

GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL NO CONTEXTO DAS JUNTAS DE FREGUESIA*

Álvaro Rocha

Universidade Fernando Pessoa
Faculdade de Ciência e Tecnologia
Praça 9 de Abril, 349, 4249-004 Porto, Portugal
amrocha@ufp.pt

Paulo Teixeira

Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
Escola Superior de Gestão Urbanização Quinta da Formiga
Edifício Panorâmico II, Lote 3, 4750-117 Arcozelo BCL, Portugal
pteixeira@ipca.pt

Patrícia Leite

Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
Escola Superior de Gestão Urbanização Quinta da Formiga
Edifício Panorâmico II, Lote 3, 4750-117 Arcozelo BCL, Portugal
ptrindade@ipca.pt

Resumo. Este artigo apresenta o conceito de Governo Electrónico Local no âmbito das Juntas de Freguesia, assim como as suas categorias, os seus estádios de maturidade e a sua situação actual. O artigo termina com uma reflexão e algumas sugestões sobre a situação desejável, baseadas no Plano de Acção para o Governo Electrónico em Portugal e em estudos sobre a situação do Governo Electrónico nas Juntas de Freguesia da Região do Minho[†].

Palavras-chave: Internet, Sociedade da Informação, Governo Electrónico Local, Administração Pública Local.

Abstract. This paper presents local e-Government concept in the Parish Councils scope, as well as, its categories, maturity stages and actual situation. A reflection on the expectable situation ends the paper. This reflection is based on Action Plan for e-Government in Portugal and studies about e-Government situation in the Parish Councils of Minho Region[†].

Keywords: Internet, Information Society, Local e-Government, Local Public Administration.

Recebido em Janeiro 2004; revisão recebida em Novembro 2004; aceito em Novembro 2004.

Um artigo similar foi publicado com os seguintes dados: Rocha, A., Teixeira, P. e Leite, P. (2004). *O Governo Electrónico Local no Âmbito das Juntas de Freguesia*. *Tékhnē*, Vol. 1, Nº1, pp. 165-175. ISSN: 1645-9911.

* A Junta de Freguesia é o órgão executivo colegial da Freguesia. A Junta é constituída por um Presidente e por Vogais sendo que dois exercem as funções de Secretário e de Tesoureiro. A Freguesia é a mais pequena divisão do território português. Portugal organiza-se do topo para a base em: Regiões, Distritos, Concelhos e Freguesias. As Freguesias são o equivalente aos Bairros brasileiros.

[†] O Minho é a região do litoral português que se localiza mais a Norte. É constituída por 2 Distritos subdivididos em 24 Concelhos (Municípios) que, por sua vez, estão subdivididos em 804 Freguesias.

[‡] Minho is the Northernmost Portuguese Littoral Region. It is constituted by 2 Districts subdivided in 24 Municipalities that, in turn, are subdivided in 804 Parishes.

RETEC – Revista de Tecnologias, Ourinhos, v. 1, n. 1, p. 21-26, julho-dezembro. 2004

1. INTRODUÇÃO

A vaga das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) tem levado a transformações que afectam todas as áreas da sociedade, o que vem sendo denominado de paradigma de mudança, pois consiste numa modificação dramática dos parâmetros básicos de tempo e espaço.

De acordo com Castells [2], estamos mergulhados numa nova sociedade e economia organizada à volta da tecnologia Internet. As chaves do sucesso são: a globalização das actividades económicas, que decorrem em tempo real; o conhecimento e a informação como bases competitivas e produtivas; e os relacionamentos em rede intensivos, na procura de organizações flexíveis e adaptáveis. As organizações, perante um ambiente complexo e caótico, no qual se requerem adaptações e mudanças contínuas, novas estruturas e novos modelos de negócio e relacionamento, têm que saber competir com sucesso, quer na variável real (conhecida) quer na variável virtual (desconhecida).

Isto tem causado o rompimento das principais doutrinas de trabalho em todas as organizações, e especialmente na administração pública, devido ao seu papel duplo, quer como empresas públicas quer como entidades que servem a sociedade. Assim, a integração das actividades de negócio na Internet diminui as deslocações aos espaços físicos das organizações, dado que é possível aceder a qualquer serviço através da Web. Indubitavelmente, as organizações e os serviços públicos são susceptíveis desta re-intermediação tecnológica, devendo, inclusivamente, servir de exemplo da modernização face às outras categorias de organizações [Pascual [8], UMIC [12]].

A Internet é, de facto, uma poderosa ferramenta para reinvenção, redefinição e modernização dos governos centrais, regionais e locais. Ela encoraja transformações a partir do paradigma burocrático tradicional, o qual enfatiza a normalização, a departamentalização e a divisão do trabalho, para o paradigma de governo electrónico, o qual enfatiza a construção de redes/parcerias coordenadas, colaboração externa e serviços orientados aos clientes (cidadãos e empresas) [Ho [4], Khalil et al. [5]]. Para além disso, permite acesso ao governo em qualquer momento e em qualquer local, em conformidade com as necessidades dos cidadãos e das empresas.

Neste artigo enquadrámos e apresentámos o conceito de Governo Electrónico (em particular Governo Electrónico Local), suas categorias e seus estádios de maturidade, e fazemos uma reflexão baseada no Plano de Acção para o Governo Electrónico em Portugal [UMIC [12]] e em estudos conduzidos por Rocha e outros na Região do Minho [Rocha [9] e Rocha et al. [11]].

2. GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL

Governo Electrónico significa diferentes coisas para diferentes pessoas. Governo Electrónico, numa visão abrangente, consiste na utilização adequada e vantajosa de TIC por organismos governamentais - sejam eles centrais,

regionais ou locais - nos seus relacionamentos internos, nos seus relacionamentos externos e, particularmente, nos seus relacionamentos com os cidadãos. Por Governo Electrónico Local entende-se a mesma utilização destas tecnologias, pelas Juntas de Freguesia, no cumprimento das suas competências.

Alertamos para o facto de não raras vezes Governo Electrónico ser olhado apenas como informação e serviços disponibilizados *on-line* aos cidadãos, baseado na utilização de *e-mails* e *Websites* [e.g., Cardona [1], OLA 2003, Rocha et al. [11], West [15]]. Esta é uma visão estrita de Governo Electrónico. Contudo é a parte mais visível aos olhos dos cidadãos comuns e a que os beneficia mais directamente, sem altos investimentos e sem grandes complexidades para os governos [Pascual [8]]. É esta, também, a visão de Governo Electrónico Local que nos acompanhará ao longo deste artigo.

O Governo Electrónico Local constitui a "linha da frente" dos serviços públicos e da representação democrática [Socitm [14]]. Ao longo da vida de um cidadão, são mais as vezes que ele se relaciona com as Juntas de Freguesia do que com qualquer outro organismo governamental. É lá que nos recenseamos, votamos, pedimos variados certificados, declarações e licenças, pagamos variadas taxas, compramos e pagamos espaços em cemitérios, consultamos as chamadas para serviço militar, etc. Esta constatação devia ser suficiente na implicação de uma maior adesão das Juntas de Freguesia a estratégias de Governo Electrónico, prestando, dessa forma, melhores serviços à sociedade. Contudo, como veremos mais adiante, o Governo Electrónico Local ainda é uma miragem.

Assim sendo, as Juntas de Freguesia não tirarão proveito das vantagens do Governo Electrónico. Deixam, nomeadamente, de: melhorar a informação e os serviços que fornecem aos cidadãos; melhorar as relações com as empresas; e melhorar a gestão e as operações internas. Em síntese: deixam de inovar e modernizar.

Consequentemente, desaproveitam a possibilidade de: aumentarem a transparência; diminuírem a corrupção; reduzirem os custos; aumentarem as receitas; e proporcionarem comodidade aos cidadãos. Em síntese: desaproveitam a possibilidade de contribuírem para a melhoria da democracia, pelo aumento da participação democrática (como por exemplo, através da disponibilização dos orçamentos anuais e de respostas *on-line* a questionários acerca das políticas locais), etc.

2.1. Categorias

Tendo em conta o tipo de relacionamento subjacente, geralmente considera-se a existência de três grandes categorias de Governo Electrónico [e.g., Zhou [17], Cardona [1], Pascual [8], UMIC [12]]. O mesmo acontece ao nível do Governo Electrónico Local (*figura 1*):



Figura 1. Modelo de relacionamentos no Governo Electrónico [adaptado de Cardona [1]].

G2G (Government to Government – Governo a Governo)

Associada à modernização interna dos governos locais. Deste modo, procura-se um modelo de relacionamento que introduz mudanças nos mecanismos de coordenação e comunicação, através de inter-conexões dos interessados (por intranets, bases de dados partilhadas, etc.), isto é, dos funcionários, executivos e organismos do governo. O objectivo final é elaborar políticas que proporcionem serviços públicos transversais, como a sociedade deseja. Temos como exemplos os relacionamentos intra e inter Juntas de Freguesia (transferência de eleitores, etc.), recorrendo a bases de dados comuns, etc. e inter Juntas de Freguesia e todos os outros níveis de governo (atestados de residência, actualização da base de dados de eleitores, etc.).

G2C (Government to Citizen - Governo a Cidadãos)

Associada à modernização externa dos governos locais. Temos como exemplos os relacionamentos das Juntas de Freguesia com os cidadãos. Referimo-nos ao papel dos governos locais como fornecedores de facilidades, informação (políticas, competências, regulamentos, orientações, etc.) e serviços (pedido de cartão de eleitor, atestados, pagamento de taxas de cães, de cemitérios, etc.) através da Internet. Incluem-se aqui os sítios Web a partir dos quais os cidadãos se podem informar e interagir (participar na formulação das políticas locais, alertar para problemas locais pessoais/colectivos, etc.) e executar todos os tipos de transacções com os governos locais.

G2B (Government to Business - Governo a Empresas)

Associada à modernização dos relacionamentos entre as empresas e os governos locais. Inclui a disponibilização de informação (concursos de obras, normas de concursos, etc.) e serviços (pedido de licenças, pagamento de taxas, etc.) às empresas. Temos como exemplos os relacionamentos das Juntas de Freguesia com as empresas locais. Referimo-nos ao papel dos

governos locais como dinamizadores da criação e desenvolvimento de plataformas tecnológicas comuns com as empresas locais de forma a facilitar os negócios entre si (aprovisionamento, parcerias/projectos público-privado, etc.) e assim gerar economias.

Há autores que ainda consideram de forma independente a categoria **G2E (Government to Employees – Governo a Funcionários)**, como as relações entre os organismos governamentais e os seus funcionários no que concerne ao seu treino e formação [e.g., Pascual 2003]. No entanto, advogamos que faz mais sentido considerá-la como subcategoria da categoria **G2G**.

2.2. Estádios de Maturidade

Os organismos, as actividades e os fenómenos normalmente evoluem no tempo através de um processo de desenvolvimento, crescimento ou maturação, em direcção à perfeição ou maturidade, atravessando um determinado número de estádios distintos.

Existem várias propostas de modelos de estádios de maturidade que explicam essa evolução para diferentes organismos, actividades e fenómenos. Estes modelos assumem que padrões predicáveis, conceptualizados em termos de estádios, existem no crescimento das entidades. Normalmente os estádios de maturidade são [Rocha e Carvalho [10]]: (1) sequenciais (e cumulativos) por natureza, (2) ocorrem como uma progressão hierárquica que não é facilmente reversível e (3) envolvem um largo leque de estruturas e actividades humanas e organizacionais.

As diferentes propostas de modelos de estádios de maturidade para estratégias de governo electrónico focam-se, geralmente, em duas dimensões. A dimensão do *front-office* (a que interessa directamente aos utilizadores finais – cidadãos e empresas) [e.g., EC [3], OLA 2002, Pascual [8]] e a dimensão do *back-office* (a que interessa sobremaneira aos gestores dos organismos públicos) [e.g., Layne e Lee [6], Khalil et al [5]]. Autores de estudos realizados na área vão adoptando uma ou a

outra dimensão, em conformidade com os objectivos, amplitude e profundidade desses mesmos estudos.

Uma vez confinados à visão de Governo Electrónico Local adoptada para este artigo, que foca sobretudo os serviços disponibilizados *on-line* aos cidadãos, apresentamos o caminho de evolução da maturidade do Governo Electrónico Local considerando a dimensão de *front-office*. A figura 2 ilustra e organiza os quatro estádios de maturidade sugeridos em Zhou [17], adaptados por nós ao nosso objecto de estudo. Refira-se que este modelo vem sendo seguido e adaptado por vários autores em conformidade com interesses específicos [e.g., Wright [16], EC [3], OAL 2002, Santos e Amaral [13], Pascual [8]].

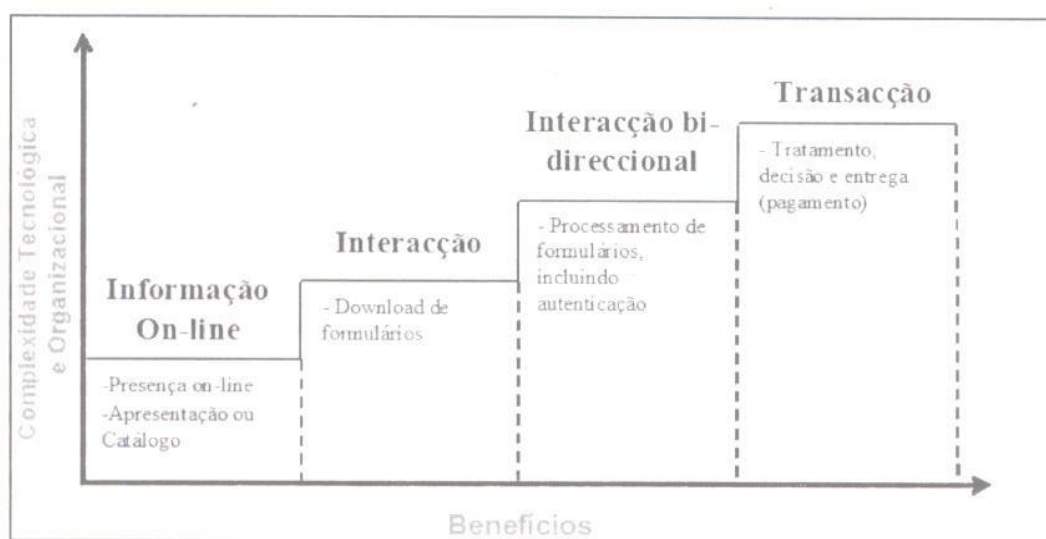


Figura 2. Estádios de Maturidade do Governo Electrónico Local

- 1) **Informação On-line:** São sítios Web básicos e unidireccionais, os quais simplesmente disponibilizam informação aos cidadãos e às empresas, usualmente reproduzindo a estrutura do governo local. É uma brochura digital que disponibiliza a constituição e organização da Junta de Freguesia, notícias de eventos, alguns anúncios (emprego e concursos), informação sobre horário de funcionamento ao público, etc. Este é o nível mais baixo de implicação e o menos dispendioso para as Juntas de Freguesia.
- 2) **Interacção Unidireccional:** São sítios Web que normalmente já descrevem as competências das Juntas de Freguesia, e disponibilizam formulários para descarregamento (*download*), impressão, preenchimento e envio por correio tradicional ou entrega em mão nas instalações das Juntas de Freguesia.
- 3) **Interacção Bidireccional.** São sítios Web que já incluem a comunicação nos dois sentidos,

usando aplicações de fórum (fóruns e "*chat rooms*"), formulários para pedidos de informação, questionários sobre políticas locais, etc., o que permite obter informação que afectará a agenda política do governo local e executar várias transacções administrativas simples através da Internet. Há formulários *on-line* para preenchimento e envio electrónico, mesmo que apenas esteja disponível a submissão processada por *e-mail* ou *fax*.

- 4) **Transacção:** Este é o estádio de topo. Os sítios Web já permitem transacções completas (e.g., declaração e pagamento de impostos), o que requer o uso de software em conformidade com

normas de comunicação de alta segurança. Usualmente compreende transferência de dinheiro e outros aspectos importantes (certidões oficiais, informação confidencial, etc.). Os formulários preenchidos e submetidos *on-line* são integrados dentro das bases de dados das Juntas de Freguesia.

Os estádios apresentados não serão necessariamente lineares no tempo em todos os organismos nem excluem nenhuma forma de evolução, mas contudo mostram uma visão do grau de maturidade das estratégias de Governo Electrónico [Ho [4], Khalil et al. [5], Moon [7]].

Em cada estádio sucessivo de evolução, a complexidade dos sítios Web aumenta. Por sua vez, a quantidade de planeamento, tempo de desenvolvimento, sofisticação tecnológica e acções necessárias à manutenção dos sítios também aumentará. Por exemplo, a complexidade da segurança necessária à realização de transacções financeiras sobre a Web é muito maior do que para um sítio que apenas exponha informação.

3. SITUAÇÃO NAS JUNTAS DE FREGUESIA DA REGIÃO DO MINHO

Em Portugal são poucos os estudos que abordam a temática do Governo Electrónico nas Juntas de

Freguesia. E os dois que conhecemos [Rocha [9] e Rocha et al. [11]] apenas se debruçam sobre a Região do Minho.

O estudo mais recente [Rocha et al. [11]] revelou que, de entre 804 Juntas de Freguesia do Minho, apenas cento e trinta (16,17%) possuíam endereço de e-mail e dezoito (2,24%) Website. Destas últimas, apenas duas (11,11%) obtiveram classificação positiva num conjunto de doze requisitos de qualidade avaliados. O estudo também revelou que o número de eleitores por Junta de Freguesia estava alta e positivamente correlacionado com a adopção destas formas de Governo Electrónico. E revelou ainda que a esmagadora maioria das Juntas de Freguesia do Minho que possuía e-mail não lhe atribuía a importância devida. A taxa de respostas a um pedido de informação cifrou-se nuns baixíssimos 17,7% (23 em 130 Juntas com endereço de e-mail).

Assim, os autores do estudo concluíram que eram muito poucas as Juntas de Freguesia do Minho que adoptavam e usavam as formas de Governo Electrónico consideradas, sendo, salvo raras excepções, muito incipiente a qualidade dos seus Websites, e muito reduzida a atenção prestada a pedidos de informação via e-mail.

Para complementar os dados que possuíamos, decidimos analisar os Websites existentes à data do estudo realizado por Rocha et al. [11] com base no modelo de maturidade apresentado na secção anterior. Concluímos, deste modo, que a esmagadora maioria dos Websites (16 em 18, ou seja, 88,9%) ainda se encontram no primeiro estágio de maturidade e somente dois (11,1%) possuem características do terceiro estágio de maturidade, sem, no entanto, possuírem características do segundo estágio de maturidade.

As conclusões enumeradas acima apontam para a necessidade de um maior esforço das Juntas de Freguesia do Minho na introdução de formas de Governo Electrónico nos seus processos. Só desta forma poderão contribuir com serviços e relacionamentos coadunados com a Sociedade da Informação. Para aquelas que já tinham Website, sugerem que devem levar a cabo esforços substanciais de melhoria da qualidade e maturidade do mesmo. E para as que possuíam e-mail, sugerem que devem atribuir-lhe mais atenção. Não obstante, impõe-se o levantamento da seguinte questão: que factores contribuem efectivamente para estes maus resultados?

Outros estudos serão necessários para ajudar na resposta a esta questão, no entanto a elevada idade dos elementos das Juntas de Freguesia do Minho (Presidente, Secretário e Tesoureiro) e sobretudo a suas baixas habilitações académicas têm influência negativa na adopção de formas de Governo Electrónico. Rocha [9] verificou que as habilitações de 50% dos elementos das Juntas de Freguesia do Minho eram iguais ou inferiores ao 4º ano de escolaridade e que esta era a variável que influenciava mais negativamente a sensibilidade destes autarcas para as TIC.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano de Acção para o Governo Electrónico em Portugal [UMIC [12]] declara que o objectivo é colocar o sector público entre os melhores prestadores de serviços do País, através de serviços de qualidade que proporcionem transparência e eficiência, assentes em soluções tecnológicas racionalizadas. Diz, também, que as *“entidades públicas devem focalizar-se no essencial – o Cidadão individual (pessoas) e colectivo (empresas), os clientes dos serviços públicos”* (p. 5).

Considerando nós que as Juntas de Freguesia são os organismos que mais responsabilidades têm pela dinâmica local, e estímulo e envolvimento dos cidadãos numa Sociedade da Informação que se quer inclusiva, julgamos oportuno o governo central ter de prestar mais atenção a estas entidades de modo que as assimetrias não se acentuem, sobretudo entre o meio urbano e o meio rural.

Afirmamos isto por duas razões:

Primeira: Uma leitura integral do Plano para o Governo Electrónico em Portugal leva-nos a concluir que o Governo Electrónico Local não passa pelas Juntas de Freguesia. Apenas fala do Município e das Câmara Municipais. Algumas vezes aparece o termo Autarquias, mas a nossa interpretação indica-nos que apenas estão incluídas as Câmaras Municipais. Assim, concluímos que as Juntas de Freguesia, os organismos governamentais com quem mais nos relacionamos e interagimos bem como de quem mais precisamos de serviços coadunados com a Sociedade da Informação, são esquecidas por este Plano.

Segunda: Tendo em consideração os resultados do estudo de Rocha et al. [11], a adopção de formas de Governo Electrónico pelas Juntas de Freguesia ainda é uma miragem, sendo as actuais de qualidade e maturidade reduzida. Num estudo anterior, já referido, Rocha [9] apontava como principal causa da falta de sensibilidade das Juntas de Freguesia para as tecnologias que proporcionam e suportam o Governo Electrónico, as suas baixíssimas habilitações académicas.

Assim, sugerimos que o Governo Central comece a preocupar-se mais com o Governo Electrónico nas Juntas de Freguesia. Nomeadamente, que inicie na sociedade portuguesa uma discussão que possa levar a mudanças nos requisitos e nos perfis exigidos aos candidatos elegíveis no âmbito de eleições para governação das Juntas de Freguesia.

A pertinência desta nossa sugestão assenta no facto da iliteracia muitas das vezes não se verificar apenas ao nível das TIC mas sobretudo ao nível da leitura e da escrita, quando, na pior das hipóteses, devíamos estar apenas a discutir o nível de iliteracia em TIC.

Será que se pode fazer alguma coisa para vedar o acesso de candidatos com tão baixas habilitações e aptidões às Juntas de Freguesia?

Obviamente que esta é uma questão geradora de muita polémica. A Constituição Portuguesa não permite qualquer filtragem. E os jovens com mais habilitações e capacidades que se candidatam em zonas rurais

envelhecidas muito dificilmente têm hipótese de serem eleitos, porque são olhados de soslaio pelos mais idosos, população local maioritária. Esta elegerá na esmagadora maioria das vezes aqueles que conhecem há mais tempo e com os quais partilham as suas limitações literárias e tecnológicas.

Não estará na altura de mudar a Constituição Portuguesa, exigindo aos candidatos às Juntas de Freguesia habilitações, aptidões e curriculum mínimo? Nós consideramos que sim!

REFERÊNCIAS

- [1] CARDONA, D. (2002), "El Gobierno Electrónico: Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios", *I Congreso Catalán de Gestión Pública*, Barcelona, Septiembre del 2002.
- [2] CASTELLS, M. (2001), *Internet Galaxy. Reflections on the Internet, Business and Society*. Oxford UP.
- [3] EC, (2002), *Web-based Survey on Electronic Public Services*, DG Information Society, European Commission.
- [4] HO, A. (2002), "Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative", *Public Administration Review*, Vol. 62, n. 4, pp. 434-444.
- [5] KHALIL, M., Lanvin, B. and CHAUDHRY, V. (2002), *The e-Government Handbook for Development Countries*, InfoDev Program, Center for Democracy Technology, The World Bank Group.
- [6] LAYNE, K. e LEE, J. (2001), "Developing fully functional E-government: A four stage model", *Government Information Quarterly*, N. 18, pp. 122-136.
- [7] MOON, M. "The Evolution of E-government among municipalities: Rhetoric or reality?", *Public Administration Review*, Vol. 62, n. 4, pp. 424-433.
- [8] PASCUAL, P. (2003), *E-Government*, e-ASEAN Task Force, UNDP-APDIP.
- [9] ROCHA, A. (2001), "Evaluation Information and Communication Technologies Use by Minho Parish Councils: The Internet Case". *Proceedings of the ITS 12th European Regional Conference*, Dublin, Irlanda, 2-3/9/2001.
- [10] ROCHA, A. e CARVALHO, J. A. (2002), "A Teoria de Estádios de Crescimento na Gestão de Sistemas de Informação". *Memórias da 1^a Conferência Ibero-Americana em Sistemas, Cibernética e Informática – CИСCI 2002*, Orlando, Florida, USA, 19-21/7/2002. (Em CD-ROM e livro: Vol. I, pp. 116-121, ISBN 980-07-8147-1)
- [11] ROCHA, A., Ferreira, C., GOMES, M. e MACEDO, R. (2003), "E-Government Local: Situação nas Juntas de Freguesia do Minho": *Actas da 4^a Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação*, Porto, Portugal, 15-17/10/2003. (Em CD-ROM. ISBN: 972-9354-42-1)
- [12] UMIC, (2003), *Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos: Plano de Acção para o Governo Electrónico*, Unidade de Missão Inovação e Conhecimento. Ministério da Ciência e do Ensino Superior do Governo Português.
- [13] SANTOS, L. e AMARAL, L. (2002), "O e-Government nos Municípios", *Cadernos de Economia*, pp. 24-35.
- [14] SOCITM, (2003), *Local e-Government Now 2003: Sustaining the Momentum*, Socitm (Society of IT Management) and I&DeA (Improvement and Development Agency).
- [15] WEST, D. (2003), *Global e-Government - 2003*, Study Report, Center for Public Policy, Brown University, Setembro de 2003.
- [16] WRIGHT, J. (2001), *Testimony on E-Government and S.803*, U.S. Senate, Committee on Governmental Affairs.
http://www.senate.gov/~Egov_affairs/071101_Wright.htm (consultado em 5 de Dezembro de 2003)
- [17] ZHOU, H. (2001), "Global Perspectives on E-Government", *The 3rd Caribbean Ministerial Consultation and High-Level Workshop*, Jamaica, 11 December 2001.