos, estes são os verdadeiros desafios que o *e-government* proporciona: os da inovação.

O *e-government* é também uma oportunidade para redefinir as relações, quer de poder, quer de responsabilidade, do governo e administração pública com os restantes actores da sociedade – fornecedores de serviços e indústria, os sectores público e privado e terceiro sector e, claro, entre poder político mais a administração pública e o cidadão, neste caso, exigindo o cuidado de adicional de assegurar um grau de controlo mínimo garantido.

### **O *e-local Government***

O conceito de *e-local government* estende os mesmos princípios enunciados para o *e-government*, mas com uma maior proximidade ao cidadão, tomando agora a sua vertente de munícipe. A proximidade territorial ao indivíduo sai reforçada como elemento diferenciador deste conceito, quando comparado com o *e-government* (Gouveia, 2003).

Para um desenvolvimento estruturado do *e-local government*, é necessário considerar a existência da e-autarquia e das iniciativas das cidades digitais, definindo o âmbito de cada um destes conceitos e enquadrando os seus objectivos.

O conceito de autarquia digital (e-autarquia) é, relativamente ao *e-local government*, mais localizado. A autarquia digital enquanto conceito prepara o funcionamento orgânico e quotidiano de uma autarquia para o suporte do digital, alterando práticas de forma mais profunda que a simples inclusão de um canal Web (Internet) ou a agilização e racionalização de processos (Gouveia, 2003).

Também a este nível o impacto da transparência de informação, do acesso à informação e de uma potenciação da interacção com o munícipe muda mais que as ferramentas; muda atitudes para as quais o munícipe tem de ser e estar preparado. A autarquia digital deve estar preocupada com o funcionamento da infra-estrutura de decisão e acção do poder local e não com uma lógica de integração da circulação de informação. Embora se situe no mesmo território físico, exige diferentes mecanismos de suporte e preparação do próprio munícipe.

A necessidade de gerir informação, disponibilizando e agregando os meios de análise que permitam o desenvolvimento, planeamento e acesso à informação não podem, nem devem estar associados a uma lógica eminentemente funcional que uma autarquia digital obedece.

As competências de regulação de fluxos de informação, partilha de competências e de fortalecimento da massa crítica de recursos humanos de uma região, não apenas nas suas escolas, centros de serviços e vias e infra-estruturas de comunicação, mas também com base no núcleo de competências, políticas e mecanismos disponibilizados para a distribuição, o acesso e partilha de informação têm de ser equacionados.

Estes mecanismos, complementados com uma visão adequada para a realidade do território, tomando políticas de informação específicas e corporizadas por uma visão inclusiva do ocupante do território, permitem a adopção de uma estratégia que, incluindo necessariamente uma autarquia preparada, ultrapassa o seu âmbito e oferece uma plataforma mais associada com o conceito de *e-local government* – a face do poder local que segue a lógica do *e-government* (Gouveia, 2003).

Quem é responsável pelo *e-local government*? A resposta simples é quem governa e gere o território. Desta forma, é genericamente possível avançar que o *e-local government* é da responsabilidade do poder local.

Como resultado do seu papel, o desenvolvimento e implementação do *e-local government* não se pode dissociar das competências que as Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia possuem no nosso país. O mesmo acontece, considerando as suas funções, autoridade e limites para intervir no território e na relação com munícipes e empresas.

No entanto, as iniciativas de *e-local government* são vistas em muitos países como oportunidades de mudança e dinamização para a democracia local e para a transformação dos serviços prestados pela administração pública local. Este tipo de iniciativas são também tomadas em complemento das iniciativas de *e-government* como o seu complemento local que asseguram o envolvimento da comunidade e o nível de serviço e oferta de informação que o cidadão possui. Desta forma, torna-se mais fácil explorar os novos benefícios oferecidos pelo uso da Internet e computadores no poder central e administração pública. Enquanto munícipe, o cidadão quererá ver um nível de serviço equivalente e uma capacidade de intervenção e oferta de funcionalidades complementar à que lhe é oferecida pelos serviços centrais.

### **Implicações do uso da Internet**

O *e-local government* é muitas vezes visto como uma iniciativa de trazer o poder local e a administração pública local para a Internet, em especial, disponibilizando diversos graus de serviços na World Wide Web que vão desde a simples disponibilização de informação até serviços transacionais completos. No entanto, os objectivos do *e-local government* vão muito para além da Internet.

Em primeiro lugar, mais do que a tecnologia é a oportunidade de modernizar o *back office*, em especial, da administração pública local que está em jogo. Tal significa também a oportunidade para reinventar o próprio papel que esta possui para com o território que serve, nomeadamente:

- ? *Transformando serviços*: tornando os serviços mais acessíveis, mais fáceis de usar e adaptados à comunidade local. Um dos seus objectivos gerais é melhorar a experiência de interacção com o indivíduo e assegurar a facilidade de partilha de informação com todos aqueles que o pretendam (munícipes e empresas locais, cidadãos, munícipes deslocados, turistas, instituições exteriores ao território, nomeadamente outros órgãos do poder local e central);
- ? *Renovando a democracia local*: fomento das oportunidades de discussão e participação de todos e de forma aberta na tomada de decisão. Além da oportunidade de uma maior abertura do poder local, possibilita o incremento da sua responsabilização e da sua capacidade de liderar as comunidades locais;
- ? *Promovendo a capacidade económica local*: pela oferta de melhores infra-estruturas tecnológicas, quer pelos investimentos a realizar, quer pelo esforço da sua manutenção e desenvolvimento. Adicionalmente, fomenta o desenvolvimento de competências nas áreas do digital e a fixação de prestadores deste tipo de serviços, melhorando a capacidade local para a oferta de serviços na área e o recurso ao digital como forma de interacção. Com o poder local a fomentar uma

relação digital com os seus munícipes, cria um ambiente de maior conhecimento e disponibilidade para a existência de um mercado de serviços relacionado com o digital, de que o próprio poder local também é cliente.

Mesmo relacionado com a Internet, outro serviço que é necessário considerar é o uso do correio electrónico. Considerando a existência de sítios Web como *front office* para o munícipe, a administração pública local tem de assegurar que os serviços oferecidos sejam efectivamente integrados com as práticas associadas ao *back office* estabelecido para esses serviços – tal significa que os recursos humanos destacados no *back office* para dar resposta às solicitações de dado serviço têm de dispor de uma conta de correio electrónico a que acedam frequentemente de forma a integrar o mundo da World Wide Web na sua actividade – o que exige novos hábitos e comportamentos, para além do forte investimento em equipamentos e formação e também, mas muitas vezes esquecido, em tempo.

Em segundo lugar são aconselháveis canais adicionais à World Wide Web que considerem vias alternativas ao uso dos tradicionais canais presenciais e o novo canal Internet. Em especial, o papel para explicar e guiar o utilizador, o uso de quiosques para divulgação e interacção, e o telefone alinham-se como alternativas importantes para os munícipes não serem excluídos, resultado de não terem acesso ou mesmo não saberem usar a Internet.

### **As cidades e regiões digitais**

A necessidade de gerir informação, disponibilizando e agregando os meios de análise que permitam o desenvolvimento, planeamento e acesso à informação não podem, nem devem estar associados a uma lógica eminentemente funcional que uma autarquia digital, embora essencial, não pode oferecer.

São competências de regulação de fluxos de informação, partilha de competências e de fortalecimento da massa crítica de recursos humanos de uma região, não apenas as suas escolas, centros de serviços e vias e infra-estruturas de comunicação, mas também o núcleo de competências, políticas e mecanismos disponibilizados para a distribuição, o acesso e partilha de informação.

O conceito das cidades digitais implica precisamente uma lógica de raciocínio que englobe não só a autarquia, mas também demais instituições de um território associados de modo a partilharem informação e envolvendo os indivíduos numa prática que permita a livre circulação e criação de informação de suporte à interacção (Gouveia, 2003).

Desta forma, não será apenas mais fácil, mais rápido e mais eficiente a troca de informação. Daqui tem de resultar igualmente ganhos na atitude e na própria lógica de gerir a informação que leve à apropriação por parte de uma região do seu património de informação.

No caso de adopção de uma lógica de cidades digitais, é muitas vezes desenvolvida uma plataforma ou infra-estrutura comum que facilite a integração e interoperacionalidade entre poder local e administração pública local e o sector privado. O objectivo é agregar

os recursos de informação e conhecimento do território, de forma a partilhar também serviços e funcionalidades resultantes dos ganhos de identificar as diferentes entidades do território de forma coerente e universal para esse território (Xavier et al., 2003).

### **Comentários finais**

O *e-local government* é um conceito complexo e ambicioso. O seu contexto é a Sociedade da Informação e as modificações que oferece à forma como lidamos com a informação que necessitamos para agir e decidir.

A administração pública local de base electrónica é consequência e, ao mesmo tempo, condição necessária para a adopção de práticas de *e-local government*.

Os desafios e as dificuldades são inúmeras, começando logo pelo carácter de desconhecido associado a estas novas práticas. Mas a promessa de aumento de competitividade para o território e do aumento da qualidade de vida dos seus habitantes, torna esta oportunidade como uma a não perder.

Conceitos como os processos, a informação, as necessidades de informação, a arquitectura da informação, o sistema de informação e a gestão da informação são essenciais para preparar e desenvolver o *e-local government* e, não sendo desconhecidos da administração pública, carece que o seu conhecimento seja alargado a todos os recursos humanos envolvidos, tal como actualmente já é possível verificar na evolução e alargamento sustentável da utilização do correio electrónico pela administração pública local – talvez seja mesmo um caso de estudo a exigir maior observação.

Mas, o que está em causa não é a tecnologia, nem tão pouco o digital ou a informação como um fim, mas sim as pessoas e as suas competências que associadas ao desenvolvimento do território tornam as suas comunidades e os espaços onde estas habitam em espaços de qualidade de vida – uma ambição que obviamente levanta variadas questões e outros tantos desafios à administração pública local.

### **Referências**

- Beynon-Davies. (2002). P. Information Systems: an introduction to informatics in organisations. Palgrave.
- Castells, M. (2001). Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society. Oxford Press.
- Gouveia, L. (Org.). (2003). Cidades e Regiões Digitais: impacte nas cidades e nas pessoas. Edições Universidade Fernando Pessoa.
- Gouveia, L. e Gaio, S. (Org.). (2004). Sociedade da Informação: balanço e oportunidades. Edições Universidade Fernando Pessoa.

Xavier, J. e Gouveia, L. e Gouveia, J. B. (2003). Contribuição para a definição de Cidade e Região Digital. 4ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. UPT, Porto. 15 de Outubro. Actas em CD-ROM.

Luis Borges Gouveia,

Professor Auxiliar

Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Fernando Pessoa

Praça 9 de Abril, 349, 4249-004 Porto, Portugal

lmbg@ufp.pt, Tlf: 225071306