

# Plano de Classificação da Informação Arquivística para a Administração Local – desenvolvimento e perspetivas de utilização

*Helena Neves*

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: [helena.neves@cm-lisboa.pt](mailto:helena.neves@cm-lisboa.pt)

## RESUMO

É apresentada a metodologia de construção da versão 0.2 do Plano de Classificação de Informação Arquivística para a Administração Local (PCIAAL), com particular enfoque para o seu enquadramento na abordagem funcional preconizada na Macroestrutura Funcional (MEF), para o trabalho colaborativo e para o esforço de harmonização entre entidades da Administração Central e Local. Considera-se esta metodologia, simultaneamente uma condição e um garante do valor maior da ferramenta: a sua característica suprainstitucional e supraorgânica.

Uma ferramenta que pretende promover a transversalidade e a interoperabilidade só cumpre os seus objetivos se, no processo da sua construção, conseguir aproveitar sinergias e estabelecer pontes de entendimento. O aproveitamento e canalização de sinergias são, em si mesmo, um requisito para a competitividade da Administração Pública (AP).

A implementação do PCIAAL nas organizações pressupõe a adoção de uma abordagem funcional, por processos de negócio, o que pode implicar a alteração de práticas administrativas e, consequentemente, da organização da informação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano de classificação, informação arquivística, abordagem funcional, visão supra institucional, harmonização.

*As manifestações da “Sociedade da Informação” rodeiam o nosso quotidiano, afetam o comportamento das organizações e influenciam o pensamento estratégico das Nações.*

(Livro verde para a sociedade da informação em Portugal, 1997)

## INTRODUÇÃO

A importância da informação nas instituições exige que

se pense na melhor forma de a organizar, sem perder de vista o contexto da sua produção e as necessidades do seu uso.

Tem sido um permanente desafio para os arquivistas a elaboração de planos de classificação que garantam estes requisitos. Não se trata de uma tarefa fácil, e é talvez por isso que não são muitos os organismos que contam, no seu funcionamento, com uma ferramenta de gestão desta natureza, que lhes permita tirar conveniente proveito da informação produzida e utilizar esse recurso como fator de desenvolvimento e de competitividade.

Os planos de classificação que vamos encontrando em vários organismos da Administração Pública e concretamente na Administração Local (AL) vacilam quanto aos critérios utilizados (temáticos, orgânicos, funcionais, temático-funcionais ...), preocupam-se em representar fielmente a produção documental, são frequentemente sectoriais, representando apenas a realidade de determinadas unidades orgânicas e não traduzem preocupações de verdadeira gestão, perdendo assim a possibilidade de se imporem como instrumentos estratégicos.

Paralelamente surgem, a grande ritmo, orientações políticas no sentido da desmaterialização dos procedimentos administrativos e do e-governement assente em plataformas colaborativas.

Em resposta a estas orientações no caso conhecido das Autarquias, para a gestão das áreas de negócio específicas de cada Unidade Orgânica e consequentemente da informação aí produzida, são chamados a colaborar e frequentemente a decidir, agentes externos à Entidade, os quais apresentam soluções tecnológicas complexas e avançadas, que mais não fazem que, recorrendo a meios modernos, replicar a forma tradicional de trabalhar que na maior parte dos casos é umbilical, ignorando o modo de trabalhar de outros serviços ou entidades que interagem com os seus processos.

Temos então a proliferar nas diversas entidades da AL soluções assentes em partes do todo, *aplicações de negócio* que não articulam entre si, que raramente

atendem à transversalidade dos processos que gerem e que falam linguagens diferentes, senão mesmo incompatíveis.

Esta situação é favorável simultaneamente à perda e à redundância de informação, tornando-se, contrariamente à sua pretensão inicial, um entrave à eficiência e competitividade das organizações.

No ambiente global em que vivemos, caracterizado pela crescente influência das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), importa olhar para a forma como é gerida a informação da Administração Pública, refletir sobre os meios envolvidos nessa gestão e construir ferramentas que potenciem a sua gestão de modo eficaz e eficiente. A informatização dos serviços, a desmaterialização, o arquivo na nuvem, por si só não acrescentam competitividade sustentada à Administração, pelo contrário, obrigam a encontrar, com urgência, soluções que assegurem uma linguagem comum, favorável à partilha de dados que a sociedade atual exige.

Sendo a interoperabilidade uma preocupação dos arquivistas, ela não é exclusiva destes profissionais. Efetivamente é uma preocupação comum aos profissionais da informação, aos dirigentes, aos governantes nacionais e internacionais.

A capacidade de as diferentes entidades da AP interagirem, partilhando informação no âmbito dos processos em que intervêm, obriga à existência de ferramentas para soluções interoperáveis. No entanto, ferramentas que permitam a interoperabilidade não se constroem sem a articulação entre as entidades que partilham as mesmas preocupações, que intervêm nos mesmos processos, que concorrem juntas para um serviço ou produto final. A visão de conjunto, a consciência da transversalidade dos processos é fundamental.

A construção de um plano de classificação que se pretenda assumir como uma verdadeira ferramenta de gestão da informação, não pode ignorar esta realidade. Atender às políticas públicas definidas para o governo eletrónico, para a modernização e para a eficiência na AP implica articular com as entidades que, de alguma forma, partilham responsabilidades.

Esta convicção, bem como o conhecimento das iniciativas políticas de âmbito europeu e nacional, promotoras de uma linguagem comum para a AP, incentivaram um conjunto de arquivistas de várias Câmaras Municipais a trabalharem em conjunto, reunindo esforços para construir um Plano de Classificação alinhado com as políticas públicas relacionadas com a interoperabilidade.

Deu-se assim início, em Outubro de 2011, a um trabalho colaborativo que, de modo consistente, se foi sucessivamente alargando a outros colaboradores, trabalho esse que resultou na construção do Plano de Classificação da Informação Arquivística para a Administração Local (PCIAAL).

Ainda que seja para a AL, este plano de classificação está harmonizado com as iniciativas que ao nível da Administração Central do Estado (ACE) se vão fazendo no mesmo sentido, pelo que, seja atendendo ao seu processo de construção seja considerando o resultado final, se afirma como uma ferramenta promotora da interoperabilidade entre as várias entidades da Administração Pública.

## **ENQUADRAMENTO DO PROJETO**

As preocupações de modernização administrativa, com

relevância para os programas de governo eletrónico, evidenciaram algumas fragilidades no funcionamento da AP, com particular enfoque para o modelo de organização adotado que, em muitas situações, continua a assentar numa visão fragmentada dos seus processos. Este modelo é visível não só na relação entre entidades diferentes, mas também na relação entre unidades orgânicas de uma mesma entidade, onde nem sempre é reconhecida a transversalidade dos processos geridos. Constata-se assim, que o entendimento da Administração como um todo coerente e integrado, a quem compete a prestação eficiente de serviços públicos de qualidade, não está ainda totalmente adquirido e carece de consolidação na cultura organizacional da AP. Esta situação traduz-se inevitavelmente em custos acrescidos no funcionamento da Administração, implica maior demora nos procedimentos, duplica a informação e os procedimentos relacionados com o seu registo e, naturalmente, compromete as iniciativas do e-government.

São inúmeras e datam já de algum tempo, as orientações políticas no sentido da partilha da informação, da transparência, da eficiência e da racionalização dos recursos utilizados pela Administração.

Ao nível das políticas públicas, não podemos deixar de considerar as emanadas da União Europeia (UE).

A Decisão 922/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro, chama a atenção para a necessidade de obter rapidamente resultados de qualidade que permitam atender às necessidades dos cidadãos e das empresas europeias. É com esse objetivo e no contexto desta decisão que surge o programa comunitário relativo a soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias - Programa ISA - através do qual se pretende encontrar e implementar, numa abordagem coordenada, “soluções comuns, partilhadas, adotadas e exploradas em cooperação com os Estados-Membros” [Decisão 922/2009/CE]. Tais soluções deverão estar consonantes e respeitar a Estratégia Europeia para a Interoperabilidade (EEI), bem como o Quadro Europeu de Interoperabilidade (QEI).

O programa ISA que vigora entre 2010 e 2015, afeta as administrações públicas europeias, incluindo as administrações públicas locais e regionais e tem como objetivo fornecer soluções que facilitem a interoperabilidade.

No âmbito deste programa, cada Estado-Membro e cada Administração, deverá atender aos quatro níveis de interoperabilidade propostos:

- 1) Nível jurídico – harmonização legislativa de modo a conferir aos dados intercambiados um peso jurídico adequado.
- 2) Nível organizacional - harmonização organizacional e processual que assegure a existência de processos coordenados, através dos quais, várias organizações alcancem objetivos previamente acordados, com benefícios mútuos.
- 3) Nível semântico – harmonização semântica de modo a garantir que o significado preciso das informações intercambiadas seja mantido e compreendido por todas as partes.
- 4) Nível técnico – harmonização técnica no sentido de assegurar o conveniente planeamento das questões técnicas ligadas à

interconexão de sistemas e serviços informáticos.

Alinhado com este programa europeu, surge em Portugal o Programa Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica (PAEIS), coordenado pela Direção Geral do Livro dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB), no âmbito do qual são desenvolvidas duas ferramentas “facilitadoras da interoperabilidade em contexto de Governo Electrónico” [Governo Electrónico e Interoperabilidade: documento metodológico...]: o esquema de Metainformação para a Interoperabilidade (MIP) e a Macroestrutura Funcional (MEF).

O esquema MIP apresenta um conjunto de elementos e subelementos de metainformação, através dos quais se pretende assegurar a interoperabilidade entre organismos no que respeita à utilização, gestão e acesso a recursos informativos. A MEF e os Planos de Classificação desenvolvidos na sua conformidade estão intimamente relacionados com o MIP, na medida em que permitirão assegurar o preenchimento de um dos subelementos obrigatórios: o código de classificação.

Ainda que a MEF tenha sido originalmente pensada e desenvolvida por e para as entidades da Administração Central do Estado (ACE), foi entendido por parte dos elementos que viriam a constituir o Grupo de Trabalho MEF/Autarquias, que ela poderia ser alargada à AL. Na base deste entendimento esteve a percepção de que todas as atividades dos Municípios se enquadram nas funções representadas na MEF, que são afinal as desempenhadas pelas organizações do setor público, sendo de todo o interesse assegurar a interoperabilidade semântica na gestão da informação entre organismos da AP.

Quando em Outubro de 2011, por iniciativa do Município de Torres Vedras, ocorrem as primeiras reuniões entre os representantes de vários municípios<sup>1</sup> com vista à elaboração do Plano de Classificação comum, a MEF estava ainda na sua versão 0.7, pelo que foi possível apresentar algumas sugestões a incluir na versão seguinte (Versão 1.0). No entanto, os contributos mais significativos do grupo de trabalho surgiram mais tarde, decorrentes do levantamento dos Processos de Negócio, tendo-se traduzido na identificação e representação de uma nova função, a de Prestação de Serviços de Higiene e Salubridade Públicas, que virá a ser incluída com o código 710 na Versão 2.0 da MEF, publicada em Março de 2013.

## PRINCIPIOS E CONCEITOS

Ao adotar a MEF como ponto de partida para a construção do Plano de Classificação da Informação Arquivística para Administração Local, o Grupo de Trabalho MEF/Autarquias herdou um esquema hierárquico com a estrutura das classes de primeiro e segundo nível, devidamente caracterizadas através de um conjunto de cinco elementos de informação: código, título, descrição, notas de aplicação e notas de exclusão. Esta herança não foi no entanto a única mais-valia resultante da adoção da MEF. Essa adoção permitiu ainda beneficiar de toda uma reflexão, convenientemente amadurecida, em torno de princípios e conceitos orientadores do projeto que naturalmente foram assimilados pelo grupo de trabalho.

Um desses princípios é o da abordagem funcional, princípio a que se submetem todos os trabalhos desenvolvidos e aquele que garante o cumprimento do objetivo primeiro do projeto: a interoperabilidade.

Só a abordagem funcional permite o necessário distanciamento em relação aos vícios arreigados na tradição de um modelo administrativo hierarquizado e excessivamente departamentalizado, favorável à fragmentação dos processos, à redundância de informação e duplicação de tarefas, sendo por isso adverso à partilha de informação e competitividade das organizações públicas.

Esse distanciamento implica direcionar a atenção para “o que é”, em detrimento do “quem faz”, do “como faz” ou ainda do “para que faz”. Não sendo este direcionamento um exercício fácil ele é no entanto absolutamente necessário para que os pressupostos do projeto possam ser respeitados.

Uma das primeiras consequências resultantes da adoção da abordagem funcional foi a redefinição da metodologia usada para identificar classes de terceiro nível do PC: a identificação de processos documentais existentes nas organizações, como era hábito nesta tarefa, permite apenas responder à questão de “como se faz”, uma vez que os processos documentais traduzem um *modus operandi*, que, como é do conhecimento de todos, diverge entre entidades, ainda que possam servir para responder a solicitações da mesma natureza.

Para efeito da identificação das classes de terceiro nível num plano de classificação construído numa lógica funcional, é necessário captar algo mais estável e comum às diferentes entidades, é necessário saber *o que é* que elas fazem e não como o fazem.

Tornou-se então evidente a necessidade de identificar não os processos documentais, mas sim os processos de negócio que resultam do cumprimento das funções do Estado por parte das diferentes entidades da AP. O conceito de processo de negócio (PN) garante maior objetividade em relação às atividades desenvolvidas pela AP e permite maior facilidade de enquadramento dessas atividades no âmbito das suas funções específicas.

Assim, a identificação de processos de negócio para constituição de classes é algo que decorre da abordagem funcional e obriga à adoção de metodologias de trabalho diferentes daquelas a que estávamos habituados quando, na construção de anteriores planos de classificação, identificávamos as tradicionais Séries Documentais, questionando os serviços produtores sobre a documentação que produziam e a sua forma de organização.

Sendo uma abordagem nova e um conceito pouco interiorizado na comunidade arquivística, importa precisar o seu significado. Na senda da definição que melhor representa este conceito, houve um longo e participado percurso, com incursões em disciplinas da área da Gestão e um reavivar das orientações expressas na Norma Portuguesa 4438-1:2005, bem como dos princípios apresentados na lei 36/2011, de 21 de junho, que estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado.

A definição adotada consta do documento da DGLAB “Orientações básicas para o desenvolvimento dos 3<sup>os</sup> níveis em planos de classificação conformes à MEF” que apresenta o processo de negócio como um *conjunto estruturado de atividades que produzem um produto ou serviço, no exercício de uma função, sobre agentes, relativo a objetos e em determinado contexto* [DGLAB, Orientações básicas para o desenvolvimento de 3<sup>os</sup> níveis ...]

A adoção de uma definição, sendo condição para o entendimento do objeto a representar, não é suficiente para a identificação desse mesmo objeto. É necessário percebê-lo convenientemente, definir os seus limites, identificar o produto ou serviço final, bem como os agentes que intervêm no processo, os seus contributos e responsabilidades no resultado obtido.

Importa portanto compreender e conhecer o processo de negócio na sua completude. Para ajudar a esta tarefa foi necessário definir e assimilar um conjunto de regras que ajudam à objetividade na identificação do processo de negócio e simultaneamente à sua representação.

Quanto à identificação do processo de negócio, uma das grandes dificuldades encontradas prendeu-se com a sua granularidade ou seja, com a perceção do que cabe dentro de um processo de negócio, as diversidades possíveis das suas ocorrências. Por exemplo, dever-se-á considerar como PN o licenciamento das operações urbanísticas, ou cada tipo de operação urbanística individualmente? Dever-se-á considerar como PN a aquisição de bens móveis ou as diferentes formas de aquisição do bem (concurso público, ajuste direto, consulta de mercado, ...)?

A literatura específica não orienta de modo claro quanto à granularidade certa de um PN, nem quanto à forma de a conseguir, embora recomende que ela seja encontrada. Perante a falta de orientação teórica e metodológica relativa a esta matéria, o Grupo de Trabalho tentou definir algumas regras que permitissem evitar disparidades entre processos demasiado macro e outros muito micro, mas acima de tudo regras que traduzam critérios coerentes a adotar para efeito da identificação do PN.

Definiu assim que, antes de mais o PN deve ser identificado no âmbito da função a que pertence (o que é e não para o que serve ou como é), deve ser identificado tendo em consideração produto final e não o produto parcial ou intermédio, não deve considerar o procedimento específico para a obtenção desse produto (dado que o procedimento pode variar de entidade para entidade, ou por imperativos legais) e deve ter em consideração o enquadramento legal específico, embora se reconheça a inexistência de uma relação unívoca entre um PN e a legislação.

A preocupação em associar o produto final ao conceito de PN remete-nos para outro princípio subjacente a este projeto: o princípio da transversalidade que garante a identificação de PN na sua completude. Tal só é possível numa abordagem supraorganica e supra-institucional.

Efetivamente e como já foi dito, é frequente a existência de processos que carecem da intervenção de várias entidades, devendo essa intervenção ser considerada no âmbito do PN a que pertence, como contributo para um resultado ou produto final, ou seja, uma etapa de processo e não um processo autónomo. Sem uma visão supra-institucional na identificação dos PN, a interoperabilidade pretendida fica definitivamente comprometida.

Para efeito da representação dos processos de negócio no plano de classificação, e em coerência com a forma de representação das funções na MEF, adotaram-se os mesmos cinco elementos de informação: código, título, descrição, notas de aplicação e notas de exclusão.

Houve no entanto uma preocupação no sentido de incorporar nessa representação os princípios subjacentes à identificação do PN, tendo essa preocupação particular influencia nos campos *título* e *descrição*.

Assim, no campo de título, o PN deve ser designado de forma objetiva e inequívoca, refletindo sempre que tal se aplique, a sua transversalidade, bem como eventuais relações de reciprocidade. O uso de substantivo correspondente à ação afirmou-se como regra para atribuição de título.

No campo de descrição procuraram-se regras que permitam a representação do PN na sua completude. Para tal a descrição deve assegurar uma caracterização sucinta, objetiva e inequívoca, (o que é?), deve identificar os limites do PN, (onde começa e onde termina?), bem como as suas etapas, (que etapas inclui?). Três perguntas cujas respostas garantem uma descrição objetiva, normalizada e completa.

As regras para o preenchimento do campo de descrição preveem ainda que, nos PN transversais em que a AL tem participação apenas numa das suas etapas, mas não é dona do processo, deve ser identificada a etapa em que intervém, bem como o tipo de participação ou contributo que dá ao PN, devendo esta informação ser colocada no final da descrição.

A introdução desta regra justificou-se por se tratar de um plano de classificação a ser utilizado por entidades da AL e teve como objetivo reforçar a abordagem supra-institucional, junto de um conjunto de utilizadores que poderiam rever-se apenas num produto intermédio e não no produto final do PN. Ainda que se tenha definido como regra, ela aplica-se exclusivamente à realidade do PCIAAL, devendo a descrição normalizada e interoperável com outras entidades ser considerada só até à informação que responde à pergunta “que etapas inclui?”.

## **ATÉ À VERSÃO 0.2: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO**

O plano de Classificação para a Administração Local, versão 0.1, ficou concluído e foi divulgado em julho de 2012, cerca de um ano depois do início dos trabalhos que correram ao um ritmo de reuniões quinzenais, tendo cada um dos municípios participantes assumido o estudo e identificação dos PN das funções que lhe foram distribuídas, o respetivo enquadramento legal, bem como a sua conveniente descrição e os termos mais adequados para integrar o índice de apoio ao uso do plano de classificação.

Esse trabalho inicial foi desenvolvido à medida que se consolidavam e interiorizavam os princípios e conceitos, sendo que toda a pesquisa desenvolvida para a identificação e descrição dos PN, ajudou e foi de grande importância para a reflexão e clarificação desses mesmos princípios e conceitos. De igual modo a metodologia de trabalho foi sendo sucessivamente melhorada em função das dificuldades e incoerências detetadas.

Na primeira versão do Plano de Classificação para a Administração Local foram identificados 246 processos de negócio distribuídos pelas dezoito funções então existentes na MEF.

A identificação destes processos enfrentou dificuldades relacionadas com a definição dos limites de cada um deles (*onde começa e onde acaba?* ou quais são as suas etapas iniciais e finais). A identificação clara dos atos que iniciam e terminam cada um dos PN é de grande relevância se pensarmos que há *outputs* de processos que constituem *inputs* de outros, identificando-se aqui uma relação de sucessão entre processos distintos, razão pela qual é de fundamental importância perceber onde termina um e começa o outro. Por exemplo, onde

termina um processo de policiamento ou fiscalização e inicia um processo de contraordenação? Qual é exatamente o ato que marca o fim de um e o início de outro?

Dificuldades sentidas também na identificação das etapas intermédias (*que etapas inclui?*). Neste ponto houve a perceção de que há interceção de processos e que atos que tínhamos como adquirido corresponderam a uma etapa de determinado processo, constituem-se afinal como processos autónomos, frequentemente enquadrados numa função distinta. Por exemplo, os processos de licenciamento, com enquadramento na função 450 – Reconhecimentos e permissões, efetivam-se após o pagamento da licença. No entanto todos os pagamentos constituem fluxos de tesouraria e como tal têm enquadramento na função 350 – Administração financeira. Assim, há que considerar o pagamento da licença não como uma etapa de um PN de licenciamento, mas como um processo autónomo que se relaciona, num tipo de relação cruzada, com o processo de licenciamento, condicionando-o, já que se não se efetivar o pagamento, a licença não é emitida. Em situações desta natureza, verificou-se a necessidade de recorrer ao preenchimento do campo *notas de exclusão* clarificando aí o que é do âmbito de cada processo e o que deve ser considerado em PN distinto, identificando-o.

Além das naturais dificuldades em torno da identificação de PN, o seu enquadramento na macroestrutura foi igualmente um exercício exigente que obrigou a uma reflexão sobre as funções e subfunções constantes da versão 0.1 da MEF, sobre a sua pertinência, sobre a forma como estavam representadas e, naturalmente, sobre se de facto abarcavam toda a realidade das funções do Estado.

Essa reflexão, tendo sido amadurecida e fundamentada foi, mais tarde, formalmente apresentada à Comissão Executiva do PAEIS, para que fosse considerada como contributo, por ocasião da revisão da MEF. Da consideração que este contributo mereceu por parte da Comissão Executiva do PAEIS resultou a introdução de uma nova função na versão 0.2 da MEF, a função de Prestação de Serviços de Higiene e Salubridade Públicas, bem como a revisão de algumas subfunções integradas em funções já existentes, ou mesmo a designação destas.

Tendo o grupo de trabalho assumido desde o início, a necessidade de construir uma ferramenta em que todos os potenciais utilizadores se revissem, a versão 0.1 do plano de classificação foi divulgada na página da DGLAB, junto com um apelo à participação ativa e crítica por parte de todos os interessados, com particular enfoque para os profissionais a trabalhar em Autarquias Locais. Para o efeito, foram promovidas sessões de debate e esclarecimento nas instalações da DGLAB, órgão coordenador do projeto, com a primeira sessão pública a realizar-se no início de julho de 2012, e criado um endereço eletrónico<sup>ii</sup> para onde poderiam ser encaminhados todos os contributos, que chegaram através de sugestões ou propostas de melhoria, dúvidas, expressão de discordâncias, alertas para omissões, críticas ou pedidos de esclarecimentos.

Esta etapa do projeto, correspondente à discussão pública do plano de classificação, teve uma duração de cerca de três meses e uma participação alargada com contributos de profissionais provenientes de várias zonas do país, incluindo a região autónoma dos Açores. Naturalmente todos os contributos foram analisados

pelo grupo de trabalho, tendo-se promovido uma interação com os seus autores, tanto através do email do grupo, como em nova sessão pública, realizada em outubro de 2012, altura em que foi dada oportunidade a todos os interessados de, a viva voz, apresentarem publicamente a sua opinião e sugestões em relação ao plano de classificação, que se assumia assim como uma ferramenta em construção, através de uma metodologia colaborativa.

No âmbito desta etapa de discussão, o grupo de trabalho foi alargado com a entrada de novos membros efetivos e com a constituição de um grupo de profissionais que se comprometeram a acompanhar o projeto, na qualidade de membros observadores, interagindo à distância, acedendo às atas e a outros documentos de trabalho, e enviando contributos de modo regular<sup>iii</sup>.

A opinião dos profissionais dos municípios foi importante para validar a perspetiva da Administração Local em relação aos PN identificados e ao seu enquadramento funcional. No entanto houve a consciência de que estávamos ainda e só na perspetiva da Administração Local, que sendo importante, não deixa de ser uma perspetiva setorial.

Ora objetivo do projeto nunca foi apenas a construção de um plano de classificação para a administração local: desde o início se assumiu que o plano seria conforme a MEF, o que, como foi dito, implicou adotar e assumir os seus princípios, conceitos e pressupostos. Significa portanto que o objetivo do projeto assenta na promoção da interoperabilidade semântica que sirva os objetivos das entidades que partilham responsabilidades na prestação de serviços públicos, assegurando também por essa via, a promoção da competitividade da administração.

O princípio da transversalidade suprainstitucional subjacente à MEF obrigava a sair da perspetiva da Administração Local e a procurar a perspetiva da Administração Pública.

Neste sentido, e por proposta da DGLAB, deu-se início a uma nova etapa com novos interlocutores, representantes de entidades da Administração Central de Estado que se encontravam em processo de construção de planos de classificação conformes à MEF<sup>iv</sup>.

Esta etapa de harmonização dos terceiros níveis do plano de classificação, sendo necessária, constituiu um desafio enorme e um verdadeiro teste à solidez dos processos de negócio identificados e à sua forma de representação.

No que respeita a questões práticas e logísticas relacionadas com a metodologia deste novo trabalho colaborativo, acertou-se na constituição de pequenos grupos com os representantes da AL e da ACE que melhor se poderiam pronunciar em relação aos processos de cada uma das funções da MEF.

Cada grupo geriu da melhor forma o facto de os seus elementos se encontrarem em etapas diferentes da construção dos seus planos de classificação, com o que isso significa de patamares distintos em relação ao entendimento dos conceitos inerentes ao projeto.

Houve assim necessidade de visitar o conceito de processo de negócio, entender a dimensão da sua transversalidade, compreender o tipo e a natureza da participação de cada entidade, com as naturais consequências quanto à granularidade: o que cabe afinal dentro de cada processo de negócio identificado?

Foi altura por exemplo de refletir e maturar os critérios usados na partição dos processos em função do papel ou

responsabilidades das entidades: faz sentido identificar como processos distintos aqueles em que a AL é dona e tem responsabilidade de execução, e aqueles em que é mera participante?

O licenciamento de indústrias foi, entre outros, o mote para esta discussão. Efetivamente, na versão 0.1 do plano de classificação, entendeu-se definir como processos distintos os licenciamentos de indústrias de tipo 1 e 2, em que a participação das Autarquias se traduz na emissão de pareceres ou na realização de vistorias conjuntas, dos licenciamentos de indústrias de tipo 3, de menor dimensão e impacto, em que a única responsável pela condução do procedimento e pela decisão final é a AL, sem intervenção de entidades da ACE. Assim, na versão 0.1 do plano de classificação, o licenciamento industrial apresentava-se em processos distintos, sendo os licenciamentos das indústrias de tipo 1 e 2 considerados como processos transversais a várias entidades e os licenciamentos de indústrias de tipo 3 considerados como processos específicos da AL.

Na base desta decisão inicial, que determinou a existência de três processos distintos para o licenciamento industrial, estiveram ainda preocupações relacionadas com a responsabilidade de conservação e o princípio de que, em processos transversais, é ao dono que compete a sua conservação, podendo, de acordo com este princípio, os participantes eliminar os contributos que deram ao processo e que, como sabemos, constitui muitas vezes informação duplicada em entidades distintas.

A convicção desta decisão, patente na versão 01 do plano de classificação, foi abalada quando confrontada com a perspetiva da ACE, e com a perceção de que a sua participação nestes processos não é uniforme e diverge de acordo com as competências de cada um dos ministérios intervenientes (no caso, o Ministério da Economia e o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia).

Por outro lado, e ainda no exemplo do licenciamento da indústria, houve que considerar a dinâmica do processo legislativo sobre a matéria, e atender a que a tipificação legal das indústrias, bem como as responsabilidades legalmente atribuídas às entidades da Administração para a condução do licenciamento industrial, é uma realidade em mutação. Como tal, não deve servir de base a critérios para identificação de processos de negócio.

Confirmou-se com este exemplo, a validade de alguns dos princípios anteriormente definidos: o de que não há uma relação unívoca entre um PN e a legislação e o de que a identificação do PN deve considerar apenas o produto final. Nesta perspetiva o tipo de participação das diferentes entidades não é critério que se possa adotar para a autonomização de processos.

Confirmou-se a validade dos princípios, consolidou-se o seu entendimento e, do ponto de vista metodológico, remeteram-se as preocupações com a avaliação, para uma etapa a ter início depois de consolidados os PN.

*As orientações básicas para o desenvolvimento dos 3ºs níveis em planos de classificação conformes à MEF*, produzidas pela DGLAB e publicadas em 2013, foram adotadas como metodologia dos trabalhos desenvolvidos nesta etapa de harmonização.

Elas revelaram-se importantes na tipificação dos processos comuns, definidos como *processos de negócio que em organizações distintas se desenvolvem de forma idêntica, contemplando as mesmas etapas e alcançando o mesmo resultado* (ex.: controlo da

*assiduidade e pontualidade*) dos processos específicos que se caracterizam por serem *processos de negócio desenvolvidos especificamente por uma entidade* (ex. *Licenciamento de táxis*) e dos processos transversais que são os *processos de negócio que carecem da intervenção de diferentes organizações para que o resultado possa ser atingido, na medida em que a sua tramitação 'atravessa' várias organizações* (ex.: *Licenciamento ou autorização de edificações*) [DGLAB, Orientações básicas ...]. Esta tipificação ajudou encarar o objeto do nosso trabalho de forma mais clara permitindo delimitar de modo mais coerente, os PN que foram alvo de discussão e harmonização, e apurar a granularidade mais correta para cada caso.

Ao nível da granularidade, a etapa de harmonização significou uma evolução significativa, na medida em exigiu uma reflexão mais profunda em torno de PN que se apresentavam mais genéricos, por contraponto a outros mais específicos, sem contudo se autoexcluírem. Questionou-se por exemplo a existência do PN *Elaboração de instrumentos de gestão territorial* em paralelo com o PN *Elaboração de instrumentos de gestão setorial*: não será o território também ele um setor? O que justifica autonomizar os instrumentos de gestão do território e não os instrumentos de gestão da saúde, ou do património? E autonomizando o processo específico de 'elaboração dos instrumentos de gestão do território' faz sentido manter outro processo para a 'elaboração dos instrumentos de gestão setorial'?

Mais uma vez se evidenciou a existência, na versão 0.1 do plano de classificação, de um olhar viciado, correspondente à visão da AL que atua no âmbito dos instrumentos de gestão territorial de um modo mais evidente do que atua na elaboração dos instrumentos de gestão de outros setores. Tal não significa que cada autarquia não elabore instrumentos específicos para a gestão das áreas de saúde, de educação, de desporto, de património, entre outras, ou mesmo que não participe na elaboração de instrumentos de âmbito nacional para a gestão de cada um desses setores. A razão para a identificação daqueles processos, em sobreposição, resultou da interpretação dos diplomas legais que regulam com muita clareza sobre o tipo de instrumentos previstos para gestão do território (plano diretor municipal, plano de pormenor, plano de urbanização, ...) e de forma menos clara sobre os instrumentos de gestão de outros setores.

Para obviar e ultrapassar estes vícios de raciocínio era absolutamente necessária a definição de uma metodologia que permitisse desenvolver caminhos lógicos, devidamente fundamentados, para identificação de PN passíveis de serem incluídos no plano de classificação como instâncias de 3º nível.

O mapa conceptual, já anteriormente adotado para o enquadramento das funções do Estado na MEF e proposto nas "orientações básicas para o desenvolvimento de 3ºs níveis ...", surgiu assim como uma metodologia essencial e imprescindível para, de forma facilmente perceptível, se conhecer o caminho seguido, os raciocínios e os referenciais adotados e que justificam os PN como eles aparecem no plano de classificação.

Assim, para cada subfunção da MEF, foi necessário desenhar um mapa conceptual em forma de 'árvore', devendo cada um dos seus ramos ser definido com base em critérios lógicos e com referenciais devidamente identificados.

Para evitar proliferação de critérios, todos eles lógicos,

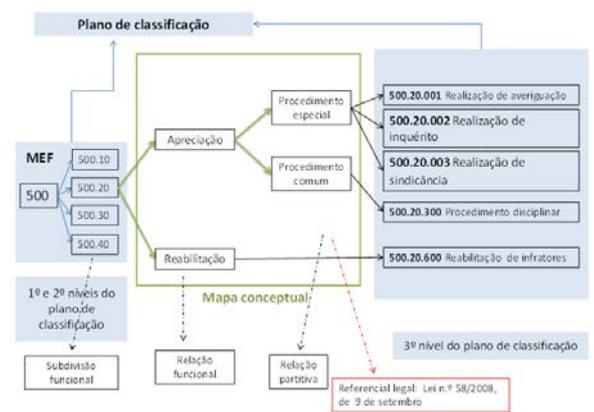
na ramificação do modelo conceptual, convencionou-se adotar os princípios expressos na teoria de Ingetraut Dahlberg<sup>v</sup> que apresenta os seguintes tipos de relacionamento semântico:

- Relações de género / espécie (todos os elementos da subdivisão possuem características idênticas, mas cada um possui uma característica a mais que o elemento mãe de onde parte e que o torna específico);
- Relações partitivas (existem entre um todo e as suas partes ou um produto e os elementos que o constituem);
- Relações de oposição (de contradição ou contrariedade):
- Relações funcionais (subdivisão com base na decomposição funcional).

Além de identificar os critérios adotados nas subdivisões, a construção do modelo concetual assume um papel definitivo na codificação dos PN criando condições para o crescimento do plano de classificação viabilizando a inclusão de novos PN, resultantes do trabalho ainda em desenvolvimento por parte de várias entidades. Efetivamente a codificação dos PN passa a depender não apenas da função a que pertence, mas também do ramo do modelo conceptual de que deriva. Não tendo sido uma tarefa fácil, como não o foi nenhuma das tarefas que conduziu à elaboração do plano de classificação, a construção e o uso do modelo conceptual permitiu trilhar um caminho mais seguro, deu coerência e fundamento aos PN e consequentemente, ao plano de classificação.

Naturalmente que tratando-se de um mapa conceptual, ele apresenta um caminho que precisa de ser conhecido mas que não deve ser visível no resultado final. Assim, o plano de classificação reflete esse caminho mas não o apresenta.

Vejamos, a título de exemplo, o modelo conceptual e a forma como se apresentam os PN no plano de classificação no que respeita à função 500 – Supervisão, controlo e responsabilização, subfunção 500.20 – ação disciplinar:



Plano de classificação:

Código	Título
500.20	Ação disciplinar
500.20.001	Realização de averiguação
500.20.002	Realização de inquérito
500.20.003	Realização de sindicância
500.20.300	Procedimento disciplinar
500.20.600	Reabilitação de infratores

Terminada a etapa de harmonização e depois de

incorporados todos os contributos, conhecimentos e referenciais que essa etapa aportou ao projeto, depois de interiorizarmos e adotarmos uma linguagem comum à Administração Pública e não específica da Administração Local, depois de corrigirmos os erros detetados, de revermos as designações dos PN, as suas descrições, notas de aplicação e de exclusão, depois de afinarmos os critérios de granularidade, de revermos a ordenação e a codificação dos PN, deparamo-nos então com um plano de classificação significativamente diferente daquele que se apresentou na versão 0.1, em Julho de 2012, mas em relação ao qual nos sentimos mais confortáveis.

A versão 0.2 do Plano de Classificação da Informação Arquivística para a Administração Local representa uma realidade melhor conhecida, assente num modelo conceptual que lhe dá coerência e lógica, tornando-o um produto mais sólido e defensável.

Não sendo uma versão definitiva, tanto quanto um plano de classificação, por definição, não o pode ser, ele estrutura-se agora com 495 processos de negócio, divididos pelas 19 funções da MEF e apresenta-se como uma ferramenta promotora da interoperabilidade semântica, resultante de um trabalho harmonizado, desenvolvido em colaboração com as entidades que partilham ou interagem nos PN identificados.

É o primeiro plano de classificação construído conforme à MEF.

## PERSPETIVAS DE DESENVOLVIMENTO E DE UTILIZAÇÃO

A versão 0.2 do PCIAAL não é entendida pelo Grupo de Trabalho/MEF Autarquias como um produto final que serve todos os objetivos a que o grupo de propôs.

Além de uma ferramenta para a interoperabilidade semântica entre entidades da administração pública, pretende-se que o plano de classificação assuma o papel que lhe compete em sistemas de informação e arquivo, contribuindo para a gestão eficaz e eficiente da informação produzida no âmbito da Administração Local.

Nesse sentido, é necessário que ele integre informação relativa à avaliação, concretamente, que sejam definidos prazos de conservação administrativa e destinos finais para os PN identificados.

É esta a nova etapa em que nos encontramos: de novo à procura de princípios, conceitos e critérios que nos permitam, com segurança, apresentar propostas no que respeita à matéria de avaliação.

Para esse efeito, do ponto de vista metodológico, foi elaborada uma Folha de Recolha de Dados (FRD), com um conjunto de campos, cujo preenchimento se espera possa contribuir para tomar decisões criteriosas e coerentes, tanto quanto à definição de prazos de conservação, como à atribuição de destinos finais.

Importa destacar dessa FRD a importância dada às relações entre PN. Efetivamente é fundamental, na etapa em que nos encontramos, compreender a pertinência das relações que existem entre os processos e de como essas relações condicionam os prazos de conservação de cada um deles, seja no sentido de proporcionar a eliminação, de obrigar à conservação ou de condicionar os prazos de conservação administrativa. Da análise dessas relações poderemos encontrar condicionantes legais que, de modo indireto, orientem na definição de prazos de conservação. Por exemplo, se um processo for passível de ser auditado e se, de acordo com a legislação específica, as auditorias se puderem

despoletar no decorrer de 10 anos após o encerramento desse processo, então o processo deverá ter um prazo de conservação administrativa de 10 anos.

De igual modo são importantes as relações de síntese que existam entre processos, na medida em que podem fundamentar a eliminação dos processos cuja informação se encontra sintetizada em outros processos, conservando-se estes. A existência de informação sintetizada verifica-se também no âmbito de um mesmo processo, na medida em que a informação constante em determinada etapa do PN pode sintetizar as etapas anteriores. É o caso, por exemplo, do processo *Reunião de órgãos deliberativos*, em que na etapa de elaboração da ata é sintetizada a informação das etapas anteriores. Nestes casos, poder-se-á considerar a decomposição do PN, de modo o viabilizar a eliminação de algumas etapas que se encontrem sintetizadas em outras.

Esta solução implicará a criação, no plano de classificação, de instâncias de 4º nível, resultantes da decomposição de PN em etapas que podem ter destinos finais distintos.

Temos consciência do longo e difícil caminho que nos espera e dos desafios que teremos de enfrentar, sendo que de momento as dúvidas são maiores do que as certezas. Partimos com preocupação de encontrar respostas para as seguintes questões: como definir mecanismos que permitam combater a subjetividade da avaliação? Que critérios deverão ser adotados para a decomposição de processos com vista à eliminação de informação redundante? Como deverão ser representados, no plano de classificação, os 4ºs níveis resultantes dessa decomposição? Como definir prazos de conservação administrativa a PN que não contem com um enquadramento legal que oriente nesse sentido? Será o critério da responsabilidade gestonária suficiente e adequado para estas situações? De que modo se poderão aproveitar as aprendizagens resultantes da experiência de harmonização dos PN para o trabalho de avaliação? Qual a melhor forma de promover nova etapa de harmonização, agora direcionada à avaliação?

Só a participação ativa de todos os profissionais envolvidos no projeto, membros efetivos e membros observadores do Grupo de Trabalho MEF/Autarquias, a articulação com os profissionais da ACE empenhados na procura de soluções harmonizadas, permitirá encontrar respostas para as dúvidas elencadas e ultrapassar com sucesso mais esta etapa.

Entretanto, há a expectativa de que o PCIAAL seja divulgado e convenientemente entendido pelas entidades da Administração Local de modo a ser adotado como uma ferramenta para a gestão da informação produzida, uma ferramenta que obriga a repensar o seu modo de funcionamento tendo vista a eficácia e eficiência da entidade, o seu contributo para a necessária partilha de informação, e por esta via, a sua competitividade.

Importa perceber como se operacionaliza a implementação do PCIAAL nas organizações da AL, conhecer as alterações que pode implicar ao nível do seu modo de funcionamento, perceber as mais-valias daí resultantes, tanto na perspetiva da entidade, como na perspetiva da Administração Pública entendida enquanto sistema.

Os casos de implementação do PCIAAL de que vamos tendo conhecimento ajudam-nos, por um lado, a perceber a receptividade das entidades a esta ferramenta e por outro lado, constituem novos testes à sua

capacidade de servir como verdadeiro instrumento de gestão da informação, promotor da competitividade.

## REFERÊNCIAS

Direção-Geral de Arquivos – Governo Electrónico e Interoperabilidade: Documento Metodológico para a elaboração de um esquema de Metainformação para a interoperabilidade (MIP) e uma Macroestrutura Funcional (MEF), DGARQ, Lisboa, 2008

Macroestrutura Funcional (MEF): pressupostos básicos. Direção Geral de Arquivos, Lisboa, 2011. Disponível em [http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/02/MEF\\_Pressupostos-basicos-2011.pdf](http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/02/MEF_Pressupostos-basicos-2011.pdf)

Orientações básicas para o desenvolvimento de 3ºs níveis em planos de classificação conformes à Macroestrutura Funcional, DGLAB, Lisboa, 2013. Disponível em [http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/02/2013\\_Orient-3-niveis\\_PC-MF.pdf](http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/02/2013_Orient-3-niveis_PC-MF.pdf)

Resolução do Conselho de Ministros 12/2012, disponível em [http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2012\\_rcm\\_12\\_07\\_02.pdf](http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2012_rcm_12_07_02.pdf)

Penteado, Pedro – Macroestrutura Funcional V.1: desenvolvimento previsto em 2012, 2012, DGARQ. Disponível em [http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2013/11/2012\\_02\\_9\\_PPenteado-Desenvolvimento-MEFv1.pdf](http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2013/11/2012_02_9_PPenteado-Desenvolvimento-MEFv1.pdf)

Penteado, Pedro – A MEF no contexto das políticas e programas de interoperabilidade da Administração Pública, 2012, DGARQ. Disponível em [http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2013/11/2012-07-11\\_MEF\\_PPenteado.pdf](http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2013/11/2012-07-11_MEF_PPenteado.pdf)

Silva, Carlos Guardado da – A classificação da informação arquivística da administração local nos países ibéricos: uma análise comparada. Comunicação apresentada nas Jornadas ibéricas de Arquivos Municipais: Políticas, Sistemas e Instrumentos, Lisboa, 2013

Vidigal, Luís - A reforma da Administração Pública à luz dos sistemas de informação. Atas da 13ª Conferência, Associação Portuguesa de Sistemas de Informação, 2013

---

<sup>i</sup> Originalmente este grupo foi constituído por representantes dos municípios de Cascais, Lisboa, Lourinhã, Oeiras, Santarém, Sintra, Torres Vedras e Serviços Intermunicipalizados de Águas e Saneamento de Oeiras e Amadora. Posteriormente juntaram-se representantes dos municípios de Alenquer, Amadora e Beja.

<sup>ii</sup> O endereço [mefautarquias@gmail.com](mailto:mefautarquias@gmail.com), ainda se encontra ativo e continua a ser um canal de comunicação tanto com os membros observadores do projeto, como com todos os que de fora se interessam e vão acompanhando o desenvolvimento dos trabalhos.

---

<sup>iii</sup> Os municípios de Alenquer, Amadora e Beja integraram nesta fase a equipa de membros efetivos, tendo o grupo de membros observadores sido constituído com representantes dos municípios de Albergaria-a-Velha, Albergaria-a-Velha, Albufeira, Alcácer do Sal, Arraiolos, Avis, Benavente, Caldas da Rainha, Cantanhede, Castro Daire, Entroncamento, Espinho, Estremoz, Faro, Freixo de Espada à Cinta, Gondomar, Guarda, Ílhavo, Leiria, Mação, Mealhada, Miranda do Douro, Odemira, Odivelas, Ourém, Paços de Ferreira, Palmela, Peso da Régua, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Porto, Porto de Mós, Proença-a-Nova, Sabrosa, Santiago do Cacém, São Pedro do Sul, Sertã, Setúbal, Sines, Tomar, Torres Novas, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Gaia, Vila Real de Santo António, Viseu e Freguesia de Montenegro

<sup>iv</sup> Enumeram-se as entidades participantes: Autoridade para as Condições do Trabalho, Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., Autoridade Tributária e Aduaneira, Casa Pia de Lisboa, I.P., Centro de Estudos Judiciários, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, Direção-Geral da Administração da Justiça, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção-Geral das Autarquias Locais, Direção-Geral de Política do Mar, Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Escola Superior de Enfermagem de Lisboa, Gabinete de Resolução Alternativa de Conflitos, IAPMEI - Agência para a Competitividade e Desenvolvimento, I.P., Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., INFARMED, Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P., Inspeção-Geral da Defesa, Inspeção-Geral de Finanças, Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., Instituto da Segurança Social, I.P., Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P., Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., Instituto Nacional de Estatística, I.P., Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P., Instituto Superior Técnico, Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P., Município da Amadora, Município de Alenquer, Município de Beja, Município de Cascais, Município de Lisboa, Município da Lourinhã, Município de Oeiras, Município de Santarém, Município de Sintra, Município de Torres Vedras, Parque Escolar, E.P.E, Polícia Judiciária, Procuradoria-Geral da República, Serviços Intermunicipalizados de Água e Saneamento dos Municípios de Oeiras e Amadora, Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência, Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Secretaria-Geral do Ministério da Saúde, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, Turismo de Portugal, I. P.

<sup>v</sup> DAHLBERG, Ingetraut – Teoria do conceito. Ciência da Informação. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 1978