

# Sensibilizar os decisores para a implementação do PC/MEF na organização: um caminho possível.

*Daniel de Melo*

Divisão de Arquivo Municipal  
Câmara Municipal de Lisboa  
Rua B, Bairro da Liberdade, Lote 3 a 6, Piso 0  
1070-017, Lisboa  
Tel: 213807142  
E-mail: [daniel.melo@cm-lisboa.pt](mailto:daniel.melo@cm-lisboa.pt)

## RESUMO

Esta comunicação tem por objetivo transmitir orientações claras sobre uma forma, dentro de várias possíveis, de sensibilização e persuasão dos decisores de topo de uma organização para a pertinência da implementação do Plano de Classificação elaborado conforme a Macroestrutura Funcional (PC/MEF), desenvolvido para a Administração Local. Partindo do modelo e pela estratégia adotados pela Divisão de Arquivo Municipal, da Câmara Municipal de Lisboa (DAM/CML), a comunicação visa a partilha de uma experiência, cujos resultados alcançados, até à data presente, foram positivos. Mais do que replicar uma apresentação, o texto pretende explicitar a lógica, os objetivos e o alcance subjacentes a cada ideia transmitida aos dirigentes dos vários níveis hierárquicos da instituição, para que o projeto de implementação da estrutura classificativa venha a ser integrado da numa política de topo de modernização administrativa, transversal a toda a estrutura organizacional, envolvendo vários atores, desde vereadores, a dirigentes intermédios e restantes colaboradores.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano de classificação, implementação, sensibilização, decisores de topo.

## INTRODUÇÃO

Elaborar um plano de classificação, seja ele temático, orgânico ou funcional, ao qual estejam associados elementos de avaliação, a saber, os prazos de conservação administrativa e os destinos finais é, *per si*, uma tarefa hercúlea. No entanto, a este exercício segue-se outro, não menos exigente, e que se traduz na sua implementação dentro de uma organização. Pelo meio, existe uma etapa decisiva para potenciar (e não garantir) o sucesso de um projeto de implementação de uma estrutura classificativa, assinaladamente do PC/MEF, numa instituição. Esta etapa consiste na apresentação e na sensibilização de dirigentes intermédios e do topo da estrutura organizacional. Considerando o carácter supra orgânico de que se reveste o PC/MEF e o impacto que este, forçosamente terá numa organização, devido ao seu carácter transversal, é condição *sine qua non* que o colégio de decisores de topo, se identifiquem com um projeto desta natureza, conscientes tanto dos seus benefícios, a médio e longo prazo, para a melhoria do seu funcionamento na satisfação dos clientes internos e

externos, como dos obstáculos organizacionais e tecnológicos, por esta ordem, que são necessários suplantar. O texto respeita a estrutura desenhada para a apresentação aos decisores de topo da Câmara Municipal de Lisboa (CML), para uma exposição de cerca de 15 a 20 minutos. Inicia-se pela apresentação e enquadramento sumários, mas sob diferentes perspetivas, do projeto MEF/Autarquias. De seguida, procura-se sensibilizar os decisores revelando factos circunstanciais ou de contexto, legislação produzida recentemente ou episódios da “vida administrativa” que poderão ser oportunos expor, associando, desta forma, o projeto à atualidade. Depois, indica-se as premissas de base, obrigatórias, para que se possa avançar com um projeto desta natureza. Tempo, ainda, para potenciar as mais-valias adstritas à implementação do PC/MEF na organização e, por último, apresentar esquematicamente, as principais fases da implementação da estrutura classificativa, assim como dos atores que, por força das suas competências próprias, deverão integrar a equipa de projeto.

## PROJETO MEF/AUTARQUIAS

Um pouco à semelhança da lógica subjacente à construção do *lead* de um texto jornalístico, a apresentação do projeto MEF/Autarquias procurou dar respostas às seguintes perguntas: “O que é?”, “Quem?”, “Quando?”, “Como?” e “Porquê?”. Desta forma, consegue-se orientar a exposição para os aspetos essenciais do projeto de forma clara e objetiva.

Apesar da informação ser exposta de forma sintetizada, existem alguns aspetos que poderão ser salientados. No caso, deu-se um grande enfoque à atuação da DAM/CML, enquanto “membro efetivo” do grupo de trabalho, como forma de valorizar a participação da instituição nesta iniciativa de alcance nacional. A focalização ou a valorização da atuação individualizada das instituições, ao nível da adesão ao projeto, junto dos respetivos decisores pode e deve ser explorada pelos “membros observadores”, explicando que através desta modalidade, também poderão desempenhar um papel importante para alcançar os objetivos do projeto. Por último, as entidades que, por diferentes razões, não aderiram ao projeto, mas que alimentem esse desejo, têm uma oportunidade de “espicaçar” os seus dirigentes, através da indicação do número e dos nomes das autarquias aderentes, destacando as mais-valias do

PC/MEF.

Outra realidade que deve ser referida, diz respeito ao tipo de entidades aderentes ao projeto, designadamente, ao nível da Administração Central do Estado (ACE), desde ministérios a organismos que, conjuntamente com as instituições da Administração Local (AL) procuram criar sinergias na criação de ferramentas de base comum para a gestão da informação, sob a perspetiva de uma Administração Pública única. Esta associação, mesmo que parcial (não se verificou uma adesão da totalidade dos organismos da ACE ao projeto) é uma característica revigorante para a nossa administração, que assegura um considerável número de transações, que necessitam da articulação entre as entidades da AL e da ACE.

Importante aspeto que deve ser explicado aos decisores ou gestores de topo é o contexto em que o projeto MEF/Autarquias surge para que se perceba que não se trata de uma atuação ou uma medida isolada, mas algo que é enquadrado numa política “de interoperabilidade” europeia e, por isso, comum a vários países, para além de Portugal. Nesse momento, é obrigatório a referência às decisões emanadas do Parlamento Europeu e do Conselho que deram origem à atuação nacional, através da Direção Geral do Livros, dos Arquivos e das Bibliotecas que criou o Programa “Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica” (PAEIS). No seguimento da apresentação desta lógica em cascata, indicar que os instrumentos para a Metainformação para a Interoperabilidade (MIP) e a Macroestrutura Funcional (MEF) enquadram-se no âmbito deste programa, dando este último origem a vários projetos de elaboração de PC/MEF, designadamente, o projeto MEF/Autarquias.

Outra informação que deve ser obrigatoriamente comunicada diz respeito à dimensão legal do projeto, pois este visa a alteração e atualização das normas para a gestão da informação (revogação das Portarias vigentes). Este é um aspeto que desperta sempre o interesse dos nossos decisores e que, de forma alguma deve ser descurado, pois é um indicador revelador de um certo vanguardismo, em prol da mudança, que assenta bem no discurso dos políticos.

Por último, é imprescindível abordar o valor maior do projeto, bem como os seus princípios. Com efeito, é necessário desmontar o conceito de interoperabilidade, tornando-o mais “acessível” a quem estiver mais distantes destas realidades ou desta terminologia. Cabe ao gestor de informação/arquivista este papel pedagógico, que não deve descurar, até estar certo que a mensagem foi apreendida. Caso se verifique uma recusa quanto à implementação do PC/MEF na organização, que não seja por falhas ao nível do seu entendimento. Neste sentido, à explicitação da interoperabilidade é indissociável a exploração dos princípios da transversalidade e da abordagem supra institucional e supra orgânica em que assenta o PC/MEF. A transmissão cabal destas noções, de forma tão simples quanto possível, é determinante para o entendimento e aceitação da proposta de implementação por parte dos decisores da cúpula das nossas organizações.

### **SENSIBILIZAÇÃO PELOS CONTEXTOS**

Se o objetivo é sensibilizar e “conquistar” o apoio de quem define a política de gestão da informação da organização, poderá revelar-se importante estar atento ao que se passa em nosso redor, assinaladamente, na nossa Administração Pública e, mesmo, na nossa

sociedade civil, para proceder a algumas associações que possam valorizar o projeto MEF/Autarquias. Deste modo, a sensibilização através de diferentes contextos, sejam eles legal, de funcionamento organizacional ou outro, tem por objetivo destacar a pertinência do projeto, explorando, desta forma, as suas mais-valias para a modernização administrativa. Concretizando, apresentar a legislação recentemente publicada, cujos objetos possam ser, no todo ou em parte, positivamente associados ao projeto de implementação do PC/MEF. Criar pontes entre a legislação produzida e o projeto, como sucede, a título de exemplo, com a Resolução da Assembleia da República n.º 31/2014 sobre o “Programa Simplificar”, funciona muito bem junto dos decisores, pois trata-se de um meio eficaz de demonstrar tanta a atualidade como a oportunidade da iniciativa. No caso dos decisores da AL e da ACE comungaram e pertencerem às mesmas “famílias político-partidárias”, o efeito pode ser ainda mais potenciado.

O contexto organizacional, explorado através da indicação de bons ou maus exemplos de funcionamento, podem ser apresentados como forma de evidenciar a pertinência de uma solução ou projeto. O exemplo apresentado diz respeito a uma declaração do Presidente do Instituto Nacional de Engenharia e Sistemas de Computadores (INESC) acerca da *crash* recente e polémico da plataforma *Citius* aquando da mudança do mapa judiciário em que foca, entre outros problemas, dificuldades ao nível da classificação correta de documentos. Este tipo de declarações, proferidas por profissionais que assumem cargos de destaque para a gestão da informação, valoriza necessariamente, a função de classificar, precisamente a operação que o instrumento que se quer implementar visa adequar aos novos desafios.

### **PREMISSAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PC/MEF**

É importante que os profissionais da informação ou, numa linguagem mais tradicional, os arquivistas, transmitam aos decisores aquelas que são, no seu entendimento, as condições mínimas e básicas para se encarar, com algum otimismo, um projeto com esta complexidade.

#### **Apoio dos decisores de topo**

Uma destas premissas é o de perspetivar o enquadramento desta medida numa política de modernização administrativa para a CML, definida pelos decisores de topo, ou seja, ao nível do órgão executivo. Este entendimento é expresso em normas nacionais, designadamente, na NP 4438:2005 que versa sobre a “Gestão de documentos de arquivo” ou “*Records Management*”. A complexidade associada a iniciativas deste género, que podem trazer consigo profundas alterações (dependendo do modelo selecionado) no funcionamento da organização, só é viável por determinação do topo da hierarquia. Só desta forma, se podem evitar ou minimizar efeitos nefastos provocados por uma natural resistência à mudança, revelada tanto por colaboradores como, inclusivamente, por dirigentes, sejam eles intermédios ou de topo.

#### **Atuação concertada entre parceiros internos**

Outro aspeto que deve ser transmitido aquando da ação de sensibilização diz respeito à forçosa necessidade de se prever uma atuação conjunta, multidisciplinar e supra

orgânica. É crucial que se passe a ideia de que o serviço de arquivo tem consciência que não pode, nem deve, agir de forma isolada quando de se trata de avançar para um projeto com um impacto previsível em toda a estrutura organizacional. Esta atuação concertada entre parceiros internos deve ser assegurada pelos decisores de topo. A título de exemplo, a formalização por despacho de uma equipa de projeto parece ser uma boa prática para revestir os seus elementos de legitimidade junto de dirigentes e colaboradores da organização. Recordar que este aspeto não é de somenos importância, quando se está perante uma organização com mais de 150 unidades orgânicas e idêntico número de dirigentes. Aquando da partilha das preocupações de base, sobre os “pilares” em que se deve sustentar a implementação do PC/MEF, deve ser revelado, de forma clara e inequívoca, o posicionamento que o serviço de arquivo tem face ao tipo e ao nível de participação no projeto. Sendo condição obrigatória a sua integração, a DAM/CML entende que, por força das competências adstritas, não lhe caberá a sua condução. De qualquer forma, será necessário definir a liderança da equipa de projeto, assim como a constituição da mesma. Naturalmente, a definição dos aspetos supramencionados caberá ao(s) gestor(es) de topo da organização (Presidente e vereadores), tendo em consideração a visão holística do projeto.

#### **A implementação do PC/MEF não deve ser vista como uma medida isolada**

Deve-se, também, procurar evidenciar que a implementação do PC/MEF deve estar associado a condução de outras iniciativas paralelas. Com efeito, esta implementação nunca deverá ser entendida como uma medida isolada, mas antes, uma oportunidade para despoletar diferentes projetos, convergentes para a melhoria do funcionamento organizacional. O desenho dos fluxos de trabalho é um bom exemplo de um projeto que pode decorrer de forma paralela ao projeto de implementação do PC/MEF. Este aspeto reforça a necessidade da constituição de uma equipa de projeto multidisciplinar, com permita um maior domínio destes conteúdos abrangentes.

#### **Medidas a potenciar**

Na sequência da apresentação destas três premissas essenciais para a implementação do PC/MEF, poder-se-á apresentar um conjunto de medidas a potenciar, que de forma direta ou indireta, se relacionam com o plano de classificação. Considerando que poderão existir decisores que não possuam um grande domínio sobre o alcance de um plano de classificação numa instituição, apresentar outros projetos ou medidas com as quais existam interações, como a simplificação ou uniformização de procedimentos, a desmaterialização de fluxos de trabalho ou a criação de balcões únicos, entre outros, pode revestir o projeto de implementação do PC/MEF de um maior entendimento para a sua pertinência e para o seu papel no funcionamento organizacional.

#### **Administração em rede**

Ainda na lógica das premissas para a implementação do PC/MEF, é fundamental fazer passar a ideia de que, tendo este projeto uma visão sistémica da organização, naturalmente, todos os seus atores desempenham um papel específico e crucial no garante do seu sucesso. Assim, para apoiar a exploração do tema

“Administração em rede?”, o grafismo selecionado evidencia de forma clara, um olhar sobre distintos, embora complementares, níveis de participação no projeto. Com efeito, no cume da pirâmide encontra-se a vontade dos decisores de topo, já acima identificada, que privilegia a **interoperabilidade organizacional**. Porém, este “querer” da organização não se limita, apenas, à decisão “*per si*” de ordenar a implementação do PC/MEF. Mais do que isso, deve revelar uma grande determinação para a mudança organizacional desejada, de acordo com os objetivos definidos e que se pretendem alcançar. Aqui, cabe a criação das condições para que as orgânicas de uma entidade estabeleçam um entendimento entre si, uma harmonia dissuasora de ruídos que obstaculizam os reais intentos da instituição, tendo em vista a satisfação dos seus clientes externos e internos, no decurso das suas transações. Esta será, por ventura, a fase mais complexa do projeto, aquela que pelo seu insucesso, tem conduzido à falência de inúmeras iniciativas desta natureza, com enormes custos (calculáveis), mas danos ainda incalculados para a Administração Pública, seja ela Local, Regional ou Central. Pôr cobro a décadas de práticas e hábitos adquiridos, em que as unidades orgânicas são vistas, de forma inconsciente, ou mesmo consciente, por parte de demasiados dirigentes, como se de um “feudo administrativo” se tratasse, apesar de urgente, poderá revelar-se uma tarefa de difícil execução. A persistência, por ventura, da visão umbilical das unidades orgânicas, cujas dificuldades em ver para além das “fronteiras orgânicas” criam barreiras à transversalidade desejada e necessária para a implementação do PC/MEF.

Num nível intermédio, surgem as preocupações com o estabelecimento de uma “língua comum” que permita a uma ou mais administrações “falar a uma só voz”, isto é, colocar toda a Administração Pública a utilizar significantes com os mesmos significados. É esta a principal preocupação que os profissionais da informação devem comungar, neste que é o seu contributo para uma administração partilhada e, conseqüentemente, mais capaz para dar resposta aos desafios presentes e vindouros. Neste estádio encontram-se, entre outros, os projetos de construção de PC/MEF, que estão ser conduzidos tanto ao nível da AL como da ACE, cuja preocupação se centra precisamente ao nível da **interoperabilidade semântica**, consubstanciada pela construção de uma estrutura aberta ao uso partilhado da informação, assente numa linguagem comum.

É pertinente mostrar que neste nível, os profissionais da informação não se encontram isolados na sua atuação, pois existem outros intérpretes que asseguram atividades que concorrem para a agilização da pesada máquina da Administração Pública, através da criação de veículos informacionais comuns que assegurem a interoperabilidade ao nível semântico. Associado à implementação do PC/MEF devem estar atividades como o levantamento ou a reengenharia de processos, o desenho de fluxos de trabalho, a uniformização dos mesmos, a normalização de formulários, a elaboração de manuais, entre outros. Torna-se fundamental promover uma adequada articulação entre os colaboradores que asseguram este vasto conjunto de atividades, com o duplo objetivo de minimizar a repetição frequente das mesmas tarefas dentro da organização e de, pelo contrário, criar sinergias para congregar estes esforços em prol de um bem maior e

comum. Esta é uma mensagem que deve ser passada de forma insistente e desde das primeiras ações de sensibilização e de divulgação, pois contribui para a implementação de raiz, de uma visão sistêmica, dinâmica e colaborativa no projeto.

Na base desta pirâmide encontram-se as infraestruturas tecnológicas, cujos profissionais se devem dedicar ao desenvolvimento de aplicações para garantir a **interoperabilidade técnica**. Trata-se, na verdade, de um meio decisivo para alcançar formas de gestão que agilizem as complexas e intrincadas relações observadas nos binómios cidadãos/administração ou municípios/municípios, potenciando a satisfação de uns e, consequentemente, promovendo a imagem “pública” de outros. Porém, e contrariamente ao que se apregou nas últimas décadas, as tecnologias consistem em parte da solução para a modernização administrativa e nunca na solução em si. Muitos projetos de modernização administrativa que proliferaram nas nossas organizações públicas assentaram o seu planeamento na tecnologia, em detrimento da organização do trabalho e da definição de “língua comum”, ambos transversais à instituição. Esta aposta revelou ser um erro, com custos colossais e cujo retorno tem ficado aquém das expectativas iniciais. Em suma, sendo este nível crucial para a modernização de uma máquina pública ajustada aos desafios da nossa era, não é, contudo, o nível mais importante, nem o maior garante para o sucesso de uma administração em rede.

#### **PORQUÊ A IMPLEMENTAÇÃO DO PC/MEF NA CML?**

O objetivo deste ponto é procurar explicar aos decisores as razões que justificam a implementação do PC/MEF na organização. À semelhança do que sucede com toda a apresentação/comunicação, as abordagens podem ser múltiplas. No caso, partindo-se da caracterização da tabela de seleção prevista na lei (Portaria n.º 1253/2009, de 14 de Outubro que alterou a Portaria n.º 412/2001, de 17 de Abril), da estrutura de classificação vigente na aplicação Gescor v3 da CML e do PC/MEF, procurou-se evidenciar as assimetrias entre elas, assim como as incompatibilidades de base. Com efeito, será pertinente explicar que as tabelas de seleção, previstas em Portarias, se debruçam, exclusivamente, sobre matérias da avaliação de processos, partes de processos, coleções de documentos e dossiês, através da determinação de prazos de conservação administrativa e de destinos finais, descurando a vertente classificativa. Pelo contrário, o plano de classificação documental da CML, cuja estrutura está incompleta, foi implementada aquando da implementação da aplicação “Gescor v3”, tem o seu enfoque na classificação de processos, partes de processos ou coleções de documentos. Perante a caracterização destes instrumentos que, na verdade, dão respostas parciais à gestão documental, a apresentação do PC/MEF, como uma solução que responde simultaneamente aos desafios da classificação e da avaliação, surge como um modelo muito atrativo para gestão da informação numa organização. Na verdade, o PC/MEF vem aglutinar estas duas funções arquivísticas, aplicado exclusivamente a processos, uma lógica de organização do trabalho e, consequentemente dos documentos, que está na base do funcionamento dos sistemas integrados de gestão de informação que proliferam no mercado.

Também é viável e adequado estabelecer, desde deste momento de sensibilização, pontes entre a implementação do PC/MEF e a tão “apetecível” e

complexa temática da modernização administrativa, assinaladamente, no que diz respeito à gestão da informação em ambiente digital. Neste contexto, reforçar que existem recomendações definidas ao nível da Comissão Europeia, através da atuação da Fundação *DLM Forum*, que se materializam no MoReq 2010 “*Modular Requirements for Records Systems*” ([http://moreq2010.eu/pdf/moreq2010\\_voll\\_v1\\_1\\_en.pdf](http://moreq2010.eu/pdf/moreq2010_voll_v1_1_en.pdf)). Será, seguramente, pertinente referir que estas recomendações estão estruturadas em serviços essenciais “*Core Services*”, nos quais estão previstos os serviços de classificação e de seleção e eliminação, precisamente aqueles que o PC/MEF procura dar respostas. Alertar, ainda, que aquando da aquisição de soluções tecnológicas, os requisitos previstos no MoReq 2010 devem estar previstas no respetivo caderno de encargos. Lamentavelmente, os fornecedores ainda não estão em condições de garantir, em absoluto, esta exigência.

A implementação do PC/MEF pode ser justificada sob várias perspetivas. No caso, optou-se pela indicação de medidas distribuídas em curto/médio prazo e médio/longo prazo. Assim, o aumento da capacidade de resposta, em tempo útil, a clientes internos e externos, ou a definição, desde do momento de produção, dos prazos de conservação administrativa e dos destinos finais dos processos de negócio, que permitirão uma maior eficácia e eficiência na gestão de depósitos ou servidores, foram alguns dos aspetos focados. Neste item, qualquer indicação é válida, desde que fundamentada e associada às especificidades da organização. Porém, nunca se deve colocar uma medida que não se consiga explicar, explorar ou defender cabalmente, pois, à partida, não será possível “adivinhar” quais as medidas que poderão criar maior curiosidade por parte do decisor.

No entanto, neste capítulo, um dos aspetos que não pode deixar de ser exposto, é o facto do PC/MEF poder potenciar a comunicação entre sistemas/aplicações de gestão de negócios que proliferam, tanto ao nível da organização, como entre as instituições, públicas ou privadas. É, assim, uma nova oportunidade para reforçar a transversalidade e interoperabilidade que, na verdade, são o valor acrescentado que este projeto pode trazer às organizações, focando na sua capacidade para congregar pessoas, orgânicas, entidades e sistemas. É esse o propósito do esquema apresentado sobre algumas das aplicações existentes na CML, sendo crucial transmitir a mensagem de que o PC/MEF assegura a interoperabilidade, apenas, ao nível semântico. Com efeito, deve-se alertar para a necessidade de outros agentes assegurarem os restantes níveis de interoperabilidade, como a técnica/tecnológica ou a organizacional. Na sequência desta explanação de ideias, oportunidade, ainda, para deixar claro que a gestão documental/informação acompanha a gestão de processos de negócio, sendo uma indissociável da outra. Assim, perceber de que forma os processos são executados na organização é determinante para o garante da interoperabilidade organizacional e, consequentemente, para a definição da política da gestão da informação. Esta abordagem tem por objetivo desmontar as ideias pré-concebidas, que ainda perduram na organização, sobre a atuação dos serviços de arquivo na fase genésica da informação. É crucial demonstrar aos decisores, tanto o posicionamento como as preocupações, em concreto, da DAM/CML, ao nível da organização da informação/documentação produzida

(criada e recebido) no âmbito das competências adstritas, desde do momento da sua captura e integração no sistema.

#### **FASES DA IMPLEMENTAÇÃO DO PC/MEF NA CML**

Nesta iniciativa para a sensibilização de decisores de topo, este item será, por ventura, pouco pertinente e meramente indicativo. No caso, optou-se por não se associar um cronograma à representação das fases de implementação do projeto por se entender que este seria prematuro e pouco objetivo. Entendeu-se, ainda, que a definição do planeamento e do respetivo cronograma consiste numa etapa ulterior ao período de sensibilização e que não deveria ser apresentado pela DAM/CML, mas antes por uma equipa de projeto multidisciplinar, convenientemente formalizada. Eventualmente, caso esta exposição fosse assegurada através de uma parceria “informal” entre o serviço de arquivo e outra(s) unidades orgânicas com competências ao nível da gestão dos sistemas de informação e das tecnologias de informação, próxima dos elementos que constituiriam um grupo de trabalho para a implementação do PC/MEF, poderia fazer sentido uma exposição concertada e de forma mais detalhada. Na verdade, o real objetivo da exposição deste ponto, mais do que apresentar as potenciais fases do projeto, é o de sistematizar e alertar para dois objetivos imediatos que decorrem deste apelo à decisão de topo. Por um lado, insistir na constituição e formalização de uma equipa de projeto multidisciplinar e, por outro, propor a condução de estudo de impacto e de viabilidade sobre a implementação do PC/MEF na CML. O caminho faz-se caminhando...