

A Macro-estrutura Temática para a área da Segurança Interna

Madalena Bobone

Divisão de Documentação e Arquivo
Secretaria-Geral
Ministério da Administração Interna
Praça do Comércio
1123-802 Lisboa

Tel.: 213233052 E-mail: mbobone@sg.mai.gov.pt

Equipa do projecto

Dra. Nelza Florêncio (Secretária-Geral do MAI)
Dr. Carlos Palma (Secretário-Geral Adjunto do MAI)
Dra. Isabel Hipólito (Chefe da Divisão de Documentação e Arquivo da SG/MAI)
Dra. Madalena Bobone (Interlocutora da SG/MAI para o projecto PCM)
Dra. Conceição Isaac (Consultora)
Dra. Maria Andrade (Consultora)

RESUMO

Normalizar os sistemas de gestão documental e de fluxos de processos de todos os organismos do Ministério da Administração Interna (MAI) onde se incluem também os Gabinetes Ministeriais, com vista à uniformização da classificação documental a fim de criar uma linguagem comum que venha sustentar a circulação electrónica de documentos e agilizar os processos de decisão.

O projecto visa a concepção de uma Macro-Estrutura Temática a dois níveis, que espelhe as funções e as sub-funções/actividades dos diversos organismos do Ministério, focalizando as suas áreas fim. Este plano evidencia naturalmente a missão do Ministério e como esta se operacionaliza nas unidades.

Trata-se de um projecto abrangente que exige esforços de colaboração acrescidos muitas vezes difíceis de conjugar mas sempre catalisadores de melhores resultados. É também uma oportunidade de pensar o futuro para melhorar o sistema de gestão documental e racionalizar o sistema de arquivo do Ministério num momento chave de redefinição de novas orientações das políticas arquivísticas.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de documentos de arquivo, Classificação documental; Interoperabilidade

ENQUADRAMENTO

O projecto de criação do Plano de Classificação do MAI surgiu como um sucedâneo de um projecto mais amplo de Modernização Administrativa, designado “Plataforma Comum de Modernização (PCM)” cujo financiamento foi aprovado pelo POAP (Programa Operacional da Administração Pública) e que integrou vários parceiros, nomeadamente as Secretarias Gerais da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, do Ambiente, da Administração Interna, o Instituto Português da Juventude, o Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER) e contou ainda com o apoio técnico do Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT). O

projecto foi promovido pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) e o CEGER como parceiro associado.

As linhas orientadoras e estruturantes do projecto visaram: 1) o desenvolvimento de infra-estruturas de dados e comunicações que suportassem a prestação de serviços comuns; 2) o desenvolvimento de uma plataforma de circulação electrónica de documentos, à qual ficou desde logo associada a certificação digital de documentos a partilhar entre os parceiros envolvidos, prevendo e antecipando o caminho para a regulamentação que sobre o assunto se aguarda.

Em traços gerais o projecto PCM visa a modernização e a qualidade através da simplificação de modelos e procedimentos, facilitando a comunicação e a circulação desmaterializada de processos e documentos, e desenvolvendo uma plataforma de gestão documental electrónica.

Em concreto duas linhas de trabalho se definiram desde logo e se foram desenvolvendo em simultâneo. Por um lado, a concepção de um Plano de Classificação abrangente, a que se chamou Macro Estrutura Temática (MET), à semelhança da designação dada pelo Ministério das Finanças, incidindo nas actividades meio, basicamente as áreas comuns às entidades envolvidas e, por outro lado, a definição de uma Tabela de Metadados (Meta-Infomação para a Interoperabilidade - MIIP) que permitisse inter operar entre os parceiros e constituísse um valor acrescentado aos processos de decisão, racionalizando e agilizando a sua circulação.

O Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) tinha já dado início a um projecto interno de algum modo semelhante, o que veio servir nalgumas situações de referência ao projecto PCM, nomeadamente na concepção de uma Macro-estrutura Temática e ainda na experiência adquirida.

Assim, foi com base nessa Macro Estrutura Temática já concebida para o MFAP e quase em fase de arranque, que se deu início aos trabalhos. Entretanto o MFAP

suspendeu os trabalhos de desenvolvimento da MET, uma vez que passou a fazer parte dos parceiros do projecto PCM e, por essa razão, passou a aguardar a realização do documento final.

Parece-nos importante realçar que o sistema de classificação de documentos adoptado se fundamenta na identificação das funções e das sub-funções/actividades desenvolvidas transversalmente nos serviços que correspondiam aos parceiros envolvidos.

No âmbito do projecto PCM foi constituído um Grupo de Trabalho com os interlocutores dos diversos intervenientes, com o objectivo de construir uma Macro Estrutura Temática que identificasse as funções transversais às organizações. Foi desde logo decidido que o documento daí resultante seria posto à aprovação do IAN/TT para que desse o seu aval técnico garantindo assim a sua validação e qualidade.

Os contributos nas reuniões do Grupo de Trabalho revelaram-se da maior importância podendo também acrescentar-se que o processo foi muito bem conduzido com método e espírito de colaboração e consenso. Características metodológicas aliás essenciais neste tipo de projectos.

O resultado final é hoje reconhecido, pelos próprios intervenientes do MFAP, como a solução mais confortável, uma melhoria significativa relativamente à sua versão inicial.

Não podemos deixar de evidenciar as implicações óbvias mais relevantes que o projecto irá criar a nível dos serviços envolvidos:

- 1) Obrigatoriedade de utilização desta Estrutura Temática, na classificação de documentos, sem criar quaisquer alterações nos dois níveis definidos;
- 2) Obrigatoriedade implícita de desenvolvimento interno dessa Estrutura Macro, definindo os sub níveis e harmonizando-os nesse plano macro.
- 3) Aplicação da Plataforma Electrónica e respeito pela aplicação dos Metadados Comuns, sob pena da circulação desmaterializada de documentos alargada a vários Ministérios ficar muito aquém dos objectivos pretendidos.

Dado que o impacto organizacional é relevante e a eficácia do projecto compromete os órgãos de decisão, é pois determinante o envolvimento ao mais alto nível de decisão.

Como se torna claro, o projecto PCM cria desde logo a oportunidade às entidades envolvidas de criarem o seu próprio Plano de Classificação fazendo-o no entanto depender da MET. Por outro lado, potencia a necessidade de dispor de um sistema de gestão electrónico de documentos e a possibilidade de repensar os tempos de conservação, abrindo portas para a (re)definição de uma melhoria da gestão do seu próprio sistema de arquivo.

Chegar mais longe é em si mesmo um desafio que o projecto proporciona e uma oportunidade a não descurar.

A MACRO ESTRUTURA DO MAI

Como vimos, estavam lançadas as condições para o desenvolvimento do projecto a nível sectorial ficando à responsabilidade de cada parceiro individualmente levar mais longe o trabalho iniciado pelo projecto PCM.

A SG/MAI viu a oportunidade estratégica criada e assim entendeu dar início a três linhas de trabalho, que deram posteriormente origem a dois projectos que se concretizaram em simultâneo: Sistema de Gestão Documental (Workflow) para a Secretaria-Geral e Concepção de uma Macro Estrutura Temática para as áreas fim do MAI.

A primeira linha de trabalho correspondeu ao compromisso interno de desenvolvimento da MET, os terceiros níveis, (e mesmo quartos níveis, quando necessário) criando assim um Plano de Classificação único para a Secretaria-Geral (SG). Este plano entrará em aplicação quando for implementado o sistema de Gestão Documental (Workflow) para a SG. Nessa altura, haverá coordenação com as exigências definidas nos Metadados já definidos no projecto PCM para a interoperabilidade (MIIP) entre a SG e os Gabinetes e que permitirão passar à fase seguinte, que será a circulação electrónica e desmaterializada de documentos entre serviços.

O outro projecto que se desenvolveu foi precisamente a criação de um Plano de Classificação Macro para o MAI ou antes, uma Macro Estrutura Temática para a área da Segurança Interna, que iremos descrever.

DESCRIÇÃO E METODOLOGIA

A criação de um Plano de Classificação Documental único para o MAI pretendeu dotar o Ministério de um instrumento normalizador que visa a partilha e circulação de documentos, preparando o caminho para a sua circulação electrónica. Esta decisão foi claramente um projecto precursor e estratégico e o seu mérito decorre não só do facto de se terem ultrapassado as dificuldades óbvias a que estava associado mas, sobretudo, pela motivação que esteve subjacente.

É sabido que as preocupações que se prendem com a classificação de documentos raramente são prioritárias e na prática quase nunca são estratégicas. A novidade é que o entendimento que prevaleceu na abordagem da questão foi exactamente a inversa. Para que haja maior eficácia, agilidade e melhoria nos processos de decisão foi considerado estratégico criar condições de melhorias significativas na gestão e circulação documental. E a questão ganha tanto maior impacto quantos mais forem os intervenientes, pelo que se considerou estratégico incluir todos os organismos do Ministério de modo a conseguir-se obter uma visão global e coordenada.

O âmbito do projecto incidiu por isso sobre todo o Ministério, Gabinetes, serviços de apoio, serviços centrais e descentralizados.

Desde logo foram identificados os aspectos críticos de sucesso:

- Garantir o apoio ao mais alto nível;
- Garantir a adesão e colaboração dos serviços;

- Reduzir os efeitos que as mudanças orgânicas pudessem vir a criar;
- Garantir a concepção de um documento em que os serviços se revissem, sem perder a visão global do Ministério.

A gestão do projecto baseou-se numa metodologia de gestão da qualidade, tendo o patrocínio da gestão de topo e a participação dos organismos.

Foram realizadas reuniões, contactos e observação directa nalguns casos.

Constituíram-se duas equipas de trabalho, uma da parte duma empresa parceira no projecto, e outra da parte da SG. No que respeita aos organismos foram nomeados interlocutores, representantes de cada serviço com conhecimentos na área da documentação produzida e recebida e do funcionamento dos organismos.

A primeira fase caracterizou-se pela apresentação e divulgação alargada aos dirigentes e intervenientes no projecto, sensibilizando-os para a importância da sua participação designadamente na entrega atempada dos elementos que se iriam solicitar.

A recolha da informação para estudo marcou a 1ª fase do projecto e para tal foram realizadas reuniões sectoriais com os interlocutores e outros elementos que os serviços consideraram pertinentes, para ajuda ao preenchimento das Folhas de Recolha de Dados e conhecimento dos procedimentos a seguir. Este documento teve como base metodológica a FDR disponibilizada pelo IAN/TT.

Este levantamento permitiu obter informação sobre os tipos de documentos e séries documentais tratados nos vários organismos.

Foram ainda recolhidas outras informações adicionais, nomeadamente, portarias de conservação e eliminação de documentos dos serviços, os planos de classificação, mesmo que considerados desactualizados e ainda os diplomas orgânicos, mesmo que em fase de espera de novas orgânicas.

A segunda fase, caracterizou-se pelo estudo e análise da documentação entregue com vista à preparação de um documento base para proposta aos serviços, aberto à discussão e melhoria de acordo com os contributos dos respectivos intervenientes.

A equipa da Secretaria Geral assegura a visão global e estratégica do documento garantindo a sua coerência.

Neste sentido, o foco da Macro-estrutura, dos dois níveis subordinados, deverá reflectir a missão do MAI, ou seja, a função nuclear do Ministério e as suas atribuições/actividades essenciais, criando conceitos alargados, onde vários serviços possam rever as suas funções e actividades e eliminando a tendência de particularizar serviços com funções similares.

Entretanto, com nova lei orgânica do Ministério, este princípio revelou-se desde logo determinante e irá salvaguardar os efeitos inesperados das mudanças

orgânicas dos organismos actualmente ainda em curso.

A criação desta Macro-Estrutura Classificativa servirá o preenchimento de dois campos da Tabela de Metadados Comuns necessários e obrigatórios à interoperabilidade e à transferência segura dos documentos envolvidos.

Da leitura da missão do MAI publicada no DL nº 203/2006 de 27 de Outubro de 2006, nova orgânica do Ministério, são desde logo identificadas as grandes áreas de actuação. As funções chave preenchem o 1º nível do Plano e pelo desdobramento dessas funções é possível identificar dum ponto de vista global as sub-funções/actividades que lhes estão associadas como veremos nos exemplos.

Exemplo do 1º Nível:

Cód.	1º Nível	Cód.	2º Nível	Documentos
	Segurança Interna			
	Protecção e Socorro			
	Segurança Rodoviária			
	Política Territorial			
	Administração Eleitoral			

Exemplo do 2º nível:

Cód.	1º Nível	Cód.	2º nível	Documentos
	Administração Eleitoral		Recenseamento Eleitoral	
			Processo Eleitoral	
			Processo Referendário	

Após a identificação das funções e das grandes áreas de actuação do Ministério obtemos o primeiro esboço da Macro-estrutura, pois estão definidos o 1º e o 2º níveis, este último dependente do 1º. É importante realçar que para além da identificação da função e sub-função houve ainda a preocupação de definir os conceitos, tendo em conta a objectividade do âmbito dos mesmos.

No entanto, o trabalho pormenorizado que implica a identificação da documentação a integrar em cada actividade é um trabalho moroso, complexo e que exige novamente a colaboração dos vários intervenientes.

É também nesta altura que o levantamento da informação recolhida se torna um auxiliar precioso para tornar possível identificar e enquadrar sem equívocos quais os documentos que devem ser inseridos nas respectivas áreas. Esta componente torna-se um auxiliar precioso e determinante na resolução de problemas concretos para que, quando se chegar à fase prática não haja entendimentos diversos que possam originar distorções.

PROBLEMÁTICA

Algumas questões de fundo prendem-se naturalmente

com o projecto anterior, Plataforma Comum de Modernização (PCM). Assim sendo, a definição do Código de identificação do 1º nível está dependente do último número dado na Macro-estrutura do Ministério das Finanças e da Administração Pública, uma vez que à MET - áreas meio se seguem as áreas fim, neste caso o Ministério das Finanças, o primeiro que lhe deu continuidade. O Ministério da Administração Interna será o segundo e assim, desejavelmente, se seguirão muitos outros criando uma Macro-estrutura para toda a Administração Central do Estado.

Mas outras questões complexas são levantadas, existindo por exemplo actividades transversais a vários Ministérios, (mesmo que aparentemente não se trate de actividades meio não deixam de ser partilhadas por vários) que, pelo facto de as perspectivas da actuação serem distintas, nos pode parecer não se tratar das mesmas funções.

Vejamos por exemplo a *Fiscalização aduaneira e tributária*, actividades já identificadas na Macro-estrutura do MFAP: será que esta função diz apenas respeito exclusivamente à missão do Ministério das Finanças? Por outro lado, no MAI, a Brigada Fiscal também cumpre essa actividade, então onde integrar essa função? Vejamos ainda a sub-função, *fiscalização*, embora numa perspectiva policial respeite unicamente ao Ministério da Administração Interna, se entendermos a actividade de fiscalizar em sentido lato, não se poderá integrar o MAI e, eventualmente quase todos os Ministérios? Trata-se afinal de uma área meio? Ao alargarmos o conceito e definirmos de modo geral a actividade, então já faria sentido que tanto o Ministério das Finanças como o da Administração Interna, e eventualmente outras entidades, se pudessem encontrar nesse nível? Se assim viesse a ser acordado, remeteriam as suas especificidades para um nível mais micro, para um 3º nível de classificação?

Este foi o entendimento da MET no que respeita à actividade de *Inspecção*. O que acontece, é que estas e outras questões só surgem com os novos alargamentos e só em colaboração e numa perspectiva global podem ser (re)pensados.

Vejamos ainda outros aspectos que se interpõem na concepção das áreas fim: por exemplo, a função *cooperação policial* designadamente as missões de paz no Iraque é uma actividade específica do MAI, e neste caso não há campo para dúvidas; no entanto, quando nos focamos nas grandes funções, será que não podemos pensar que essa actividade, aparentemente única do MAI, se possa integrar na função, já identificada na MET, *Relações Internacionais*? Se assim for o entendimento que se venha a fazer, não teremos no futuro uma *cooperação* para cada entidade segundo a finalidade a que está associada.

O que podemos concluir é que estas questões se interligam e têm que ser necessariamente articuladas, a definição de princípios orientadores para futuros desenvolvimentos transvaza o campo de cada Ministério, mesmo que possamos pensar que estamos só no plano das áreas fim.

A concepção duma Macro-estrutura para a administração

pública terá que ser sempre um conjunto de trabalho partilhado, largamento participativo e coordenado para que no final possa resultar um documento com equilíbrio lógico e que reflecta de facto as funções do Estado.

CONCLUSÃO

O projecto PCM deu o primeiro impulso para o desenvolvimento das Macro-estruturas sectoriais de que o Ministério das Finanças e o Ministério da Administração Interna são exemplos. Tendo sido possível criar uma dinâmica de cooperação entre vários Ministérios, torna-se hoje evidente que há necessidade de manter viva esta iniciativa para dar continuidade aos trabalhos e garantir um impacto relevante de modernização administrativa.

Não podemos deixar de evidenciar que o desenvolvimento de Macro-estruturas sectoriais se interligam e inter dependem e por isso necessitam dum consenso alargado a nível da Administração do Estado, duma “discussão” alargada que envolva mais Ministérios para que sejam analisadas e envolvidas realidades distintas mas cujas actividades em sentido amplo se entrecruzem.

O projecto Macro-estrutura do MAI é um passo considerável no futuro desenvolvimento de linguagens comuns e deve ser como tal encarado. No entanto, cada serviço pode levar mais longe o trabalho a que agora se deu início, desenvolver os níveis seguintes criando planos sub-sectoriais inseridos na MET e ainda criar planos de gestão de documentos fazendo a avaliação, selecção, conservação e eliminação dos seus documentos no sentido de favorecer o acesso dos documentos da administração pública ao cidadão.

BIBLIOGRAFIA

CRUZ MUNDET, José Ramón – Manual de archivística. Madrid: Fundación German Sanchez Ruiperez, 1994

HENRIQUES, Cecília Henriques, Francisco Barbedo, Luís Montalvão – Manual para a gestão de documentos. Lisboa: Instituto dos Arquivos Nacionais/ Torre do Tombo, 1998

HEREDIA HERRERA, António – Archivística general teoria e práctica. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1995

DOCUMENTAÇÃO

Meta-Informação para Interoperabilidade (MIIP) . Francisco Barbedo e Luís Corujo – Lisboa: Instituto dos Arquivos Nacionais/ Torre do Tombo, 2006

Projecto PCM – Plataforma Comum de Modernização. (Candidatura ao POAP – Programa Operacional da Administração Pública)

Plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos da administração pública do estado de São Paulo: actividades-meio. São Paulo: Arquivo do Estado de São Paulo, 2005