

Desmaterializar para potenciar a informação em rede: o caso da UCD da CMP¹

Daniela Fernandes, Marta Brandão, Marta Costa

Câmara Municipal do Porto
4000-274 Porto
Tel: 222097000

E-mail: {danielafernandes, martabrandao, martacosta}@cm-porto.pt

RESUMO

A presente comunicação tem por objectivo apresentar a Unidade Central de Digitalização da Câmara Municipal do Porto, um projecto implementado em 2009, sob a responsabilidade do Departamento Municipal de Arquivos, co-financiado no âmbito da candidatura da CMP ao Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) – Por Norte – Eixo Prioritário V – Governança e Capacitação institucional – Sistema de Apoio à Modernização Administrativa (SAMA).

Assim, neste artigo descrever-se-ão, resumidamente, as várias fases de crescimento do projecto, desde o planeamento até à sua consolidação:

- Enunciação dos pressupostos do projecto,
- Definição dos objectivos do projecto e da missão da UCD,
- Enumeração dos impactos esperados para a organização e para o cidadão
- Desenho da arquitectura funcional do sistema e identificação dos seus agentes
- Apresentação de resultados
- A UCD e o Sistema de Gestão da Qualidade

ABSTRACT

This article presents the Project “UCD – Central Unit of Dematerialization” of Oporto City Hall, this project was implemented the previous year, 2009, in the context of other project called “Simplex Autárquico” (Public Administration Modernization). It was financed by QREN/SAMA, under the responsibility of the Archives CityHall Department.

In this article, we describe all the project phases, since planning until implantation; we have considered the following steps:

- Assumptions of the project
- Goals and mission statement of UCD
- Impacts for the organization and citizen
- System Functional Architecture and stakeholders
- Results
- UCD and the Quality Management System

PALAVRAS-CHAVE: Digitalização; Unidade Central de Digitalização; Desmaterialização; Metadados;

INTRODUÇÃO

O projecto da Unidade Central de Digitalização surgiu para dar resposta à intenção de desmaterializar alguns processos da CMP, no âmbito dos desafios propostos pelo *Simplex Autárquico - Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa* e das exigências legais surgidas para a área do urbanismo.

Da mesma forma permitiu dar continuidade, de forma mais intensa, ao processo de reorganização da gestão da informação administrativa da Câmara Municipal do Porto. Processo esse que passou a ser uma prioridade, nomeadamente, depois da análise do mapeamento dos processos mais importantes da CMP e da filtragem das respostas às solicitações dos munícipes, realizados para a criação do Gabinete do Município, que tornou mais explícita a estrutura do sistema e suas entropias, localizando diversos pontos críticos do procedimento administrativo.

Em paralelo, a Direcção Municipal de Urbanismo iniciou um projecto de reestruturação dos seus serviços para dar resposta à obrigatoriedade de articulação com o Portal do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, o que levou à elaboração de um conjunto de requisitos para o desenvolvimento de uma aplicação informática destinada a controlar os processos de licenciamento urbanístico (SIURB) em ambiente exclusivamente digital. Desta iniciativa resultou a necessidade de proceder à desmaterialização não só dos procedimentos e das formas de trabalho, mas também dos documentos.

A concretização desta medida foi ainda reforçada quando Câmara Municipal do Porto, no âmbito do *Simplex Autárquico*, se comprometeu com um conjunto alargado de Medidas, todas concretizadas a 100% até Julho de 2009, entre as quais destacamos as duas, que só poderiam ser cumpridas com a criação da UCD, a saber: Medida IS04 - *Licenciamento Urbanístico Digital* e a Medida PT04 - *Disponibilização de Certidões para efeitos de IMI na “Hora”*.

Relativamente à medida IS04, esta visou possibilitar a CMP de implementar um procedimento de Licenciamento urbanístico totalmente digital, independentemente da forma como o município entrega o seu processo de licenciamento de obras de edificação, operações de loteamento, obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos. Assim, foram desenvolvidas infra-estruturas tecnológicas para permitir a recepção em suporte digital, e criada a UCD para proceder à desmaterialização de processos recebidos em papel. Além do mais, a medida deu cumprimento às alterações introduzidas pela Lei nº 60/2007 no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, prevendo igualmente a inclusão de um sistema de notificações de alteração de estado dos processos de licenciamento, via SMS, e-mail, Web ou outro.

A medida PT04 - *Disponibilização de Certidões para efeitos de IMI na “Hora”*, teve por objectivo desmaterializar progressivamente o procedimento de reprodução autenticada de plantas para efeitos de IMI, partindo da digitalização sistemática da série

documental: *Processos de Licenças de obras particulares* à guarda do DMA, a fim de viabilizar que os segundos pedidos de certidão para o mesmo imóvel pudessem ser emitidos na “hora”.

Neste contexto nasceu o actual projecto, tendo ficado assente que o Departamento Municipal de Arquivos (DMA) – por ser o serviço que conserva os processos findos e que dispõe de competências especializadas sobre gestão da informação – fosse o serviço responsável pela Unidade Central de Digitalização.

PRESSUPOSTOS DO PROJECTO

Do lado da CMP

A intenção de desmaterializar os processos determinou que o grande desafio passasse a ser, partindo da realidade actual, a criação de um modelo de gestão integrada da informação, que respondesse com eficácia às necessidades do sistema administrativo, a começar pelos serviços de Urbanismo. Nesse sentido a Direcção Municipal de Sistemas de Informação (DMSI) procurou desde logo promover a interoperabilidade das aplicações informáticas de base (DocInPorto e GISA - Gestão Integrada de Sistemas de Arquivo)

A adopção do GISA como ferramenta para responder à gestão integrada da informação arquivística, seguindo parâmetros internacionais, não só no departamento mas em todo o universo da CMP, permitiu para a normalização e qualidade da informação administrativa.

Do lado das Boas Práticas

A estruturação da UCD teve como referencial prioritário a experiência pioneira levada a cabo pelo Arquivo Distrital do Porto com o DIGITARQ e o projecto RODA daí derivado, que hoje está a ser desenvolvido pela Direcção Geral de Arquivos.

Igualmente importante foi o contributo prestado pela Divisão de Gestão de Arquivos da Câmara Municipal de Lisboa, que desde cedo partilhou connosco a sua experiência adquirida na criação da sua própria unidade de digitalização.

OBJECTIVOS DO PROJECTO

a) Criar um modelo para a futura desmaterialização dos processos de gestão administrativa

- b) Criar um repositório de documentos digitais
- c) Implementar o modelo, aplicando-o prioritariamente aos processos de licenciamento da DMU
- d) Definir uma estratégia de crescimento do programa de digitalização de documentos e de desmaterialização dos processos
- e) Dinamizar a cooperação técnica entre serviços estratégicos da Câmara, no âmbito da gestão da informação
- f) Promover soluções de interoperabilidade das aplicações informáticas de base, no âmbito da gestão da informação
- g) Introduzir normas de gestão de metadados e de preservação digital
- h) Lançar as bases, em termos seguros e de acordo com normas internacionais, para a futura constituição dum verdadeiro arquivo electrónico, ao serviço da Administração Municipal

COMPETÊNCIAS DA UCD

- a) Digitalizar e identificar os documentos relevantes para a actividade administrativa da CMP
- b) Integrar e/ou produzir a meta-informação necessária à gestão do arquivo electrónico
- c) Cooperar directamente com o Gabinete do Município (GM), dando andamento ao expediente considerado prioritário para a gestão administrativa da Câmara, notadamente no que concerne à desmaterialização dos processos de gestão urbanística
- d) Cooperar com a Direcção Municipal de Sistemas da Informação (DMSI), na criação de um repositório de imagens digitais, respeitando os princípios e normas internacionais em termos de gestão de arquivos electrónicos

PRINCIPAIS IMPACTOS No Cidadão

- Acesso à informação mais rápida, fiável e completa
- Possibilidade de consulta on-line, de dados sobre os respectivos processos administrativos
- Encurtamento dos prazos de resposta: despachos, cópias, certidões, etc.

- Facilidade de obtenção de informações sobre eventuais antecedentes (administrativos ou técnicos) relativos a edificações urbanas

- Alteração da imagem sobre a qualidade dos serviços prestados pelo Município: inovação, rapidez, fiabilidade, segurança

Na Organização

- Aperfeiçoamento das regras de gestão documental

- Maior garantia de fiabilidade dos dados e rigor administrativo

- Melhoria das condições de acesso: rapidez de consulta, acesso descentralizado, controlo das permissões

- Reorganização da metodologia de trabalho na DMU: introdução de um workflow (SIURB), associado à desmaterialização dos processos na sua fase activa, possibilidade de consulta de acesso remoto aos antecedentes dos processos, exigência de maior rigor na gestão dos conteúdos e no controlo dos prazos

- Maior segurança na relação com o Município: conhecimento da situação dos processos, maior facilidade na prestação de informações

- Estreitamento da cooperação entre serviços: Direcção Municipal de Sistemas de Informação, Departamento Municipal de Arquivos, Gabinete do Município e Direcções Municipais

- Lançamento das bases do futuro Arquivo Electrónico: criação do modelo, desenvolvimento da estrutura, dotação de meios, aquisição de conhecimentos e experiência

No Departamento de Arquivos

- Aperfeiçoamento da estrutura orgânica e funcional

- Qualificação e rejuvenescimento do corpo técnico

- Aquisição de conhecimentos sobre arquivo electrónico

- Focalização do serviço no contexto da produção documental

- Contribuição para a profilaxia da informação administrativa
- Melhor preservação dos documentos originais
- Redução do número de requisições para a saída dos processos
- Diminuição da sobrecarga de conferências (folha a folha)

ARQUITECTURA FUNCIONAL DO SISTEMA

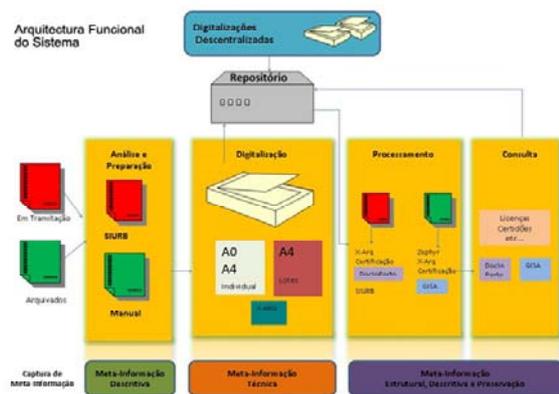


Figura 1 Arquitectura Funcional do Sistema

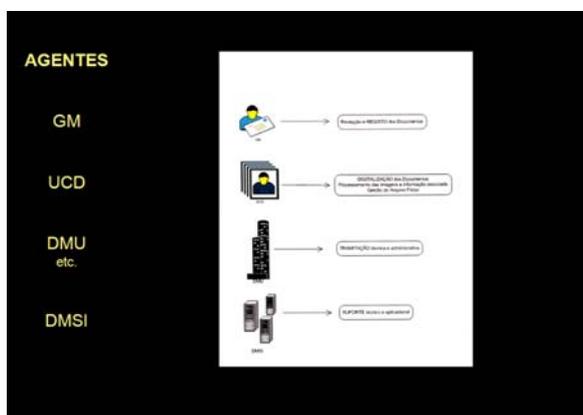


Figura 2 Agentes no Processo de Desmaterialização APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Neste momento a UCD tem quatro grandes “clientes”:

- 1- Licenciamento Urbanístico Digital: SAMA / SIMPLEX AUTÁRQUICO - Gestores dos Processos (DMU)
- 2- Certidões e cópias autenticadas: requerimentos e pedidos de “IMI na Hora” e “Casa Pronta” – SIMPLEX AUTÁRQUICO, etc. - Gestores dos Processos (DMU e DMA)

- 3- Consulta de antecedentes administrativos - Gestores dos Processos (DMU e outras Unidades Orgânicas)
- 4- Investigação (urbanística, jurídica, sociológica, histórica, etc.) - Municípes, técnicos, investigadores, etc.

A UCD EM NÚMEROS Recursos Humanos

Neste momento a UCD conta com o apoio de **10 colaboradores**, dos quais 50% são assistentes técnicos (técnicos profissionais de arquivo), logo seguidos pelos 4 assistentes operacionais que desempenham tarefas com alguma responsabilidade: digitalização, movimentação, foliação, etc. O único técnico superior é o responsável de sector.

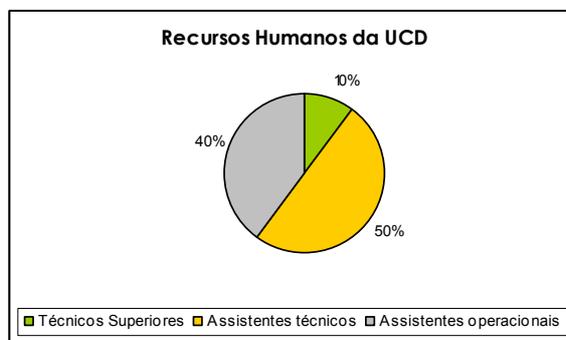


Gráfico 1

Digitalizações

A UCD tinha como objectivo para o ano de 2009, segundo o planeado na medida SAMA, atingir as 160000 digitalizações, meta não só cumprida, como ultrapassada com os 161668 documentos digitalizados. Este valor foi resultado do trabalho desenvolvido em três vertentes distintas: na desmaterialização de processos de Licenciamento Urbanístico Digital (LUD), na digitalização de Licenças de Obras arquivadas (LO antigas) e na digitalização de outra documentação variada, a pedido de algumas unidades orgânicas da CMP. Porém, a sua distribuição relativa mostra que o Licenciamento Urbanístico Digital e a digitalização de Licenças Obras antigas “consomem” quase os 100% de imagens produzidas, numa proporção entre si muito próxima.

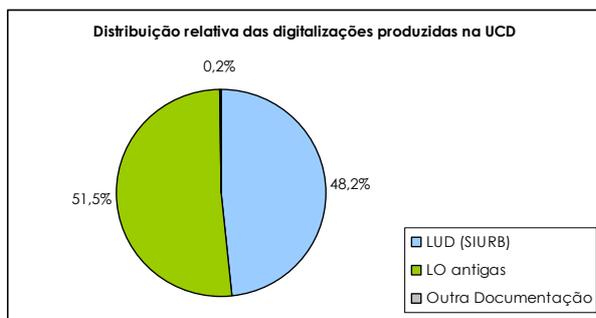


Gráfico 2

Desmaterialização de Processos de Licenciamento Urbanístico (Siurb)

A desmaterialização de procedimentos administrativos, nomeadamente, o *Licenciamento Urbanístico Digital* arrancou em Fevereiro de 2009, com a entrada em produção da aplicação SIURB. Neste momento as digitalizações da UCD para este objectivo correspondem a **48,2%** do total digitalizado por este sector, num total de 3080 processos.

	Nº PROC.	Nº DIG.	Tpo (min/pag)
LUD (SIURB)	3080	78001	0,7
LO antigas	1590	83296	0,9
Outra Documentação		371	0,97
Valores totais	4670	161668	0,86

Tabela 1

Desmaterialização de Licenças de Obras antigas

Relativamente à digitalização sistemática de Licenças de obras antigas, à guarda da DMA, o critério seleccionado foi o dos pedidos de certidões e cópias autenticadas, entrados no Gabinete do Município, enquadrado na medida Simplex PT04 *Disponibilização de Certidões para efeitos de IMI na "Hora*.

TEMPO (meses de prod.)	Nº LO Digitalizadas	Nº LO Reutilizadas	% de Reutilização
3	376	23	6,1
4	574	57	9,9
5	731	75	10,3
6	808	94	11,6
7	928	146	15,7
8	973	183	18,8
9	1184	194	16,4
10	1521	245	16,1
11	1590	262	16,5

Tabela 2

De facto, este critério já permitiu que, em 11 meses de trabalho, a percentagem de reutilização já atingisse os **18,8%**, o que quer dizer há uma evidente utilização dos objectos digitais como substitutos de documentação física.

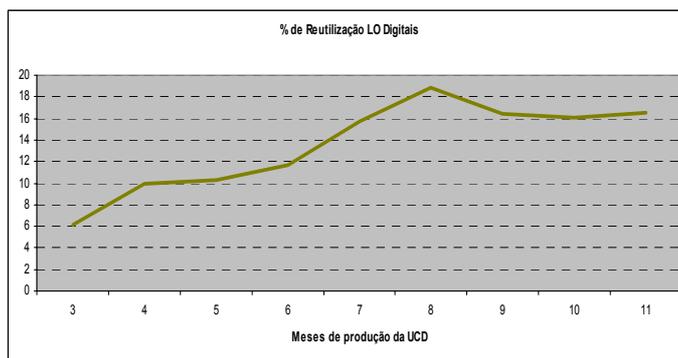


Gráfico 3

Reflexos de Desmaterialização

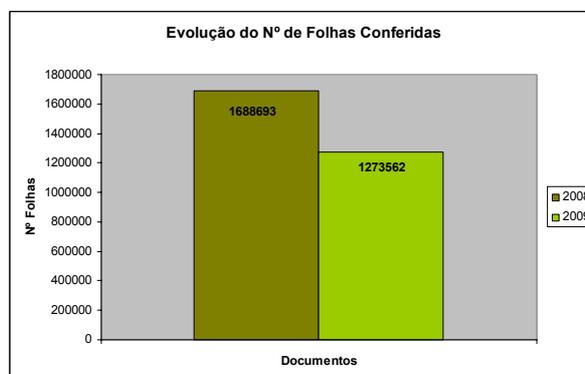


Gráfico 4

Comparativamente a 2008 no ano de 2009 verificou-se uma redução de aproximadamente 25% do número de folhas conferidas, menos 415131 folhas. (gráfico 4) Este

valor representa praticamente 200 horas de trabalho economizadas. (gráfico 5)

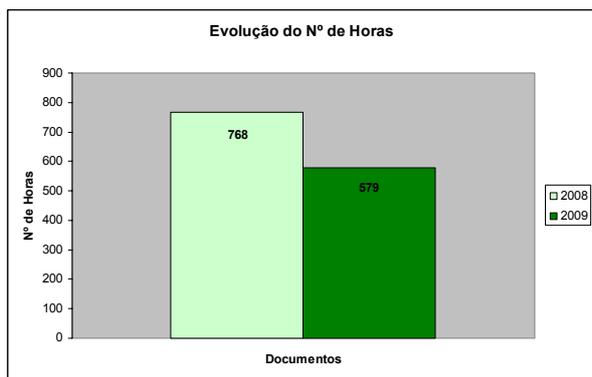


Gráfico 5

Evolução dos pedidos de consulta dos Processos Siurb

Apesar do esforço para implementação do processo urbanístico de forma desmaterializada, os pedidos de consulta dos processos físicos alvo de digitalização, por parte dos gestores do Siurb foi uma realidade que se veio verificar mais ou menos um mês depois da entrada em produção.

Para esta situação contribuiu a falta inicial de equipamento informáticos capazes de leitura de plantas e a normal adaptação à mudança por parte dos colaboradores da DMU de aceitarem as “imagens” assinadas digitalmente como substitutas do papel.

Apesar de o período de tempo analisado não ser significativo em termos estatísticos temos verificado que a tendência é de diminuição (linha preto no gráfico).

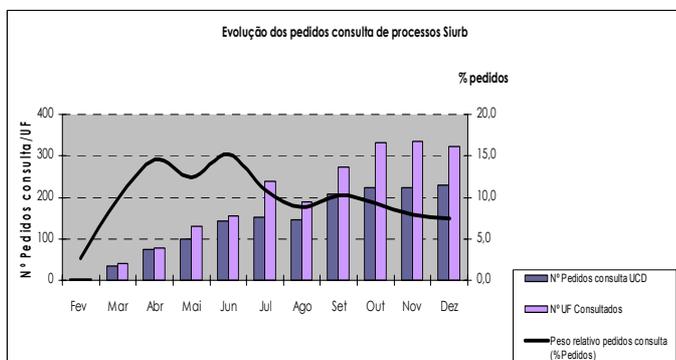


Gráfico 6 Consulta Processos Siurb

TEMPO	Nº Pedidos consulta UCD	Nº UF Consultados	Nº Proc. Siurb Entrados	Nº Proc. Siurb Cumulativos	Peso relativo pedidos consulta (% Pedidos)
Fev	2	2	74	74	2,7
Mar	33	39	265	339	9,7
Abr	75	77	176	515	14,6
Mai	99	130	282	797	12,4
Jun	142	155	314	935	15,2
Jul	152	240	289	1400	10,9
Ago	146	188	246	1646	8,9
Set	209	272	392	2038	10,3
Out	223	332	350	2388	9,3
Nov	222	334	432	2820	7,9
Dez	231	322	260	3080	7,5

Tabela 3

A UCD e o Sistema de Gestão da Qualidade

A implementação do Sistema de Gestão da Qualidade no DMA, entre Julho de 2005 e Julho de 2006, resultou do reconhecimento claro da transversalidade das funções deste departamento na estrutura administrativa da Autarquia.

De facto, o departamento tem dado apoio directo aos serviços administrativos do município, desempenhando um papel activo no delinear das regras de produção documental, na desmaterialização de processos e na gestão do subsistema de arquivo electrónico. As actividades do Arquivo Municipal são, assim, muito diversificadas: gestão de incorporações, avaliação documental, descrição arquivística, criação de instrumentos de recuperação da informação, higienização, reprodução, digitalização e restauro de documentos, resposta a investigadores e munícipes nas suas requisições e pedidos de pesquisa, desenvolvimento de iniciativas de extensão cultural e educativa.

Estamos certos que o processo de certificação na qualidade foi e é um instrumento catalisador para a modernização administrativa, sendo prova disso a responsabilidade atribuída ao departamento para concretização de medidas de

simplificação/desmaterialização procedimental, que culminaram com a criação da Unidade Central de Digitalização

Ambos os projectos (SGQ e UCD) têm revelado um elevado potencial de replicação, através dos contactos já efectuados e de manifestações do interesse de entidades externas, para conhecer os projectos.

Conclusão

Os resultados obtidos ao final de um ano de produção indicam que o balanço deste projecto é bastante positivo. São notórias as melhorias verificadas quer ao nível da tramitação dos processos de licenciamento urbanístico, que se tornaram mais céleres e transparentes, quer ao nível do acesso aos processos de Licenças de Obras à guarda da Divisão Municipal de Arquivo Geral, que se tornou mais ágil ao deixar de depender da consulta dos originais em papel.

Assim, no Arquivo Geral verificou-se uma clara redução do movimento de originais em papel, que permitiu não só a melhoria da conservação dos exemplares, como na respectiva diminuição do número de folhas conferidas, numa poupança final de 189 horas de trabalho dedicadas a esta tarefa.

Paralelamente, foi possível dar cumprimento à *Emissão de Certidões de IMI na Hora* e responder ao protocolo *Casa Pronta*, estabelecido entre a Câmara Municipal do Porto e o Instituto Registos e Notariado, através das imagens produzidas na Unidade Central de Digitalização.

Neste momento prepara-se o desenvolvimento da integração dos objectos digitais no futuro Arquivo Electrónico da Câmara Municipal do Porto

REFERÊNCIAS

REAL, Manuel Luís – Unidade Central de Digitalização: Documento Orientador para a sua criação. Porto, 2007.

FERNANDES, Daniela; BRANDÃO, Marta; COSTA, Marta – Unidade Central de Digitalização: Relatório de Actividades – 2009.01 a 2009.04. Porto, 2009.

¹ Projecto co-financiado no âmbito da candidatura da CMP ao Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) – Por Norte – Eixo Prioritário V – Governação e Capacitação institucional – Sistema de Apoio à Modernização Administrativa (SAMA)”.