

Hernani Emanuel Vidal e Sousa

Sistemas de gestão documental e workflow nas autarquias:
um modelo de implementação no âmbito do licenciamento
de obras

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Ciência da Informação,
orientada pelo Engenheiro Tito Carlos Soares Vieira

VERSÃO FINAL

Faculdade de Engenharia e Faculdade de Letras
Universidade do Porto

Julho de 2013

Sistemas de gestão documental e workflow nas autarquias: um modelo de
implementação no âmbito do licenciamento de obras

Sistemas de gestão documental e workflow nas autarquias: um modelo de implementação no âmbito do licenciamento de obras

Hernani Emanuel Vidal e Sousa

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Ciência da Informação,
orientada pelo Engenheiro Tito Carlos Soares Vieira

Aprovado em provas públicas pelo júri:

Professora Doutora Maria Cristina de Carvalho Alves Ribeiro, Professora Auxiliar
da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Professor Doutor Henrique José da Rocha O'Neill, Professor Associado do
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Engenheiro Tito Carlos Soares Vieira, Diretor do Serviço de Tecnologias e
Sistemas de Informação e Comunicação do Centro de Recursos e Serviços
Comuns da Universidade do Porto

Agradecimentos

Gostaria de agradecer e dedicar este trabalho :

À família por me ter apoiado incondicionalmente, pela motivação e pela confiança depositada.

À Diana pelo espírito incansável e pelas revisões incontáveis sobre algo que nada se assemelha a um clássico literário.

Ao Engenheiro Tito Carlos Soares Vieira pelas sugestões assertivas, pelo apoio e pela motivação dada nos momentos críticos.

À Engenheira Telma Cristina Marques Salgueiro pela acolhimento sempre cuidadoso e pelas palavras de apreço por um trabalho que nem sempre teve a melhor face.

A todos os colaboradores da iPortalMais pela hospitalidade e disponibilidade e pelo sentido de humor sempre bem apreciado, especialmente à Cláudia que nas imensas coisas a ter de fazer sempre arranjou o espaço para as minhas dúvidas.

A todos, um enorme obrigado.

Resumo

Os sistemas de gestão de documental são, atualmente, ferramentas imprescindíveis para a produtividade de uma instituição que incorporam um conjunto de funcionalidades que providenciam uma solução para um problema complexo, potenciando a tão almejada vantagem competitiva. A presente dissertação percorre o projeto sistemas de gestão documental e workflow e a sua importância nas instituições/organizações e procura detalhar as várias etapas na implementação deste tipo de sistemas numa organização, os fatores influentes no processo e pretende destacar também a articulação do levantamento teórico com a dimensão manifestamente prática do projeto.

Assim um dos objetivos de relevo deste projeto é aferir se o iPortaldoc, um sistema de gestão documental e workflow, é capaz de responder às necessidades das autarquias selecionadas no domínio do licenciamento de obras particulares. Para o efeito fez-se o levantamento de processos documentais que posteriormente foram inseridos na plataforma iPortalDoc, adaptando o sistema nos aspetos que se revelaram necessários.

Os resultados obtidos neste trabalho foram positivos e permitiram: (1) obter as informações vitais a nível de licenciamento respeitantes a cada autarquia para a prossecução dos objetivos, (2) uniformizar e aplicar os conceitos fundamentais em várias autarquias com as personalizações adequadas; e (3) criar um modelo de licenciamento aplicável em diversas entidades;

Este trabalho aspira a criar um referência facilitadora a ser aprimorada na área do licenciamento de obras. Deste modo achamos que ainda existem diversos outros objetivos valiosos a dar seguimento relativamente ao trabalho que foi feito, de que se destacam: (1) moldar as mentalidades organizacionais de modo a permitir uma abordagem menos conservadora na informatização dos circuitos documentais; (2) ampliar a aspiração simplificadora do modelo de licenciamento de obras; e (3) desenvolver workflows cada vez mais capazes de se adaptarem às autarquias alvo.

Palavras-chave: Gestão documental; iPortalDoc; Sistema de Gestão Documental; Licenciamento de obras particulares; Gestão de Processos

Abstract

Document Management Systems are, presently, necessary work tools regarding productivity, which incorporate a set of functionality, providing a solution to a complex problem and the so desired competitive advantage.

The present thesis travels thru the project document management systems and workflow and its importance in institutions/organizations and it aims to detail the several stages in the implementation of these sort of systems in a organization, the variables in the process and intends to highlight its practical and theoretical dimensions.

Therefore, one of the primal objectives of the project is to assess if iPortaldoc, a document management system and workflow tool, is capable of answering the needs of selected municipalities regarding the licensing of private works. For this purpose, will be made an elicitation of documental processes in order to insert them in iPortalDoc system, adapting when necessary the system concerning the feasibility of its features.

The results of this project were positive and they allowed: (1) obtain the vital information regarding licensing relating to the pursuit of goals; (2) standardize and apply the core concepts in various municipalities with the proper customizations; and (3) create a licensing model applicable in various entities.

This work aims to create a reference, intended to facilitate, to be enhanced in the area of construction licensing. Thus we find that there are still other worthy goals to pursue within this work, which we highlight the followings: (1) to shape the organizational minsets to allow a less conservative approach in the automatization of the documental circuits; (2) to expand the simplifying aspiration of the model created related to the context of licensing; and to develop workflows increasingly able to adapt to the target municipalities;

Keywords: Document Management; iPortalDoc; Document Management System; Licensing Private Works; Process Management

Lista de figuras

Sistemas de gestão documental e workflow nas autarquias: um modelo de
implementação no âmbito do licenciamento de obras

Lista de tabelas

Lista de abreviaturas e siglas

AL – Administração Local

CAF – Common Assessment Framework

DGARQ – Direção Geral de Arquivos

MEF – Macroestrutura Funcional

MIP – Metainformação para a Interoperabilidade

PDM – Plano Diretor Municipal

RJUE – Regime Jurídico de Urbanização e Edificação

SGD – Sistema de Gestão Documental

TIC – Tecnologias de Comunicação e Informação

Índice de Conteúdos

1. Introdução

1.1 Apresentação do projeto

O projeto “sistemas de gestão documental e workflow nas autarquias: um modelo de implementação no âmbito do licenciamento de obras” parte da necessidade de responder às exigências de qualidade do sistema de gestão documental iPortalDoc. Deste modo são levantados os processos documentais que estão relacionados com licenciamento de obras em autarquias piloto. Este levantamento pressupõem um entendimento da legislação que lhes está associada e do seu ciclo documental de forma a levantar os requisitos necessários à sua inserção no sistema de gestão documental (iPortalDoc). Assim o projeto desdobra-se em várias etapas onde se incluem tarefas de consultoria em hierarquia documental adequada ao funcionamento da autarquia piloto, mapeamento e modelação de procedimentos, criação de fluxos de trabalho (workflow), organização e classificação de documentos e formação aos utilizadores do sistema. Em consequência identificaram-se os aspetos relevantes e desenvolver no iPortalDoc de modo a responder às necessidades indicadas. Apesar dos benefícios evidentes que um sistema deste género apresenta, designadamente, a melhoria no acesso à informação dentro da organização, administração do ciclo de vida dos documentos, rentabilização do espaço físico, maior eficácia e eficiência de consulta, redução de custos, diminuição do trânsito da informação em suporte de papel, etc, nunca é exata a previsão que postula que o utilizador se adaptará com comodidade às novas ferramentas de trabalho e existem naturalmente na literatura casos de sucesso e de relativo insucesso. Um dos exemplos de relativo insucesso, citado pelos autores Reijers e Poelmans (2006), retrata um caso de uso na EP (Establishment Printers) que demonstra os malefícios da implementação de um sistema de workflow quando insensível ao contexto onde é implementado. Este facto pode e é um dos maiores desafios quando se pretende inovar procedimentos, fluxos de trabalho ou tarefas. O utilizador tem, por conseguinte, um papel basilar na aceção destas alterações, sendo fundamental tornar a alteração um processo cómodo e intuitivo, tão sobejamente popular como “user friendly”. Apurar de

que forma podemos tornar este processo menos indigesto quando se apresentam resistências é, portanto, um ponto de relevo na medida em que importa saber como compatibilizar o sistema com o seu utilizador.

Numa outra perspetiva, explorou-se o lado da implementação de um sistema de gestão documental de modo a torná-lo um processo claro e pacífico. Aqui, pretende-se valorizar o papel dos “implementadores” ao invés dos “implementandos”, pelo que, dentro desta matriz desenvolveu-se um modelo que responde a todo o processo de licenciamento de obras particulares, nomeadamente os workflows que lhe são parte, de forma a facilitar a comunicação entre as duas margens intervenientes, os que implementam e aqueles que serão alvo da implementação. Este modelo visa, por conseguinte, reproduzir todas as manifestações dos licenciamentos alvo de uma forma simplificada e perceptível a quem o analisar. Em suma, colima a ser uma ferramenta que simplifique a realidade do licenciamento de obras particulares e que reúna um molde de natureza implementadora que seja comum às várias autarquias alvo.

No contexto deste trabalho pretende-se também analisar se os utilizadores destas autarquias estarão capazes de sorver estas alterações harmoniosamente, isto é, perceber as influências da cultura organizacional perante a mudança.

Podemos definir deste modo algumas etapas de maior premência:

- Revisão de literatura e levantamento do estado de área onde se localiza o projeto;
- Dissecção da norma aplicável ISO 9001:2008 relativa aos Sistemas de Gestão de Qualidade do qual se destaca a “abordagem por processos”.
- Consultoria em hierarquia documental adequada ao funcionamento da autarquia e dos respetivos processos de licenciamento de obras particulares.
- Incorporação de templates (modelos de requerimentos) para criar uniformidade na imagem da autarquia.

Importa aludir que este projeto organizou-se nas seguintes linhas de atividade:

- A implementação do sistema de gestão documental iPortalDoc e todos as etapas e tarefas a isso inerentes;

- Investigação acerca das variáveis que catalisam os comportamentos de resistência à mudança e de que maneira podemos amenizar esse tipo de comportamento.
- Criação de um modelo que serve de instrumento exequível para a implementação uniforme de workflows relativos ao licenciamento de obras particulares.

Assim dispusemo-nos a missionar no intuito de contribuir para a construção de um serviço de qualidade para o cidadão que paralelamente não descure a simplicidade de processos “possibilitando a criação de valor quer na organização, quer no serviço por ela prestado, sustentado na eficácia organizacional, na eficiência processual e no desenvolvimento de uma “Cultura de Serviço” e de uma “Cultura de Qualidade” (Pinto e Silva 2005).

1.2 Motivação

Desde cedo, aquando da decisão de ter vindo para o Mestrado de Ciência da Informação, que tinha o objetivo de poder fazer a tese num contexto empresarial com a missão de maturar as minhas competências que as vidas académica e extra-académica me concederam. Idealizei a experiência como um desafio e um teste às minhas capacidades. Foi, por conseguinte, natural que o início do estágio numa empresa com a implantação de mercado da iPortalMais reforçou as minhas expectativas e avizinhou-se como um desafio maior a ser aceite com responsabilidade e coerência de maneira a não me auto-defraudar ou àqueles responsáveis por mim nesta andança. O projeto parece-me fundamental e vi-me imediatamente vestido com os trajes do paladino dos sistemas de gestão documental e workflow. Percebi que é importante validarmos aquilo que tem qualidade e, não querendo entrar em patriotismos desnecessários, se for nacional melhor, com o devido cuidado para obedecer a critérios de autenticidade, fiabilidade e coerência, evitando assim a mera publicidade fundamentalista acerca de um produto ou serviço. Senti-me identificado com o projeto e com o desafio de poder lidar com a cultura organizacional de uma autarquia e fazer parte de um projeto de implementação de mudança e de modernização para melhor

servir o cidadão. Porque o mundo precisa de autarquias que acompanhem a modernização administrativa de forma responsável em forma ao invés da burocratização padecente de passividade e estagnação.

1.3 Estrutura da dissertação

A estrutura da dissertação está dividida em capítulos que por sua vez se dividem em subcapítulos. O primeiro capítulo, Introdução, serve a apresentação do contexto da dissertação, a relevação dos objetivos principais e apresentação de tarefas a serem executadas.

O segundo capítulo, Conceitos principais, visa apresentar os conceitos essenciais que estruturam o projeto e que planeiam sustentar terminologias e orientar o léxico necessário para o entendimento da dissertação, para além disso visa a apresentação de algumas ferramentas importantes para a prossecução do projeto.

O terceiro capítulo, A área do urbanismo das autarquias, engloba os conceitos fundamentais relacionados com a legislação aplicável no contexto do licenciamento de obras.

O quarto capítulo, O Projeto, incorpora em primeiro lugar a parte introdutória do projeto por intermédio da exposição da empresa acolhedora, os objetivos delineados, a metodologia utilizada, tipo de planeamento que foi feito e, por último, é feita uma apresentação objetiva de algumas das características mais relevantes do SGD iPortalDoc para o projeto; em segundo lugar é detalhado o trabalho mais prático por intermédio da decomposição do modelo de licenciamento criado. Seguidamente é feita uma apresentação minuciosa dos workflows produzidos no contexto do licenciamento.

O último capítulo, Conclusões e trabalho futuro, detém as considerações finais acerca do nível de cumprimento das tarefas previstas, problemas detetados, conclusões apuradas, apreciação do balanço, e, por último, são explicadas algumas recomendações e previsões postuladas para dar seguimento ao trabalho que foi feito.

2. Conceitos principais

2.1 Informação

Definir a informação é uma das questões prementes, e é interessante apurá-las aos olhos de inúmeras áreas, desde a Biblioteconomia, Arquivística, Filosofia e Lógica. Uma definição de referência de informação é aquela facultada por Armando Silva Malheiro e Fernanda Ribeiro. Estes Autores definem informação como um “conjunto estruturado de representações mentais codificadas (símbolos significantes) socialmente contextualizadas e passíveis de serem registadas num suporte material (papel, filme, banda magnética, disco compacto, etc.) e, portanto, comunicadas de forma assíncrona e multidireccional.” (Silva e Ribeiro 2002). O conceito atrás referido deve ser enriquecido com as seguintes propriedades ou atributo (Silva 2006):

- Estruturação pela ação (humana e social) – o ato individual e/ou coletivo funda e modela estruturalmente a informação.
- Integração dinâmica – o ato informacional está implicado ou resulta sempre tanto das condições e circunstâncias internas, como das externas do sujeito da ação.
- Pregnância - enunciação (máxima ou mínima) do sentido ativo, ou seja, da ação fundadora e modeladora da informação.
- Quantificação – a codificação linguística, numérica, figurativa é valorável ou mensurável quantitativamente.
- Reprodutividade – a informação é reprodutível sem limites, possibilitando a subsequente retenção/memorização.
- Transmissibilidade – a (re)produção informacional é potencialmente transmissível ou comunicável.

O conceito de informação é uma abstração informal porque reside na mente de quem a recebe. Esta característica transforma-a num objeto subjetivo sujeita às capacidades cognitivas do indivíduo.

2.2 Classificação e valor da informação

A informação é um recurso indispensável no seio de uma organização. Deste facto urge abordar algumas construções estruturadas que nos possibilitam uma visão educada perante a informação e o seu respetivo valor. Na ausência de uma perspetiva cultivada perante um conjunto de dados, desprovida da capacidade de contextualização daquele, torna-se difícil, quase impossível, triar a informação que é fundamental para um processo de negócio.

O modelo que se segue ilustra de forma básica e limpa o trilha galvanizante que a informação percorre até atingir um estatuto de inquestionável valia. Segundo este modelo de referência, o espectro de agregação de valor de Taylor (Taylor 1982) divide-se em quatro fases de processos que transformam os recursos em novos recursos com valor agregado. A figura seguinte apresenta este modelo:

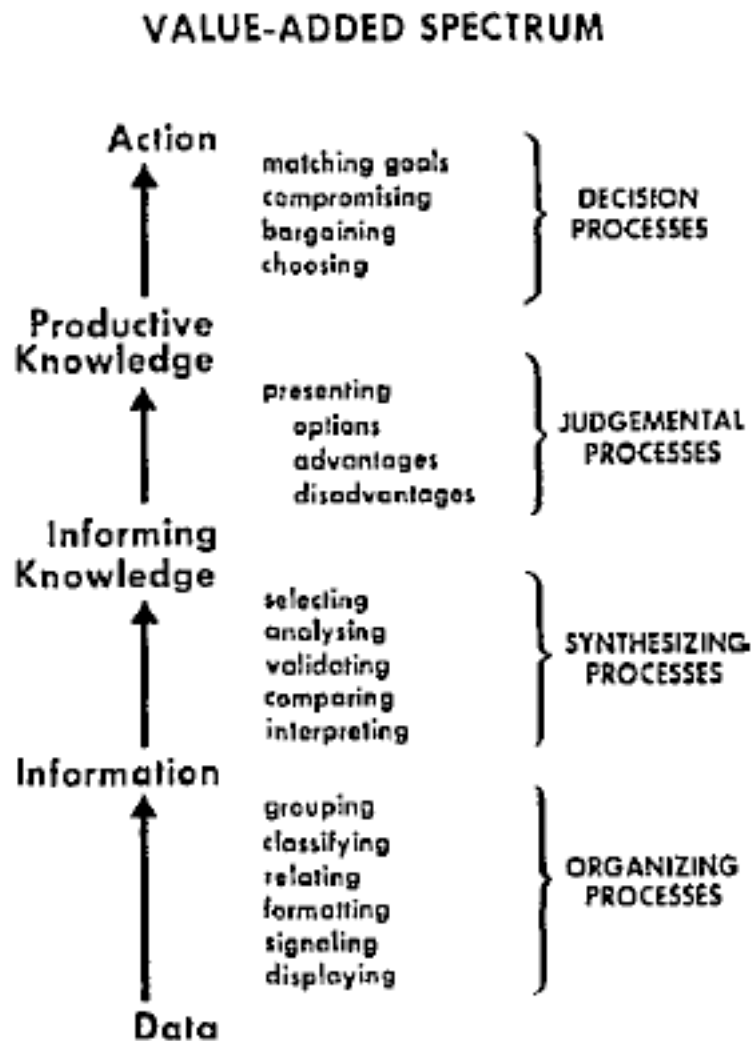


Figura : Espectro de agregação de valor (Taylor 1982)

A agregação de valor de Taylor é explicada através de processos por intermédio de quatro fases principais:

- Processos de organização – agrupa, classifica, relaciona, formata, assinala e revela dados. Esta primeira fase estrutura e contextualiza os dados transformando-os em informação.
- Processos de síntese – seleciona, analisa, valida, compara e interpreta a informação. Origina o conhecimento informativo.

- Processos de juízo – apresenta as opções, vantagens e desvantagens colhidas do conhecimento informativo. Origina o conhecimento produtivo.
- Processos de decisão – define objetivos, compromete, negocia e seleciona o conhecimento o conhecimento produtivo. É a fase de transição da teoria para a prática.

É apreendido até agora que a informação é o objeto fundamental deste projeto e torna-se imperativo distinguir o seu valor. O valor da informação é claramente dependente de contexto, isto é, deve ser apreendido de acordo com a sua utilidade para com a organização. Aquilo que simboliza para mim informação útil ou valiosa poderá não o ser para o próximo, daí ser necessário, por exemplo, determinar nas diversas partes de uma organização, qual a informação relevante para cada uma delas.

Apesar de não haver consenso unânime no que concerne à classificação da informação, o modelo classificativo proposto por Chaumier tem o seu interesse para a área em discussão (Carvalho 2008):

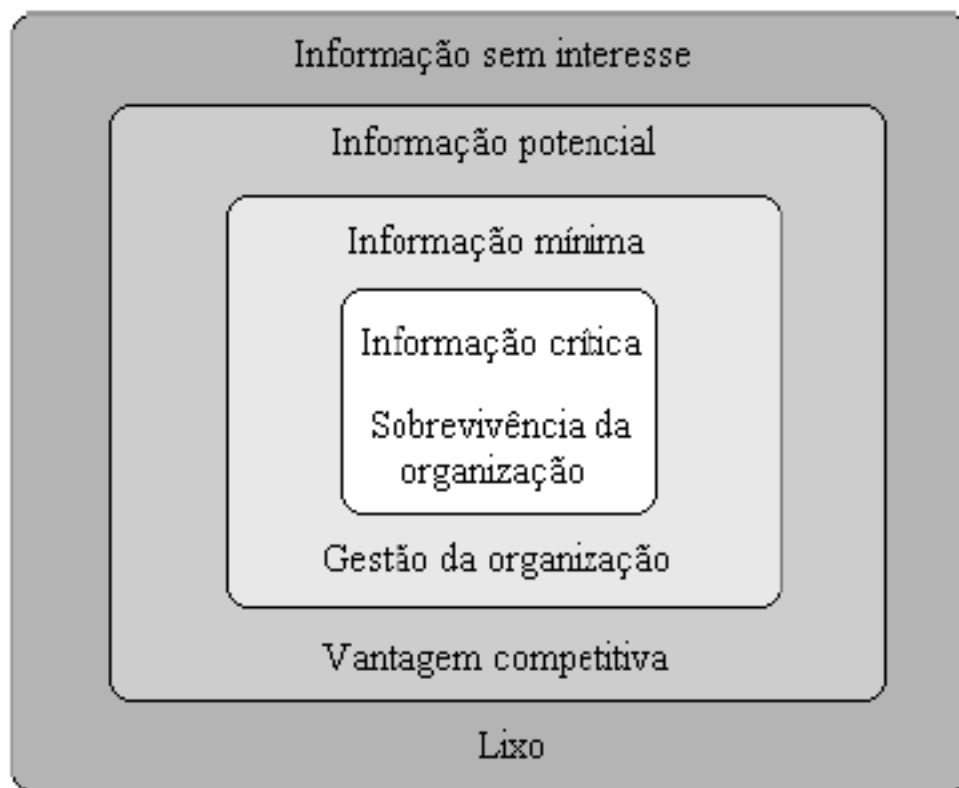


Figura : Classificação da informação de Chaumier

O modelo que divide a informação em quatro classes de diferente valor contribui para se perceber o tipo de informação que qualquer organização possui e como deve ser selecionada e avanta uma forma convincente para distinguirmos quais os tipos de informação que se embaralham no tecido informacional de uma organização.

Naturalmente, e no caso concreto do licenciamento de obras, poder apurar a importância da informação que lhe faz parte, afigura-se uma mais valia que contribui para a triagem da informação fundamental e consequente normalização de um sistema licenciador, como iremos analisar mais à frente.

2.3 Gestão documental

Apreender o significado de gestão documental apresenta-se como uma definição obrigatória para além de perceber os seus sustentáculos, no que consiste, como se define, etc. O conceito em decomposição incorpora vários conceitos, nomeadamente, a gestão da informação, como foi definido. Antes de avançarmos apresenta-se uma metáfora reveladora e ao mesmo tempo bem disposta, que diz respeito ao documento, confessada por Maria Salazar (2009) quando escreve que “(...) surgem como cogumelos nas instituições...”. Aproveitando a metáfora da autora referida há que saber como lidar com o cogumelo para evitar a sua toxicidade e filtrar a sua utilidade. Ter os recursos adequados para lidar com o fungo é a diferença entre este ser uma mais-valia ou uma infestação. Logo a gestão documental ambiciona fazer do documento um recurso identificado e controlável adaptado às necessidades da organização a que pertence.

Para continuarmos a dissecação é necessário apurar o conceito de gestão. O diagrama seguinte incorpora as funções inerentes de gestão (Pinto 2010):

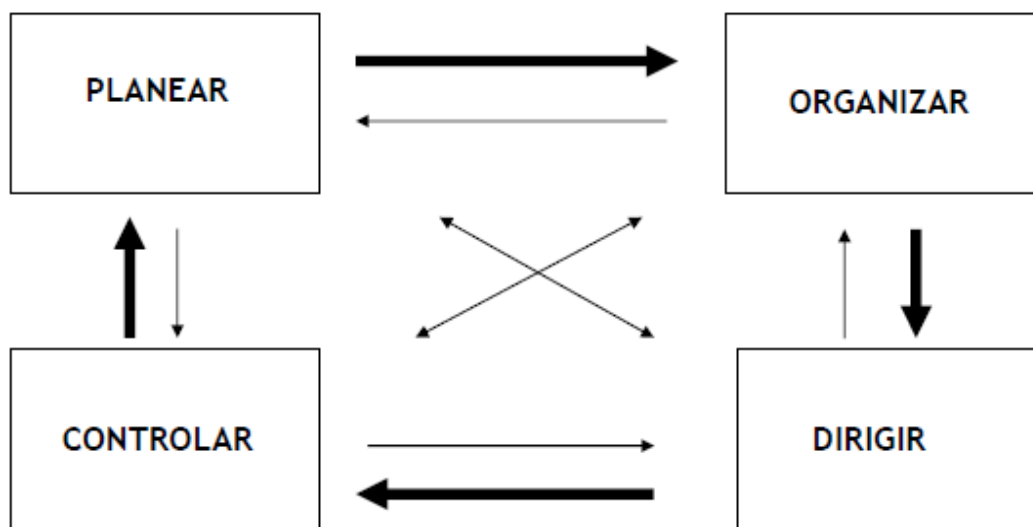


Figura : Funções de gestão (Pinto 2010)

O diagrama representa 4 funções principais na gestão:

Planear – é uma função de topo e visa circunscrever ou readaptar uma estratégia.

Organizar – é uma função normalmente associada ao planeamento e ambiciona proporcionar as condições necessárias para o funcionamento saudável do sistema em causa.

Controlar – é a função que possibilita a avaliação do funcionamento

Dirigir – é a função que visa assegurar o rumo traçado.

A gestão ilustrada pelo diagrama é obtida através do ato cooperativo e simultâneo das várias funções, isto é, sucede de forma multidirecional.

Para concluir e porque existem determinados tipos de gestão no seio de uma organização será apresentado um modelo da autoria da docente Manuela Pinto que elucida e distingue esses vários tipos (Pinto 2010):

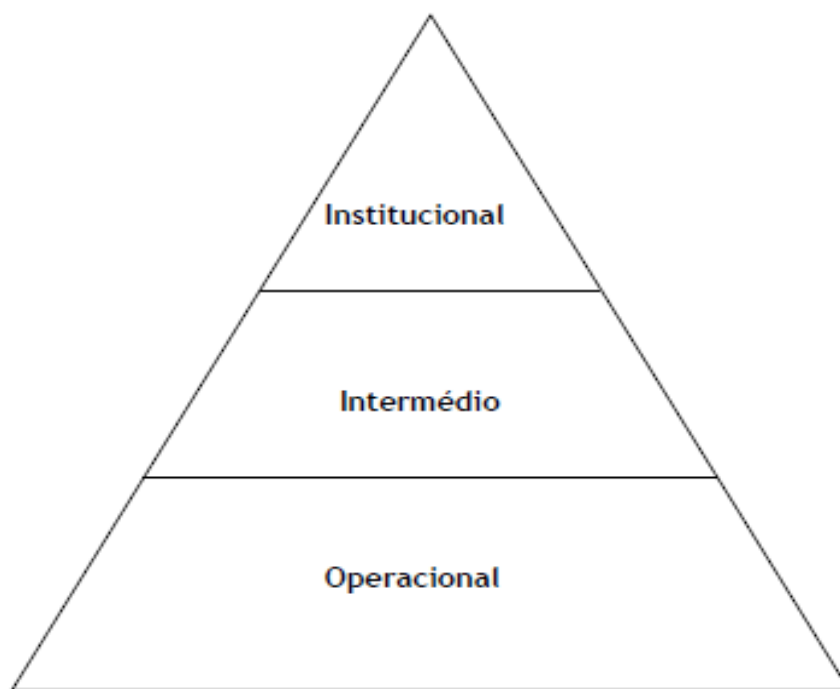


Figura : Níveis de gestão numa organização (Pinto 2010)

O nível de topo ou institucional está diretamente relacionado com a gestão de topo, nomeadamente, o conselho de administração, direção geral, etc. A sua

componente é maioritariamente estratégica e está relacionada com os recursos e políticas da organização.

O nível intermédio está diretamente acoplado à componente tática e lida com os recursos a curto prazo, criação de planos e/ou programas associados a determinada área ou função de um gestor. É o nível que interliga o intermédio e o operacional e por conseguinte atua como mediador entre as altas hierarquias e os gestores técnicos. Os responsáveis pelo nível discutido são normalmente os diretores de divisão, diretores funcionais e diretores de departamento.

O nível mais abaixo, operacional, é determinado pelo forte cariz técnico e visa a agilização de processos, procedimentos e rotinas. É consistido pelos colaboradores não gestores. É normalmente formado pelos supervisores, chefes de serviço e chefes de seção.

Passamos, de seguida, à análise do conceito de Gestão de informação que é definido pela docente Manuela Pinto como a “implementação de um conjunto de medidas que visam a racionalização e a eficácia no uso e circulação de dados e informação e a aplicação das teorias e técnicas da ciência da informação, aos sistemas de Informação.”(Pinto 2010). O docente Armando da Silva afiança que é “lidar, administrar, encontrar soluções práticas desde a génese até ao efeito multiplicador do fluxo da informação e compreende um conjunto diversificado de atividades, a saber: produção, tratamento, registo e guarda, comunicação e uso da informação” (Silva 2006). Percebe-se que estas duas últimas definições se entrelaçam e enriquecem a definição do conceito em investigação. Acrescentamos ainda, pela sua pertinência e clareza, uma definição proferida por Langemo nos anos 80, citada por Adeoti-Adekeye (1980), que afiança que Gestão de informação é a capacidade de toda uma organização em criar, manter, recuperar e tornar imediatamente disponível a informação correta, no sítio correto, na altura correta, na posse das pessoas corretas, ao mais baixo custo, nos melhores média, para ser usada nas tomadas de decisão.

De qualquer modo, e já no domínio da gestão documental, esta é definida no Decreto-Lei do Regime Geral dos Arquivos e Património Arquivístico como o “conjunto de operações e procedimentos técnicos que visam a racionalização e a eficácia, organização, avaliação, seleção e eliminação de documentos nas fases de arquivo corrente e intermédio e na remessa para arquivo definitivo” (Portugal 1993). A gestão, como referido anteriormente, implica controlo, planeamento, organização e direção, a

gestão de informação implica aquelas quatro funções no âmbito documental ao invés das “massas documentais desorganizadas, acumuladas entre as diversas repartições ou em caves, sótãos ou simples armazéns.” (França 1993). Esta realidade do passado não está tão desfasa assim do presente como é relatado num caso do município de Albergaria-a-Velha empreendido por Figueiredo e Silva (2008), os autores relatam que até 2008 “(...) não existia nenhum serviço exclusivamente dedicado à gestão documental com as devidas condições. Foram 173 anos de acumulação documental que levaram a perdas documentais significativas, inclusive de documentos de elevado valor histórico para o município.” (Figueiredo e Silva 2008). Esta situação atual denunciada pelos autores referidos ilumina as consequências nefastas de uma desorganização progressiva e de uma ausência de uniformização procedimental. De acordo com os mesmos depararam-se com uma “(...) autarquia onde cada serviço tinha o seu método de organização e a classificação dependia de critérios baseados no senso comum de cada colaborador. Cada sector classificava à sua maneira, isto é, não havia uniformização de critérios. Não existiam instrumentos que permitissem recuperar a informação.” (Figueiredo e Silva 2008). O caso do município referido espelha as condições do passado que foram prosperamente resolvidas com a intervenção útil dos autores.

De qualquer modo, a noção de espaço neste âmbito sofreu uma profunda metamorfose, isto é, antigamente a informação que tínhamos num espaço físico extenso consegue, atualmente, ser transportada num bolso. A dimensão digital, para além de geradora de uma nova reformulação espacial, introduziu o mediatismo documental, o acesso repentista à informação ou, pelo menos, a eminência de o poder ser. Deste modo, afigura-se necessário abordarmos o novo ciclo de vida do documento, isto é, o ciclo da informação digital, batizado por James Robertson em 2010 como o Ciclo de vida do conteúdo (Robertson 2010) :

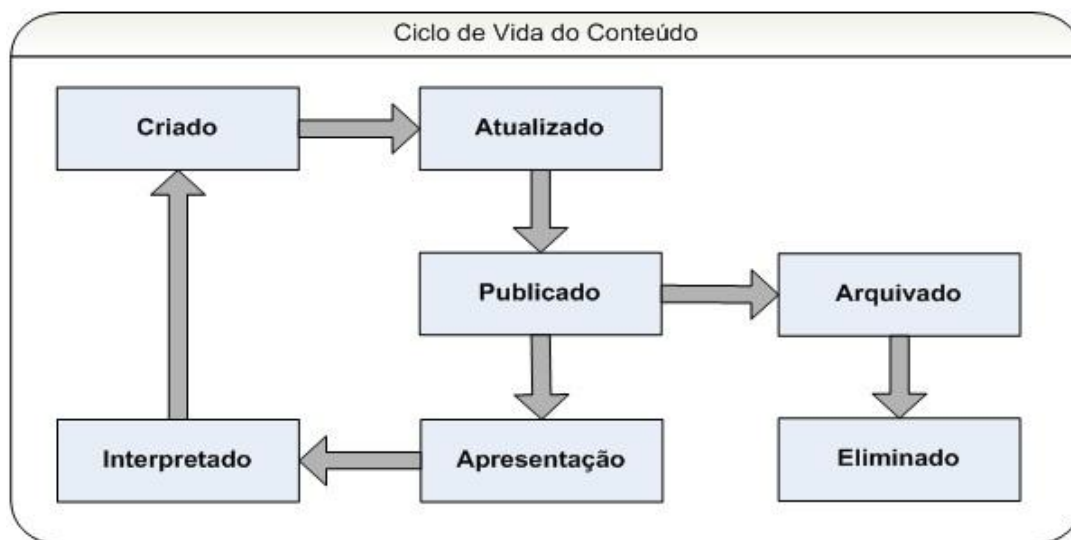


Figura : Ciclo de vida do conteúdo (Robertson 2010)

Pensado fundamentalmente para documentação electrónica, este modelo apresenta várias fases de esse ciclo documental e ilustra as diversas interações entre estado do documento. É um modelo capital na medida em que a documentação que irá ser tratada no âmbito da dissertação será em formato electrónico ou, se for o caso, na digitalização do documento. Para melhor percebermos o modelo, são descritos os seus vários componentes/fases :

- Criação – o conteúdo é criado independentemente da sua forma, é dada atenção ao propósito, o seu tipo de conteúdo, as fontes (conjunto de dados e informações que o conteúdo possui) e o público alvo.
- Atualização – antes de ser disponibilizado ao público o conteúdo pode ser atualizado. Até ser consumido pode ter várias versões.
- Publicação – o conteúdo deve ser disponibilizado de modo a estar ao alcance dos recetores. A ênfase nesta fase é no armazenamento e nos canais de acesso ao conteúdo.
- Apresentação – é uma fase complexa na medida em que se preocupa com a forma como o conteúdo vai ser exibido. A função do conteúdo é ser

consumido e para que o seu objetivo seja cumprido de forma precisa há que haver essa preocupação na sua exibição.

- Interpretação – o conteúdo deve possuir informações que os receptores entendam por intermédio da mensagem transmitida.
- Arquivamento – o conteúdo pode ser arquivado. Muitas das informações devem estar disponíveis para efeitos de histórico quando já não servem o propósito de disponibilidade para os recetores.
- Eliminação – quando o conteúdo perde a sua utilidade pode ser eliminado.

É importante referir um outro arquétipo, o Moreq2, que define um modelo de processos e que simplifica os processos chave na gestão de documentos electrónicos, isto é, é um modelo de requisitos para a gestão de documentos de arquivos electrónicos. Comparativamente com o modelo de Robertson, apresentado anteriormente, este revela uma maior abrangência na medida em que pensa no exercício do mesmo seja em ambiente tradicional como em digital ao contrário do primeiro modelo que respira fundamentalmente informação de origem digital ou digitalizada. O MoReq define 5 fases principais divididas por processos; são estas:

- Fase da criação (create)
- Fase da organização e recuperação da informação (Capture e Use)
- Fase de manutenção (Preserve e Transfer)
- Fase de Armazenamento (Store e/ou Destroy)

O processo Manage, considera-se a quinta fase mas não é meditado porque corresponde à gestão que, por conseguinte, abrange todo um ciclo de vida da informação, logo não tem nenhuma fase pois está manifestamente presente em todas.

Em suma estes processos caracterizam o ciclo de vida de um documento. De seguida é aduzido esse modelo:



Figura : Modelo de processos da MoReq (MoReq, 2009)

2.4 Workflow

A definição dos fluxos de trabalho (workflow) afigura-se como outra extensão a ser dissecada na medida em que faz parte impreterível do sistema de gestão documental. Consequentemente é forçoso explicar o que é, para que serve, que benefícios são obtidos na sua criação e modelação, entender as suas principais características e categorias.

O workflow identifica/sistematiza as etapas de um processo; para o funcionamento exemplar de uma organização estes processos têm de estar bem estruturados e normalizados. Se assim não for, e como aqueles são a base de um sistema documental, o resultado pode ser muito negativo. Afigura-se, portanto, necessário perceber a importância do workflow numa organização isto porque a sua gestão resulta numa rápida evolução da tecnologia cada vez mais explorada pelas empresas numa variedade de indústrias (Coalition 1995).

Um sistema de workflow consiste no tratamento e controlo da informação relativa ao fluxo de trabalho e permite, assim, uma gestão mais eficaz e eficiente das tarefas de cada colaborador/área de uma instituição. É, deste modo, um conceito vital que deve ser explorado e que representa parte inseparável da gestão de informação contemporânea. Posto isto, é necessário depois relacionar todos os conceitos relatados para apurar a sinergia destes e perceber no que se estrutura; no sentido mais lato resulta numa melhoria do tratamento e recuperação de informação.

A criação de fluxos de trabalho foi uma área muito desenvolvida durante o estágio relacionado com a dissertação. A título de exemplo apresenta-se seguidamente um exemplo de um workflow concebido no iPortalDoc que ilustra a sua funcionalidade (iPortalMais 2012):

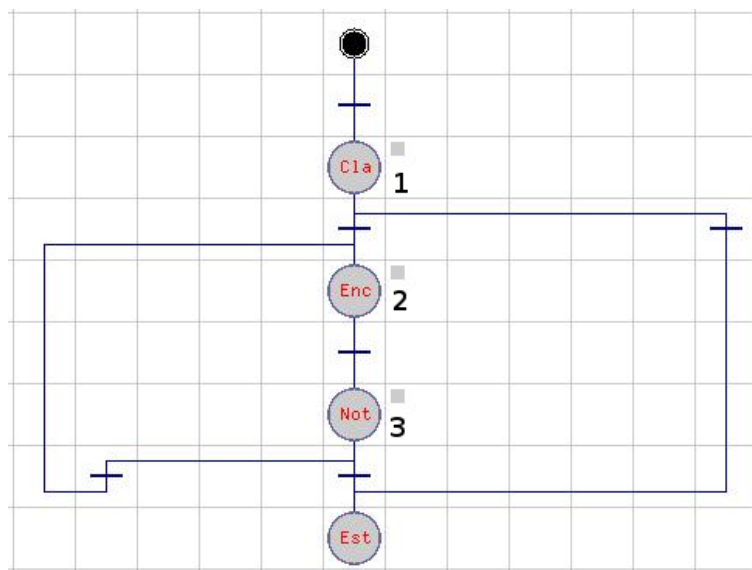


Figura – Workflow cartas recebidas

Essencialmente este workflow mostra um processo com etapas interdependentes e consecutivas pelas quais o documento passa desde a sua produção até ao seu arquivo, representando, assim, o seu ciclo de vida.

A primeira etapa pela qual o documento passa após a sua introdução é a classificação (1). Neste passo afiguram-se duas opções: indicar que o documento foi classificado e registado e por isso pode passar para a fase seguinte ou enviar para arquivo. Se continuar para a fase seguinte, encaminhamento (2), o documento será enviado para os destinatários que deverão tratar o documento. Deste modo haverá uma saída praticável, isto é, a leitura do documento, no passo notificação (3). Neste momento, existem duas hipóteses para prosseguir no circuito: ou se considera lido ou que o destinatário foi selecionado incorretamente, retornando ao passo anterior para se reencaminhar para o destinatário correto.

O exemplo referido define claramente o caminho a seguir de determinado tipo de documento e um sistema de workflow permite isso mesmo, a definição e modelação concreta das etapas de um documento até chegar ao seu destino, aliado à definição dos utilizadores intervenientes no processo, bem como às tarefas que cada um terá que desempenhar. Este exemplo serve de preâmbulo para a modelação dos fluxos de trabalho que serão desenhados no âmbito do licenciamento de obras particulares.

2.4.1 Modelo de referência Workflow Management Coalition

Neste âmbito é premente abordarmos o modelo de referência concebido pela Workflow Management Coalition que propende para os sistemas de workflow:

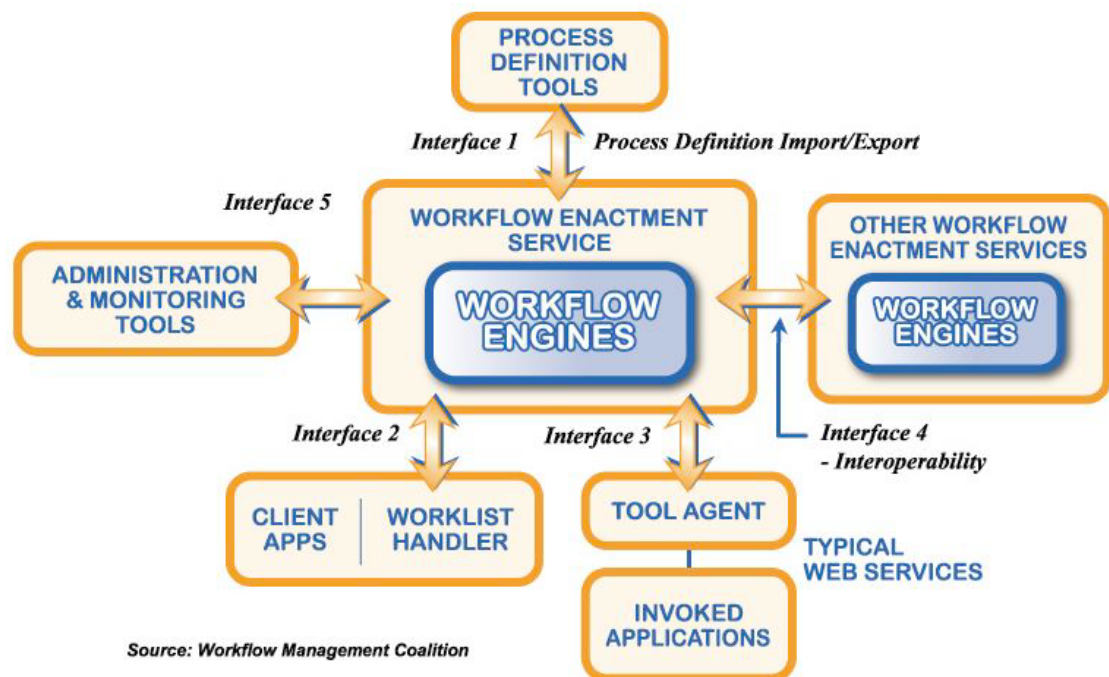


Figura : Modelo de referência da Workflow Management Coalition (2010)

O modelo é constituído por 5 interfaces que trabalham de forma independente sem por isso abdicarem uns dos outros, isto é, cada interface é contributiva para as outras. Este modelo serve de base para sistemas de workflow e é aplicável com a maioria dos sistemas de informação. Em seguida serão sumarizadas cada uma das interfaces e respetivas funcionalidades:

- Ferramentas de definição de processos – detalha um padrão para a interface entre as ferramentas de definição de processos e os serviços de execução de workflow.

- Aplicações clientes de workflows – confina padrões para que o serviço de execução de workflow mantenha as tarefas que os aplicativos de workflow proporcionam ao utilizador final.
- Aplicações invocadas – define um padrão de interface de modo a assentir que o serviço de execução de workflow utilize várias aplicações e tem o papel de gestor de compatibilidade entre produtos diferentes.
- Outros serviços de execução de workflow – define uma variedade de modelos que permite a interação de produtos de fabricantes diferentes e respetivos padrões.
- Ferramentas de administração e monitorização – define um padrão que circunscreve funções de monitorização e controlo de um processo.

O modelo referido representa uma ferramenta consensual valedoura e alimenta o propósito de servir de base para sistemas de workflow empregáveis a praticamente todas as organizações, para além de ser dotado de uma alargada compatibilidade com a generalidade dos sistemas de informação.

2.4.2 Funcionalidades dos workflows

Segundo Cunha (2009), um sistema de workflow deve possuir as seguintes funcionalidades:

- Definição e modelação dos processos de negócio e das suas atividades constituintes, definindo prioridades.
- Controlo dos processos num ambiente operacional.
- Interação com utilizadores e ferramentas externas.
- Geração de dados estratégicos.
- Distribuição dinâmica de trabalho.

2.4.3 Caso de estudo

No que diz respeito a sistemas de gestão de workflow, Kueng formulou oito hipóteses desenhadas para apurar os níveis de sucessos que este tipo de sistema retorna baseado num estudo de caso enveredado pelo próprio (Kueng 1998). Para efeitos de objetividade, abordar-se-ão apenas as questões que se consideraram relevantes para o âmbito da dissertação; neste caso, serão expostas três das hipóteses equacionadas pelo autor:

Hipótese 1 – Os sistemas de workflow aumentam a qualidade do output produzido? A resposta é positiva porque:

- A implementação do sistema de workflow requereu uma documentação de processos, por conseguinte, os procedimentos e atividades relacionadas com o “know how” do processo deixaram de ser propriedade de apenas alguns colaboradores.
- As regras principais relativas a execução de processos de negócio foram colocadas no software, assim, as instâncias de workflow que são idênticas são tratadas de forma idêntica. Por conseguinte, o grau de interpretação individual declina.
- Através do uso de sistemas de workflow, o fluxo de trabalho torna-se mais transparente. Cada colaborador tem conhecimento do ciclo de um determinado documento, tornando-o mais imbuído e, portanto, mais ciente da responsabilidade e dos critérios de qualidade inerentes ao processo.

Hipótese 2 – Os sistemas de workflow aumentam a satisfação geral no trabalho? A resposta a esta questão revela-se mais complexa do que o desejável. Como o autor destaca, há que perceber o que é satisfação no trabalho, que pode ser entendida como a forma como as pessoas se sentem em relação ao seu trabalho. Claro está que vários fatores constituem o que se entende por satisfação laboral, nomeadamente, remuneração, comunicação, condições de trabalho, etc. No que diz respeito a este estudo em concreto, a resposta é positiva porque:

- Deixou de se fazer a transferência manual de dados de um sistema para outro.
- Foi enfatizado por parte dos colaboradores que os processos de negócio internos melhoraram a sua comunicação no que diz respeito à sua velocidade e clareza.

Hipótese 3 – Os sistemas de workflow aumentam a produtividade? Aqui apresenta-se uma questão que tem certamente um peso considerável, para não dizer quase absoluto, no que diz respeito ao critério de seleção na implementação de um sistema informático. O autor é claro a este respeito, a resposta é extremamente positiva na medida em que :

- O uso de sistemas de workflow reduziu os ciclos de tempo através de:
 - Tarefas automatizadas;
 - Redução das trocas humanas de informação;
 - Processos mais transparentes que resultaram em colaboradores mais informados.

É relevante expuser, e será detalhado mais à frente, que seria tremendamente ingénuo aduzir que um sistema de workflow é a solução extramundana para os problemas de uma determinada organização. Pretende-se com isto dizer que a implementação bem sucedida deste tipo de sistemas não depende exclusivamente das funcionalidades que estes fornecem ou das promessas de eficácia e eficiência que vaticinam. Existem muitas outras variáveis na equação que determinam o sucesso, variáveis estas que se disparam pelas várias facetas de um “trinómio importantíssimo e indissociável – a tecnologia, os processos e as pessoas - .” (Pinto 2003). Noutras palavras “A realidade viva e dinâmica que é uma organização, seja ela qual for- empresa, Município , ministério – tem a sua própria história, as suas pessoas, a sua cultura. Sem uma mudança de mentalidade e do comportamento para a mudança e transformação necessárias, nada se consegue (...)” (Dray 1995). Aquele permanece um testamento do passado que permanece imutável e que nos aconselha sobre as

vicissitudes da mudança. Para concluir a mudança não se resume à imposição tecnológica em nome da produtividade e é premente destacar que “A complexidade da interação humana com a tecnologia de informação é cada vez maior. A sua inseparável ligação a fenómenos cognitivos, sociais, económicos, políticos, culturais e tecnológicos, faz com que qualquer explicação ou descrição avançada para fenómenos associados àquela interação, possa apenas ser uma aproximação que se espera útil para orientar a ação humana.” (Ramos 2000).

2.4.4 Tipos de workflow

Assim, e depois desta reflexão, importa distinguir que tipo de workflow é que podemos ter numa organização. É relativamente consensual que aqueles se dividem em três tipos (Georgakopoulos , Hornick e Shetha 1995):

- Ad hoc – correspondem ao tipo de fluxos que dizem respeito a processos de escritório, nomeadamente, documentação de produto ou propostas de vendas, isto é, que não implicam padrões no movimento de informação entre pessoas. Este tipo de workflow envolve coordenação, colaboração ou codecisão humanas. Em suma, envolve tarefas que não são automatizadas.
- Administrativo – é um tipo de workflow que se destaca pelo seu carácter repetitivo, previsível e com regras de coordenação de tarefas simples como, por exemplo, encaminhar um relatório de despesas. Sistemas de gestão de workflow deste género lidam com encaminhamento simples de informação e funções de aprovação de documentos.
- Produção – distingue-se por processos de negócio repetitivos e previsíveis como aplicações de empréstimos ou seguros de crédito. Ao contrário do workflow administrativo, este lida com um processo mais complexo que envolve acesso a múltiplos sistemas de informação. Importa ressaltar que a automação deste tipo de processos é tarefa intrincada devido a:
 - Complexidade dos processos informacionais;

- O acesso a múltiplos sistemas de informação para executar tarefa e recuperar dados para a tomada de decisão.

O modelo apresentado expõe de forma sucinta e clara o que distingue os tipos de workflow descritos, contextualizando-o num exemplo concreto:

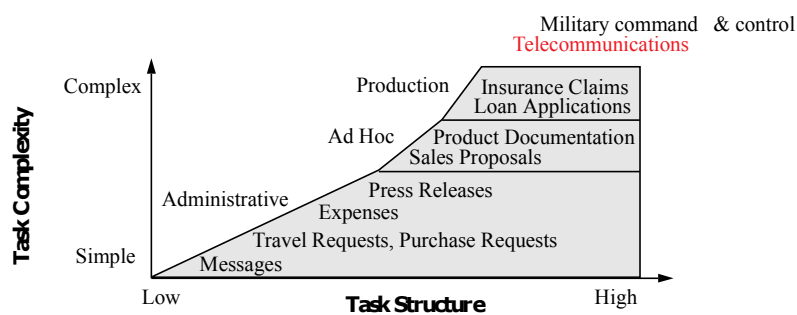


Figura : Caracterização de workflow (Georgakopoulos , Hornick e Shetha 1995)

2.4.5 Benefícios dos workflow

Concluiremos então com uma epítome dos principais benefícios a merecerem destaque nos sistemas de workflow:

- Supressão da documentação em papel, consequentemente reduz-se os custos de produção e de armazenamento.
- Descomplicação dos formulários antevistos, devido à possibilidade de automatização de algumas tarefas;
- Acesso remoto, viabilizando a motricidade dos utilizadores;
- Arquivo e recuperação de informações simplificados, devido à reiteração predefinida dos processos;

- Capacidade de velozmente trilhar as informações submetidas, devido à estrutura de estados;
- Possibilidade de saber quais os responsáveis de cada tarefa do processo, devido à definição de utilizadores para as tarefas e registo de execução;
- Acréscimo no tempo de linhas de informação, devido à automatização dos processos.

2.5 Sistemas de gestão documental

Percebe-se pelas vantagens apresentadas por um sistema de gestão de workflow que um sistema de gestão documental (SGD), que inclui este tipo de funcionalidades, deve pertencer às práticas correntes de uma instituição, mas torna-se necessário a adequada conceptualização do sistema de gestão documental para se entender os contornos do mesmo. Deste modo, comecemos com as palavras de Sara Mota que alega que “(...) os sistemas de gestão documental foram criados para facilitar a vida das empresas.”. Numa perspetiva mais minuciada, Omar (2005) define sistema de gestão documental como um sistema de dominação para regular a criação, uso e manutenção de documentos criados eletronicamente. Um dos principais benefícios que advém da adopção de um SGD é o seu cariz integrador, isto é, um sistema de gestão documental congrega a gestão do sistema de informação, a gestão do sistema tecnológico da informação e a gestão da qualidade. Assim sendo, segundo Manuela Pinto (2005) “A organização precisa de uma abordagem que congregue, desde a fase da concepção da plataforma tecnológica (hardware e software), até à produção, circulação, avaliação, armazenamento, disponibilização e preservação da informação, toda a Organização e os seus processos de negócio, integrando tecnologias de *data warehouse* (com informações históricas de compras e contactos realizados) e ferramentas de *data mining* (recuperação de informação relevante), áreas de atuação muitas vezes separadas como a Gestão de Documentos e a Gestão de Conteúdos (ambas se integram num mesmo ciclo de gestão!), definindo e otimizando as regras e o fluxo, por exemplo,

do atendimento ao cliente, de forma a estruturar o potencial que permitirá a uma empresa vender os seus serviços e produtos de forma mais eficiente.”.

2.5.1 Funcionalidades dos SGD

É relativamente consensual a caracterização das funcionalidades que um sistema de gestão documental deve possuir (Cunha 2009), destacando-se as seguintes:

- Formatação de modelos de documentos (templates) sem a necessidade de guias de instrução ou conhecimentos de programação;
- Criação de documentos com referência única e sua validação, nomeadamente tipo, designação, assunto, autor, classificação, numeração, versão, data de criação e revisão, encaminhamento, impressão e arquivo;
- Indexação de pastas e dos documentos por taxonomia hierárquica com o mínimo de três níveis, desenvolvida em função dos temas;
- Controlo de versões dos documentos com revisão dos seus atributos;
- Funcionalidades de trabalho colaborativo;
- Pesquisa e recuperação de informação por atributos ou por conteúdo, em todo o ciclo de vida dos documentos, garantindo o seu valor probatório
- Encaminhamento e rastreabilidade de documentos criados ou importados, com a possibilidade de inserir comentários, pareceres e decisões, podendo as assinaturas manuscritas neles serem inseridas;
- Notificação de encaminhamentos com emissão de alertas sobre prazos limite;
- Registo, digitalização e arquivo de documentos recebidos e emitidos;
- Capacidade de integrar, importar e exportar conteúdos de diversos tipos, formatos, produtos e ambientes, nomeadamente texto, imagem, folhas de dados, gráficos, áudio, vídeo, CRM (Costumer Relationship Management), ERP (Enterprise Resource Planning), correio electrónico, fax e documentos web;

- Impressão dos documentos em papel ou gravação de CD-ROM, DVD ou outro suporte digital atual.

2.5.2 Vantagens dos SGD

As funcionalidades referidas desembocam numa miríade de manifestas vantagens para atividades inerentes de uma organização (Cunha 2009), de que se destacam:

- Melhoria de acessos, de precisão e velocidades dos fluxos de informação;
- Melhoria de produtividade através da partilha de informação precisa entre utilizadores distintos;
- Reduzido o gasto de tempo na procura de documentos críticos;
- Garantia de informação atempada sobre prazos a cumprir;
- Controlo de acesso a documentos críticos;
- Redução de custos e espaços de armazenamento;
- Restrição dos arquivos pessoais de cópias;
- Melhoria na tomada de decisão no tempo certo com os documentos necessários;
- Integração operacional de documentos de múltiplos formatos, nomeadamente texto, imagem, folhas de dados, gráficos, áudio, vídeo, correio electrónico e documentos Web.

É desta forma que se inovam as formas de executar tarefas que contribuem para o funcionamento renovado de uma organização. É evidente que, e como já foi referido anteriormente, há que haver uma análise exaustiva da organização baseada em determinados critérios aquando da implementação de um sistema de gestão documental nomeadamente através do “recurso a uma visão retrospectiva e prospetiva integrada e transversal a toda a organização – processo de diagnóstico e auto-avaliação da organização” (Pinto 2003). Assim, só desta forma parece plausível adequar um sistema de gestão documental à realidade de uma organização. Isto porque

implementar um sistema de gestão documental é “ultrapassar o risco de se cair na pura informatização de ineficiências, assumindo a necessidade de se reformular os modelos de gestão e de interação com o Cidadão, orientando a atuação da organização para a criação de fluxos procedimentais simplificados e transversais aos vários serviços internos (...)" (Pinto e Silva 2005).

2.5.3 Inconvenientes dos SGD

Numa outra perspectiva é útil precisarmos também alguns inconvenientes deste tipo de sistemas que estão principalmente relacionados com a segurança e privacidade e a periculosidade que daí advém. Aliada à evolução convulsa das tecnologias da informação existe sincronicamente um progresso sinistro que ameaça a segurança e a privacidade desses sistemas. Todavia existem testemunhos que garantem uma total segurança, conforme Vítor Batista, citado por Emanuel Costa (2005), que afirma ser possível garantir qualquer nível de segurança exigido por uma organização. Consequentemente os mecanismos de segurança mantêm um nível de sofisticação de modo a acompanhar os requisitos de segurança e privacidade e, segundo Cunha (2009), quando aborda a segurança neste tipo de sistemas, afiança que estes devem providenciar :

- Possibilidade de comunicação de dados encriptados e segurança através de assinaturas electrónicas e certificação cronológica.
- Segurança do sistema, confidencialidade da informação e controlo de acessos a dados e documentos, com definição de perfis de utilizadores.

Laconicamente, um dos objetivos deste tipo de sistemas é a descomplicação, isto é, têm o objetivo de descomplicar as atividades inerentes ao funcionamento de uma organização através da simplificação e aclaração de tarefas, dito de uma forma talvez um pouco mais controversa são sistemas que aspiram condicionar o livre arbítrio do utilizador ao mínimo possível e paralelamente eficaz para com o intento de um determinado procedimento. Mas há que ter em atenção uma tendência denunciada por

Jorge Coelho (2013), que afirma que quando se procede a uma “Automatização “à letra” dos circuitos existentes (...)” o impacto colide no facto de “Fazer mal mais depressa” .

2.6. Modernização administrativa e ferramentas de suporte

O anseio acelerado das evoluções tecnológicas foi o embrião da chamada Sociedade da Informação que impulsionou um desenvolvimento necessário na Administração Pública.

A definição de Sociedade de Informação é interpretada segundo Manuel Castells (2004) em três pontos fundamentais :

- A grande importância do recurso informação e de estar predominantemente em formato digital, por conseguinte facilmente utilizável, transportável e convertível;
- O uso veemente das tecnologias de informação e comunicação, sobretudo computadores e redes e num número crescente de dispositivos que integram computadores e redes;
- A supremacia da organização em rede, quer para relações entre indivíduos, quer nas empresas e demais formas de organização da nossa sociedade.

Para enriquecer o contexto vale lembrar as palavras de Luís Vidigal (2013) quando diz que “uma das características definidoras da Sociedade da Informação é o facto de ser uma sociedade em rede, uma sociedade na qual a partilha de informação e a construção colaborativa de conhecimento constituem a base das dinâmicas estruturantes”. O desenvolvimento socioeconómico de um país obriga a uma Administração Pública competente e capaz de acompanhar o comboio irrequieto do desenvolvimento, que seja adequada às exigências originadoras de alterações da Sociedade da Informação.

Alguns projetos de maior relevo, impulsionadores da Sociedade da Informação em Portugal, podem ser consignados, nomeadamente o PROINOV de 2001, Plano de Ação Governo Eletrónico de 2003, Plano de Ação Sociedade da Informação de 2003, Ligar Portugal de 2005, PRACE de 2006, Simplex 2006. No entanto, os diagnósticos que abordam o posicionamento de Portugal quanto à eficiência e qualidade de serviço não são os mais favoráveis, apesar dos esforços materializados em planos e projetos de inovação de fundamentos integradores na Sociedade da Informação, como os referidos previamente. Quando se fala na aplicabilidade daquele tipo de projetos portadores de mudanças estruturantes “Os grandes problemas revelam-se, sobretudo ao nível da transparência das políticas públicas, da eficácia da sua implementação e da sua adaptabilidade às necessidades da economia, juntando-se-lhes um elevado grau de burocracia e um enquadramento legal pouco favorável ao seu desenvolvimento e dinamização.” (Campos 2006).

O quadro seguinte apresenta a despesa TIC em Portugal e as intenções manifestadas para reduzir para metade essa despesa:

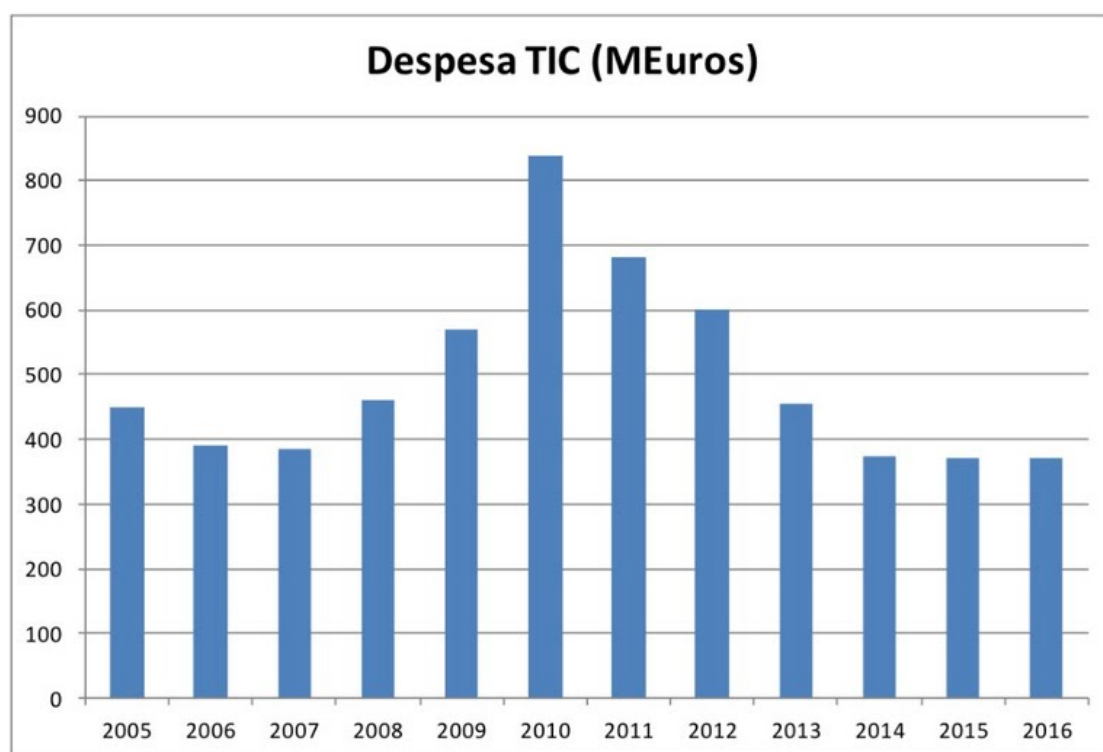


Figura : Despesa TIC (Vidigal 2013)

A reforma de emagrecimento ambicionada afigura-se desfavorável mas pode proporcionar também uma aprendizagem mais ponderada daquilo que se pode fazer com o que temos sem os investimentos desmesurados nas TIC. Parece exequível, mesmo com um cenário sócio económico pouco promissor, que, devido às possibilidades tecnológicas que possuímos e as consequentes soluções que se nos apresentam, estamos sempre a um passo mais próximos de fruirmos de um sistema que sirva plenamente o interesse do cidadão, e que se adapte às suas necessidades. Assim, “a simplificação e racionalização dos procedimentos existentes, o controlo e reajustamento de fluxos, a tramitação da informação e respetivo tratamento, a uniformização dos modelos de documentos e a sua transformação em formato eletrónico, 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 ação imediata.” (Pinto 2003).

Mas também é certo que na atual conjuntura que castra as receitas de Estado e desemboca na redução da despesa pública quando paralelamente procura a consecução de maiores níveis de eficiência, exige-se uma ginástica financeira de contornos quase heroicos. Nesse aspeto as palavras reconfortantes mas de alerta de Luís Vidigal (2013) exprimem um otimismo na reforma que o governo electrónico pode catalisar quando diz que “O e-Government é visto mais do que nunca como o cerne das reformas do sector público e os agentes políticos consideram-no como uma ferramenta política essencial para permitir que os governos façam mais com menos.”. E importa ressaltar que “A crise é uma coisa terrível para ser desperdiçada” (Vidigal 2013). Há que reter as lições ríspidas da crise de maneira a fazer mais e melhor com aquilo que temos.

Seguidamente apresentam-se algumas ferramentas de importância no âmbito da modernização administrativa.

2.6.1. CAF

A estrutura comum de avaliação (Common Assessment Framework) é um modelo de autoavaliação do desempenho organizacional, tendo sido especificamente produzido para ajudar as organizações do sector público dos países europeus a aplicar as técnicas de Gestão da Qualidade Total com vista a melhorar o nível de desempenho e de prestação de serviços. A CAF parte do pressuposto de que as organizações atingem resultados excelentes ao nível do desempenho na perspetiva dos cidadãos/clientes, colaboradores e sociedade quando a sua liderança conduz a estratégia, o planeamento, as pessoas, as parcerias, os recursos e os processos. Esta ferramenta representa um modelo de autoavaliação com vista ao melhoramento de uma organização. É vital mencioná-la porque é uma ajuda preciosa para todo um processo de modernização administrativa fundamental para a prestação de um serviço de qualidade para com o munícipe. Nesta linha e de acordo com Pinto (2004) a CAF tem como objetivos:

- Servir de ferramenta base para gestores públicos realizarem uma autoavaliação simples na organização (níveis globais ou genéricos), ganhando uma sensibilidade na utilização deste tipo de ferramenta e melhorando, conseqüentemente, as suas práticas de gestão, constituindo um ponto de partida para a implementação da gestão da qualidade;
- Servir de ligação entre os vários modelos e metodologias utilizadas na gestão da qualidade nas administrações públicas da UE;
- Permitir o desenvolvimento de ações e projetos de *benchmarking* entre organizações públicas;

Esta ferramenta de cariz analítico produz “(...) uma avaliação global da organização sustentada em evidências, identificando-se os seus pontos fortes e fracos, devendo, naturalmente, surgir propostas de melhoria e de desenvolvimento organizacional resultantes de posições consensuais, criando-se um ambiente geral de envolvimento e motivação das pessoas, bem como uma plataforma de autoavaliações periódicas que medirão o progresso já efetuado no sentido da efetivação dos objetivos e estratégias organizacionais e da gestão da qualidade.”(Pinto 2004). Nas palavras da Autora, a ferramenta em análise apresenta-se como incitadora de desenvolvimento de

comportamentos otimistas para o refinamento de uma organização o que parece fundamental para o setor público, em regra afamado por uma postura de estagnação.

2.6.2. MEF e MIP

Chama-se Macroestrutura Funcional (MEF) e Metainformação para a Interoperabilidade (MIP) e insere-se no esforço de interoperabilidade semântica que se pretende implementar na Administração Pública, vaticinado pela Direção Geral de Arquivos (DGARQ), e que aspira a uma partilha de informação que seja compreendida e aceite coletivamente. São duas ferramentas indissociáveis que partilham de um objetivo comum, isto é, a criação de uma linguagem representativa, uniformemente reconhecida pelas diversas partes de um mesmo processo, contribuindo assim para os objetivos de interoperabilidade contribuidores para uma sociedade em rede.

Assim sendo, o MEF é uma estrutura semântica desenhada para a classificação dos documentos gerados pelos serviços e organismos da Administração Central do Estado. O MIP é um conjunto de elementos de metainformação compendiados pela DGARQ que compreende sustentar a interoperabilidade semântica no contexto da produção da informação dentro do Governo Eletrónico. Em suma podemos sintetizar 3 efeitos principais fruto da sinergia destas duas ferramentas:

- A dinamização da interoperabilidade na administração, aperfeiçoando a reutilização da informação em diferentes contextos funcionais e orgânicos;
- O desenvolvimento da perceção organizacional de diferentes significados da informação concebida pelos instituições da Administração Pública;
- O aumento de eficiência induzido pelo aproveitamento de informação produzida e comunicada, a par duma mais célere compreensão dessa mesma informação e resultante resposta operacional empreendida em função da mesma.

No atual panorama político, económico e administrativo a utilização conjunta destas duas ferramentas procura contribuir para uma maior potenciação de recursos individuais para um proveito comum. A afinação comunicacional a que estas ferramentas assistem contribui invariavelmente para o princípio de eficiência a que a Administração Pública almeja e reduz assim as falhas informacionais entre organismo que deveriam falar a mesma linguagem e que partilham de um objetivo comum: uma Administração mais forte, eficiente, certificadora das necessidades públicas essenciais e preocupada com a satisfação do Cidadão.

2.6.3. ISO 9001:2008

A ISO 9001:2008, instrumento útil e adequado a ser apresentado, assegura uma abordagem por processos e refere os critérios para assegurar a mesma. “Uma vantagem da abordagem por processos é o controlo passo-a-passo que proporciona sobre a interligação dos processos individuais dentro do sistema de processos, bem como sobre a sua combinação e interação” (Qualidade 2008). A abordagem por processos divulgada pela ISO 9001:2008 é percebida no modelo apresentado em baixo.

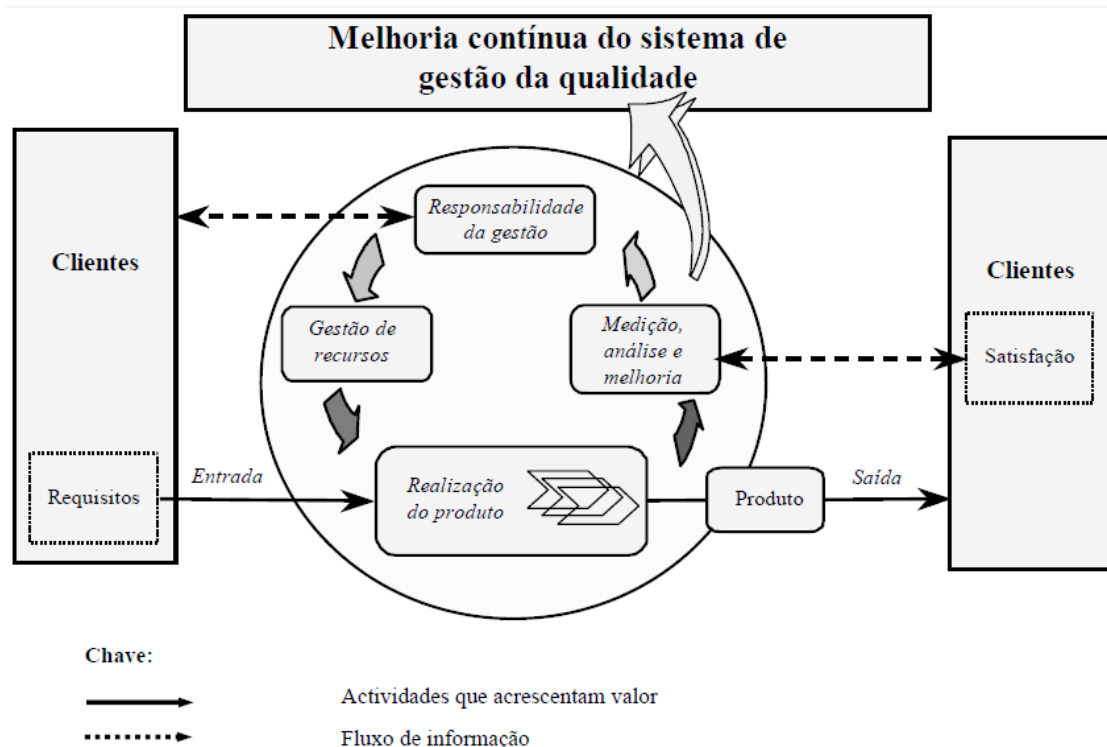


Figura : Modelo de um sistema de gestão de qualidade baseado em processos (Qualidade 2008)

O comprometimento para com este modelo redundava para todos os efeitos na satisfação do cliente de acordo com o objetivo para que foi forjado.

A preocupação com a qualidade do serviço prestado tem, felizmente, ganho autoridade no âmbito da modernização administrativa e subscrevo a reflexão de Sá e Moura (2008) quando afirmam que “Da análise do discurso que tem presidido às iniciativas de Modernização Administrativa na generalidade dos países e do espírito da legislação que a, esse respeito, tem sido publicada, constata-se que a Qualidade, como filosofia de gestão, é entendida como essencial para tornar as Administrações Públicas mais eficazes, eficientes e, sobretudo, mais próximos dos cidadãos que servem.”.

2.6.4. Teoria organizacional

O utilizador ocupa um papel central aquando da implementação de um sistema de gestão documental, por conseguinte é necessário abordar a temática de forma breve para ficarmos alertados para o contexto humano nestes processos.

Existem diversos fatores de sucesso e de insucesso aquando da implementação de um sistema tecnológico numa organização. Importa compreendermos algumas das variáveis que influenciam a forma como um utilizador recebe a mudança. A teoria que aqui se introduz, chamada Teoria Organizacional, divide-se em quatro perspetivas no contexto de trabalho e descreve assim os itens correspondentes a cada uma. A Teoria Organizacional absorve teorias e estudos sobre motivação que postulam que quando a realização de uma tarefa se adequa às expectativas, necessidades e interesses de quem a concretiza, a pessoa deverá sentir-se satisfeita e motivada para melhorar o seu desempenho dando o seu contributo para um melhor desempenho da organização.

O quadro apresentado seguidamente explora uma miríade de variáveis que afetam ativamente a satisfação com o suporte tecnológico e manifesta-se como um instrumento de consciencialização para a complexidade do contexto laboral. Não se pretendendo explorar exaustivamente esta teoria, tenciona-se sim delatar as variáveis agregadas a cada uma das perspetivas de maneira a sustentar uma observação estruturada da realidade de trabalho com que temos que lidar quando em interação com aquela.

Perspectiva estrutural	Perspectiva social	Perspectiva política	Perspectiva simbólica
Definição das tarefas;	Metas e objectivos partilhados;	Interesses individuais: tarefas, carreira, vida pessoal;	Símbolos criados para reduzir a incerteza e ambiguidade das actividades organizacionais;
Papeis formais;	Expectativas de desempenho;	Conflito que resulta da colisão de interesses;	Valores e convicções partilhadas e forma como influenciam e são influenciados pela estrutura organizacional;
Coordenação e controlo;	Forma de atribuição de prémios/punições;	Hierarquia de autoridade;	Linguagem comum;
Processos formais	Factores de motivação;	Controlo de recursos escassos;	Mitos, histórias, metáforas;
Factores objectivos, ambientais e internos, que determinam a estrutura da organização;	Papeis e comunicação informal;	Controlo da definição da estrutura organizacional, regras, regulamentos, e procedimentos;	Rituais e cerimónias;
Autoridade;	Reconhecimento profissional;	Actores com acesso reservado a conhecimento e informação chave;	Mensagens a entidades com interesse nas actividades executadas;
Canais formais de comunicação.	Formação profissional;	Controlo de fronteiras;	Forma legitimada de expressar emoções.
	Ajuste da estrutura organizacional às necessidades humanas e restrições do negócio	Controlo das competências básicas necessárias para garantir uma produção de qualidade;	
	Participação nos processos de tomada de decisão.	Coligações e interesses defendidos;	
		Actores carismáticos e tipo de influência exercida.	
		Processos políticos responsáveis pela estrutura organizacional	

Figura - Expectativas/experiência do suporte de acordo com os pressupostos estruturais (Ramos 2000)

Em boa verdade, e segundo a autora Anabela Sarmento (2002) “A organização, é antes do mais, constituída por pessoas que têm crenças, valores, expectativas. A adopção e utilização de uma nova tecnologia implicam, frequentemente, mudanças. A mudança é sempre algo de desconhecido, receada, pelo que, a maior parte das vezes, não é aceite imediatamente. (...)”. É por conseguinte frequente este comportamento de resistência e é importante o processo de envolvimento nessa mudança de forma a desmascarar o desconhecido com o intuito de amenizar comportamentos desviantes e contraproducentes. E quando se refere amenizar, perspectiva-se consegui-lo através da fomentação saudável da discussão de ideias em prol de um objetivo comum ao invés de uma aderência totalitarista à mudança, pede-se uma filosofia de envolvimento capaz de infundir as pessoas nas vantagens da mudança. A “leitura” de um contexto alvo de

mudança é parte irrevogável da gestão desta, assim “(...) é preciso ter em conta que as mudanças organizacionais ocorridas são influenciadas pelo contexto onde o sistema se insere, pelo que a sua análise deverá ser sempre contemplada .” (Sarmiento 2002). No mesmo trilho mas noutras palavras “As «barreiras mentais» ou a resistência à mudança que afecta o desempenho nas Organizações prestadoras de serviços de informação são muitas vezes fruto da ausência de esclarecimento ou de (des)envolvimento dos trabalhadores no processo de mudança «friamente» anunciado.” (Leitão 2010).

3. A área do urbanismo nas autarquias

Importa abordar a legislação que sustenta o licenciamento de obras particulares de modo a recolhermos o máximo de informação útil para a prossecução sustentável deste trabalho dentro dos trâmites legais. Assim sendo, o âmbito do urbanismo foca-se na gestão de todos os processos urbanísticos relativos a todas as obras de cariz particular. A examinação atenta desta matéria abarca e alicerça uma parte capital deste trabalho, sem querer alterar o devido lugar de tudo o resto aqui exposto. Na verdade podemos especular sobre diversos conceitos e apurar variadas opiniões sobre esses mas quando o assunto é legislação e as tramitações que lhe são pertencentes exige-se um olhar redobrado de maneira a informatizar tudo isso de maneira legítima e clara.

É assim, nesta fase, que se reclama a apresentação do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, que se insurge como leitura obrigatória e diligente para a fruição indispensável dos seus saberes.

Costa e Silva (2003) alegam que “o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação é o resultado da revisão realizada aos antigos regimes do licenciamento municipal dos loteamentos e obras de urbanização e de obras particulares. Este novo regime jurídico vem de algum modo harmonizar a disciplina da urbanização e da edificação, por forma a que também se harmonize a legislação que a elas diz respeito e prossiga sem grandes desvios e entraves os fins de ordenamento do território, seguindo de perto o interesse projetado nos planos regionais e municipais de ordenamento.”.

O regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE) alberga dois regimes jurídicos – o dos loteamentos urbanos e das obras particulares – e representa a determinação do desígnio para uma simplificação legislativa e para uma uniformização progressiva de todas as matérias legais que sejam relacionáveis mas que se encontram disseminadas por diversos documentos legais. Todos estes esforços desembocam na intenção de elaborar um código de urbanismo para Portugal (OLIVEIRA 2010). O RJUE é determinado pelo Decreto-Lei 555/99 e tem vindo a sofrer algumas alterações com vista à sua simplificação e agilização. Através da implementação do Decreto-Lei nº 177/2001, fizeram-se algumas alterações no que diz respeito a autorizações e

configurações relativas à dispensa de prévia discussão pública das operações de loteamento, à obrigatoriedade do alvará de licença ou autorização de operação de loteamento distinguir os fogos destinados a habitação a custos controlados e à classificação de crime aquando a falsificação de documentos, as falsas declarações ou informações prestadas no termo de responsabilidades pelos técnicos que substituam os diretores técnicos de obras (Decreto-Lei nº 177/2001). Todavia, a maior alteração adviria da Lei 60/2007 e posteriormente com o Decreto- Lei 26/2010 desenhados com o intuito de simplificar o sistema mas também colocando ênfase na desmaterialização de processos contribuindo desta forma numa maior ligeireza de procedimentos e requerimentos, reforçando o exercício das atividades de controlo e fiscalização. Para além da legislação referida existem outros instrumentos de auxílio na gestão territorial, nomeadamente o Plano Diretor Municipal (PDM), ferramenta essencial para o ordenamento de território municipal devido à sua índole reguladora. Aliado a esta demanda legislativa de higienização temos a cada vez maior preocupação das autarquias na satisfação total dos munícipes por meio da integração das tecnologias de informação e comunicação como ferramenta diária de trabalho. Uma legislação transparente e simplificada aliada a um sistema de informação competente, flexível e eficaz parece, a nosso ver, uma união favorável para o cidadão que usufrui assim de um serviço ágil e objetivo. Mas talvez a parte fácil na transformação de uma realidade de trabalho seja teorizar sobre ela. Com efeito, e essencialmente no domínio de arquitetura de leis, parece existir um processo extremamente incómodo e complexo para o legislador, e talvez seja por isso tão complicado interpretar objetivamente e aplicar claramente a legislação.

Uma das adições que merecem destaque no que diz respeito ao licenciamento de obras particulares é a criação de uma nova figura, denominada Gestor de Procedimento, prevista no ponto 3, do artigo 8º, da Lei 60/2007, a quem compete assegurar o normal desenvolvimento da tramitação processual, acompanhando, nomeadamente, a instrução, o cumprimento de prazos, a prestação de informação e os esclarecimentos aos interessados. O perfil desta nova figura não se encontra explanado na lei, consequentemente a sua escolha fica sujeita ao discernimento do Presidente da Câmara.

Antes de passarmos ao próximo tópico apresentam-se algumas Portarias que suplementam o RJUE:

- Portaria nº 216-B/2008 de 3 de Março – estabelece os parâmetros para o dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos de utilização coletiva.
- Portaria nº 216-D/2008 de 3 de Março – homologa os modelos de alvarás de licenciamento de operações urbanísticas.
- Portaria nº 216-E/2008 de 3 de Março – expõe todos os elementos que devem instruir os pedidos de emissão dos alvarás de licença ou autorização de utilização das diversas operações urbanísticas.
- Portaria nº 216-F/2008 de 3 de Março – Ratifica os modelos de aviso a fixar pelo titular de alvará de licenciamento de operações urbanísticas e pelo titular de operações urbanísticas objeto de comunicação prévia e a publicar pelas entidades promotoras de operação urbanística.
- Portaria nº 349/2008 de 5 de maio – define o procedimento de decisão das entidades da administração central, direta ou indireta, sobre operação urbanística em razão da localização.

3.1 Controlo prévio

Quando um requerente deseja efetuar determinada operação urbanística é sujeito ao chamado controlo prévio. A Câmara Municipal de Condeixa-a-nova elaborou um guia de orientações acerca do RJUE do qual se retiraram dois quadros proveitosos, que se apresentam seguidamente, e que compreendem todas as operações urbanísticas e o controlo prévio que lhes corresponde. O cruzamento entre a parte horizontal do esquema com a sua parte vertical desemboca em 4 resultados possíveis: licenciamento, comunicação prévia, autorização ou isento de controlo prévio.

Localização	área não abrangida por loteamento	área abrangida por loteamento	área abrangida por PP com as menções de c), d), f) art. 91º RJGT	área não abrangida por PP com as menções de c), d), f) art. 91º RJGT [1]	área abrangida por servidão e restrição de utilidade pública enunciada na al. e) nº4 do art.4º [5]	Imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação	Zonas de protecção de imóveis classificados ou em vias de classificação	área antecedida por informação prévia nos termos do nº2 art. 14º RJUE [2]	zona urbana consolidada [3]
Operações urbanísticas									
Obras de construção	LIC c) nº2 art. 4º RJUE	CP c) nº 4 art. 4º RJUE	CP c) nº 4 art. 4º RJUE	LIC c) nº2 art. 4º RJUE	CP e) nº4 art. 4º RJUE	-----	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	CP nº1 art. 17º RJUE	CP d) nº 4 art. 4º RJUE
Obras de ampliação	LIC c) nº2 art. 4º RJUE	CP c) nº 4 art. 4º RJUE	CP c) nº 4 art. 4º RJUE	LIC c) nº2 art. 4º RJUE	CP e) nº4 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	CP nº1 art. 17º RJUE	CP d) nº 4 art. 4º RJUE
Obras de alteração exterior	LIC c) nº2 art. 4º RJUE	CP c) nº 4 art. 4º RJUE	CP c) nº 4 art. 4º RJUE	LIC c) nº2 art. 4º RJUE	CP e) nº4 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	CP nº1 art. 17º RJUE	CP d) nº 4 art. 4º RJUE
Obras de alteração interiores sem alteração da estrutura	ISENTA b) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA b) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA b) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA b) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA b) nº1 art. 6º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	ISENTA b) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA b) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA b) nº1 art. 6º RJUE
Obras de reconstrução sem preservação das fachadas	LIC e) nº2 art. 4º RJUE	LIC e) nº2 art. 4º RJUE	LIC e) nº2 art. 4º RJUE	LIC e) nº2 art. 4º RJUE	CP e) nº4 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	-----	LIC d) nº2 art. 4º RJUE
Obras de reconstrução com preservação das fachada	CP a) nº 4 art. 4º RJUE	CP a) nº 4 art. 4º RJUE	CP a) nº 4 art. 4º RJUE	CP a) nº 4 art. 4º RJUE	CP e) nº4 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	-----	CP a) nº 4 art. 4º RJUE
Obras de conservação	ISENTA a) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA a) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA a) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA a) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA a) nº1 art. 6º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	ISENTA a) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA a) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA a) nº1 art. 6º RJUE
Obras de demolição	LIC f) nº2 art. 4º RJUE	LIC f) nº2 art. 4º RJUE	LIC f) nº2 art. 4º RJUE	LIC f) nº2 art. 4º RJUE	CP e) nº4 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	-----	LIC f) nº2 art. 4º RJUE

Figura : Procedimentos sujeitos à obra (Município de Condeixa-a-Nova)

Localização	área não abrangida por loteamento	área abrangida por loteamento	área abrangida por PP com as menções de c), d), f) art. 91º RJIGT	área não abrangida por PP com as menções de c), d), f) art. 91º RJIGT [1]	área abrangida por servidão e restrição de utilidade pública enunciada na al. e) nº4 do art.4º [5]	Imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação	Zonas de protecção de Imóveis classificados ou em vias de classificação	área antecedida por informação prévia nos termos do nº2 art. 14º RJUE [2]	zona urbana consolidada [3]
Operações urbanísticas									
Operação de loteamento	LIC a) nº2 art. 4º RJUE	-----	LIC a) nº2 art. 4º RJUE	LIC a) nº2 art. 4º RJUE	LIC a) nº2 art. 4º RJUE	LIC a) nº2 art. 4º RJUE	LIC a) nº2 art. 4º RJUE	CP nº1 art. 17º RJUE	LIC a) nº2 art. 4º RJUE
Obras de urbanização	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	CP b) nº4 art. 4º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	CP nº1 art. 17º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE
Trabalho de remodelação de terrenos	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	CP b) nº4 art. 4º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE	CP nº1 art. 17º RJUE	LIC b) nº2 art. 4º RJUE
Piscinas associadas a edificação	CP f) nº4 art. 4º RJUE	CP f) nº4 art. 4º RJUE	CP f) nº4 art. 4º RJUE	CP f) nº4 art. 4º RJUE	CP f) nº4 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	LIC d) nº2 art. 4º RJUE	CP nº1 art. 17º RJUE	CP f) nº4 art. 4º RJUE
Obras de escassa relevância urbanística art. 6º-A RJUE nº2 art. 5º RMUETOU [4]	ISENTA i) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA i) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA i) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA i) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA i) nº1 art. 6º RJUE	LIC [7]	LIC/ CP [7]	ISENTA i) nº1 art. 6º RJUE	ISENTA i) nº1 art. 6º RJUE
Utilização	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	-----	AUT nº5 art. 4º RJUE
Alteração de utilização [6]	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	AUT nº5 art. 4º RJUE	-----	AUT nº5 art. 4º RJUE

Figura : Procedimentos Sujeitos à obra (Município de Condeixa-a-Nova)

Como podemos depreender pelos quadros apresentados o controlo prévio está sujeito a determinados critérios e, dependendo da legislação que lhes é inerente, existirá um controlo diferente. Os critérios que definem o controlo advém se a área escolhida para operação urbanística está abrangida por Plano de Pormenor, se é uma área com loteamento, etc. Para melhor se perceber a tipologia de controlo prévio distingue-se seguidamente, à luz do RJUE, as suas diferentes características.

3.1.1 Licenciamento

No que diz respeito ao licenciamento, revela-se como um processo que conglomerava vários tipos de requerimentos associados, isto é, os requerentes recorrem ao procedimento de licenciamento com o objetivo de aprovação de um projeto de arquitetura. Se este for aceite o requerente terá que apresentar os projetos de especialidades num prazo de 180 dias e, a seguir, requerer a emissão de licença de

construção no prazo de um ano. Deste modo, e após o cumprimento do objetivo, o requerente poderá proceder ao pedido de licença de utilização. Note-se que a após o ato de entrega e depois do saneamento do processo levado a cabo pelos serviços administrativos, o processo é passado para os serviços técnicos. Nesta fase de análise do pedido verifica-se a conformidade com os planos municipais de ordenamento de território, designadamente o Plano Diretor Municipal e Plano de Pormenor, servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer outras normas legais e regulamentares aplicáveis.

3.1.2. Comunicação prévia

Concernente a outra figura de controlo prévio, a comunicação prévia, o Decreto-Lei 555/99 comunica que o licenciamento de qualquer operação urbanística, de escassa ou nenhuma relevância urbanística, é substituído por apenas um procedimento de autorização, ou mera comunicação prévia, ficando posteriormente denominado por operações isentas de controlo prévio. Na prática para o munícipe a maior diferença entre licenciamento e comunicação prévia é a forma de entrega dos elementos para aceitação e validação, ou seja, enquanto que no licenciamento se pode entregar os vários projetos em diferentes fases, como foi referido atrás, na comunicação prévia a entrega dos elementos é feita numa única vez. No que diz respeito aos prazos, quando se fala de licenciamento o requerente tem que aguardar uma resposta da autarquia relativamente ao pedido de operação urbanística em causa. Por outro lado, na comunicação prévia a câmara tem um prazo de resposta de 20 dias, ou 60 se houver consulta a entidades externas, a contar da data de entrega, se durante este período a comunicação não for expressamente rejeitada é considerada admitida.

3.1.3 Autorização

Atinente à figura de Autorização de Utilização, apesar do requerimento que lhe corresponde estar inserido no processo de licenciamento, uma boa parte das vezes aquele não corresponde a um novo projeto de arquitetura, isto porque o requerente

pode-se dirigir à câmara apenas para pedir o alvará de utilização, uma vez que já existe uma edificação. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 62º do Decreto-Lei 26/2010, a autorização de utilização destina-se a verificar a conclusão da operação urbanística, no todo ou em parte, e a conformidade da obra com o projeto da arquitetura e arranjos exteriores aprovados e com as condições de licenciamento ou da comunicação prévia. No âmbito do n.º2 do artigo 62º da Lei 60/2007, quando não há lugar a obras ou quando se lida com uma alteração de utilização ou de autorização de arrendamento para fins não habitacionais, despoleta-se a conformidade do uso previsto com as normas legais e regulamentares aplicáveis e da idoneidade do edifício ou a sua fração autónoma para o fim pretendido.

3.1.3 Informação prévia

A figura de informação prévia é prevista no n.º 1 do artigo 14º do RJUE que informa que qualquer município pode pedir à Câmara Municipal informação prévia sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística ou conjunto de operações urbanísticas diretamente relacionadas, bem como sobre os respetivos condicionamentos legais ou regulamentares, nomeadamente relativos a infraestruturas, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cêrceas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis à pretensão. A informação prévia vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento ou apresentação de comunicação prévia da operação a que diz respeito desde que apresentado o pedido de licenciamento ou comunicação prévia no prazo máximo de um ano após a decisão. Rocha e Martins (2006) apresentam alguns benefícios desta figura quando comentam que “(...) permitirá diminuir os riscos e minimizar os custos do projeto, sem prejudicar o prazo de apreciação da pretensão.”

Apesar do esforço desembolsado pelos intervenientes em matéria de produção legislativa de maneira a arrumar a moldura legislativa no contexto deste trabalho foi manifesto em toda a expedição de investigação legislativa a complexidão que habita nestas matérias. O RJUE é um objeto denso e de acessibilidade dúbia que exige uma grande atenção para se fazer perceber. É portanto presumível que moldar um objeto

desta complexidade de maneira a encaixar numa administração local simplificada e eficiente afigura-se como uma tarefa meritória, exigente e necessária que é ao mesmo tempo alvo de uma interpretação individual que se incompatibiliza, boa parte das vezes, com o entendimento uniforme que a Lei deveria auferir.

3.2 As TIC no RJUE

Em nome da eficácia e da eficiência a Lei que analisamos fomenta o uso das tecnologias de informação e comunicação de modo a melhorar os serviços externos e internos. Desta forma a obrigatoriedade do uso das TIC é patente no artigo 8º-A e reforça a intenção de modernização administrativa através das opções legislativas. Na Portaria nº 216-A/2008 de 3 de Março, prevê-se a regulamentação do sistema informático. Este delega que os municípios são obrigados a disponibilizar um sistema informático com capacidade para ser alvo de atualizações, ou alguma plataforma que torne possível a tramitação desmaterializada dos procedimentos e das consultas às entidades externas aos municípios. Na Portaria referida são descriminadas as funcionalidades requeridas que em seguida se apresentam:

- O envio de pedido, receção e disponibilização simultânea online dos elementos constituintes dos procedimentos do RJUE.
- O envio de decisão, parecer, autorização ou aprovação do pedido emitido pelas entidades da Administração Central , tendo em consideração a consulta do respetivo procedimento.
- A tramitação procedimental, de forma desmaterializada, de todos os procedimentos de consulta externa.
- A realização de todas as comunicações e notificações no âmbito da consulta pelos municípios a entidades da Administração Central.
- A permissibilidade de realizar a liquidação, através das entidades consultadas, e notificação para pagamento das taxas devidas pela consulta, com possibilidade de pagamento online ou, pela mesma via,

efetuar a prova de pagamento e disponibilizar informação sobre o pagamento.

- A realização da gestão e contagem dos prazos previstos no RJUE para a consulta, de acordo com as regras estabelecidas no artigo 72º do Código de Procedimento Administrativo.
- A execução da gestão da informação documental e processual dos procedimentos de consulta.
- O registo, gestão e disponibilização de informação estatística acerca dos procedimentos.
- O cumprimento das suas funcionalidades, a nível de legislação de proteção de dados pessoais.
- A constituição de base de dados e backup de todos os elementos inseridos no sistema e criação de perfil de utilizador, controlo de acesso e autorizações.
- A criação de históricos de todos os documentos e movimentos do processo, de acordo com prazos definidos.
- A introdução única de dados permitindo a sua disponibilização imediata em todos os módulos e sistema totalmente integrado.
- A parametrização de consultas e ajuda online.
- A conversão dos relatórios em ficheiros electrónicos.
- A ferramenta de exploração de base de dados para criação de relatórios, consultas e gráficos ad hoc.

Extraí-se de todos os itens uma conclusão comum, a necessidade de uma tramitação documental desmaterializada que desemboque numa ultrapassagem das limitações evidentes do suporte em papel. Quando se fala de licenciamento de obras particulares convém informar que falamos em enormes quantidades de papel inerentes a um processo que desagua muitas das vezes em perdas de documentos, degradação dos mesmos e a necessidade de deslocação por parte de todos os intervenientes num processo. As vantagens são algumas, mormente haver um maior controlo no cumprimento de prazos, consequentemente no ciclo de vida do documento e a maior transparência procedimental.

Na verdade e de acordo com um estudo levado a cabo por Sá e Moura (2008) sobre os municípios em Portugal verifica-se que “(...) apesar da ainda relativa imaturidade de muitas iniciativas de Governo Eletrónico (maioritariamente, os municípios utilizam os seus portais de uma forma ainda rudimentar, predominando a preocupação com a divulgação da informação em detrimento da interação com o cliente e o relacionamento unidimensional em detrimento das transações on-line), as Administração Local (AL) têm aproveitado as vantagens proporcionadas pelas TIC para se aproximarem dos seus munícipes, tendência que se perspectiva acentuar-se.” O horizonte das TIC na AL ainda se afigura positivo e com margem de manobra para se refinar. O esforço despendido no âmbito de uma modernização administrativa é denunciado por Paulo Mauritti quando refere que “A Lei n.º60/2007, numa lógica de eficiência e eficácia, veio introduzir nos procedimentos relativos à urbanização e edificação, mecanismos de simplificação, segurança e celeridade, decorrentes, nomeadamente, da obrigatoriedade de desmaterialização e relacionamento electrónico entre as diversas entidades envolvidas nos procedimentos relativos ao RJUE.”.

3.3 Licenciamento de obras particulares

No que diz respeito ao licenciamento de obras nas autarquias, e porque é esta a temática estruturante deste trabalho, percebe-se por esta altura que se apresenta como um corpo burocrático denso e complexo apesar das investidas legislativas com ambições de simplificação. Consequentemente, e porque os documentos necessários para esse género de processos são vários, o levantamento e estruturação dos mesmos avizinha-se como sendo tarefa exigente e minuciosa. A legislação determina que, antes que qualquer alvará seja autorizado, é necessário que o titular esteja provisionado da licença ou autorização que lhe permita fazer aquilo a que se propôs. O processo para obter o alvará, por exemplo, de uma obra de urbanização exige uma miríade de documentos :

- Requerimento;

- Documentos comprovativos da qualidade de titular de qualquer direito que confira a faculdade de realização da operação; certidão da descrição e de todas as inscrições em vigor, emitida pela conservatória do registo predial, referente ao prédio ou prédios abrangidos;
- Planta, à escala de 1:2000 ou superior e, quando existam planos municipais de ordenamento do território, extratos das plantas de ordenamento, de zonamento e de implantação e das respetivas plantas de condicionantes, com a indicação precisa do local onde se situa a obra objeto do pedido;
- Planta de localização e enquadramento, à escala da planta de ordenamento do plano director municipal ou à escala de 1:25000 quando este não existir, assinalando devidamente os limites da área objeto da operação;
- Extratos das plantas do plano especial de ordenamento do território vigente;
- Projetos das diferentes especialidades que integram a obra, designadamente das infraestruturas viárias, redes de abastecimento de águas, esgotos e drenagem, de gás, de eletricidade, de telecomunicações, arranjos exteriores, devendo cada projeto conter memória descritiva e justificativa, bem como os cálculos, se for caso disso, e as peças desenhadas, em escala tecnicamente adequada, com os respectivos termos de responsabilidade dos técnicos autores dos projetos;
- Orçamento da obra, por especialidades e global, baseado em quantidades e qualidades dos trabalhos necessários à sua execução, devendo neles ser adoptadas as normas portuguesas em vigor ou as especificações do Laboratório Nacional de Engenharia Civil;
- Condições técnicas gerais e especiais do caderno de encargos, incluindo prazos para o início e para o termo da execução dos trabalhos; Cópia da notificação da Câmara Municipal a comunicar a aprovação de um pedido de informação prévia, quando esta exista e estiver em vigor;
- Termos de responsabilidade subscritos pelos autores dos projetos quanto ao cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis;

Declaração emitida pela associação pública de natureza profissional, nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 10.º do D.L. 555/99;

- Documento comprovativo de possuir as habilitações adequadas para subscrever o projeto, nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 10.º do D.L. 555/99;
- Contrato de urbanização, caso o requerente entenda proceder, desde logo, à sua apresentação.

O exemplo referido acima ilustra eficazmente a quantidade de documentos que uma autarquia tem que gerir aquando de um processo de licenciamento sem esquecer, naturalmente, o esforço do requerente com o fim de reunir a miríade extensa de documentos necessários a prossecução do seu desígnio. Há que haver uma estrutura sistematizada que acolha com clareza esta informação, o que nem sempre é o ocorrido, o que eclode em massas documentais desorganizadas e em consequências perniciosas para a celeridade no acesso e na recuperação da informação. Segundo a Docente Maria Manuel Pinto “Se na atualidade as autarquias locais têm um enfoque especial na prestação de serviços, promoção de infraestruturas, 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 diretamente 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.” (Pinto 2003).

Concretamente, o processo de licenciamento de obras pelas autarquias é um que se define como lento. Esta óptica é provavelmente uma opinião generalizada e, se o intento de um órgão público é servir com qualidade um cliente (cidadão), há que haver

um esforço de modernização e de mudança com o intento de contribuir para a sustentação de um serviço eficaz a ser prestado ao cidadão. O conceito de cidadão cliente nobilita eficazmente aquilo que um serviço de gestão documental deve proporcionar. A este respeito, “ao refletirmos sobre a evolução da gestão da qualidade na Administração pública, não poderíamos deixar de abordar os conceitos de «cliente» e «burocracia» articulando-os com a integração de políticas de «modernização administrativa» no âmbito da reforma da administração pública em Portugal.” (Leitão 2010). Ao compormos o exercício de pensarmos no cidadão como um cliente e ao pormos em prática esse mesmo exercício criamos um “enfoque primordial no cidadão, individual ou colectivo, cliente do serviço público, define as ações 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 comunicação que sustentam a prestação desse serviço” (Pinto 2003). Neste âmbito dá-se uma metamorfose do cidadão utente para o cidadão cliente que conflui, à priori, na preocupação pelo prestador de serviços sobre o serviço prestado.

Cremos que é esta perspetiva franca e eficaz que se pretende aplicar quando se refere agilizar os processos. Tomemos o exemplo relatado por Paula Cristina Viana França quando diz que na Anfândega do Porto foi feito um “levantamento, identificação, e determinação da tramitação administrativa. Desenrolou-se ao longo de 6 meses, do ano de 1989, resultando na eliminação de 80% da documentação acumulada correspondente a 2 Km de prateleira e cujo produto de venda orça os 1500 contos” (França; Lima, 1992). O exemplo equacionado, apesar de envelhecido, espelha o tipo de organização documental que se praticava e revela claramente a necessidade de mudança que brotou, assim “a forma como documento é criado e arquivado na fonte (arquivo corrente) condiciona a sua vida futura, ou seja, a maior ou menor facilidade na sua recuperação e localização, tanto no arquivo intermédio como no definitivo” (França 1993).

Então, a gestão documental justifica-se e intensifica-se como sendo uma peça fundamental nos alicerces de uma organização, de outro modo, e pegando nas previsões de Davenport (2000) que salienta que as tomadas de decisões baseadas em

informações incorretas chegam a custar bilhões de dólares às organizações, traduzindo-se em investimentos que não se justificam, produtos desnecessários, processos que não funcionam, é perceptível a sua utilização.

4. O Projeto

Neste capítulo apresenta-se em detalhe o trabalho desenvolvido na empresa iPortalMais, no âmbito desta dissertação de mestrado.

4.1. Enquadramento do projeto

4.1.1. Contexto Organizacional da Empresa Acolhedora

A iPortalMais é uma empresa fundada no ano 2000, constituída por aproximadamente 50 colaboradores, e desde então tem sofrido um crescendo exponencial, sendo afamada pelos produtos de excelência que desenvolve. Um dos seus principais objetivos é a criação de ferramentas que simplifiquem o uso de Linux em empresas ou instituições públicas. É premente destacar que a emergente popularidade do Linux foi um dos impulsionadores do crescimento da empresa, desta forma a ideologia intrínseca ao software livre foi vista como um fator motivacional de relevo na medida em que facilita a integração de serviços ao mesmo tempo que permite a prática de preços atrativos para clientes. Posto isto, os produtos da iPortalMais são utilizados em diversos domínios de atividades, assinaladamente na Administração Pública, Águas e Saneamento, Associações Profissionais e Sindicatos, Autarquias, Educação, Formação e Cultura, Energia, Engenharia, Construção Civil e Obras Públicas, Imobiliários, Hotelaria, Turismo e Lazer, Indústria, Comércio e Serviços, Informática, Electrotécnica e Telecomunicações, Juntas de Freguesia, Media, Marketing e Publicidade, Saúde, Seguros, Sociedade, Têxteis e Calçado e Transportes, Concessões Rodoviárias e Ferroviárias. É uma empresa que oferece um conjunto alargado de soluções informáticas:

- iPortalDoc - Sistema de Gestão Documental e Workflow orientado para todo o tipo de empresas e instituições públicas. Permite ao utilizador o arquivo de documentos em formato electrónico e a integração com a intranet, de modo a garantir a eficácia dos processos através do sistema de workflow.
- iPortalDoc Light – Possibilita a publicação online de documentos que se encontram no iPortalDoc, concludentemente revela-se como o produto apropriado para entidades externas.
- IPBrick. I C – Sistema operativo em Linux para servidores que providencia Intranet, Segurança e opera como uma Central de Comunicações Unificada. Funciona também como suporte de aplicações de negócio.
- IPBrick. IC Full – Licença que ativa todas as funcionalidades da IPBrick. IC na sua forma mais completa.
- IPBrick. I Csoho – Licença de funcionalidades de IPBrick. IC ajustadas para escritórios de Micro e Pequenas Empresas e Home Offices.
- IPBrick. I Cedu – Licença IPBrick com todas as funcionalidades. Pelo facto de estar ao serviço de uma instituição escolar a única diferença reside na redução do preço.
- IPBrick. I Cha – É uma IPBrick. IC, uma licença para dois servidores que contém as mesmas características e informações, tem o intuito de haver uma recuperação de trabalho por um servidor quando o outro falha sem que o utilizador note a diferença.
- IPTicket – Aplicação onde os clientes de uma empresa podem denunciar as suas dificuldades através da inserção dessa informação no sistema, consequentemente o programa desencadeia uma série de ações para solucionar.

O organograma da iPortalMais permite-nos uma visão útil que merece destacar:

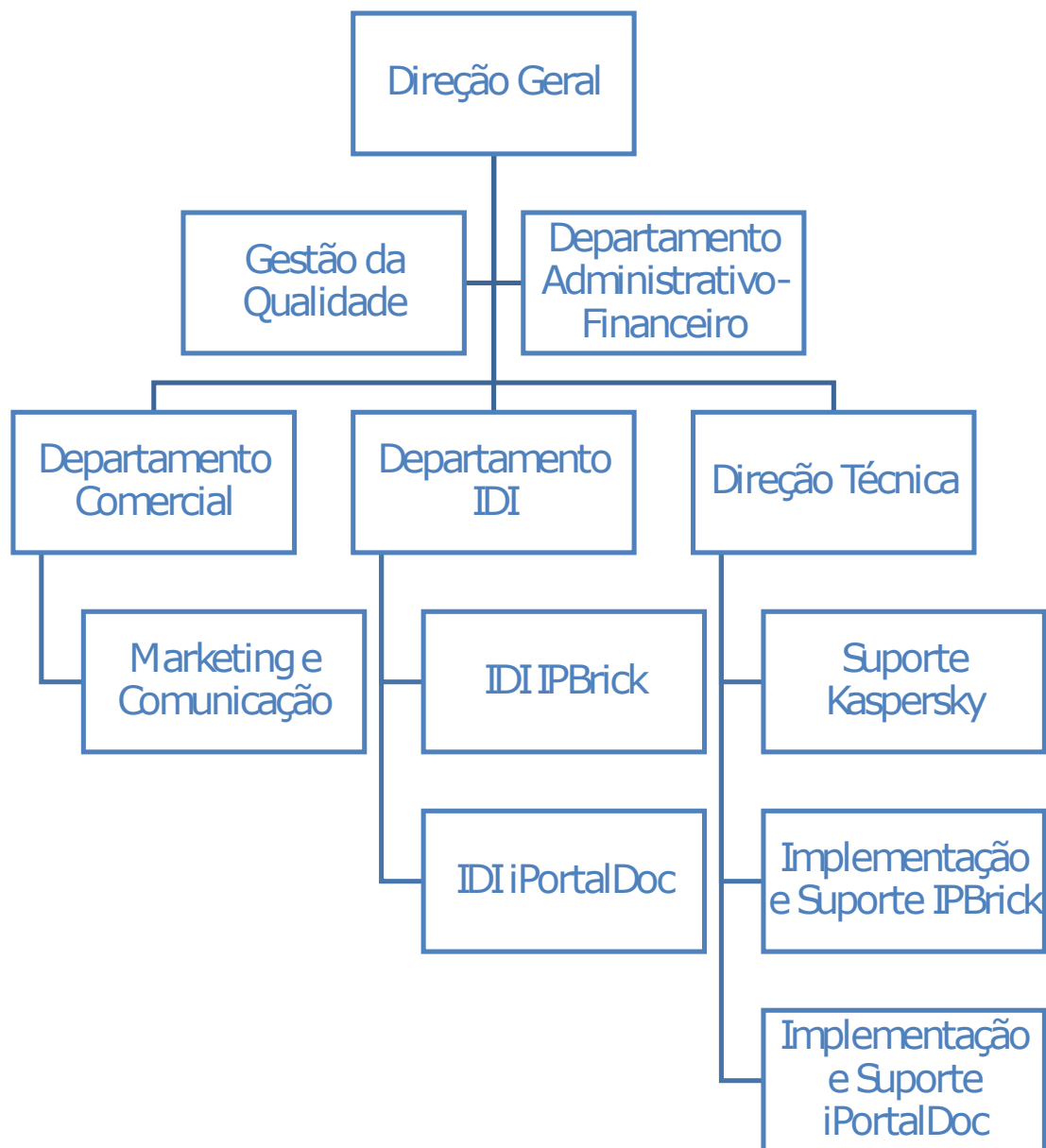


Figura : Organograma da iPortalMais

A empresa está disposta em 6 áreas fundamentais: a Direção, a Gestão da Qualidade, o Departamento Administrativo - Financeiro, o Departamento Comercial, o Departamento IDI e o Departamento Técnico.

A principal responsabilidade da Direção, que pode ser interpretada como a Visão, é assumir-se como uma referência nacional e internacional no mercado da Gestão Documental, Intranet, Comunicação.

A gestão da Qualidade encarrega-se na melhoria contínua dos produtos e serviços da iPortalMais, na relação com os seus parceiros e clientes de maneira a superar as suas expectativas e a suplantar com êxito os desafios com que a empresa se depara.

O Departamento Administrativo – Financeiro responsabiliza-se pela orientação e emissão da faturação, controlo da dívida e dos tempos médios de recebimento.

O Departamento Comercial é responsável por criar e sustentar um canal de distribuição com o intuito de vender os produtos da iPortalMais junto dos seus clientes, consolidando um vínculo forte entre os produtos e seus clientes. O Marketing e Comunicação, subdivisão do Departamento Comercial, certifica-se da divulgação da marca/instituição IPBrick e de todos os produtos que advém da mesma.

O Departamento IDI, que se encontra repartido em duas partes, IDI IPBrick e IDI iPortalDoc, é responsável pela cata ininterrupta de inovação com o objetivo de manter os produtos concebidos na vanguarda do seu segmento de mercado e impedir a imitação das suas soluções com ligeireza, como forma de proteger os parceiros e clientes que confiam quotidianamente nas soluções que a iPortalMais oferece.

O Departamento Técnico trifurca em três áreas: suporte Kaspersky, Implementação e suporte IPBrick e Implementação e Suporte iPortalDoc. O departamento em análise visa fornecer o apoio necessário a parceiros por forma a efetuar com sucesso as suas implementações, fornecer suporte à resolução de problemas relacionados com o usufruto das soluções distribuídas e colaborar para a identificação de melhorias a implementar nas soluções comercializadas.

4.1.2. Objetivos

O projeto “Sistemas de gestão documental e workflow nas autarquias: um modelo de implementação no âmbito do licenciamento de obras” foi elaborado no âmbito da prossecução da dissertação do Mestrado. Enquadra-se no contexto de implementação

de Sistemas de Gestão Documental e de ferramentas de Gestão de Workflow no contexto organizacional das autarquias, concretamente nos processos de licenciamento de obras particulares. O projeto em questão visou a criação de um modelo de implementação do iPortalDoc, em autarquias, no domínio do licenciamento de obras particulares.

Para a obtenção destes objetivos foi necessário:

- Investigar sobre as normas aplicáveis, ISO 9001:2008.
- Reunir e analisar a legislação necessária no que diz respeito aos processos documentais a serem investigados.
- Averiguar acerca dos processos de licenciamento de maneira a mapeá-los e adequá-los ao processo de automatização.
- Conhecer e apreender as ferramentas existentes e adequar a sua utilização.
- Identificar os requisitos ao nível da hierarquia documental, dos sistemas de gestão documental e workflow específicos para o processo de licenciamento de obras particulares nas autarquias em causa.
- Criar um modelo que incorpore os processos documentais no contexto das Obras Particulares
- Adicionar á ferramenta iPortalDoc workflows para os processos documentais necessários ao licenciamento de obras particulares.
- Aferir da utilidade e adequabilidade de Sistemas de Gestão Documental e Workflow para esta área na atividade das autarquias.
- Avaliar de que modo é que as novas funcionalidades respondem às necessidades das autarquias e de que forma os utilizadores estarão preparados para receber as alterações.
- Implementar os processos documentais identificados no sistema.

As etapas mencionadas desembocam na missão de tornar o iPortalDoc numa ferramenta eficiente, eficaz e adequada para a área onde irá incidir, aprimorando o seu funcionamento para além de resultar no domínio da área de conhecimento em que o projeto se insere. Uma outra aspiração que pode ser revelada pode ser introduzida pelas palavras de Luís Vidigal (2013) quando afirma que “A Incerteza e o Tempo na

decisão são proporcionais à Corrupção”, consequentemente se reciclarmos a incerteza e o tempo de decisão através do fomento da assertividade, transparência, eficácia e eficiência de procedimentos certamente só resultados favoráveis advirão.

4.1.3. Metodologia

A compleição desta dissertação incide num problema concreto e exige uma abordagem mista, isto é, resulta num trabalho com uma componente teórica e numa outra fase de aplicabilidade prática. A metodologia adotada para a concretização deste projeto foi alicerçada nas seguintes fases:

1. Rever os conceitos de gestão documental, workflow.
2. Analisar a literatura existente sobre o tema.
3. Escrever o capítulo do estado da arte.
4. Receber formação no iPortalDoc.
5. Preparar e definir os processos documentais e workflow relativos ao licenciamento de obras particulares.
6. Analisar os resultados obtidos e apreciá-los relativamente aos esperados.
7. Finalizar a dissertação.

4.1.4. Planeamento do trabalho

A tabela que se segue reúne e organiza cronologicamente as principais tarefas executadas durante o projeto. Porque o projeto foi dividido entre a parte prática e teórica, a tabela reúne também essa divisão em que a os símbolos “X” e “O” distinguem essas duas dimensões do trabalho, como está previsto na legenda.

TAREFA	O	N	D	J	F	M	A	M	J
	UT	OV	EZ	AN	EV	AR	BR	AI	UN
Refinação da	X								

proposta do projeto									
Pesquisa bibliográfica		X							
Finalização do estado de arte			X	X					
Formação no iPortalDoc				O					
Contextualização na organização				O					
Organização da hierarquia e dos processos					O				
Preparação de workflows					O	O			
Desenvolvimento do modelo							O	O	
Implementação no iPortalDoc								O	
Finalização da dissertação									X

Legenda - Teórico (X) Prático (O)

Tabela - Cronologia de tarefas do projeto

4.1.5. iPortalDoc

O iPortalDoc é um sistema de gestão documental destinado a organizações de diversa natureza. Uma das vantagens do iPortalDoc é o facto de ser personalizável o que o torna adaptável aos desígnios de uma qualquer organização.

As principais funcionalidades do iPortalDoc são:

- Arquivo da documentação em hierarquia documental adaptável;

- Interface intuitivo e familiar para os utilizadores;
- Workflows que se configuram de acordo com os processos empresariais da organização;
- Definição e configuração de perfis e permissões para os utilizadores;
- Associação de documentos e mensagens de correio electrónico a documentos;
- Registo e gestão de correspondência e integração com Fax e E-mail;
- Criação de relatórios e instrumentos de apoio à decisão;
- Pesquisa facilitada dos documentos e do histórico de cada processo;
- Integração com certificados de assinatura digital;
- Segurança da informação.

Para além de fornecer um sistema de gestão de bases de dados de forma a armazenar documentos, na IPBrick procede-se à inserção e gestão de utilizadores do iPortalDoc e respetivos grupos.

O facto de ser suportado por protocolos Internet permite-lhe ser acedido, dentro ou fora da empresa, a partir de qualquer estação de trabalho, nomeadamente Unix, Windows, Mac, etc. Exibe três interfaces de acesso:

- Acesso WEB – Interface gráfica acessível através de um navegador de Internet. Permite todo o tipo de operações sobre documentos, workflows, templates, etc. Está repartida por quatro áreas: área de navegação na hierarquia documental, área de visualização de documentos, área de pesquisa e barra de ferramentas.
- Acesso SMB – diz respeito à gestão de ficheiros na intranet que assim providencia acesso rápido aos documentos e facilidade na cópia de quantidades grandes de documentos. Possibilita a inserção de documentos no sistema, útil para digitalização.
- Acesso de correio electrónico – é um serviço de correio electrónico que procede à notificação do utilizador acerca das ações que este tem de realizar através do envio de um e-mail com o respetivo link para a

realização da ação. Este sistema é útil porque a notificação acontece quando uma ação, associada a um workflow que está ativo, ainda não foi realizada no dia em que o prazo dessa termina. Esta interface de acesso permite também a introdução de documentos no sistema através do envio de ficheiros em anexo para endereços especiais de determinado workflow e, conjuntamente com a interface WEB, associar documentos a emails.

A primeira interface apresentada, identificada por Acesso WEB, foi a mais utilizada porque possui uma maior variedade de funcionalidades, por conseguinte, e pelo maior enfoque, torna-se importante apresenta-la em breves traços tendo em conta que foi a ferramenta de eleição na prossecução deste projeto.

Na área de navegação da hierarquia documental o utilizador pode visualizar as diretorias nas quais tem permissões para interagir.



Figura : Hierarquia documental

Dependentemente das permissões do utilizador, estão listados os documentos que o utilizador tem acesso, na área de visualização de documentos. Naquela o utilizador pode seleccionar, abrir, imprimir, descarregar documentos e pode aceder à informação sobre o documento, mormente visualizar a meta informação que lhe está associado.

É possível efetuar três tipos de pesquisa:

- Pesquisa Rápida – Por omissão, ocorre sobre as palavras-chave do documento, mas também pode ser efetuado por título, sumário, descrição ou autor.

- Pesquisa Avançada por estados ativos de workflow – Na pesquisa avançada, ao selecionarmos o botão azul, que corresponde aos estados ativos do workflow, temos acesso a um formulário onde se pode preencher vários campos.
- Pesquisa Avançada por estados realizados de workflow – Na pesquisa avançada, ao selecionarmos o botão cinza, correspondente aos estados realizados de workflow, aparece-nos um formulário onde se preenche vários campos de pesquisa.

A área que permite a interação do utilizador com o sistema, denominada barra de ferramentas, inclui todos os menus disponíveis. O acesso à barra com todas as ferramentas depende das permissões do utilizador, possibilitando-lhe ou não, dependentemente do seu perfil, a utilização de todas as funcionalidades.



Figura : Barra de ferramentas

4.2 O modelo de licenciamento de obras particulares

Um dos principais objetivos deste projeto era a criação de um modelo que facilitasse a interpretação do processo de Licenciamento de Obras particulares. Com este propósito foi definido o modelo que se apresenta seguidamente e que incorpora uma visão completa do processo.

O modelo é dividido em duas partes:

A visão macro – representa uma visão generalista e holística de um procedimento de licenciamento.

A visão micro – representa uma dimensão mais detalhada das várias etapas, procedimentos e tarefas de um processo.

O modelo aspira a captar o ecossistema do licenciamento de obras particulares. É importante referir que este modelo tem vindo a ser validado pela equipa de suporte da iPortalMais com vista ao seu aperfeiçoamento e viabilidade. Deste modo as competências e experiência dos seus vários colaboradores deram um contributo precioso para a existência praticável do modelo. Assim sendo, a sua apresentação gráfica, e naturalmente alguns dos seus conteúdos, tem vindo a sofrer as metamorfoses consideradas necessárias para tornar a sua mostra inteligível e adequada aos implementadores e respetivos clientes, sem esquecer a legitimidade e fiabilidade que lhe compete. Em suma, o objetivo desenhado para o modelo é reunir as principais figuras do RJUE de maneira a apresentar-se como uma ferramenta de implementação que visa sinfonizar a aplicação no cliente, concretamente as autarquias alvo, manifestando a realidade simplificada do licenciamento de obras particulares. Serve acautelar que apesar da linearidade expressa pelo modelo o âmbito em que este se insere é de natureza dinâmica e mutável e por conseguinte não se ambiciona provar um cenário inelástico que naturalmente, e se fosse essa a pretensão, iria desaguar numa logro. Nas palavras de Paulo Mauritti (2009) acerca do RJUE “A análise das mudanças introduzidas pelo legislador, permite facilmente constatar que se trata de um assunto em permanente ebulição, não só decorrente da sua importância na relação entre os cidadãos e a administração pública, mas também por se tratar de um tema em constante evolução.”.

Seguidamente discriminam-se detalhadamente os vários componentes do modelo para melhor elucidar sobre a sua configuração.

4.2.1. Visão macro

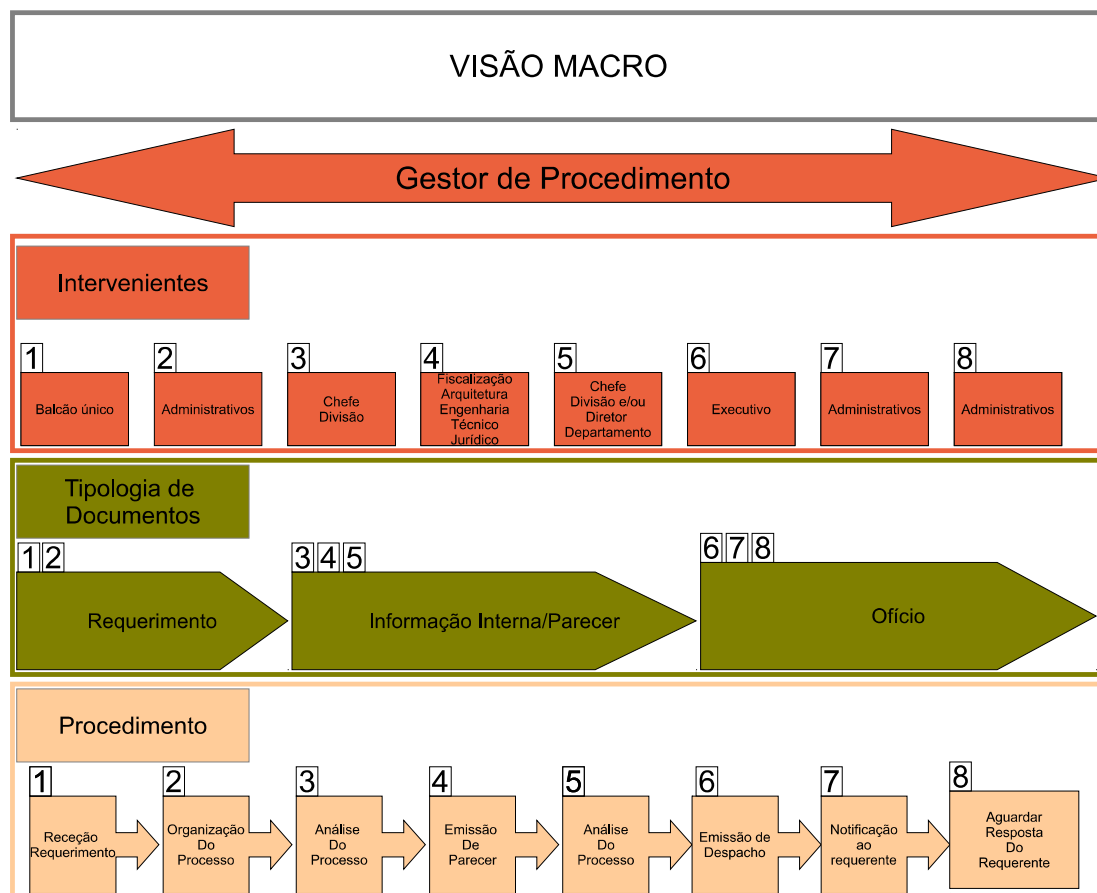


Figura : Visão Macro

Na primeira fase do modelo, denominada de visão macro, que sorve a visão holística do processo, é mostrado um caminho genérico que afluí à globalidade dos procedimentos. São apresentados a tipologia documental, o procedimento e os intervenientes, que encorpam a tramitação de licenciamento mais básica. A fase de requerimento corresponde ao balcão único e ao suporte administrativo que sustenta a fase inicial (passos 1 e 2) do pedido onde se dá a organização e saneamento do processo. Na fase seguinte, condizente com os passos 3, 4 e 5, é acrescentada a informação interna, isto é, todos os pareceres técnicos necessários à validação do processo irrompem nestas fases. Os passos 6, 7 e 8 representam a fase de legitimação da decisão de deferimento ou indeferimento para informação do requerente. A visão macro sustenta uma visão holística da entrada de um processo pelo município e visa ilustrar a perspetiva mais generalizada do processo.

Graficamente, no que diz respeito à visão macro decidiu-se uma divisão, tripartida, interligada por numeração, constituída por :

1. Intervenientes – é uma representação dos intervenientes internos que movimentam o procedimento e que asseguram a análise adequada para o fim a que o processo se destina.
2. Tipologia de documentos – reúne os principais documentos que circulam aquando de um procedimento de licenciamento. É apresentado o requerimento que representa o pedido inicial do munícipe, a informação interna que parte das diversas análises e respetivos pareceres dos elementos da autarquia e finalmente o ofício ao requerente que agrega a resposta decisória relativa ao processo.
3. Procedimento – Este sector descreve as principais tarefas associadas aos seus responsáveis (intervenientes) a serem executadas durante o processo.
4. Gestor de Procedimento – Esta figura recentemente adicionada no RJUE tem a responsabilidade de assegurar a correta tramitação de um processo de licenciamento, por conseguinte, e como indica a seta bidirecional que a contém, é uma entidade interna que acompanha todo o procedimento e assegura a correta implementação do procedimento administrativo.

4.2.2. Figuras de controlo prévio

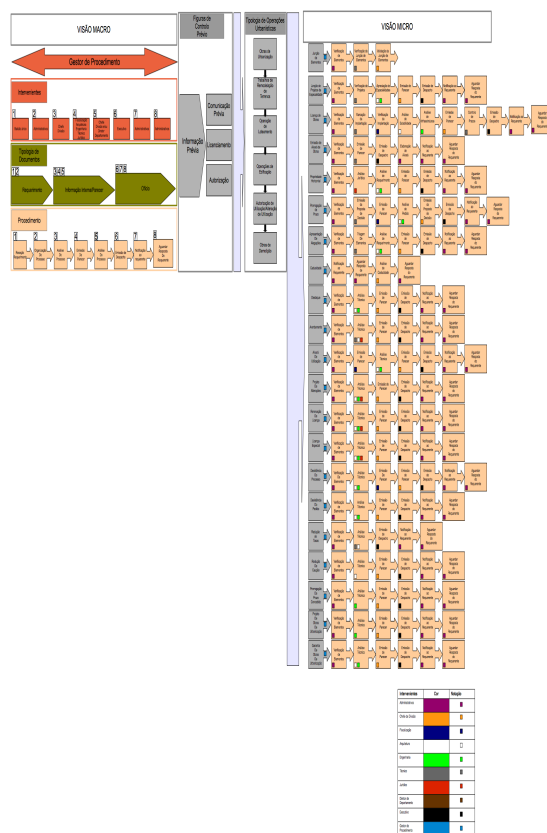


Figura : Figuras de Controlo Prévio

As figuras de controlo prévio permitem uma primeira triagem aquando de uma qualquer pretensão do munícipe. A sua aplicação está condicionada, de acordo com o exposto no capítulo “3. A área do urbanismo nas autarquias”, aos diversos critérios que as definem. Importa aqui perceber que quando o requerente pretende o licenciamento de qualquer operação urbanística está sujeito às contingências que estas figuras vinculam, condicionando estas que dependem do facto de a área ser loteada, se está abrangida por plano de pormenor, servidão e restrição de utilidade pública, se são imóveis classificados ou em vias de classificação, se está em zona de proteção de

imóveis classificados ou em vias de classificação, se é área antecedita por informação prévia ou se é uma zona urbana consolidada. No que diz respeito à Informação Prévia, não sendo uma figura de controlo prévio, está intimamente ligada com estas, na medida em que o pedido de Informação Prévia vincula a Câmara Municipal sobre um eventual pedido de licenciamento ou de comunicação prévia feito no seguimento do pedido de Informação Prévia desde que diga respeito à mesma operação urbanística. A Informação Prévia é uma figura de carácter facultativo, isto é, o requerente não é obrigado a recorrer a esta figura para iniciar o pedido para uma operação urbanística optámos com isso em mente por colocá-la antes das figuras de controlo prévio por ser aí que atua.

4.2.3. Tipologia de operações urbanísticas

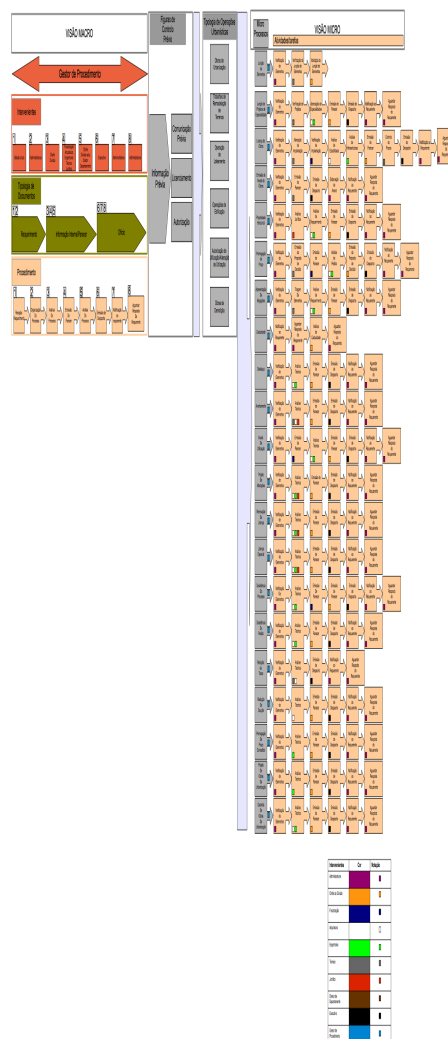


Figura : Tipologia de operações urbanísticas

A figura anterior apresenta a tipologia de operações que podem ser executadas no âmbito do licenciamento de obras particulares, previstas no regime jurídico de

urbanização e edificação. Em conformidade com a alínea j) do artigo 2º do D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro, operações urbanísticas são definidas como “(...) os atos jurídicos ou as operações materiais de urbanização, de edificação ou de utilização do solo e das edificações nele implantadas para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água.”; a edificação é entendida como “(...) a atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência;”. Desta última definição é importante relevar uma conclusão, e porque não está exposta no modelo, a operação de edificação, explanada na tipologia das operações urbanísticas, encerra em si uma diversidade de outras operações que são:

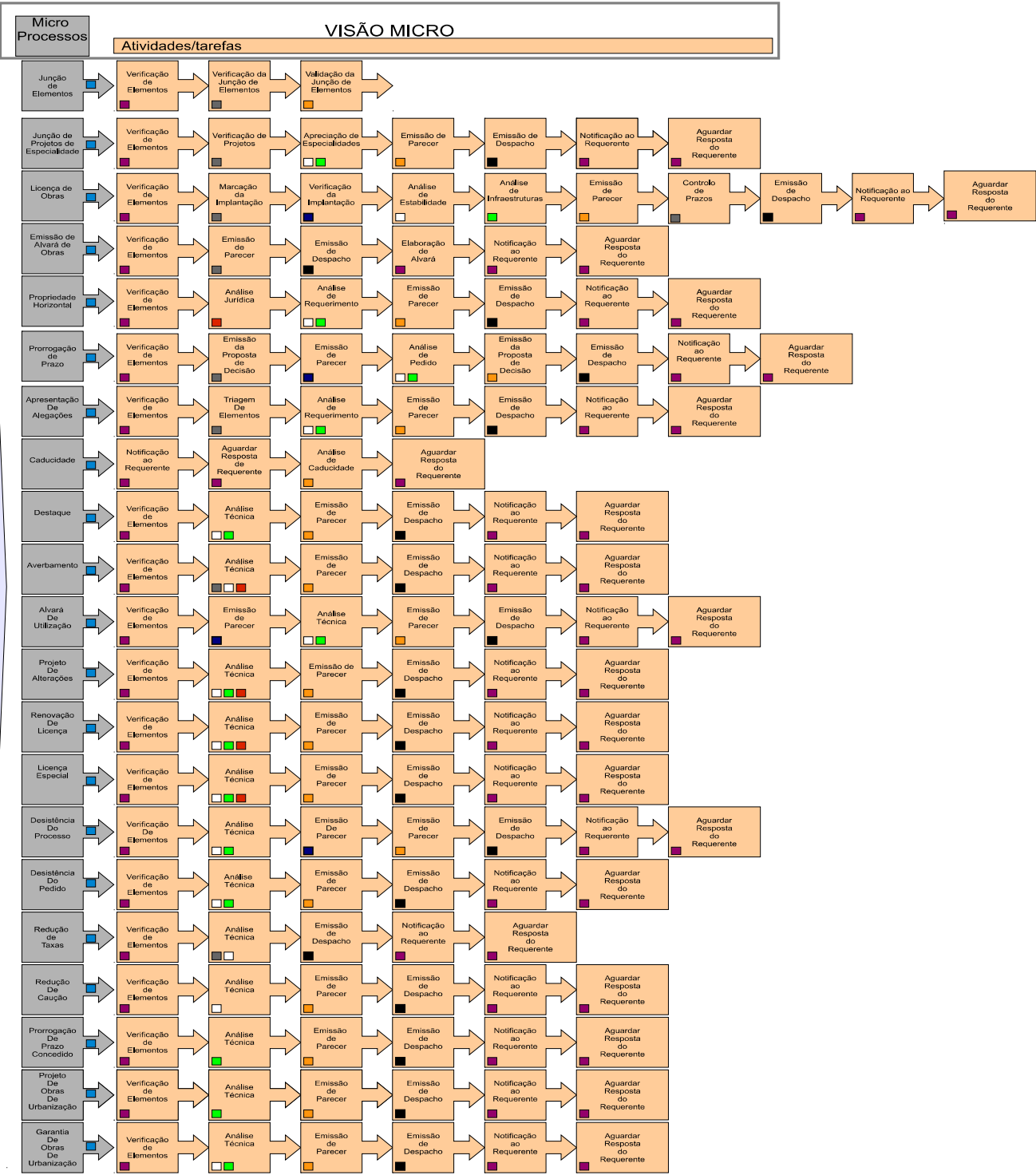
- Obras de construção que pressupõem a criação de novas edificações.
- Obras de reconstrução que implicam a manutenção ou reconstituição da estruturas das fachadas, da cércea e do número de pisos.
- Obras de ampliação que resultam no aumento da área de pavimento ou de implantação, da cércea ou do volume de uma edificação existente.
- Obras de alteração que desembocam na modificação das características físicas de uma edificação existente ou sua fração, designadamente a respetiva estrutura resistente, o número de fogos ou divisões interiores, ou a natureza e cor dos matérias de revestimento exterior, sem aumento da área de pavimento ou de implantação ou da cércea.
- Obras de conservação que se destinam a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza.

À luz do artigo 2º do D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro, e de forma a finalizar a minuciosidade das restantes operações urbanísticas previstas no RJUE, convém reter que:

- Obras de demolição são as obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente;

- Obras de urbanização representam as obras de criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva;
- Operações de loteamento incluem as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subsequentemente à edificação urbana, e que resulte da divisão de um ou vários prédios, ou do seu emparcelamento ou reparcelamento;
- Trabalhos de remodelação de terrenos incluem as operações urbanísticas não abrangidas nas outras operações referidas que envolvam a destruição de revestimento vegetal, a alteração do relevo natural e das camadas de solo arável ou o derrube de árvores de alto porte ou em maciço para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais ou mineiros.

4.2.4. Visão micro



Intervenientes	Cor	Notação
Administrativos		
Chefe de Divisão		
Fiscalização		

Figura : Micro processos e atividades

No sector da visão micro do modelo são apresentados todas as etapas que fazem parte de um processo de licenciamento. É fundamental mencionar que nem todos os micro processos precisam de ser iniciados, isto é, nem todos são necessários para findar um procedimento. Por exemplo, o micro processo denominado junção de elementos só será necessário se um pedido feito por um munícipe estiver carenciado dos elementos necessários para a prossecução do processo. Cada etapa tem uma cor associada que nos permite, através da legenda de cores abaixo, perceber quem são os intervenientes responsáveis. Optou-se por colocar a figura do gestor de procedimento, representada pelo quadrado azul, dentro do nome do micro processo porque aquela tem acesso a todas as etapas e por conseguinte concluiu-se que ficaria aí mais arrumada ao invés de repeti-la em todas as etapas.

Para melhor se entender cada micro exposta no sector analisado apresenta-se brevemente cada um dos micro processos :

- Junção de elementos – é usado quando faltam elementos para a correta instrução de um pedido.
- Junção de projetos de especialidade – no licenciamento de uma edificação, após a aprovação do projeto de arquitetura, dá-se início à introdução/aprovação dos projetos de especialidades.
- Licença de Obras – processo respeitante à emissão de uma licença de obras.
- Emissão de Alvará de Obras – processo alusivo à emissão do alvará necessário à obra em causa.
- Propriedade Horizontal – processo referente à constituição de propriedade horizontal, diz-se que um prédio está nesta condição quando está dividido em frações autónomas, desde que registadas separadamente.
- Prorrogação de Prazo – quando um processo caduca ou está em vias de caducar, e se ainda for possível prorrogar, este processo encarrega-se da extensão do prazo.

- Apresentação de Alegações – quando há um indeferimento de um pedido é dada a possibilidade ao requerente de apresentar alegações de maneira a tentar obter uma outra resolução do processo.
- Caducidade - este é um processo que parte internamente e diz respeito à ausência de resposta de um requerente a um qualquer pedido efetuado pela autarquia, no prazo estipulado por lei.
- Destaque – processo que tem o efeito de destaque de uma parcela de uma edificação.
- Averbamento – é um processo respeitante ao averbamento da alteração do requerente, comunicante, titular do alvará de construção, responsável por qualquer dos projetos, do diretor de obra ou do diretor de fiscalização da obra.
- Alvará de Utilização – diz respeito ao processo responsável pela emissão do alvará de utilização.
- Projeto de alterações – é o processo encarregue dos passos necessários à validação de um projeto que contém alterações respeitante a determinada operação urbanística já iniciada.
- Renovação de Licença – no caso de o prazo de uma licença expirar, este processo inclui as etapas necessárias à sua renovação.
- Licença especial – é um processo que é requerido quando as obras já tenham alcançado um estado avançado de execução mas a licença inicial já tenha caducado.
- Desistência do Processo – como o nome indica é desencadeado quando o requerente pretende desistir do processo em curso.
- Desistência do Pedido – com as mesmas pretensões da desistência do processo mas atua apenas no pedido feito pelo requerente.
- Redução de Taxas – processo que intenta a redução das taxas cobradas aquando da admissão da pretensão do município.
- Redução de caução – visa a redução da caução exigida em determinados empreendimentos urbanísticos.

- Prorrogação de Prazo Concedido – processo que visa prorrogar o prazo de um processo que já tinha sido alvo de uma prorrogação de prazo.
- Projeto de Obras de Urbanização – processo que engloba as etapas necessárias à validação de um projeto que pretende empreender obras de urbanização.
- Garantia de Obras de Urbanização – Quando um município decide fazer obras de urbanização, dependentemente do tipo de obras a serem feitas, a autarquia pode exigir uma garantia para essa feitura.

4.3 Workflows de licenciamento

Nesta seção apresentam-se os workflows produzidos no contexto do licenciamento. A apresentação dos fluxos será feita com uma imagem do workflow, retirada do próprio sistema de gestão documental, iPortalDoc, seguida do guião que serve de linha orientadora para a interpretação do procedimento desenhado. O guião é uma das ferramentas utilizadas na exposição ao cliente dos vários fluxos de trabalho e serve de instrumento orientador numa primeira fase, sendo à posteriori demonstrado o funcionamento ao cliente no próprio iPortalDoc. Para a melhor interpretação de cada guião note-se que estão divididos em duas partes; a primeira, designada de descrição de tarefas, tem normalmente associado um interveniente que está encarregue das ações daquele estado; a segunda, nominada de resultados, contém as opções (botão de resultados) que cada interveniente, responsável por aquela tarefa/atividade, tem à sua disposição.

4.3.1. Propriedade horizontal

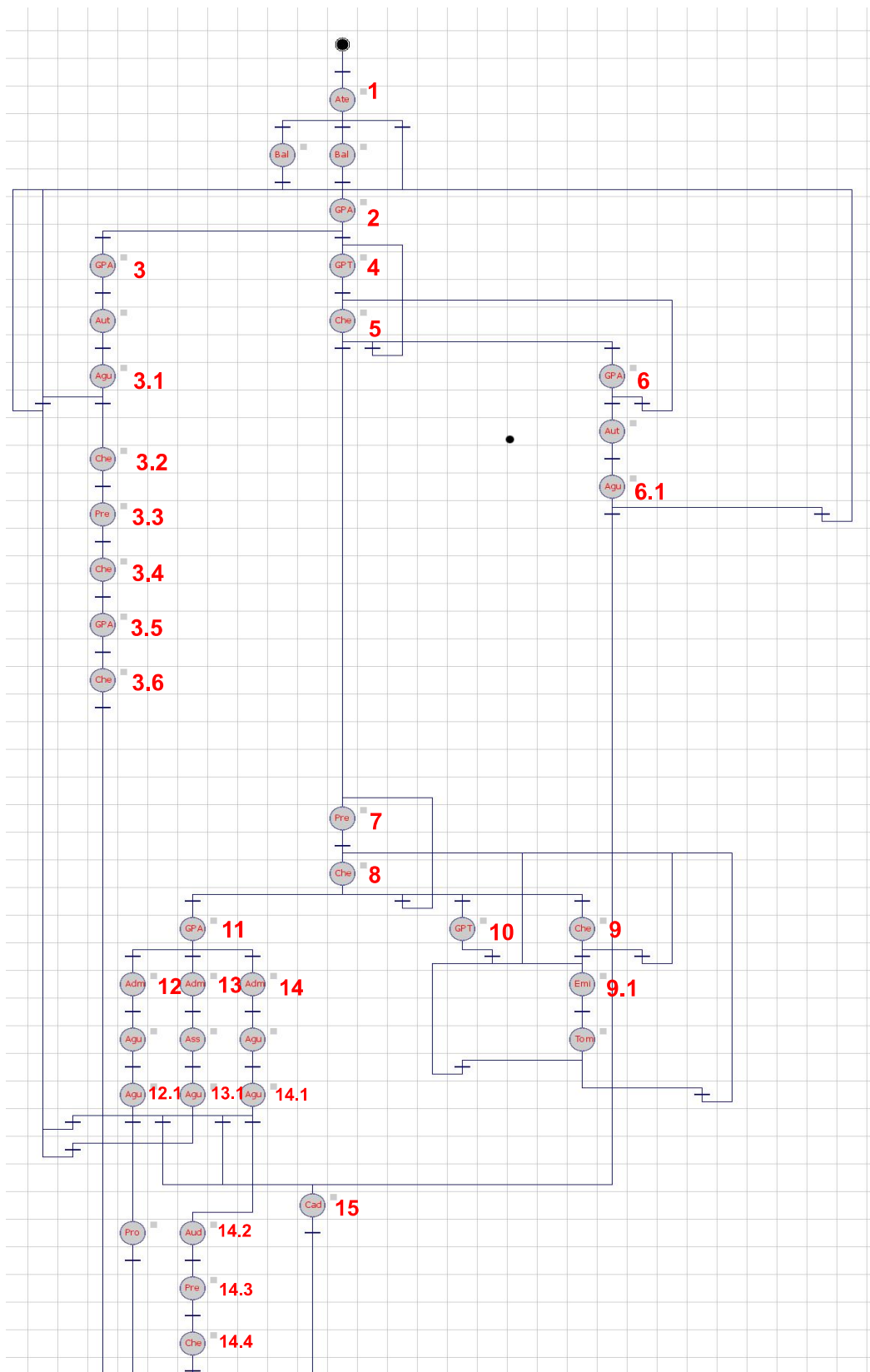


Figura : Propriedade horizontal

Certidão Propriedade Horizontal - Descrição da Tarefa	Botões de Resultado
1) Atendimento – Receção de pedido	Gestor Procedimento Administrativo(2)
2) Gestor Procedimento Administrativo – Organização do processo	Notificação requerente (3) Gestor Procedimento Técnico (4)
3) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente em caso de necessidade de mais informação/documentação 3.1) Aguardar 15 dias pela chegada de informação, se for apresentada nova informação segue para passo 2 3.2) Se não apresentada informação, segue para rejeição liminar com análise do Chefe de Divisão 3.3) Despacho do Presidente sobre a rejeição liminar 3.4) Chefe de Divisão dá seguimento ao despacho 3.5) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação Requerente 3.6) Chefe Divisão arquiva processo	
4) Gestor Procedimento Técnico – Análise técnica	Chefe Divisão (5)
5) Chefe Divisão – Verificação elementos	Presidência (7) Gestor Procedimento

	Técnico (3) Gestor Procedimento Administrativo(6)
6) Gestor Procedimento Administrativo – Verificação antecedentes 6.1) Aguardar pela chegada de informação no prazo estipulado, se pedidos novos elementos	Chefe Divisão (5) Entregues novos elementos (2) Caducidade (15)
7) Presidência – Despacho	Chefe Divisão (8)
8) Chefe Divisão – Dar seguimento a despacho	Gestor Procedimento Administrativo(11) Gestor Procedimento Técnico (10) Presidência (7) Chefe Divisão/ Outros (9)
9) Chefe Divisão/ Outros – Parecer 9.1) Se necessário poderá reencaminhar o pedido de parecer	Chefe Divisão (8) Outro parecer (9.1)
10) Gestor Procedimento Técnico – Informação Técnica	Chefe Divisão (8)
11) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente	Deferimento (12) Retificações/esclarecimentos (13) Decisão de indeferimento (14)
12) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de deferimento de pedido 12.1) Aguardar resposta requerente no prazo estipulado	Novo processo (EF) Caducidade (15)
13) Gestor Procedimento Administrativo –	Caducidade (15)

Notificação requerente para pedido de esclarecimentos/retificações 13.1) Aguardar por resposta do requerente	Novos elementos (2)
14) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de decisão de indeferimento 14.1) Aguardar resposta requerente no prazo estipulado 14.2) Processo pode dar origem a audiência prévia 14.3) Despacho do Presidente 14.2) Chefe Divisão arquiva processo	Arquivar (EF) Novos elementos (2)
15) Caducidade de processo	Estado Final

4.3.2 Emissão de autorização de utilização

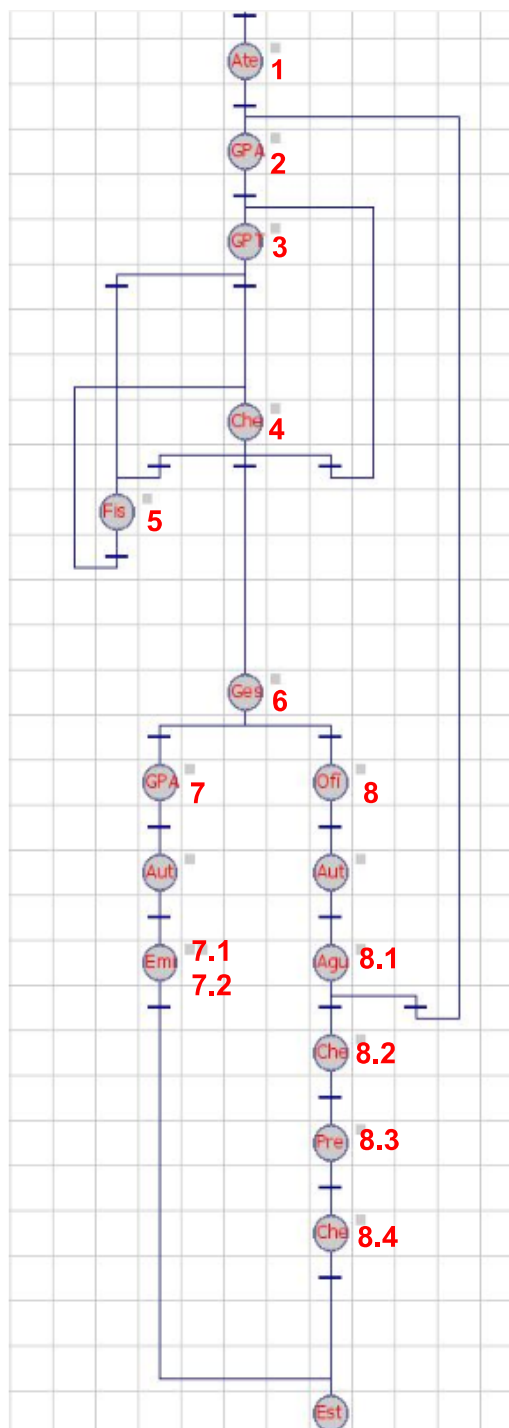


Figura : Emissão autorização de utilização

Emissão Autorização de Utilização - Descrição da Tarefa	Botões de Resultado
1) Atendimento – Receção de pedido	Gestor Procedimento Administrativo(2)
2) Gestor Procedimento Administrativo – Organização do processo	Gestor Procedimento Técnico (3)
3) Gestor Procedimento Técnico – Análise técnica	Chefe Divisão (4)
4) Chefe Divisão – Verificação elementos	Fiscalização (5) Gestor Procedimento Técnico (3) Gestor Procedimento Administrativo (6)
5) Fiscalização – Parecer	Chefe Divisão (4)
6) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente	Deferimento autorização utilização (7) Decisão de indeferimento (8)
7) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de deferimento de autorização de utilização 7.1) Emissão de Alvará 7.2) Topografia – Análise	Arquivar (EF)
8) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de decisão de indeferimento 8.1) Aguardar resposta requerente no prazo estipulado da audiência prévia 8.2) Se não forem entregues novos elementos, segue para análise do Chefe de Divisão	Novos elementos (2) Arquivar (EF)

8.3) Despacho do Presidente	
8.4) Chefe Divisão arquiva processo	

4.3.3 Prorrogação do prazo de execução de obras

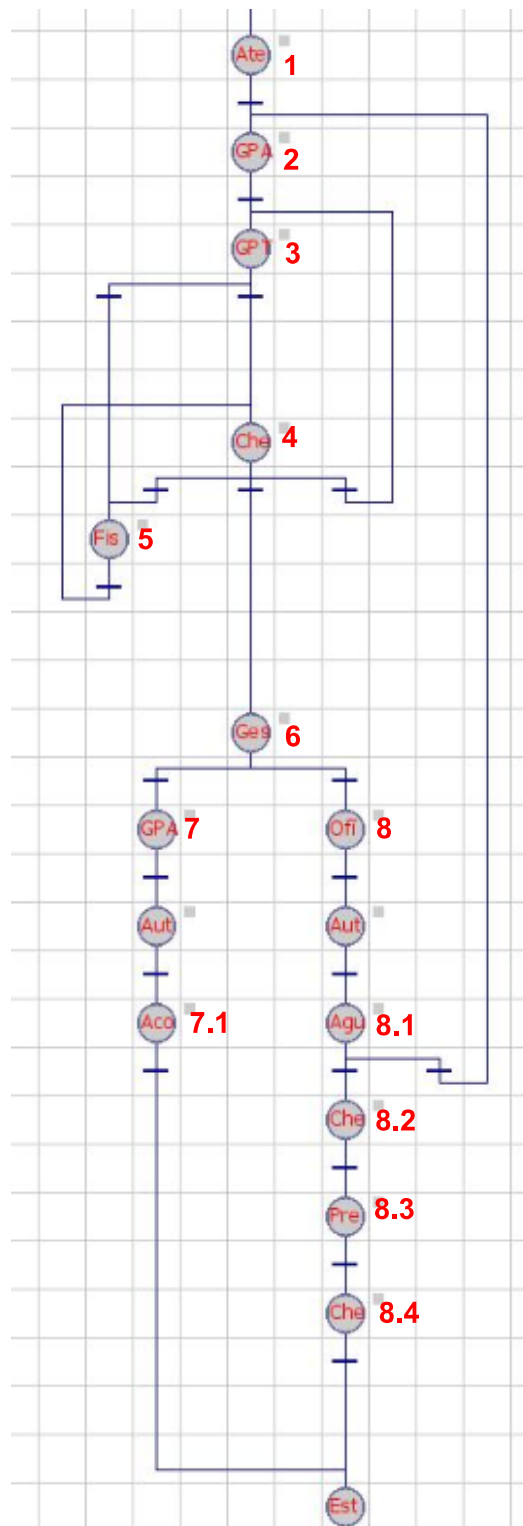


Figura : Prorrogação prazo de execução de obras

Prorrogação prazo de execução de obras - Descrição da Tarefa	Botões de Resultado
1) Atendimento – Receção de pedido	Gestor Procedimento Administrativo(2)
2) Gestor Procedimento Administrativo – Organização do processo	Gestor Procedimento Técnico (3)
3) Gestor Procedimento Técnico – Análise técnica	Chefe Divisão (4)
4) Chefe Divisão – Verificação elementos	Fiscalização (5) Gestor Procedimento Técnico (3) Gestor Procedimento Administrativo (6)
5) Fiscalização – Parecer	Chefe Divisão (4)
6) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente	Deferimento prorrogação prazo (7) Decisão de indeferimento (8)
7) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente de prorrogação de prazo para execução de obras 7.1) Acompanhamento de prazos	Arquivar (EF)
8) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de decisão de indeferimento 8.1) Aguardar resposta requerente no prazo estipulado da audiência prévia 8.2) Se não forem entregues novos elementos, segue para análise do Chefe de Divisão	Novos elementos (2) Arquivar (EF)

8.3) Despacho do Presidente	
8.4) Chefe Divisão arquiva processo	

4.3.4 Prorrogação de prazo de especialidades

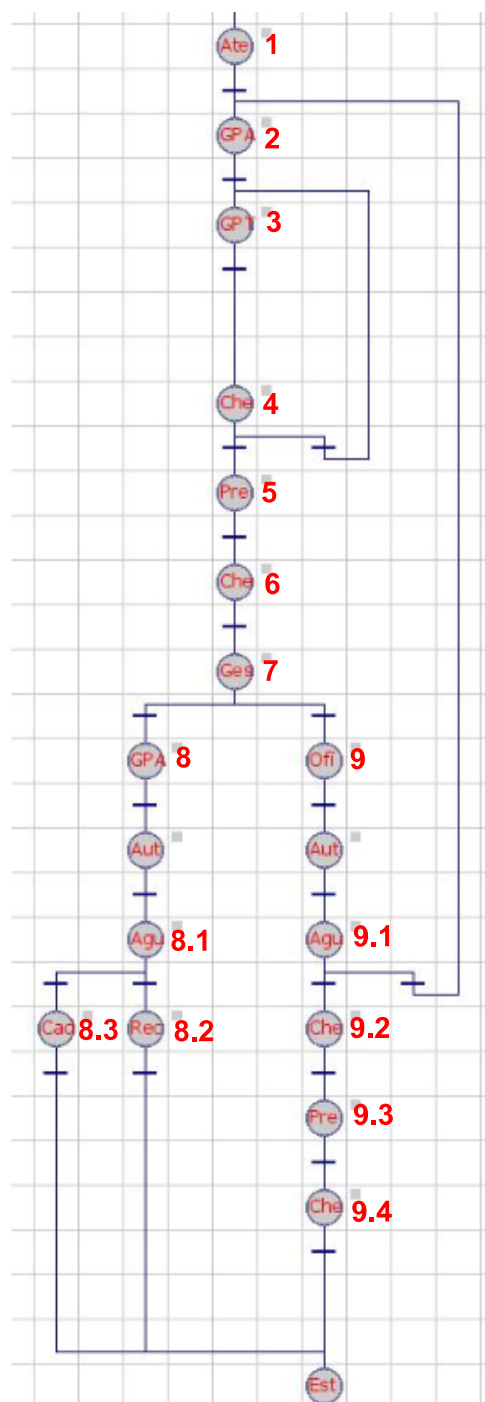


Figura : Prorrogação de prazo especialidades

Prorrogação prazo para apresentação	Botões de Resultado
-------------------------------------	---------------------

projetos especialidades - Descrição da tarefa	
1) Atendimento – Receção de pedido	Gestor Procedimento Administrativo(2)
2) Gestor Procedimento Administrativo – Organização do processo	Gestor Procedimento Técnico (3)
3) Gestor Procedimento Técnico – Análise técnica	Chefe Divisão (4)
4) Chefe Divisão – Verificação elementos	Presidência (5) Gestor Procedimento Técnico (3)
5) Presidência – Despacho	Chefe Divisão (6)
6) Chefe Divisão – Dar seguimento a despacho	Gestor Procedimento Administrativo(7)
7) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente	Concessão prazo (8) Decisão de indeferimento (9)
8) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de concessão de prorrogação de prazo 8.1) Aguardar entrega projetos especialidades no prazo estipulado 8.2) Se rececionado, segue para novo processo 8.3) Se ultrapassar o prazo, segue para processo de Caducidade	Novo processo (EF) Caducidade (8.3)
9) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de decisão de indeferimento 9.1) Aguardar resposta requerente no prazo estipulado da audiência prévia 9.2) Se não forem entregues novos elementos,	Novos elementos (2) Arquivar (EF)

segue para análise do Chefe de Divisão	
9.3) Despacho do Presidente	
9.4) Chefe Divisão arquiva processo	

4.3.5 Alterações de projeto de arquitetura/especialidades

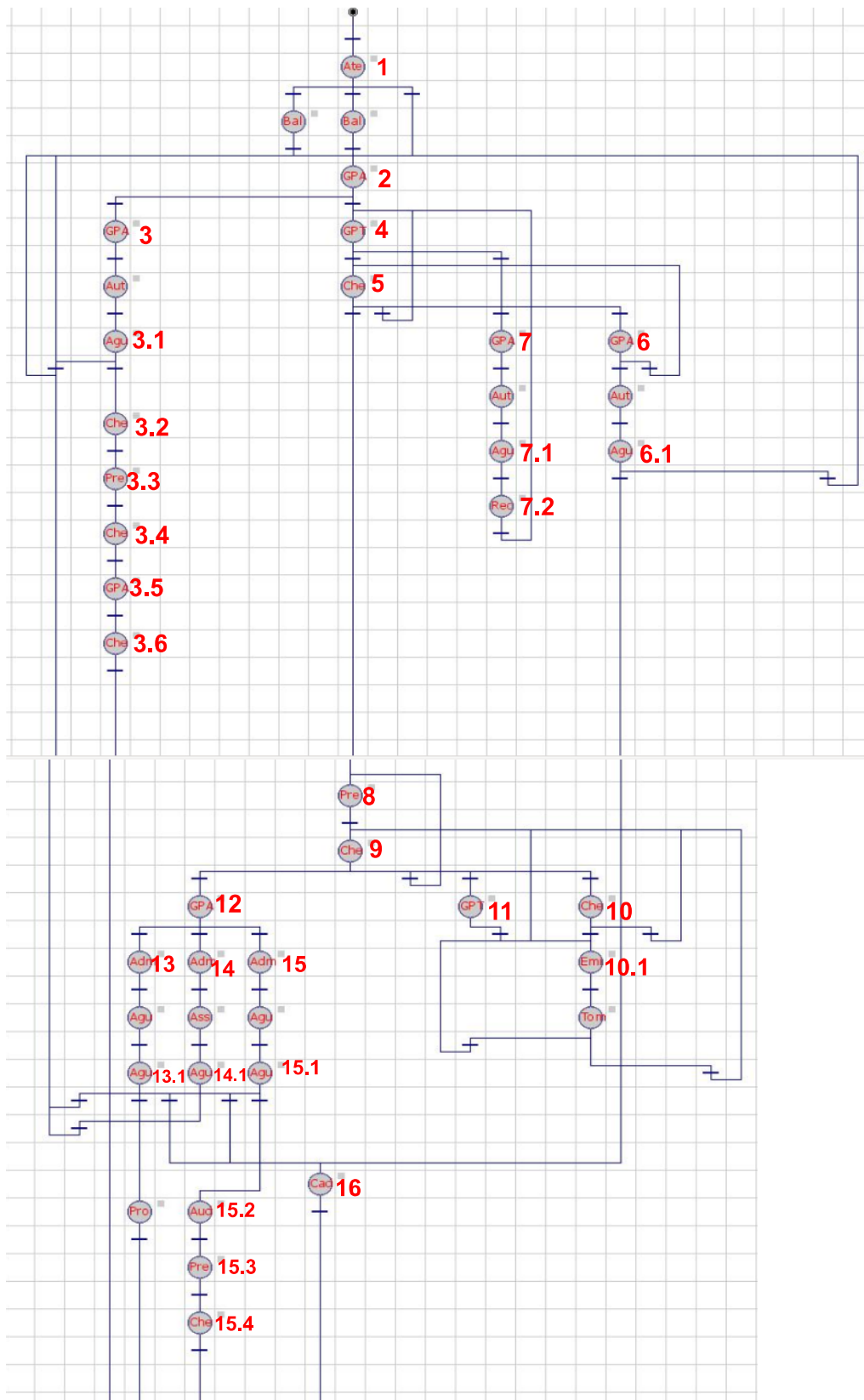


Figura : Alterações arquitetura especialidades

Alterações ao projeto de arquitetura / especialidades- Descrição da tarefa	Botões de Resultado
1) Atendimento – Receção de pedido	Gestor Procedimento Administrativo(2)
2) Gestor Procedimento Administrativo – Organização do processo	Notificação requerente (3) Gestor Procedimento Técnico (4)
3) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente em caso de necessidade de mais informação/documentação 3.1) Aguardar 15 dias pela chegada de informação, se apresentada nova informação retoma para o passo 2 3.2) Se não apresentada informação, segue para rejeição liminar com análise do Chefe Divisão 3.3) Despacho do Presidente sobre a rejeição liminar 3.4) Chefe Divisão dá seguimento ao despacho 3.5) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação Requerente 3.6) Chefe Divisão arquiva processo	
4) Gestor Procedimento Técnico – Análise técnica	Chefe Divisão (5) Parecer externo (7)
5) Chefe Divisão – Verificação elementos	Presidência (8) Gestor Procedimento

	Técnico (4) Parecer externo (7) Gestor Procedimento Administrativo(6)
6) Gestor Procedimento Administrativo – Verificação antecedentes 6.1) Aguardar pela chegada de informação no prazo estipulado, se pedidos novos elementos	Chefe Divisão (5) Entregues novos elementos (2) Caducidade (16)
7) Gestor Procedimento Administrativo – Pedido de Parecer externo 7.1) Aguardar receção parecer externo 7.2) Rececionar pedido de parecer externo	Gestor Procedimento Técnico (4)
8) Presidência – Despacho	Chefe Divisão (9)
9) Chefe Divisão – Dar seguimento a despacho	Gestor Procedimento Administrativo(12) Gestor Procedimento Técnico (11) Presidência (8) Chefe Divisão/ Outros (10)
10) Chefe Divisão/ Outros – Parecer 10.1) Se necessário poderá reencaminhar o pedido de parecer	Chefe Divisão (9) Outro parecer (10.1)
11) Gestor Procedimento Técnico – Informação Técnica	Chefe Divisão (9)
12) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente	Deferimento (13) Decisão de indeferimento (15) Retificações/esclarecimentos (14)

13) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de deferimento de pedido 13.1) Aguardar resposta requerente no prazo estipulado	Novo processo (EF) Caducidade (16)
14) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para pedido de esclarecimentos/retificações 14.1) Aguardar por resposta do requerente	Caducidade (16) Novos elementos (2)
15) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de decisão de indeferimento 15.1) Aguardar resposta requerente no prazo estipulado 15.2) Processo pode dar origem a audiência prévia 15.3) Despacho do Presidente 15.4) Chefe Divisão arquiva processo	Arquivar (EF) Novos elementos (2)
16) Caducidade de processo	Estado Final

4.3.6 Licenciamento de arquitetura

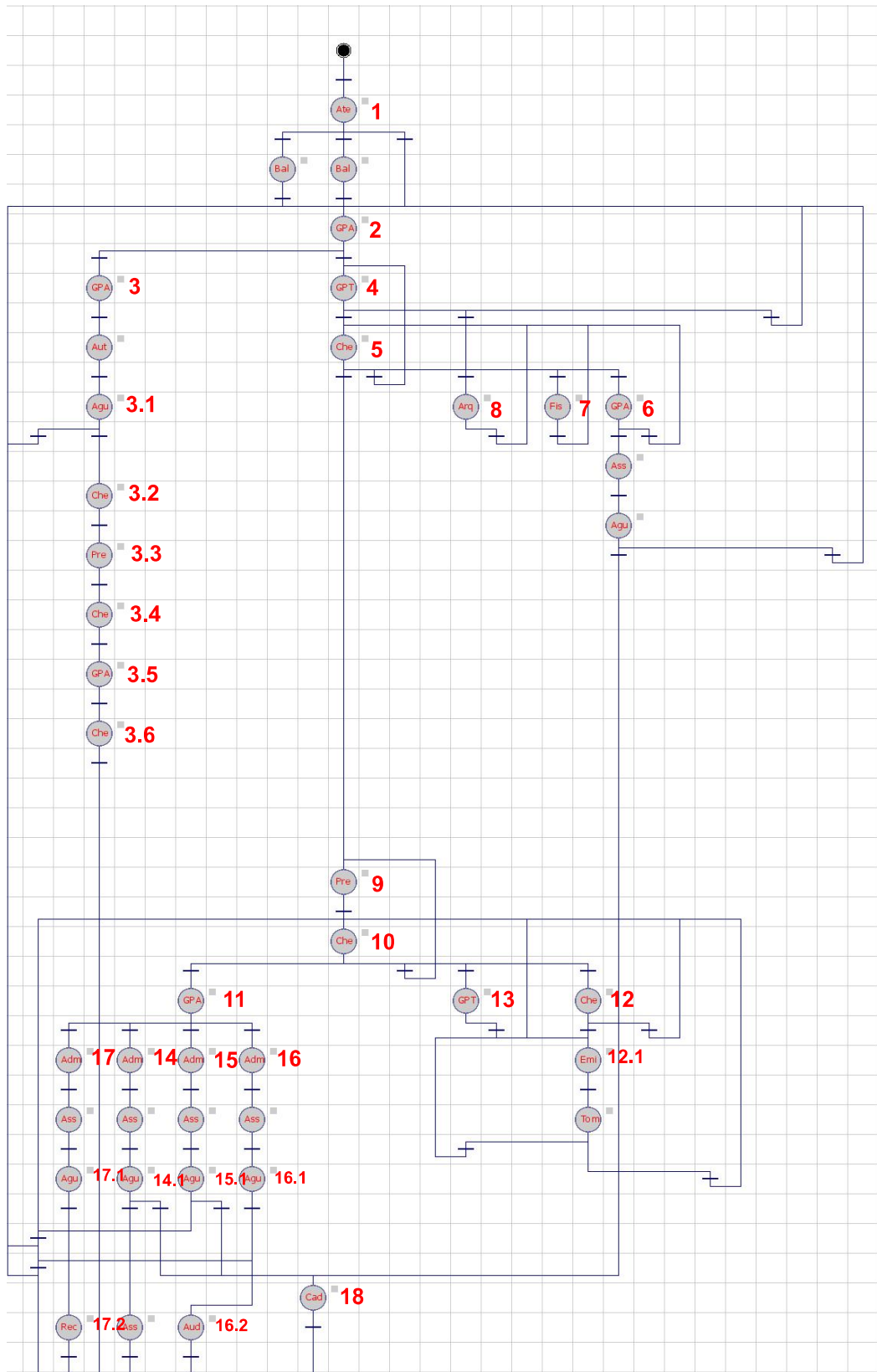


Figura : Licenciamento de arquitetura

Licenciamento de arquitetura - Descrição da tarefa	Botões de Resultado
1) Atendimento – Receção de pedido	Administrativos (2)
2) Gestor Procedimento Administrativo – Organização do processo	Contactar requerente (3) Gestor Procedimento Técnico (4)
3) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente (<i>Pedido Junção de Elementos rejeição liminar</i>) 3.1) Aguardar 15 dias pela chegada de informação, se apresentada nova informação retoma para o passo 2 3.2) Se não apresentada informação, segue para rejeição liminar com análise do Chefe Divisão 3.3) Despacho do Presidente sobre a rejeição liminar 3.4) Chefe Divisão dá seguimento ao despacho 3.5) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação Requerente 3.6) Chefe Divisão arquiva processo	
4) Gestor Procedimento Técnico – Análise técnica	Chefe Divisão (5) Arquitetura(8)
5) Chefe Divisão – Verificação elementos	Presidência (9) Gestor Procedimento Técnico (4) Arquitetura(8) Fiscalização (7)

	Gestor Procedimento Administrativo(6)
6) Gestor Procedimento Administrativo – Verificação antecedentes	Chefe Divisão (5)
7) Fiscalização – Parecer	Chefe Divisão (5)
8) Arquitetura – Avaliação	Chefe Divisão (5)
9) Presidência – Despacho	Chefe Divisão (10)
10) Chefe Divisão – Dar seguimento a despacho	Gestor Procedimento Administrativo(11) Gestor Procedimento Técnico (13) Presidência (9) Chefe Divisão/ Outros (12)
11) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente	Deferimento (14) Decisão de indeferimento (16) Retificações/esclarecimentos (15)
12) Chefe Divisão/ Outros – Parecer 12.1) Se necessário poderá reencaminhar o pedido de parecer	Chefe Divisão (10) Outro parecer (12.1)
13) Gestor Procedimento Técnico – Informação Técnica	Chefe Divisão (16)
14) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de deferimento de arquitetura 14.1) Aguardar entrega projetos especialidades (6meses)	Novo processo (EF) Caducidade (18)
15) Gestor Procedimento Administrativo –	Caducidade (18)

Notificação requerente para pedido de esclarecimentos/retificações 15.1) Aguardar por resposta do requerente	Novos elementos (2)
16) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de decisão de indeferimento 16.1) Aguardar resposta requerente no prazo estipulado 16.2) Chefe Divisão analisa processo se passado o prazo estipulado 16.3) Despacho do Presidente 16.4) Chefe Divisão arquivar processo	Arquivar (EF) Novos elementos (2)
17) Gestor Procedimento Administrativo – Consulta a entidades externas 17.1) Aguardar parecer externo 17.2) Gestor Procedimento Administrativo - Rececionar parecer externo 17.3) Gestor Procedimento Técnico – Informação técnica 17.4) Chefe Divisão - Parecer 17.5) Presidência - Despacho	Chefe Divisão (10)
18) Caducidade do processo	

4.3.7 Pedido de informação prévia

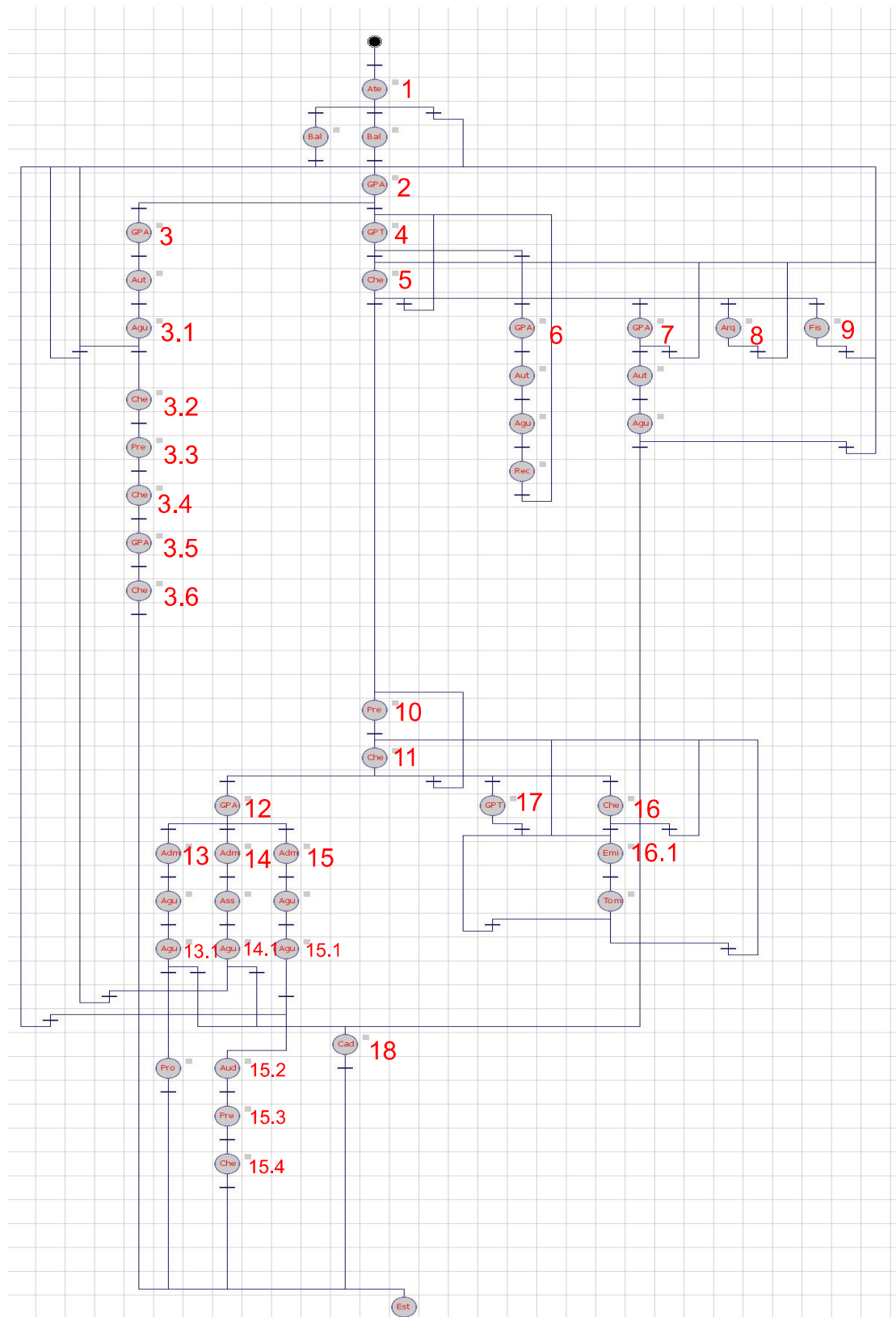


Figura : Pedido de informação prévia

Pedido de informação prévia - Descrição da tarefa	Botões de Resultado
1) Atendimento – Receção de pedido	Gestor Procedimento Administrativo(2)
2) Gestor Procedimento Administrativo – Organização do processo	Notificação requerente (3) Gestor Procedimento Técnico (4)
3) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente em caso de necessidade de mais informação/documentação 3.1) Aguardar 15 dias pela chegada de informação, se apresentada nova informação retoma para o passo 2 3.2) Se não apresentada informação, segue para rejeição liminar com análise do Chefe Divisão 3.3) Despacho do Presidente sobre a rejeição liminar 3.4) Chefe Divisão dá seguimento ao despacho 3.5) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação Requerente 3.6) Chefe Divisão arquiva processo	
4) Gestor Procedimento Técnico – Análise técnica	Chefe Divisão (5)
5) Chefe Divisão – Verificação elementos	Gestor Procedimento Técnico (4)

	Pedido Parecer externo (6) Gestor Procedimento Administrativo (7) Arquitetura (8) Fiscalização (9) Presidência (10)
6) Gestor Procedimento Administrativo – Pedido Parecer externo	Chefe Divisão (5)
7) Gestor Procedimento Administrativo – Verificação de antecedentes	Chefe Divisão (5)
8) Arquitetura – apreciação	Chefe Divisão (5)
9) Fiscalização	Chefe Divisão (5)
10) Presidência – Despacho	Chefe Divisão (11)
11) Chefe Divisão – Dar seguimento a despacho	Gestor Procedimento Administrativo(12) Gestor Procedimento Técnico (17) Presidência (10) Chefe Divisão/ Outros (16)
12) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente	Decisão favorável (13) Retificações/Esclarecimentos(14) Decisão desfavorável (15)
13) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de deferimento de pedido 13.1)Se houver resposta do requerente segue para o processo	Processo seguinte (EF) Caducidade (18)

seguinte 13.2) Se não houver resposta segue para processo caducidade	
14) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para pedido de esclarecimentos/retificações 14.1) Aguardar por resposta do requerente	Novos elementos (2) Caducidade (18)
15) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de decisão de indeferimento 15.1) Aguardar resposta requerente no prazo estipulado 15.2) Chefe Divisão analisa processo se passado o prazo estipulado 15.3) Despacho do Presidente 15.4) Chefe Divisão arquiva processo	Audiência prévia (15.1) Novos elementos (2)
16) Chefe Divisão/ Outros – Parecer 16.1) Se necessário poderá reencaminhar o pedido de parecer	Chefe Divisão (11) Outro parecer (16.1)
17) Gestor Procedimento Técnico – Informação Técnica	Chefe Divisão (11)
18) Caducidade	Estado Final

4.3.8 Pedido de comunicação prévia

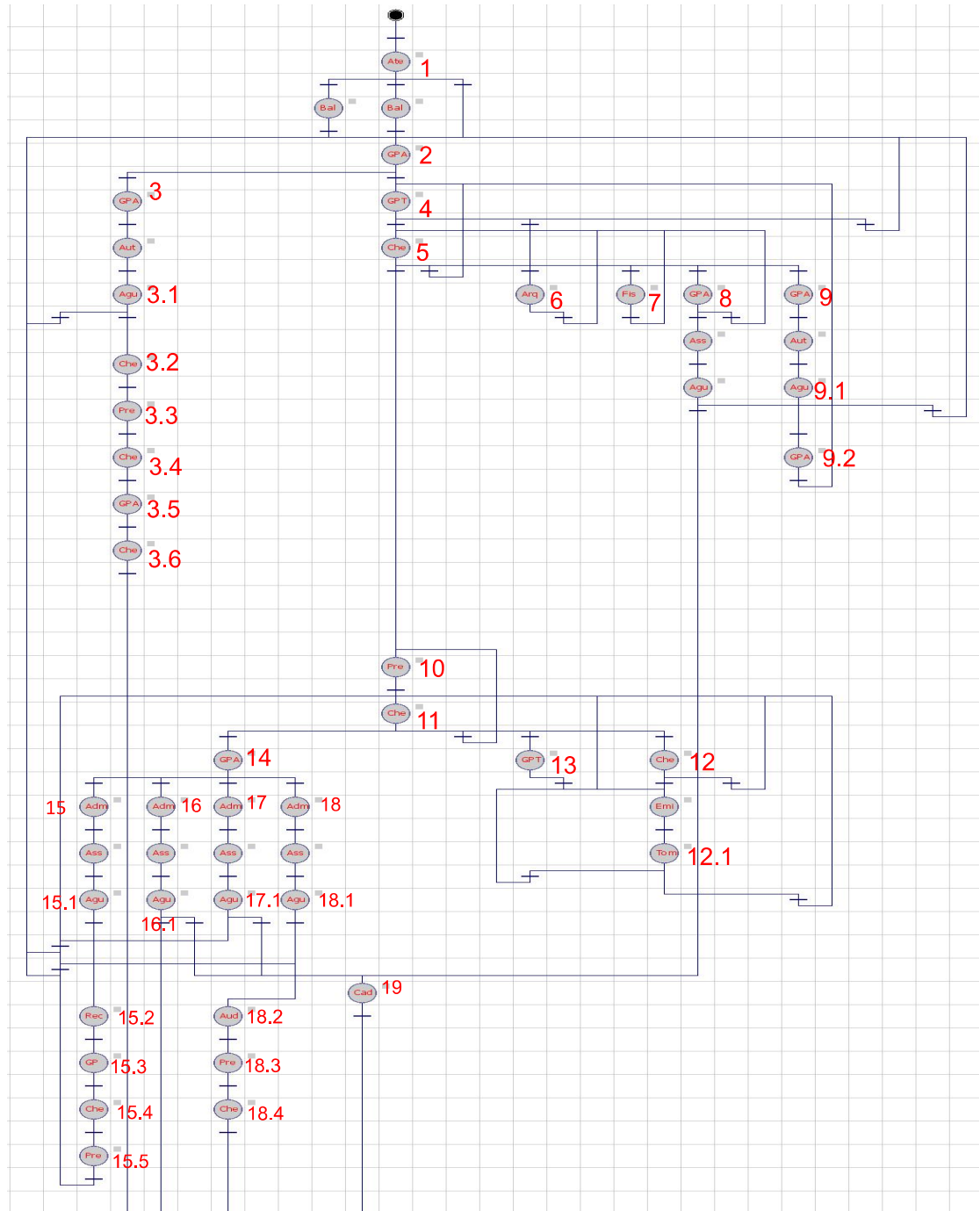


Figura : Pedido de comunicação prévia

Alterações ao projeto de arquitetura / especialidades- Descrição da tarefa	Botões de Resultado
1) Atendimento – Receção de pedido	Gestor Procedimento Administrativo(2)
2) Gestor Procedimento Administrativo – Organização do processo	Notificação requerente (3) Gestor Procedimento Técnico (4)
3) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente em caso de necessidade de mais informação/documentação 3.1) Aguardar 15 dias pela chegada de informação, se apresentada nova informação retoma para o passo 2 3.2) Se não apresentada informação, segue para rejeição liminar com análise do Chefe Divisão 3.3) Despacho do Presidente sobre a rejeição liminar 3.4) Chefe Divisão dá seguimento ao despacho 3.5) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação Requerente 3.6) Chefe Divisão arquiva processo	
4) Gestor Procedimento Técnico – Análise técnica	Chefe Divisão (5)
5) Chefe Divisão – Verificação elementos	Gestor Procedimento Técnico (4) Arquitetura (6) Fiscalização(7) Gestor Procedimento

	Administrativo (8) Parecer externo (9) Presidência(10)
6) Arquitetura	Chefe Divisão (5)
7) Fiscalização	Chefe Divisão (5)
8) Gestor Procedimento Administrativo – Verificação antecedentes 8.1) Aguardar pela chegada de informação no prazo estipulado, se pedidos novos elementos	Chefe Divisão (5) Entregues novos elementos (2) Caducidade (16)
9) Gestor Procedimento Administrativo – Elaborar Ofício de Pedido de Parecer externo 9.1) Aguardar receção parecer externo 9.2) Rececionar pedido de parecer externo	Gestor Procedimento Técnico (4)
10) Presidência – Despacho	Chefe Divisão (9)
11) Chefe Divisão – Dar seguimento a despacho	Gestor Procedimento Administrativo(12) Gestor Procedimento Técnico (11) Presidência (10) Chefe Divisão/ Outros (12)
12) Chefe Divisão/ Outros – Parecer 12.1) Se necessário poderá reencaminhar o pedido de parecer	Chefe Divisão (11) Outro parecer (12.1)
13) Gestor Procedimento Técnico – Informação Técnica	Chefe Divisão (11)
14) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente	Pedido de Parecer Externo (15) Deferimento (16)

	Retificações/esclarecimentos (17) Decisão de indeferimento (18)
15) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para solicitação de parecer a entidades externas 1. Aguardar parecer 2. Receção de parecer 3. GPT – Informação técnica 4. Chefe de Divisão – Informação sobre parecer 5. Presidência – Despacho de parecer externo para Chefe Divisão (11)	
16) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de deferimento de pedido 16.1) Aguardar resposta do requerente no prazo estipulado, se houver resposta por parte do requerente segue para EF, se não houver resposta segue para Caducidade (19)	Caducidade (19) Arquivar (EF)
17) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para pedido de esclarecimentos/retificações 1. Aguardar por resposta do requerente. Se chegarem novos elementos segue para o passo 2, se não chegarem novos elementos segue para Caducidade	Caducidade (19) Novos elementos (2)
18) Gestor Procedimento Administrativo – Notificação requerente para comunicação de	Arquivar (EF) Novos elementos (2)

decisão de indeferimento 18.1) Aguardar resposta requerente no prazo estipulado 18.2) Processo pode dar origem a audiência prévia 18.3) Despacho do Presidente 18.4) Chefe Divisão arquiva processo	
19) Caducidade de processo	Estado Final

5. Conclusões e trabalho futuro

5.1 Conclusões

É importante começar por referir que a maioria dos objetivos traçados foram atingidos. Apenas a criação dos templates (modelos dos requerimentos), devido ao pouco tempo disponível, não foi concluída a tempo de integrar o projeto. A automatização dos procedimentos de trabalho, isto é, a criação de workflows, definição de estados e ações é uma tarefa morosa e por conseguinte protagonizou este trabalho. O modelo de licenciamento criado revelou-se uma ferramenta útil para simplificar uma realidade turva. Neste aspeto o modelo foi uma mais valia e facilitou o entendimento dos conceitos envolvidos nos circuitos documentais levantados de maneira a poder automatizá-los de forma mais eficiente e eficaz.

Cada workflow criado foi sujeito a uma análise exaustiva do seu funcionamento efetuada pelos implementadores e pelos elementos da autarquia responsáveis pelo projeto. O debate daquela análise, apesar da sua inegável premência, não teve a assiduidade desejada o que nem sempre ajudou ao cumprimento célere dos prazos. Estas condicionantes, incontroláveis, é certo, fazem parte de qualquer projeto e devem ser geridas com máximo rigor para serem evitadas. Na fase inicial de discussão dos processos a serem implementados e da lide com uma nova ferramenta o método de adaptação a novas formas de trabalho deve ser por regra um andamento contínuo e habitual para que o utilizador se conforte e familiarize à interface de uma nova ferramenta, o afastamento mais ou menos prolongado nessa fase inicial de aclimação leva a que tudo aquilo que seja transmitido fique enevoado, conclusão esta baseada nas situações em que a periodicidade das reuniões com determinado cliente eram mais espaçadas.

Em suma, nem todas as circunstâncias se apresentaram na sua melhor disposição, o funcionalismo público e todas as negatividades denunciadas que daí provém têm uma tendência a manifestarem as suas resistências à mudança, a uma suposta perda de controlo, afastamento da normalidade, consequências naturais dos

processos de mudança. Assim a necessidade de embeber todos os intervenientes no processo de implementação do sistema de gestão documental para que pudessem acompanhar e acima de tudo interiorizar de modo o mais possível harmónico as alterações de que serão alvo, foi sempre uma preocupação constante.

Foi também constatado que o mundo autarca lida com outras pressões que advêm algumas das vezes de motivações políticas. Mas importa ressaltar, apesar dos receios referidos por alguns elementos das autarquias, que foi notório a vontade clara de aprimorar o sistema de licenciamento pelos responsáveis com que lidamos nas autarquias o que desvenda uma vontade honesta de oferecer um serviço ao cidadão que se adequa às suas necessidades através da agilização e clareza de procedimentos. Outro benefício evidente que podemos aduzir do trabalho feito é que a maior transparência e controlo de processos desemboca num combate saudável à corrupção que pode habitar os processos de licenciamento. Este sintoma aliado à higienização dos circuitos documentais resulta num sistema capaz de respirar mais equidade e legalidade.

Atualmente a informação é inegavelmente um recurso valioso em qualquer organização e o seu correto condicionamento resulta numa mais valia indispensável na prossecução adequada dos objetivos e missão de uma organização. Na análise feita da Administração Pública foi possível apurar que existe muito trabalho pela frente para tornar este tipo de organismo numa ferramenta capaz de proporcionar um serviço de qualidade ao cidadão. Os esforços que têm sido feitos nos diversos projetos já referidos no âmbito da administração revelam a vontade impreterível de a tornar numa máquina afinada e ágil adequada às pretensões de um munícipe, e em boa verdade, não descurando o trabalho a ser feito, já se assumem resultados otimistas. A preocupação manifestada pela Administração Pública perante a gestão da informação é por si só uma mais valia para implementar boas práticas no tratamento daquela e assume uma importância crescente materializada nas iniciativas de desmaterialização e desburocratização.

Em resumo o modelo de licenciamento foi uma ferramenta útil, os workflows criados e instanciados, apesar de ainda estarem numa fase de implementação, foram validados pelas autarquias alvo mas as mudanças que se avizinham, no que diz respeito à habituação das novas ferramentas de trabalho, requerem o olhar cuidadoso, sensível ao contexto, dos implementadores.

5.2 Trabalho futuro

Parece importante dar continuidade a este trabalho na medida em que o modelo de licenciamento criado pode ser desenvolvido para se tornar mais inteligível e penso que pode ser uma mais valia para uma uniformização de conceitos nas autarquias alvo.

A criação de uma linguagem comum que interprete a legislação aplicável é um bom ponto de partida para unificar um sistema de licenciamento fragmentado por diversas autarquias. Temos o exemplo de requerimentos do balcão único com denominações diferentes para um mesmo pedido em diferentes autarquias. A uniformização de requerimentos será sempre uma mais valia para o cidadão que usufrui de uma linguagem comum entre autarquias que beneficia o entendimento do munícipe. O futuro do modelo passaria por isso mesmo, a inclusão de conceitos (requerimentos, processos, ofícios) que pudessem ser aplicados em qualquer autarquia.

Sendo certo que o modelo reuniu conceitos fundamentais no âmbito do urbanismo, sabemos também que é possível incrementar a sua dinâmica e inteligibilidade, aspetos que merecem ser tratados no futuro.

No que diz respeito ao iPortalDoc, sistema utilizado em grande parte neste projeto, achamos que seria valioso haver uma maior facilidade na alteração de elementos das ações dos workflows instanciados sem sermos obrigados a remover essa instância, a feitura de workflows, principalmente se estes tiverem muitos estados e ações associadas, em caso de erro é muito demorosa a sua correção, por exemplo, num workflow que contenha imensos estados e se porventura precisarmos de mais um muitas vezes implica termos que alterar as posições de todos os estados para adicionar um novo, seria interessante encontrar uma solução mais dinâmica de maneira a agilizar a correção de workflows.

No que diz respeito à criação de templates (modelos de requerimentos) a necessidade de precisarmos de ter conhecimento de XSL e XML não facilita a tarefa do utilizador comum, apesar de haver uma maior facilidade na criação dos templates por intermédio de uma interface gráfica, o resultado final não dispensa o uso das linguagens referidas.

Findado o projeto retiramos um balanço bastante positivo na medida em que contribuiu largamente para um amadurecimento profissional e para a sensibilização

das vicissitudes do contexto de trabalho, para além do tributo inegável para a aquisição de novas competências.

6. Referências Bibliográficas

Adeoti-Adekeye, W. B. 1997. "The importance of management systems." *Library review*.

Alst, Wil Van Der, and Van Hee Kees. 2002. *Workflow Management: Models, Methods and Systems*. Cambridge: MIT press.

Campos, Neuza Catarina Pereira de. 2006. Preparação da Implementação da Gestão Integrada do Sistema de Informação Municipal na Câmara Municipal de Matosinhos.

Carvalho, Rui Miguel da Silva. 2008. *Integração do iPortalDoc com sistemas ERP*, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto.

Castells, Manuel. 2004. *A Galáxia Internet: Reflexões sobre a Internet, Negócios e Sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Coalition, Workflow Management. 2011. Workflow Management Coalition.

Coelho, Jorge S. 2013. Gestão Documental e Workflow. Paper read at O Papel da Sociedade da Informação na Reforma do Estado.

Condeixa-a-nova, Câmara Municipal de. Guia Regime Jurídico de Urbanização e Edificação

Costa, Emanuel. 2005. "Segurança dos sistemas preocupa empresas e clientes."

Cunha, Tiago Gil Brochado. 2009. *iPortalDoc Light*, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto.

Davenport, T. H. 2000. Ecologia da Informação: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação.: Futura.

Decreto-Lei nº 555/99 de 16 de dezembro. Diário da República nº 291/2007-I Série. Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, da Saúde e do Ambiente e Recursos Naturais. Lisboa.

Decreto-lei 177/2001 de 4 de junho. Diário da República nº 129/2001 - I Série.

Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, da Saúde e do Ambiente e Recursos Naturais. Lisboa.

Declaração de retificação nº 24/2008 de 2 de maio. Diário da República nº 85/2008-I Série. Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, da Saúde e do Ambiente e Recursos Naturais. Lisboa.

Declaração de Retificação nº 26/2008 de 9 de maio. Diário da República nº 90/2008-I Série. Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, da Saúde e do Ambiente e Recursos Naturais. Lisboa.

Decreto-Lei nº 26/2010 de 30 de março. Diário da República nº 62/2010- I Série. Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, da Saúde e do Ambiente e Recursos Naturais. Lisboa.

Decreto-Lei nº 290-D/99, de 2 de agosto. Diário da República nº 178/1999- I Série. Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, da Saúde e do Ambiente e Recursos Naturais. Lisboa.

Dray, António. 1995. O desafio da Qualidade na Administração Pública. Como o reforço do Poder Local e da cooperação Lusófona podem contribuir para a edificação de um Estado Inteligente que nos dê melhor Qualidade de vida. Lisboa: Editorial Caminho.

França, Paula Cristina Viana. 1993. A gestão documental nas autarquias. In 3^o *Encontro Nacional de Arquivos Municipais*. Viana do Castelo
Guimarães: Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas.

Georgakopoulos, D., Mark Hornick, and A. Shetha. 1995. "An overview of workflow management: from process modeling to workflow automation infrastructure." *Distributed and Parallel Databases* no. 3.

iPortalMais. 2012. Manuel de utilizador. Porto.

Kueng, P. 1998. Impact of Workflow Systems on People, Task and Structure: a Post Implementation Evaluation. Paper read at European Conference on The Evaluation of Information Technology, at Reading.

Lampert, Sérgio Renato, and Daniel flores. 2010. "Os Sistemas de workflow em arquivística: a identificação dos modelos e a análise das ferramentas " *Perspetivas em Ciência da Informação* no. 15:216-232.

Langemo, M. 1980. "Records Management/word processing - a needed team effort." *Records Management Quarterly* no. 14 (4):10-14.

Leitão, João Filipe Venâncio. 2010. *A Gestão Documental e a Gestão da Qualidade: O município da Lourinhã.*, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa.

Lima, Maria João Pires de. 1992. O arquivo distrital do Porto: balanço de 3 anos de trabalho: reflexão sobre um caso. In 4^o *Congresso Nacional BAD*. Braga.

Mauritti, Paulo. 2009. "O Portal do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação." *Cadernos Municipais* no. 2.

MoReq. 2009. Modelo de processos da MoReq2.

Mota, Sara Piteira. 2005. "Aumentar a produtividade e reduzir no custos."

Mota, Sara Piteira. 2005. "Uma vantagem competitiva para as empresas. ."

Oliveira, Fernanda Paula. 2010. *Direito do Urbanismo: Do planeamento à gestão*. . Braga: CEJUR.

Omar, M. B. 2005. *Felda Document Management Systems*, Universiti Teknologi Malaysia.

Pereira, L. A. M., and M. A. Casanova. 2003. Sistema de gerência de workflows: características, distribuição e exceções.

Pinto, Manuela Azevedo. 2003. Gestão integrada do Sistema de Informação Municipal: um estudo de caso. . *Páginas a&b*.

Pinto, Manuela Azevedo, and Armando Malheiro da Silva. 2005. Um modelo sistémico e integral de gestão da informação nas organizações-. In *2º Congresso Internacional de Gestão da tecnologia e Sistemas de Informação*. São Paulo.

Pinto, Maria Manuela. 2010. *Gestão de Serviços de Informação*. Porto.

Portugal, Decreto-Lei nº 16/93 de 23 de janeiro, art.º 13.º

Qualidade, Instituto Português da. 2008. Sistemas de gestão da qualidade: ISO 9001:2008.

Ramos, Isabel Maria Pinto. 2000. Aplicações das Tecnologias de Informação que suportam as Dimensões Estrutural, Social, Política, Simbólica do Trabalho., *Sistemas de Informação*, Universidade do Minho, Universidade do Minho.

Reijers, H. A., and S. Poelmans. 2006. "Re-configuring workflow management systems to facilitate a "smoothflow of work"." *International Journal of Cooperative Information Systems*:21.

Robertson, James. 2010. Ciclo de vida do conteúdo.

Salazar, Maria Manuel. 2009. Sistemas de Gestão Documental. Paper read at Jornadas dos Assistentes Técnicos de Saúde do Centro Hospitalar do Porto.

Sarmiento, Anabela Mesquita Teixeira. 2002. *Impacto dos Sistemas Colaborativos nas Organizações*, Universidade do Minho, Guimarães.

Sharp, Alec, and Patrick McDermott. 2001. Workflow Modeling: Tools for Process Improvement And Application Development. Norwood: Artech House, inc.

Silva, Armando Malheiro da. 2006. A informação: da compreensão do fenómeno e construção do objeto científico. Porto: Edições Afrontamento.

Silva, Armando Malheiro da, and Fernanda Ribeiro. 2002. *Das Ciências Documentais à Ciência da Informação*. Porto: Edições Afrontamento.

Teixeira, Anabela Mesquita. 2002. *Impacto dos Sistemas Colaborativos nas Organizações*, Universidade do Minho, Guimarães.

Vidigal, Luís. 2013. O Papel das TIC na Reforma do Estado: Tendências e Perspetivas. Paper read at O Papel da Sociedade da Informação na Reforma do Estado.

Anexos

Anexo 1 – Modelo de licenciamento de obras

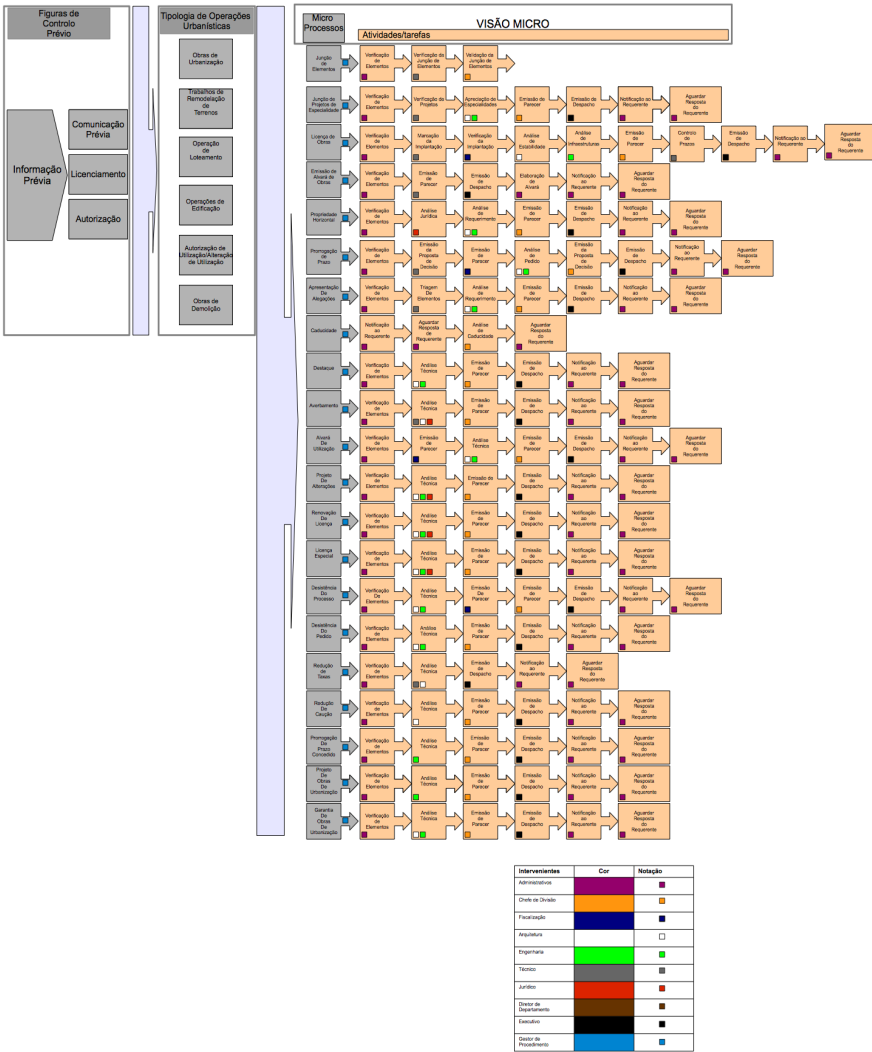


Figura : Modelo de licenciamento de obras

