
Sistemas de informação
para a Modernização
Administrativa

Júlio Cardoso

2014

Sumário

Introdução	2
Gestão Pública: Modelos de Governação	4
Modernização Administrativa: O Percorso Português	8
<i>e-government</i>	16
Tipos de interação do <i>e-government</i>	20
Estádios de Maturidade do <i>e-government</i>	21
Gestão da Informação no contexto do <i>e-government</i>	24
Desmaterialização da Informação	29
Gestão Continuada da Informação	31
Considerações Finais	36
Bibliografia	37

Introdução

Partindo do pressuposto que a Administração Pública constitui uma realidade em que os recursos de informação assumem importância primordial na prossecução da sua missão é minha intenção contribuir para a valorização dos sistemas de informação enquanto peça fundamental para a modernização administrativa das organizações e em última análise para a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços prestados. Os sistemas de gestão da informação constituem uma dimensão das organizações extremamente importante na medida em que a aquisição, tratamento e reutilização da informação permite gerar conhecimento e acelerar o processo de tomada de decisões esclarecidas. Em algumas linhas de pensamento, começa a haver a tendência para se fazerem analogias entre as organizações e os seres vivos onde o sistema nervoso está para estes como o sistema de gestão da informação está para as organizações. Se por um lado as TIC proporcionam inúmeras vantagens, por outro colocam inúmeros desafios aos gestores da informação.

A vulgarização da world wide web revolucionou todas as esferas da vida dos cidadãos. A lógica da rede, que tem o seu paradigma na Internet, tornou-se aplicável a todos os domínios de atividade, em vários contextos e em todos os locais. Esta mudança de paradigma resulta de uma transformação centrada nas Tecnologias da Informação tanto pela disseminação como, principalmente, no processamento da informação. Com efeito, apesar de rejeitarmos o determinismo tecnológico destas alterações na Administração Pública, não podemos deixar de reconhecer que a implementação adequada destas novas ferramentas permitiu a concretização de programas e projetos de modernização administrativa onde os processos de negócio por ela conduzidos têm como *output* final eventos de vida concretos dos cidadãos e empresas. São hoje comuns os balcões únicos de atendimento onde os cidadãos em apenas uma deslocação podem aceder a vários serviços e dos quais as lojas do cidadão são a face visível mais conhecida. Esta realidade só foi possível através de uma visão holística das funções do Estado e de uma Administração Pública que deixou de estar centrada no poder para se focar essencialmente na prestação de serviços. A visão vertical das organizações em que estas desenvolviam a sua atividade sem se preocupar com o contexto em que se inseriam, deu lugar a uma visão horizontal que valoriza o trabalho colaborativo e onde a interoperabilidade é a palavra de ordem numa lógica de gestão por processos de negócio coincidentes com os eventos de vida dos cidadãos. O SIRJUE – Sistema de Informação do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação constitui um bom exemplo do trabalho colaborativo e em rede de diferentes níveis de poder. Nesta nova visão compete à

Administração Pública fornecer serviços ao cidadão sem que este tenha de recorrer a vários organismos, repartições ou secções para resolver apenas um assunto da sua vida.

Na senda da modernização administrativa as práticas de *e-government* e a oferta de *e-services* surgem como o corolário de programas e projetos que tiveram, no contexto nacional, a sua génese na década de 90.

Para a Administração Pública *e-government* deve permitir acolher todas as solicitações através dos diferentes canais de acesso e dar-lhes o encaminhamento para o *workflow* interno onde a assinatura possa também ser realizada através do cartão do cidadão ou outra forma de assinatura legalmente prevista. Neste contexto, os sistemas de gestão da informação assumem-se como o centro nevrálgico das organizações na medida em que a informação constitui um recurso ativo vital daquelas pelo que importa agir num momento prévio à produção de documentos/informação para se estabelecerem as condições consideradas adequadas à criação de documentos/informação. Esta transformação implica mudança da cultura organizacional onde devem imperar renovadas práticas de gestão pautadas pela transversalidade de processos e uma visão holística da Administração Pública onde o que importa é a satisfação dos clientes.

Gestão pública: Modelos de governação

Ao longo do tempo, a conceção dos modelos de Estado e as suas formas de atuação estiveram sempre intrinsecamente relacionados com as características e contingências próprias do contexto em que se inserem e são fruto da evolução económica, social, política, tecnológica e, nos nossos dias, há que ter em conta, também, o fenómeno da globalização.

Nas últimas décadas do século XX, surgem novas correntes de pensamento orientadoras de novos modelos políticos e novos conceitos de serviço público como é o caso do *New Public Service* retomando mas reequacionando algumas ideias da administração mais burocrática e repensando o posicionamento dos organismos públicos na Sociedade. Esta corrente, tal como é proposta por Denhart e Denhart apresentava como principais orientações:

- Servir em vez de conduzir onde a pedra de toque é a promoção da articulação entre a actuação dos organismos públicos e o interesse dos cidadãos;
- Sobrepor o interesse público a soluções rápidas implementadas por escolhas individuais;
- Estabelecer políticas e estratégias responsáveis e eficazes direccionadas para as necessidades dos cidadãos;
- Perspectivar o interesse público numa lógica de diálogo e valores partilhados em detrimento de interesses individuais onde aos funcionários públicos compete não só responder às solicitações dos clientes mas também estabelecer relações de confiança e colaboração para com e entre os cidadãos.
- Os funcionários públicos devem estar atentos à Lei, aos valores da comunidade, normas políticas e profissionais, aos interesses dos cidadãos e não apenas ao mercado;
- As organizações públicas devem promover a liderança partilhada, processos e procedimentos colaborativos para garantir o seu sucesso e das redes em que participam tendo como premissa o respeito por todos.
- Valorizar a cidadania e o serviço público através dos funcionários e cidadãos com contribuições para a sociedade e não por gestores empresariais que agem como se os recursos públicos fossem seus¹.

Nesta corrente de pensamento são reforçados alguns conceitos como confiança, colaboração, participação ou responsabilização que devem estar presentes na relação entre a Administração e o Cidadão. Assim, “a verdadeira reforma terá que passar por duas estratégias fundamentais de reestruturação: delegação e reforço do poder dos

¹ DENHART e DENHART – The new public service: Serving rather than steering In: *Public administration review*, 2000, Vol.60, nº 6. [Em linha]. [Consult. 15 Abr. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://faculty.unlv.edu/cstream/assignments/PERFORMANCE/Articles/Denhardt%20-%20new%20public%20service.pdf>>. p. 553 - 556.

funcionários e envolvimento dos cidadãos”², valorizando-se o estado de direito democrático e mais aberto ao exercício da cidadania. Mais do que reinventar a governação de acordo com uma lógica de mercado, é necessário reinventá-la numa lógica de valores que deverão estar na base de uma nova cultura organizacional numa Administração pública que promova:

- a complementaridade de funções incluindo e responsabilizando cada um na sua esfera de ação;
- a valorização do destinatário da ação vista em função da resolução do pedido/resposta;
- a mudança/evolução sem menosprezo pela experiência e conhecimento acumulados que fazem parte da cultura e identidade das organizações;
- a cooperação, incentivando o trabalho em equipa, a matricialidade, o trabalho em rede e interdepartamental;
- a participação como forma de viabilizar a capacidade de encontrar melhores ideias e soluções para o crescimento da organização.

Estas constituem as principais características de uma nova filosofia de gestão que valorize estruturas de funcionamento flexíveis, implemente estratégias que favoreçam a participação transversal à organização, potencie a desburocratização e a qualidade e redesenhe os papéis dos diferentes atores na complexa tarefa de modernizar a administração pública³.

A partir de meados da década de 90, a temática da qualidade surgiu intimamente relacionada com a Sociedade da Informação onde a prestação de serviço eficaz e a satisfação célere das solicitações dos utentes é o cerne da relação entre administração e administrados⁴. A meta que se pretendia atingir consistia em estabelecer uma relação mais próxima, mais eficaz e eficiente com o cidadão que começa a ser encarado como um cliente de acordo com uma filosofia de gestão para facilitar a desburocratização e simplificação de procedimentos.

A publicação do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, surge como o corolário desta mudança de postura da administração reconhecendo no seu preâmbulo que as “[...] exigências das sociedades modernas e a afirmação de novos valores sociais têm conduzido, um pouco por todo o mundo, ao aprofundamento da complexidade das funções do Estado e à correspondente dos direitos dos cidadãos e respeito pelas suas

² PEREIRA, Manuel João – *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*. Oeiras: INA, 2005. p. 133.

³ LAMPREIA, L. – *Contributos para uma nova cultura de gestão pública*. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa, 1997. p. 17.

⁴ SILVA, Carlos Guardado da – *Os arquivos enquanto instrumentos de modernização administrativa e de gestão da qualidade*, 2006. Comunicação apresentada no âmbito do VII Encontro Nacional dos Arquivos Municipais em Torres Vedras.

necessidades face à administração pública. A resposta, pronta, correta e com qualidade, que efetive direitos e viabilize iniciativas, não se compadece com processos e métodos de trabalho anacrónicos e burocráticos, pouco próprios das modernas sociedades democráticas [...]”. De entre outras medidas propostas por este diploma, o artigo 8.º estabelece que, sempre que a natureza do serviço solicitado pelo cidadão o permita, a sua prestação deve ser efetuada no momento. Esta é uma das premissas que deve nortear a atuação de qualquer profissional gestor da informação tanto para os seus clientes internos como para os externos à organização. A massificação da utilização das TIC na Administração Pública durante a última década atribuiu aos sistemas de gestão da informação uma função de destaque valorizando-se o trabalho em rede colaborativo, bem como a possibilidade de adquirir informação em várias fontes, sistematizá-la e reutilizá-la em tempo real⁵. Com as novas ferramentas interoperáveis proporcionadas pelas TIC, os trabalhadores adquiriram formas facilitadas de acesso à informação e a capacidade de resposta sem recorrer ao seu superior hierárquico. Por outro lado, as TIC permitiram o surgimento de novos conceitos como a *Digital Era Governance* (Governança na Era Digital), novo paradigma para o setor público que se desenvolve tendo por base os seguintes eixos:

Reintegração – Consiste na reversão da fragmentação instituída pela Nova Gestão Pública através da transversalização de processos, do resgate à esfera privada de funções que intrinsecamente devem ser desenvolvidas pelo setor público, do trabalho colaborativo e serviços partilhados suprimindo a duplicação de hierarquias com vista à simplificação de processos numa nova abordagem que vai além dos ciclos de centralização/descentralização imprimindo novas dinâmicas de atuação.

Visão holística baseada nas necessidades dos cidadãos – Em contraste com uma visão vertical e redutora das organizações, preconizam-se reformas que pretendem alterar o seu modo de funcionamento. Partindo de uma visão centrada nas necessidades dos clientes, pretende-se simplificar e alterar as formas de relacionamento com aqueles oferecendo-lhes, por exemplo balcões únicos de atendimento, de forma a corresponder às suas expectativas e necessidades. A tarefa de se criarem realidades funcionais administrativas mais abrangentes está directamente relacionada com a reengenharia de processos onde se devem suprimir passos desnecessários para a tomada de decisão. Por outro lado, esta visão holística

⁵ DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen – *The second wave of digital era governance*. [Em linha]. [Consult. 16 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643850>. p. 7.

defende, também, que devem ser desenvolvidas estruturas de governo mais ágeis que permitam responder de forma rápida e flexível às mudanças do contexto social em que se inserem.

Cultura digital – Para se atingirem ganhos de produtividade através das TIC e das mudanças organizacionais que estas proporcionam, quando bem implementadas, permitem a reconfiguração das organizações e oferecem a oportunidade de transição para um modo de funcionamento com operações desmaterializadas e completamente digitais num presente em podemos constatar que muitas organizações têm, apenas, como face visível um sítio na Internet. Esta cultura constitui, também, um estímulo para a desintermediação e supressão de passos que não acrescentam valor aos processos de negócio que estão vocacionados cada vez mais para a oferta de *e-services*⁶.

Perante a significativa evolução da sociedade em rede baseada na infraestrutura proporcionada pelas TIC bem como pela desregulamentação e liberalização implementada pelos vários governos o sucesso da Administração Pública depende da sua capacidade para requalificar as suas antigas funções para os novos desafios da era digital, não se tratando apenas de mera mudança de tarefas de rotina para tarefas especializadas mas, sobretudo, da criação de estruturas organizacionais e estilos de gestão favoráveis a esta transformação. O funcionamento horizontal e em rede assume, neste contexto, um papel relevante exigindo a adoção de ferramentas tecnológicas de natureza colaborativa e interdepartamental.

Surgem assim, conceitos novos como o Estado Rede ou Administração Pública em Rede para uma verdadeira reformulação da responsabilidade do Estado que deixa de ser o principal prestador de serviços públicos, passando a desempenhar um papel menos intervencionista assumindo uma função de regulação indireta, pautando a sua ação pela difusão de normas, orientações gerais e valores libertando espaço para a ingerência de novos atores transferindo poder para o nível mais próximo dos cidadãos valorizando-se a administração local, a sociedade civil e os próprios cidadãos a caminho de uma governação que emerge das interações⁷. Desta forma, como veremos, temos uma administração que muda de um modelo vertical e de cariz essencialmente burocrático, tipo *top-down*, para uma administração mais horizontal onde as palavras de ordem são a cooperação e a interação. Esta visão menos

⁶ DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen – *Op. Cit.* p. 3.

⁷ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Governação, inovação e tecnologias: O estado rede e a administração pública do futuro*. Lisboa: Edições Sílabo, 2009. p. 30.

verticalizada posiciona o Estado numa ligação mais próxima da sociedade perdendo alguma autonomia face à emergência de novos atores sociais e onde a governação emerge das interações com os diferentes níveis de poder. “O local transformou-se, assim, numa importante esfera de poder dos cidadãos, onde se verificam de forma mais intensa novas formas de diálogo público, dada a maior proximidade entre o aparelho institucional e as populações. Este caminho pressupõe uma nova cultura sociopolítica e administrativa dos órgãos locais de governo e a adaptação dos processos e instrumentos de governação local orientados para um maior pluralismo e envolvimento da sociedade civil”⁸. Assiste-se assim, à revalorização do local na era do global através do princípio da eficácia das intervenções em rede e onde os diferentes níveis de poder correspondem aos diferentes nós de uma rede na qual passou a residir a capacidade de gestão e governação pública.

Modernização administrativa: o percurso português.

Como consequência da revolução de Abril de 1974, no que concerne ao relacionamento da Administração Pública com os cidadãos, a *Constituição da Republica Portuguesa* de 1976, aprovada pela Assembleia Constituinte em 2 de Abril, consagra na alínea 1.^a, do artigo 267.º que “A administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva [...] e por seu turno a alínea 1.^a, do artigo 268.º estabelecia que “Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. Este objetivo, salvo raras exceções, ainda hoje não foi conseguido. Acrescenta ainda a alínea 2.^a do mesmo artigo que “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos [...]. Durante os primeiros anos do regime democrático, a instabilidade política não permitiu a prossecução das políticas preconizadas em matéria de reforma da Administração Pública pelos vários governos constitucionais que se sucederam e reconheceram a necessidade de uma intervenção global que permitisse “racionalizar o aparelho administrativo, descentralizar os serviços, dinamizar a participação dos cidadãos da Administração e dignificar a Administração Pública”⁹.

Logo em 1974 foi criado o Instituto Nacional de Administração – INA que, de acordo com o D.L. 160/79, de 30 de Maio, se afirmava enquanto “organismo de âmbito

⁸ IDEM – *Ibidem*. p. 51.

⁹ LAMPREIA, L. – *Op. Cit.* p. 8.

nacional e pluridisciplinar [com] a missão fundamental de contribuir, através do ensino, da investigação científica e da prestação de apoio técnico especializado, para a reforma administrativa e o aperfeiçoamento da gestão pública”.

Com o objetivo de reforçar a formação e qualificação dos funcionários públicos com vista a adoção de melhores práticas administrativas e modernizar o funcionamento das organizações e dos serviços prestados, foi criado o Centro de Estudos e da Formação Autárquica – CEFA através da publicação do D.L. n.º 161/80, de 28 de Maio, e cuja principal missão passava pelo aperfeiçoamento e modernização autárquica.

Por seu turno, o Centro de Estudos da Reforma Administrativa – CECRA, criado em 1981, desenvolveu a sua ação em torno da publicação de estudos teóricos subordinados essencialmente à desburocratização e simplificação, relação entre administração/administrados, Marketing Público e Formação de dirigentes¹⁰.

Em 1986 foi criado o Secretariado para a Modernização Administrativa - SMA, que pautou a sua atuação pelo pragmatismo das medidas implementadas onde o cidadão começa a ganhar a dimensão de cliente num contexto de mudança e evolução de uma administração-poder para uma administração prestadora-de-serviços que pretendia essencialmente desburocratizar, prestar informação ao cidadão e imprimir qualidade e eficácia na gestão pública¹¹.

O Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, publicava o Código de Procedimento Administrativo – CPA que se revelaria um pilar fundamental no processo de reforma já que consagra alguns princípios que reposicionam a Administração Pública em relação ao interesse dos cidadãos (Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos; Princípio da igualdade e proporcionalidade; Princípio da justiça e da imparcialidade; Princípio da Boa Fé; Princípio da colaboração da Administração com os particulares; Princípio da desburocratização e da eficiência de entre outros).

A par da construção de um ambiente legal e normativo para garantir a participação cívica e a salvaguarda dos direitos dos cidadãos, não foram esquecidas as novas oportunidades oferecidas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação para aproximar a administração pública dos cidadãos. Em 1991, sob a coordenação do Secretariado para a Modernização Administrativa foi lançado o INFOCID, “Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão, resulta da cooperação ativa entre cerca de 50 direções gerais representativas de quase todos os Ministérios e é um sistema global e integrado utilizando tecnologia multimédia (texto, imagem, som e movimento),

¹⁰ ROCHA, J. A. Oliveira – *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: INA, 2001. p. 102.

¹¹ LAMPREIA, L. – *Op. Cit.* p. 10.

que permite o acesso fácil e gratuito a informação [... disponibilizava] informação sobre um vasto conjunto de temas - Cidadão e Família, Saúde, Educação, Juventude, Vida Cívica, Trabalho, Emprego e Formação, Segurança Social, Direito e Tribunais, Habitação, Empresa e Economia, [...]”¹². Esta iniciativa revestiu-se de extrema importância tanto no que concerne aos serviços e disponibilização de informação ao cidadão como em relação ao próprio funcionamento da administração pública que conseguiu integrar e oferecer num único ponto de contato informação e serviços de diferentes origens. Consistia num “[...] sistema de informação público, interdepartamental e orientado para as necessidades do cidadão, segundo uma perspetiva de introdução de sistemas de informação públicos.” Numa primeira fase estes serviços eram disponibilizados em quiosques multimédia, mas a sua versão Internet não tardou e ficou disponível ao público em 1995 no endereço www.infocid.pt. Em 2001 evoluiu para o portal do Governo que 2 anos mais tarde foi integrado no portal do cidadão, o portal do *e-government* português no endereço www.portaldocidadao.pt¹³. Poderíamos assim considerar que este projeto pioneiro, considerado exemplar pela OCDE, está na génese do *e-government* em Portugal. “Em 1996, é possibilitado aos cidadãos entregarem as suas declarações de impostos pela Internet no *site* das declarações eletrónicas, atualmente o Portal das Finanças. Em 1997, com a publicação do Livro Verde para a Sociedade da Informação, a Missão para a Sociedade da Informação estabelecia alguns princípios como: Melhorar a eficiência da Administração Pública; Incentivar a informatização da Administração Pública; Garantir o acesso digital do cidadão e das empresas à informação pública; Criar uma rede eletrónica de interligação dos organismos públicos; Incrementar os Arquivos Eletrónicos; Garantir a divulgação da informação ao cidadão e às empresas; Promover a democracia eletrónica; Digitalizar o património arquivístico.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/99, de 25 de Agosto, publicou um documento orientador para a iniciativa nacional do comércio eletrónico anunciando o objetivo de promover a utilização de meios de comércio eletrónico pela Administração Pública, elaborar e publicar legislação para o reconhecimento da fatura eletrónica. Assim, foi publicado Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, que aprova o regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital, regulando a sua validade, eficácia e valor probatório. No seu preâmbulo reconhecia-se a crescente importância

¹² PORTUGAL. MISSÃO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 2 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: www2.ufp.pt/~lmbg/formacao/lvfinal.pdf>. p. 18.

¹³ GOUVEIA, Luís Borges – *Local e-Government: A governação digital na autarquia*. [Em linha]. [Consult. 10 Mar. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/263/1/livro_egov.pdf>. p. 32.

da Internet na vida dos cidadãos e agentes económicos bem como a necessidade de se criar um ambiente seguro para a realização de transações através das TIC, designadamente no que diz respeito à autenticação eletrónica e integridade da informação. Este Decreto-Lei viria a ser alterado pelos Decretos-Lei n.º 62/2003, de 3 de Abril, n.º 165/2004, de 6 de Julho, n.º 116-A/2006, de 16 de Julho e n.º 88/2009, de 9 de Abril criando-se o ambiente regulador, que transpunha para o contexto nacional algumas diretivas da Comunidade Europeia para que no final da década de 90 do século XX se assistisse ao estabelecimento de um novo paradigma no que diz respeito ao fornecimento de serviços públicos, este “novo modelo de distribuição de serviços públicos com o objetivo de aumentar a qualidade no atendimento aos cidadãos e às empresas “[...] assentou na reorganização da informação e dos serviços em torno das necessidades dos destinatários e a promoção da transversalidade dos mesmos através de uma maior articulação e cooperação entre os diversos organismos da administração pública”¹⁴. A transversalidade e a cooperação são princípios que hoje reconhecemos como imprescindíveis e sem a observância dos quais será impossível conceber uma política de modernização consequente e com resultados e benefícios efetivos para os cidadãos, empresas e para a própria Administração Pública.

Em 1999, como face visível destes princípios que começavam a nortear o funcionamento da Administração Pública, surgiu a primeira geração das lojas do cidadão, uma em Lisboa e outra no Porto, consubstanciando um novo modelo de prestação de serviços aglomerando no mesmo espaço físico, balcões de atendimento de várias entidades como a Direção-Geral de Impostos, a Segurança Social ou o Instituto de Registos e Notariado. Estas inovações ao nível do atendimento presencial emprestaram à Administração Pública alguma confiança por parte dos cidadãos que começaram a beneficiar dos resultados dos esforços para a desburocratização e encorajaram os decisores políticos para o lançamento dos primeiros serviços *online* ou *e-services*, estando criadas as condições para o que designaríamos por *Estado na Hora* como veremos adiante e para o que foram aprovados programas operacionais de apoio e investimento bem como a criação de organismos cuja missão foi apoiar esses investimentos com financiamento do Estado Português e da União Europeia.

Para operacionalizar a política governamental em relação ao governo eletrónico e à consolidação da Sociedade da Informação, foi criada a *Unidade de Missão Inovação e Conhecimento* – UMIC. Na prossecução da sua missão, a UMIC elaborou alguns estudos diagnóstico como a avaliação da presença na Internet das Camaras Municipais portuguesas em 2003 e, principalmente, concebeu planos de ação como o

¹⁴ MARTINHO, Ana Pinto – *e-Government: o estado da arte em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 8 Mar. 2012]. Disponível na [www:<URL:http://igov.org/index.php?article=14556&visual=21&subject=288>](http://igov.org/index.php?article=14556&visual=21&subject=288).p. 5.

*Plano de Ação para a Sociedade da Informação, o Programa Nacional de Compras Eletrónicas, Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos, o Programa Nacional Para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais para combater a info-exclusão ou o Plano de Ação para o Governo Eletrónico*¹⁵.

O XVII Governo Constitucional tomou posse em 2005, ano que se revelaria extremamente fértil no que diz respeito ao lançamento de medidas, programas e criação de organismos com vista à construção de uma Administração Pública concomitante com os novos desafios do século XXI tais como o PNACE 2005-2008, o PRACE, o Plano Tecnológico ou o programa *Simplex*. O PRACE, Programa para a Resstruturação da Administração Central do Estado criado através da resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, foi um dos mais emblemáticos na medida em que preconizava a introdução de uma nova cultura organizacional para cuja operacionalização se definiram alguns princípios orientadores:

- Desconcentração de funções para níveis regionais e locais, de forma a aproximar a administração central dos cidadãos, empresas e comunidades e a permitir que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível daqueles a quem dizem respeito;
- Descentralização de funções para a administração local, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, designadamente nos sectores da educação e da saúde, sem quebra dos princípios e mecanismos que visam o controlo da despesa pública e reservando para a administração central as funções normativa, de planeamento e orçamentação global e de fiscalização, auditoria e controlo;
- Diminuição das estruturas administrativas, conjugada com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas;
- Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projeto com recurso a tecnologias de informação e comunicação;
- Simplificação e reengenharia de procedimentos administrativos;
- Desenvolver Serviços Partilhados, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes.

¹⁵ BILHIM, João; NEVES, Barbara – *O Governo eletrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais*. [Em linha]. [Consult. 10 Mar. 2012]. Disponível na www: <URL: http://apdsi.pt/uploads/news/id546/3.8_joao%20bilhim%20+%20barbara%20neves_070626.pdf>. p. 7.

- Reforçar a Proximidade aos Cidadãos quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (*Call-centers*, Internet, contratualização local de serviços) e desenvolver numa lógica de *one-stop-shopping*, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos Cidadãos (Balcões Únicos)¹⁶.

Esta iniciativa revestia-se de algum pioneirismo não só pelas metas que pretendia alcançar mas também pela forma como se propunha alcançá-las, pois partindo do pressuposto de que a Administração Pública deve adaptar-se a novas contingências de forma a satisfazer as necessidades e expectativas cada vez mais exigentes dos cidadãos, implementou uma nova metodologia para a construção da reforma através da mobilização e inclusão de “equipas de funcionários, conhecedores das especificidades dos organismos públicos, que se envolveram ativamente na procura de soluções de mudança”¹⁷. Esta nova abordagem do tipo *bottom-up* consubstanciava um novo paradigma para apresentação de novas soluções e que se veria também retratado no programa *Simplex* através do concurso de ideias onde os trabalhadores são encarados como agentes de mudança e reinvenção da administração pública enquanto conhecedores, por um lado, das suas especificidades e, por outro, das necessidades do cidadão-cliente.

Também em 2005, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005 foi criada a *Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa - UCMA* que “[...] se constitui como estrutura de missão de apoio e coordenação do desenvolvimento da política governamental em matéria de modernização e simplificação administrativa”.

O *Simplex*, lançado em 2006, é um programa de simplificação administrativa e legislativa, constitui um bom exemplo de aplicação de um dos princípios do PRACE no que diz respeito ao estabelecimento de serviços partilhados e transversalidade de processos constituindo-se num projeto aglutinador de esforços numa perspetiva de desenvolvimento do Estado Rede. Assim, o *Simplex* “[...] é o resultado de uma rede de simplificação e inovação: um conjunto de atores que identificam oportunidades de melhoria que são organizadas num todo coerente. [...] Estes princípios de um projeto desenvolvido em rede – objetivos partilhados, uma visão comum, criação de conhecimento partilhado e criação de mecanismos de participação – são ainda mais visíveis no projeto multinível *Simplex Autárquico*” cuja primeira edição ocorreu em

¹⁶ PORTUGAL. PLANO TECNOLÓGICO – *Op. Cit.* p. 1.

¹⁷ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Op. Cit.* p. 88.

2008¹⁸. Estruturado em três eixos de atuação que se operacionalizam em três tipos de medidas para a simplificação administrativa:

- Medidas intersetoriais que promovem a articulação de municípios e entidades da administração central num esforço sinérgico de diálogo entre vários níveis de Administração Pública;
- Medidas intermunicipais que resultam de um compromisso assumido por diferentes autarquias durante determinado período de tempo, partilhando recursos para a sua concretização;
- Medidas municipais que são de exclusividade de um município ou freguesia e a sua concretização depende apenas do proponente.

Em 2007, foi criada a Agência para a Modernização Administrativa – AMA, que integrou de entre outras, as atribuições do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão, que foi extinto, as atribuições no domínio da administração eletrónica da UMIC e pautava a sua atuação promovendo a articulação dos níveis central, regional e local da Administração Pública. Assim, de acordo com o Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de Abril, compete à AMA:

- Contribuir para a definição das linhas estratégicas e das políticas gerais relacionadas com a administração eletrónica, a simplificação administrativa e a distribuição de serviços públicos, incluindo a interoperabilidade na Administração Pública;
- Gerir e desenvolver redes de lojas para os cidadãos e para as empresas, em sistema de balcões multisserviços, integrados e especializados, articulando com os sistemas de atendimento em voz e rede;
- Promover a modernização da prestação e distribuição de serviços públicos orientados para a satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas;
- Promover as políticas de natureza central, regional e local na área da sociedade de informação, através da gestão dos espaços de Internet e outros semelhantes por si administrados, consultando as demais entidades com atribuições na sociedade de informação, sempre que tal se justificar.

A partir de 2008, assume, também, a coordenação do programa *Simplex autárquico* que se reveste particular relevância pois, “[...] no nível local de governo, o desafio da simplificação assume até maior intensidade por três razões fundamentais:

- Num nível mais próximo dos cidadãos, aumenta a pressão social para a prestação de serviços públicos de qualidade;

¹⁸ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Op. Cit.* p. 58.

- O aprofundamento do processo de descentralização exige que as autarquias locais se capacitem para desempenhar bem e depressa as novas funções que lhes são atribuídas;
- Algumas das principais medidas de simplificação e racionalização operadas ao nível da Administração Central têm significativo impacto na administração local, basta ver o caso dos regimes de licenciamento de obras particulares [...]”¹⁹.

Já em 2009, viria a ser criada, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2009, de 2 de Outubro, a *Rede Interministerial para as Tecnologias de Informação e Comunicação*, presidida pela AMA, que consistia numa rede colaborativa de agentes da com o objetivo de definir normas e diretrizes transversais a toda a Administração Pública para a utilização das TIC. “A definição de normas que sejam transversais à Administração Pública permite uma uniformização de práticas aos diversos níveis de execução e prestação do serviço público, ou seja, uma comunicação mais eficaz entre os vários organismos, informação mais fiável e segura e processos de trabalho mais ágeis. Em suma, cria condições para reduzir custos operacionais e aumentar a qualidade dos serviços disponíveis a cidadãos e empresas”²⁰. Com efeito, foram criados vários grupos de trabalho para operacionalizar a rede TIC através da investigação de várias áreas temáticas que se encontram na ordem do dia como a Interoperabilidade, o Incentivo ao uso de *e-services* ou a Arquitetura Informacional com o objetivo de se conceberem normas e diretrizes para melhorar o desempenho da Administração Pública.

Com o XIX Governo Constitucional foi publicado, em 2011, o *Documento Verde da Reforma da Administração Local: uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política* onde se assume a reforma do poder local como um móbil para mudar Portugal vendo nela um pilar fundamental para a gestão do território “ baseada na proximidade com os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa, valorizando a eficiência na gestão e afetação de recursos públicos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do país [...]”²¹. Neste documento, preconiza-se a reforma da administração local em 4 eixos de atuação: o setor empresarial local, a organização do território, a gestão

¹⁹ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Op. Cit.* p. 59.

²⁰ AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Rede Interministerial para as TIC*. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: www.ama.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=22>.

²¹ PORTUGAL – *Documento Verde da Reforma da Administração Local: uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política*. [Em linha]. [Consult.]. Disponível na WWW: <URL:http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf>. p. 8.

municipal/intermunicipal e o financiamento e a democracia local. Este documento constituiu um ponto de “partida” para abrir, na sociedade portuguesa, o debate para a polémica reestruturação da Administração Local com a extinção de Juntas de Freguesia e cargos dirigentes no seio das Autarquias Locais num contexto em que a “crise” económica e financeira estavam na ordem do dia. Pretendia esta reforma melhorar a eficiência na prestação do serviço público mas acima de tudo reduzir custos. Também em 2011, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2011, de 14 de Novembro, foi constituído o Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação que elaborou um plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na Administração Pública, publicado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 7 de Fevereiro e cujo “objetivo final é conseguir alcançar ganhos de poupança e de eficiência que se antecipam que venham a concretizar-se para todos os Ministérios. Tendo como visão um serviço público de qualidade que comporte custos mais reduzidos para os cidadãos e empresas [...].Este plano propunha 25 medidas de racionalização de acordo com 5 eixos de atuação dos quais destacamos a utilização das TIC para potenciar a mudança e a modernização administrativa e a implementação de soluções TIC comuns.

e-government

No contexto da Era da Informação os governos, á escala global, têm sentido a necessidade de adaptarem as formas de comunicação entre as administrações e os administrados – cidadãos e empresas – para o que os avanços tecnológicos na área das TIC contribuíram significativamente e permitiram o surgimento de novos conceitos como *e-government*. Por outro lado, a adoção destas novas ferramentas tecnológicas promovem a modernização e reinvenção da Administração Pública pretendendo-se que esta se torne mais proactiva, eficiente, transparente e mais orientada para a prestação de serviços de acordo com as necessidades dos cidadãos. Esta nova postura permite abolir barreiras internas valorizando uma perspetiva integrada, e transversal de relacionamento entre organismos que compõem a Administração Pública e daqueles com os cidadãos²².

Publicado pela UMIC, o plano de Ação para o Governo Electrónico previa 7 eixos de atuação:

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – *UN E-Government survey 2008: From E-Government to Connected Governance*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>>. p. 12.

- Serviços públicos orientados para o cidadão;
- Administração Pública moderna e eficiente;
- Nova capacidade tecnológica;
- Racionalização de custos de comunicações;
- Gestão eficiente das compras;
- Serviços próximos dos cidadãos;
- Adesão aos serviços públicos interativos²³.

“Para a Comissão Europeia, *e-government* é a utilização de TIC na Administração Pública, combinada com a mudança organizacional e do desenvolvimento de novas competências, a fim de melhorar os serviços públicos, os processos democráticos e reforçar o apoio às políticas públicas”²⁴.

No que diz respeito à dimensão tecnológica do *e-government* revela-se condição primordial para o desenvolvimento daquele porém, essa dimensão não deve ser encarada como um fim por si só. As tecnologias são o meio para se oferecerem novos meios de interação entre Administração Pública e administrados e permitir a integração dos processos críticos daquela para, em última instância, fornecer *e-services* aos cidadãos e empresas. Para Vidigal, a implementação da “Administração Pública Eletrónica” (nós preferimos o termo na língua original *e-government*) traduz um esforço para:

- Enfatizar o fornecimento de informação de cidadania e na prestação de serviços úteis e de qualidade a toda a Sociedade;
- Operar uma transformação real e efetiva da organização e funcionamento da Administração Pública;
- Massificar a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC);
- Promover a convergência, integração, sofisticação e maturidade dos processos centrados no Cidadão²⁵.

O *e-government* surgia como ferramenta para, finalmente, se conduzir no seio da Administração Pública a tão desejada reforma focalizada no cidadão e nas suas necessidades que vários governos apregoaram sem contudo conseguirem reunir

²³ UNIDADE DE MISSÃO INOVAÇÃO E CONHECIMENTO – *Plano de Ação para o Governo Eletrónico*. [Em linha]. [Consult. 10 Dez. 2011]. Disponível na www: <URL: http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes/II_Plano_Acao_eGov.pdf>. p. 5.

²⁴ FANG, Zhiyuan – *E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan016377.pdf>>. p. 1.

²⁵ VIDIGAL, Luís – VIDIGAL, Luís – *Governança para um “Estado na Hora”: A esperança ainda está dentro da “Caixa de Pandora”*. [Em linha]. [Consult. 15 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://www.apdsi.pt/uploads/news/id545/2.5_luis%20vidigal_070626.pdf>. p. 1.

condições culturais, sociais, económicas e tecnológicas para a sua efetiva implementação. Pretendia-se com esta estratégia a oferta de serviços públicos 24 horas por dia, 7 dias por semana, redução de custos quer para os cidadãos e empresas quer para a administração, maior transparência, promoção da cidadania e da sociedade da informação e a obtenção de reconhecimento.

Na senda da aposta na Internet como um dos motores para a modernização, qualificação e comodidade dos serviços prestados, em 2003 ficava disponível o portal do cidadão semelhante a uma loja do cidadão mas em ambiente *web* numa fase embrionária sem apresentar ainda o nível de maturidade que permitisse realizar transações completamente desmaterializadas; o enfoque por esta altura residia na prestação de informação²⁶. Contudo, podemos considerar o portal do cidadão como o projeto mais emblemático e visível da estratégia plasmada no plano de ação para o estabelecimento e desenvolvimento do *e-government* em Portugal. Atualmente, decorridos dez anos, fruto da evolução tecnológica e através da agregação e integração de vários serviços públicos contemplando disponibilização de informação, transações e possibilidade de pagamento de serviços, como as certidões online, constitui um poderoso impulso para o processo de simplificação da interação entre cidadãos e a administração pública. É um ponto de acesso aos *e-services* públicos criados de acordo com as necessidades dos cidadãos numa lógica de gestão da informação por processos de negócio que coincidem com os eventos de vida dos cidadãos. Nesta nova filosofia de gestão, destacamos “o Instituto de Registo e Notariado (IRN) que adotou o conceito “eventos de vida” e reorganizou os serviços em torno do mesmo, quer na vertente física quer na vertente *online* [...] já em 2005, o IRN tinha avançado com a “Empresa na Hora”, balcão onde é possível criar uma empresa em menos de uma hora e sem deslocações tendo no mesmo ano surgido o Documento Único Automóvel (DUA)”²⁷. A estes projetos seguiram-se outros empreendimentos que revolucionaram a oferta de serviços públicos como a “Empresa *online*”, o “Predial *online*” ou “Automóvel *online*”.

“Em 2007, ocorre o que pode ser considerado um ponto de viragem e que veio permitir a prestação de serviços *online*. Foi lançado o cartão do cidadão [que, como vimos, através dos seus certificados digitais, permite aos cidadãos] uma forma segura de autenticação perante os serviços públicos *online*”²⁸. Documento físico que substitui e agrega o bilhete de identidade e os cartões de contribuinte, segurança social, saúde e

²⁶ MARTINHO, Ana Pinto – *e-Government: o estado da arte em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 8 Mar. 2012]. Disponível na [www: URL:http://igov.org/index.php?article=14556&visual=21&subject=288](http://igov.org/index.php?article=14556&visual=21&subject=288) .p.7

²⁷ IDEM – *Ibidem*, p.7.

²⁸ IDEM – *Ibidem*, p. 7.

eleitor sendo válido não só para as relações com a Administração Central do Estado como, também, com a Administração Local. Constitui um excelente “cartão- de visita” para o novo funcionamento da Administração Pública que tenta funcionar numa lógica cooperação e de serviços partilhados privilegiando os processos transversais e a interoperabilidade de sistemas. Por outro lado, o Cartão do Cidadão “surge como uma oportunidade efetiva de agilizar a desmaterialização processual, bem como possibilitar a prestação real de serviços de forma não presencial”²⁹. No manual de autenticação com o Cartão do Cidadão podemos observar que: “De forma semelhante à agregação de vários cartões físicos num só, os mecanismos de autenticação do Cartão do Cidadão permitem simplificar e potenciar o uso de serviços eletrónicos da Administração Pública e envolver os cidadãos na utilização de serviços de *egovernment*”³⁰. Com efeito, o Cartão do Cidadão oferece não só a possibilidade de identificação eletrónica (autenticação) como, também, o certificado digital qualificado (assinatura digital qualificada).

Em 2009, Portugal ascendeu ao primeiro lugar no *ranking* europeu no que diz respeito à classificação dos vinte serviços público básicos disponibilizados enquanto *e-services* considerados para a avaliação e comparação entre os Estados Membros de acordo com os critérios de disponibilização *online* e sofisticação *online*. Estes resultados divulgados no estudo, *Smarter, Faster, Better e-government*, elaborado pela Comissão Europeia, traduzem o esforço de modernização administrativa e tecnológica levada a cabo através de programas como o *Simplex*. A esta classificação, para além dos já citados, não ficaram alheios outros projetos e serviços como: NETemprego onde é possibilitado ao cidadão a pesquisa de emprego através; Declaração à polícia através da disponibilização de um formulário *online* no sítio da polícia judiciária para apresentação da queixa eletrónica; Obtenção de licenças e construção através do portal do cidadão; O Portal da Biblioteca e do Conhecimento; Operacionalização do sítio para candidaturas ao ensino superior³¹. Daqui destacamos dois projetos que pela sua inovação e impacto, tanto para a Administração Pública como para os cidadãos e

²⁹ MARTINS, Pedro de Matos – *Pombal na senda da Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 5 Mai. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Mediateca/artigos/Paginas/Pombal-na-Senda-da-Moderniza%C3%A7%C3%A3o-Administrativa.aspx>>.

³⁰ AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Cartão do cidadão: Autenticação com o cartão do cidadão*. [Em linha]. [Consult. 5 Mai. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://www.cartaodecidadao.pt/images/stories/Manual%20Autenticacao%20com%20Cartao%20de%20Cidadao_%20v1.7.pdf>. p. 7.

³¹ FERREIRA, Luís Miguel – *O e-gov em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2011]. Disponível na www:<URL: http://www.valedominodigital.pt/portal/page/portal/Portal_Regional/valeminhodigital/Forum_VMD/Luis_Ferreira_PTecnologico_FVMD.pdf>.

empresas, merecem um breve apontamento. Falamos do SIRJUE (Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação) ferramenta, disponibilizada a 10 de Julho de 2008 no Portal Autárquico, que permite a desmaterialização de todo o processo de licenciamento urbano, tornando-o acessível *online* a todos os intervenientes, e a obtenção, em apenas um mês, do parecer final da autarquia. Como observámos anteriormente, o *e-government* é muito mais do que a mera desmaterialização de procedimentos, constitui uma oportunidade de reinvenção do Governo, das relações entre os diferentes níveis de poder e das relações com os cidadãos. O SIRJUE constitui um excelente exemplo de interoperabilidade na Administração Pública bem como do trabalho colaborativo num esforço sinérgico onde o que importa é o *output* daquele, o produto final para o cidadão, a resposta objetiva às suas necessidades. O segundo projeto que gostaríamos de destacar é o desenvolvimento da VortalGOV, plataforma eletrónica que permite integrar “os processos das entidades públicas e fornecedores, tornando as transações mais seguras e confidenciais, mais rápidas, transparentes, simples e eficazes. Esta plataforma foi distinguida pela ACEPI, Associação de Comércio Eletrónico e Publicidade Interativa, como “Melhor *site* de comércio B2B”³².

Tipos de interação no e-government

Para o estabelecimento do *e-government* foram definidos três tipos distintos de interações onde o objectivo principal é realizá-las integralmente desmaterializadas em e-services:

- “G2G (*Government to Government*): relações internas que envolvem ações e funções de diferentes níveis do Estado ou departamentos da Administração Pública. Podem concretizar-se a nível horizontal (por exemplo: entre serviços pertencentes a dois ou mais Ministérios) bem como a nível vertical (por exemplo: entre Municípios e a Administração Central).

- G2B (*Government to Business*): relações externas que envolvem a interação com as empresas. Incluem os processos de compras e estabelecimento de contratos para prestação de serviços por empresas [...].

- G2C (*Government to Citizens*): relações externas que envolvem a interação com os indivíduos enquanto cidadãos. Incluem a transmissão e a recolha de

³² VORTAL – *VortalGov* . [Em linha]. [Consult 15 Jul. 2012]. Disponível na www: <URL: http://portugal.vortal.biz/public-etendering_page_779>.

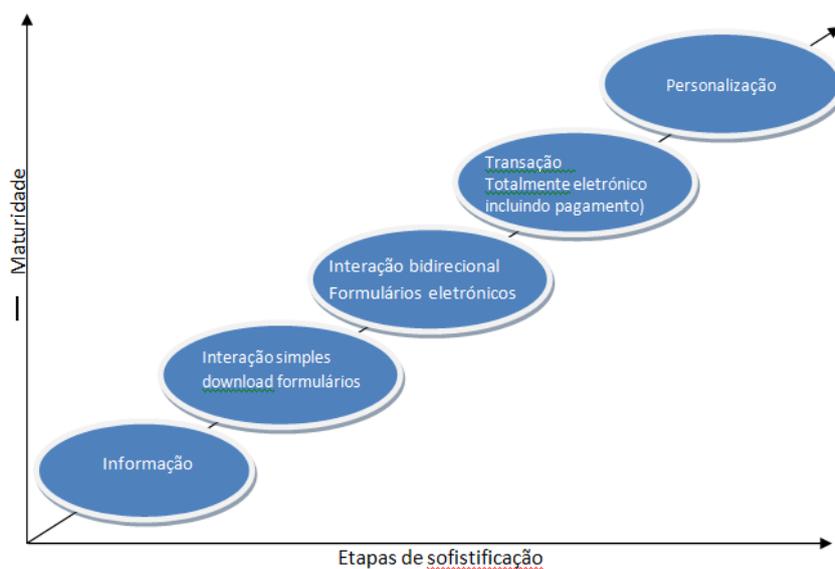
informação, a prestação de serviços e também os processos de consulta e participação”³³.

Estádios de maturidade do e-government

No estabelecimento e desenvolvimento de políticas e projetos no âmbito do governo eletrónico são considerados vários estádios de evolução no sentido de automatizar alguns procedimentos da Administração Pública relativos a alguns processos considerados chave no seu relacionamento com os cidadãos e empresas. Durante a primeira década do século XXI foram realizadas algumas iniciativas que, pela inovação e qualidade dos serviços que oferecem, podem ser classificadas de várias formas que consubstanciam vários estádios de *e-government* e que aliás foram adotadas pelas entidades oficiais para comparar e avaliar o grau de maturidade e a evolução de vários países em matéria de *e-government*. Assim, foram criados vários modelos que permitem essa avaliação e comparação em diferentes contextos e universos de observação. Nos relatórios publicados pela Comissão Europeia realizados pela Capgemini para avaliar o nível qualitativo e de implementação dos *e-services* aquela definiu um modelo baseado em 4 etapas e duas medidas: sofisticação *online* e serviços totalmente disponíveis. Este estudo é realizado desde 2001 e desde 2004 contempla 28 países analisando-se 20 serviços públicos básicos⁹⁸, 12 dirigidos aos cidadãos e 8 dirigidos às empresas⁹⁹. Inicialmente contemplava apenas 4 etapas até ao nível de evolução do *e-government* designado por transação porém, evoluiu para um quinto nível, o da personalização.

³³ ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel – *Op. Cit.* p.9

Figura 1 – Sofisticação dos e-services de acordo com a Comissão Europeia.



Este modelo foi, também, adotado pela Direção Geral das Autarquias Locais para avaliar e distinguir os *e-services* prestados pelos municípios portugueses quanto à sua sofisticação e disponibilidade. De acordo com este modelo, o desenvolvimento de práticas de *e-government* evoluem de acordo com as seguintes fases:

- Informação onde a presença na Internet consiste na disponibilização básica de informação para se iniciar um procedimento;
- Interação simples caracterizada pela oferta e possibilidade dos cidadãos acederem a formulários para iniciar o procedimento pretendido;
- Interação bidirecional, momento em que já se oferece ao cidadão a possibilidade de submeter formulários devidamente preenchidos para dar início ao procedimento pretendido;
- Transação corresponde à fase em que o serviço é completamente disponibilizado em linha ou seja, a fase da desmaterialização onde a totalidade do procedimento desde o requerimento à decisão e ao pagamento é conduzido através de um sítio de Internet ou de um portal (nesta fase o serviço de arquivo desempenha uma função nevrálgica no que diz respeito à desmaterialização da informação);
- Personalização é a fase que indica a existência de integração entre o *backoffice* e o *front-office* permitindo a reutilização de informação e o fornecimento de serviços proactivos na medida em que seguindo o princípio do registo uma só vez, quando o cidadão autentica o seu acesso a um sítio da Internet anteriormente

utilizado, os seus dados pessoais são inscritos automaticamente aumentando os índices de qualidade e usabilidade dos serviços³⁴.

O grande desafio qualitativo consiste em evoluir de sítios Web onde se disponibiliza alguma informação institucional com a possibilidade de descarregar formulários que, depois de impressos e preenchidos são entregues na organização, para portais *online* onde a interação é bidirecional “em que os utilizadores operam sem assistência, completando uma transação em linha”³⁵. A Internet surge como importante centro de recursos que, apesar de desconcentrados geograficamente, podem ser utilizados na sua totalidade em linha complementando os canais tradicionais de prestação de serviços proporcionando serviços alargados e a partilha de serviços entre entidades. Nesta perspetiva transversal e integrada de prestação de serviços a identidade do organismo que presta o serviço é irrelevante para o cidadão.

³⁴ COMISSÃO EUROPEIA – *Smarter, Faster, Better eGovernment: 8º benchmark measurement, 2009*. [Em linha]. [Consult. 5 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf>. p. 20, 21.

³⁵ ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel – *Cidadania Digital e Democratização Eletrónica*. [Em linha]. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação. [Consult. 15 Jan. 2012] Disponível na WWW: <URL:http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_IV.pdf>. p. 9.

Gestão da informação no contexto do e-government

As práticas de *e-government* constituem a oportunidade que os Governos têm de impulsionar a reforma dos serviços em duas vertentes principais, provocando uma relação causa efeito: por um lado, a reorganização de todo o *back-office* que sustenta o conjunto de serviços, potenciando o surgimento de novos paradigmas de gestão da informação e, por outro, a definição de um novo *front-office* com a implementação de novos serviços e adaptação de antigos, disponibilizando aos cidadãos novos canais de comunicação com a Administração Pública. Para que tal acontecesse, a Administração Pública transversalizou a sua organização criando pontos únicos de contacto oferecendo formas de atendimento integrado, tanto presencial como desmaterializado desenvolvendo a sua actividade numa lógica de processos de negócio coincidentes com os eventos de vida dos cidadãos. “O Estado deve funcionar para o utente como uma camada de abstração isolando a complexidade interna e disponibilizando de uma forma segura e eficiente serviços de qualidade para o cidadão”³⁶. Esta nova gestão da informação por processos de negócio favorece e facilita uma visão sistémica e holística das organizações e da Administração Pública, onde o sistema de gestão da informação deve pautar a sua presença no seio daquelas pela transversalidade, abrangência e universalidade devendo constituir o seu centro nevrálgico pugnano pela supressão dos silos administrativos que caracterizam inúmeras organizações e constituem barreiras e entraves a uma comunicação organizacional que deve ser fluida e célere para a tomada de decisões esclarecidas e em tempo útil. Deve contribuir para que as divisões, os departamentos e os gabinetes enquanto partes da mesma realidade interajam de forma dinâmica para que por sua vez a organização possa interagir no contexto em que se insere e, atuando em rede, possa responder prontamente aos estímulos internos e externos. O sistema de gestão da informação deverá focar a sua atenção nos processos que se constituem de forma transversal atravessando várias unidades orgânicas desde o seu *input* até ao seu *output*, se quisermos desde um qualquer requerimento de um cidadão até à decisão que conclui o processo. Só uma visão holística da Administração Pública centrada no cidadão e nas suas necessidades permitiu a disponibilização de *e-services* ou serviços presenciais onde aquele, em apenas uma deslocação a apenas um local, pode solucionar questões que dependem de vários organismos da Administração Pública,

³⁶ MATEUS, João Carlos – *O Governo eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia*. [Em linha]. Revista de Estudos Politécnicos, 2008, vol. VI, n.º9. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n9/n9a02.pdf>>. p. 9.

uma vez que foram reunidas condições para que estes desempenhem a sua missão em cooperação através de plataformas de comunicação interoperáveis que permitem a sua integração administrativa e tecnológica.

O “balcão único” é um ponto de contacto físico e/ou virtual – presencial, telefónico ou web - onde os cidadãos podem solicitar qualquer tipo de serviço, apresentar qualquer tipo de declaração ou comunicação e que dispõe de informação completa sobre várias áreas da Administração Pública. Não se trata de um organismo com uma estrutura orgânica, mas de um conceito relacional assente numa plataforma tecnológica integradora e estruturante da informação numa reformulação dos procedimentos de articulação entre as várias entidades relevantes da própria Administração Pública³⁷. Esta evolução permitiu o surgimento de serviços tão emblemáticos como a Empresa na Hora, a Casa Pronta, o Balcão Perdi a Carteira, o Cartão do Cidadão ou o Documento Único Automóvel, assim como o atendimento multicanal.

O CRM – *Customer Relationship Management*, constitui, também, um bom exemplo da forma como as tecnologias podem mudar o relacionamento entre os cidadãos e a Administração Pública. “O CRM é uma jornada continua e as entidades que obtêm os melhores resultados são aquelas que estão constantemente a aprender e a melhorar os processos [...] a implementação bem sucedida destas estratégias acaba por gerar serviços de melhor qualidade, melhorar o fluxo de processos e informação entre departamentos, aumentar a transparência, entre outros benefícios, e pode dar uma ajuda na melhoria ou na implementação de serviços *online*”³⁸. Surge como uma ferramenta para a melhoria da relação entre a Administração e os Cidadãos na medida em que permite traçar um perfil destes, ter um conhecimento integrado de todas as formas de relacionamento entre o município e os munícipes e, numa postura proactiva, antecipar as suas necessidades e satisfazer as suas expectativas. O CRM faz parte de uma estratégia global traçada pela organização para implementar serviços personalizados, simplificando processos e procedimentos, sendo um claro exemplo de um produto desenvolvido no âmbito da modernização administrativa onde o cidadão, o munícipe, surge no centro das atenções.

A gestão da informação deve ser perspectivada de forma sistémica e continuada ou seja, abrangendo todo o ciclo de vida dos documentos desde a sua criação até ao seu destino final. Esta política deverá, inclusivamente, contemplar o momento prévio da produção dos documentos criando-se as condições consideradas ideais para se

³⁷ IDEM – *Ibidem*, p. 25.

³⁸ MARTINHO, Ana Pinto – “De que falamos, quando falamos de CRM?” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na [www:<URL: http://www.espiral-net.com/igovdoc/12/>](http://www.espiral-net.com/igovdoc/12/). p. 3

assegurarem os requisitos que caracterizam os documentos de arquivo dos restantes elementos de informação. Esta afirmação, para nós, faz ainda mais sentido quando se tratam de documentos eletrónicos para os quais se torna necessário, de entre outras medidas, definir o formato em que são criados ou estabelecer-se um plano de preservação digital onde se devem valorizar desde o momento da criação os documentos de conservação permanente, uma vez que, “a falta de planeamento pode condenar os documentos de arquivo eletrónicos a um desaparecimento precoce”³⁹.

No contexto português, a norma NP 4438, parte 1 e 2, fornece algumas orientações para a gestão de documentos de arquivo “em qualquer formato ou suporte, produzidos ou recebidos por qualquer indivíduo ou organização, pública ou privada, no decorrer das suas actividades”, visando uma gestão responsável e um controlo sistemático e eficiente dos documentos desde a sua criação e/ou recepção, manutenção, utilização, eliminação ou conservação. A definição de uma estratégia para planear e implementar um Sistema de Gestão de documentos de Arquivo encontra-se plasmada na referida norma. De acordo com aquela, “as organizações devem definir e documentar políticas para a gestão de documentos de arquivo e assegurar que as mesmas são implementadas e mantidas a todos os níveis da organização. Uma declaração de política de gestão de documentos de arquivo é uma declaração de intenções. Define o que a organização pretende fazer e, por vezes, inclui um esboço do programa e dos procedimentos que permitirão concretizar essas intenções. Contudo, a declaração de política só por si não assegura uma boa gestão de documentos de arquivo: a adesão e o apoio ativo e visível por parte da gestão de topo, bem como a alocação dos recursos necessários para a sua implementação, são fatores essenciais para o sucesso”⁴⁰. Compete à gestão de topo aprovar e apoiar a política de gestão documental que deverá ser conhecida por toda a organização e onde o arquivista terá, enquanto técnico qualificado para a gestão de documentos, um papel fulcral na dinamização da mudança organizacional atuando de forma transversal.

Com o intuito de focar o envolvimento da gestão de topo na gestão da informação foi desenvolvida uma nova família de normas ISO, a norma ISO 30300:2011 e a ISO 30301:2011 baseadas, sem substituir, a norma ISO 15489: 2001.

Estas normas pretendem estabelecer padrões para o desenvolvimento e implementação de sistemas de gestão de documentos baseando-se numa visão

³⁹ INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES – *Documentos de arquivo eletrónicos: manual para arquivistas*. Trad. e adapt. à realidade portuguesa por Grupo de Trabalho reunido pelo Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo. Lisboa: IAN/TT, 2005. P. 15.

⁴⁰ INSTITUTO PORTUGUÊS DA QUALIDADE - *NP 4438-2, Informação e documentação. Gestão de documentos de arquivo. Parte 2: Recomendações de aplicação*. Lisboa: Instituto Português da Qualidade, 2005, p. 8.

estratégica e holística da organização para a gestão de processos e sistemas baseada nas melhores práticas internacionais. Têm como principal objetivo tornar os benefícios da boa política de gestão de documentos de arquivo relevante para a organização e ao mesmo tempo inscrever essa política na agenda da gestão de topo das organizações. Visam estabelecer:

- Políticas e parâmetros comuns através de fronteiras geográficas, facilitando a sua utilização em diferentes países, cultura e jurisdições;
- Capacidade de satisfazer as exigências legais, regulamentares, incluindo o acompanhamento eficaz de responsabilização e diretrizes de governação corporativa, ética e de fiscalização em sede de auditoria;
- Apoio à gestão do risco, incluindo a segurança e a continuidade das organizações;
- Compatibilidade e interoperabilidade com outros enquadramentos normativos de gestão correntemente utilizados;
- Potencial para tornar as organizações mais eficientes e rentáveis⁴¹.

Para Cruz Mundet os sistemas de gestão de documentos devem ter em consideração os seguintes aspetos:

- Apresentar representações completas e precisas de todas as transações em relação a um documento em particular, detalhes que podem ser documentados como parte dos metadados contidos ou associados aquele;
- Prever os meios de armazenamento e proteção física em função do prazo de conservação;
- Gestão que distinga entre o depósito, propriedade e responsabilidade dos documentos, com especial relevância para os documentos digitais;
- Conversão e migração para assegurar que os documentos permaneçam autênticos, fiáveis e utilizáveis durante todo o seu ciclo de vida;
- Acesso, recuperação e uso oportuno, eficiente, controlado e seguro dos documentos⁴².

Em 2008, a Direção Geral de Arquivos - DGARQ publicou um estudo intitulado *Governo Eletrónico e Interoperabilidade* enquanto corolário do seu apoio técnico para o projeto PCM: Plataforma Comum de Modernização, coordenado pela Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros e “[...] cujo objetivo foi criar um modelo de interoperabilidade que permitisse a troca e circulação de documentos eletrónicos entre diferentes entidades na administração pública”⁴³. Foi objetivo da DGARQ

⁴¹ ELLIS, Judith; BUSTELO, Carlota – Management System of Records. [Em linha]. [Consult. 10 Fev. 2012]. Disponível na www : <URL http://www.iso.org/iso/home/news_index/news.htm?refid=Ref1524>.

⁴² MUNDET, José Ramón Cruz – *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid: Ediciones Pirámide, 2006. p. 70.

⁴³ PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO – *Plataforma Comum de Modernização*. [Em linha].

apresentar um documento “[...] que veiculasse boas práticas no que respeita à construção de ferramentas facilitadoras da interoperabilidade em contexto de governo eletrónico”⁴⁴. Assim, valorizando a interoperabilidade entre organismos, foi proposto a criação e implementação de duas ferramentas: o MIP – Meta informação para Interoperabilidade e a MEF – Macroestrutura Funcional. Com a sua adoção, pretendesse que os organismos da Administração Pública, recorrendo à mediação tecnológica, interajam entre si de forma a imprimir celeridade na circulação da informação e na tramitação dos seus processos de negócio.

O MIP “reúne um conjunto de atributos considerados básicos para identificar e descrever de forma não exaustiva, mas com o nível de pormenor suficiente, qualquer recurso informativo produzido, adquirido ou mantido pelas organizações”⁴⁵. O MIP constitui um esquema estruturado por um conjunto de 17 elementos de metainformação descritiva cujo objetivo essencial é dotar os organismos de uma ferramenta que promova a interoperabilidade no que se refere à criação, gestão e utilização da informação.

A MEF tem como objetivo a “[...] construção de uma macroestrutura de topo contendo dois níveis funcionais, o primeiro destina-se a representar as funções do Estado, o segundo subfunções em que as primeiras podem ser compartimentadas. Esta macroestrutura constitui um esquema de representação normalizado de um subelemento obrigatório do MIP <classificação> inserido no elemento 2 <identificador>”. A MEF, inicialmente, uma estrutura semântica para a classificação funcional dos documentos produzidos pela Administração Central do Estado passível de ser aplicada a outros organismos e níveis de poder da Administração Pública. Esta ferramenta foi desenvolvida atendendo a um modelo concetual que considera as seguintes funções do Estado: Funções de apoio à governação (estratégia, planeamento e controlo da gestão); Funções de suporte à gestão de recursos (gestão de recursos necessários à realização das missões operacionais); Funções normativa, reguladora e fiscalizadora e Funções produtiva e prestadora de serviços.

[Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/AE/Paginas/Plataforma-Comum-de-oderniza%C3%A7%C3%A3o.aspx>>.

⁴⁴ BARBEDO, Francisco – *Governo eletrónico: Documento metodológico para a elaboração de um esquema de metainformação para a interoperabilidade (MIP) e uma macroestrutura funcional*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/egov_interoperabilidade1.pdf>. p. 4.

⁴⁵ IDEM – *Ibidem*. p. 5.

Desmaterialização da informação

Para os projetos de digitalização e desmaterialização de processos torna-se crucial estabelecer desde o primeiro momento algumas premissas tendentes à preservação digital que poderá ser encarada de acordo com os seguintes vetores:

- “Conjunto de atividades desenvolvidas com o fim de aumentar a vida útil da informação de arquivo (iARQ), salvaguardando a utilização operacional e protegendo-os das falhas de suportes, perda física e obsolescência tecnológica;
- Conjunto de atividades que promovem a acessibilidade continuada aos conteúdos;
- Conjunto de atividades que assistem na preservação do conteúdo intelectual, forma, estilo, aparência e funcionalidade”⁴⁶.

“David Bearman define o documento digital como “um objeto encapsulado em metadados”, estabelecendo os metadados necessários para cumprir os requisitos funcionais arquivísticos, os quais organizou em seis níveis:

- Registo – informação relativa à captura do documento;
- Termos e condições – disponível para leitura, por quem e em que condições;
- Estrutura – informação sobre a dependência do software necessário para a sua representação e as possibilidades de interoperabilidade com outros sistemas em função das normas seguidas no seu desenho;
- Contexto – metadados que precedem o conteúdo e cumprem a função de mostrar a procedência, o ambiente em que o documento foi criado;
- Conteúdo – dados;
- Histórico – informação sobre quando, como e de que modo foi arquivado, classificado, valorizado, selecionado e usado⁴⁷.

As nossas preocupações em projetos desta índole devem recair na escolha de formatos normalizados e esquemas de metainformação que garantam tanto quanto possível a longevidade e integridade da informação. De acordo com a Direção Geral de Arquivos, a tarefa está facilitada para documentos produzidos no Office e para imagens aconselhando-se, respetivamente, o uso de formato PDF/A e TIFF que, em projetos de digitalização, designadamente de arquivos históricos, constitui a matriz do objeto digital a partir do qual se geram derivadas em JPEG para, por exemplo, disponibilização na Internet. Por seu turno o objetivo primário da ISO 19005 é definir

⁴⁶ BARBEDO, Francisco; CORUJO, Luís; SANT’ANA, Mário – *Recomendações para a produção de Planos de Preservação Digital*. Lisboa: Direção Geral de Arquivos, 2011. [Em linha]. [Consult. 10 Jun. 2012]. Disponível na www: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2011/11/Recomenda%C3%A7%C3%B5es-para-produ%C3%A7%C3%A3o-de-PPD_V2.1.pdf> p. 8.

⁴⁷ SILVA, Carlos Guardado da – *O Sistema de Arquivo Digital do Município de Torres Vedras*. Texto inédito. p. 16.

um formato de ficheiro baseado em PDF, conhecido como PDF/A, o qual fornece um mecanismo para representar documentos eletrónicos de forma a preservar o seu aspeto visual ao longo do tempo, independentemente das ferramentas e sistemas usados para criar, armazenar ou processar os documentos. Pretende, também, fornecer um quadro para a preservação do contexto e da história de documentos eletrónicos em metadados dos próprios documentos. Por outro lado, visa definir o enquadramento para representar a estrutura lógica e outra informação semântica dos documentos eletrónicos⁴⁸. Este formato é considerado como o que mais garantias oferece para manter os documentos acessíveis por maiores períodos de tempo e através de várias tecnologias mantendo a aparência original dos documentos, bem como a sua organização interna. Um documento de texto em formato PDF oferece uma aparência de unidade próxima da imagem de um documento tradicional. Podemos visualizar e interpretar a sua estrutura de maneira semelhante ao que fazemos perante um documento tradicional em suporte de papel.

Tudo isto deve estar previsto num plano de preservação digital. “A escolha do formato de preservação deve ser feita antes da criação do OD [Objeto Digital] que se pretende preservar evitando-se, deste modo, custos adicionais na sua conversão para o formato final. A utilização de formatos normalizados e bem documentados de aplicações com especificações abertas permitem garantir uma continuidade de utilização mais estável e prolongada, quando comparados com os formatos e as aplicações proprietários”⁴⁹.

A necessidade de conservar os documentos é uma obrigação das organizações enquanto prova dos seus atos. No caso dos documentos digitais há que criar as condições não só para a sua conservação mas também para o seu acesso continuado mantendo os critérios de autenticidade e fidedignidade incluindo-se aqui, também, o momento em que se torna necessário migrar a informação para se garantir a sua acessibilidade ao longo do tempo e obviar a obsolescência tecnológica⁵⁰.

A conservação de documentos digitais responde às mesmas necessidades e obrigações que a conservação de documentos em qualquer suporte tradicional. Contudo, os documentos digitais apresentam características distintas que transformam a conceção de conservação. Por um lado, o carácter cambiante da sua estrutura e suporte ao longo do processo de conservação e, por outro, a dissociação entre o documento e o suporte tornam a conservação a longo prazo um processo dinâmico e

⁴⁸ INTERNATIONAL STANDARDS ORGANIZATION – *ISO 19005 – Document management, electronic document file format for long term preservation: Part 2: Use of PDF/A*. Geneva: International Standards Organization, 2011. p. 5.

⁴⁹ BARBEDO, Francisco; CORUJO, Luís; SANT’ANA, Mário – *Op. Cit.* p. 24.

⁵⁰ SERRA, Jordi Serra – *Los documentos electrónicos: Qué son y como se tratan*. Gijon: Trea, 2008. p. 111.

contínuo. A conservação passiva relaciona-se unicamente com o armazenamento da informação e uma conservação ativa reporta-se a ações que se devem realizar para manter a informação acessível como por exemplo a migração. Assim, existem autores que defendem a substituição do conceito de conservação permanente, de carácter estático, pelo conceito de conservação contínua, mais representativo da realidade ativa da preservação digital⁵¹. Gostamos desta ideia de conservação contínua mas preferimos o conceito de preservação contínua, sendo certo que esta terá de ser aplicada a todos os documentos independentemente do seu destino final pelo que, preservação contínua não poderá substituir o conceito de conservação permanente. Na gestão e conservação de documentos digitais e objetos digitais, a metainformação assume especial relevância e “prende-se com a dependência dos documentos electrónicos, relativamente ao sistema intermediário, sendo então necessária para que os OD fiquem contextualizados em termos de produção, gestão e preservação. A metainformação associada aos OD permite:

- A referenciação única e persistente de cada OD;
- A localização e recuperação expedita de cada OD;
- A criação do histórico de cada OD;
- O registo das transformações realizadas sobre cada OD⁵².

A metainformação reveste-se de importância fundamental porque, se num documento tradicional a sua forma externa coincide com a informação registada, num documento digital a forma externa é distinta da informação registada (combinação de 0 e 1). Por outro lado, o documento digital necessita de uma plataforma tecnológica intermédia para se poder aceder à informação nele contida.

Gestão continuada da informação

Gerir a informação deve ser uma "uma função que interliga e conjuga a concepção dos sistemas de informação com a concepção dinâmica da organização, [...] uma função de nível estratégico, que deve ser desempenhada ao mais alto nível da estrutura da organização (vice-presidência ou assessoria directa do presidente ou director-geral). As suas atribuições são múltiplas e diferenciadas, sendo o gestor da informação, antes de mais, um *controller* estratégico"⁵³. Valorizando uma abordagem sistémica e integrada para a gestão de documental deverá existir um “[...] diálogo

⁵¹ IDEM – *Ibidem*. p. 113.

⁵² BARBEDO, Francisco; CORUJO, Luís; SANT’ANA, Mário – *Op. Cit.* p. 47.

⁵³ ZORRINHO, Carlos – *Gestão da informação*. Lisboa: Editorial Presença, 1991. p. 21.

permanente entre o Arquivo e os serviços administrativos, assente no binómio Administrativo-Arquivista. Por um lado, sendo o administrativo, o primeiro arquivista na organização, este deve conhecer as técnicas e os métodos arquivistas. Por outro lado, o arquivista não pode descurar os processos e procedimentos administrativos, bem como os circuitos da documentação e informação⁵⁴. A sua atuação transversal e integradora de todo o ciclo de vida dos documentos deve estar suportada na declaração de política onde o arquivista deverá ser nomeado, enquanto membro qualificado da equipa, para a responsabilidade de gerir os documentos de arquivo. Por outro lado, compete aquele contribuir para impor a relevância dos preceitos definidos pela arquivística na gestão da informação e dos documentos de arquivo. Ao longo do século XX muitos foram os contributos para a afirmação e consolidação da arquivística enquanto ciência da informação com a tentativa de alguns para o desenvolvimento de enquadramentos teóricos tentando fundamentar uma atividade eminentemente prática mas que tem vindo a tornar-se cada vez mais complexa onde os métodos de trabalho devem ser repensados à luz do novo contexto social, económico, político e tecnológico.

Em 1996 surge pela mão do australiano Frank Upward um modelo teórico designado por *records continuum* que identifica quatro eixos fundamentais para a gestão da informação nomeadamente no que diz respeito à produção, recolha, organização e acesso aos documentos de arquivo⁵⁵. Como o próprio termo indica *continuum* pretende ser um modelo de gestão documental continuada que transcende o tempo e o espaço contemplando toda a vida dos documentos abolindo divisões artificiais decorrentes de plataformas tecnológicas, técnicas ou espaciais. Este modelo encontra razão de ser e, por outro lado, tenta responder à evolução tecnológica dos últimos anos onde a desmaterialização dos documentos e o surgimento de novos formatos e suportes forçou a comunidade arquivística a redefinir o seu objeto de estudo bem como a própria noção de documento na medida em que a “simbiose entre a informação e a tecnologia digital veio pôr em causa a noção estática e “duradoira” de documento (tendencialmente identificado com mensagens registadas num suporte papel) como conceito operativo e como objeto de estudo e marcou a entrada dos arquivos e da arquivística na chamada era pós custodial⁵⁶. Este novo modelo apresenta-nos uma visão sistémica mais apurada da gestão da informação na medida

⁵⁴ SILVA, Carlos Guardado da – *Op. Cit.* p. 18.

⁵⁵ MUNDET, José Ramón Cruz (dir.) – *Administración de documentos y archivos: Textos fundamentales*. Madrid: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros, 2011. p. 23.

⁵⁶ RIBEIRO, Fernanda – *Os Arquivos na era pós-custodial: reflexões sobre a mudança que urge operar*. [Em linha]. [Consult. 201 Abr. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo10091.pdf>>. p. 7.

em que ao considerar os novos suportes e os documentos nados digitais reposiciona e coloca o arquivista, enquanto gestor de informação, em todo o ciclo de vida dos documentos para se assegurar que estes garantam critérios plasmados em normas como a 4438. Neste contexto, o arquivista, gestor da informação, deve abandonar a postura de “técnico guardador de documentos que, na retaguarda esperava discretamente que a entidade orgânica produtora de informação lhe remetesse aqueles suportes documentais que deixavam de ter uso administrativo corrente [para] na chamada “era pós-custodial”, passar a estar na linha da frente, isto é junto da produção da informação, e ser o gestor e estruturador do fluxo informacional que corre no seio da organização e alimenta o funcionamento e capacidade decisória da mesma”⁵⁷. Desta forma, o arquivista deve assumir um papel de destaque nas organizações que, no contexto da sociedade atual, produzem e adquirem conhecimento numa nova postura dinâmica em suportes digitais, em permanente evolução, competindo-lhe, quando para tal tem oportunidade, ser omnipresente no sistema de gestão da informação tentando marcar a sua influência em todo o processo de gestão dos documentos desde o momento da sua produção/receção.

Pelo que fica exposto, consideramos que a estratégia organizacional para a gestão da informação e para os documentos digitais em particular, deve considerar:

- Todo o ciclo de vida dos documentos digitais;
- Localizar a gestão tecnológica na ordem organizacional;
- Integrar as políticas da qualidade e da gestão documental, uma vez que abordam a gestão por processos;
- Potenciar o acesso para fora e a gestão para dentro, dando visibilidade à organização através dos ambientes Web;
- Transformar a arquivística de uma função terminal numa função antecipada, sobretudo no que se refere à organização, seleção e acessibilidade dos documentos digitais antes mesmo destes serem criados para lhes incorporar os metadados;
- Integrar de forma continuada os modelos de gestão do papel, misto e digital, como nova forma de gerir a memória histórica⁵⁸.

Parafraseando Fernanda Ribeiro, deve estar presente na fase genésica dos documentos ou, se possível no momento prévio à sua criação, pugnando pela uniformização e normalização da produção documental, que deve ocorrer em contextos controlados. Assim, atuando no momento chave de qualquer sistema de informação valoriza a gestão integrada e contínua da mesma no que diz respeito a todos os momentos importantes do seu ciclo de vida como a criação, a tramitação, a avaliação, a classificação, o armazenamento, a preservação e a sua disponibilização,

⁵⁷ RIBEIRO, Fernanda – *Op. Cit.* p. 9.

⁵⁸ SILVA, Carlos Guardado da – *Op. Cit.* p. 18.

objetivo basilar de qualquer sistema de informação. Aliás, para a citada autora o ciclo de vida dos documentos divide-se apenas em duas fases, a fase genésica que corresponde ao arquivo corrente e a fase pós genésica que corresponde ao período vulgarmente atribuído ao Arquivo Intermédio e posteriormente ao Arquivo Definitivo⁵⁹. Os sistemas de informação devem ser valorizados enquanto centros nevrálgicos transversais à organização onde a “ informação é o recurso que permite uma efetiva combinação e utilização de outros fatores de produção – de facto, trata-se do metarecurso que coordena a mobilização dos outros meios de forma a permitir o desempenho da organização”⁶⁰. A informação, no contexto da globalização e da concorrência, adquire a dimensão de recurso ativo vital no seio da organização para o seu posicionamento em ambientes cada vez mais competitivos. Um dos objetivos primordiais da gestão da informação consiste em habilitar a organização para a aprendizagem e adaptação ao seu meio envolvente que se encontra em permanente mudança. Assim, a aquisição, o armazenamento, a análise e utilização da informação são momentos que não podemos dissociar e constituem a malha intelectual que permite o desenvolvimento das organizações inteligentes⁶¹.

Partindo do pressuposto que as organizações existem e encontram a sua razão de existir nos seus clientes a satisfação dos mesmos assume particular relevância na definição de estratégias de atuação. Por outro lado, a própria consciência da missão da organização contribui para o desenvolvimento e evolução dos sistemas de gestão sempre no sentido de agilizar os serviços prestados no que diz respeito ao tempo de resposta, que se pretende o mais curto possível, e imprimir maior qualidade a esses serviços, designadamente, através de estruturas organizacionais mais flexíveis pretendendo-se construir um ambiente para:

- Dar prioridade aos processos, encarados como um conjunto de funções vitais da empresa, e integrando cada vez mais a informação correspondente;
- Proporcionar um acesso à informação que seja menos dependente da posição hierárquica e mais pela relevância da informação face ao conhecimento e à função de quem acede;

⁵⁹ Aqui podemos encontrar e estabelecer uma relação com a tradição administrativa portuguesa pois, se analisarmos o Código do Procedimento Administrativo constatamos que este prevê a possibilidade de consulta dos procedimentos administrativos em duas fases. A fase procedimental, enquanto o procedimento ainda se encontra na sua itinerância até à decisão final e onde é necessário provar legitimidade para a sua consulta e a fase não procedimental quando o procedimento administrativo se encontra concluído e, sem prejuízo da legislação em vigor, pode ser consultado por qualquer cidadão que o requeira. Ainda que a fase genésica ultrapasse, do ponto de vista de duração, a fase procedimental.

⁶⁰ CHOO, Wei Chun – *Gestão da Informação para a organização inteligente*. Lisboa: Caminho, 2003. p. 19.

⁶¹ IDEM – *Ibidem*. p. 283.

- Tornar o acesso à informação e aos próprios processos cada vez menos dependente da localização e da proximidade física;
- Admitir um misto de características hierárquicas na ligação das unidades funcionais entre si, com a administração e mesmo diretamente com o exterior;
- Estabelecer ambientes integrados que permitam a estas unidades ou «órgãos» funcionar em conjunto, de maneira eficaz e coordenada;
- Viabilizar e facilitar novas formas de colaboração, dentro das organizações e com os parceiros externos, quer institucionalmente, quer de forma mais direta no âmbito de processos transversais à organização e, como vimos anteriormente, a várias organizações⁶².

Para o sucesso de qualquer organização é necessário perspetivá-la de uma forma global, orgânica, flexível, integrante e integrada em determinado contexto. “Neste sentido foi surgindo a ideia de caminhar para modelos do tipo orgânico, baseados em analogias com os seres vivos [onde] a inovação consiste em partir da noção básica da organização como instrumento de execução da sua missão, um conceito tão geral e estável quanto a própria existência da organização, e materializar esse conceito, de forma atuante e em tempo real, em todos e cada um dos processos que constituem a sua atividade, quer sejam processos mais ou menos estáveis quer sejam efémeros⁶³.” Nesta nova abordagem comparativa, os sistemas de informação estão para as organizações como o sistema nervoso está para os organismos vivos pelo que a comunicação entre o *back-office* e o *front-office* deve ser tão ágil e eficaz quanto possível para que se possam atingir os objetivos a que se propõem e que em última análise é a satisfação dos seus clientes.

⁶² CASTRO, J.A. Temudo, CUNHA, A.C.; LEAL, Maria José – *Organizações em tempo real: O papel dos sistemas da informação*. Lisboa: Edições Silabo, 2008. p. 154 - 155.

⁶³ IDEM – *Ibidem*. p. 151.

Considerações finais

O processo de evolução e maturidade da Sociedade da Informação impeliu os sucessivos governos constitucionais ao desenvolvimento de projetos que visaram a modernização da Administração Pública. Estes são a face visível da evolução do próprio conceito de governação, fruto das pressões sociais, económicas e da própria evolução das TIC. Neste contexto surgem novas conceções de governação como a *Digital Era Governance* que, como o próprio conceito indica, só é possível através da utilização massiva das TIC. Inerente a esta nova conceção está, entre outras, a premissa da promoção de uma visão holística das organizações e da Administração Pública onde importa sobretudo responder às necessidades e expectativas dos cidadãos que começaram a ser encarados como clientes.

Na senda da modernização Administrativa, as práticas de *e-government* constituem o seu móbil principal. São a oportunidade que a Administração Pública dispõe para atingir a tão almejada reforma e qualidade dos serviços públicos. Se por um lado, através da construção de portais e sítios na internet com disponibilização de *eservices*, se transmite uma imagem de modernidade e qualidade, por outro lado, permite a adoção de plataforma tecnológicas interoperáveis de informação que valorizam o trabalho colaborativo numa perspetiva intra e suprainstitucional. Isto é, uma redefinição do *front-office* com oferta de mais e renovados serviços e uma reorganização do *back-office* que permite apoiar novos modelos de funcionamento. Neste novo modelo a Administração Pública desenvolve a sua atividade numa lógica de processos que correspondem a eventos de vida dos cidadãos pelo que surgem produtos como: *Cartão do Cidadão; Empresa na Hora; Casa Pronta; ou o Balcão Perdi a Carteira*.

Neste contexto, os sistemas de gestão de informação assumem uma função digna de destaque enquanto centros nevrálgicos de apoio à decisão em tempo útil. Enquanto gestores da informação, para pautarmos a nossa ação de acordo com as exigências atuais, devemos apostar em sistemas com uma organização funcional da informação para garantir a sua estabilidade e capacidade de adaptação á mudança. Por outro lado, devemos valorizar plataformas interoperáveis com requisitos que permitam reutilizar a informação e garantir o seu acesso a longo prazo.

Bibliografia

AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Cartão do cidadão: Autenticação com o cartão do cidadão*. [Em linha]. [Consult. 5 Mai. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.cartaodecidadao.pt/images/stories/Manual%20Autenticacao%20com%20Cartao%20de%20Cidadao%20v1.7.pdf>>.

AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Rede Interministerial para as TIC*. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: www.ama.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=22>.

ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel – *Cidadania Digital e Democratização Eletrónica*. [Em linha]. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação. [Consult. 15 Jan. 2012] Disponível na WWW: <URL: http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_IV.pdf>.

BARBEDO, Francisco – *Governo eletrónico: Documento metodológico para a elaboração de um esquema de metainformação para a interoperabilidade (MIP) e uma macroestrutura funcional*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/egov_interoperabilidade1.pdf>.

BARBEDO, Francisco; CORUJO, Luís; SANT'ANA, Mário – *Recomendações para a produção de Planos de Preservação Digital*. Lisboa: Direção Geral de Arquivos, 2011. [Em linha]. [Consult. 10 Jun. 2012]. Disponível na www: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2011/11/Recomenda%C3%A7%C3%B5es-para-aprodu%C3%A7%C3%A3o-de-PPD_V2.1.pdf>.

BILHIM, João; NEVES, Barbara – *O Governo eletrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais*. [Em linha]. [Consult. 10 Mar. 2012]. Disponível na www: <URL: http://apdsi.pt/uploads/news/id546/3.8_joao%20bilhim%20+%20barbara%20neves_070626.pdf>

CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Governança, inovação e tecnologias: O estado rede e a administração pública do futuro*. Lisboa: Edições Sílabo, 2009.

CASTRO, J.A. Temudo, CUNHA, A.C.; LEAL, Maria José – *Organizações em tempo real: O papel dos sistemas da informação*. Lisboa: Edições Silabo, 2008.

CHOO, Wei Chun – *Gestão da Informação para a organização inteligente*. Lisboa: Caminho, 2003.

COMISSÃO EUROPEIA – *Smarter, Faster, Better eGovernment: 8º benchmark measurement, 2009*. [Em linha]. [Consult. 5 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf>.

DENHART e DENHART – The new public service: Serving rather than steering In: *Public administration review*, 2000, Vol.60, nº 6. [Em linha]. [Consult. 15 Abr. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://faculty.unlv.edu/cstream/assignments/PERFORMANCE/Articles/Denhardt%20-%20new%20public%20service.pdf>>.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen – *The second wave of digital era governance*. [Em linha]. [Consult. 16 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643850>.

ELLIS, Judith; BUSTELO, Carlota – *Management System of Records*. [Em linha]. [Consult. 10 Fev. 2012]. Disponível na www : <URL http://www.iso.org/iso/home/news_index/news.htm?refid=Ref1524>.

FANG, Zhiyuan – *E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan016377.pdf>>.

FERREIRA, Luís Miguel – *O e-gov em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2011]. Disponível na www:<URL: http://www.valeminhodigital.pt/portal/page/portal/Portal_Regional/valeminhodigital/Forum_VMD/luis_Ferreira_PTecnologico_FVMD.pdf>.

GOUVEIA, Luís Borges – *Local e-Government: A governação digital na autarquia*. [Em linha]. [Consult. 10 Mar. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/263/1/livro_egov.pdf>.

INSTITUTO PORTUGUÊS DA QUALIDADE - *NP 4438-2, Informação e documentação. Gestão de documentos de arquivo. Parte 2: Recomendações de aplicação*. Lisboa: Instituto Português da Qualidade, 2005,

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES – *Documentos de arquivo eletrónicos: manual para arquivistas*. Trad. e adapt. à realidade portuguesa por Grupo de Trabalho reunido pelo Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo. Lisboa: IAN/TT, 2005.

LAMPREIA, L. – *Contributos para uma nova cultura de gestão pública*. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa, 1997.

MATEUS, João Carlos – *O Governo eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia*. [Em linha]. Revista de Estudos Politécnicos, 2008, vol. VI, n.º9. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n9/n9a02.pdf>>.

MARTINHO, Ana Pinto – “De que falamos, quando falamos de CRM?” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na www:<URL: <http://www.espiral-net.com/igovdoc/12/>>.

MARTINS, Pedro de Matos – *Pombal na senda da Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 5 Mai. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Mediateca/artigos/Paginas/Pombal-na-Senda-da-Moderniza%C3%A7%C3%A3o-Administrativa.aspx>>.

MUNDET, José Ramón Cruz (dir.) – *Administración de documentos y archivos: Textos fundamentales*. Madrid: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros, 2011.

MUNDET, José Ramón Cruz – *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid: Ediciones Pirámide, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – *UN E-Government survey 2008: From E-Government to Connected Governance*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>>.

PEREIRA, Manuel João – *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*. Oeiras: INA, 2005.

PORTUGAL – *Documento Verde da Reforma da Administração Local: uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política*. [Em linha]. Disponível na WWW: <URL: http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf>.

PORTUGAL. MISSÃO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 2 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL:

www2.ufp.pt/~lmbg/formacao/lvfinal.pdf>.

PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO – *Plataforma Comum de Modernização*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/AE/Paginas/Plataforma-Comum-de-oderniza%C3%A7%C3%A3o.aspx>>.

RIBEIRO, Fernanda – *Os Arquivos na era pós-custodial: reflexões sobre a mudança que urge operar*. [Em linha]. [Consult. 201 Abr. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo10091.pdf>>.

ROCHA, J. A. Oliveira – *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: INA, 2001.

SILVA, Carlos Guardado da – *O Sistema de Arquivo Digital do Município de Torres Vedras*. Texto inédito.

SILVA, Carlos Guardado da – *Os arquivos enquanto instrumentos de modernização administrativa e de gestão da qualidade*, 2006. Comunicação apresentada no âmbito do VII Encontro Nacional dos Arquivos Municipais em Torres Vedras.

UNIDADE DE COORDENAÇÃO DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Bolsa de ideias para a Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 10 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://www.slideshare.net/carloscarapeto/bolsa-de-ideias-para-a-modernizao-administrativa>>.

UNIDADE DE MISSÃO INOVAÇÃO E CONHECIMENTO – *Plano de Ação para o Governo Eletrónico*. [Em linha]. [Consult. 10 Dez. 2011]. Disponível na www: <URL: http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/II_Plano_Accao_eGov.pdf>.

VIDIGAL, Luís – VIDIGAL, Luís – *Governança para um “Estado na Hora”: A esperança ainda está dentro da “Caixa de Pandora”*. [Em linha]. [Consult. 15 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://www.apdsi.pt/uploads/news/id545/2.5_luis%20vidigal_070626.pdf>.