

Do projecto PCM – Plataforma
Comum de Modernização,
à Macro-estrutura de Classificação
de Documentos para a
Administração Pública:
reflexões

MADALENA BOBONE¹

PALAVRAS-CHAVE
INTEROPERABILIDADE
SEMÂNTICA
CLASSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS
GOVERNO ELECTRÓNICO

R E S U M O

O projecto PCM (Plataforma Comum de Modernização) aprovado pelo POAP envolveu diversas Secretarias-Gerais, do Ministério das Finanças e Administração Pública, da Administração Interna, do Ambiente e Desenvolvimento Rural e ainda o Instituto da Juventude, o CEGER e o Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo. O projecto visou objectivos amplos de modernização, nomeadamente do ponto de vista da interoperabilidade semântica, técnica e organizacional. Visou a desmaterialização de documentos e a troca de documentos electrónicos entre diversas entidades. Dando expressão à interoperabilidade semântica foi definida uma linguagem de classificação de documentos baseada nas funções e subfunções transversais da administração pública, a que foi dado o nome de Macroestrutura Temática Áreas-Meio. Levando mais longe os objectivos do projecto, cada parceiro tinha que definir internamente as suas próprias funções e subfunções a serem aprovadas pelo Grupo de Trabalho então constituído no âmbito do projecto, para que de modo coordenado garantissem a mesma lógica da estrutura classificativa inicial. As reflexões que aqui deixamos partem do pressuposto que os grandes objectivos do projecto podem ficar comprometidos, porque limitados ao número dos parceiros intervenientes, pois só podem ser de facto atingidos caso haja continuidade e desenvolvimento da macroestrutura classificativa alargada a todos os ministérios, abrangendo todo o espectro das funções do Estado, espelhadas então na linguagem comum de classificação de documentos que o projecto apenas iniciou.

A B S T R A C T

The PCM Project approved by the POAP involved several cabinets from the Finance and Administration Office, the Internal Affairs Office, the Environment and Rural Development Office, and the Youth Institute, the CEGER and the National Archives Institute/Torre do Tombo. The project had large modernization objectives namely in what concerns the technical and organizational semantic interoperability. It focused on the documentation dematerialization and the exchange of electronic documents between different entities. Applying the concept of semantic interoperability a language to classify documents based in the public administration transversal functions and sub-functions was defined, called middle areas Thematic Macro-Structure. Taking further the project's objectives each partner had to define internally its own functions and sub-functions to be approved by the Working Group established during the implementation of the project, so that in a coordinated mode they would guarantee the same logic of the initial classifying structure. The thoughts left here are based on the presumption that the main objectives are limited by the number of intervening partners and they can only be achieved in case the development of the classifying macro-structure will be continued spread over all ministries and all the State functions spectrum reflected on a documental classification common language only started by the project.

Os novos ventos de mudança na Administração Pública, para além das medidas mais evidentes de nível orgânico, funcional e de gestão na área dos recursos humanos, têm vindo também a incentivar projectos de modernização que visam criar condições para uma administração mais célere, mais eficaz e com resultados qualitativos para o cidadão e para as empresas. Em suma, projectos que promovem a operacionalização do governo electrónico contribuem para dar forma a uma administração mais amigável e que visa satisfazer as necessidades da sociedade onde se insere, sem contudo terem muita visibilidade para o exterior, nem mesmo dentro da própria administração.

O projecto PCM – Plataforma Comum de Modernização, cujo financiamento foi aprovado pelo POAP² é bem emblemático do que referimos. Este projecto, pelo que deu início, mas, sobretudo, pelo impacto que poderá vir a ter, deve ser divulgado e conhecido de modo a ter desenvolvimentos futuros que permitam atingir, de facto, os objectivos ambiciosos que se perspectivaram.

Vejamos, então, quais foram os fundamentos e os objectivos que se pretenderam alcançar.

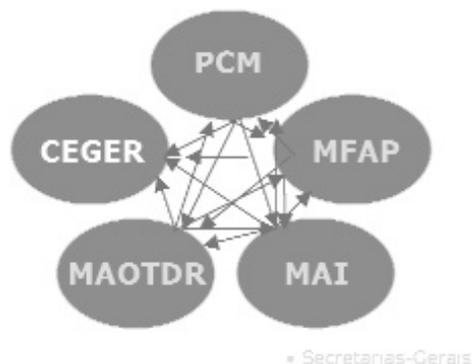
O projecto, abreviadamente designado por PCM, teve duas vertentes, uma primeira que visou criar uma Plataforma de Serviços Comuns/Portal de Serviços para a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) e outra vertente, a que iremos analisar, uma Plataforma de Circulação de Documentos de forma electrónica. Nesta componente, a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, entidade coordenadora, contou com as parcerias das Secretarias-Gerais do Ministério das Finanças e da Administração Pública, do Ministério da Administração Interna, do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, o Instituto da Juventude, o Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), como parceiro associado, e, do Instituto Nacional dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo³ como consultor.

Indo ao encontro dos princípios definidos no PRACE⁴, promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência, pela simplificação, racionalização e automatização que venham permitir a diminuição do número de serviços, o projecto desenvolvido pelas Secretarias Gerais iria corresponder desde logo à melhoria dos serviços partilhados e reforçava a orientação transversal das suas funções, impondo critérios de optimização de recursos.

É neste sentido que o projecto assume um papel de modernização transversal: o desenvolvimento de uma plataforma de gestão documental electrónica, (registo, circulação e arquivo) à qual seria também associada a certificação digital de documentos a partilhar entre as Secretarias-Gerais e Instituto Português da Juventude, entidades envolvidas no projecto e os respectivos Gabinetes Governamentais, através do CEGER. Modernizar através de soluções electrónicas de comunicação, processamento e armazenamento de informação, de modo a permitir uma melhoria interna que resulte numa melhoria de resposta ao cidadão.

Os objectivos definidos ficavam evidentes: 1) desmaterialização de conteúdos; 2) desenvolvimento de uma plataforma de circulação de documentos electrónicos; 3) troca de documentos electrónicos entre sistemas diferentes. Em resumo, o projecto visava a interoperabilidade, que segundo a norma se define como a capacidade de comunicar, de executar programas ou de transferir dados entre várias unidades funcionais, exigindo poucos ou mesmo nenhuns conhecimentos do utilizador sobre as características dessas unidades⁵.

Contudo, tornava-se também evidente, que o impacto do projecto dependeria do número de parceiros envolvidos, uma vez que o âmbito do projecto estabelecido envolvia apenas os parceiros referidos e os gabinetes ministeriais implicitamente envolvidos pela participação do CEGER. A plataforma comum de modernização aplicava-se a este universo e ficou assim estabelecido o seu âmbito. Voltaremos mais à frente a esta questão.



QUADRO 1
ÂMBITO DA PLATAFORMA COMUM DE CIRCULAÇÃO DE DOCUMENTOS

Visando contrariar a situação actual na Administração Pública quanto aos sistemas de informação, designados legados, proprietários e sem requisitos de conectividade e ausência de normalização, a plataforma de circulação electrónica de documentos pretendeu obter os seguintes ganhos de modernização:

- Acelerar os processos e controlar a transmissão de informação;
- Melhorar a produtividade dos colaboradores associados a tarefas de registo de entrada e expedição;
- Motivar a adopção de uma metodologia transversal de classificação de documentos;
- Reduzir a utilização e circulação do volume de papel ao longo de todo o processo;
- Controlar electronicamente a tramitação de documentos entre organizações.

Deste modo, o projecto ia ao encontro do “Novo Modelo”⁶ de funcionamento que se pretende implementar na administração pública, “através do desenvolvimento de novos serviços, utilizando novos canais, suportados em novos sistemas e tecnologias que permitem adaptar e reutilizar dados e sistemas já existentes, de forma a prestar melhores serviços públicos de forma integrada e interoperáveis, actuando ao mesmo tempo sobre processos que suportam esses serviços.

Nesta ordem de ideias, o projecto propunha-se alcançar os seguintes resultados objectivos:

1. Elaboração de um protótipo⁷ de metadados com a identificação e definição de um esquema de meta-informação que servisse de modelo a futuros desenvolvimentos e que, neste caso concreto, servisse de base aos metadados a definir na funcionalidade para a interoperabilidade de documentos;
2. Elaboração de uma Macroestrutura Temática (MET)⁸ que estabelecesse uma plataforma de linguagem de classificação transversal e vertical;
3. Elaboração do documento Análise Documental e Técnica de Interoperabilidade com vista à implementação piloto das soluções num grupo restrito de entidades.

De modo a atingir, em tempo, os produtos em causa, os trabalhos foram desenvolvidos em vários sentidos. O Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT) ficou encarregue de elaborar o esquema de metadados para a interoperabilidade, definindo a base teórica do conjunto dos atributos obrigatórios e facultativos; o Grupo de Trabalho (GT), então formalizado com um representante de cada entidade parceira, ficou encarregue de desenvolver a Macro-estrutura classificativa (MET), definindo as funções transversais e comuns das Secretarias-Gerais e, o CEGER, o documento de funcionalidade técnica para a interoperabilidade. Depois de dispor destes produtos, os parceiros referidos

estariam em condições de avançar com o teste-piloto, pondo à prova a evidência dos resultados.

A modernização proposta no projecto PCM, visando a interoperabilidade, incidiu necessariamente em três patamares distintos: organizacional, semântico e tecnológico.

Se tivermos em consideração que “*interoperability means working together – collaboration systems, services and people*”, podemos imaginar a importância da linguagem, “when people work together, they need to communicate and make agreements”? É do ponto de vista da interoperabilidade semântica que a MET – áreas meio, criou uma base fundamental para inter operar, definiu uma linguagem normalizada, única, a ser utilizada na classificação de documentos entre diversas entidades da administração pública central. Quanto a este ponto, o objectivo foi alcançado, a linguagem definida, reconhecida e fixada entre os parceiros possibilita a troca de documentos electrónicos, pelo menos, entre os próprios parceiros. Neste âmbito estão dados os primeiros passos para uma linguagem *standard*, alargada a várias entidades.

O que é a MET-funções meio e como foi construída

Tal como a designação elucidada, a Macroestrutura Temática, a MET, é uma tabela classificativa das funções e subfunções macro, transversais, aquelas que servem de suporte à missão específica e desenvolvida em cada área de actuação de cada ministério, e presentes em todos os ministérios, designadamente nas Secretarias-Gerais, mas podendo ser utilizadas em toda a administração pública.

Esta tabela classificativa foi inicialmente construída num projecto interno, do Ministério das Finanças e foi essa que serviu de base ao trabalho desenvolvido no Grupo de Trabalho do projecto PCM. Desde cedo se compreendeu que as funções que se estavam a definir podiam ser de facto transportadas para toda a administração pública.

A mais valia da MET, resultante do projecto PCM, prende-se com a metodologia e com o trabalho desenvolvido no GT, pois daí resultou uma visão mais ampla da realidade, trazendo novos contributos, alargando a discussão, levando muitas vezes para a própria instituição algumas questões mais específicas, onde foram recolhidos novos contributos, mas sobretudo, compreendendo que o modelo resultante não se aplica apenas aos parceiros mas a toda administração pública.

Uma vez definidas as macrofunções transversais era evidente, que se tornava

imperativo desenvolver a nível interno, de cada parceiro, as macroestruturas das funções específicas com vista à eficácia da interoperabilidade mesmo que só fossem consideradas as entidades envolvidas.

Chegados aqui, é possível identificar os aspectos frágeis do projecto PCM do ponto de vista da interoperabilidade semântica. A MET-funções meio só contempla as funções transversais, as áreas de suporte à actividade principal, afinal aquelas que estavam na base das Secretarias-Gerais.

As MET-funções fim, desejavelmente desenvolvidas pelos parceiros, não só ainda não são uma realidade como enfermam à partida da indefinição de como devem ser construídas!¹⁰ Quando avançamos para a definição das funções fim confrontamo-nos com questões que ultrapassam o âmbito de um ministério ou de outro qualquer, pois acontece que existem funções muitas vezes desempenhadas por vários ministérios, até mesmo de outros não integrados necessariamente nesta plataforma.

O que queremos dizer é que as MET-funções fim desenvolvidas a nível interno não podem ser construídas de modo isolado, sem combinação e coordenação com outras entidades da administração, sob pena de se perder a visão global, ampla e agregada das funções macro da administração pública.

E a questão continua em aberto, como irão ser construídas as MET-funções fim? De modo coordenado, apenas internamente, de costas viradas, só olhando para a sua própria realidade? Ou se, por outro lado, vai existir coordenação. Mas se esta existir, qual a entidade que irá desenvolver essa missão? Porque o objectivo é manter a visão global e criar, de facto, uma linguagem única e comum a ser utilizada na classificação de documentos na administração pública nacional!¹¹

A resposta, para já, está a ser dada pelo Grupo de Trabalho (GT), pois dispõe de conhecimento e pode de algum modo dar continuidade aos trabalhos, nomeadamente na codificação sequencial das funções a introduzir. Contudo, o projecto está a chegar ao fim e com ele também o desempenho do GT, perdendo assim a legitimidade para continuar. Somos levados a concluir que a definição de uma linguagem única a ser utilizada na administração pública, visando a interoperabilidade, pode estar de algum modo comprometida!¹²

A questão centra-se no facto de que uma macroestrutura de classificação de documentos, única para a administração pública, só será efectiva se existir

uma entidade coordenadora que promova o seu desenvolvimento e gestão de modo a incluir, integrar e regular todo o alargamento futuro de outras “macroestruturas”. Mas também, capacidade para envolver outros parceiros e divulgar a MET a toda a administração. Significa ainda que o impacto do projecto no que respeita à interoperabilidade semântica apenas se iniciou e não pode ficar confinado aos parceiros implicados, deve antes extravasar para toda a administração pública.

Parece-nos claro que é necessário legitimidade, autoridade, visão e estratégia para desenvolver uma linguagem comum a ser utilizada num âmbito mais alargado do que só o das entidades envolvidas neste projecto. O trabalho a desenvolver deverá envolver diversos parceiros, os vários ministérios, de modo a participarem com os seus pontos de vista para que daí possa resultar um único documento e, sobretudo, que não se perca a visão integrada das funções da administração pública nacional, só assim, estaremos mais aptos a entrar na corrida da interoperabilidade entre as administrações públicas europeias e efectivar os benefícios do governo electrónico.

NOTAS

¹ Interlocutora da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna no projecto PCM. O artigo foi revisto pela coordenadora do projecto, Dr.ª Céu Sobral e pelo interlocutor do CEGER Eng. José Felício.

² Programa Operacional da Administração Pública, enquadrado no 3.º Quadro Comunitário de Apoio (QCA III).

³ Actualmente Direcção-Geral dos Arquivos.

⁴ Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006 de 21 de Abril de 2006.

⁵ Norma Portuguesa 3003.

⁶ PINA, António João Pires – «Interoperabilidade de plataformas para a Administração Pública Electrónica». In: *A sociedade da informação e a administração pública*. Oeiras: INA, 2006. P. 48.

⁷ Este documento foi elaborado pelo IAN/TT, hoje D GARQ, encontra-se disponível no sítio web <www.iantt.pt> e é designado por MIIP – Meta-Informação para a Interoperabilidade.

⁸ O documento ficou conhecido por MET-funções meio.

⁹ <<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644>>. Documento consultado em 29 de Outubro de 2007.

¹⁰ Ministério da Administração Interna já avançou com o projecto de definição da MET – funções fim e tem sentido dificuldades que se prendem com o facto de estar a avançar sozinho, deixando por resolver algumas questões ou, noutras casos, por encontrar soluções que considera menos boas mas que resultam da ausência de um trabalho alargado a todos os ministérios que permita uma visão integrada.

¹¹ Parece-nos importante divulgar desde já a MET – funções meio para que os organismos que se encontram em fase de aquisição de sistemas de gestão electrónica de documentos, bem como os próprios fornecedores, a possam já utilizar.

¹² Uma vez que as competências relativas à definição das linhas estratégicas e das políticas transversais na administração pública, nomeadamente quanto às regras de interoperabilidade e de acessibilidade, taxonomias... e normalização da informação, passam, no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, a ser desempenhadas pela Agência de Modernização Administrativa, podemos ser levados a pensar que o futuro desenvolvimento das macroestruturas passará a ser da responsabilidade desta entidade?