

E-administração e Relações Públicas : Tecnologias da Comunicação ao Serviço dos Cidadãos¹

Ana Almansa Martínez
anaalmansa@uma.es
Docente Universidade de Málaga

RESUMO

As administrações públicas são instituições que baseiam sua existência na gestão dos interesses dos cidadãos. Essa comunicação administração/cidadão se realizou por meios tradicionais, mas com a chegada das tecnologias da informação, estes processos ganharam interatividade, sobretudo nos anos noventa em que graças ao uso da Internet. Nesta comunicação, analisamos a e-administração na maior comunidade autônoma de Espanha: Andaluzia. Estudamos o caso da Junta de Andaluzia², dos oito estados andaluzes³ e das prefeituras capitais de província; ao todo, 31 instituições públicas. Para realizar o estudo estudamos o website das administrações públicas, detendo-nos na informação que oferece e, muito especialmente, na que se dirige à cidadania. Neste sentido, analisamos se existe uma seção especial para os cidadãos, se oferece a possibilidade de fazer gestões on-line, se existe resolução de dúvidas e outras questões semelhantes.

PALAVRAS-CHAVE

Relações Públicas, E-administração, comunicação.

1.- INTRODUÇÃO

As relações públicas, entendidas como relações com a vizinhança e convivência, existiram sempre nas administrações públicas da Espanha. De fato, estas práticas se plasmaram nas Ordens Municipais de todos os tempos e lugares do território nacional.

¹ GT ABRAPCORP 3 - Comunicação digital, inovações tecnológicas e os impactos nas organizações.

² Junta é a palavra designada à administração pública do que no Brasil chamamos de Região (no caso do Brasil, existem 5 regiões: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e centro-oeste). A Espanha está dividida em 17 comunidades autônomas e cada uma delas é governada pelo que em espanhol se denomina Junta.

³ Andalucía é composta por 8 províncias (os chamados *estados* na estrutura governamental brasileira): Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga e Sevilha. A capital é Sevilha, onde está se situa a sede da “Junta de Andalucía”.

No entanto, a origem das relações públicas na administração espanhola, tal como a entendemos hoje, situa-se a partir de 1956, ano em que se produzem importantes mudanças no país, que perseguiram a incorporação de técnicas modernas de racionalização do trabalho e resolução dos problemas de comunicação social. Referindo-nos à administração local, inclusive antes da reforma mencionada, encontramos o depoimento de Bermejo e Gironés (Noguero, 1995: 185), que diz: “...*el sencillo vecindario que acude a la Casa Consistorial no es, en modo alguno, un ejército enemigo, del que hubieran de defenderse los funcionarios encasillados en sus ciudades. Ellos están allí para el servicio del derecho y, en él, al municipio y al pueblo*”.

É precisamente de 1950 a 1960 quando podemos falar de relações públicas nas administrações locais. A implantação está condicionada pela ordem política e social. Estes anos são, na Espanha, os de maior estabilidade social e de recuperação econômica após a guerra civil de 1936-1939. Estes fatores influíram positivamente em adotar modelos e novas formas de comunicação cidadã, primeiro nos grandes municípios e depois continuou o processo nos de menor tamanho.

No âmbito jurídico temos que destacar a Lei de Regime Local, de princípios dos anos 50, e os Regimes Especiais de Madri e Barcelona, de princípios dos 60. Leis que foram evoluindo, evidentemente, ao longo dos anos, com a implementação da democracia, com o surgimento do estado das autonomias, entre muitas outras mudanças.

O que parece evidente é que as relações públicas supunham no passado, e supõem no presente, um esforço deliberado, planejado e sustentado para estabelecer e manter a compressão mútua entre as administrações locais e seus públicos (Noguero, 1995: 191). Por isso, não deve estranhar-nos que as relações entre a administração e os cidadãos tenham sido, quase sempre, uma das grandes preocupações. E é função dos profissionais da comunicação criar os canais de comunicação adequados entre a administração e seus públicos, responder à demanda dos cidadãos e potenciar a participação dos mesmos.

Destacar que juridicamente estão estabelecidas na Espanha as obrigações que tem a administração de publicar nos boletins oficiais e nos meios de comunicação muitos de seus acordos. No entanto, a comunicação entre a administração e os cidadãos não pode limitar-se ao exigido por lei, senão que esta exigência há de se contemplar como o mínimo a realizar, convertendo-se a administração numa fonte permanente de informação.

Assim, os objetivos a atingir devem ser: manter ao cidadão devidamente informado, que seja bem atendido (e assim o perceba) cada vez que se dirija à administração, que se dê

resposta de forma rápida e eficaz a suas demandas e problemas, que se potencie a participação cidadã... Em definitiva, que o cidadão tenha a segurança de que a prefeitura está ao seu serviço.

Ao mesmo tempo, as administrações vão facilitar a gestão de serviços aos cidadãos. E aqui, a e - administração e as novas tecnologias em general jogam um papel primordial: já não fará falta fazer filas para realizar qualquer gestão, senão que o poderemos fazer por meio do website de nossa administração, poupando tempo e deslocamentos.

Em realidade, a tecnologia jogou, sempre, um papel muito importante para o desenvolvimento dos cidadãos nas sociedades. As administrações públicas são instituições que baseiam sua existência na gestão dos interesses dos cidadãos. Essa comunicação administração/cidadão se realizou por meios tradicionais, mas com a chegada das tecnologias da informação, estes processos ganharam interatividade, sobretudo nos anos noventa em que graças ao uso da Internet, muitas administrações públicas puderam aumentar a eficácia da comunicação com seus cidadãos.

Com a chegada de internet às administrações públicas nos últimos anos levou-se a cabo um processo de transformação, para a melhora dos serviços prestados ao cidadão, bem como a abertura a novos canais que facilitam da comunicação institucional. Este processo se baseia na inovação da prestação de serviços públicos através da utilização das tecnologias da informação e da comunicação. Por isso, as administrações devem incentivar a utilização destes canais, difundindo sua existência e ajudando e implicando aos cidadãos para que os usem, já que se estes o valorizam como úteis para suas relações com as administrações públicas, farão uso dos mesmos.

2.- COMUNICAÇÃO ON-LINE COM OS CIDADÃOS NA ESPANHA

O governo central, local e autonômico se enfrentam ao reto de aperfeiçoar seus processos numa busca de máxima eficiência; e a tecnologia pode, sem dúvida, contribuir a esta busca. Os começos da utilização das tecnologias da informação e comunicação em Espanha se remontam no final de 1999, quando a Comissão Européia começa a iniciativa eEurope para contribuir aos cidadãos os benefícios da sociedade da informação.

Dentro deste contexto em Espanha se pôs em marcha o plano Info XXI, cujo principal objetivo foi o desenvolvimento de uma rede de Cidades Digitais por todo o território espanhol. Estas iniciativas fizeram que se desenvolvessem os conceitos de e-

administração e Cidades Digitais, com um objetivo comum: oferecer acesso eletrônico aos serviços públicos. O objetivo da solução e-Governo era ser o canal de comunicação entre os cidadãos e sua administração. Quanto às Cidades Digitais, entendem-se como um projeto global no que se integra infra-estrutura, conhecimentos e desenvolvimentos para recrear, num âmbito virtual, as características de uma cidade real.

Os cidadãos cada vez mais exigem uns serviços públicos modernos, cômodos e eficazes, e a administração se encontra, na atualidade, numa posição privilegiada para oferecer serviços que são de sua responsabilidade, aproveitando ao máximo as novas tecnologias, conseguindo com isso melhorar o serviço prestado ao cidadão ao tempo em que faz mais simples a integração de seus sistemas dispersos e heterogêneos. Neste sentido, uma das principais iniciativas da administração central é chegar aos cidadãos durante as 24 horas do dia, os 365 dias do ano onde eles se encontrem. Como exemplo, temos o serviço oferecido, denominado Rede 060. O projeto de Rede 060 é uma iniciativa que trata de responder à demanda dos cidadãos de dispor de múltiplos canais para relacionar-se com as administrações públicas (presencial, telemático, telefônico) e para receber em qualquer dos escritórios de que dispõem as diferentes administrações os serviços de todas elas. É um projeto que se iniciou em Andaluzia a princípios de junho de 2006, e que pouco a pouco se foi despregando para outras comunidades, Astúrias e Cantábria, e que continua estendendo-se por todo o país.

O segundo dos canais desenvolvidos por Rede 060 “O Telemático”, é através da utilização da Internet, mediante um portal (www.060.es) que integra todos os serviços que a administração geral do estado presta e serve de porta primeiramente à informação e aos serviços proporcionados pelas diferentes administrações públicas. Além disso, proporciona alguns serviços de maneira integral que se irá incrementando continuamente para responder à demanda cidadã.

De acordo com os dados publicados pela entidade pública empresarial Rede.es, a administração pública andaluza, é a mais representada na internet.

Andaluzia é a comunidade autônoma espanhola que mais organismos da administração pública, um total de 705, registra seus domínios de segundo e terceiro nível em Esnic, o registro de nomes baixo o domínio “.es” na Internet. A administração andaluza começou com o “Plano de ação e-Europa 2005” adotado pelo Conselho Europeu de Sevilha em junho de 2002: realização de transações on-line com a Junta de Andaluzia como o pagamento de tributos em linha mediante a assinatura eletrônica. Em todo momento quem se relacione com a administração estará informado do estado de seu

procedimento, órgão competente para tramitar, órgão competente para resolver, tempo de resposta previsto, trâmite ou trâmites que se demoraram e o órgão responsável de tal atraso. Tudo isso com serviços 24x7, respaldados por uma política de proteção de dados pessoais, um centro de dados e uma continuidade dos processos que elimine qualquer possibilidade de quedas nas redes.

O decreto 183/2003, de 24 de junho, tem seu precedente no Plano de Ação e-Europa 2002, aprovado pelo Conselho Europeu em Feira (Portugal), e no Plano de Ação e-Europa 2005 adotado pelo Conselho Europeu celebrado em Sevilha em Junho de 2002, como já mencionamos. Para conseguir estes objetivos o Decreto regula os instrumentos básicos que fizeram possível o desenvolvimento da “administração eletrônica” na Junta de Andaluzia: o registro telemático único e a utilização generalizada da assinatura eletrônica.

Outro elemento amparado por esta norma foi o notário eletrônico, que permite receber em linha toda classe de comunicações provenientes dos órgãos da Junta de Andaluzia. Com a plataforma de notificações é possível acessar, de forma voluntária e utilizando uma assinatura digital, um sistema eletrônico para receber as notificações administrativas e comunicações procedentes de órgãos da administração que o mesmo cidadão autorize, podendo ser avisado previamente mediante uma mensagem -SMS- ou um correio eletrônico à direção que previamente tenha facilitado o cidadão ou a empresa interessada. O decreto, através de seus anexos, incorpora a tramitação em rede de trinta e cinco procedimentos e quarenta e cinco serviços através do portal de serviços da Junta de Andaluzia.

Em Espanha, na atualidade, a principal ferramenta de programação da política científica e tecnológica é o VI Plano Nacional de Investigação Científica, Desenvolvimento e Inovação Tecnológica para o período 2008/2011, aprovado em setembro de 2007, no que se engloba o “Plan Avanza” (¿mantengo los nombres em español?) para o desenvolvimento e implantação da e-administração naquelas instituições públicas que os solicitem. O “Plan Avanza” contém a “Actuación Ciudadana Digital”, com os subprogramas “Avanza de Ciudades Digitales”, de serviços públicos digitais, de infra-estruturas e de conteúdos.

3.- A COMUNICAÇÃO DIGITAL EM ANDALUCIA

Neste sentido, nesta comunicação, analisamos a e-administração na maior comunidade autônoma de Espanha: Andaluzia. Concretamente, estudamos o caso da Junta de Andaluzia⁴, dos oito estados andaluzes⁵ e das prefeituras capitais de província; ao todo, 31 instituições públicas.

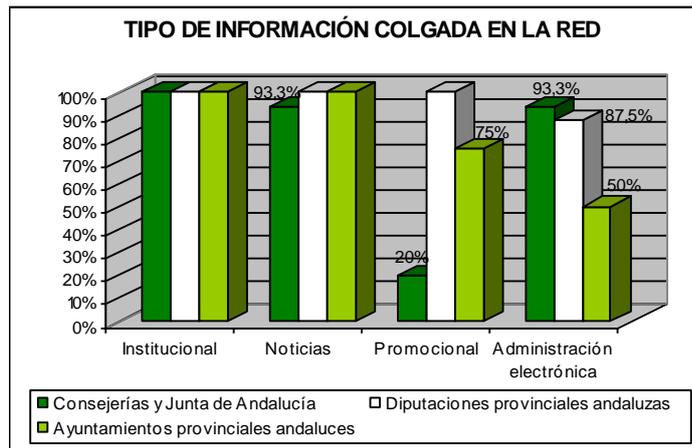
Para realizar o estudo estudamos o website das administrações públicas antes mencionadas, detendo-nos na informação que oferece e, muito especialmente, na que se dirige à cidadania. Neste sentido, analisamos se existe uma seção especial para os cidadãos, se oferece a possibilidade de fazer gestões on-line, se dão formulários, se podem fazer pagamentos on-line, se existe resolução de dúvidas e outras questões semelhantes, como a seguir detalhamos.

As trinta e uma instituições públicas analisadas dispõem de uma web como ferramenta de comunicação com o usuário. Sua implantação supôs um avanço e uma tentativa de acercar-se ao cidadão destacável desde o ponto de vista comunicativo. De fato, a maioria das instituições pesquisadas inclui uma seção especificamente dirigida ao cidadão nos portais, onde expõem informação de interesse e as consultas mais comumente demandadas.

Uma seção informativa incluída na maioria dos portais é o organograma da organização. Com exceção do portal da Região de Andaluzia, o do Estado de Cádiz e o das prefeituras de Sevilha, Jaén e Huelva, todos os demais elaboram este resumo com o fim de informar ao usuário a respeito de sua estrutura orgânica. Além disso, quase todos os casos detalham quais são os partidos políticos que constituem a instituição. Os governos de cada estado andaluz e todas as prefeituras, exceto Sevilha, fazem-no. No entanto, nenhuma instituição detalha informação a respeito de outros partidos políticos, devido a que são órgãos de governos.

⁴ Junta é a palavra designada à administração pública do que no Brasil chamamos de Região (no caso do Brasil, existem 5 regiões: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e centro-oeste). A Espanha está dividida em 17 comunidades autônomas e cada uma delas é governada pelo que em espanhol se denomina Junta.

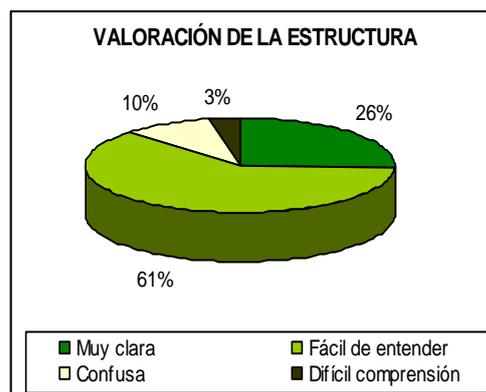
⁵ Andaluzía é composta por 8 províncias (os chamados *estados* na estrutura governamental brasileira): Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga e Sevilha. A capital é Sevilha, onde está se situa a sede da “Junta de Andalucía”.



O tipo de informação disponível na web se classifica atendendo à natureza de seu conteúdo em: institucional, notícias, promocional e administração eletrônica. Como podemos observar no gráfico 1, as instituições discrepam à hora de estabelecer prioridades na informação virtualizada. Dos resultados, se conclui que a informação institucional é prioritária para o 100% dos organismos analisados. O único portal que não inclui uma seção de notícias específica é o da Junta de Andaluzia. A partir destes dados se observa que as webs analisadas têm um caráter comunicativo em sua maioria unidirecional, através do qual o usuário pode informar-se sobre a instituição e suas novidades.

Menos habitual é o uso de portais como meio promocional das atividades próprias da cada secretaria. No entanto, todas as câmaras de deputados e o 75% das prefeituras anunciam seus progressos e jornadas na Word Wide Web. A administração eletrônica é uma das prestações mais vantajosas que contribui o meio. Simplifica os trâmites administrativos e “translada” o escritório ao domicílio do usuário. Sem dúvida é um dos serviços mais valorizados. No entanto, tão só um 76,94% das instituições incorporaram este processo via Internet. Enquanto no caso das secretarias, é o próprio portal da Junta de Andaluzia o único que ainda não as realiza, tão só o 50% das prefeituras e o 87,5% dos governos estatais as implantaram. Ao analisar os conteúdos relacionados com a informação turística, existem notáveis diferenças entre as secretaria, os estados e as prefeituras. Nos dois últimos casos, todos sem exceção incluem esta informação. Não obstante, no caso das secretarias tão só a de Cultura e a de Turismo, Comércio e Esporte consideram adequado adicioná-la.

Ao analisar a valoração da estrutura dos portais, tal e como se observa no Gráfico 2, os resultados obtidos são muito positivos. Sua funcionalidade e navegabilidade foram valorizadas em um 87% dos casos como fácil ou muito fácil de entender.

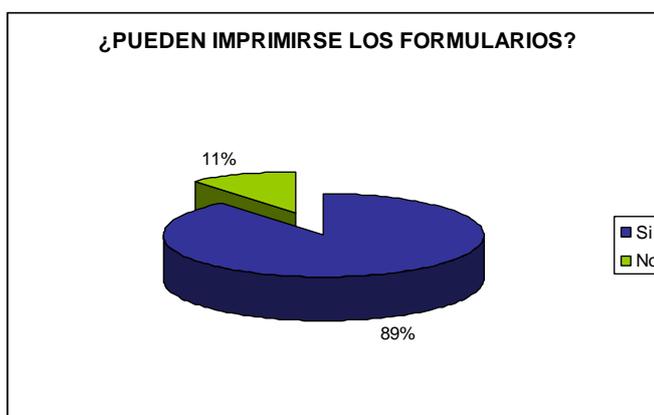


3.1.- Acceso a formularios

O 96% das Instituições pesquisadas incluem em suas Web formulários para facilitar e agilizar o trâmite administrativo que os cidadãos têm que realizar frequentemente, tão só um 4% destas não os incluem. Entre as páginas analisadas encontramos algumas como as da Região de Andaluzia, a Secretaria de Inovação Ciência e Empresa ou o Estado de Cádiz que não contêm nenhuma classe de formulário.

Estes costumam ser de caráter geral ou específico, dependendo da Organização e dos serviços que esta preste.

O grau de acessibilidade aos formulários implica geralmente um esforço prévio, já que costumam encontrar-se em



subseções da Web, ainda que são mais frequentes as entidades que dão a opção de aceder a estes desde a página principal.

Em linhas gerais, costuma ser fácil cumprimentá-los e o grau de dificuldade dependerá em grande parte da especificidade do formulário em questão.

Num 89% das páginas estudadas pode-se imprimir os formulários, independentemente de que a gestão se tramite através da Web ou, pessoalmente, em cada escritório. Tudo isto supõe uma considerável economia de tempo ao cidadão, que tem a opção de imprimir e preencher o formulário necessário para realizar a gestão com mais agilidade. Adicionado a isto, também é preciso citar que junto ao formulário costumam constar os dados da entidade ou organismo onde há que fazer a entrega, localização da mesma, horário e dados de contato.

Mesmo assim, os serviços que as Instituições Públicas oferecem aos cidadãos, cada vez vão mais encaminhados a permitir realizar todas as gestões através de Internet. No estudo realizado se observa como o 51 % das mesmas facilitam tramitar ditos formulários através de sua página web.

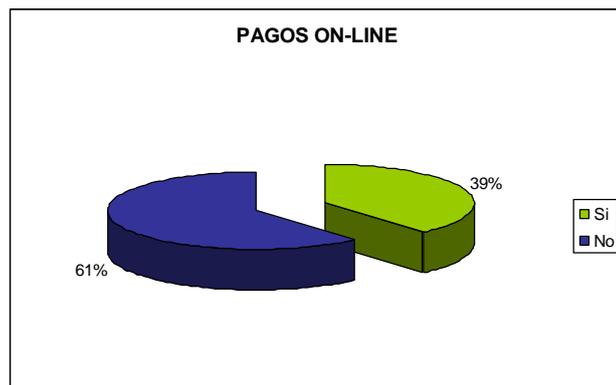
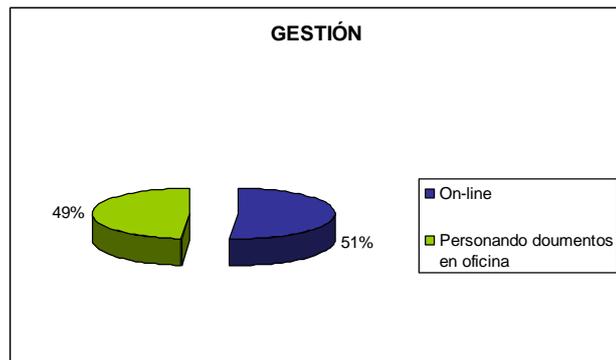
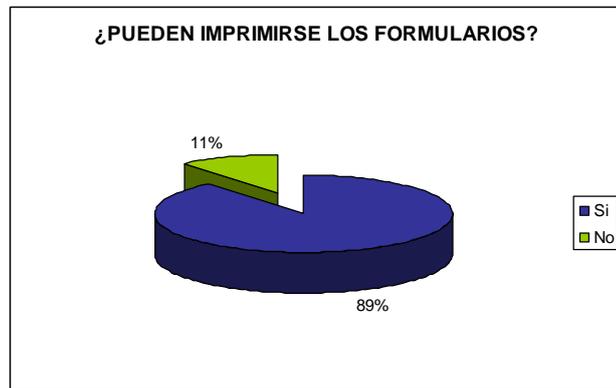
Um dos aspectos mais inovadores é o serviço dos pagamentos on-line. O 39% das organizações analisadas, permitem aos usuários realizar os pagamentos via Internet com a comodidade, rapidez e economia de tempo que isso proporciona ao cidadão, o que repercute diretamente na melhora de imagem do organismo.

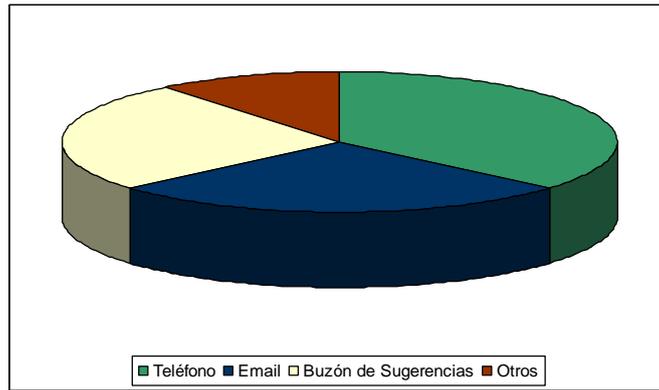
Quanto a poder aceder ao estado do trâmite realizado através da

página web, são minoria os organismos que se preocupam em dar este serviço complementar ao processo. Apenas um 27% das entidades informam sobre o estado de alguns trâmites concretos frente a um 73% que não oferecem esta informação.

3.2.- Interatividade

As formas de contato dentro das diferentes Web da Região de Andaluzia ficam distribuídas como aparece no gráfico que se apresenta a seguir, deixando patente que o telefone segue sendo a principal fonte de contato entre o cidadão e os diferentes órgãos. Não obstante, podemos ver refletido como o e-mail, ganha, cada vez mais, destaque e como a relação online passa a ser cada vez mais importante.

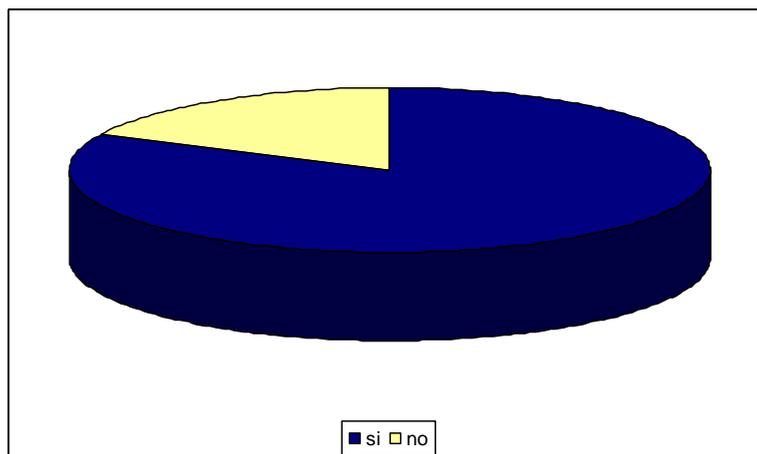




Ainda fica longínqua a idéia de que os cidadãos possam entrar em contato em tempo real para esclarecer dúvidas, no entanto algumas secretarias como a de Educação e Ciência, ou a de Médio Ambiente, entre outras, já incluem este sistema de relação, que evidencia como os diferentes portais Web avançam e melhoram seus serviços frente aos cidadãos.

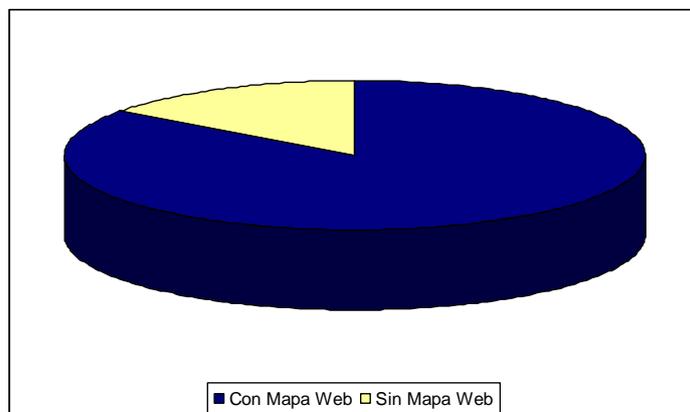
A idéia de encontrar Foros e/ou Chat, nos que se possam pôr em conexão os cidadãos, ainda fica muito longínqua, de maneira que só os sites da Secretaria de Agricultura e Pesca, e de emprego, oferecem esta possibilidade.

No referente ao calendário cultural, podemos observar no gráfico que a maioria das Web incluem esta informação, com uma atualização permanente em grande parte delas, oferecendo aos cidadãos dados de interesse e atualidade.



Junto a esta informação, os portais nos mostram também a sessão de perguntas freqüentes que ajudam às pessoas a resolver dúvidas que possam surgir enquanto navegam pela Web.

São poucos os websites que não incluem um Mapa Web que sirva de guia aos cidadãos que visitam as páginas, estando presente em mais de 85% delas, ajudando aos internautas a navegarem e organizarem seus movimentos dentro da Web.



Por outra parte, vale dizer que a maioria das páginas tem links de interesse que servem de ajuda aos cidadãos e também lhes facilita o trabalho, estes links possibilitam que as diferentes páginas se encontrem inter-relacionadas, mostrando a união que existe entre as mesmas.

Por último ressaltamos um serviço que oferece a Região de Andaluzia em seus diferentes portais são os Boletins ou Publicações Online, cada vez mais estes estão mais presentes, permitindo que o cidadão possa se inscrever a este, podendo aceder desta maneira a uma informação recente que pode receber automaticamente no e-mail e com relativa continuidade.

4.- CONCLUSÕES

As administrações públicas andaluzas estão levando a cabo uma forte aposta pelo uso e implantação das novas tecnologias aplicadas na melhora de serviços à cidadania. Uma das apostas mais marcantes é a administração eletrônica, uma implantação firme, por enquanto moderada, pois não tem utilização em todas as instituições.

A administração eletrônica, virtual, vai ganhando peso sobre a convencional, pois todas as gestões se poderão realizar desde casa ou desde o lugar no que se encontre o usuário, precisando só um computador, com o que a economia dos tempos de espera e a simplificação das burocracias já são consideráveis. Só não será possível por aqueles trâmites inevitáveis nos que o cidadão deverá apresentar-se pessoalmente.

Não obstante, em algumas webs encontramos uma seção titulada “escritório virtual” que dista na realidade das gestões que podemos realizar atualmente num escritório físico e que não oferece muitas possibilidades, em outros casos sim.

A aposta mais firme e atraente encontra-se na possibilidade de realizar pagamentos e gestões on-line. Cada vez são usadas em maior medida pela cidadania, bem como a interatividade virtual, embora reste a esta interatividade posicionar-se ao tradicional telefone nas instituições que permitem isto.

Não encontramos muitas instituições que impeça descarregar na web formulários específicos, algo que, entendemos, terminarão adicionando.

Como ação de fidelización se leva a cabo a possibilidade de assinatura do cidadão ao boletim ou publicação da instituição em questão, sendo a informação institucional a que prevalece em diferentes sites. Quanto à informação promocional, isso dependerá mais do caráter da instituição.

Por último, rascunhar alguns desafios que deve enfrentar a administração pública como: poder dar serviço à resolução de dúvidas, petições e informação de trâmites em tempo real, bem como melhorar aproveitamento e vantagens de poder pôr em conexão os diferentes cidadãos através de foros, chats (interatividade).

5.- FONTES CONSULTADAS

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2008): *Orden ITC/40472008*, en *BOE* nº 49, del 26 de febrero de 2008, pp. 11499-11520.

MÁRQUEZ, J.M. (2007) , en *Computerworld* [Nº:1130] [Pág.:3]. [16/02/2007].
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2003): *Decreto 183/2003*, de 24 de junio, Sevilla.

GÓMEZ CAMARERO, C. (2003): “Las nuevas formas de comunicación de la administración con el ciudadano”, en *Anales de Documentación* 6:pp. 109-119.

MAP (2000): *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*, Madrid, MAP.

MARTÍN RODRIGO, T. (2001): “Proyectos vertebradores del Ministerio de Administraciones Públicas en el ámbito de la administración electrónica”, ponencia en el Seminario *La nueva Administración del Estado. e-Administración: Conectando con los Ciudadanos*, Madrid, INAP, 21 y 22 de mayo 2001.

NOGUERO, A. (1995): *La función social de las relaciones públicas: historia, teoría y marco legal*, EUB, Barcelona.

PINTO MOLINA, M. Y GÓMEZ CAMARERO, C (2001): “La prestación de servicios de información en la administración pública española”, en *Ciencias de la Información*, vol. 32, nº 1, p. 39.

RED.ES (2007): <http://www.red.es>