

PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO ARQUIVÍSTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA CONSTRUÇÃO À UTILIZAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

Filomena Lopes Machado

Município de Santarém
Largo do Município
2005-245 Santarém
Tel: 243 304 285
E-mail: arquivo@cm-santarem.pt

RESUMO

Numa época em que as orientações legais, tanto a nível nacional como internacional, recomendam a reutilização da informação, a partilha de serviços e a utilização de recursos comuns, faz todo o sentido falar de instrumentos de interoperabilidade (semântica), como o Plano de Classificação da Informação Arquivística para a Administração Local (PCIAAL). Contudo, mais do que desenvolver estas ferramentas há que aplicá-las. Considerando o seu carácter inovador, a sua aplicação implica mudança de práticas e mentalidades. Partindo da experiência do uso da versão 0.1 do PCIAAL no Município de Santarém, perceberemos que, apesar das alterações que implica, com esforço, aproveitando oportunidades, a sua utilização é possível. Apresenta mais benefícios do que custos e representa uma mais-valia de competitividade para a Administração Local.

PALAVRAS-CHAVE: Abordagem funcional, administração local, MEF, informação arquivística, gestão da informação, plano de classificação, reutilização da informação.

Aproveitando o enfoque na modernização e desmaterialização administrativa do anterior Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), muitos organismos da Administração Pública em geral e da Administração Local em particular, encetaram processos de mudança com reflexos na forma de gerir a informação que recebem e/ou produzem. Por outro lado, por força do atual contexto socioeconómico, é comum ouvirem-se referências à necessidade das organizações operarem mudanças como forma de se adaptarem às novas exigências. Mudanças que entendem as organizações não como uma entidade que existe por si mas que é parte integrante de um todo. Neste sentido, a colaboração interorganizacional com recurso à prestação de serviços partilhados e à utilização de recursos comuns, é cada vez mais uma realidade que se concretiza pela interoperabilidade. Neste caso, interoperabilidade semântica que se concretiza em

instrumentos normalizadores da linguagem; ferramentas de gestão da informação como o Plano de Classificação Arquivística para Administração Local (PCIAAL).

O PLANO DE CLASSIFICAÇÃO

Integrado no Programa para a Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica (PAEIS), produto da Macroestrutura Funcional do Estado (MEF), o PCIAAL apresenta-se como um instrumento de gestão da informação transversal e suprainstitucional a aplicar à documentação, nado digital ou em suporte papel, aquando da sua produção ou receção.

Por se basear numa abordagem funcional, este Plano apresenta-se como mais estável do que os planos que partem de uma visão orgânica e temática, mais permeáveis a mudanças. Entende-se que as funções do Estado podem ser asseguradas e partilhadas por mais do que um dos seus organismos e, por esse motivo, a utilização do Plano permite que a comunicação entre estes tenha uma linguagem comum promovendo, por esta, não só a agilização de procedimentos como a maior eficácia e eficiência na recuperação da informação e a interoperabilidade semântica.

Concretamente, o desenvolvimento do PCIAAL parte do princípio de que a Administração Local desempenha funções do Estado, pelo que, na concretização das suas atribuições e competências, tem necessidade de interagir com os organismos da ACE. Partindo deste pressuposto, adotaram-se as funções identificadas pela MEF para enquadrar os processos de negócio (terceiro nível do Plano de Classificação). Estes, por sua vez, representam a atuação da Administração Local, ou seja, reproduzem a operacionalização das atividades decorrentes das funções do Estado.

IMPLEMENTAR O PCIAAL, ENVEREDAR PELA MUDANÇA: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

Implementar o PCIAAL implica enveredar pela mudança; alterar o modo de pensar e entender a gestão da informação. Sabe-se que a informação representa um conteúdo e que só faz sentido em determinado contexto. Contudo, muitas vezes, na prática diária, este princípio cai no esquecimento, fazendo com que não seja raro encontrarem-se documentos a circular sem estarem

integrados em processos ou que são tramitados sem ter em conta antecedentes semelhantes.

Adotar o PCIAAL implica questionar, avaliar e redefinir práticas, alterar os hábitos e as rotinas há muito estabelecidas. Este facto pode, inicialmente, levar a alguma resistência, o que não significa que termine em desistência.

No Município de Santarém a decisão de implementar o PCIAAL surgiu no âmbito de um projeto maior.

À semelhança da restante administração pública, o Município de Santarém tem vindo a implementar a mudança a vários níveis, de modo a permitir que “os seus membros exerçam um controlo importante sobre os processos de trabalho, numa lógica de modernização e [...] orientação para o munícipe” [Despacho n.º 419/2003, de 8 de janeiro]. Seguindo as orientações legais, que obrigam à diminuição das estruturas e níveis decisórios de acordo com modelos flexíveis de funcionamento, a mudança no Município fez-se sentir primeiro na sua orgânica. Por outro lado, o enfoque na modernização administrativa baseada na governação eletrónica e na desmaterialização dos processos, levou a alterações na gestão documental.

Para operar as mudanças a este nível, o Município apresentou uma candidatura ao Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA), que foi aprovada. Nesta incluiu-se a aquisição de um novo sistema de gestão documental. Um sistema que garantisse o acompanhamento, genérico e detalhado, de toda a atividade do Município concretizada em processos. Ora, estes resultam da atividade desenvolvida pelo Município na sua relação com os munícipes /clientes municipais, sejam eles cidadãos ou empresas. Por este motivo, a mudança iniciou-se pelos serviços mais diretamente relacionados com o atendimento, área em que se iniciam e terminam muitos dos processos tramitados e desenvolvidos pelos serviços.

Face a esta realidade, optou-se por adquirir soluções informáticas para promover a relação com os munícipes, facilitar a entrada e agilizar os processos. Assim, na base da nova gestão documental do Município passaram a estar *softwares* de *Business Process Management* (BPM) e de *Custom Relationship Management* (CRM), e um sistema de gestão de arquivo digital. Soluções que vieram a permitir a qualificação e otimização dos serviços municipais com recurso a uma gestão documental desmaterializada mais rápida e eficiente, que permite registar, desde a sua produção e/ou receção, todas as interações efetuadas no decurso do processo, encurtando e controlando os prazos de resposta, o que permitiu melhorar os serviços prestados. Estas novas aplicações permitem ainda a submissão de pedidos à distância e a interligação de diferentes aplicações em uso na Autarquia. Esta escolha, aliada à simplificação e diminuição dos níveis decisórios, levou a que todos os processos tivessem de ser redesenhados. Paralelamente, decidiu-se adotar um novo plano de classificação da informação que mais do que refletir uma estrutura orgânica espelhasse as funções desempenhadas pelo Município. Nessa altura, constatou-se que havia outros municípios a desenvolver o mesmo trabalho. Assim, o Município de Santarém

veio a integrar o grupo, mais tarde designado, Grupo de Trabalho MEF Autarquias que se começava a constituir. Para desenhar o novo sistema de gestão documental foi realizado junto dos serviços o levantamento e identificação clara dos processos desenvolvidos pela Autarquia, distinguindo-os das tarefas que, muitas vezes, eram confundidas com os próprios processos.

Este levantamento veio a servir de base para o contributo dado pelo Município de Santarém ao projeto MEF Autarquias. Afinados os conceitos, redefinidos os processos em sede de Grupo de Trabalho, alcançou-se uma primeira versão do Plano de Classificação para a Administração Local de base funcional. A publicação desta primeira versão coincidiu com o lançamento da fase de testes do novo sistema de gestão documental no Município. Desta forma, mesmo conscientes de que se tratava apenas de uma primeira versão e não de uma versão final deste documento, o Município de Santarém decidiu implementá-lo.

O Plano veio a ser apresentado aos serviços em simultâneo com o novo sistema de gestão documental. Nesta apresentação foi transmitido, em linhas gerais, que a sua utilização seria transversal a toda (e por toda) a organização, permitindo deste modo que a informação referente a determinado código de classificação (ou processo de negócio), estivesse reunida independentemente do serviço responsável pela sua criação/tramitação. Foi igualmente referido que a utilização deste Plano implicava alterar a forma de olhar e interpretar a informação. Havia que pensar funcionalmente, sendo esta atitude diferente, por vezes até contraditória, da tradicional abordagem orgânico-temática.

Após esta sessão, realizaram-se outras de carácter mais prático, dirigidas a públicos específicos (técnicos superiores, assistentes técnicos. De novo ao mesmo tempo que a divulgação do manual de utilização da nova aplicação informática, procedeu-se à divulgação, via intranet, do Plano, acompanhado de um pequeno manual de utilização.

Pouco a pouco, fruto das ações de divulgação e formação e do esclarecimento pontual de dúvidas, os utilizadores começaram a sentir que havia que alterar o modo de pensar e, conseqüentemente, os hábitos e as rotinas há muito estabelecidas. Esta apresentou-se como a primeira dificuldade para a aplicação desta ferramenta de gestão da informação, havendo serviços que, por possuírem classificações próprias do seu *negócio*, ainda hoje, passado ano e meio da sua utilização, não o aplicam.

As dificuldades maiores foram sentidas principalmente os assistentes técnicos, em virtude de, antes da implementação dos novos programas informáticos, os técnicos superiores serem apenas utilizadores das aplicações de negócio e não da gestão documental. Os assistentes técnicos tiveram dificuldade em analisar os documentos não por si mas pelo seu contexto. Até à implementação do PCIAAL, os documentos eram integrados nos respetivos processos manualmente e, por este motivo, não havia uma visão de conjunto, não se percebendo que os documentos não têm valor isoladamente. Adicionalmente cada serviço tinha os *seus* processos e as *suas* rubricas de classificação, havendo em papel processos constituídos por documentos com diferentes classificações. Por

consequente, entender a classificação como independente do serviço dono do processo apresentou-se como uma dificuldade ao uso do PCIAAL. Igualmente difícil foi demonstrar que um processo agrupado por um determinado tema ou assunto pode decorrer em diferentes funções. Esta situação verificase, por exemplo, com as candidaturas a apoios financeiros em que os apoios são aprovados / reprovados na função de *Execução de programas e de ações de incentivo* (850) e a receção fundos provenientes dos mesmos acontece em *Administração financeira* (350). De modo semelhante, o tradicionalmente designado Processo individual de funcionário apresenta-se como um processo documental único que, à luz da abordagem funcional, se verifica que, ainda que integrando a mesma função, *Administração de relações de trabalho* (250), resulta da confluência de diferentes processos de negócio.

Mais tarde, estes aspetos que se apresentavam como uma desvantagem no uso de um plano funcional vieram a ser reconhecidos como uma mais-valia. Também foi considerado positivo o facto de com este Plano ser possível associar *workflows* aos códigos de classificação e de ser possível a utilização por outras entidades da administração pública.

Ultrapassadas as primeiras dúvidas, outras surgiram. Para esclarecer as mesmas, tentou-se sempre encontrar respostas, o que muitas vezes só foi possível em articulação com o Grupo de Trabalho.

Utilização da versão 0.2 no Município

Publicada em janeiro de 2014, a versão 0.2 do PCIAAL resulta dos contributos dos diversos municípios durante o período de discussão pública da versão 0.1, da harmonização dos processos de negócio com as diferentes entidades da Administração Central do Estado (ACE) e da definição de mapas conceptuais de suporte aos processos de negócio definidos.

Após a publicação da versão 0.1 do Plano e da tentativa de integração dos contributos enviados pelas diferentes Autarquias, o Grupo de Trabalho apercebeu-se que a sua interoperabilidade só seria efetiva se se uniformizasse a metodologia de construção de planos conformes à MEF e se os organismos da ACE e da Administração Local (AL) colaborassem. Por outro lado, havia processos em que se sabia que a AL apenas participava não sendo responsável pela sua instrução, desenvolvimento ou conclusão. Esta situação verificava-se também do lado da ACE, pois em muitos dos processos da AL esta intervém apenas. Orientados por este princípio, iniciaram os trabalhos de *harmonização dos terceiros níveis*.

Este aproveitamento de sinergias fez com que o número de processos de negócio identificados e definidos na versão 0.2 fosse em número muito superior aos da versão 0.1. Simultaneamente, foi elaborado um índice de termos em linguagem natural, associando estes ao processo de negócio respetivo que serve de ferramenta de apoio à utilização do PC.

Esta nova versão torna a utilização do PCIAAL mais próxima da realidade e, por este motivo, de uso mais claro e intuitivo.

No Município de Santarém, superadas as dificuldades iniciais, implementar a versão 0.2 do PCIAAL poderá, aparentemente, ser uma tarefa facilitada.

Para a sua implementação adotar-se-á uma estratégia semelhante à que foi seguida para iniciar o uso de plano de classificação na versão 0.1.

Realizar-se-ão ações de apresentação mais genéricas, ações de formação orientadas a públicos específicos. Estas, para além do enfoque na utilização do Plano, focar-se-ão nas alterações verificadas de uma versão para a outra, demonstrando-as e explicando-as. Para além do documento e manual de utilização que serão, mais uma vez, divulgados e disponibilizados para consulta na intranet, disponibilizar-se-á o índice e um documento comparativo entre versões.

Decorrente das alterações da versão 0.1 para a 0.2, o Plano terá de ser recarregado no sistema de gestão documental, bem como os *workflows* terão de ser associados aos novos códigos de classificação. Executar esta tarefa poderá levar ao redesenho de *workflows* quer em termos tecnológicos quer nos termos das regras de tramitação definidas.

Por último, ultrapassada a fase de adaptação à linguagem funcional, sedimentada a gestão processual, fechada a versão 0.2, com a associação de prazos de conservação administrativa e destinos finais, o Município fará a passagem para a utilização desta versão, deixando de classificar de acordo com a versão 0.1. Aguarda-se o desenvolvimento e finalização destes trabalhos e a sua divulgação pela publicação de uma futura versão 1.0 para o implementar.

Do mesmo modo que a construção do PCIAAL foi, e está a ser, um caminho, aplicá-lo e usá-lo apresenta-se como um desafio.

A evolução verificada da versão 0.1 para a versão 0.2 tornou o Plano mais completo com uma lista de processos de negócio mais abrangente e mais facilmente reconhecida. Por outro lado, a existência do índice em linguagem natural parece também ser facilitadora da utilização

A utilização da versão 0.1 do Plano de Classificação permitiu aos utilizadores familiarizarem-se com esta nova ferramenta e, em simultâneo, testar a sua usabilidade. Esta aplicação prática tornou possível olhar criticamente para o Plano e perceber que, para além da dificuldade em integrar os documentos nos processos de negócio, muitos estavam em falta e outros tinham de ser redefinidos ou renomeados por estarem mal identificados ou porque a sua descrição estava demasiado concentrada na perspetiva da Administração Local.

No Município de Santarém, o processo de mudança na gestão da informação e, conseqüentemente, a adoção deste Plano foi impulsionado por uma oportunidade, orientado pela vontade de mudar, com a consciência de que o esforço compensa e que os ganhos suplantam as perdas.

REFERÊNCIAS

Aviso nº 425/2013, de 8 de janeiro. Diário da República, nº 5, 2ª série. Câmara Municipal de Santarém.

Decreto-lei nº 141/2012, de 11 de julho. Diário da República, nº 133, 1ª série. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-lei nº 305/2009, de 23 de outubro. Diário da República, nº 206, 1ª série. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-lei nº 48/2011, de 1 de abril. Diário da República, nº 65, 1ª série. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-lei nº 92/2010, de 26 de julho. Diário da República, nº 143, 1ª série. Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento.

I Workshop: membros observadores do Grupo de Trabalho para a Administração Local. [Em linha]. 20 março 2014. [Consult. 30 outubro 2014]. Disponível em:

[http://arquivos.dglab.gov.pt/programas-e-projectos/modernizacao-](http://arquivos.dglab.gov.pt/programas-e-projectos/modernizacao-administrativa/macroestrutura-funcional-mef/)

[administrativa/macroestrutura-funcional-mef/](http://arquivos.dglab.gov.pt/programas-e-projectos/modernizacao-administrativa/macroestrutura-funcional-mef/)

MEF-AUTARQUIAS, Grupo de Trabalho. Plano de classificação arquivística para a Administração Local: versão 0.2. [Em linha]. janeiro 2014. [Consult. 30 outubro 2014]. Disponível em:

http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/02/PC_AL_2014_01_311.pdf

MEF-AUTARQUIAS, Grupo de Trabalho. **Plano de classificação para a Administração Local: versão 0.1**. Julho 2012.

Regulamento nº 659/2010, de 2 de agosto. Diário da República, nº 148, 2ª série. Câmara Municipal de Santarém.

Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, de 21 de abril. Diário da República, nº 94, 1ª série. Presidência do Conselho de Ministros.

Sessão de apresentação pública do Plano de classificação para a Administração Local (versão 0.2). [Em linha]. 24 julho 2013. [Consult. 30 outubro 2014]. Disponível em:

<http://arquivos.dglab.gov.pt/programas-e-projectos/modernizacao-administrativa/macroestrutura-funcional-mef/sessao-de-apresentacao-publica-do-plano-de-classificacao-para-a-administracao-local-versao-0-2-24-de-julho-de-2013/>.