

Gestão Integrada do Sistema de Informação Municipal: um estudo de caso¹

Resumo - O principal objectivo deste artigo é dar a conhecer, de uma forma sintética, o projecto desenvolvido na Câmara Municipal de Vila do Conde, o qual, incidindo no sistema de informação/arquivo da autarquia, foi desenvolvido tomando como pressupostos científicos a assunção da Arquivística como disciplina aplicada da Ciência da Informação, com um objecto - a informação social estruturada em sistemas (semi)-fechados - e um método - o método quadripolar-. Nele se destaca um projecto específico, “Gestão integrada do Sistema de Informação da Autarquia”, aplicado à gestão corrente do Município, enquadrando-o nos desafios lançados pela Sociedade da Informação e do Conhecimento.

Abstract - The main purpose of this article is to give an overview of the project which took place in the City council of Vila do Conde, which, based theoretical and scientific principles the Archivistics as an applied discipline in the scope of Information Science, with an object - the social information structuralized in (half)-closed systems, and a method - the quadripolar method-. The author presents a specific project “Integrated Management of the Municipality Information System”, applied to the current management of the City council, fitting it in the challenges set by the Information and Knowledge Society.

¹ Uma versão deste estudo está a ser preparada para uma revista da especialidade (Municipalismo)

1. O Universo sistémico da entidade produtora

1.1. A Sociedade da Informação - Uma Reforma Estrutural (1998)²

O desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal constitui, neste período, uma prioridade da política do Governo. Esta opção está em consonância com anteriores decisões neste domínio, nomeadamente a resolução do Conselho de Ministros que cria a Missão para a Sociedade da Informação que conduziu à aprovação e publicação do *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*³ (17 de Julho de 1997), assim como em alinhamento com as posições dos nossos principais parceiros económicos nomeadamente na União Europeia, Estados Unidos e Japão.

O Livro Verde identificou um amplo conjunto de medidas de política cuja concretização se realizaria através de diversas iniciativas da sociedade civil e da política sectorial dos vários Ministérios. As grandes orientações intersectoriais que constituíam os pilares da política do Governo e que procuravam conduzir à expansão e consolidação da Sociedade da Informação em Portugal, subordinavam-se às grandes áreas do Estado Aberto, do Acesso à Sociedade da Informação e da Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico.

- “Estado Aberto”

Neste âmbito, foi assumido que, fruto da acelerada evolução tecnológica das últimas décadas, no domínio dos computadores e das comunicações, permitindo aumentos de produtividade e de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas, procurariam criar-se condições para a construção de um Estado cada vez mais aberto aos cidadãos e às empresas, nomeadamente para que estes pudessem inquirir de forma expedita a administração pública e aceder aos registos de carácter público por via electrónica. Seria promovido o reaproveitamento da informação administrativa estabelecendo condições para eliminar os pedidos repetidos de informação aos cidadãos e às empresas por parte da administração pública, universalizado o pagamento electrónico, promovendo o desenvolvimento da infraestrutura nacional de informação geo-referenciada e classificada a informação de carácter público, com vista à sua cedência aos interessados a preço justo.

² <http://www.si.mct.pt> (Portal da Sociedade da Informação em Portugal)

³ *Livro verde para a sociedade da informação em Portugal*. Lisboa: Missão para a Sociedade da Informação; Ministério da Ciência e da Tecnologia, 1997, p. 19.

Os programas de informação ao cidadão seriam uma componente básica da construção do 'Estado Aberto' pelo papel essencial que poderiam desempenhar na democratização do acesso à informação. A qualificação dos recursos humanos da administração pública para a sociedade da informação era condição essencial para viabilizar o sucesso destas iniciativas.

- Acesso à Sociedade da Informação

A fim de combater o fenómeno da info-exclusão, seriam fomentadas iniciativas de autarquias locais para a democratização do acesso à sociedade da informação, dinamizada a criação de centros de recursos regionais e locais, apoiadas as associações culturais, centros de juventude e colectividades de cultura e recreio com vista à facilitação do acesso à informação pelas populações locais e ao desenvolvimento de conteúdos de interesse comunitário. Seria reforçado o domínio das novas tecnologias da informação, incentivado o acesso à Internet e aos novos serviços da sociedade da informação e fomentada activamente a info-alfabetização.

Prosseguir-se-ia com o apetrechamento dos estabelecimentos escolares para a sociedade da informação adoptando taxas de cobertura compatíveis com a importância estratégica do sistema escolar na democratização do acesso à sociedade da informação e seria promovido o desenvolvimento das bibliotecas digitais públicas e universitárias, como meio facilitador do acesso à informação e ao conhecimento, no contexto do sistema educativo, da promoção da cultura e da investigação científica.

- Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico

Com esta iniciativa pretendia-se viabilizar e dinamizar o comércio electrónico em Portugal, de modo a retirar os benefícios que este podia oferecer para o desenvolvimento acelerado da economia portuguesa, não deixando que se criasse um fosso entre o nosso país e os principais parceiros económicos no que concerne à utilização das tecnologias digitais neste período que antecedia a entrada no século XXI.

Através desta iniciativa seriam fomentadas as transferências electrónicas de dados nas empresas e na administração pública, promovida a segurança das mesmas, apoiadas as empresas dos sectores tradicionais e de tecnologias de informação e comunicações com vista a um efectivo desenvolvimento do comércio electrónico, no mercado nacional e global.

Procurava-se não descurar o contributo da transferência electrónica de dados para o aumento de eficiência da administração pública, para uma maior competitividade das empresas portuguesas, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, pela acrescida acessibilidade e pela redução das necessidades de deslocação.

1.2.- A Sociedade da Informação e do Conhecimento (2002)⁴

Não vendo a Sociedade da Informação e do Conhecimento como um fim em si mesmo, o Programa do XV Governo Constitucional⁵ considerava-a, nomeadamente nos seus vectores da inovação e do conhecimento, como uma oportunidade para alterar as relações entre os cidadãos e o Estado, reinventar a organização do Estado, orientando-o para os cidadãos, reforçar a competitividade económica e criar um sector de tecnologias de informação e comunicação forte e competitivo. Apostava, ainda, na indução de uma cultura empreendedora e de um clima favorável à inovação na sociedade portuguesa, elementos determinantes para um novo modelo de desenvolvimento baseado no aumento da produtividade.

Tendo em vista alcançar tais desideratos, deviam ser adoptadas medidas estratégicas, tais como: a assunção da liderança e coordenação horizontal a partir de um órgão na dependência directa do Primeiro Ministro; a elaboração de um *Plano Estratégico Info 2005*, com definição da estratégia de digitalização de toda a Administração Pública; assegurar que o Governo estivesse na primeira linha da inovação, através de exemplos de excelência e de sucesso, gerando um efeito mobilizador. Importava, ainda, desenvolver uma estratégia de *e-Government*, conceito que podia ser materializado na oferta de melhores serviços, mais rápido, mais próximo e com menos custos.

Para a sua concretização seriam adoptadas as seguintes medidas: todos os serviços públicos deveriam estar *on-line* dentro de um ano; os *sites* do Governo deveriam ser, para além de informativos, acessíveis, interactivos, transaccionais, seguros e personalizados; o lançamento do portal "Portugal *on line*", para onde convergiriam todos os serviços e informação do Governo, organizado de acordo com as necessidades quotidianas dos cidadãos; o lançamento de um portal com idêntica

⁴ <http://www.si.mct.pt>

⁵ <http://www.portugal.gov.pt>

filosofia para as empresas, que centralizaria os serviços da administração em função das suas necessidades, sobretudo as PME's; a criação de um Plano Estratégico dos Serviços Públicos Electrónicos, uma estratégia de *e-business* por parte dos diversos departamentos da Administração Pública, através de planos de negócio devidamente estruturados, alicerçados em equipas de gestão qualificadas; o lançamento de um número de telefone de informações da Administração Pública; a criação de um portal do funcionário público, uma *intranet* ao serviço da Administração Pública; a criação de um plano de segurança digital nacional.

Aos objectivos nacionais somam-se os constantes da iniciativa comunitária em matéria de sociedade da informação, expressos no *Plano de Acção eEurope 2005 "Uma sociedade da informação para todos"*, aprovado pelo Conselho Europeu de Sevilha (21 e 22 de Junho de 2002), o qual tem como objectivos fomentar a criação de emprego, impulsionar a produtividade, modernizar os serviços públicos e oferecer a todos a oportunidade de participarem na sociedade da informação.

Com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002 é criada a Comissão Interministerial para a Inovação e Conhecimento, na dependência directa do Ministro-adjunto do Primeiro-Ministro e por ele presidida.

Para além do apetrechamento tecnológico, pretendia-se uma nova cultura de serviço público flexível, inovadora, empreendedora, orientada para os resultados, para a qualidade e para as pessoas. Valores como a eficiência, a produtividade e a economia de meios eram colocados no centro do interesse público.

Do trabalho realizado pelo Observatório das Ciências e das Tecnologias, entre Fevereiro e Julho de 2002, e que incidiu sobre organismos da Administração Pública Central, foram retiradas as seguintes conclusões:

- 98% dos Organismos dispõem de ligação à Internet;
- 81% têm presença na Internet;
- Cerca de 60% dos trabalhadores utilizam regularmente o computador;
- Cerca de 30% dos trabalhadores têm acesso à Internet;
- Um em cada dois computadores da Administração Pública está ligado à Internet.

1.3.- Plano Estratégico Info 2005 (2003)⁶

A 26 de Junho de 2003 é aprovado em Conselho de Ministros o *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*⁷, o *Plano de Acção para o Governo Electrónico*⁸, a *Iniciativa Nacional para a Banda Larga*⁹, a *Iniciativa Nacional para os Cidadãos com Necessidades Especiais*¹⁰, bem como o *Programa Nacional de Compras Electrónicas*¹¹.

Com um enfoque primordial no cidadão, individual ou colectivo, cliente do serviço público, define as acções que sustentarão a mudança do modelo de prestação de serviços por parte do Estado, criando novas formas (canais) alternativas para o contacto e prestação de serviço, deixando ao critério de cada cliente a escolha final da forma como deseja ser servido, com as consequentes alterações dos métodos de trabalho, procedimentos/processos, assim como das plataformas tecnológicas e de comunicações que sustentam a prestação desse serviço.

Depois do “salto tecnológico” impõe-se a fundamental mudança que é a “mudança da estrutura organizacional da Administração Pública” e correspondente “mudança da cultura organizacional”, no âmbito de uma sociedade caracterizada pela capacidade dos seus membros (Cidadãos, Empresas e Estado) obterem e partilharem qualquer tipo de informação e conhecimento instantaneamente, a partir de qualquer lugar e na forma mais conveniente.

1.4- A Qualidade em Serviços Públicos

A transformação das realidades e culturas organizacionais, bem como o ênfase colocado nas questões ligadas à inovação e modernização ao serviço do cidadão/cliente, proporcionou, ainda, o direccionamento das atenções para as questões relacionadas com a Qualidade, o qual é evidenciado através da criação do *Secretariado para a Modernização Administrativa*, em 1986, e subsequentes medidas para a implementação, nos Serviços Públicos, de um Sistema de Qualidade, bem como com a instituição, em 1994, do *Prémio de Qualidade em Serviços Públicos*,

⁶ Cf. Anexo 1

⁷ <http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC/Sociedade da Informacao/>

⁸ <http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC/GovernoElectronico/>

⁹ <http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC/Centro de Recursos/Publicacoes>

¹⁰ <http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC>

¹¹ <http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC>

seguinte-se, no ano de 1999, os diplomas relativos às medidas de *Modernização Administrativa* e à instituição do *Sistema de Qualidade em Serviços Públicos*. A necessidade de institucionalização de uma nova cultura de gestão da Administração Pública é reforçada e ampliada com a Declaração de Lisboa sobre a política da *Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia* e a difusão da *Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia (CAF)* como modelo de auto-avaliação.

2. O contexto teórico

2.1 - O modelo científico-informacional

Da análise destas linhas de acção, ressalta uma realidade configurada em termos como: Informação, Sociedade da Informação, Tecnologias de Informação e Comunicação, Internet/Intranet, governo electrónico, transferências electrónicas de dados, pagamento electrónico, comércio electrónico, digitalização da administração pública, infra-estrutura nacional de informação geo-referenciada, reaproveitamento da informação, democratização do acesso à informação, Estado aberto, nova cultura de serviço público, reinvenção da organização do Estado, integração, transversalidade, inovação, eficácia, eficiência, produtividade, qualificação dos recursos humanos. Desde a estrutura organizacional, formas de gestão, procedimentos, recursos, até à cultura organizacional, tudo está em mudança.

Uma transformação resultado da integração das organizações na Sociedade da Informação, na qual a componente da informação e do conhecimento desempenha um papel nuclear em todos os tipos de actividade humana em consequência do desenvolvimento da tecnologia digital, e da Internet em particular, induzindo novas formas de organização da economia e da sociedade, criando um modelo de desenvolvimento social e económico em que a aquisição, o armazenamento, processamento, valorização, transmissão, distribuição e disseminação de informação conducente à criação de conhecimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos e das organizações, através das novas tecnologias da informação e comunicação, desempenham um papel central na actividade económica, na criação de riqueza, na definição da qualidade de vida dos cidadãos e das suas práticas culturais.

No início do processo é indiscutível o papel central desempenhado pelas TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação), acentuando-se as necessidades de apetrechamento tecnológico, de disponibilização de recursos, a fim de “não perder o comboio” da Sociedade da Informação. Uma primeira fase, à qual se seguiriam o levantar das questões ligadas à estrutura organizacional, à reconversão dos métodos de gestão, funcionamento, registo e comunicação, à racionalização e optimização de procedimentos, ao relacionamento com os cidadãos e demais agentes, agora incentivados a participar numa administração que se quer desburocratizada, aberta e transparente, recusando um modelo paralisante, formalista, desmotivado e burocrático.

A informação, enquanto fenómeno e processo, impõe-se nos diferentes planos de acção. De facto, o elemento caracterizador da nossa Sociedade, a *Informação*, é o produto da acção humana em Sociedade, reflexo das condições estruturais, sejam elas políticas, técnicas, económicas, ou culturais, nas quais essa acção se desenvolve a fim de concretizar os diferentes objectivos. Ela é moldada pela estrutura produtora, depende do processo que a produz, tem que ser relacionada com os meios operativos e considerada na interacção sistémica inerente ao processo informacional e histórico. O conceito de “documento” como objecto material constitutivo do arquivo, patente nas expressões “gestão documental” ou “ciências documentais”, e que denota uma perspectiva com uma forte carga patrimonialista e historicista (“ a História faz-se com documentos”), não se ajusta aos novos desafios postos pela Sociedade da Informação, ultrapassando-se a fixação inexorável da informação a um suporte físico. É necessário, ainda, assegurar a necessária articulação, em termos sistémicos, com a dinâmica do contexto gerador da informação, garantir que o seu ciclo genésico não é rompido, apreendendo-o e compreendendo-o na sua totalidade e em toda a sua complexidade, ultrapassando a concepção arquivística tradicional, fortemente influenciada pelo modelo francês e vulgarmente reconhecida através dos arquivos históricos, vocacionados para a investigação histórica.

A informação –“conjunto estruturado de representações codificadas (símbolos significantes), socialmente contextualizadas e passíveis de serem registadas num qualquer suporte material (papel, filme, banda magnética, disco compacto, etc.), e, portanto, comunicadas de forma assíncrona e multi-direccionada”¹²- uma vez

¹² SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda – *Das “ciências” documentais à ciência da informação: ensaio epistemológico para um novo modelo curricular*. Porto : Edições Afrontamento, 2002, (Biblioteca das Ciências do Homem. Plural; 4). ISBN 972-36- 0622-4. p. 37.

produzida, circula instantaneamente, pode ser recebida, tratada, incorporada em esquemas lógicos, científicos, transformada por cada um de nós em conhecimento pessoal, em acréscimo de compreensão, de sabedoria, de autoformação, em valor acrescentado para o mercado ou a sociedade, em recurso estratégico de gestão das organizações.

Enquanto fenómeno possui propriedades que lhe são intrínsecas e que nos permitem precisar os seus contornos como objecto de estudo: existência de um acto individual e/ou colectivo que a funda e modela estruturalmente *-estruturação pela acção (humana e social)-*; dupla e simultânea implicação do acto informacional nas circunstâncias internas e externas do sujeito da acção *-integração dinâmica-*; enunciação (máxima ou mínima) de sentido activo (da acção fundadora), dado que na produção de informação a acção está lá presente, *-pregnância-*; a codificação linguística, numérica ou gráfica é valorável quantitativamente *-quantificação-*; é reprodutível sem limite, possibilitando assim, a retenção/memorização *-reprodutividade-*; a (re)produção informacional é potencialmente transmissível ou comunicável *-transmissibilidade-*. Enquanto processo inclui o comportamento informacional e um conjunto subjacente de “etapas” *-criação, uso, difusão, organização, armazenamento, colecção, pesquisa e interpretação-*¹³. O arquivo, resultado da actividade de uma qualquer entidade individual ou colectiva, consiste precisamente nesta informação estruturada em sistemas (semi-)fechados, materializada em qualquer tipo de suporte, sendo configurado por três factores essenciais: a natureza orgânica (estrutura) e a natureza funcional (serviço/uso), a que se associa um terceiro - a memória - imbricado nos anteriores¹⁴.

Objecto plurifacético, propicia a proximidade extrema da Ciência da Informação, na qual se inclui a Arquivística *-disciplina aplicada-*, com as Ciências da Comunicação, da Administração e Gestão, a Informática, a Sociologia, etc., o qual se reflecte necessariamente no decurso do trabalho do profissional da informação. Metodologicamente, e na linha do modelo topológico proposto por Paul de Bruyne e outros para as Ciências Sociais, o método a aplicar ao estudo da informação estruturada em sistemas (semi-)fechados, afirma-se e tende a consolidar-se por uma dinâmica de pesquisa quadripolar, *concebida para conhecer/interpretar*,

¹³ SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda – *Op. cit.* pp. 84-86.

¹⁴ SILVA, Armando Malheiro da [et.al.] – *Arquivística: teoria e prática de uma ciência da informação*. Porto: Edições Afrontamento, cop. 1998. (Biblioteca das Ciências do Homem. Plural; 2). ISBN 972-36-0483-3. vol.1. p. 214

explicar/gerir informação, composta pelos pólos epistemológico, teórico, técnico e morfológico¹⁵, numa interacção permanente e na qual se conjugam abordagens quantitativas com abordagens qualitativas.

Em suma, a adopção de um modelo científico-informacional, caracterizado pela definição da informação social como objecto de estudo; o recurso à Teoria Sistémica como "ferramenta" interpretativa/explicativa do fenómeno "informação"; a aplicação de um método de investigação e a assunção do arquivo como um sistema (semi-) fechado de informação social, permite-nos ultrapassar as tradicionais funções atribuídas a Arquivos, Bibliotecas, e Centros de Documentação -recolher, armazenar, recuperar- e irmos mais além, mostrando o que está a montante, nas margens e sob estes procedimentos, ou seja, a estrutura organizacional e os agentes que geram, manipulam e controlam a informação, numa visão retrospectiva e prospectiva, integrada e transversal a toda a organização, indispensável à eficaz prossecução dos seus objectivos e da sua Missão, configurando um novo enquadramento do profissional da informação, estruturador e gestor da Informação, que, não dissociando da função histórica e cultural do Arquivo a importante componente das áreas vulgarmente designadas por "Gestão de Documentos" ou "Gestão de Informação", reconhece a indiscutível emergência de sistemas de informação unos e indivisíveis, cuja gestão integrada, desde a produção até à sua conservação definitiva, se torna indispensável para a formação e racionalização das decisões públicas, para a eficiência e eficácia do serviço a prestar à Administração, aos agentes económicos e sociais, aos cidadãos.

O conhecimento de um sistema de informação/arquivo já não se esgota na aplicação de técnicas e procedimentos padronizados (ordenar, descrever a forma e o conteúdo dos documentos, instalá-los e cotá-los), ou na apresentação descritiva do inventário ou catálogo. A análise do objecto, sistema de informação/arquivo, será feita, como já o referimos, em função de dois factores essenciais: a respectiva estrutura orgânica (factor organicidade) e a função serviço/uso que lhe é inerente (factor funcionalidade), agora considerada como uma de várias componentes, não se confundindo com o próprio sistema. A configuração do arquivo poderá ser a de uma estrutura do tipo unicelular (estrutura organizacional de reduzida dimensão) ou pluricelular (incluindo já subsistemas dotados de certa autonomia orgânico-funcional), assumindo, ao nível da funcionalidade, a forma de um sistema

¹⁵ SILVA, Armando Malheiro da [et.al.] – *Op. cit.* pp. 217-222

centralizado (controlo da informação a partir de um único centro), descentralizado ou ainda especializado (nos casos em que não existe um regular funcionamento ou actividade da entidade produtora)¹⁶. A permanente interacção dos dois factores é um aspecto fundamental e, como tal, deve ser apreendido e compreendido, nunca esquecendo que a informação que flui no nosso sistema contém a funcionalidade (existe para ser recuperada e transformada) e é moldada pela estrutura que a produziu, da qual será memória e recurso estratégico.

2.2 - Caracterização do caso em estudo

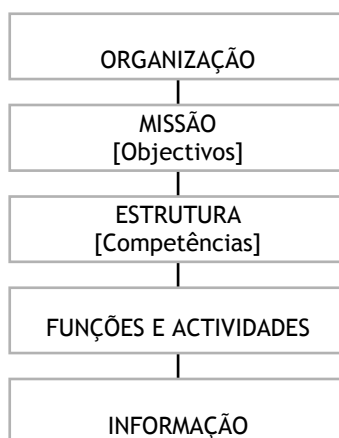
Tendo presente todo o percurso teórico e institucional relacionado com a Arquivística (pólo epistemológico), partindo duma perspectiva de racionalidade indutiva e tomando como referência um contexto teórico baseado num novo paradigma (pólo teórico), propusemo-nos fazer o estudo de um caso (pólo técnico), num processo de análise/avaliação retrospectiva e prospectiva que nos permitisse desenvolver um projecto (pólo morfológico) cujo objecto era o sistema de informação/arquivo da Câmara Municipal de Vila do Conde: resultado da sua actividade ao longo de séculos; reflectindo o universo sistémico em que esta entidade se inseria e com o qual se relacionava e relaciona; que se estruturou de acordo com as características orgânico-funcionais desse mesmo produtor, obedecendo a um desenvolvimento natural, que acompanhou a sua actividade, adquirindo uma complexidade progressiva, em função da idade e do grau de desenvolvimento desta organização; que disponibiliza informação que pode ser recuperada segundo a pertinência da estrutura organizacional. Algo que se constitui e cresce a partir de uma acumulação progressiva e não como um conjunto que se decompõe em partes, de uma forma hierarquizada.

Desta forma, procurámos ultrapassar a tendência tradicional que nos conduziria à abordagem do Arquivo Municipal, enquanto Arquivo Especializado, entidade que, por razões estruturais próprias, assumiria as funções de incorporar, salvaguardar, tratar e divulgar arquivos produzidos por estruturas activas ou desactivadas (Administração do Concelho, Juntas de Paróquia ou de Freguesia, Confrarias, Associações, Empresas, Famílias, Pessoas), entre as quais se destacaria como principal acervo o Arquivo da Câmara Municipal, salientando o seu pendor histórico e cultural, o que no presente caso se reforçaria, dado tratar-se de um acervo cuja documentação tem como datas

¹⁶ SILVA, Armando Malheiro da [et.al.] – *Op. cit.* pp. 214-217

extremas os anos de 1466 e 2003. Os resultados da análise retrospectiva e prospectiva foram imprescindíveis para a sustentação de um projecto maioritariamente direccionado ao funcionamento actual da organização e à sua optimização no âmbito da Sociedade da Informação e nas linhas de acção traçadas para a Administração Pública.

O esforço de modernização e de mudança foi desde cedo assumido pelo executivo da Câmara Municipal, sustentando a necessidade de caminhar no sentido da modernização administrativa e da prestação de um serviço de qualidade, na dupla vertente: clientes internos (serviços) e clientes externos. O enfoque de actuação centrar-se-ia decisivamente nas áreas relacionadas com a informação (formas de aquisição, circulação, armazenamento e recuperação), “centro nevrálgico” de um serviço público, e na aplicação das novas tecnologias da informação, que, desta forma, constituiriam o primeiro passo no caminho da qualidade do todo organizacional.



Adoptando a classificação de Piero Mella¹⁷, encontrávamo-nos perante um sistema organizado ou operatório, do tipo semi-fechado, cuja unidade dependia, não apenas da estrutura, mas sobretudo da organização estrutural, a qual se complexificou ao longo dos séculos, assumindo, actualmente, a configuração de um sistema pluricelular no qual o controle da informação se processa de forma descentralizada.

O profissional da informação está, assim, inserido numa organização -Câmara Municipal- em plena actividade e cuja produção informacional se estrutura como um

¹⁷ SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda – *Op. cit.* pp. 96-104

sistema (semi-)fechado de informação social que, começando por servir a Administração, se alarga ao cidadão, a todos quantos, para os mais diversos fins, pretendem aceder à informação e obter a prestação de um serviço de qualidade, não descurando, ainda, a comunidade educativa, os investigadores, todo aquele que se interessa pela memória colectiva local.

Com uma equipa constituída, na fase inicial (1998), por 2 técnicos superiores de arquivo, um assistente administrativo e um auxiliar, confrontamo-nos com uma realidade na qual revíamos o modelo francês, caracterizada pela associação do Arquivo Municipal à existência de uma pequena sala de leitura, anexa à Biblioteca Municipal, um funcionário, e um depósito com cerca de 180m de documentação, desligada dos serviços produtores, “sem valor administrativo, mas com valor histórico”, e cujas datas extremas se situavam entre o século XV e XX, se bem que deste último a quase totalidade não havia sido incluída no processo de “inventariação” efectuado no início dos anos 90.

Era um imperativo criar um só projecto e uma só equipa¹⁸, cujo trabalho se passa a desenvolver no edifício dos Paços do Concelho, nos quais decorriam as tarefas da primeira fase do projecto, e para onde foi possível deslocar os 180m da documentação mais antiga, os quais aumentariam para cerca de 2000m, terminada a recolha da documentação dispersa pelos vários serviços e edifícios.

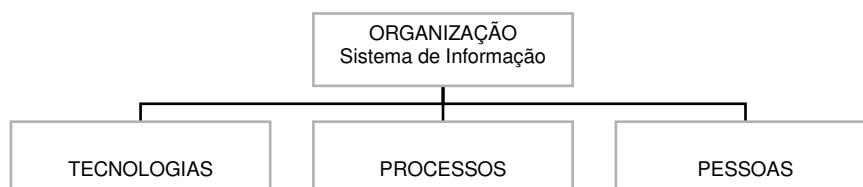
Assim, foi efectuado o estudo orgânico-funcional da Câmara Municipal de Vila do Conde (recolha e sistematização de regulamentos e legislação; análise de trabalhos de investigação histórica, sociológica, demográfica, etc.; questionários e entrevistas aos funcionários dos actuais serviços produtores) que compreendeu o período entre 1466 e 1998, e do qual resultou a produção dos organigramas relativos a cada uma das fases da sua evolução, de fluxogramas representando, sector a sector, os vários processos da organização e respectivo grau de informatização (envolvendo tempos, agentes, fluxos e produção informacional), o recenseamento da documentação acumulada e a criação de instrumentos de suporte à gestão do emergente serviço de Arquivo Municipal, serviço estruturalmente indissociável da organização Câmara Municipal de Vila do Conde, direccionando-o quer para o atendimento dos serviços internos (2 pólos de atendimento), quer para os cidadãos, através da Sala de Leitura.

¹⁸ Cf. Anexo 2

Embora tenhamos já referido os fluxogramas, importa destacar a importância desta técnica de modelação de processos organizacionais para o conhecimento e descrição da organização nas suas múltiplas facetas, base para a análise e concepção de novos processos, permitindo identificar os aspectos que devem ser redefinidos, funcionando, ainda, como um excelente meio de discussão, controlo e de difusão do conhecimento organizacional¹⁹.

A análise dos dados recolhidos foi complementada com a análise estatística de requisições e incorporações de documentação, permitindo quantificar e tipificar a produção informacional e respectivos suportes, identificar necessidades e áreas prioritárias, alertando ainda para potenciais alterações, quer no que toca ao contexto orgânico (de produção), quer à orientação funcional (de serviço), decorrentes da análise da rede de circuitos por onde fluía a informação, das alterações provocadas pela recente informatização, dos instrumentos que permitiam transferi-la, armazená-la, recuperá-la e difundi-la.

Com recurso a uma visão retrospectiva e prospectiva integrada e transversal a toda a organização -processo de diagnóstico e auto-avaliação da organização do qual resultou a identificação dos seus pontos fortes e fracos-, foi possível conceber um projecto cujos objectivos gerais consistiam em: otimizar a estrutura organizacional, alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, desburocratizar e simplificar processos e procedimentos(e respectivos regulamentos), desenvolver uma cultura de resultados e de polivalência, satisfazer as necessidades implícitas e explícitas dos cidadãos. A melhoria do desempenho operacional da organização como um todo e de cada um em particular, sustentar-se-ia na determinação dos objectivos a atingir, na clarificação das funções, na sistematização e redefinição dos processos, conciliando um trinómio importantíssimo e indissociável -a tecnologia, os processos e as pessoas-.



¹⁹ SOUSA, Rui Manuel Dinis de – *Técnicas de modelação de processos para a redefinição de processos organizacionais (BPR)*. Dissertação de Mestrado. Braga: Departamento de Informática/Escola de Engenharia/Universidade do Minho, 1997. pp. 51-115.

Se na actualidade as autarquias locais têm um enfoque especial na prestação de serviços, promoção de infra-estruturas, de equipamentos públicos, e do desenvolvimento económico e cultural, bem como da requalificação e ordenamento do território, têm também que gerir as expectativas dos munícipes, a estrutura interna da própria organização, os circuitos de decisão municipal, os relacionamentos com as entidades públicas e privadas externas, os orçamentos municipais, numa perspectiva integradora a fim de colmatar as situações que, de forma quase generalizada, levaram ao desenvolvimento assimétrico e individualizado dos seus serviços internos. A melhoria do desempenho está directamente relacionada com a comunhão de objectivos e a melhoria do planeamento estratégico e operacional, envolvendo, não só os recursos humanos, materiais e financeiros, mas também os informacionais. A gestão do sistema de informação -uno e indivisível-, gerado pela estrutura organizacional e sustentado por uma eficaz plataforma tecnológica é, assim, um dos principais alicerces do processo de mudança e de melhoria da organização.

Alicerce que, como vimos anteriormente, só poderá ser solidamente construído se tivermos em mente que é um fenómeno transversal a toda a organização, envolvendo o recurso a conhecimentos interdisciplinares patentes na forma como ao longo do projecto que tivemos oportunidade de desenvolver, se foram criando os diferentes grupos de trabalho. Na sua constituição entraram como elementos permanentes: técnicos do Arquivo Municipal, Informática, Imagem, Serviços Jurídicos e Coordenação de Candidaturas. Além destes, existiam os representantes do sector em análise: vereador, chefias, e funcionários. A interdisciplinaridade decorrente da análise deste objecto plurifacético que é a informação justificaria, ainda, a apresentação de uma proposta de enquadramento orgânico que incluísse o sector das Tecnologias da Informação (o STI - sistema tecnológico), o sector de Gestão do Sistema de Informação (vulgo serviço de Arquivo), e o sector de Gestão da Qualidade, assessorados por um sector de Projectos e Desenvolvimento, tudo isto no âmbito de uma nova área que designaríamos como *Organização e Sistemas de Informação*.

A simplificação e racionalização dos procedimentos existentes, o controlo e reajustamento dos fluxos, a tramitação da informação e respectivo tratamento, a uniformização dos modelos de documentos e sua transformação em formato electrónico, assim como a desconcentração dos serviços municipais tendo em vista a sua instalação em condições que correspondessem ao crescimento verificado e às

reais necessidades de um atendimento de qualidade ao munícipe, revelaram-se como os pólos de acção imediata. Paralelamente decorria a renovação dos equipamentos informáticos existentes, com o apoio de consultores especializados, ligados ao meio universitário, sendo concebida uma nova rede de comunicações, base da *Intranet* local e de acesso à *Internet*, no sentido da criação de novos canais de interacção com o munícipe (CRM - Citizen Relationship Management). O objectivo foi, desde logo, evitar a tradicional substituição da “máquina de escrever” pelo computador “para fazer tratamento de texto”, mantendo uma grande proximidade com funcionários e técnicos, adoptando em muitos casos como prioridade uma formação “caso a caso”, ultrapassando, desta forma, anos de rotina e conseqüente rejeição à mudança.

Foi criado o grupo de trabalho para desenvolver o *portal* da Câmara na *Internet* e adoptou-se o correio electrónico e a digitalização dos documentos, como um meio célere e eficaz de circulação e acesso à informação, registada agora em novos suportes informacionais, como seja o disco óptico WORM, o qual garantia as necessárias condições de autenticidade e de inviolabilidade da informação nele registada, acção reforçada por uma meticulosa definição de perfis de utilizadores directamente relacionados com a estrutura de arquivo digital -por sector orgânico- desenhada a partir da análise orgânico-funcional efectuada. Esta acção teve aplicação imediata nas áreas prioritárias do Planeamento e Gestão Urbanística -Obras Particulares e Loteamentos-, a que se seguiu a área de Expediente, -controlo de *Entradas* e *Saídas*- implementando-se uma solução de Gestão Electrónica de Documentos (associando base de dados e base de imagens/documentos electrónicos, centralizando toda a informação produzida pelo sistema) com um semi-*workflow*, base do encaminhamento e despacho electrónico da Correspondência, na selecção e desenvolvimento da qual participaram gestores, técnicos e funcionários. O registo da recepção e expedição de documentos processa-se, agora, nuns casos de forma centralizada, noutros descentralizada, procurando responder às reais necessidades dos serviços e à sua dispersão física, *alimentando* uma única base de dados e de imagem, a todos acessível, nos termos previstos pela lei. Finda a sua tramitação, embora com acompanhamento desde o início da sua produção, os documentos/informação passam para o controlo do Arquivo Municipal, independentemente de serem posteriormente requisitados pelos serviços ou consultados pelos cidadãos, completando-se a informação da base de dados e de imagem de acordo com as normas internacionais de descrição arquivística, estando, contudo, já definidas nestas bases de dados os campos que permitirão a

integração/transfêrencia destes dados com *softwares* específicos para a descriçãõ de arquivos, caracterizados por uma maior exaustividade na especificaçãõ dos conteúdos informacionais, bem como produçãõ de instrumentos de recuperaçãõ de informaçãõ. Um dos principais objectivos que presidiu à escolha da aplicaçãõ informática destinada à Gestãõ Electrónica de Documentos foi, para além da efectiva coadunaçãõ às necessidades dos seus utilizadores, a questãõ da flexibilidade de parametrizaçãõ das diferentes tabelas, bem como a garantia da escalabilidade do desenvolvimento da mesma. Assim, correm actualmente sobre a mesma aplicaçãõ os processos de produçãõ, armazenamento e recuperaçãõ das actas de reuniãõ de Câmara - associando base de dados, imagens e objectos *Word*- bem como o sector do Notariado Privativo da Câmara. Foi basilar o trabalho de construçãõ de tabelas de conversãõ, bem como de migraçãõ/integraçãõ de dados entre o *software* aplicacional de gestãõ (ex.: Gestãõ Urbanística, Contabilidade, etc.) e as novas aplicações, no sentido da criaçãõ de uma estrutura de codificaçãõ única para toda a organizaçãõ, como por ex.: tipos de documentos, processos, assuntos (lista controlada de termos), classificador de correspondência, entre outras, cuja gestãõ é, actualmente, assegurada pelo próprio Arquivo, em parceria com o serviço de Expediente. Estes dados constam da tabela a preencher pelos diversos serviços produtores, no decurso da tramitaçãõ da informaçãõ, e não somente depois de incorporados no Arquivo²⁰.

A transfêrencia da informaçãõ para suporte digital envolve actualmente não só os formatos A4 e A3, mas também A1 e A0, tendo sido adquiridos equipamentos de digitalizaçãõ por tracçãõ, para grandes formatos, bem como uma planetária com pratos desnivelados para formatos até A1. Também aqui cabe ao serviço de Arquivo assegurar a digitalizaçãõ retroactiva, tendo sido contratualizada externamente a prestaçãõ de serviços de digitalizaçãõ dos “Processos de obras particulares”, de 1987 a 2002, processando-se a digitalizaçãõ on-line nos próprios serviços produtores, com posterior verificaçãõ/actualizaçãõ no serviço de Arquivo, aquando da respectiva incorporaçãõ -processo que ocorre diariamente-.

Com a criaçãõ desta estrutura de *BackOffice*, sustentada na aplicaçãõ das tecnologias da informaçãõ e comunicaçãõ, estavam asseguradas as condições para passar à renovaçãõ do formato tradicional de atendimento ao munícipe. A reabertura ao público do edifício dos Paços do Concelho, em 2002, permitiu associar à intervençãõ arquitectónica efectuada, a adopçãõ do modelo de atendimento personalizado. Uma

²⁰ Cf. Anexos 3 a 11.

nova fase do processo de modernização administrativa cujo objectivo primordial procurou a melhoria do serviço e comunicação com os utentes, disponibilizando novos meios de acolhimento, informação e de cumprimento de formalidades processuais. Foram criados dois níveis de atendimento, coincidentes, com o rés-do-chão e o 1º andar do edifício. Assim, no rés-do-chão, pode o munícipe obter informações gerais, informações relativas a procedimentos e processos, apresentar reclamações, proceder ao preenchimento e entrega de requerimentos, quer no âmbito da Secretaria Técnica quer da Secretaria Administrativa, dispondo ainda dos serviços facultados pelo Centro de Informação Autárquico ao Consumidor. Para o 1º andar são remetidos os casos relativos a procedimentos gerais, entrega de processos e atendimento técnico, bem como assuntos de Tesouraria. A gestão das filas de espera é efectuada através de um sistema automático, ao qual estão ligados dois dispensadores de senhas, um para cada piso, e dois painéis de chamada, através dos quais poderá o munícipe, depois de retirar a senha, identificando o serviço destino e o número de vez, acompanhar todo o processo de atendimento. Dado o envolvimento da equipa do Arquivo Municipal na construção da estrutura de *BackOffice*, foi essencial a sua participação no arranque desta nova fase de desenvolvimento.

Às Juntas de Freguesia foi proposta uma parceria que permitirá, para além do apoio técnico e logístico, transformá-las em pontos de acesso ainda mais próximos do cidadão, beneficiando da ligação por correio electrónico. O trabalho conjunto envolve o diagnóstico de situação (grau de informatização incluído) e o recenseamento da documentação acumulada.

No sentido da promoção e gestão da mudança e da modernização administrativa, adoptamos, em cada uma das fases, técnicas de auto-avaliação a fim de detectar pontos fortes e fracos do projecto e redefinir estratégias, se tal fosse necessário. Desencadeadas as acções que envolvem a melhoria dos processos e o apetrechamento técnico, iniciou-se a aplicação de instrumentos de auto-avaliação, destacando-se a simplicidade do modelo da CAF (Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da UE), ferramenta essencial para a introdução da organização nas questões da gestão da qualidade, não sendo, contudo, ignorada a existência de modelos mais desenvolvidos como o da EFQM, a aplicar, no futuro, em estádios mais desenvolvidos.

Como resultados poderemos apontar os seguintes:

- 7 edifícios interligados (rede de circuitos dedicados alugados à PT e fibra óptica);
- 11 postos de digitalização e registo;
- 230 funcionários produtores/clientes do sistema, email e Internet;
- 90% dos documentos (recebidos/expedidos) digitalizados;
- Redução 2/3 dias do procedimento de expedição;
- 90% dos documentos controlados pelo Expediente na fase de arquivo (físico e digital);
- Incorporação diária de documentos no Arquivo Municipal;
- 1.000.000 de documentos de processos de obras particulares em suporte digital;
- 2.500m de documentação, em suporte papel, controlados fisicamente;
- Acompanhamento na produção e participação nos processos de mudança organizacional;
- Consolidação do trabalho em equipe, maior envolvimento e motivação;
- Fomento de formas explícitas de interacção com a sociedade;
- Introdução da aplicação da CAF (Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia) como instrumento de auto-avaliação da organização;
- Prémio de *Modernização Administrativa Municipal 2000* e *Acreditação como Caso Exemplar de Modernização Administrativa* em 2001.

O projecto de *Gestão Integrada do Sistema de Informação da Câmara Municipal de Vila do Conde* é, no nosso ponto de vista, um excelente exemplo da aplicação do contexto teórico, atrás exposto. Enquadrando-se metodologicamente no pólo morfológico, é o resultado da interacção constante dos pólos epistemológicos, teórico, e técnico da metodologia quadripolar.

O conceito de *Sistema de Informação* foi assumido não só na perspectiva tecnológica -centrada em sistemas computacionais- como também na perspectiva organizacional e informacional -centrada no domínio da Ciência da Informação- constituindo um dos principais pressupostos teóricos de um projecto que, procurando promover a mudança numa organização, coadunando-a ao processo histórico em que ela se insere, procura conhecer, interpretar e gerir, num contexto de rápidas mudanças, o processo informacional assim como o seu produto, a informação estruturada num sistema (semi-)fechado e materializada em qualquer tipo de suporte.

Este é, ainda, um projecto que afirma o Arquivo Municipal de Vila do Conde, serviço estruturalmente indissociável da estrutura produtora que é a Câmara Municipal e da sua gestão, bem como dos diversos sistemas de informação/arquivo que possui, ao serviço da administração e da população em geral.

Como em todos os projectos, teve as suas fases de concepção, construção e implementação. Algum tempo depois de estar em utilização surgem novos problemas, novas necessidades, reiniciando-se todo o processo, numa dinâmica que acompanha a natural dinâmica organizacional.

Manuela Pinto
Câmara Municipal de Vila do Conde - Arquivo Municipal
manuela.pinto@cm-viladoconde.pt

Referências

Livro verde para a sociedade da informação em Portugal. Lisboa: Missão para a Sociedade da Informação; Ministério da Ciência e da Tecnologia, 1997.

SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda - *Das “ciências“ documentais à ciência da informação: ensaio epistemológico para um novo modelo curricular*. Porto: Edições Afrontamento, 2002, (Biblioteca das Ciências do Homem. Plural; 4). ISBN 972-36- 0622-4.

SILVA, Armando Malheiro da [et.al.] - *Arquivística: teoria e prática de uma ciência da informação*. Porto: Edições Afrontamento, cop. 1998. (Biblioteca das Ciências do Homem. Plural; 2). ISBN 972-36- 0483-3. vol.1.

SOUSA, Rui Manuel Dinis de - *Técnicas de modelação de processos para a redefinição de processos organizacionais (BPR)*. Dissertação de Mestrado. Braga: Departamento de Informática/Escola de Engenharia/Universidade do Minho, 1997.

ANEXO 1 - Planos de Acção

Publicação em Diário da República de 12-08-2003 dos Planos de Acção aprovados em Conselho de Ministros e que representam políticas estruturantes para o desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal.

1- Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003. DR 185 SÉRIE I-B de 2003-08-12
Presidência do Conselho de Ministros

Aprova o Plano de Acção para a Sociedade da Informação, principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal

2- Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003. DR 185 SÉRIE I-B de 2003-08-12
Presidência do Conselho de Ministros

Aprova o Plano de Acção para o Governo Electrónico

3- Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2003. DR 185 SÉRIE I-B de 2003-08-12
Presidência do Conselho de Ministros

Aprova a Iniciativa Nacional para a Banda Larga

4- Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2003. DR 185 SÉRIE I-B de 2003-08-12
Presidência do Conselho de Ministros

Aprova o Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação

5- Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003. DR 185 SÉRIE I-B de 2003-08-12
Presidência do Conselho de Ministros

Aprova o Programa Nacional de Compras Electrónicas

Anexo 2 - Atribuições do Arquivo Municipal:

- Assegurar a gestão integrada do sistema de informação/arquivo dos órgãos e serviços da autarquia, memória e recurso estratégico da organização;
- Gerir o Arquivo Municipal;
- Propor e colaborar nas medidas tendentes ao aperfeiçoamento organizacional, à racionalização dos serviços municipais e à modernização administrativa, segundo princípios de economia e eficácia;
- Estudar e propor, em colaboração com os restantes serviços, formas de racionalização dos procedimentos administrativos, incentivando a aplicação das tecnologias de informação e comunicação;
- Desenvolver/apoiar a execução das tarefas inerentes à produção/recepção, encaminhamento, transferência de suporte, armazenamento, classificação, descrição e criação de instrumentos de pesquisa relativos à produção informacional dos serviços e dos órgãos da autarquia, bem como gerir o sistema de gestão electrónica de documentos;
- Assegurar o atendimento interno aos serviços e à administração, assim como a recepção, registo e instalação da documentação incorporada;
- Estudar e propor novos formatos de acesso e difusão da informação, incentivando a utilização das novas tecnologias da informação e comunicação, com o apoio do Serviço de Informática;
- Assegurar a divulgação dos diplomas e demais informação oficial de interesse para o Município, publicados, entre outros, no Diário da República e Jornal das Comunidades;
- Prover à preservação e eventual restauro da documentação;
- Enquanto serviço especializado, promover a gestão integrada, salvaguarda e preservação dos diversos arquivos ao nível do concelho;
- Garantir o funcionamento e o acesso do público à Sala de Leitura;
- Promover ou colaborar em acções de divulgação e formação cultural.