

# O desafio da interoperabilidade na gestão dos arquivos da Administração: propostas do órgão de coordenação nacional de arquivos

*Alexandra Lourenço*

Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas  
Al. da Universidade  
1649-010 Lisboa  
Tel: 217811500  
E-mail: alexandra.lourenco@dgarq.gov.pt

*Pedro Penteado*

Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas  
Al. da Universidade  
1649-010 Lisboa  
Tel: 217811500  
E-mail: pedro.penteado@dgarq.gov.pt

*Cecília Henriques*

Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas  
Al. da Universidade  
1649-010 Lisboa  
Tel: 217811500  
E-mail: cecilia.henriques@dgarq.gov.pt

## RESUMO

Apresentação do Programa “Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica” (PAEIS), liderado pela Direcção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB), gerido na base de um modelo cooperativo de entidades aderentes, e principalmente da sua Macroestrutura Funcional. O PAEIS promove a produção de referenciais e instrumentos destinados a facilitar as práticas de interoperabilidade semântica na gestão da informação de arquivo na Administração Pública e nas entidades com quem esta se relaciona e executem funções de Estado.

Com esta comunicação pretende-se, nuclearmente:

- sensibilizar a comunidade arquivística para o imperativo de atender a valores de interoperabilidade nas soluções de gestão de arquivos;
- divulgar o PAEIS, tendo em vista alargar a sua base de aderentes;
- apresentar um dos instrumentos inerentes ao PAEIS - a Macroestrutura Funcional (MEF), explorando em detalhe o processo da sua elaboração e as suas vantagens.

Pretende-se ainda, acessoriamente, incentivar a adoção de modelos de trabalho cooperativo no domínio da gestão da informação e documentação, bem como promover a discussão sobre os limites da normalização, nomeadamente, na construção de ferramentas de apoio à gestão de sistemas de arquivo ativos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Interoperabilidade, arquivo, metainformação, classificação, macroestrutura funcional, cooperação, normalização.

## 1. O NOVO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A PROMOÇÃO DA INTEROPERABILIDADE

A interoperabilidade tornou-se uma palavra-chave na Administração Pública portuguesa, particularmente nos serviços que promovem centralmente o governo eletrónico ou lideram a implementação de soluções de modernização administrativa.

Seja com motivações de contenção da despesa, de simplificação e celeridade de processos, de controlo, ou até de reforço da transparência da Administração, o caminho que estamos a percorrer não é propício à persistência de modelos de gestão da informação fechados sobre o estrito universo de uma organização. A integração dos sistemas de informação – cuja manifestação prática mais óbvia está talvez na utilização de plataformas comuns na tramitação de certos processos administrativos, fiscais e judiciais – está associada a uma mudança estrutural na forma de

encarar a Administração, cada vez mais perspectivada como um sistema prestador de serviços aos cidadãos e às empresas, e já não como um conjunto de organismos com missões específicas desligadas. Há uns anos atrás, quando o conceito de 'sociedade da informação' chegou à Administração Pública, pedia-se a cada organismo que adotasse ferramentas TIC nos seus processos de trabalho, que digitalizasse os seus documentos, que generalizasse o uso do correio eletrónico nas suas comunicações; hoje vai-se mais longe, exige-se a cada organismo que adira a plataformas comuns e/ou que subscreva sistemas de informação capazes de comunicar com outros sistemas, no espaço e no tempo – sistemas de informação interoperáveis.

Na realidade, este novo enquadramento foi compreendido, desde há quase duas décadas, pela União Europeia (UE), que tem estabelecido como prioridade política a interoperabilidade entre as diversas administrações públicas e os seus serviços eletrónicos. Para o efeito, tem procurado desenvolver legislação, políticas, estratégicas, programas, documentos orientadores e instrumentos que promovam a implementação generalizada de mecanismos de interoperabilidade entre estas. Uma das orientações estratégicas mais referenciadas é a Decisão n.º 922/2009/EC do Parlamento Europeu e do Conselho: "Soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias". No documento, define-se "interoperabilidade", como a "capacidade de organizações díspares e diversas interagirem com vista à consecução de objectivos comuns com benefícios mútuos, definidos de comum acordo e implicando a partilha de informações e conhecimentos entre as organizações, no âmbito dos processos administrativos a que dão apoio, mediante o intercâmbio de dados entre os respectivos sistemas TIC". Estabelece-se a criação, para o período entre 2010 e 2015, de um programa destinado a fornecer a soluções comuns e partilhadas que facilitem a interoperabilidade entre as administrações públicas europeias, incluindo as administrações públicas locais e regionais e as instituições e os organismos comunitários. Foi nesse contexto que surgiu o Programa ISA – "Interoperability Solutions for European Public Administrations", que sucedeu aos anteriores Programas IDA e IDABC. Merece ainda destaque a COM(2010) 744, de 16 de dezembro, uma Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho e a outras entidades, intitulada "Para a interoperabilidade dos serviços públicos europeus". Esta apresenta a Estratégia Europeia para a Interoperabilidade (EEI) e o Quadro Europeu de Interoperabilidade (QEI) que deve ser tido em conta pelos estados membros da UE e pelas suas diferentes Administrações na estruturação de serviços públicos. O QEI estabelece os 12 princípios básicos que resumem as expectativas dos diferentes stakeholders para a disponibilização dos referidos serviços. Entre eles contam-se o desenho dos serviços centrado no utilizador (serviço amigável, multicanal, com ponto único de contacto, fornecimento único de informação, etc), a segurança e privacidade/confidencialidade em torno dos dados dos cidadãos e das empresas, a transparência e a abertura das administrações para a partilha e

reutilização da informação e a conservação destas em condições de legibilidade, fiabilidade e integralidade. A COM(2010) 744 estabelece ainda um modelo conceptual e define 4 níveis de interoperabilidade que devem merecer atenção a quando da criação dos serviços públicos europeus: interoperabilidade jurídica, organizacional, semântica e técnica.

## 2. O PROGRAMA "ADMINISTRAÇÃO ELETRÓNICA E INTEROPERABILIDADE SEMÂNTICA"

O cumprimento de objetivos de interoperabilidade reclama um esforço de concertação em todos estes domínios. É, contudo, no domínio semântico, que se refere ao significado preciso das informações intercambiadas que é mantido e reconhecido por todas as partes envolvidas numa troca informacional, que o órgão de coordenação nacional dos arquivos – a Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB) encontra o seu espaço preferencial de atuação. Merece destaque, a este nível, o seu Programa "Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica" (PAEIS), criado ainda no tempo da entidade antecessora – a Direção-Geral de Arquivos (DGARQ), e que tem como principal objetivo geral contribuir para o desenvolvimento da Administração Eletrónica através do fomento e implementação da interoperabilidade semântica na Administração Pública (AP) e nas entidades públicas com que esta se relaciona e executem funções de Estado.

Com efeito, o PAEIS foi estruturado já este ano sobre um conjunto de projetos que a DGARQ vinha desenvolvendo desde 2007, focalizados na construção de instrumentos de apoio a uma gestão integrada de documentos no universo da Administração Pública.

O primeiro projeto nesta linha de orientação específica, designado *MIP: metainformação para a interoperabilidade*, foi concretizado logo em 2007, com a definição de um perfil de metainformação para recursos de informação. O MIP resultou da análise de diversos esquemas de metainformação pré-existentes, interpretados e reduzidos a um núcleo base de elementos aceites e aplicáveis por diferentes serviços de informação (arquivos, bibliotecas/centros de documentação e mesmo serviços museológicos), tendo em vista assegurar suficiente informação descritiva para um reconhecimento uniforme do recurso, em condições facilitadoras a sua eventual operatividade probatória.

A adoção deste esquema pela Administração é um passo importante mas não suficiente para sedimentar uma efetiva solução de interoperabilidade, sobretudo quando se pretende obter uma vantagem acrescida de reutilização transversal do recurso sem ser necessário recorrer a descrição adicional do mesmo. Para tanto, importa que os elementos que descrevem o recurso sejam não apenas comuns, mas também que mantenham um significado equivalente para as partes envolvidas na transação. Por outras palavras, querendo o órgão de coordenação nacional dos arquivos oferecer soluções de interoperabilidade semântica, não lhe chega definir um esquema de metainformação, é necessário que apresente igualmente propostas para a harmonização de valores nos elementos de metainformação.

Para dar resposta a esta preocupação a DGARQ iniciou, ainda em 2007, um outro projeto, designado *MEF: macroestrutura funcional*, focalizado na normalização de valores para os elementos que identificam os recursos de informação, nomeadamente no que respeita ao subelemento ‘código de classificação’. A opção pela normalização deste elemento decorreu da importância que lhe é atribuída, não só para efeitos de troca de informação entre serviços, mas também para efeitos de gestão da informação no setor público, incluindo o processo de avaliação arquivística.

Neste contexto, o PAEIS, nova designação do anterior Programa “Governo eletrónico e interoperabilidade”, definiu como principais objetivos específicos:

1) O desenvolvimento e gestão da MEF - *Macroestrutura Funcional*, dos instrumentos de apoio e outros documentos técnicos necessárias à sua boa utilização;

2) A gestão e atualização do MIP - *Metainformação para a Interoperabilidade*.

O Programa aposta, nesta fase, na adesão voluntária dos organismos da Administração Central do Estado, abrindo desde já a possibilidade de agregar outras entidades públicas. Para este ano está prevista a possibilidade de adesão dos organismos da Administração Local, após aprovação e publicação da extensão MEF/2012 que, como adiante referiremos, se aplicará também a este universo.

As entidades aderentes têm, entre outras, as seguintes obrigações:

a) Aplicar o MIP e a MEF no sistema de arquivo que utilizam, no prazo de 2 anos após a sua agregação;

b) Seguir integralmente as regras e propostas da MEF para a representação das funções de Estado (1.º e 2.º nível) na elaboração dos instrumentos de gestão de documentos de arquivo que venham a adotar (ex.: plano de classificação, tabela de seleção, plano de segurança e acessos);

c) Contribuir ativamente para o desenvolvimento do Programa através da promoção, implementação e participação no processo de melhoria dos seus instrumentos.

As entidades aderentes possuem ainda diversos direitos, entre os quais a participação nas estruturas de gestão do Programa e o acesso a produtos e serviços inerentes ao mesmo (ex.: consultoria, formação, workshops, etc).

### **3. PARA UMA “ANATOMIA” DA MACROESTRUTURA FUNCIONAL**

A construção da MEF, sobre a qual nos debruçaremos seguidamente mais em detalhe, foi um processo complexo e demorado, pela dimensão do universo que se quis representar (toda a Administração Central do Estado), pela quantidade de organismos ativamente envolvidos (179), e mesmo por o projeto ter atravessado duas reformas da Administração (PRACE e PREMAC). Mas a principal dificuldade estava contida no próprio enunciado do projeto: criar uma macroestrutura de classificação, de utilização transversal pela Administração para o desenvolvimento de planos de classificação, guiada por objetivos estruturais de promoção da interoperabilidade. Sendo um projeto

inovador no quadro nacional e mesmo internacional, obrigou à definição de uma metodologia e de um ponto de vista absolutamente distintos das práticas mais habituais de desenvolvimento de estruturas de classificação, com base num conjunto de premissas.

#### **Premissas do projeto**

1. Desenvolver e aplicar um esquema de classificação é um processo de modelação da realidade.

A atividade humana é mais imprevisível e criativa e a realidade é mais complexa e articulada do que qualquer estrutura hierárquica representativa de funções.

2. Entendimento do esquema de classificação enquanto:

– Elemento essencial para instituir a ordem original, define a ligação entre os documentos, tal como referido na ISO 15489: 2001 *Information and documentation – Records management* (que corresponde à NP 4438), em que se reconhece que a classificação estabelece “linkages between individual records which accumulate to provide a continuous record of activity”. Constitui o elemento base para a representação e identificação do contexto de produção, determinante para a garantia do valor evidencial;

– Instrumento estruturante para a gestão arquivística, integrado e articulado com os demais instrumentos, nomeadamente ao nível das decisões da avaliação (afetação de prazos de conservação e de destinos finais), da preservação e dos privilégios de acesso (classificação de segurança dos documentos, procedimentos de controlo de acessos, entre outros);

– Meio para a recuperação da informação. Todavia, no contexto tecnológico atual, esta não é a sua principal finalidade; a coexistência de múltiplas formas de acesso propícia uma rutura com a visão linear de uma única chave de acesso ou de um único sistema de pesquisa. Não significa que a utilização do plano de classificação para a recuperação não seja importante, apenas não é entendida como o cerne para a sua construção. Parte-se do princípio que existem formas complementares para a recuperação.

– Instrumento de aplicação prospetiva.

3. Entendimento do documento / informação de arquivo enquanto:

– Documento produzido ou recebido e intencionalmente conservado a título probatório e/ou informativo por uma entidade pública ou privada no cumprimento das suas obrigações legais e

- na condução das suas atividades. Compreende conteúdo, contexto e estrutura suficientes para constituir evidência dessas atividades. É independente de data, forma ou suporte material. Deve ser dotado de atributos de autenticidade, fidedignidade, integridade. Estes atributos e o acesso continuado ao longo do tempo são assegurados pelo sistema de arquivo em que os documentos de arquivo se inserem.
- Pode revestir a forma de informação transacionada (pergunta/resposta ou iniciativa/ instrução/ decisão) ou de registo informacional.
  - A criação de um documento pode ser um ato deliberado (ainda que seja a mera colocação de um dedo num ecrã, produzindo-se em consequência n registos) ou uma mera reação automática a uma situação (ex.: registo despoletado pela passagem de um automóvel a mais de 50Km por um radar de controlo de velocidade)
  - O crescimento do número e da aplicação dos sistemas de informação eletrónica (electronic business systems) e repositórios, de formas (drafts, dados, fotos...), de mídias (áudio, vídeo, web..) implica uma clara identificação do que é o documento de arquivo.
  - Todos os documentos de arquivo devem ser classificados, como ato deliberado ou como assunção de um atributo supra estabelecido.

### **Metodologia de desenvolvimento da MEF**

Desde o início, o projeto assumiu três características: abordagem pragmática, trabalho colaborativo com envolvimento dos stakeholders, desenvolvimento incremental. Até ao presente, decorreram três fases (LOURENÇO *et al.*, 2011):

1ª fase: Construção progressiva do produto através dos contributos dos aderentes (2005-2010).

Problemas:

- Órgão coordenador refém do reconhecimento da bondade do projeto pelos organismos da Administração;
- Indefinição da data de conclusão do projeto;
- Ausência de uma visão transversal, que se traduzia em avanços e recuos na definição das classes.

2ª fase: Abordagem global da Administração para a recolha de contributos (2011).

- Circunscrição, por razões pragmáticas, à Administração Central do Estado (ACE);

- Identificação e caracterização de processos de negócio da ACE como elemento fundamental para a construção da MEF, através do desenvolvimento de um subprojeto específico;
- Modelo de trabalho colaborativo que envolveu 179 organismos da ACE no referido subprojeto, durante o ano de 2011;
- Participação de especialistas;
- Resultados: MEF v.1, publicada no final desse ano.

3ª fase: Extensão da MEF, por iniciativa externa à DGARQ, à Administração Local (2012).

- Constituição de um grupo de trabalho formado por representantes dos Municípios de Cascais, Lisboa, Lourinhã, Oeiras, Santarém, Sintra, Torres Vedras e dos Serviços Municipalizados de Oeiras-Amadora, tendo como membro observador a Rede de Arquivos do Algarve;
- Previsível nova versão da MEF no final de 2012 para acolhimento das propostas resultantes do alargamento orgânico-funcional à Administração Local.

### **A classificação funcional**

Definido o objetivo do projeto, estabelecidas as premissas, reequacionada a metodologia de desenvolvimento, questionou-se a forma que permitiria alcançar o valor maior deste empreendimento: a interoperabilidade na troca de informações entre a Administração.

Equacionou-se a adoção de um sistema de classificação funcional em detrimento de uma abordagem temático-orgânica. Atendeu-se ao facto de ser o sistema recomendado nos normativos internacionais e nacionais, sendo comumente reconhecida a estabilidade da função em detrimento da instabilidade orgânica. São exemplos de modelos veiculados por entidades coordenadoras: DIRKS (National Archives of Australia, 2001), Business classification scheme design (National Archives of UK, 2003), BASC (Library and Archives Canada, 2006), Quebec government's activities & processes thesaurus (Gouvernement du Québec, 2005). Considerou-se que é o sistema cujas características são as que melhor:

- transmitem o contexto de produção documental/informacional;
- estabelecem a ponte com o processo de avaliação, garantindo a integração da gestão documental;
- correspondem a uma abordagem supra institucional;
- garantem uma interpretação unívoca do que a Administração faz, independentemente da natureza de cada participação num qualquer processo de negócio, ou das motivações específicas de cada organismo participante.

Primeiras constatações:

1. Múltiplas definições para o termo “função”;
2. Nalgumas abordagens defende-se os princípios funcionais, mas representam-se (no nosso entendimento) os domínios de negócio, causando alguma confusão entre a perspetiva funcional e a temática, como nos casos seguintes:

Thésaurus de l'activité gouvernementale 2005, Québec	Government Category List (GCL) 2001, Grande-Bretagne	Index idéologique normalisé 2001, Canada	Australian Governments' Interactive Functions (AGIFT, 2001)
Ressources naturelles, agriculture, environnement	Agriculture, environment and natural resources	Agriculture Nature et environnement	Environment Primary industries Resources
Économie, finances et industrie	Business and industry Economics and finance	Économie et industrie Transport	Business management Finance management Civic infrastructure Maritime services Trade Transport
Loi, justice et droit	Crime, law, justice and rights	Droit	Justice administration Security
Éducation, emploi et sciences	Education and employment Science, technology and innovation	Éducation et formation Travail et emploi Sciences et technologie	Education and training Workplace management Science
Gouvernance, politique et administration publique	Government, politics and public administration International affairs and defence	Gouvernement et vie politique	Governance International relations Defence
Santé	Health, nutrition and care	Santé et sécurité	Health care
Information, culture, communications	Information and communication	Information et communication Langue et linguistique Arts, musique, littérature Histoire et archéologie	Communications Cultural affairs
Tourisme et loisirs	Leisure, recreation and travel	Société et culture Histoire et science militaire	Sports and recreation Tourism
Soutien aux personnes, familles et communautés	People, communities and living	Personnes	Community services Immigration

### 1. Quadro comparativo

Fonte: *Thésaurus de l'activité gouvernementale. Vocabulaire des domaines.*

Não sendo consensual o entendimento do que é a classificação funcional, nem do que, neste contexto, é uma função, procurou-se estabelecer alguns pressupostos básicos para o desenvolvimento do trabalho.

As primeiras respostas à questão “o que é uma função?” foram dadas pela negativa: uma função não é a representação de um domínio de intervenção.

Para buscar o conceito chave para definição de “função” centramo-nos na ação (“o que se faz”) em detrimento da finalidade (“para que serve”).

Procurou-se não confundir função (“o que se faz”, ex: supervisão) com missão (mais perto da finalidade, ex: promover a igualdade entre homens e mulheres) ou com domínio de intervenção (mais perto do objeto ou área sobre que recai a ação, ex: economia, agricultura).

Seguiu-se um conjunto de outras questões:

#### 1. Como desenvolver a **classificação funcional**?

Ponderou-se se se deveria adotar uma perspetiva unidimensional (enumerativa) ou multidimensional (pós-coordenação de descritores de um tesouro ou combinação de várias facetas provenientes de outras tantas tabelas de termos controlados).

De facto um sistema unidimensional dificilmente consegue expressar de forma plenamente

satisfatória o carácter multidimensional da realidade. Um modelo mais flexível pode permitir a construção de múltiplas representações de um mesmo objeto de informação, representações que evidenciariam a particular perspetiva de cada entidade sobre o objeto em causa.

Todavia, sendo a interoperabilidade semântica a motivação central da MEF, entendeu-se que o sistema a adotar deveria ser capaz de promover, dentro da comunidade de aderentes ao sistema, a

atribuição de significado tendencialmente unívoco a cada objeto de informação – e não diferentes significados, consoante a perspetiva adotada por cada um.

Acresce ainda que uma estrutura passível de pós-coordenação criaria uma multiplicidade de combinações, devendo, para

atribuição de decisões de avaliação, serem todas previamente estabelecidas e atribuída uma decisão concreta a cada uma, a fim de poderem ser aplicados prazos de conservação e destinos finais. Consequentemente, adotou-se a perspetiva unidimensional com representação de relações hierárquicas.

#### 2. Como apresentar o **esquema de classificação**?

Ponderou-se se se deveria apresentar a estrutura classificativa de forma hierárquica ou de forma plana (apresentação dos termos representativos das instâncias por ordem alfabética, com estabelecimento de relações de hierarquia entre os termos através de símbolos, tal como no Australian Governments Interactive Functions Thesaurus (AGIFT)).

Da análise efetuada pareceu que a apresentação alfabética poderia propiciar alguma perda de contexto, bem como criar alguma confusão entre o objetivo da classificação e o de um vocabulário controlado para a indexação.

A apresentação hierárquica, de leitura mais familiar, permite maior assimilação da perspetiva de afunilamento, subjacente à relação estabelecida do geral para o específico, contextualizando melhor cada instância da classificação, a qual não é vista isoladamente mas nas suas relações de dependência.

3. O que representa **cada nível do esquema** hierárquico de classificação funcional?

Não existe consenso (mesmo internacional) sobre o que representa cada nível do plano de classificação, nem sobre a sua denominação.

Em razão dos objetivos do projeto optou-se por um esquema hierárquico em que as instâncias de primeiro nível representam funções da Administração e as instâncias de segundo nível representam as sub funções em que as primeiras podem ser decompostas.

4. Qual o **modelo conceptual de base** para o desenvolvimento do esquema de classificação funcional?

Desde que Schellenberg apresentou as funções divididas em “substantive activities” e “facilitative activities”, que a maior parte dos planos de classificação passou a apresentar na sua estrutura uma clara separação entre funções meio e funções fim. Todavia, numa abordagem supraorganizacional verifica-se que as funções meio que se observam nalguns organismos, são funções fim de outros e que as áreas ditas de intervenção específica de cada um, concretizam-se frequentemente em processos transversais que extravasam os seus limites orgânicos. Consequentemente, neste projeto teve de se abandonar o modelo baseado na separação entre funções meio / funções fim.

Alguns sistemas de classificação funcional desenvolvem-se ao 2º nível em torno do modelo PDCA (Plan, Do, Check, Act) ou ciclo de Deming, como o BASCS (Library and Archives Canada, 2006). Contudo, este modelo não propicia a representação de processos transversais e, tendencialmente, quando aplicado para além do *stricto sensu*, aproxima-se de uma abordagem temática ao 2º nível, dado abarcar tudo o que anda *à volta* da instância de 1º nível, independentemente de se circunscrever ou não ao mesmo domínio funcional (ex.: “auditoria a sistemas de saúde”, enquanto instância de 2º nível, na dependência da instância de 1º nível “saúde”).

Adotado numa fase inicial, posteriormente o modelo foi questionado e abandonado. Em consequência, posicionamentos tradicionais, como o do *Orçamento* (instrumento maior do planeamento da área financeira) que na perspectiva PDCA estaria na dependência da *Gestão financeira*, foram preteridos.

Atendeu-se, todavia, a um modelo conceptual que separa as funções de suporte das funções relativas às missões operacionais, numa aplicação supra institucional, tendo subjacente uma visão de Estado e não meramente organizacional. Utilizou-se o seguinte modelo:

- Funções de suporte:
  - Funções de apoio à governação – centradas na estratégia, Planeamento e controlo de gestão;

- Funções de suporte à gestão de recursos – centradas na gestão dos recursos complementares mas necessários à realização das missões operacionais.

- Missões operacionais:

- Funções normativa, reguladora e fiscalizadora;
- Funções produtiva e prestadora de serviço.

Tomadas as decisões sobre o modelo concetual e selecionado o tipo de esquema, utilizou-se como **metodologia** para a definição com rigor das instâncias do esquema de classificação a análise funcional top-down conjugada com o levantamento de processos de negócio (análise bottom-up).

Esta metodologia parece reunir o consenso geral. Todos concordam nos benefícios de uma rigorosa análise do negócio / funções da entidade, apresentando vantagens relativamente a uma abordagem baseada no conteúdo dos documentos ou no levantamento da sua disposição física. Pretende-se compreender o que a Administração faz no sentido global e não como é que cada serviço em particular dispõe os seus documentos. Contudo, como referido, nem sempre é fácil estabelecer a relação entre processo e função ou identificar a correta granularidade do processo. Aceitou-se que a função é uma atuação de alto nível, perdurável no tempo, enquanto o processo é de baixo nível, limitado no tempo, i.e. com princípio, meio e fim, tem caracter repetitivo, transforma um *input* num *output*, correspondendo a um “fazer” que se traduz num produto ou serviço, pode ter variantes e mesmo alguns imponderáveis. Pode ser composto por mais que um fluxo.

Para o levantamento de processos de negócio da ACE, em 2011, definiu-se o processo de negócio enquanto “conjunto estruturado de atividades que produzem um produto ou serviço, no exercício de uma função, sobre agentes, relativo a objetos e em determinado contexto”.

A metodologia permitiu conciliar duas perspetivas para a criação das instâncias (DIREÇÃO-GERAL DE ARQUIVOS, 2011).

Por um lado cada instância (espécie de contentor) é definida pelas suas propriedades (definição de fora para dentro das instâncias), por outro, as propriedades comuns das “coisas” (leia-se processos de negócio) colocadas no contentor auxiliam a caracterizar a instância (definição de dentro para fora).

Os **atributos** estabelecidos para a caracterização de cada instância (Descrição, Notas de aplicação, Notas de exclusão) refletem esta dinâmica. Sob o valor do atributo *Descrição* definem-se as propriedades da instância. Os atributos *Notas de aplicação* e *Notas de exclusão* ajudam à perceção do que deve ou não deve ser compreendido na instância; garantindo ainda a aplicação do princípio da exclusividade mútua entre classes.

A metodologia permite ainda uma sistemática recolha de termos para **índice**.

A criação destes atributos, a par do índice, visa também facilitar a construção de planos de classificação a partir do esquema base - MEF. Preferencialmente, num desenvolvimento similar, com constituição de notas de aplicação e notas de exclusão e identificação de termos para índice para as instâncias dos níveis subsequentes (3º e 4º nível). Servindo, neste último desenvolvimento, de auxiliar ao processo classificativo.

Na **denominação das instâncias** (Títulos) procurou-se, tanto quanto possível, deixar transparente a perspetiva funcional subjacente à MEF. Realçou-se a componente do “fazer”, objetivando o que deve ser colocado na dependência da classe. É exemplo a utilização dos termos “Prestação de ...” na composição do título da instância (*Prestação de cuidados de saúde, Prestação de serviços de ensino e formação, Prestação de serviços de proteção e inclusão social*). Preteriu-se, assim, títulos abrangentes, como *Saúde* ou *Ensino*, mais propícios ao estabelecimento de analogias com a perspetiva temática.

Utilizou-se um **sistema de codificação** numérico não sequencial, baseado numa estrutura de blocos separados por ponto, em que o 1.º elemento do código numérico (bloco de três dígitos) corresponde à classe de 1º nível, isto é, à representação da Função, e o 2.º elemento do código (bloco de dois dígitos) corresponde à classe de 2º nível, isto é, à representação da Subfunção.

Este sistema aberto, que reflete a estrutura hierárquica, visa criar espaço de crescimento para novas classes, tornando a MEF um instrumento dinâmico, adaptável a futuras alterações ou ao eventual crescimento decorrente da extensão do universo das entidades envolvidas.

Procurou-se construir um produto auto-explicativo, passível de orientar a aplicação e desenvolvimento dos futuros planos de classificação. Visou-se ainda dirimir eventuais riscos decorrentes da dificuldade de relacionamento do trabalho de cada profissional com a função, por norma mais lata, a que o mesmo se subordina ou, ainda, da confusão entre fluxo de trabalho (geralmente específico) e o processo a que diz respeito (geralmente mais vasto, podendo ser transversal, no duplo sentido: interno (transversal a várias unidades orgânicas) ou externo (transversal a várias instituições).

Inevitavelmente o risco maior será o de considerarem o esquema pouco intuitivo e/ou amigável, não compreendendo como funciona, rejeitando-o ou aplicando-o de forma menos correta.

É convicção e compromisso do órgão de coordenação nacional dos arquivos que a melhor resposta consiste na contínua melhoria da MEF, na criação de ferramentas complementares que facilitem a respetiva interpretação e aplicação e no desenvolvimento de esforços para alargar o universo de entidades passíveis de ter as suas funções representadas na macroestrutura funcional. Acresce o compromisso de assegurar formação e apoio técnico, especialmente dirigidos às entidades aderentes ao PAEIS.

#### **4. UM CONVITE À COOPERAÇÃO PARA A INTEROPERABILIDADE**

Em Portugal e na comunidade profissional de bibliotecários e arquivistas, é tão frequente assistirmos a um motivado discurso na defesa da cooperação enquanto modelo de trabalho vantajoso e necessário, quanto a algum sentimento de frustração perante a dificuldade de obter resultados de iniciativas e projetos que dependam de efetiva cooperação. Dir-se-á, sem risco de excesso, que não temos uma sólida cultura de cooperação; ou talvez nos tenha faltado o estímulo certo para alimentar a ação cooperativa – um modo de trabalhar em conjunto e pelo conjunto.

Especialmente quando consideramos os processos de gestão dos arquivos da Administração Pública, particularmente nos designados arquivos correntes ou ativos da Administração Central do Estado, afigurava-se impossível, até há pouco tempo, encontrar motivação suficiente para um trabalho cooperativo, pois que cada arquivo sempre se estruturou sobre universos emparedados nas fronteiras de cada organização, se não mesmo de cada (micro) unidade orgânica. Aliás, não poderia ser de outro modo, porque os arquivos também espelham a cultura organizacional de cada época, e uma cultura organizacional construída sobre o que é específico e diferenciador de cada sector orgânico propicia arquivos sectoriais que se desejam autónomos e estritamente orientados ao serviço do respetivo sector. Não se estranha, pois, a falta de motivação para trabalhar em conjunto quando se percebe a Administração não como um corpo, vivo e complexo, mas como um somatório de diferentes universos que se bastam a si próprios e, presumivelmente, nada têm a partilhar.

Mas a cultura da Administração Pública está a mudar. Há uma nova Administração que, se não está ainda instalada e consolidada, está no horizonte de todos nós: uma Administração desburocratizada, aberta, transparente e orientada ao serviço do cidadão, para a quem a ‘alma do negócio’ já não é o segredo mas a partilha de informação. As estruturas vão-se conformando a esta nova visão, com o modelo hierarquizado a perder o exclusivo para dar lugar a estruturas matriciais e a estruturas de missão. Também o desenvolvimento de plataformas tecnológicas de utilização comum alimenta o reconhecimento da transversalidade dos negócios da Administração, ou seja, a consciência de que cada sector desempenha, mais das vezes, um papel de participante em processos que não começam nem acabam nas fronteiras dos organismos, expressas na respetiva lei orgânica.

É convicção do órgão de coordenação nacional dos arquivos que esta Administração, concebida e percebida como entidade coletiva, reclama alguma espécie de renovação nos processos de gestão dos arquivos administrativos. Uma renovação que deverá ser capaz de interpretar esta nova cultura, alinhando as práticas de gestão dos arquivos ativos com os novos processos de trabalho, de troca e de acumulação de informação impostos pelos atuais modelos de organização dos serviços públicos.

Estamos, também, convictos de que o sentido nuclear deste processo de renovação arquivística é o da gestão tendencialmente integrada da informação produzida pela Administração, globalmente considerada. Os termos concretos em que se irá expressar só serão percebidos futuramente, e dependerão tanto da

natureza e características dos instrumentos técnicos e normativos que vierem a ser produzidos, como da reação que lhes for dispensada pelas partes interessadas. Como tal, crê-se que a maneira mais eficaz (não necessariamente a mais fácil) para encontrar novas soluções de gestão de arquivos não será através de iniciativas individuais, nem mesmo se promovidas pelo órgão de coordenação nacional dos arquivos. Pelo contrário, é tempo de agregar vontades que se reconheçam nos ideais e valores da nova Administração e que partilhem o mesmo sentido de necessidade integradora a que só o esforço coletivo poderá responder. É tempo de cooperar.

Sob o signo da Administração Eletrónica e interoperabilidade semântica, foi já iniciado um percurso de cooperação entre diferentes organismos da Administração, orientado à criação de novas ferramentas de gestão de arquivos ativos, tendo na MEF o principal projeto concretizado. A dimensão cooperativa deste projeto emergiu naturalmente, num movimento que não foi, de início, da iniciativa do órgão de coordenação nacional dos arquivos. Importa reconhecer que o projeto não foi alvo de especiais cuidados de planeamento no que respeita à sustentação da sua dimensão cooperativa. Não obstante, veio a revelar-se bem-sucedido, apesar das críticas que podemos e devemos fazer tanto à metodologia seguida como aos resultados, críticas essenciais à contínua melhoria do produto. Analisando retrospectivamente este caso de cooperação, gostaríamos de destacar aspetos que consideramos terem sido fatores críticos de sucesso, e extrair algumas lições que ajudem a desenhar, futuramente, outros projetos de cooperação:

- Adesão voluntária. A cooperação é, por princípio, uma união voluntária de vontades, e foi esse traço de união que agregou a comunidade inicialmente motivada para o desenvolvimento da MEF, bem como os aderentes que posteriormente se foram associando ao projeto, salvaguardando o empenhado e produtivo envolvimento dos parceiros e garantindo o cumprimento do objetivo. Importa, porém, reconhecer que o projeto MEF teve dificuldade em constituir, em tempo útil, uma comunidade de aderentes suficientemente significativa do universo que pretendia atingir – problema que foi ultrapassado, não sem ter obrigado à realização (inicialmente não prevista) do referido subprojecto de levantamento de processos da ACE, em 2011.
- Motivação. A motivação presente no projeto MEF foi, em concreto, o sentir mútuo por parte da comunidade de aderentes da necessidade de incorporar nos respetivos sistemas de arquivos soluções facilitadoras da interoperabilidade semântica. Dito de uma forma mais genérica, foi o reconhecimento mútuo de uma necessidade a que só uma ação coletiva integradora poderia dar satisfação. Não será a única motivação passível de alimentar um projeto de cooperação, mas é com certeza a mais forte e a que melhor expressa o sentido de um trabalho ‘do conjunto para o conjunto’. Sobretudo, é imperativo não encarar a cooperação como um fim em si, mas como um meio para atingir um objetivo determinado.
- Clareza de objetivos. O projeto MEF teve, no seu início, um objetivo muito concreto, suficientemente explicitado: elaborar uma estrutura de representação de

funções para servir de base ao desenvolvimento de planos de classificação nos organismos da Administração Central do Estado. Infelizmente, não foi possível, de início, estabelecer um horizonte temporal curto e específico para a concretização do objetivo, devido à reduzida disponibilidade de recursos humanos para o implementar no mais breve período de tempo. De facto, consideramos que um projeto de cooperação deverá gerar resultados num prazo determinado, preferencialmente curto. Sem objetivos concretos nem prazos de realização, um enunciado de cooperação passa facilmente por mero manifesto de intenções. No caso do projeto MEF, o horizonte de realização era parco mas nítido, existindo uma clara focalização num output muito concreto.

- Reconhecimento político e estratégico do valor do projeto. Os projetos de cooperação são sempre consumidores de recursos e, muitas vezes, requerem um investimento dificilmente enquadrável na rotina de funcionamento dos serviços. Como tal, se não forem incorporados nos instrumentos de planeamento dos cooperantes (no QUAR, no orçamento e plano de atividades e/ou nos objetivos individuais), facilmente ficarão esvaziados de tempo/colaboradores e de outros eventuais recursos necessários à realização do projeto. No caso da MEF, o projeto foi subscrito pela DGARQ ao mais alto nível, incluído na formulação dos seus objetivos estratégicos e nos restantes instrumentos de planeamento operacional e de avaliação individual; foi também subscrito pelos restantes cooperantes, embora não com uniforme nível de posicionamento estratégico. As variações de formalização do compromisso ficaram refletidas de forma notória em variações de capacidade de intervenção dos cooperantes.

- Perceção de benefícios para os participantes individualmente considerados e não apenas para as respetivas instituições. A MEF, se aplicada pelos organismos, deverá facilitar a comunicação entre organizações e uma mais racional gestão dos respetivos arquivos, e esse é o seu principal benefício – um benefício institucional com um horizonte de concretização vago, na medida em que será perceptível apenas quando houver uma comunidade de aderentes efetivos, com o produto implementado. Mas a adesão ao projeto proporciona também benefícios diretos e imediatos para cada participante individual, nomeadamente uma maior facilidade na elaboração/atualização dos respetivos planos de classificação – desde logo porque há uma definição comum dos 1º e 2º níveis do plano, e também porque passam a dispor de uma comunidade de interesse que partilha valores comuns, disponível para trocar informação técnica, discutir problemas e encontrar soluções em conjunto. É de sublinhar que o projeto MEF desenvolveu-se ao longo de um período de grande perturbação política, com significativas alterações na estrutura da Administração (atravessou a finalização do PRACE e o arranque do PREMAC), sendo crível que não teria sobrevivido sem o forte empenho dos participantes, individualmente considerados.

- Definição de uma estrutura de gestão do projeto e identificação de entidade com papel catalisador. A comunidade inicial de aderentes ao projeto MEF formalizou um ideário de atuação, de organização dos aderentes e de tomada de decisão sobre

o desenvolvimento do projeto, ideário que foi recentemente revisto e traduzido para o regulamento do Programa “Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica”. Elegeu também uma entidade participante – a DGARQ – para desempenhar um papel catalisador no desenvolvimento metodológico do projeto, reflexão conceptual e elaboração de propostas para submeter à análise, discussão e aprovação do grupo. A existência de uma entidade especialmente responsável por estimular e incentivar o trabalho do grupo, num modelo de responsabilidade rotativa ou não, é um último fator que gostaríamos de salientar por nos parecer crítico ao sucesso de qualquer projeto cooperativo.

Naturalmente, a MEF não esgota a necessidade de ferramentas de apoio à renovação dos processos de gestão dos arquivos da Administração, nem sequer no que especificamente respeita à satisfação de necessidades de interoperabilidade. Outros projetos deverão emergir a curto prazo. Tal como a MEF, também eles beneficiarão da adoção de um modelo de trabalho cooperativo e, muito provavelmente, terão cabimento no quadro do Programa “Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica”. Como se impõe em qualquer projeto cooperativo, as ações futuras serão aquelas que a comunidade de interesse constituída (aderentes ao PAEIS) vier a decidir.

No entretanto, é do interesse coletivo que haja um franco e construtivo debate, tão alargado quanto possível, sobre a resposta que a comunidade arquivística quer ou pode dar ao desafio da interoperabilidade na gestão dos arquivos da Administração. Um debate onde importa envolver não só os profissionais que estão no terreno da Administração, mas também investigadores, docentes e formadores na área da ciência da informação e, muito particularmente, da arquivística.

O órgão de coordenação nacional dos arquivos tem vindo e continuará a promover este debate, na expectativa de que uma reflexão conjunta possa reforçar a viabilidade deste percurso coletivo e criar suficiente consenso relativamente ações pertinentes e prioritárias. À data em que este texto está a ser escrito, está em curso um debate público sobre o alargamento da MEF v.lao universo orgânico-funcional da Administração Local, acompanhado de discussão sobre proposta de plano de classificação comum para o mesmo universo. Simultaneamente, está em preparação um workshop, a realizar no dia 16 de Outubro de 2012, que reunirá um conjunto de docentes e formadores, convidados a pronunciarem-se sobre a MEF (na sua metodologia de desenvolvimento, conceitos e resultados) e também sobre desenvolvimentos futuros de produtos orientados à promoção da interoperabilidade entre sistemas de arquivo. Outras iniciativas similares se seguirão.

Uma das principais preocupações do órgão de coordenação nacional dos arquivos que será levada àqueles fóruns, e que aqui submetemos aos participantes no Congresso da APBAD, respeita à orientação a dar ao esforço de normalização, em contexto de planeamento e gestão futura dos sistemas de arquivo da Administração. É para nós ponto assente que os instrumentos normalizadores das práticas arquivísticas são úteis e necessários a este processo, ou não estivessem os conceitos de ‘interoperabilidade’,

‘compatibilidade’ e ‘racionalização’ no centro das preocupações de renovação da Administração e, simultaneamente, na essência da atividade normativa. Todos concordarão que para obter os ganhos de uma dinâmica de integração é necessário aceitar os custos de alguma perda de autonomia. A questão para a qual ainda não temos plena resposta é esta: qual o adequado ponto de equilíbrio entre a autonomia e a conformidade a regras comuns que, em cada arquivo setorial dessa complexa entidade que é a Administração, deve ser futuramente observado.

A fronteira da razoabilidade para a normalização, concretamente no contexto em que nos situamos, necessita, pois, de ser objetivada e subsequentemente traduzida no desenvolvimento das pertinentes ações de cariz normativo. Convidamos à cooperação também neste domínio, que é de planeamento, oferecendo e pedindo abertura para a negociação de soluções úteis e viáveis. Porque a interoperabilidade na Administração não se atinge com a disponibilização de normas, por excelentes que sejam, mas apenas na medida em que elas forem efetivamente adotadas e implementadas pelos serviços.

## REFERÊNCIAS

- COMISSÃO EUROPEIA – *COM (2010) 744 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho ...*, de 16 de Dezembro: “Para a interoperabilidade dos serviços públicos europeus”.
- DIREÇÃO-GERAL DE ARQUIVOS – *Macroestrutura funcional (MEF). Versão – 1.0.* [Em linha]. Lisboa: DGARQ, 2012. 325 p. [Consult. de 16 de setembro de 2012]. Disponível em: [http://dgarq.gov.pt/files/2012/01/MEF-1\\_0\\_v02\\_01\\_2012.pdf](http://dgarq.gov.pt/files/2012/01/MEF-1_0_v02_01_2012.pdf).
- \_\_\_\_\_, *Macroestrutura funcional. Pressupostos básicos.* [Em linha]. Lisboa: DGARQ, 2011. [Consult. de 16 de setembro de 2012]. Disponível em: <http://dgarq.gov.pt/files/2011/03/Macroestrura-funcional-MEF-Pressupostos-básicos-2011.pdf>.
- \_\_\_\_\_, Regulamento do Programa “Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica”. Lisboa: DGARQ, 2011a. [Consult. de 16 de setembro de 2012]. Disponível em: [http://dgarq.gov.pt/files/2012/03/REGULAMENTO\\_AEIS-2012-03\\_20.pdf](http://dgarq.gov.pt/files/2012/03/REGULAMENTO_AEIS-2012-03_20.pdf).
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC - Thésaurus de l’activité gouvernementale (TAG). [Em linha]. Québec, 2005-2007. [Consult. 16 de setembro de 2012]. Disponível na Internet em: <http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/accueil.do>
- INSTITUTO DO ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO - *MIP: meta-informação para interoperabilidade. V 0.12.* [Em linha]. Lisboa: IAN/TT, 2006. [Consult. de 29 de setembro de 2012]. Disponível em: <http://www.dgarq.gov.pt/files/2008/10/mip.pdf>.
- LIBRARY AND ARCHIVES CANADA - Business Activity Structure Classification System (BASCS) Guidance. [Em linha]. Ottawa, 2006-2010. [Consult. 16 de setembro de 2012]. Disponível na Internet em: <http://www.collectionscanada.gc.ca/government/products-services/007002-2089-e.html>.

LOURENÇO, Alexandra; HENRIQUES, Cecília; PENTEADO, Pedro – Novos modelos e instrumentos de gestão da informação arquivística na Administração Pública: a Macroestrutura funcional (MEF). [Em linha]. Oeiras, 2011. [Consult. 16 de setembro de 2012]. Disponível na Internet em: <http://repap.ina.pt/handle/10782/580>.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO - *Decisão n.º 922/2009/CE*, de 16 de Setembro de 2009: Soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias.

NATIONAL ARCHIVES OF AUSTRALIA - Australian Governments' Interactive Functions Thesaurus (AGIFT). [Em linha]. 2005. [Consult. 16 de setembro de 2012]. Disponível na Internet em: <http://www.naa.gov.au/records-management/publications/index.aspx>

NATIONAL ARCHIVES OF AUSTRALIA - DIRKS: A Strategic Approach to Managing Information. [Em linha]. 2003-2004.

NATIONAL ARCHIVES OF UK - Business classification scheme design. [Em linha]. 2003. [Consult. 16 de setembro de 2012]. Disponível na Internet em:

[http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/bcs\\_toolkit.pdf](http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/bcs_toolkit.pdf).