

Gestão Integrada de Sistemas de Informação em Autarquias Locais: uma abordagem sistémica¹

Maria Manuela Pinto

Resumo

Os sistemas de informação municipais constituem casos de extremo interesse no que concerne à implementação de projectos de gestão integrada teoricamente sustentados num novo modelo científico-informacional, assumindo a Arquivística como uma disciplina aplicada da Ciência da Informação. A complexidade e a diversidade destes sistemas, bem como os desafios colocados à Administração Pública no sentido da sua plena integração na Sociedade da Informação e da transformação das realidades e culturas organizacionais, implicam um novo posicionamento do profissional da informação, estruturador e gestor do sistema de informação municipal, numa visão retrospectiva e prospectiva, integrada e transversal a toda a organização. O projecto apresentado resulta da adopção e aplicação deste modelo.

Abstract

1. Enquadramento

Iniciado em 1998, o projecto de “*Gestão Integrada da Informação da autarquia de Vila do Conde*” coincide, justamente, com a colocação da Sociedade da Informação como uma prioridade da política do Governo português², uma reforma estrutural que está em consonância com anteriores decisões neste domínio, nomeadamente a resolução do Conselho de Ministros que cria a Missão para a Sociedade da Informação a qual conduziu à aprovação e publicação do *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*³ (17 de Julho de 1997), no qual era identificado um amplo conjunto de medidas cuja concretização se realizaria através de diversas iniciativas da sociedade civil e da política sectorial dos vários Ministérios, das quais destacamos as grandes áreas do Estado Aberto, do Acesso à Sociedade da Informação e da Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico.

¹ Agradecemos o amável convite que nos foi endereçado pela Secção de Ciências Documentais, Departamento de Ciências e Técnicas do Património da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, permitindo-nos dar o nosso pequeno contributo para a homenagem ao Sr. Prof. Doutor José Marques, nosso Mestre e amigo.

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

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

Em 2002, o Programa do XV Governo Constitucional⁴, não vendo a Sociedade da Informação e do Conhecimento como um fim em si mesmo, considerava-a, nomeadamente nos seus vectores da inovação e do conhecimento, como uma oportunidade para alterar as relações entre os cidadãos e o Estado, reinventar a organização do Estado, orientando-o para os cidadãos, reforçar a competitividade económica e criar um sector de tecnologias de informação e comunicação forte e competitivo. Das várias medidas destacava-se a elaboração do *Plano Estratégico Info 2005*, integrando-se os objectivos nacionais nos constantes da iniciativa comunitária em matéria de sociedade da informação, expressos no *Plano de Acção e Europa 2005 “Uma sociedade da informação para todos”*, aprovado pelo Conselho Europeu de Sevilha (21 e 22 de Junho de 2002).

De facto, a 26 de Junho de 2003, é aprovado em Conselho de Ministros o Plano de Acção para a Sociedade da Informação⁵, o Plano de Acção para o Governo Electrónico⁶, a Iniciativa Nacional para a Banda Larga⁷, a Iniciativa Nacional para os Cidadãos com Necessidades Especiais⁸, bem como o Programa Nacional de Compras Electrónicas⁹. Depois do “salto tecnológico” impunha-se a mudança fundamental que consistia na “mudança da estrutura organizacional da Administração Pública” e correspondente “mudança da cultura organizacional”, no âmbito de uma sociedade caracterizada pela capacidade dos seus membros (Cidadãos, Empresas e Estado) obterem e partilharem qualquer tipo de informação e conhecimento instantaneamente, a partir de qualquer lugar e na forma mais conveniente.

É todo um modelo de desenvolvimento social e económico, identificado na noção operatória de *Sociedade da Informação*, no qual a componente da informação e do conhecimento desempenha um papel nuclear em todos os tipos de actividade humana, consequência do desenvolvimento da tecnologia digital, e da Internet em particular, induzindo novas formas de organização da economia e da sociedade, de criação de riqueza e de satisfação das necessidades dos cidadãos e das organizações.

No início deste percurso é indiscutível o papel central desempenhado pelas TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação), acentuando-se as necessidades de apetrechamento tecnológico, de disponibilização de recursos, a fim de “não perder o

⁴ <http://www.portugal.gov.pt>

⁵ <http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC/Sociedade da Informacao/>

⁶ <http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC/GovernoElectronico/>

⁷ <http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC/CentrodeRecursos/Publicacoes>

⁸ <http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC>

comboio” da Sociedade da Informação. Uma primeira fase, à qual se seguiriam o levantar das questões ligadas à estrutura organizacional, à reconversão dos métodos de gestão, funcionamento, registo e comunicação, à racionalização e optimização de procedimentos, ao relacionamento com os cidadãos e demais agentes, agora incentivados a participar numa administração que se quer desburocratizada, aberta e transparente, recusando um modelo paralisante, formalista, desmotivado e burocrático.

A transformação das realidades e culturas organizacionais, que ditará a plena integração nesta “Sociedade da Informação”, é, ainda, indissociável do direccionamento para as questões relacionadas com a Qualidade, o qual, e considerando somente o âmbito da Administração Pública, é evidenciado através da criação do Secretariado para a Modernização Administrativa, em 1986, e subseqüentes medidas para a implementação, nos Serviços Públicos, de um *Sistema de Qualidade*, bem como com a instituição, em 1994, do *Prémio de Qualidade em Serviços Públicos*, seguindo-se, no ano de 1999, os diplomas relativos às medidas de Modernização Administrativa e à instituição do *Sistema de Qualidade em Serviços Públicos*. A necessidade de institucionalização de uma nova cultura de gestão da Administração Pública é reforçada e ampliada com a *Declaração de Lisboa sobre a Política da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia* e a difusão da *Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia (CAF)* como modelo de auto-avaliação.

No que concerne ao contexto teórico do projecto que aqui apresentamos, é impossível ignorar, desde logo, o papel que a informação, enquanto fenómeno e processo, assume nos diferentes planos de acção. De facto, o elemento caracterizador da nossa Sociedade, a *Informação*, é o produto da acção humana em Sociedade, reflexo das condições estruturais, sejam elas políticas, técnicas, económicas, ou culturais, nas quais essa acção se desenvolve a fim de concretizar os diferentes objectivos. Ela é moldada pela estrutura produtora, depende do processo que a produz, tem que ser relacionada com os meios operativos e considerada na interacção sistémica inerente ao processo informacional e histórico. O conceito de “documento” como objecto material constitutivo do arquivo, patente nas expressões “gestão documental” ou “ciências documentais”, e que denota uma perspectiva com uma forte carga patrimonialista e historicista (“a História faz-se com documentos”), não se ajusta aos novos desafios

⁹ <http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC>

postos pela Sociedade da Informação, ultrapassando-se a fixação inexorável da informação a um suporte físico. É necessário, ainda, assegurar a necessária articulação, em termos sistémicos, com a dinâmica do contexto gerador da informação, garantir que o ciclo genésico da informação não é rompido, apreendendo-o e compreendendo-o na sua totalidade e em toda a sua complexidade, ultrapassando a concepção arquivística tradicional, fortemente influenciada pelo modelo francês e vulgarmente reconhecida através dos arquivos históricos, vocacionados para a investigação histórica.

A informação – “conjunto estruturado de representações codificadas (símbolos significantes), socialmente contextualizadas e passíveis de serem registadas num qualquer suporte material (papel, filme, banda magnética, disco compacto, etc.), e, portanto, comunicadas de forma assíncrona e multi-direccionada”¹⁰ – uma vez produzida, circula instantaneamente, pode ser recebida, tratada, incorporada em esquemas lógicos, científicos, transformada por cada um de nós em conhecimento pessoal, em acréscimo de compreensão, de sabedoria, de autoformação, em valor acrescentado para o mercado ou a sociedade, em recurso estratégico de gestão das organizações.

2. O Projecto

A adopção de um modelo científico-informacional¹¹, caracterizado pela definição da informação social como objecto de estudo; o recurso à Teoria Sistémica como "ferramenta" interpretativa/explicativa do fenómeno "informação"; a aplicação de um método de investigação e a assunção do arquivo como um sistema (semi-)fechado de informação social, permitiu-nos ultrapassar as tradicionais funções atribuídas a Arquivos, Bibliotecas, e Centros de Documentação – recolher, armazenar, recuperar – e irmos mais além, mostrando o que está a montante, nas margens e sob estes procedimentos, ou seja, a estrutura organizacional e os agentes que geram, manipulam e controlam a informação, numa visão retrospectiva e prospectiva, integrada e transversal a toda a organização, indispensável à eficaz prossecução dos seus objectivos e da sua Missão, configurando um novo enquadramento do profissional da informação,

¹⁰ Cf. SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda – *Das “ciências” documentais à ciência da informação: ensaio epistemológico para um novo modelo curricular*. Porto : Edições Afrontamento, 2002, (Biblioteca das Ciências do Homem. Plural; 4). ISBN 972-36- 0622-4. p. 37.

¹¹ Cf. SILVA, Armando Malheiro da [et.al.] – *Arquivística: teoria e prática de uma ciência da informação*. Porto: Edições Afrontamento, cop. 1998. (Biblioteca das Ciências do Homem. Plural; 2). ISBN 972-36-0483-3. vol.1. p. 214-222.

estruturador e gestor da Informação, que, não dissociando da função histórica e cultural do Arquivo a importante componente das áreas vulgarmente designadas por “Gestão de Documentos” ou “Gestão de Informação”, reconhece a indiscutível emergência de sistemas de informação unos e indivisíveis, cuja gestão integrada, desde a produção até à sua conservação definitiva, se torna indispensável para a formação e racionalização das decisões públicas, para a eficiência e eficácia do serviço a prestar à Administração, aos agentes económicos e sociais, aos cidadãos.

O esforço de modernização e de mudança abrangeu, naturalmente, as Autarquias Locais, tendo o executivo da Câmara Municipal de Vila do Conde assumido, desde cedo, a necessidade de caminhar no sentido da modernização administrativa e da prestação de um serviço de qualidade, na dupla vertente: clientes internos (serviços) e clientes externos. O enfoque de actuação centrou-se nas áreas relacionadas com a informação (formas de aquisição, circulação, armazenamento e recuperação), “centro nevrálgico” de um serviço público, e na aplicação das novas tecnologias da informação, que, desta forma, constituem o primeiro passo no caminho da qualidade do todo organizacional. O conceito de *Sistema de Informação* foi assumido não só na perspectiva tecnológica – centrada em sistemas computacionais –, como também na perspectiva organizacional e informacional – centrada no domínio da Ciência da Informação – constituindo um dos principais pressupostos teóricos do projecto “Gestão Integrada do Sistema de Informação da Autarquia”.

Adoptando a classificação proposta por Piero Mella¹², encontrávamo-nos perante um sistema organizado ou operatório, do tipo semi-fechado, cuja unidade dependia, não apenas da estrutura produtora, mas sobretudo da organização estrutural, a qual se complexificou ao longo dos séculos, assumindo, actualmente, a configuração de um sistema pluricelular activo no qual o controle da informação se processa de forma descentralizada. O projecto a desenvolver teria necessariamente que abarcar o funcionamento corrente da organização e a sua optimização no âmbito da Sociedade da Informação e nas linhas de acção traçadas para a Administração Pública.

Na Câmara Municipal de Vila do Conde, o director, o arquivista, o informático, o jurista, os técnicos e funcionários dos diversos serviços constituem, desde o início do projecto, elementos participantes de uma equipa interdisciplinar de extrema importância e com responsabilidade acrescida em todo o projecto, dado que se encontram inseridos

¹² SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda – *Op. cit.* p. 96-104.

numa organização em plena actividade e cujo sistema de informação/arquivo se apresenta como um sistema (semi-)fechado de informação social que, começando por servir a Administração, se alarga ao cidadão, a todos quantos para os mais diversos fins, pretendem aceder à informação e obter a prestação de um serviço de qualidade.

Desde a análise diacrónica da estrutura e comportamento organizacional (elaboração de organigramas do séculos XV ao XX), passando pela identificação e representação dos fluxos informacionais (construção de diagramas e fluxogramas), formas de produção/aquisição, armazenamento e recuperação da informação (incluindo a transferência para suportes digitais do acervo existente), cabe-lhes conciliar e garantir um trinómio importantíssimo: a tecnologia, os processos e as pessoas.

Do processo de diagnóstico e auto-avaliação da organização resultou a identificação dos seus pontos fortes e fracos, definiram-se os objectivos a atingir e os sectores e processos prioritários. A simplificação e racionalização dos procedimentos existentes, o controlo e reajustamento dos fluxos, tramitação da informação e respectivo tratamento, a reformulação dos modelos de documentos e sua transformação em formato electrónico, assim como a desconcentração dos serviços municipais tendo em vista a sua instalação em condições que correspondessem ao crescimento verificado e às reais necessidades de um atendimento de qualidade ao munícipe, revelaram-se como os pólos de acção imediata.

Como primeira medida procedeu-se ao recenseamento e recolha da documentação acumulada nos serviços, o qual associado ao diagnóstico e entrevistas/inquéritos efectuados, constituiu a base da excelente relação que actualmente existe entre o serviço de Arquivo e os seus clientes, os serviços internos, factor indispensável para a concretização das fases que se seguiriam.

Paralelamente decorreu a renovação dos equipamentos informáticos existentes, com o apoio de consultores especializados, ligados ao meio universitário, sendo concebida uma nova rede de comunicações (circuitos dedicados alugados e fibra óptica), base da *Intranet* local e de acesso à *Internet*. O objectivo foi, desde logo, evitar a tradicional substituição da “máquina de escrever” pelo computador “para fazer tratamento de texto”, mantendo uma grande proximidade com funcionários e técnicos, adoptando em muitos casos como prioridade uma formação “caso a caso”, ultrapassando, desta forma, anos de rotina e consequente rejeição à mudança.

Foi, assim, criado o grupo de trabalho para desenvolver o *portal* da Câmara na *Internet* e adoptou-se o correio electrónico e a digitalização dos documentos (na

produção e retroactiva) como um meio célere e eficaz de circulação e acesso à informação, registada agora em novos suportes informacionais, como seja o disco óptico WORM (na fase de arquivo, dado que na fase de produção e encaminhamento é alojada em servidores independentes). Esta acção teve aplicação imediata nas áreas do Planeamento e Gestão Urbanística, Obras Particulares e Loteamentos, a que se seguiu a área de Expediente, implementando-se uma solução de *Gestão Electrónica de Documentos* com um *semi-workflow*, base do encaminhamento e despacho electrónico da Correspondência, na selecção e desenvolvimento da qual participaram gestores, técnicos e funcionários. O registo da recepção e expedição de documentos processa-se, agora, nuns casos de forma centralizada, noutros descentralizada, procurando responder às reais necessidades dos serviços e à sua dispersão física, alimentando uma única base de dados e de imagem, a todos acessível, nos termos previstos pela lei. Finda a sua tramitação, embora com acompanhamento desde o início da sua produção, os documentos/informação passam para o controlo do Arquivo Municipal, independentemente de serem posteriormente requisitados pelos serviços ou consultados pelos cidadãos, completando-se a informação da base de dados e de imagem de acordo com as normas internacionais de descrição e de acesso à informação. Correm, actualmente, sobre a mesma aplicação os processos de produção, armazenamento e recuperação das actas de reunião de Câmara – associando base de dados, imagens e objectos *Word* – bem como o sector do Notariado Privativo.

Com a criação desta estrutura de *BackOffice*, sustentada na aplicação das tecnologias da informação e comunicação, estavam asseguradas as condições para passar à renovação do formato tradicional de atendimento ao munícipe. A reabertura ao público do edifício dos Paços do Concelho, em Julho de 2002, permitiu associar à intervenção arquitectónica efectuada a adopção do modelo de atendimento personalizado. Uma nova fase do processo de modernização administrativa cujo objectivo primordial procurou a obtenção de uma mais eficaz comunicação com os utentes, disponibilizando novos meios de acolhimento, informação e de cumprimento de formalidades processuais. A gestão do atendimento e filas de espera passa também a ser efectuada através de um sistema automatizado, ao qual estão ligados dois dispensadores de senhas, um para cada piso, e dois painéis de chamada, através dos quais pode o munícipe, depois de retirar a senha, identificando o serviço destino e o número de vez, acompanhar todo o processo de atendimento. Dado o envolvimento da equipa do

Arquivo Municipal na construção da estrutura de *BackOffice*, foi essencial a sua participação no arranque desta nova fase de desenvolvimento.

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

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

Como resultados poderemos apontar os seguintes:

- 7 edifícios interligados (rede de circuitos dedicados alugados à PT e fibra óptica);
- 11 postos de digitalização e registo;
- 230 funcionários produtores/clientes do sistema, e-mail e Internet;
- 90% dos documentos (recebidos/expedidos) digitalizados;
- Redução 2/3 dias do procedimento de expedição;
- 90% dos documentos controlados pelo Expediente na fase de arquivo (físico e digital);
- Incorporação diária de documentos no Arquivo Municipal;
- 1.000.000 de documentos relativos a processos de obras particulares em suporte digital;
- 2.500m de documentação, em suporte papel, controlados fisicamente;
- Acompanhamento na produção e participação nos processos de mudança organizacional;
- Consolidação do trabalho em equipa, maior envolvimento e motivação;
- Fomento de formas explícitas de interacção com a sociedade;

- Introdução da aplicação da *CAF (Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia)* como instrumento de auto-avaliação da organização;
- Prémio de *Modernização Administrativa Municipal 2000 e Acreditação como Caso Exemplar de Modernização Administrativa* em 2001.

Em síntese, o projecto de *Gestão Integrada do Sistema de Informação da Câmara Municipal de Vila do Conde* foi, e é, um projecto que, procurando promover a mudança numa organização, coadunando-a ao processo histórico em que ela se insere, procurou conhecer, interpretar e gerir, num contexto de rápidas alterações, o processo informacional, assim como o seu produto, a informação estruturada num sistema (semi-)fechado e materializada em qualquer tipo de suporte. Assumimos a Arquivística como uma disciplina aplicada da Ciência da Informação, afirmamos o Arquivo Municipal de Vila do Conde como um serviço estruturalmente indissociável da estrutura produtora que é a Câmara Municipal e da sua gestão, destacando o arquivista, profissional da informação, como estruturador e gestor da Informação.

Enquanto que a Administração, funcionários e público em geral, no exercício dos seus direitos e deveres, usufruem dum desempenho profissional competente, procuramos responder às alterações que as novas formas de produção, difusão, acesso e uso da informação vêm provocar nos códigos éticos e jurídicos, na cultura e mentalidade das organizações, nas necessidades de formação e actualização dos profissionais, no exercício da cidadania a que todos têm direito.