



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Gestão de informação de arquivo: Projecto de plataforma de
comunicação em rede para a Administração Central do Estado

Jorge Miguel Lobo Janeiro

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Co-orientador:

Mestre Pedro Penteado, Especialista,
Direcção-Geral de Arquivos

Setembro, 2011



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Gestão de informação de arquivo: Projecto de plataforma de
comunicação em rede para a Administração Central do Estado

Jorge Miguel Lobo Janeiro

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Co-orientador:

Mestre Pedro Penteado, Especialista,
Direcção-Geral de Arquivos

Setembro, 2011

AGRADECIMENTOS

O trabalho de projecto agora apresentado resulta de três anos de dedicação ao estudo da Administração Pública, se ao mestrado juntarmos o período correspondente ao Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública. Trata-se de um ciclo que se encerra e ao qual novos horizontes se antevêm. Os cidadãos requerem um Serviço Público de qualidade e eficiente ao mesmo tempo que procuram, cada vez mais, participar nos destinos da colectividade. Deste modo, o estudo da Administração Pública exige rigor e trabalho a todos quantos se entregam a esta temática, pois só assim beneficiam esta disciplina e, conseqüentemente, o Serviço Público prestado aos cidadãos.

Levar por diante o desafio de elaborar este trabalho de projecto dependeu, em grande medida, de um trabalho de equipa. Por isso mesmo, agradeço os ensinamentos e conselhos do Prof. Doutor Juan Mozzicafreddo e a atenção e sugestões do Dr. Pedro Penteado, meus orientadores. Agradeço também à Direcção-Geral de Arquivos, na pessoa do Sr. Subdirector-geral, Dr. Francisco Barbedo, que me concedeu autorização para utilizar documentos internos e se disponibilizou para ser entrevistado. À minha linda mulher, a Rita, agradeço as horas que este trabalho nos roubou e os momentos passados a ouvir falar do “serviço público” e das suas problemáticas. Finalmente, dedico este meu trabalho à minha maior preciosidade, o meu filhote Salvador Nunes Janeiro, nascido em Janeiro.

RESUMO

O contexto de crise obriga a Administração Pública portuguesa a tornar-se mais eficaz e eficiente sem pôr de lado a sua capacidade de diálogo. A boa gestão da informação das organizações públicas é um dos factores que mais pode contribuir para o aumento da sua eficiência e eficácia. Todavia, a complexidade crescente desta área impõe que o órgão coordenador da política nacional de arquivos, neste caso, a Direcção-Geral de Arquivos (D GARQ), em articulação com as Secretarias-Gerais, que actualmente detêm importantes responsabilidades na gestão de documentos ao nível ministerial, assumam uma atitude mais proactiva. A evolução tem demonstrado um acentuar da vertente relacional do órgão coordenador, apostado na qualificação do sistema de arquivos através da produção de normas e orientações técnicas, da prestação de apoio técnico, da supervisão e da regulação.

O desenvolvimento de projectos transversais nestas áreas, como, por exemplo, o da Identificação e Levantamento de Processos da Administração Central do Estado, tem conduzido a um crescimento da interacção entre o órgão coordenador e os organismos. Justifica-se, assim, a criação de uma plataforma de comunicação que os mantenha em contacto de modo a responder às necessidades surgidas durante a execução de projectos ou mesmo das tarefas correntes. Esta plataforma: permitirá auxiliar os responsáveis pela gestão da informação de arquivo em cada organização, que poderão dissipar as suas dúvidas através das salas de discussão e dos repositórios de informação; possibilitará o acompanhamento e monitorização dos projectos transversais pela D GARQ e pelas Secretarias-Gerais; e, suportará a concepção de políticas públicas de arquivo através da recolha de dados.

A plataforma, ao sedimentar uma Rede de Arquivos da Administração Central do Estado (RAACE) baseada na partilha da informação e do conhecimento, constituirá uma ferramenta essencial no apoio à qualificação dos arquivos da generalidade das organizações públicas.

Palavras-chave: arquivos; política pública; plataforma de comunicação; Administração Pública em rede.

ABSTRACT

The crisis context obliges public administration to become more effective and efficient without putting behind its capacity of dialog. Good information management in public organizations is one of the factors that most can contribute to the growth of its effectiveness and efficiency. Nevertheless, the growing complexity of this area imposes a more proactive attitude of the coordination authority, the Directorate General of Archives (DGARQ), in articulation with the General Secretaries, which actually have great responsibilities in document's management at ministerial level. Evolution has showed an intensification of the public relations of the coordination authority that is achieving the qualification of the archives system through the production of standards, the giving of technical support, supervision and regulation of the system, the coordination of the General Secretariats and the development of the transversal projects.

The development of transversal projects in these areas, such as, for example, the Identification and Description of Processes of Central State Administration, has led to a growth of the interaction between the coordination authority and the organizations. It is justifiable the creation of a communication platform that maintains them in contact to satisfy needs created during the execution of projects or in current tasks. This platform: will help the responsible of information management of which organization, that can dissipate its doubts through chats and information repositories; will facilitate the accompaniment and overlooking of transversal projects by DGARQ and General Secretariats; and will support the conception of archive public policies through data collecting.

Platform, through the reinforcement of an Archives Central State Administration Network, based in information and knowledge sharing, will constitute a key tool in the support to the qualification of the archives of most public organizations.

Keywords: archives; public policy; communication platform; Public Administration network.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	1
------------------	---

CAPÍTULO I: DO LIBERALISMO BUROCRÁTICO À BUROCRACIA LIBERAL ... 5

1. Estado e Administração Pública: perspectiva evolutiva.....	5
2. Modelos de gestão: Organização Profissional Weberiana, <i>New Public Management</i> , <i>New Public Service</i>	9
2.1 Organização Profissional Weberiana.....	9
2.2 <i>New Public Management</i>	12
2.3 <i>New Public Service</i>	17
3. Especificidades das organizações públicas.....	21
4. Contributo das tecnologias de informação e comunicação para a modernização administrativa.....	23
5. Os arquivos no contexto do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)	26
5.1 Antecedentes do PRACE.....	27
5.2 O PRACE.....	28
5.3 Um novo modelo de gestão dos arquivos da Administração Central do Estado.....	30

CAPÍTULO II – PLATAFORMA DE MODERNIZAÇÃO: REDE DE ARQUIVOS

DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO (RAACE).....35

1. Ambientes de trabalho colaborativos Web 2.0 nas organizações públicas.....	35
2. Caracterização do contexto actual.....	36
2.1 Análise de <i>Stakeholders</i>	40
2.2 Análise SWOT.....	44
3. Disfuncionalidades e oportunidades de mudança.....	49
4. Contributos/Requisitos da plataforma.....	52
5. Objectivos e áreas de intervenção.....	52
5.1 Gestão da informação.....	54
5.2 Gestão dos processos de trabalho.....	55
5.3 Apoio à colaboração e partilha.....	55
5.4 Administração da plataforma.....	56
6. Sistemas de informação de <i>open source software</i>	59
7. Plano de implementação e gestão da mudança.....	60

8. Modelo de governação da plataforma.....	62
8.1 Comissão Executiva.....	63
8.2 Conselho de Aderentes.....	64
CAPÍTULO III – MODERNIZAÇÃO DA REDE DE ARQUIVOS DA	
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO (RAACE).....	67
1. Resultados esperados do modelo a implementar.....	68
1.1 Análise custo/benefício.....	68
1.1.1 Custos.....	68
1.1.2 Benefícios.....	69
1.1.2.1 Gestão da informação.....	70
1.1.2.2 Gestão dos processos de trabalho.....	70
1.1.2.3 Gestão do conhecimento.....	71
2. Contributo para a modernização da Administração Pública.....	72
3. Desenvolvimentos futuros.....	74
CONCLUSÃO.....	77
FONTES.....	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	83
ANEXOS.....	89
ANEXO A – Competências e modelos organizacionais do sistema de arquivos da ACE.....	89
ANEXO B – Tipos de fontes de autoridade na Administração Pública.....	90
ANEXO C – Análise de <i>Stakeholders</i>	91
ANEXO D – Problemas, impactos, soluções, barreiras e implementação dos projectos da DGARQ no âmbito da coordenação.....	92
ANEXO E – Contributos/requisitos e benefícios da plataforma.....	94
ANEXO F – Funcionalidades da plataforma.....	96
ANEXO G – Funcionalidades de administração da plataforma.....	97
ANEXO H – Plano de acção.....	98
ANEXO I – Cronograma de actividades.....	99
ANEXO J – Modelo de governação da plataforma da Rede de Arquivos da ACE.....	100

ANEXO K – Regulamento da Estrutura de Gestão para a plataforma electrónica da Rede de Arquivos da Administração Central do Estado (RAACE).....	101
ANEXO L – Entrevista ao senhor Subdirector-Geral dos Arquivos.....	103

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1	
Tipos de reformas do <i>New Public Management</i>	13
Quadro II.1	
Tabela de relevância.....	42
Quadro II.2	
Objectivos estratégicos de coordenação e factores críticos de sucesso.....	47
Quadro II.3	
Objectivos e áreas de intervenção.....	53
Quadro II.4	
Tipos de administradores do sistema	57
Quadro II.5	
Tipos de utilizadores	58
Quadro II.6	
Modelo de governação da plataforma da Rede de Arquivos da ACE (RAACE).....	63

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I.1	
Modelo de gestão dos arquivos da ACE na perspectiva do órgão de coordenação.....	32
Fig.II.1	
Análise SWOT à função de coordenação da política arquivística nacional pela DGARQ na ACE.....	46

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ACE – Administração Central do Estado

CA – Conselho de Aderentes

CE – Comissão Executiva

CEGER – Centro de Gestão da Rede Informática do Governo

DGARQ – Direcção-Geral de Arquivos

DGLAB – Direcção-Geral do Livro, Arquivos e Bibliotecas

DSAAT – Direcção de Serviços de Arquivística e Apoio Técnico

EG – Estrutura de Gestão

FAQ – *Frequent Answers and Questions*

IAN/TT – Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo

INA - Instituto Nacional de Administração

MEF – Macroestrutura Funcional

MIP – MetaInformação para a Interoperabilidade

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NPM – *New Public Management*

NPS – *New Public Service*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento da Europa

ONU – Organização das Nações Unidas

OPS – Organização Profissional Weberiana

PPD - Plano de Preservação Digital

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Programa de Redução e Melhoria da Administração Central

RAACE – Rede de Arquivos da Administração Central do Estado

RCC – Rede Comum do Conhecimento

RPA – Rede Portuguesa de Arquivos

RSS feeds – Rich Site Summary feeds

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

TQM – *Total Quality Management*

SEGA – Sistemas Electrónicos de Gestão de Arquivo

SG – Secretaria-Geral

SGPCM – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros

SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

INTRODUÇÃO

A crise aguda que Portugal atravessa obriga a uma gestão criteriosa dos recursos públicos, nomeadamente, da informação. Esta assume um papel crítico na Administração Central do Estado (ACE), pois a prestação de serviços aos cidadãos e empresas é fortemente condicionada pelo triângulo qualidade, rapidez e custos baixos. Através do presente trabalho tenta-se perceber de que modo os ambientes de trabalho colaborativo, proporcionados por uma plataforma electrónica, podem potenciar o aumento da eficiência e eficácia dos sistemas de arquivo da ACE. Isto é importante porque a adopção das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) conduziu ao crescimento acelerado dos dados nos sistemas informáticos e das massas documentais. Logo, a procura de soluções para estes problemas e a sua disseminação impõem, a nosso ver, a criação de ferramentas de trabalho que ajudem os responsáveis dos sistemas de arquivo de cada organismo a gerir melhor a informação.

Actualmente, a Direcção-Geral de Arquivos (DGARQ) disponibiliza na sua página electrónica orientações e normas e difunde notícias, dispondo também de mecanismos de comunicação à distância (fóruns on-line, videoconferência). Todavia, e apesar de algumas destas ferramentas terem uma baixa utilização (como foi o caso do fórum sobre macro-avaliação), acordo com as impressões recolhidas na reunião com as Secretarias-Gerais de Novembro de 2010, continua a haver necessidade de uma maior proximidade e partilha de conhecimento entre os arquivistas destes organismos¹.

Reconhecendo esta lacuna, entre outras, a Direcção de Serviços de Arquivística e Apoio Técnico (DSAAT), da DGARQ, produziu em 2010 um documento de trabalho com propostas a debater com as Secretarias-Gerais para perceber até que ponto estas desejam assumir uma estratégia conjunta (Direcção-Geral de Arquivos, 2010a). O presente trabalho de projecto, intitulado *Gestão de informação de arquivo: Projecto de plataforma de comunicação em rede para a Administração Central do Estado* decorre de uma necessidade identificada nesse mesmo projecto de estratégia, que é a de os organismos terem à sua disposição uma plataforma *Web based*, facilitadora da comunicação em rede, de apoio à implementação de projectos, à formulação de políticas públicas de arquivo e à difusão de notícias e do conhecimento arquivístico.

Este nosso projecto insere-se, assim, na busca de maior eficácia, eficiência e efectividade das políticas públicas como resposta dos poderes públicos a desafios mais amplos colocados pela crise económica, pelo envelhecimento da população, pela globalização e pela integração europeia. O esforço reformista dos Governos tem assumido os seguintes

¹Resumo da reunião (documento interno da DGARQ – Classificação 010.15.02-DSAAT\003134 Vol01).

contornos: descentralização de competências para outros níveis de governo, privatizações, empresarialização de serviços, parcerias público-privadas, adopção de fórmulas do direito privado, reestruturação de serviços e simplificação de processos. Em Portugal essas iniciativas de reforma e modernização consubstanciaram-se, mais recentemente, no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE, 2006), no Simplex (2006) e no Programa de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC, 2011). Conceitos como Administração Electrónica, simplificação de processos, orientação para o cliente e gestão por objectivos fazem hoje parte do léxico da administração e, conseqüentemente, dos arquivos públicos.

Os serviços de arquivo, cuja função é gerir a informação arquivística das organizações e salvar a memória do País, têm-se esforçado para responder à explosão informacional, em papel e em formato digital, da ACE. Para ultrapassar este problema, o PRACE veio atribuir competências específicas às Secretarias-Gerais ao nível da gestão de documentos em cada Ministério². Esta nova realidade levou a DGARQ, com base na interpretação das leis orgânicas, a criar um novo modelo de gestão de arquivos logo em 2006, segundo o qual as Secretarias-Gerais seriam parceiros privilegiados na política de arquivos da ACE, razão pela qual tentou coordenar e acompanhar a acção destas através de reuniões semestrais, que desde então têm decorrido (Direcção-Geral de Arquivos, 2006). Para além disso, a necessidade de perceber melhor a realidade arquivística na ACE e de traçar metas comuns à generalidade das Secretarias-Gerais levou a DGARQ a elaborar um inquérito aos organismos da ACE que serviu de base ao projecto de estratégia apresentada em 2010 (Direcção-Geral de Arquivos, 2010b).

O presente trabalho decorre dessa iniciativa e enquadra-se num dos seus vectores: a comunicação. As Secretarias-Gerais, apesar de terem reconhecido na reunião de Novembro de 2010 que não podem prescindir de recursos para essa função, apontam a necessidade de haver um meio de comunicação em rede que as auxilie a implementar as medidas enunciadas na estratégia. A plataforma proposta, cuja concretização assenta na aplicação das TIC para responder a essa reivindicação, assume-se como um projecto de suporte à modernização dos arquivos.

O trabalho de projecto encontra-se organizado em três capítulos, num percurso que se inicia na contextualização dos modelos de gestão pública, continua com a apresentação da

2 A Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro) é exemplificativa: “Promover boas práticas de gestão de documentos nos serviços e organismos do MAOTDR e proceder recolha, tratamento, conservação e comunicação dos arquivos que deixem de ser de uso corrente por parte dos organismos produtores.”

plataforma e termina com a enunciação dos resultados esperados do projecto de intervenção a implementar. No primeiro capítulo, traça-se a evolução do Estado e da Administração Pública e da política pública de arquivo esboçada no PRACE e situa-se o presente trabalho no quadro dos modelos de gestão pública através de uma revisão bibliográfica. Para além disso, releva-se o contributo das TIC para a transformação das organizações públicas e examina-se a evolução dos arquivos no panorama das reformas administrativas mais recentes. No segundo capítulo, identificam-se as disfunções e as oportunidades que justificam a nossa proposta de melhoria e caracteriza-se o modelo de governação da plataforma. Explicitam-se as propriedades da plataforma e a forma de implementação do projecto, com especial enfoque na gestão da mudança. Finalmente, no terceiro capítulo apresentar-se-ão os resultados esperados do modelo a implementar, bem como os custos e benefícios para as organizações aderentes.

CAPÍTULO I – DO LIBERALISMO BUROCRÁTICO À BUROCRACIA LIBERAL

1. Estado e Administração Pública: perspectiva evolutiva.

A mudança é a principal característica do Estado e da Administração Pública. Materializa-se em reformas direccionadas para os valores que visam a melhoria do desempenho organizacional para alcançar os fins públicos (Araújo, 2000:40-41). E ocorre ao sabor de um interesse público variável, construído sobre equilíbrios políticos alcançados pela intervenção de certos grupos sociais e profissionais (Mozzicafreddo, 2007). Na época contemporânea observa-se um contínuo movimento de expansão das responsabilidades do Estado, cujos modelos de gestão, se caracterizam, num primeiro momento, pela especialização de tarefas, organização hierárquica e reverência à legalidade, depois por uma aproximação à gestão privada em busca de maior eficiência económica e, finalmente, por preocupações de democracia económica e social, traduzidas na defesa da equidade e participação dos cidadãos (Denhardt e Denhardt, 2003a). Cada modelo de gestão é simultaneamente subsidiário dos antecedentes e condicionado pelas conjunturas em que surge e vigora. Denominam-se como: *Administração Profissional Weberiana*, *New Public Management* e *New Public Service*.

A Administração Profissional Weberiana emergiu do Estado de direito na sua dimensão liberal, durante o qual se operou a distinção entre a esfera administrativa e a esfera política e entre esfera pública e a esfera privada (Gomes, 2007). Consagrou-se também a separação dos poderes executivo, legislativo e judicial, interdependentes entre si (Rosenbloom, 2000:6-7). Sobressaía então uma visão restritiva e legalista da acção do Estado, idealmente canalizada para a manutenção da ordem e da segurança internas e para a defesa e a representação externas. Os cidadãos eram administrados com base na lei (obrigava o Estado e os administrados a um contrato social com obrigações e contrapartidas mútuas), distinguida da moral (domínio do dever, não enformava qualquer tipo de obrigação jurídica). Logo, moralmente o Estado devia promover a assistência e socorro mútuo mas não tinha essa obrigação legal porque os riscos sociais eram da responsabilidade individual e a pobreza um comportamento (Mozzicafreddo, 2003:10).

Todavia, e muito embora a intervenção económica, cultural e social fossem deixadas à iniciativa privada, o Estado foi-se embrenhando nessas áreas, na sequência, muitas vezes, da expansão dos direitos de cidadania (Mozzicafreddo, 2000). Investiu em infra-estruturas, protegeu a cultura e o património, chamou a si a promoção da saúde e da instrução públicas, montou redes de assistência aos pobres e regulamentou o mercado (concorrência, protecção laboral), num processo que, em alguns países, contribuiu fortemente para a consolidação da

identidade nacional. Nos finais do século XIX o Estado liberal podia ser melhor entendido como um Estado progressista, factor de desenvolvimento e inibidor das tensões políticas e sociais (Antunes, s.d:15-18; Flora e Alber, 1984).

A crise de 1929 vem dar um novo impulso à trajectória de intervenção estatal na sociedade. Às dimensões constituintes da noção de Estado (recursos, lei e legitimidade) sobrevém a dimensão de bem-estar (*Welfare*) (Zurn e Leibfried, 2005:1). Os cidadãos passaram a ser tutelados desde o nascimento à morte em resultado da preponderância dos valores sociais-democratas e do catolicismo social, soluções intermédias entre o marxismo e o capitalismo selvagem, e da mobilização das organizações socioprofissionais (Esping-Andersen, 2002). Confere-se ao Estado um papel paternalista, evidenciado na capacidade de regular o mercado, de intervir directamente na economia e de redistribuir o rendimento. O Estado-Providência tendia a abarcar cada vez mais cidadãos, agora vistos como utentes, e a prestar cada vez mais serviços, desde a educação à segurança social, da saúde à habitação e à acção social.

Durante os Trinta Anos Gloriosos (1945-1974) as Administrações Públicas engrossaram os seus contingentes de pessoal em paralelo com o crescimento de funções e de estruturas. O Estado era o catalisador do bom funcionamento da economia ao afectar e distribuir recursos e ao garantir o equilíbrio macroeconómico com altos níveis de emprego, preços estáveis, equilíbrio da balança de pagamentos e supressão das falhas de mercado (Antunes, 2003:19-24; Zurn e Leibfried, 2005:9-10). No entanto, as alterações das décadas de 70 e 80 viriam abalar este modelo. A Administração Pública tradicional, hierarquizada e legalista, seria incapaz de se adaptar a um novo contexto, marcado pela crise económica, pela competição global (económica e fiscal) e pela generalização do sentimento de superioridade do sector privado sobre um sector público acusado de ser ineficiente, pesado e burocrático. Os Estados responderam às adversidades com um conjunto reformas de mercado, participativas e desregulamentadoras inspiradas no *New Public Management* (Peters, 1997:73).

O esforço reformador focalizou-se sobretudo em ultrapassar as seguintes razões, apontadas geralmente como as principais motivações das reformas: (i) peso dos encargos financeiros do Estado com as despesas sociais e com a alimentação de uma vasta máquina administrativa associados, recorrentemente, a baixos níveis de produtividade; (ii) a crescente visibilidade de algumas disfunções da administração, a qual, ao tentar dar resposta a uma sociedade cada vez mais complexa e heterogénea em que despontam novas identidades (agora parciais) e se afirmam novas redes de poder, prossegue as suas funções de prestação e regulação com limitações, sendo frequentes queixas relativas à desorganização, prazos

dilatados, falhas nos atendimentos e desresponsabilização; (iii) alargamento das expectativas dos cidadãos tanto ao nível da eficiência e qualidade dos serviços prestados como da necessidade de participarem nas decisões e de verem reconhecidos novos direitos sociais e ambientais; (iv) generalização dos fenómenos de reforma e modernização nos países da OCDE, presentes na agenda dos partidos políticos como argumentos para a conquista e manutenção no poder, que despoletam esforços de descentralização, eficiência, flexibilidade e transparência no processo de reorganização das estruturas da Administração Pública (Mozzicafreddo, 2001).

A Administração Profissional Weberiana, essa “besta poliforme” alimentada e expandida pelos apetites eleitoralistas dos políticos e pela sede de poder dos burocratas, tornou-se ineficaz e ineficiente, consumia demasiados recursos e limitava a iniciativa individual (Zurn e Leibfried, 2005:2). Este conjunto de razões ajuda a compreender a tendência, nas décadas de 80 e 90, em múltiplos países, nomeadamente, no Reino Unido, Estados Unidos e Nova Zelândia, de transição de um Estado Administrativo para um Estado Managerial, pautado pela adopção de técnicas de gestão do privado, como o *Total Quality Management*, pela privatização e empresarialização de serviços, pela desregulamentação, pelo *outsourcing*, pelo *contracting out*, pelo achatamento das estruturas, pela criação de agências e pela devolução de competências para níveis de governo regionais e locais (Mozzicafreddo, 2001; Rocha, 2001:73).

O *New Public Management*, receptor de influências da *Public Choice*, apresentou-se aos olhos dos políticos da *New Right*, e mesmo da esquerda, como a solução para os novos desafios colocados à Administração Pública. Iniciou-se então um amplo processo de reformas destinadas a ajustar estruturas, procedimentos e metas (Araújo, 2000). O objectivo a atingir era a melhoria do desempenho das organizações públicas, sublinhando-se a eficiência, a eficácia e a efectividade. Os cidadãos, transformados agora em clientes, desempenhavam um papel essencial no novo modelo devido à liberdade de escolher produtos e serviços públicos. Contudo, apesar da retórica anti-Estado e da ocupação do poder por partidos com agendas relativamente liberais, o crescimento das estruturas e da despesa pública foi constante ao longo do tempo, operando-se, nesta última década, uma tendência, embora descontínua, de revitalização do serviço público.

Entre as razões justificativas dessa tendência Mozzicafreddo (2010:79-85) salienta: (i) a importância da manutenção das despesas relacionadas com a promoção do desenvolvimento económico e da coesão social; (ii) a maior intervenção pública na regulação da realidade social e na resolução dos litígios originados pelo reforço dos direitos de cidadania (por vezes

conflituantes) em virtude do aumento da complexidade social e constitucional das sociedades ao nível das relações entre Estado, mercado e cidadão; (iii) a passagem de uma sociedade menos desenvolvida para uma sociedade mais desenvolvida e heterogénea, na qual o Estado deve continuar a assegurar a igualdade de oportunidades; (iv) o envelhecimento populacional e as suas implicações na sustentabilidade do Estado Social; (v) e, por último, a prática patrimonialista e particularista na gestão dos recursos públicos que facilita a sua cativação por determinadas classes profissionais e sociais e por algumas entidades públicas e privadas.

O Estado e a Administração Pública recuperaram o seu espaço, mas tiveram de se adaptar, desenvolvendo novas facetas. A emergência e/ou afirmação de novas fontes de poder na esfera pública (entidades reguladoras, agências, regiões, autarquias, instituições europeias) e na sociedade (instituições do terceiro sector, associações, organizações não governamentais) em resultado das ou em paralelo com as reformas gestionárias, exigiram investimento em novas competências ao nível da coordenação de políticas e da gestão de conflitos (Denhardt e Denhardt, 2003a:9; Liebfried e Zurn, 2005). Para além de prestador, o Estado passou também a supervisionar, regular e coordenar redes policêntricas de poder em que partilha o protagonismo com os outros actores e assume muitas vezes o papel de parceiro (Gomes, 2001). A política pública deixou de ser desenhada, planeada, implementada e avaliada unicamente pelo Estado para receber contributos de várias entidades (públicas e privadas) e dos próprios cidadãos. Ironicamente, o Estado aligeirou as suas estruturas mas ampliou o seu raio de acção ao voltar a regulamentar actividades e ao exercer funções fiscalizadoras e inspectivas, de modo a garantir a equidade e o respeito pelos direitos dos cidadãos (Bumgarner e Newswander, 2009:203).

Não obstante os cidadãos se preocupem com o desempenho, valorizam cada vez mais o facto de poderem participar nas decisões da administração e demandam maior prestação de contas, equidade e transparência (Mozzicafreddo, 2003). O *New Public Service* surge neste novo contexto de reabilitação da imagem e do papel do Estado na sociedade como aglomerado de características da Administração Profissional Weberiana, nomeadamente, de valores como a impessoalidade dos actos, a neutralidade e o respeito pela legalidade, e do *New Public Management*, como a eficácia e eficiência. O Novo Serviço Público não representa apenas novidade, sintetiza antes traços dos modelos anteriores com preceitos actuais ao sublinhar a importância de uma Administração Pública dialogante, parceira, garante dos direitos sociais e democráticos e ao mesmo tempo eficaz, eficiente e efectiva (Denhardt e Denhardt, 2003a).

A utilização generalizada e intensiva das TIC nos organismos públicos tem também contribuído para melhorias efectivas na prestação de serviços públicos, apresentando benefícios para os cidadãos e empresas, visíveis na disponibilização de múltiplos serviços *on-line*. O nosso trabalho de projecto insere-se neste novo paradigma da administração em rede suportada pelas TIC como forma de garantir aos intervenientes na estratégia proposta pela DGARQ um instrumento de comunicação simultaneamente potenciador da participação, da transparência, da eficácia e da eficiência.

2. Modelos de gestão: Organização Profissional Weberiana, *New Public Management*, *New Public Service*

2.1 Organização Profissional Weberiana

O modelo Weberiano eclodiu no Estado liberal. No Velho Continente, face à afirmação e consolidação dos nacionalismos e dos Estados, assumiu sobretudo um pendor racional-legal. Lei, normas e instituições constituíam fontes de poder e autoridade e instrumentos ao serviço de um poder político que procurava agir uniformemente no território e incluir os cidadãos num novo espaço identitário (Pitschas, 1993). Weber inspirou-se no Império Alemão para teorizar este modelo, decorrente da tradição racional-legal da Europa Continental, onde o Estado gerou a administração. Nos Estados Unidos, onde as instituições administrativas sustentaram a criação do Estado, houve maior sensibilidade dos responsáveis políticos para a gestão, em sintonia com os princípios do *scientific management* (Stillman, 1997). Este, teorizado por Woodrow Wilson, pressupunha “uma rigorosa separação entre política e administração”, em contraponto com o sistema patrimonialista de distribuição de cargos em função do partido no poder, o *spoils system*, “origem da corrupção e discricionariedade” (Rocha, 2000:7; Denhardt e Denhardt, 2003b:6).

Os dois lados do Atlântico adoptaram o modelo Weberiano como forma de descolagem das fórmulas de particularismo, privilégio, favorecimento e discricionariedade inerentes ao Antigo Regime e ao sistema de despojos (*spoils system*). Procurava-se, acima de tudo, garantir a não captura do sistema administrativo pelo poder político, pelos dirigentes e pelos funcionários. Adoptaram-se, para esse efeito, valores heterogéneos como: formalidade, impessoalidade, profissionalismo, separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas, desconfiança da natureza humana, eficiência organizacional (económica e administrativa) e equidade (Secchi, 2009; Denhardt e Denhardt, 2003b:7).

Pretendia-se aumentar a eficiência e produtividade das organizações públicas e garantir o tratamento imparcial e julgamento objectivo dos cidadãos através de: subordinação às hierarquias, regras e regulamentos rígidos para implementação de leis; centralização das decisões; elevada especialização funcional; distribuição e clarificação de responsabilidades pelos membros da organização; relação impessoal e igualitária com os cidadãos/administrados; unidade de comando; coordenação das actividades administrativas; uniformidade e controlo jurídicos; estandardização de tarefas, produtos e serviços; documentação escrita dos procedimentos administrativos; e, formalização das decisões e das comunicações (Rosenbloom, 2000:16-21; Pitschas, 2003:41, 1993; Gomes, 2007)

A rejeição do modelo pré-burocrático patrimonialista materializou-se também na: existência de funcionalismo apolítico, profissionalizado, com vínculo seguro e estabilidade; separação entre cargo e titular, para evitar a apropriação individual do poder; separação entre funções de planeamento e execução, logo, entre poder político, definidor de políticas, e administração, sua executora; e, valorização do mérito como critério de recrutamento e progressão do pessoal, em detrimento dos laços partidários ou familiares (Peters, 1996; Secchi, 2010; Rocha, 2000). O enfoque da administração estava na produção de bens e serviços, as políticas públicas orientavam-se para um único objectivo de cada vez e os gestores públicos, que respondiam perante os políticos, tinham um papel reduzido na formulação das políticas públicas, limitando-se a implementá-las com um grau de autonomia limitado. Os programas públicos eram administrados via hierárquica com controlo apertado do topo, as organizações públicas fechadas, o cidadão pouco envolvido, os principais valores das organizações públicas eram eficiência e racionalidade e ao gestor público cabia planear, organizar, assessorar, dirigir, coordenar, reportar e orçamentar (Denhardt e Denhardt, 2003b:11-12).

A Organização Profissional Weberiana viveu momentos distintos: durante o Estado liberal, em que os cidadãos eram *administrados*, e no Estado-Providência, em que passaram a *utentes*. Essa mudança prendeu-se com a expansão e complexificação das funções sociais, económicas e ambientais do Estado e com o aumento das expectativas dos cidadãos, da regulação e da conflitualidade social (Pitschas, 1993). A relação entre administração e cidadãos tornou-se mais interactiva e interdependente e os novos corpos profissionais, comprometidos com normas e valores exteriores ao Estado e imbuídos de um forte espírito corporativo, mais autónomos. Neste contexto, a separação entre política e administração perdeu significado, uma vez que a administração se tornou na interface entre a sociedade e o

sistema político, condicionando a prestação dos serviços e contribuindo para a formulação de políticas públicas (Rocha, 2000: 8-9).

A consolidação do Estado-Providência evidenciou as disfunções da burocracia. O circuito decisório complexo e descoordenado, a descoordenação de subsistemas e a fragmentação das decisões levavam à desresponsabilização do indivíduo, dificultavam a comunicação e aumentavam os custos de coordenação. A centralização das decisões bloqueava a iniciativa individual dos funcionários e a participação dos cidadãos. O tratamento impessoal fazia com que não se prestasse suficiente atenção aos direitos e necessidades dos cidadãos. A preocupação com o respeito da legalidade, ou seja, a primazia das regras e das ordens sobre os resultados, conduzia à avaliação apenas da conformidade legal e não da eficiência e dos resultados das políticas. A redundância de serviços, a dispersão de serviços e de funções, o funcionamento em silos, a proliferação de procedimentos inúteis, a disciplina irracional, o carácter rotineiro e específico das tarefas, o desfasamento entre esforço e recompensa, a valorização da antiguidade no posto em detrimento do desempenho, a existência de carreiras estanques e a situação monopolística de alguns serviços públicos diminuía a eficiência da administração, tornava-a insensível aos cidadãos e desmotivava os funcionários, os quais, direccionados para o cumprimento das funções, perdiam noção do conjunto e abstraíam-se da missão do organismo (Mozzicafreddo, 2001a; Secchi, 2010).

Estas disfunções produziram desfasamentos entre os funcionários e a sua organização e entre as organizações e os destinatários da sua actividade. Essa alienação fomentou desmotivação, resistência à mudança, desvirtuamento dos objectivos, diminuição da competição e corporativismo nos funcionários. Em relação aos administrados, denotou-se distanciamento e arrogância da administração, com tendência a relegar para segundo plano as necessidades, interesses e participação dos cidadãos (Denhardt e Denhardt, 2003b:23). A crítica mais contundente ao modelo Weberiano foi a sua capacidade de se auto-reproduzir e menosprezar a inovação, privilegiando as suas necessidades através da multiplicação de estruturas e tarefas, induzidas pelas falhas de coordenação e comunicação. Para além disto, o modelo Weberiano foi incapaz de pôr termo, perpetuando e acentuando mesmo em alguns casos, o recrutamento clientelar, o individualismo organizacional, o oportunismo institucional, os comportamentos e práticas informais e o particularismo institucional (Mozzicafreddo, 2001a; Secchi, 2010).

Contudo, e apesar das críticas às organizações burocráticas, suscitadas pela sua desadequação ao Estado-Providência, os seus valores continuam presentes na Administração Pública contemporânea, pautada pela imparcialidade, neutralidade, legalidade,

profissionalismo e formalidade. Nesse sentido, continua a contribuir para a consolidação do Estado de direito democrático.

2.2 *New Public Management*

Nas últimas décadas as reformas administrativas têm sido fortemente influenciadas pelo *New Public Management* (NPM). Este modelo, fundado na crença da superioridade do privado sobre o público, assenta em valores como a eficiência, a produtividade, a orientação para os resultados e para o cliente, a devolução de competências para níveis de governo infra-nacionais, o estabelecimento de parcerias com a sociedade, a desregulamentação, a *accountability*, a utilização de mecanismos de mercado, o *empowerment* dos funcionários, a flexibilidade e a inovação (Denhardt e Denhardt, 2003b:13; Rosenbloom, 2002:21-27). A adopção de reformas gestionárias nos anos 80 e 90 foi a resposta à incapacidade do extenso Estado-Providência para corrigir o aumento da despesa pública numa conjuntura de crise económica, internacionalização das economias, escassez dos recursos financeiros e orçamentais, austeridade fiscal, aumento das expectativas dos cidadãos, integração regional e envelhecimento populacional (Peters, 1996; Araújo, 2000:41; Côte-Real, 2008; Pitschas, 2007:40).

Mas se os mercados eram um colete-de-forças de um Estado habituado a apresentar-se como solução para os problemas sociais e económicos, a afirmação do individualismo, induzido, de certo modo, pela teoria da *Public Choice*, defensora de maior liberdade de escolha, teve também reflexos na figuração da eficiência como objectivo central dos processos de reforma. Potenciava-se a aproximação do sector público ao sector privado através da introdução de técnicas de gestão do privado e da sujeição dos serviços públicos à concorrência interna e externa (Rosenbloom, 2002:10, 27; Denhardt e Denhardt, 2003b:10-11). Neste contexto, o *cidadão-utente* foi transformado em *cliente-consumidor* e o interesse público passou a estar subordinado à lógica de mercado, resultando da agregação das escolhas individuais dos consumidores de serviços públicos e não de cidadãos dotados de direitos políticos (Gomes, 2007; Araújo, 2000:41).

A chegada ao poder da Nova Direita, correligionária destas ideias e altamente crítica do modelo Weberiano, iniciou um período de mudanças reproduzidas um pouco por todo o mundo (Peters, 1997; Rocha, 2000:8-10). Assistiu-se então à passagem de um Estado administrativo, sustentado na racionalidade jurídica e burocrática, para um Estado gestionário, guiado pela racionalidade managerial, fosse na vertente NPM ou na versão *Reinventing Government* (Rocha, 2001). Passou-se de “um Estado que produz para um Estado que

salvaguarda” (Pitschas, 2001:64). Neste movimento de desintervenção, o Estado prescindiu das tarefas sociais para dedicar-se a actividades de gestão, controlo e incentivo, assistindo-se à deslocação do Estado-Providência para um Estado “catalizador-dinamizador”, com predomínio das funções de financiamento, promoção e regulação sobre funções de produção e distribuição de bens e prestação de serviços à comunidade (Carapeto e Fonseca, 2005:20).

Pretendia-se concretizar a fórmula “um governo que funcione melhor e custe menos” (Pitschas, 2001:75). Nesta linha, o virtuosismo atribuído à acção do Estado transitava para o mercado. A partir da década de 70 uma onda de reformas gestionárias varreu o globo. Desenvolvidas sob a mesma matriz, variaram consoante o sistema político-administrativo e produziram diferentes resultados à medida que foram subalternizando, paulatinamente, o modelo Weberiano. A maioria dos autores agrupa-as em três tipologias, denotando-se uma convergência de modelos: reformas de mercado, participativas e desregulamentadoras (Giauque, 2003; Peters, 1997).

Quadro I.1: Tipos de reformas do *New Public Management*

Tipologia	Características
Mercado	Privatização
	Responsabilização e prestação de contas (<i>accountability</i>)
	<i>Outsourcing</i>
	Enfoque nos resultados
	Avaliação do desempenho
	Adopção da contabilidade patrimonial
	Orientação para o cliente
	Agencificação
	Competição entre serviços públicos e entre estes e os privados
	Separação das funções planeamento e execução
Participativas	Orientação para o cliente
	Carta da qualidade
	Sistemas de gestão da qualidade/melhoria contínua dos serviços
Desregulamentadoras	<i>Downsizing</i>
	Flexibilização da gestão de recursos humanos
	Autonomia orçamental
	Descentralização e desconcentração

Fonte: Bovaird e Russel (2007); Denhardt e Denhardt (2003b); Giauque (2004); Peters (1996; 1997); Mozzicafreddo (2001a); Pollitt e Bouckaert (2004); Carapeto e Fonseca (2005); Araújo (2000); Côte-Real (2008); Pitschas (1993); Rosenbloom (2002).

O NPM orientava-se sobretudo para a melhoria da eficiência da administração através da sua aproximação ao sector privado. Envolveu: a reforma financeira do Estado, orientada

para programas e resultados, com ligação ao planeamento e enfoque na eficiência, eficácia e efectividade; a reforma dos recursos humanos através da flexibilização do vínculo, contratualização, remuneração com base em objectivos e preocupação em recrutar e reter as pessoas certas e pô-las nos lugares certos; e, reformas organizacionais com medição de resultados, contratualização de níveis de serviço, competição entre organizações (*quasi-markets*), *downsizing*, descentralização, especialização, maior esforço de coordenação e controlo com base em indicadores de desempenho. Estas reformas visavam flexibilizar a gestão de recursos humanos e dos processos de gestão e de trabalho através da desregulamentação e simplificação, da difusão das iniciativas da qualidade e *empowerment* dos trabalhadores e dos cidadãos (Pollitt e Bouckaert, 2004; Ingraham, 2000; Côte-Real, 2008; Peters, 2001).

A Grã-Bretanha, a Austrália e a Nova Zelândia adoptaram este modelo de forma intensiva. Nos Estados Unidos a Administração Clinton-Gore enveredou pelo *Reinventing Government*, suportado nos mandamentos de Osborne e Gaebler. Segundo estes autores, o Governo deveria guiar e não remar, tendo sobretudo um papel catalisador e preventivo. Assim, em vez de implementar as políticas públicas, a administração deveria planear e concertar a acção dos particulares. Por sua vez, os serviços públicos sujeitar-se-iam à concorrência e orientar-se-iam para resultados e clientes, tidos como participantes activos nos processos decisórios. Finalmente, a administração deveria envolver os colaboradores e assumir riscos para cumprir a sua missão (Denhardt e Denhardt, 2003b:16-19).

Contudo, a subordinação das organizações públicas aos valores gestionários revelou as contradições entre este modelo e o Estado. A tendência para o esbatimento entre o público e o privado punha em causa os valores inerentes à própria existência da administração, que tem âmbitos e objectivos diferentes do sector privado: a administração rege-se pelo interesse geral e almeja o bem comum, estando submetida ao poder político e a constrangimentos jurídicos. Já um privado prossegue o interesse individual e busca o benefício próprio numa lógica de mercado (Rosenbloom, 2002:14). Logo, enquanto uma empresa pode decidir abandonar um negócio porque não é rentável, a administração não pode deixar de prestar um serviço só porque dá prejuízo. Enquanto um privado se esforça para que os clientes queiram adquirir os seus produtos ou serviços, a administração, em inúmeras áreas, presta serviços sem que haja possibilidade de exclusão ou escolha (iluminação pública, defesa nacional, prisões). Para a administração, a prestação de serviços contribui para a sua legitimação primária, através da conformidade com as normas legais, e secundária, através da eficácia (Giauque, 2003;

Gomes, 2007:44). Para um privado esta questão não se coloca, pois tem apenas de se preocupar em ter lucro e não em ser equitativo ou imparcial.

Logo, a noção de cliente, apregoada pelo NPM, não se ajusta à relação entre cidadãos e Estado e desvirtua o processo de definição de interesse público. Reduzir o contrato social a um contrato comercial, em que o Estado é o prestador e o cidadão é um mero cliente, faz com que o interesse público passe a resultar da agregação das escolhas individuais dos consumidores e não das opções políticas dos cidadãos. Logo, olhar para os cidadãos como clientes limita o conceito de cidadania, pois: um cliente acede aos serviços de livre vontade e obtém um benefício de acordo com o que está disposto a pagar, sem ter, no entanto, direito a interferir na gestão da empresa sua fornecedora. Já um cidadão tem o direito de participar na definição dos produtos ou serviços que deseja ver produzidos pelo Estado, e na forma como o devem ser, sem ter capacidade de decidir se quer ou não consumir boa parte deles e sem beneficiar de tratamento especial, independentemente do que paga.

Assim, enquanto um cliente enforma um contrato comercial com vista à satisfação de necessidades, um cidadão “é uma categoria social e contratual sujeito de direitos e deveres [variáveis no tempo] ao qual a administração e o governo estão obrigados”, que assume diferentes conotações consoante o tipo de relação com o Estado (eleitor, eleito, contribuinte, utente, beneficiário). Segundo Mozzicafreddo (2003:13), cidadania constitui-se como “uma matriz de organização e de recomposição do tecido social das sociedades modernas e uma categoria social na base da qual a sociedade assume colectivamente as incertezas e os riscos decorrentes da vida em comum”. Logo, um cliente é apenas uma das dimensões do cidadão (Carapeto e Fonseca, 2005:27; Mozzicafreddo, 2003:2, 2001a).

Outras críticas feitas ao gestorismo estão relacionadas com a erosão do Estado e com a explosão de actores na esfera pública. A criação de agências prestadoras de serviços e de regulação, a descentralização de poderes para os municípios e regiões e a partilha de responsabilidades com entidades privadas ou do sector social originaram problemas de coordenação, de vazios de competências e de conflitos de difícil resolução. Ironicamente, para se adaptar, o Estado ao abandonar gradualmente a produção directa foi obrigado a reforçar os seus poderes de supervisão, controlo e fiscalização, assumindo com maior fôlego o papel de regulador e mediador da realidade social. A criação de uma panóplia de mecanismos e de estruturas orientadas para o desempenho destas funções degenerou numa verdadeira “burocracia liberal” (Giauque, 2003). Como resultado, o aumento da eficiência esperada não se verificou, uma vez que a retracção do Estado em certas áreas foi acompanhada pela

expansão de outras, obrigando a administração a desenvolver novas competências (Bumgarner e Newswander, 2009).

Outra das críticas é o facto de introduzir uma nova cultura organizacional cujos valores (eficiência, avaliação do desempenho, satisfação do cliente, aligeiramento das estruturas, separação de funções, flexibilização do vínculo laboral) se sobrepõem frequentemente à cultura de serviço público, pautada por valores como equidade, isenção, transparência, representação, *accountability* e participação (Rosenbloom, 2002:8). Assim, de acordo com os seguintes autores, podemos assinalar um conjunto de efeitos negativos do NPM que evidenciaram a necessidade de rever o sentido das reformas e de revalorizar o serviço público (Côrte-Real, 2008:6-7; Pollitt, 2000; Bovaird e Russell, 2007:323-325; Madureira, 2009:3; Cassese e Savino, 2003:183; Rocha, 2000:14; Giaque, 2003 e 2004; Pitschas, 2007, 2003:45; Leroy, 2000). São eles:

- (i) A introdução de valores de mercado produziu uma realidade híbrida e contraditória, onde o desempenho organizacional colide frequentemente com valores democráticos, éticos, deontológicos e com a lei, podendo conduzir ao nepotismo, parcialidade e corrupção e à perda de neutralidade e profissionalismo;
- (ii) A redução de efectivos, a flexibilização do vínculo laboral, o crescimento da insegurança no emprego e a diminuição das recompensas financeiras levou à desvalorização dos empregos públicos. A instabilidade causada pelo trabalho em equipa e em projectos, o pagamento associado ao desempenho, a obsessão em medir resultados através de indicadores quantitativos (aos quais estão associados problemas conceptuais, técnicos e motivacionais) e o aumento da desigualdade entre trabalhadores e gestores conduziu à desmotivação, à perda de cultura organizacional e ao “egoísmo institucional” dos trabalhadores, originando problemas de descoordenação. O recurso a trabalhadores do privado e a contratos de curta duração dificultou a concepção e implementação de políticas públicas, pois é necessária experiência para conduzir estes processos;
- (iii) A maior ligação entre público e privado aumentou os custos de transacção, a dependência entre os diferentes actores, diminuiu a transparência e dificultou a responsabilização;
- (iv) A valorização dos indicadores quantitativos (*outputs*) em vez dos qualitativos (*outcomes*) das políticas públicas fez com que se valorizasse mais o desempenho das organizações do que o facto de terem atingido (ou não) os objectivos pretendidos em termos de políticas públicas;

- (v) A crónica instabilidade administrativa e a descoordenação de políticas e de organismos devido à fragmentação facilitaram a desresponsabilização e a politização crescente da administração bem como a explosão de mecanismos de controlo, produzindo uma burocracia liberal.

Neste sentido, as experiências do NPM ajudaram a demonstrar que “a gestão pública não é apenas, como afirma Kickert (1999), uma questão de eficácia ou de eficiência, mas prende-se essencialmente com aspectos como a legalidade e a legitimidade de procedimentos” (Madureira, 2009:3). O NPM foi replicado, sob as mais diversas formas, para muitos países do mundo, por vezes como condição para recebimento de apoio financeiro. A adopção acrítica deste modelo, alheado das questões do desenvolvimento, nem sempre foi a mais feliz, agravando os problemas já existentes (Pollitt, 2004; Stiglitz:2003). Isto pode também ser explicado pelo facto de, segundo Madureira (2009:3), o gestorismo consistir num revivalismo “da Organização Científica do Trabalho taylorista do início do século XX (Taylor, 1911) com preocupações essencialmente economicistas, privatizando sectores chave do Estado e desresponsabilizando-o gradualmente da sua missão de equidade e solidariedade perante os cidadãos”.

Essa inabilidade para perceber que a administração tem objectivos diferentes do mercado, que um cidadão não pode ser reduzido a um simples cliente e que o Estado não pode estar excessivamente focado nos resultados de curto prazo mas privilegiar antes o desenvolvimento sustentável, levou à eclosão de uma nova corrente, intermédia entre o modelo Weberiano e o NPM: o *New Public Service*.

2.3 *New Public Service*

A reforma da administração manteve-se na agenda política das últimas décadas, apresentando simultaneamente elementos de ruptura e continuidade. O modelo Weberiano foi substituído pelo NPM que cedeu lugar, paulatinamente, ao *New Public Service* (NPS), receptáculo de valores dos modelos antecedentes conjugados com novos elementos. O surgimento do NPS está directamente associado à adopção do NPM, em graus distintos, por diversos países. Nos anglo-saxónicos, apelidados de *marketizers*, o NPM foi mais profundo do que nos da Europa continental, os *modernizers*, onde essa penetração foi mais superficial e articulada com o modelo Weberiano (Côrte-Real, 2008; Pollitt e Bouckaert, 2004). Foi nestes, aliás, que o choque entre a cultura gestonária e os valores do Serviço Público mais se fez sentir. O fervor gestonário e a obsessão com a eficiência entravam em contradição com os objectivos da Administração Pública e com os mecanismos de controlo criados nas organizações

Weberianas, destinados ao cumprimento das normas, e, por arrastamento, ao respeito dos direitos de cidadania. E, se a cidadania não podia ser submetida à lógica de mercado, a administração também não podia ter como finalidade última o alcance da eficiência.

Os *modernizers* defendiam a reafirmação do papel da democracia representativa, do direito administrativo (igualdade perante a lei, segurança legal) e do Estado na resolução dos problemas da sociedade, bem como a preservação da ideia de serviço público com estatuto, cultura, termos e condições próprios (Pollitt e Bouckaert, 2004). Contudo, temperaram o modelo Weberiano com valores do NPM como: cultura da qualidade e de serviço; orientação ao cidadão; participação cidadã na formulação de políticas públicas; orientação a resultados (controlo *expost*); e, profissionalização do serviço público (Pollitt e Bouckaert, 2004). Essa transformação ocorreu em paralelo com o duplo fenómeno (i) de crescente integração dos diferentes níveis de governação e das instituições que actuam num mesmo território (ii) e de progressiva passagem de funções de produção directa para funções de direcção, programação, desenvolvimento e regulação (Gomes, 2007). Paralelamente, a lógica hierárquica tradicional foi substituída por interligação horizontal num processo conducente à governação em rede (Carapeto e Fonseca, 2005:25).

O NPS decorre, portanto, de valores inerentes ao NPM (eficiência, eficácia) e de contributos do modelo Weberiano (equidade, transparência, *accountability*, participação, interesse público e ética). Logo, o NPS vem, qual “terceira via”, fundir todos estes valores e dar-lhes coerência, emergindo como novo paradigma segundo o qual, aos cidadãos se garante, para além do estatuto de consumidores, o direito de participarem activamente nas decisões respeitantes à comunidade e de serem ouvidos pelos decisores públicos (Carapeto e Fonseca, 2005:22; Mozzicafreddo, 2001a). E aos governos exige-se que, para além de serem eficientes e eficazes, sejam também excelentes na assunção de responsabilidades políticas, sociais e ambientais (Bovaird e Loffler, 2003). Logo, a boa governança implica: envolvimento dos *stakeholders*, transparência, *accountability*, protecção das identidades parciais (género, etnia, religião, idade, etc.), inclusão social, comportamento ético e honesto, equidade, capacidade para competir ao nível global, capacidade para trabalhar em parcerias, sustentabilidade e respeito da legalidade (Bovaird e Russell, 2007:309; Bovaird e Loffler, 2003:10).

O NPS nasce, deste modo, num contexto de maior preocupação com as questões relacionais do que com a performance interna das organizações. Fala-se então em governação para designar este modelo de intervenção do Estado que dá primazia à coordenação e articulação de complexas teias institucionais e de regulação em detrimento da melhoria do desempenho organizacional e da produção directa de bens e serviços (Gomes, 2003:391). Esta

viragem deve-se, sobretudo, às transformações ocorridas nas décadas de 80 e 90 que degeneraram no aumento da incerteza e da conflitualidade entre os diversos actores. As mais relevantes foram: globalização; integrações regionais; reforço do papel das regiões e autarquias; aparecimento das entidades reguladoras; partilha de responsabilidades com os privados; afirmação dos valores “pós-materiais”; aumento da heterogeneidade social (devido ao multiculturalismo e às novas identidades parciais); e, declínio das corporações (como os sindicatos), em consequência do enfraquecimento das identidades de base funcional ou classista (Peters, 1996; Gomes, 2003; Castells, 2005:26).

A fronteira entre público e privado desvaneceu-se e complexificou-se a acção dos agentes públicos. O Estado passou a utilizar fórmulas do direito privado para reger a sua acção ao mesmo tempo que agentes privados passaram a desempenhar funções públicas e a usufruir de prerrogativas de autoridade. O direito, fruto da “governança em rede” através da qual o Estado se assume como mediador dos interesses em presença e de estabilidade das formas de auto-regulação híbridas em que o privado e o público se cruzam, passou a ser negociado e consensual (Carapeto e Fonseca, 2005: 21; Gomes, 2000:9). Actualmente, muita da legislação resulta de directivas europeias, o Estado encontra-se frequentemente impedido de agir pelas agências reguladoras, dotadas de extensos poderes “quasi-legislativos”, e negocia a implementação de programas públicos com várias entidades (Majone, 2006:234).

O aumento das relações de interdependência entre o Estado, o mercado e o terceiro sector transformaram o modo de governação (Kooiman, 2004:172). O qual, anteriormente unidireccional e verticalizado, dos governantes para os governados, passou a bidireccional e horizontalizado, sustentado nas relações de parceria entre Estado e particulares (Kooiman, 2004:175). Assim, enquanto o NPM se concentrou no funcionamento interno das organizações, pretendendo melhorar a sua eficiência, a governação virou a sua atenção para o funcionamento externo, focando-se na “natureza das relações desenvolvidas entre os diferentes actores” (Araújo, 1998:6). Segundo Salis Gomes (2003:389), governação é um “novo modelo de acção pública (...) onde o Estado procura garantir um papel determinante não através da imposição da sua vontade aos restantes actores sociais mas antes identificando e explorando padrões de cooperação nas relações público-privadas”. Neste novo quadro político e normativo são criados mecanismos de participação para que “os actores privados, as diferentes instituições públicas, os grupos de interesse e as comunidades de cidadãos, ou outros actores ainda, [tomem] parte na formulação das políticas” (Gomes, 2003:390).

Em vez de monopolizar o espaço público e de chamar a si todo o ciclo das políticas públicas, o Estado optou por um papel de orientador, coordenador e regulador, negociando em

permanência com as *networks* de parceiros sociais a concepção e a implementação das políticas públicas (Denhardt e Denhardt, 2003a:7-9). Mas se, por um lado, o Estado perde protagonismo como prestador e redistribuidor neste novo “espaço híbrido de governação em rede” (Gomes, 2001:85) onde as fronteiras entre público e privado se tornaram elásticas e onde o interesse público se constrói através do conflito e da cooperação entre os diversos actores, por outro lado, retoma o seu poder ao nível da regulação, protegendo as liberdades e arbitrando os interesses em presença. O Estado assegura também a sua continuidade e legitimidade por intermédio do direito, do conhecimento dos peritos e sábios e de “instâncias de regulação independentes” (Gomes, 2001:85).

Apesar de enfrentar, inevitavelmente, o problema de uma relativa falta de representação política e da incompatibilidade com a lógica competitiva do mercado, a legitimidade da acção do Estado sai reforçada através dessa co-governança, uma vez que resulta da concordância dos vários intervenientes (Gomes, 2003:394). A substituição dos critérios económicos por critérios sociais e democráticos transformou os clientes em cidadãos munidos de direitos que lhes permitem ser parceiros activos no processo de governação (Farrell, 2000). Desta forma, o papel dos particulares na vida colectiva alargou-se e o Estado deixou de controlar a sociedade para se centrar na dinamização e apoio às redes sociais. Em vez de emanar da agregação das escolhas individuais, a construção do interesse público tornou-se produto de um diálogo assente em relações de confiança com vista à obtenção de resultados a médio e longo prazo através da negociação e cooperação entre o Estado e a sociedade. Neste novo modelo os cidadãos tornam-se “parceiros e co-produtores” do interesse público e o serviço público, a governação democrática e o envolvimento cívico ganharam um lugar central (Gomes, 2007; Denhardt e Denhardt, 2003b:24).

O NPS teve também consequências no comportamento dos servidores públicos. Valoriza-se a compreensão das regras de mercado e as competências ao nível da gestão. Reintroduz-se o respeito integral da lei e das normas e a prática dos valores do serviço público (imparcialidade, ética, transparência, *accountability*) (Rosenbloom, 2002:29-38). Exige-se que desempenhem o papel de negociadores, mediadores, facilitadores e conciliadores de posições, ou seja, de gestores de conflitos, esperando-se que sejam capazes de decompor as dinâmicas sociais e de promover a cooperação e a colaboração entre redes (Denhardt e Denhardt, 2003a:9; Rocha, 2000:15; Pitschas, 2007).

O NPS vem, deste modo, revalorizar o Serviço Público e reintroduzir critérios sociais e democráticos na Administração Pública sem abandonar as preocupações com a eficácia e a eficiência. Como valores centrais consigna a participação dos cidadãos na esfera pública e a

reafirmação do papel do Estado na resolução dos problemas da sociedade, assumindo os riscos sociais e articulando redes de actores com os quais trabalha em parceria para atingir o bem comum. Os Governos não respondem apenas pelo desempenho das organizações públicas. Respondem sobretudo pelos resultados (*outcomes*) das políticas públicas e garantem o respeito pelos valores do serviço público.

3. Especificidades das organizações públicas

A distinção entre organizações públicas e privadas pode ser explicada com base na lógica económica. As organizações públicas prosseguem finalidades (interesse geral e serviço público) diferentes das organizações privadas (interesse particular e lógica de mercado). Assim, o Estado, do ponto de vista económico, orienta-se para a satisfação de necessidades para as quais o mercado e os indivíduos não têm resposta, como: bens públicos (defesa, iluminação pública); externalidades positivas (educação) e negativas (poluição), estimuladas ou desincentivadas pelo Estado para potenciar benefícios ou atenuar custos sociais; informação assimétrica; monopólios naturais; e, desigualdades económicas (Giauque, 2004:48; Rosenbloom, 2000:9).

Todavia, reduzir a acção pública apenas a uma lógica de mercado, preconizada pelo NPM, ou somente a critérios legais, sociais e democráticos, como consigna o NPS, acaba por ser limitativo. O Estado orienta a sua actuação por um aglomerado de valores heterogéneos e direitos constitucionais, por vezes contraditórios, para atingir o bem comum e prevenir fenómenos de patrimonialismo, que devem ser tidos em conta pelos agentes ao seu serviço (Mozzicafreddo, 2001; Bovaird e Loffler, 2003:8; Bumgarner e Newswander, 2009:197). Existe, portanto, um núcleo duro de valores que deve sobreviver a cada reforma administrativa sob pena de, tal como de seguida referimos, se pôr em causa as particularidades de carácter político, legal e cultural das organizações públicas e, por inerência, o próprio Estado (Giauque, 2004:48).

As organizações do sector público mantêm uma ligação estreita com as autoridades políticas, sendo controladas pelo Poder Executivo e vigiadas pelo Poder Legislativo. Mas, se por um lado dependem do poder político, responsável pela definição dos seus objectivos, pela emissão de directivas políticas e pela atribuição de um orçamento anual, por outro, influenciam o funcionamento do aparelho de Estado. Isto ocorre porque a longevidade e estabilidade das organizações públicas lhes garante um capital de conhecimento e de prestígio aproveitado pelos políticos através da convivência e dos conselhos solicitados ao escalão administrativo. Finalmente, as organizações públicas movem-se num ambiente institucional

marcado por lutas partidárias e ideológicas, participam nos jogos de poder e vêem o seu desempenho ser escrutinado e influenciado por múltiplos actores sociais.

É o carácter político das organizações públicas que determina o tipo de actividades desenvolvidas e os seus objectivos. Os fins prosseguidos pelo sector privado são diferentes do sector público, no qual “a eficácia deve ser apreciada em função do grau de realização dos objectivos fixados pelos eleitos e não apenas em função de critérios de rentabilidade económica” (Gomes, 2007). Assim, se a primeira função do Estado (produção) é semelhante às organizações privadas (fornecer serviços e produtos com eficiência), a segunda função (gerir as políticas públicas) orienta-se para a efectividade e implica que as organizações públicas não possam, ao contrário das privadas, escolher o que produzem ou mudar de negócio. Se a sua missão é fazer a manutenção das estradas, não podem deixar de o fazer nem mudar de ramo, tendo, simultaneamente, de ser eficientes e de atingir o objectivo final (Giauque, 2004).

A dimensão legal é bastante acentuada nas organizações públicas, para as quais a lei, fruto da vontade política colectiva, oposta aos valores privados, é o fundamento e o limite da sua acção. A legitimação das actividades das organizações públicas, orientadas para a satisfação das necessidades colectivas e balizadas por valores democráticos e legais, resulta da conformidade com as leis, regras e procedimentos formais provenientes de decisões democráticas tomadas num contexto de interacção entre administração, políticos e sociedade. Assim, “na administração pública, dá-se prioridade ao bem público ou comum” não havendo possibilidade de “sair do quadro jurídico” (Pitschas, 2001:72). Essa escolha participada e consagrada juridicamente impõe a produção de bens e serviços orientados para todos os cidadãos sem discriminação. Isto nada tem a ver com os valores privados que, inseridos numa lógica clientelar, são geralmente informais e discriminatórios. Para garantir igualdade de tratamento os funcionários públicos têm geralmente um estatuto especial que lhes garante estabilidade profissional, um bom salário e perspectivas de carreira e seguem códigos deontológicos pautados por valores como: imparcialidade, acessibilidade, formalidade, equidade, impessoalidade, autoridade, respeito das regras e dos procedimentos escritos e ética (Giauque, 2004).

As especificidades políticas e legais das organizações públicas conduziram à criação de uma cultura organizacional particular ligada à especificidade da missão pública. Aliás, será esta, mais do que a remuneração, a principal motivação dos funcionários. A acção pública obedece aos seguintes conjuntos de valores, cuja articulação, conjugação e hierarquização influencia as escolhas dos fins da administração e dos meios empregues para os atingir:

valores éticos (integridade, lealdade) e valores democráticos ou legais (imparcialidade, autoridade, lei), ambos ligados à segunda função de produção das organizações públicas (gestão das políticas públicas); e valores profissionais (eficácia, serviço), orientados para a primeira função de produção das organizações públicas (produção de bens e serviços). As particularidades culturais assentam, deste modo, numa dimensão simbólica derivada da missão do serviço público, das regras legais, da igualdade de tratamento e da proximidade com os políticos (Giauque, 2004).

As reformas administrativas, pese embora as especificidades assinaladas nos diversos países, têm vindo a convergir. Essa convergência é evidenciada pela aproximação do sector público ao sector privado e pela construção de uma realidade híbrida, em que as organizações públicas vão adoptando valores como eficiência e economia e as organizações privadas, cada vez mais agindo em nome do Estado, se convertem aos seguintes valores democráticos: colaboração, participação, protecção igual perante a lei, justiça, imparcialidade, neutralidade, abertura, transparência e *accountability*, equidade, honestidade, rigor, probidade, estabilidade, responsabilidade, protecção das minorias e ética (Gomes, 2001:82; Pitschas, 2003; Bumgarner e Newswander, 2009:203).

4. Contributo das tecnologias de informação e comunicação para a modernização administrativa

O intenso fenómeno de globalização, em que se assiste à transição acelerada da sociedade industrial para a sociedade da informação e do conhecimento, sustenta-se, sobretudo, nas trocas de informação promovidas pelas TIC. Estas caracterizam-se “pela sua interdependência global, pelo seu funcionamento em rede e pela sua crescente interligação” em “redes de comunicação horizontal independentes dos meios de comunicação de massas” (Castells, 2005:24). Contribuem também para a autonomia e organização informal da “sociedade civil global” e para a afirmação da cidadania face “à crise de legitimidade das instituições políticas” e dos Estados-nação, suscitando interacções bidireccionais topo-base e base-topo (Castells, 2005:24, 27; Oliveira, 2004:95). A primazia das actividades informacionais em relação às do sector secundário e terciário fez com que a informação e a inovação passassem a ser as principais “fontes de riqueza, de poder e de qualidade de vida” (Oliveira, 2004:22). Nas organizações públicas, dedicadas à recolha, processamento, produção, armazenamento e difusão da informação referente a direitos e deveres dos cidadãos, a informação constitui o *core business* (Oliveira, 2004:77-79).

Neste contexto, tem-se assistido à expansão do Governo Electrónico (composto por tecnologia, conceitos de gestão e Governo) em quatro vectores: orientação do serviço para as necessidades do cliente; reconhecimento da informação como recurso público; novas competências e formas de trabalho; e, novos modelos de gestão e de *accountability* (Brown, 2005). Como consequência, a relação Estado-cidadão alterou-se, tornando-se mais próxima, intensa e transparente. O espaço e o tempo comprimiram-se e os serviços ficaram disponíveis em permanência. As formas de trabalho e o modo de relacionamento das organizações públicas mudaram. As hierarquias perderam peso nas organizações, que tenderam a funcionar de forma horizontal e a articularem-se em redes (Snellen, 2000; Carapeto e Fonseca, 2005; Oliveira, 2004).

A busca de maior eficiência e a necessidade de medir a performance organizacional ditaram o reforço do papel das TIC na administração. Estas permitiram automatizar as tarefas rotineiras, racionalizar e reorganizar processos, partilhar recursos, reconfigurar a natureza e o negócio da organização e o seu funcionamento num contexto de maior abertura e cooperação entre organizações, preocupadas em ser competitivas num mundo cada vez mais globalizado (O'Neill, 2009; Marques, 2006). Em termos gerais, as TIC potenciam os seguintes benefícios: aumento de eficiência das organizações através da redução de custos e prazos; aumento da qualidade do serviço; diminuição de redundâncias; integração de processos transversais a várias organizações; aumento da disponibilidade do serviço; possibilidade de trabalhar em rede; reengenharia de processos; aumento da transparência e da *accountability*; e, reforço da cidadania ao facilitar a “participação dos cidadãos na democracia, tornando-a mais representativa e deliberativa” (Oliveira, 2004:83).

A satisfação das necessidades dos colaboradores e dos cidadãos através das TIC conduziu a uma maior interdependência e convergência entre os sectores público e privado e entre diferentes níveis de Governo (Brown, 2005). Aliás, a maioria dos processos de negócio da administração, sustentam-se nos seguintes sistemas: bases de dados, sistemas de apoio à decisão, tecnologias de rede, sistemas de identificação pessoal e monitorização, *Office automation* e multimédia (Snellen, 2000).

As bases de dados, com os seus sistemas de registo de objectos, sistemas sectoriais e sistemas de controlo e monitorização da performance, suportam as transacções e controlam o desempenho com base em indicadores. Contribuem para o aumento da transparência, prestação de contas e para a comparação de resultados. Os sistemas de apoio à decisão, que permitiram que a decisão transitasse do *backoffice* para o *frontoffice*, suportam a implementação das políticas, centralizando e desconcentrando simultaneamente a tomada de

decisão dos funcionários, cujo poder discricionário ficou reduzido (Snellen, 2000). As tecnologias de rede permitiram também a virtualização da administração e dos seus processos de trabalho permitindo a obtenção, pelos colaboradores, cidadãos e empresas, de informações e serviços em Intranets e Extranets suportadas pela Internet. As tecnologias de identificação e monitorização facilitam o controlo dos cidadãos e dos colaboradores, levantando, frequentemente, questões relacionadas com a protecção da privacidade. Finalmente, as tecnologias *Office automation* e multimédia, com sistemas de processamento de texto, imagem e voz, permitiram a produção, o armazenamento e a recuperação da informação, cuja disponibilização é crítica para qualquer tipo de auditoria: legal, política, democrática, de gestão ou histórica (Snellen, 2000).

As TIC contribuem de forma decisiva para o ciclo de vida das políticas públicas desde a fase de desenho (interactivo, proactivo e co-produtivo) à implementação, monitorização e avaliação (Snellen, 2000; Fonseca, 2001). A virtualização da Administração Pública, ao eliminar as limitações físicas e temporais, diminuindo custos e tempos com deslocações, foi talvez a inovação com maior impacto social. Possibilitou a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão (orçamento participativo, por exemplo), proporcionadas por *chats* de discussão e inquéritos, e a obtenção de serviços *on-line*, orientados para responder de forma personalizada a situações específicas da vida dos cidadãos e empresas, disponíveis através da integração de processos inter-organizacionais num ponto único, em linha com o conceito *One Stop Shop*. São exemplos disto em Portugal: *Marca na Hora*, *Empresa na Hora*, *Balcão Perdi a Carteira* (Brown, 2005; Marques, 2006).

As TIC permitem não só ganhos de eficiência, num momento em que é tão importante reduzir a despesa pública, mas também um controlo mais efectivo pelas hierarquias e pelos cidadãos (que assim podem exigir determinados níveis de serviço), constituindo um poderoso instrumento de controlo democrático se os cidadãos souberem fazer bom uso delas (Oliveira, 2004:101). Todavia, as TIC colocam desafios às organizações públicas. A melhoria dos serviços aumenta as expectativas dos cidadãos e evidencia disfunções. A rápida obsolescência de equipamentos, *softwares* e conhecimentos impõe custos de actualização dos sistemas e de formação contínua dos funcionários. Aumentam a dependência em relação ao sector privado. A protecção dos dados pessoais, a segurança e durabilidade da informação obrigam a soluções multidisciplinares e a investimentos em TIC para evitar quebras de segurança ou perda da memória colectiva. A info-exclusão e a info-alfabetização põem em causa a equidade, exigindo que a administração ponha em prática políticas de informação e educação para quebrar as barreiras (educacionais, económicas e culturais) de acesso às TIC, uma vez que a

sociedade da informação tende a espelhar as fracturas sociais já existentes. Já ao nível organizacional, a implementação das TIC enfrenta obstáculos relacionados com a cultura organizacional e a falta de liderança (Oliveira, 2004:90, 92, 101; Moreira, 2006; Marques, 2006; Brown, 2005).

5. Os arquivos no contexto do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)

Portugal não ficou imune aos movimentos de reforma. Tem havido, desde a década de 60, se bem que com mais ímpeto após 1974, várias iniciativas de reforma do aparelho do Estado. Assim, nas vésperas da Revolução de Abril foi instituída a protecção social para os funcionários públicos (ADSE) e criado o Secretariado da Reforma Administrativa, cujas propostas não tiveram seguimento. Após a substituição do regime (1974-1976) a administração passou a abrigar um vasto conjunto de funções sociais e de coordenação económica, integrou os funcionários das ex-colónias e adaptou-se à nova ordem política, tanto a nível legislativo como na relação com cidadãos dotados de novos direitos. Entre 1977 e 1985, consolidado o Estado de direito democrático, assistiu-se à renovação técnica e tecnológica da administração e à qualificação dos recursos humanos, em resultado também da criação do Instituto Nacional de Administração e do Centro de Estudos Autárquicos (Rocha, 2001; Araújo, 2000).

Durante o período que vai de 1986 a 1995 o Secretariado da Modernização Administrativa implementou uma série de iniciativas, de inspiração gestionária, orientadas para a desburocratização da administração, para a participação dos cidadãos nos procedimentos e para a gestão da qualidade. Entre 1996 e 2002 acentuou-se a vertente da cidadania e diálogo da administração com os funcionários e cidadãos e difundiram-se as preocupações com a qualidade (Rocha, 2001; Araújo, 2000). De 2002 a 2010 denotou-se uma aproximação clara aos princípios do NPM e do NPS, ressaltando a aprovação de sistemas de avaliação de desempenho, a reorganização das estruturas administrativas, com tendência para a sua redução, a flexibilização do vínculo laboral dos funcionários públicos, a simplificação de procedimentos e o uso intensivo das TIC. O PRACE e o Simplex foram exemplos de reforma e modernização administrativas deste período. Em 2011, fruto da difícil situação financeira que levou Portugal a recorrer à ajuda externa da *troika* (União Europeia, Banco Europeu e Fundo Monetário Internacional), a reforma é retomada com vista à redução de custos através do PREMAC, que envolve a extinção e/ou fusão de 40% dos organismos e a redução de 27% das chefias da ACE (PREMAC, 2011). Em fase de estudo estão também

programas análogos para as autarquias, sector empresarial do Estado, fundações e administração periférica da ACE e para o reforço dos serviços partilhados (PREMAC, 2011).

No geral, as reformas têm reflectido preocupações com a desburocratização, a gestão da qualidade, a participação dos cidadãos na actividade político-administrativa, e, mais recentemente, fruto da necessidade de seguir políticas orçamentais restritivas, com a necessidade de retrainir o papel do Estado (cujo peso aumentou sistematicamente). As mudanças pretendem, invariavelmente, tornar a administração mais flexível, transparente, equitativa, descentralizada e amiga das empresas e dos cidadãos. Mozzicafreddo (2010:88-89) associa-as à alteração do papel do Estado, com reflexos na reorganização das suas funções de “apoio, monitorização e regulação das actividades económicas”, numa maior selectividade nas funções sociais e na preeminência das funções de coordenação geral traduzidas numa “administração e regulação mais indirecta”, corporizada em entidades reguladoras e em parcerias público-privadas. Essa evolução conduziu a iniciativas de reforma enquadradas por Mozzicafreddo (2010:7) em três categorias de conjuntos: reorganização da administração pública e do Estado; gestão e avaliação dos recursos humanos; e, simplificação administrativa e desburocratização.

Neste nosso trabalho vamos apenas recuar até 2003 por ser esse o momento em que se começa a revelar o rumo da reforma que ditou a actual política pública de arquivos. Assim, parece-nos de todo o interesse traçar a leitura dos antecedentes do PRACE, caracterizar as mudanças introduzidas por esta reforma, assinalar o papel do órgão de coordenação e dos arquivos ministeriais no novo contexto e enunciar as razões e os vectores do projecto de estratégia apresentado pela DGARQ às Secretarias-Gerais em Novembro de 2010.

5.1 Antecedentes do PRACE

A reconfiguração da política pública de arquivo iniciou-se, de certa forma, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho. A alusão, no seu ponto quatro, à necessidade de uma “correcta gestão da informação” assinalou a viragem na forma de entender o papel dos arquivos no seio das organizações públicas: à garantia dos direitos dos cidadãos, empresas e Estado e à disponibilização de documentos aos investigadores, importava juntar o aumento da eficiência das organizações, empenhadas em reduzir custos com espaços ocupados por papel e com tempos de resposta aos cidadãos. O imperativo de diminuir despesa e a abordagem mais empresarial, presentes no ciclo de reformas então iniciado, evidenciaram o contributo dos arquivos (enquanto serviços de suporte) para a cadeia

de valor de todas as organizações públicas, devendo, portanto, ser objecto de uma correcta gestão.

A Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, que veio estabelecer os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado, atribuiu às Secretarias-Gerais a coordenação e partilha de recursos nas áreas de suporte (recursos humanos, apoio jurídico, gestão da qualidade, gestão de instalações, arquivo). A partilha de actividades comuns, num quadro de funcionamento em rede, sustentou-se no princípio da racionalização, de modo a evitar a dispersão de funções por pequenas unidades orgânicas, agregadas agora, no caso específico dos arquivos, num sistema semi-centralizado³ de utilização comum a criar no seio de cada ministério, no qual se coordenariam as acções referentes à organização e preservação de documentação de uso não corrente⁴.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril, veio estabelecer o modelo de reforma a implementar na Administração Pública. Isto teria efeitos para a arquivística no que respeita à gestão do ciclo de vida dos documentos e à interoperabilidade entre sistemas de informação devido à integração acelerada destes e à potenciação das TIC na administração (Santos, 2009:22). Quanto à partilha de serviços integrados a estruturar nas Secretarias-Gerais, reforçou-se a ideia da criação de um sistema semi-centralizado de arquivo para evitar a dispersão de serviços de arquivo pelos ministérios.

5.2 O PRACE

A mudança de partidos no Governo em 2005 não estancou nem alterou o rumo da reforma, dando-lhe novo impulso com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). Criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, pretendia reestruturar a administração através da:

- (i) Diminuição das estruturas administrativas e dos recursos a elas afectos com a fusão e extinção de serviços, a redução de níveis hierárquicos e a descentralização e desconcentração de funções para entidades públicas (autarquias e direcções regionais) e privadas;
- (ii) Simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos;

³ O conceito de sistema semi-centralizado tem a seguinte acepção neste trabalho: consiste num sistema em que as Secretarias-Gerais, substituindo o Arquivo Nacional da Torre do Tombo, passam a recolher, tratar, conservar e comunicar os arquivos com valor histórico e não só, pois gerem também documentos na “fase intermédia” (conceito em desuso). Logo, e muito embora não seja muito exacto, procuramos chamar semi-centralizado ao novo sistema (direccionado para documentação de uso não corrente) em antítese ao anterior modelo centralizado (só para documentação histórica).

⁴ Artigos 5.º, 8.º, 9.º, 11.º, 31.º n.º 1 f).

- (iii) Melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, empresas e comunidades;
- (iv) Organização de serviços de partilha de funções e actividades comuns e a sua concentração nas Secretarias-Gerais, inclusivamente o tratamento e conservação de documentação e a gestão de sistemas de informação e comunicação.

Queria-se, por esta via, libertar os serviços operacionais para a prossecução dos seus objectivos fundamentais e realização das actividades críticas e promover a concorrência entre serviços partilhados, para aumentar a eficiência da administração. Assim, procurou-se difundir a contratualização de níveis de serviços entre organismos, a integração e optimização de procedimentos, o uso intensivo das TIC, a utilização de novas ferramentas apoiadas em *benchmarking* com vista à automatização de procedimentos e a implementação da contabilidade de custos por forma a viabilizar a permanente avaliação de resultados.

A proposta de extinguir 245 estruturas orgânicas e de criar outras 60, resultante da avaliação à macro-estrutura do Estado efectuada pelo grupo de trabalho do PRACE e que sugeria a sua redução em 30%, foi acolhida pelo Governo, que a verteu na Resolução n.º39/2006, de 26 de Abril. Em traços gerais, a reorganização da administração obedecia a uma lógica de separação entre funções de apoio à governação, de gestão de recursos, consultivas e operacionais. A operacionalização do PRACE produziu a uma vaga de fusões, extinções e reestruturações. O Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, estabeleceu o modo de desenvolvimento desta fase de implementação da reforma. No que tange aos arquivos, o seu artigo 18.º indicou que:

- (i) Cabia aos secretários-gerais fixar o destino da documentação dos serviços extintos;
- (ii) Em caso de fusão e reestruturação, os arquivos seriam afectos aos organismos que passam a prosseguir as atribuições ou a exercer as competências transitadas, caso ainda sejam necessários;
- (iii) Os processos individuais dos trabalhadores fossem remetidos aos serviços a que estes tivessem sido afectos;
- (iv) No caso de transferência de arquivos para cuja consulta fosse necessário equipamento de consulta no serviço extinto, tal equipamento deveria ser juntamente transferido.

As leis orgânicas dos diferentes ministérios, publicadas em Outubro de 2006, atribuíam às Secretarias-Gerais a responsabilidade de proceder à “recolha, tratamento, conservação e comunicação dos arquivos que deix[ass]em de ser de uso corrente por parte dos organismos produtores”. Formalizava-se a vontade de criar sistemas semi-centralizados de arquivo a nível ministerial em resposta ao esgotamento do anterior modelo de centralização da

incorporação de documentos no Arquivo Nacional da Torre do Tombo. O “Diagnóstico aos Arquivos Intermédios”, elaborado em 2003, tinha deixado clara a necessidade de se avançar para um modelo semi-centralizado, pois a capacidade de armazenamento do Arquivo Nacional era em muito inferior às quantidades de documentos dos organismos da ACE à espera de incorporação e de tratamento, sendo difícil aceder-lhes quando necessário. Avançar para um modelo semi-centralizado foi uma tentativa de resolver problemas deste teor e de evitar que a informação de arquivo se transformasse num custo sem retorno para os cidadãos e para a administração (Penteado, 2006).

A atribuição da gestão de documentação estava presente em todas as leis orgânicas das Secretarias-Gerais. Face à nova realidade, impôs-se o desenvolvimento de competências organizacionais que até aí não detinham e que eram essenciais para a promoção de boas práticas de gestão de documentos. Assim, para além do reforço dos meios humanos, houve que criar unidades orgânicas de arquivo (divisões) integradas em direcções de serviços com áreas tão díspares como informação/documentação, biblioteca, gestão, recursos humanos, comunicação, relações públicas ou assuntos jurídicos (Penteado, 2006; Santos, 2009).

5.3 Um novo modelo de gestão dos arquivos da Administração Central do Estado⁵

O PRACE criou uma nova realidade na gestão dos arquivos da ACE ao reforçar as competências das Secretarias-Gerais nesta área. Sem que tenha sido prevista a construção de um sistema em que as competências se encontram diluídas por três níveis, articulados entre si de modo a garantir a gestão integrada do ciclo de vida dos documentos, observou-se, no entanto, uma evolução, embora tímida, nesse sentido. Quando o sistema for legalmente assumido e estabelecido, pois actualmente sustenta-se apenas na interpretação que a DGARQ faz da legislação existente, a cada nível poderão corresponder modelos organizacionais e competências próprias, sintetizados no ANEXO A, que convém analisar para compreender o funcionamento do modelo que paulatinamente se vem formando ao longo dos últimos anos, embora com discontinuidades, pois nem todas as Secretarias-Gerais conseguem assegurar as funções aqui enunciadas ao mesmo tempo que há organismos que persistem em manter consigo a documentação de uso não corrente.

O núcleo do modelo é a DGARQ, à qual, enquanto órgão coordenador da política arquivística nacional, compete “superintender, técnica e normativamente e realizar acções de auditoria em todos os arquivos do Estado, autarquias locais e empresas públicas, bem como

⁵ Título utilizado por Penteado (2006).

em todos os conjuntos documentais que, nos termos da lei, vierem a integrar o património arquivístico protegido”⁶. Deve também promover o desenvolvimento e a qualificação da rede nacional de arquivos (Penteado, 2006). Criada pela lei orgânica do Ministério da Cultura, Decreto-Lei n.º 215/2006, de 27 de Outubro, resultou da extinção e fusão do Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT) com o Centro Português de Fotografia, ambos detentores de acervos documentais (Penteado, 2006).

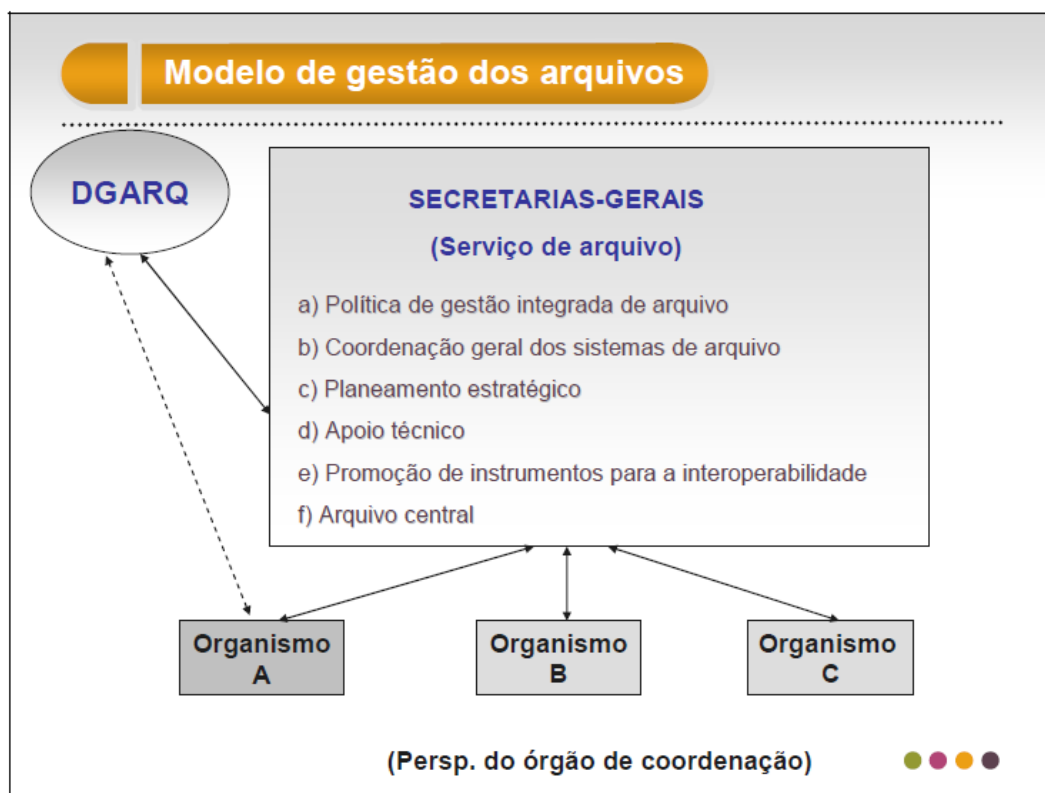
A DGARQ exerce, portanto, um papel central ao assumir funções de regulação, fiscalização/auditoria, consultoria e coordenação dos sistemas de arquivo públicos e de alguns acervos documentais privados. A participação na elaboração de documentos legislativos e de normas e orientações técnicas, a emissão de pareceres vinculativos, as auditorias e consultorias (tanto às Secretarias-Gerais como a outros organismos da ACE) têm contribuído para a protecção do património arquivístico e para a qualificação dos arquivos. A coordenação da política arquivística nacional permite à DGARQ um conhecimento geral desta área usado para acompanhar as actividades dos outros organismos públicos, para fomentar debates, para difundir valores e conhecimentos entre os arquivistas, para concertar esforços e para delinear estratégias e planos de acção.

As Secretarias-Gerais são o segundo componente do modelo, formando um “escudo protector” na estratégia de gestão de documentos da ACE. O PRACE reforçou o seu papel ao nível da gestão de documentos, instituindo arquivos centrais nos ministérios. Tornaram-se, por esta via, em múltiplos pontos focais no sector dos arquivos direccionados para a intervenção directa no âmbito de cada ministério, de tal modo que a DGARQ só intervém num organismo da ACE se as Secretarias-Gerais também forem envolvidas. Todavia, o papel relativamente discreto dos serviços de gestão de documentos na administração e a falta de meios são problemas difíceis de ultrapassar. Não obstante, tem havido um esforço suplementar dos responsáveis pelos arquivos ministeriais para cumprirem a sua missão, que, no entender da DGARQ, consiste em: fazer o planeamento estratégico e a implementação de políticas de gestão integrada de arquivos; coordenar o sistema de arquivos do seu ministério em articulação com a DGARQ; prestar apoio técnico aos organismos; promover instrumentos para a interoperabilidade entre sistemas de informação da administração; e, desempenhar funções de arquivo centralizado (ex: recolha, armazenamento, recuperação e comunicação da informação) (Penteado, 2006).

⁶ Decreto-Lei n.º 93/2007 de 29 de Março.

Finalmente, o terceiro componente do modelo de arquivos da ACE é o conjunto de todos os restantes organismos utilizadores da informação no decurso das suas actividades, para os quais o arquivo surge como função claramente acessória. Embora alguns façam a gestão do ciclo de vida dos documentos, por razões históricas ou pela sua dimensão, a tendência é a de todos eles solicitarem apoio técnico ou remeterem documentação de uso não corrente às Secretarias-Gerais e/ou à DGARQ (em casos específicos).

Figura I.1 Modelo de gestão dos arquivos da ACE na perspectiva do órgão de coordenação.



Fonte: Penteado (2006)

Entre 2006 e 2010 a DGARQ realizou reuniões periódicas com as Secretarias-Gerais para acompanhar a implementação do PRACE no terreno. Todavia, não foram suficientes para ter um conhecimento mais aprofundado e objectivo da realidade de modo a delinear uma estratégia para os arquivos ministeriais. Por essa razão, a Direcção-Geral de Arquivos (2010b) efectuou um "Questionário Sobre a Situação dos Arquivos na ACE" através do qual foi possível obter dados sobre: os recursos humanos afectos aos arquivos e suas qualificações; a dimensão e qualificação dos depósitos; a quantidade de documentação acumulada; a existência de instrumentos de avaliação de documentos e sua aplicação; a utilização de boas práticas de gestão de documentos. O inquérito revelou não só uma realidade muito

heterogénea como um longo caminho a percorrer nesta área, evidenciando a necessidade de concertar esforços (Direcção-Geral de Arquivos, 2010b).

O projecto de estratégia, elaborada pela DGARQ e submetida à discussão das Secretarias-Gerais, definiu um conjunto de 17 vectores operacionais que visam, *grosso modo*, renovar a legislação arquivística, reforçar o papel da DGARQ na qualificação do sistema arquivístico, definir políticas e responsabilidades sobre o sistema de arquivo da ACE, melhorar os instrumentos de planeamento transversal, captar recursos financeiros, humanos e materiais para os arquivos, promover as boas práticas e os instrumentos de gestão de documentos, produzir instrumentos e orientações de gestão de informação direccionados para as TIC, promover o apoio técnico e a formação, recolher documentação de uso não corrente, implementar uma plataforma de comunicação e desenvolver acções de comunicação externa da estratégia (Direcção-Geral de Arquivos, 2010a).

O nosso projecto apresenta uma solução para o décimo sexto vector operacional, que consiste na “implementação de [uma] plataforma de comunicação entre as partes envolvidas na Estratégia, de modo a partilhar experiências e soluções e a existir um acompanhamento colectivo do processo”. Na estratégia previu-se o desenvolvimento/implementação da plataforma de comunicação e a definição do modelo de coordenação da plataforma e de animação (rotativas), envolvendo as Secretarias-Gerais (sendo membro fixo a DGARQ), em 2011. A colaboração, sobretudo através do fornecimento de conteúdos na área da gestão da informação de arquivos (normas, orientações, boas práticas, etc.), ocorreria a partir de 2011. Todavia, tanto a DGARQ como as Secretarias-Gerais, apesar de concordarem com a necessidade da plataforma, não desejam avançar para já com esse projecto devido à escassez de meios.

Não obstante esta opção, sentimos a comunicação como factor crítico de sucesso para a estratégia agora delineada, sendo essa a justificação do nosso projecto de plataforma. Para além do mais, não existe actualmente nenhuma ferramenta que permita, de forma satisfatória, a comunicação integrada entre os responsáveis pela gestão de documentos na ACE, pois tanto a Rede Portuguesa de Arquivos como o Portal Português de Arquivos estão vocacionados para a disponibilização de documentos (Direcção-Geral de Arquivos, 2008a). A plataforma proposta não está, por enquanto, orientada para o exterior da ACE, procurando, sobretudo, satisfazer necessidades informacionais internas. Isto não impede o seu alargamento gradual a organismos das Regiões Autónomas e das autarquias locais e a associações ligadas à arquivística.

A intenção é criar uma comunidade virtual especializada, em rede, onde os gestores de informação de arquivo da ACE possam participar activamente, expor dúvidas aos outros membros, obter respostas ou ter acesso a informações sobre normas, boas práticas e modelos de gestão dos arquivos. Queremos, antes de mais, criar um mecanismo de diálogo permanente da DGARQ e das Secretarias-Gerais com os responsáveis dos sistemas de arquivo dos restantes organismos da ACE que, frequentemente, não dispõem do conhecimento nem dos recursos necessários para a função arquivística. A plataforma procurará, também, enquanto novo canal, facilitar a monitorização das políticas públicas de arquivo pela DGARQ e pelas Secretarias-Gerais, por forma a incutir uma gestão mais eficiente da informação de arquivo na ACE. Deste modo, a plataforma deverá assumir os seguintes objectivos:

1. Permitir o acompanhamento, pela DGARQ e pelas Secretarias-Gerais, dos projectos arquivísticos transversais e/ou específicos em curso (ex: Projecto de Identificação e Levantamento de Processos da ACE);
2. Produzir estatísticas e indicadores sobre o funcionamento dos sistemas de arquivo;
3. Recolher dados sobre a gestão da informação arquivística nos organismos da ACE;
4. Aproximar os diversos *stakeholders* através de um espaço para discussão de ideias e resposta a dúvidas e de proposta de ideias;
5. Divulgar iniciativas;
6. Disponibilizar normas e orientações técnicas e boas práticas;
7. Disponibilizar FAQ's;
8. Proceder ao envio de *newsletters* e notícias;
9. Permitir o acesso a pesquisas no Portal Português de Arquivos, da Rede Portuguesa de Arquivos (RPA), e dar informações sobre arquivos da ACE que ainda não estão na RPA de modo a constituir um estímulo à adesão a esta rede;
10. Ser um instrumento de apoio à concepção, implementação e avaliação de políticas públicas de arquivo, através da recolha de dados, referida em 2.

O nosso intuito, com esta plataforma não é, pegando nas palavras de José Maria Jardim (1995:160), criar “alternativas que não gerem soluções órfãs do conhecimento. Alternativas que não sejam reféns de uma modernização sem modernidade” mas sim “alternativas que permitam às instituições arquivísticas públicas — o Arquivo Nacional, inclusive — romperem seu isolamento periférico no Estado, ocupando o centro de uma ordem não imaginária em cujo território seja possível cartografar também os relevos da cidadania”.

CAPÍTULO II – PLATAFORMA DE MODERNIZAÇÃO: REDE DE ARQUIVOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO (RAACE)

1. Ambientes de trabalho colaborativos Web 2.0 nas organizações públicas

Os paradigmas organizacionais estão em profunda mudança. As organizações públicas Weberianas, caracterizadas por estruturas altamente hierarquizadas e por um funcionamento baseado em regras rígidas, estão a dar lugar a organizações mais flexíveis. Estas tendem a funcionar de forma horizontalizada através de equipas ou grupos de trabalho multidisciplinares, relativamente autónomos, constituídos no âmbito de projectos específicos. Conceitos como administração pública em rede, que conecta várias organizações em ambientes de trabalho colaborativo com vista à melhoria do serviço prestado ao cidadão, ganham cada vez mais força. Neste contexto, as TIC têm prestado um contributo significativo ao facilitarem não só a quebra de barreiras no que respeita à comunicação dentro e entre organizações públicas, proporcionando com isso a partilha de informação e de conhecimento entre organizações dotadas de recursos humanos cada vez mais qualificados, mas também entre a Administração Pública e os cidadãos, progressivamente mais exigentes e informados.

A evolução assinalada na área dos arquivos em Portugal pode, até certo ponto, servir de referência às transformações vividas pelas organizações públicas. Os arquivos, ao se dedicarem à gestão da informação, constituem uma função de suporte em quase todas as organizações. Essa condição só se altera quando disponibilizam documentação/informação ao público, função atribuída normalmente aos arquivos de índole histórica. Em ambos os casos se sentiu a necessidade de qualificar o serviço prestado à organização ou aos leitores, nomeadamente, através da difusão das boas práticas, da produção de normas e orientações técnicas e da construção de estratégias para este sector transversal à administração pública, propugnando-se um novo modelo de intervenção alicerçado na “coordenação” horizontal.

A criação do órgão coordenador da política arquivística nacional, responsável pela coordenação horizontal, fez com que as restantes organizações públicas passassem a gerir a sua informação com base em duas fontes de autoridade distintas em simultâneo, conforme exemplificado no ANEXO B: uma fonte vertical (tutela) e uma fonte horizontal (órgão coordenador sectorial). Isto é especialmente evidente no caso da avaliação de documentos, em que a ordem de eliminação ou conservação emitida pelo Governo é sempre precedida de um parecer vinculativo do órgão coordenador. Já noutros domínios a capacidade deste órgão influenciar a prossecução de determinada política de gestão de documentos pode ser bastante menor que a tutela, limitando-se a emitir orientações e boas práticas sem poder vinculativo.

No geral, a coordenação tem assentado em processos de comunicação bidireccionais. As excepções são o diálogo estabelecido com as Secretarias-Gerais e o projecto de identificação e levantamento de processos da ACE em que a comunicação é de muitos para muitos. A urgência de tornar a administração pública mais eficiente acentua a necessidade de gerir melhor a informação das organizações, o que conduzirá, inevitavelmente, a um crescimento da procura de informação sobre esta área e de aconselhamento junto da DGARQ e das Secretarias-Gerais. Mais uma vez, as TIC podem ser um instrumento muito útil ao favorecerem a partilha de informação e de conhecimento entre os diversos interlocutores com base em tecnologias interactivas, actualmente possibilitadas pela Web 2.0.

A efervescência na área da gestão da informação deve ter em conta a realidade da administração pública portuguesa, que actualmente está a atravessar não apenas processos de mudança profundos, mas também a sofrer uma diminuição substancial de recursos humanos. Esta situação agrava a escassez de pessoal qualificado na área dos arquivos, da qual decorre um aumento da necessidade de acompanhamento permanente dos responsáveis pela gestão da informação em cada organização, que, inevitavelmente, serão confrontados com dúvidas e situações a que terão de dar resposta em tempo útil. O actual sistema de coordenação terá dificuldade em satisfazer os pedidos se não se adaptar, indo ao encontro das expectativas dos organismos públicos, interessados em esclarecer dúvidas e em obter conhecimentos rapidamente e de forma contínua sem incorrer em grandes dispêndios de recursos humanos, financeiros e de tempo.

Deste modo, a adopção de tecnologias Web 2.0 constitui uma mais-valia ao possibilitar a colaboração, a participação e a aprendizagem dos trabalhadores que, ao terem satisfeitas as suas necessidades informacionais, estarão mais motivados e prestarão um melhor serviço aos cidadãos. A isto se soma o aumento da produtividade e a redução de custos na administração pública, como teremos oportunidade de explicar mais adiante. Em última análise, tudo isto contribui não apenas para o aumento da satisfação dos cidadãos com os serviços públicos como também para o fortalecimento da sua confiança nas organizações públicas (Heintzman e Marson, 2005).

2. Caracterização do contexto actual

A função coordenadora da DGARQ tem vindo a ganhar cada vez maior expressão, colocando novos desafios à organização. Por um lado, a emergência de um novo modelo de gestão dos arquivos da ACE implicou o desenvolvimento de novas formas de relacionamento com as Secretarias-Gerais e de monitorização da realidade arquivística com vista à construção de

estratégias partilhadas com estes novos actores, que resultaram no inquérito à ACE e no projecto de estratégia elaborados em 2010 (Direcção-Geral de Arquivos, 2010a; 2010b). Por outro lado, a DGARQ, em articulação estreita com as Secretarias-Gerais, chamou a si projectos transversais a ministérios ou mesmo a toda a administração que, pela sua abrangência e natureza interactiva, requerem novos métodos de trabalho colaborativos, como são os casos do projecto de identificação de processos da ACE e da Portaria de gestão de documentos do Ministério da Administração Interna (Bobone, 2007). Prevê-se que, devido a estas duas razões, haja uma expansão das actividades ligadas à coordenação nos próximos anos, tanto mais que os projectos serão desenvolvidos de forma gradual. A comunicação, a gestão do conhecimento e a monitorização das políticas de arquivo assumem-se como factores críticos de sucesso neste contexto.

Antes de realizarmos a análise de *stakeholders* e a análise *SWOT* às funções de coordenação da DGARQ, convém explicar a importância dos projectos em curso para a modernização administrativa. Estes visam, principalmente, a elaboração de instrumentos promotores da interoperabilidade semântica entre os sistemas de arquivo da ACE, nomeadamente:

- MetaInformação para a Interoperabilidade (MIP) – consiste num esquema constituído por um conjunto de 17 elementos de metainformação cujo objectivo primário é promover a interoperabilidade entre organismos ao nível da utilização, gestão e acesso a recursos informativos (Direcção-Geral de Arquivos, 2008b);
- Macroestrutura Funcional (MEF) – é um sub-elemento obrigatório do MIP (*classificação*) inserido no elemento *identificador*. É uma estrutura de classificação da informação comum a toda a ACE, em dois níveis, com base nas funções desempenhadas pelo Estado (Direcção-Geral de Arquivos, 2011a).

Estas iniciativas permitirão que todos os organismos da ACE “falem a mesma língua” quando trocam informação, facilitando a comunicação. Mas, se o MIP se encontra relativamente estabilizado, a MEF continua em processo de construção, sendo para tal indispensável identificar e caracterizar os processos de negócio da ACE como forma de elencar as funções do Estado e de delimitar as suas fronteiras. Deste modo, a MEF traduz a adopção de um novo paradigma arquivístico – a abordagem funcional – que consubstancia o esforço de adequação dos arquivos a uma administração pública aberta, em rede e em permanente mutação. Considerada mais estável, marca simultaneamente o abandono da abordagem orgânica (própria de uma administração em silos onde a comunicação é dificultada pela diversidade de sistemas de classificação) e da abordagem temática (que

permite a interoperabilidade apenas ao nível de cada ministério, o que não é satisfatório porque boa parte das trocas informacionais se fazem entre organismos de ministérios diferentes).

A necessidade de alcançar a interoperabilidade tecnológica e semântica tornou-se mais premente com a introdução das TIC na administração pública devido à intensificação e aceleração das trocas de informação. Isto foi particularmente importante para a integração de processos inter-organizacionais, pois foi necessário garantir a comunicabilidade entre aplicações informáticas e entre sistemas de arquivo⁷. A MEF procura resolver precisamente problemas dessa natureza, tendo, aliás, sido a partir da busca de interoperabilidade semântica no decorrer do desenvolvimento da plataforma para os processos de licenciamento urbano, transversais a várias entidades, que o Ministério da Cultura adjudicou a uma empresa o projecto de identificação e caracterização dos processos de negócio da ACE, iniciado no final de 2010 (Direcção-Geral de Arquivos, 2011a).

Este trabalho suportará no imediato a moldagem da versão 1.0 da MEF e do Plano de Classificação do ex-Ministério da Cultura. Posteriormente poderá ser utilizado na elaboração de portarias de gestão de documentos ministeriais e em reengenharias de processos. A metodologia do projecto em curso assenta sobretudo em sessões colaborativas, onde participam interlocutores de vários organismos ao mesmo tempo, e em sessões locais, em cada organismo, durante as quais os colaboradores chave indicam os processos de negócio da sua organização. Para além disso, a empresa responsável pelo projecto disponibiliza a informação recolhida aos intervenientes na plataforma *Fabasoft* (Direcção-Geral de Arquivos, 2011b).

O realce aqui atribuído à MEF está relacionado não só com o significado assumido por esta na comunidade arquivística mas também com o seu impacto na ACE. Para os gestores de informação arquivística, tenham ou não formação na área, a MEF vem romper com a tradicional classificação orgânica ou temática ao unificar e uniformizar num só sistema classificativo os documentos produzidos pelas macro-estruturas do Estado no âmbito das funções que lhe foram atribuídas. A harmonização de conceitos a este nível nunca havia sido

⁷ A Decisão N.º 922/2009/EC do Parlamento Europeu e do Conselho define «Interoperabilidade» como a capacidade de organizações díspares e diversas interagirem com vista à consecução de objectivos comuns com benefícios mútuos, definidos de comum acordo e implicando a partilha de informações e conhecimentos entre as organizações, no âmbito dos processos administrativos a que dão apoio, mediante o intercâmbio de dados entre os respectivos sistemas TIC. O apoio da União Europeia às iniciativas relacionadas com a interoperabilidade concretizou-se, também, através do IDABC – *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*, disponível em <http://europa.eu.int/idabc>. [Consult. de 19 de Setembro de 2011].

conseguida, ainda mais numa lógica funcional, o que obriga a rever a forma de organização da informação nos sistemas de arquivo das organizações públicas.

Quanto ao impacto na ACE, o projecto em curso está a gerar alguma interacção dos organismos com a DGARQ, pois todos eles têm interlocutores nomeados para participarem nas sessões colaborativas e para contribuírem para o projecto, o que os pode transformar em elementos chaves aquando da aplicação da MEF nas suas organizações (Unisys, 2011)⁸. O projecto, pela sua dimensão, uma vez que envolve centenas de entidades pertencentes a todos os ministérios, constitui uma boa oportunidade para a DGARQ estabelecer um elo de ligação duradouro com os organismos, algo apenas possível se os interlocutores se mantiverem alinhados, ou pelo menos a par, da dinâmica dos arquivos.

Caso a plataforma que propomos já estivesse em funcionamento, possibilitaria o armazenamento dos contactos de todos os interlocutores envolvidos, da documentação por eles disponibilizada, dos seus contributos, dos dados recolhidos nas sessões e das conclusões dos trabalhos para futura referência. A plataforma utilizada pela empresa, apesar de oferecer estas funcionalidades, não constitui uma solução duradoura, pois a sua colaboração limita-se ao actual projecto, não tendo continuidade. A DGARQ tem, efectivamente, este tipo de necessidades, tanto mais quando se antevê um movimento gradual de reformulação das práticas arquivísticas nos próximos tempos, fruto das inovações introduzidas pela MEF e pelos projectos subsequentes. Por essa mesma razão, de modo a evitar a dependência relativamente a terceiros, deve criar e gerir, directamente ou em parceria com outros organismos da administração pública, uma plataforma Web de suporte à comunicação com a ACE. Neste particular, sugere-se, como uma das opções, a adesão à Rede Comum do Conhecimento (RCC) desenvolvida pela Presidência do Conselho de Ministros e a sua adaptação às necessidades dos arquivos.

O dinamismo previsto para os próximos tempos na área da arquivística ao nível da ACE, seja pelo número de projectos a desenvolver seja pela quantidade de organismos abrangidos, impõe a adopção de novas formas de trabalho. A elaboração de planos de classificação e de tabelas de selecção de documentos (integradas em Portarias de gestão de documentos e em relatórios de massas acumuladas), bem como a sua implementação no terreno, irão despoletar necessidades informacionais nos responsáveis pelos sistemas de arquivo dos diversos organismos que terão de ser satisfeitas pela DGARQ e pelas Secretarias-

⁸Alguns dos relatórios dos vários ciclos de reuniões já concluídos, entregues pela Unisys, revelam diferentes níveis de participação nas sessões de trabalho colaborativas com os interlocutores nomeados e nas sessões de trabalho locais com os colaboradores chave. No geral, todos os organismos participam mas a maioria fá-lo de forma irregular, não estando presentes em todas as sessões.

Gerais, caso contrário, o sucesso destes projectos poderá ficar em risco. Os inquéritos realizados à ACE, já referidos neste trabalho, mostram a baixa implementação dos instrumentos de gestão de documentos, demonstrando que o actual sistema necessita de um novo impulso. Todavia, há a referir que no passado se criou um fórum de debate sobre a macro-avaliação que falhou por falta de adesão dos organismos.

A plataforma proposta é uma ferramenta de trabalho que pretende agilizar a comunicação e diminuir os custos inerentes aos contactos a distância (tempo e dinheiro gastos em telefonemas e troca de correspondência electrónica e em papel) e em reuniões (custos com deslocações, tempo despendido, espaços e equipamentos) realizados actualmente de forma esporádica para esclarecer dúvidas, fazer pontos de situação, discutir estratégias de actuação e dar ou receber formação. Pretende também ultrapassar as limitações da página Web da DGARQ, onde são disponibilizadas FAQ's e documentos referentes a projectos de uma forma estática. Finalmente, a plataforma procura aproximar os organismos da ACE e mantê-los alinhados com os projectos de uma forma flexível e com custos reduzidos.

2.1 Análise de Stakeholders

A actuação da DGARQ, enquanto órgão coordenador da política arquivística nacional, deve ser entendida no contexto de uma administração pública em rede. A necessidade de coordenação prende-se com o facto da gestão de documentos de arquivo ser uma actividade transversal a todas as organizações públicas e de haver necessidade de difundir as boas práticas, de traçar estratégias e de definir políticas que visam a melhoria da eficiência organizacional e a protecção do património arquivístico. O órgão coordenador assume, como já tivemos oportunidade de explicar, um lugar central na política nacional de arquivos. Contudo, não actua de forma isolada, havendo uma multiplicidade de *stakeholders* com interesse para o órgão coordenador e/ou com capacidade para influenciar a sua actuação:

- Tutela: enquanto patrocinador e do qual emanam políticas e linhas de actuação;
- União Europeia: enquanto financiador dos projectos;
- Autarquias: procuram apoio técnico e financeiro e são auditadas pela DGARQ;
- Organismos da ACE: procuram apoio técnico e financeiro e são auditados pela DGARQ;
- Secretarias-Gerais: enquanto coordenadores sectoriais na área dos arquivos, também procuram apoio técnico e financeiro e são auditadas pela DGARQ.
- Organismos internacionais: enquanto produtores de orientações técnicas.

- Comunidade científica e ensino: composta pelas escolas e universidades em geral, podem ser consultadas no âmbito da produção de orientações e normas técnicas;
- Comunidade arquivística: composta pelos profissionais de arquivo, associações profissionais, etc., os quais procuram informação especializada e podem ser consultados no âmbito da produção de orientações e normas técnicas e da concepção de políticas públicas, por exemplo, no Conselho Nacional de Cultura;
- Tecido empresarial: enquanto prestador de serviços de arquivo ao Estado.

Incidindo a nossa proposta de plataforma em questões relacionais, que tendem a ganhar cada vez maior importância para a DGARQ, pareceu-nos adequado realizar uma análise de *stakeholders* para perceber o contexto de actuação do órgão coordenador. A análise de *stakeholders* estabelece a correlação entre as dimensões poder e interesse dos diversos actores que interagem com a organização. A dimensão poder reflecte a capacidade de influência do *stakeholder* na organização. A dimensão interesse reflecte a importância que o *stakeholder* tem para a organização. A análise de *stakeholders* permite:

- Identificar os interesses dos *stakeholders* relativamente aos problemas que um projecto ou organismo procura ultrapassar;
- Identificar conflitos de interesse entre *stakeholders* no âmbito de um projecto ou de uma acção;
- Ajudar a identificar as relações entre *stakeholders* que podem ser construídas para viabilizar coligações de apoio;
- Ajudar a avaliar a adequação dos tipos de participação de cada um dos *stakeholders*.

Tendo isto em conta, criou-se a seguinte tabela de relevância, na qual se evidencia o grau de influência e de interesse de cada *stakeholder* relativamente à função de coordenação da DGARQ numa escala definida de 1 a 5 (1poder/interesse mínimos e 5poder/interesse máximos). A atribuição dos valores desta escala resulta da minha experiência no terreno, circunscrita a dez meses e a apenas a uma unidade orgânica, pelo que incorpora alguma subjectividade.

Quadro II.1:Tabela de relevância.

<i>Stakeholders</i>	Grau de Poder Escala 1...5	Grau de Interesse Escala 1...5
Tutela	5	4
União Europeia	3	4
Secretarias-Gerais	4	5
Organismos da ACE	3	3
Autarquias	2	3
Comunidade arquivística	2,5	4
Organismos internacionais	1,5	2
Comunidade científica	1,5	3
Tecido empresarial	1	2

A partir desta tabela construiu-se a matriz de *stakeholders*, ANEXO C, através da qual é possível traçar estratégias adequadas a cada *stakeholder*, nomeadamente: envolver, satisfazer, informar e monitorizar. Em termos gerais, verifica-se a existência de *stakeholders* com posições bastante desiguais no contexto da coordenação:

- A tutela, as Secretarias-Gerais (SG's) e, em menor grau, a União Europeia (UE) são *stakeholders* a envolver para garantir apoio às políticas e aos projectos da DGARQ. A UE financia parcialmente os projectos. A tutela decide e financia os projectos. As Secretarias-Gerais passaram a deter maior poder com o PRACE, tendo a DGARQ interesse em se articular com elas para melhorar os arquivos da ACE sem empenhar demasiados recursos da sua parte. Logo, é necessário manter um diálogo permanente com as Secretarias-Gerais de modo a garantir que não surjam conflitos e a acertar as formas de colaboração.
- Os organismos da ACE são os *stakeholder* que a DGARQ deve manter, simultaneamente, satisfeitos, informados e monitorizados e cujo envolvimento é importante para o desenvolvimento das políticas de arquivo.
- As autarquias são um *stakeholder* com pouca capacidade de influenciar a DGARQ, devido ao pouco peso político que detém, uma vez que não agem de forma concertada na área das políticas de arquivo. A DGARQ, nos últimos anos, não tem investido muito nas autarquias, pois não se denota nenhuma estratégia de intervenção nem iniciativas visíveis nesta área, com excepção de uma ou outra autarquia. Logo,

convém manter um contacto regular com as autarquias mas não é necessária uma cooperação intensiva.

- A comunidade arquivística tem um interesse elevado na área da coordenação, havendo claramente a preocupação, da parte da DGARQ, em produzir orientações e normas para esta comunidade. Todavia, o seu poder no sistema de arquivos não é elevado, pelo que a DGARQ deve mantê-la informada.
- A comunidade científica tem uma capacidade limitada de influenciar a DGARQ no âmbito da coordenação, muito embora contribua para a definição de políticas no Conselho Nacional de Cultura e para a elaboração de orientações e normas. Deste modo, é um observador atento e por vezes crítico com quem a DGARQ dialoga, mas cujo interesse se circunscreve a momentos em que há necessidade de discutir metodologias e princípios arquivísticos com vista à reorientação das políticas de arquivo.
- Com baixo poder e interesse, surgem os organismos internacionais e o tecido empresarial, cuja acção deve ser monitorizada pela DGARQ para acompanhar as tendências que vão surgindo. A difusão de normas orientadoras e de boas práticas pelos organismos internacionais tem vindo a uniformizar o trabalho dos arquivistas e a contribuir para a qualificação dos arquivos. Estar atento a esta realidade é essencial para que a DGARQ esteja sempre actualizada. Por sua vez, o tecido empresarial tem vindo a ganhar cada vez mais poder e interesse para o órgão coordenador, embora se mantenham baixos, devido ao facto de muitos os projectos serem realizados em parceria com empresas. Logo, convém manter relações ocasionais de parceria com as empresas para adoptar práticas que poderão ser aproveitados para o sector público. Importa também ir supervisionando cada vez mais a actividade dos privados para garantir a qualidade dos serviços prestados, algo que actualmente não é permitido à DGARQ.

Através da presente análise foi possível determinar que tutela, Secretarias-Gerais e organismos da ACE são os *stakeholders* mais importantes para a DGARQ no âmbito da coordenação em termos nacionais, surgindo a União Europeia como um importante financiador de projectos na área cultural como, por exemplo, os inseridos no Sistema de Modernização Administrativa (SAMA) e na Rede de Equipamentos Culturais. Ficou também evidente a necessidade de manter um diálogo permanente com as Secretarias-Gerais e com os organismos da ACE. Parece-nos, portanto, essencial, elaborar estratégias complementares às que já existem e que se têm demonstrado relativamente desiguais nos resultados, sendo mais

positivas nas Secretarias-Gerais cujo envolvimento com os organismos do seu ministério e com a DGARQ é maior (casos do Ministério das Finanças e do Ministério da Administração Interna)⁹. A plataforma procura responder a esta necessidade ao garantir uma maior proximidade. Contudo, é previsível a gestão cuidadosa na partilha de informações das Secretarias-Gerais e restantes organismos da ACE com a DGARQ, visto esta ter a competência de os auditar.

2.2 Análise SWOT

A análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) consiste na identificação dos pontos fracos e fortes da organização e na sua relação com as ameaças e oportunidades da envolvente externa. Neste contexto, é fundamental que o organismo transforme as ameaças em oportunidades, de forma atempada e planeada, retirando os benefícios daí decorrentes. A análise SWOT contribui para a identificação dos factores críticos de sucesso e para uma melhor definição da estratégia da organização.

As quatro dimensões da análise SWOT são:

- *Strengths* (pontos fortes): vantagens internas da organização em relação às outras organizações do mesmo sector de actividade;
- *Weaknesses* (pontos fracos): desvantagens internas da organização em relação às outras organizações do mesmo sector de actividade;
- *Opportunities* (oportunidades): aspectos positivos da envolvente com o potencial de fazer crescer a vantagem competitiva da organização;
- *Threats* (ameaças): aspectos negativos da envolvente com o potencial de comprometer a vantagem competitiva da organização.

Traçar estratégias ao nível da função de coordenação da DGARQ exige uma análise prévia à organização e ao meio envolvente:

- Pontos fortes: na DGARQ observa-se uma grande assimetria em termos de recursos humanos, existem, no entanto, “ilhas” que garantem a qualidade dos serviços prestados no âmbito da coordenação (Penteado e Ochôa, 2005). Outro dos pontos fortes da DGARQ é o facto de ter uma boa imagem junto da ACE, em boa parte devido ao apoio que lhes concede. Por último, a DGARQ dispõe das competências

⁹ São os que têm planos de classificação transversais e um projecto de portaria de gestão de documentos transversal.

legais de coordenação na ACE, havendo áreas, no entanto, que podem escapar ao seu controlo¹⁰.

- Pontos fracos: como pontos fracos verifica-se, em primeiro lugar, o trabalho colaborativo incipiente entre a DGARQ, as Secretarias-Gerais e a restante ACE. Aliás, apesar de constar da lei que a DGARQ é o órgão coordenador do sistema nacional de arquivos, de acordo com o Subdirector-geral de Arquivos, não existe um sistema nacional de arquivos com uma arquitectura e um funcionamento definidos, mas sim uma tentativa de coordenação da política arquivística nacional, assente, basicamente, na difusão de conteúdos técnicos e na prestação de serviços, não havendo uma tradição de trabalho colaborativo entre os diversos intervenientes¹¹. Em segundo lugar, apesar de existirem ferramentas, como o *Lync*, que ligam a DGARQ aos Arquivos Distritais e à restante administração periférica do Estado, verifica-se uma utilização débil das TIC nos processos de articulação no seio da coordenação, desaproveitando algum do potencial proporcionado por estes instrumentos, nomeadamente, ao nível da aceleração desses mesmos processos. Por último, verifica-se uma utilização parcial dos meios de comunicação disponíveis actualmente. O telefone e a correspondência em papel e em formato electrónico demonstram-se, por vezes, insuficientes ou desajustados perante as necessidades de comunicação, os tempos de resposta e o objectivo de alcançar maior eficiência.
- Oportunidades: a busca da eficiência na administração pública, a aposta na interoperabilidade¹² e a disponibilização de fundos comunitários, integrados no Quadro Comunitário de Referência Estratégica Nacional, constituem oportunidades a aproveitar pela DGARQ, nomeadamente, para a implementação de projectos transversais. Estes, ao melhorarem a gestão de documentos e ao facilitarem a comunicação contribuem para o aumento da eficiência na administração pública, que é um objectivo de primeira linha em tempos de contenção da despesa pública.

¹⁰ Nas empresas participadas e nas fundações públicas, por exemplo, a capacidade de intervenção da DGARQ é relativamente limitada de acordo com a alínea b) do n.º 3 do art.º 2º do [Decreto-Lei n.º 93/2007](#), de 29 de Março.

¹¹ Entrevista ao Senhor Subdirector-geral da DGARQ (Anexo L).

¹² O XVIII Governo apostou na interoperabilidade, nomeadamente, através da Plataforma Comum de Modernização, criada pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros. Apesar de no Programa do XIX Governo nada se referir acerca da interoperabilidade, pressupõe-se que continuará essa aposta para alcançar o Eixo 3 do Pilar 3 “Um Estado eficiente, sustentável e centrado no cidadão” do Programa Eleitoral do PPD/PSD, partido maioritário da actual coligação. Informação disponível na Internet em: http://www.quidgest.com/q_sucesso_SGPCM.asp?LT=PTG [Consult. de 19 de Setembro de 2011] e http://www.psd.pt/archive/doc/PROGRAMA_ELEITORAL_PSD_2011.pdf [Consult. de 19 de Setembro de 2011].

- Ameaças: as restrições orçamentais e normativas e os obstáculos ao ingresso de recursos humanos dificultam o desenvolvimento dos projectos no âmbito da coordenação. Para além disso, a desvalorização política e social do papel dos arquivos gera resistências à actuação da DGARQ.

A partir do relacionamento das características endógenas com as variáveis exógenas foi possível determinar que “problemas” deve a DGARQ resolver na área da coordenação. Neste caso, tornou-se evidente a necessidade de melhorar a comunicação e os processos de articulação através da utilização intensiva das TIC. A análise *SWOT*, por si só, constitui um importante instrumento de apoio à decisão, ajudando os dirigentes a traçar estratégias mais consentâneas com a realidade de modo a atingirem os objectivos da organização. Por seu lado, e tal como se explica mais adiante, o cruzamento da análise *SWOT* com os objectivos estratégicos permite alinhar as estratégias de melhoria interna da organização com os factores críticos de sucesso, aumentando, deste modo, as probabilidades de alcançar com sucesso os objectivos estratégicos.

Fig.II.2: Análise *SWOT* à função de coordenação da política arquivística nacional pela DGARQ na ACE.

		Factores Internos					
		Pontos Fracos			Pontos Fortes		
		Trabalho colaborativo incipiente	Utilização débil das TIC nos processos de articulação no seio da coordenação	Utilização parcial dos meios de comunicação	“Ilhas” de qualidade nos RH	Imagem	Competências legais de coordenação
Factores Externos	Ameaças	Restrições orçamentais e normativas	-	-	-		
		Obstáculos ao ingresso de RH	-	-		-	-
		Desvalorização política e social do papel dos arquivos	-	-	-		-
	Oportunidades	Busca da eficiência na Administração Pública	+	+	+	+	
		Aposta na interoperabilidade pelo XVIII Governo	+	+	+	+	+
		Financiamentos comunitários	+	+		+	+

O cumprimento dos objectivos estratégicos da DGARQ implica, obrigatoriamente, um aumento da interacção com os organismos da ACE. Facilitar a comunicação com as Secretarias-Gerais, aumentar a adesão dos organismos da ACE aos instrumentos de gestão de documentos e aumentar a aplicação dos Planos de Preservação Digital são factores essenciais na estratégia da DGARQ para a qualificação dos sistemas de arquivo da ACE. Atingi-los significa aumentar a eficiência dos sistemas de arquivo organizacionais, que passarão a gerir melhor a informação do que actualmente estão a fazer.

Os objectivos, os factores críticos de sucesso e os respectivos indicadores de desempenho constam do seguinte quadro.

Quadro II.2: Objectivos estratégicos de coordenação e factores críticos de sucesso.

Objectivo	Factor Crítico de Sucesso	Indicador de desempenho
Aumentar a interacção com as Secretarias-Gerais	Facilitar comunicação	N.º de debates e reuniões <i>on-line</i>
Elaboração de instrumentos de gestão de documentos (MEF, planos de classificação, tabelas de selecção)	Aumentar adesão de organismos aos instrumentos de gestão de documentos	N.º de organismos aderentes
Aplicação de planos de preservação digital (PPD)	Aumentar aplicação do instrumento	Taxa de implementação igual ou superior a 50% nos Ministérios que elaboraram PPD's

Entendemos que a plataforma, ao suportar novas formas de trabalho colaborativo, poderá ser um instrumento privilegiado para o alcance dos objectivos estratégicos da DGARQ. As conclusões a retirar da análise *SWOT* e da identificação dos factores críticos de sucesso são as seguintes:

- Por um lado, as oportunidades propiciaram a formação das condições ideais para a DGARQ assumir um maior protagonismo ao nível da política pública de arquivo, contribuindo, através da coordenação de projectos transversais para o aumento da eficiência da administração pública.
- Por outro lado, o papel coordenador da DGARQ ganhou maior expressão, conduzindo a uma preponderância das questões relacionais e à necessidade, porventura, de desenvolver competências que permitam uma melhor gestão de potenciais conflitos e uma comunicação mais permanente com os organismos. A complexidade crescente da administração pública, bem como a escassez de recursos, obrigam a uma gestão flexível das relações com os organismos da ACE de modo a captá-los e a mantê-los alinhados com as estratégias no domínio dos arquivos. Essa flexibilidade impõe, no

entanto, um esforço considerável para evitar a desconexão com os projectos de arquivo, o que poderá passar por um contacto mais regular com os organismos com recurso a novos meios de comunicação.

- Por último, assinala-se um crescimento acentuado das necessidades informacionais num contexto de administração em rede. O desenvolvimento de projectos transversais em que estão envolvidas dezenas ou mesmo centenas de organismos, cada um com a sua especificidade, leva à colocação de dúvidas em grande número e à eventualidade de prestação de apoios pontuais a vários deles ao longo das sucessivas fases dos projectos. Uma utilização mais intensiva das TIC na área da coordenação poderia responder às solicitações que vão sendo colocadas.

A comunicação é um factor de grande importância para a função coordenadora da DGARQ no sentido em que dela depende, em boa medida, o alcance dos objectivos estratégicos. O esforço da DGARQ, ao liderar projectos transversais que melhoram a gestão da informação, para tornar a administração pública mais eficiente, insere-se nos princípios do *New Public Management*. Todavia, o serviço prestado não se limita a uma mera componente técnica, requerendo competências relacionais, como a liderança e a negociação, que colocam a acção da DGARQ, enquanto órgão de coordenação, na lógica do *New Public Service*. A busca da eficiência e a participação dos organismos da ACE nos projectos transversais (tanto ao nível da gestão de documentos como, futuramente, na protecção do património), nos quais manifestam abertamente as suas posições, são objectivos compagináveis no quadro de uma nova administração pública simultaneamente eficiente e dialogante. Aliás, o serviço público prestado ao cidadão sai melhorado com a participação activa dos organismos, os quais, ao serem envolvidos nos projectos e ao verem as suas opiniões serem levadas em linha conta, se revêem no resultado final dos projectos e têm mais facilidade em aplicar os instrumentos e as orientações para a gestão de documentos.

A adopção de princípios oriundos das teorias acima referidas obriga a DGARQ a responder mais rapidamente aos organismos da ACE para que estes consigam prestar um serviço de qualidade aos cidadãos. A tolerância a custos elevados com armazenamento de documentação, a prazos de resposta longos devido à dificuldade de recuperação de informação e a erros originados pela existência de sistemas de informação incomunicáveis diminuiu consideravelmente. Deste modo, é fundamental perceber quais as disfuncionalidades e constrangimentos actuais para poderem ser definidos os requisitos da plataforma.

3. Disfuncionalidades e oportunidades de mudança

A DGARQ enfrenta, ao nível da coordenação, um conjunto variado de problemas que pode ser desagregado em três tipos: organizacionais, sistemas de informação e comunicacionais. Mas, se esses problemas produzem efeitos negativos que dificultam a acção da DGARQ e diminuem a eficiência dos organismos, constituem também oportunidades a aproveitar. Por essa mesma razão se elaborou o ANEXO D, intitulado “Problemas, impactos, soluções, barreiras e implementação dos projectos da DGARQ no âmbito da coordenação”.

Detectam-se os seguintes problemas organizacionais:

- O primeiro é a rigidez das hierarquias e o funcionamento da administração pública em silos. Como consequência, alguns organismos só aderem aos projectos com ordem expressa da respectiva tutela e geram alguma resistência à adopção de instrumentos de gestão de documentos transversais que visam a uniformização. Isto deve-se ao facto de, por vezes, disporem de instrumentos de âmbito organizacional que se ajustam inteiramente às suas necessidades, não estando dispostos a adoptar outros com facilidade. A aprovação de uma Resolução do Conselho de Ministros pelo Governo para obrigar os organismos a adoptar os instrumentos transversais de gestão de documentos poderia reforçar o apoio político aos diversos projectos.
- O segundo problema é o facto de os recursos humanos da ACE terem pouca formação em arquivística, o que aumenta a dificuldade na aplicação dos instrumentos de gestão de documentos transversais às organizações. Esta situação obriga a DGARQ e as Secretarias-Gerais a terem de prestar apoio de forma mais intensiva aos organismos. O reforço da formação pela DGARQ (que deixou de a ministrar directamente por opção da direcção), Secretarias-Gerais e Instituto Nacional de Administração (INA), nomeadamente, através da plataforma de comunicação interactiva permitiriam satisfazer as necessidades informacionais dos organismos. Todavia, as restrições financeiras poderão impedir a aquisição de formação pelos trabalhadores.
- O terceiro problema está relacionado com as limitações orçamentais e a escassez de recursos humanos. Esta circunstância conduz a uma menor disponibilidade para alocar recursos humanos e financeiros aos projectos o que levanta dificuldades na reformulação dos sistemas electrónicos de gestão de arquivo (SEGA) e em suporte analógico. A criação da plataforma de comunicação interactiva e a implementação gradual dos projectos permitem ultrapassar, parcialmente, as actuais limitações.

Ao nível dos sistemas de informação verificam-se os seguintes problemas:

- Tendencialmente, a circulação da informação em papel, ao invés da electrónica, conduz à necessidade de ter mais espaço para arquivo físico, torna a comunicação mais morosa (hoje assiste-se à duplicação de circuitos, pois, apesar de a informação fluir em formato electrónico, continua a circular em papel), facilita perdas de informação, aumenta os custos de armazenamento, tratamento e transferência de documentos e favorece o crescimento das massas documentais devido à duplicação de documentos. Como soluções propõe-se a implementação de (SEGA) pelos organismos da ACE e a criação de plataforma de comunicação interactiva pela DGARQ. Todavia, as restrições financeiras e a resistência à mudança surgem como as principais barreiras à adopção destas soluções.
- A baixa qualidade dos sistemas de arquivo, que se reflecte: na existência de sistemas de arquivo organizacionais pouco estruturados, em que os documentos estão em diversos suportes (electrónicos e analógicos) e locais de armazenamento (computadores pessoais, gabinetes, depósitos, etc.), por vezes incomunicáveis e sem grande controlo; nas más condições de armazenamento da documentação (salubridade, protecção contra incêndios e inundações, etc.); na gestão de documentos em fase activa por tempo indeterminado; na não organização da documentação em unidades arquivísticas (processo, dossier, colecção); na inexistência, desactualização ou aplicação incipiente de instrumentos de gestão de documentos como planos de classificação ou portarias de gestão de documentos. As soluções apontadas são a implementação de sistemas electrónicos de gestão de arquivo (SEGA), a elaboração e aplicação de instrumentos promotores da interoperabilidade e das boas práticas de gestão de documentos de arquivo (MEF, planos de classificação e tabelas de selecção de documentos ministeriais) e a criação de uma plataforma de comunicação interactiva pela DGARQ, Secretarias-Gerais e organismos da ACE.
- A rigidez e inadequação de alguns sistemas electrónicos de gestão de arquivo (SEGA) podem dificultar a sua adaptação aos instrumentos transversais de gestão da informação. A solução parcial passará, eventualmente, pela criação de uma plataforma de comunicação interactiva para difusão de informação sobre SEGA.

Ao nível comunicacional verificam-se os seguintes problemas:

- A divulgação no site em páginas estáticas não permite o esclarecimento de dúvidas mais específicas sobre os projectos de forma célere nem possibilita a disponibilização de conteúdos referentes aos projectos na página Web em tempo útil. A solução proposta consiste na criação de uma plataforma de comunicação pela DGARQ que facilite a interactividade entre os seus membros.
- A página Web não permite uma comunicação satisfatória com interlocutores dos organismos. Actualmente não existe a possibilidade de estabelecer diálogos interactivos com os intervenientes nos projectos, nem de enviar notícias, nem de obter estatísticas sobre a implementação de políticas de arquivo na ACE através da página Web. Quando a DGARQ ou as Secretarias-Gerais querem desenvolver ou actualizar questionários têm de recorrer a soluções externas. A solução é criar uma plataforma que permita uma comunicação interactiva.
- A comunicação com os interlocutores, através de telefone e correspondência electrónica e em papel, ao ser feita de um para um ou de um para muitos, não possibilita grande interactividade, o que obriga à realização de reuniões. A criação da plataforma possibilitaria uma comunicação a distância mais interactiva com custos mais reduzidos.
- Actualmente, já é possível comunicar em grupo através de videoconferência. Todavia, isto tem decorrido sobretudo na comunicação com os Arquivos Distritais. A criação da plataforma pretende abrir este método a toda a restante ACE e efectuar a comunicação com maior regularidade para manter os interlocutores alinhados com os projectos.
- A ausência de um repositório centralizado de informação, disponibilizada tanto pela DGARQ como pelos restantes organismos da ACE, ao não possibilitar a consulta e recuperação de informação para esclarecimento de dúvidas, conduz à perda de ligação com a área arquivística. A plataforma permitiria criar esse repositório acessível apenas aos interlocutores dos organismos e não ao público em geral como acontece actualmente através da página Web da DGARQ.

A identificação das disfuncionalidades da área da coordenação e a sua arrumação em três tipologias (organizacionais, sistemas de informação e comunicacionais) facilitam a percepção dos problemas existentes e dos impactos que têm na organização. Deste modo, é mais fácil apontar soluções e responsáveis pela sua implementação no terreno assim como identificar potenciais barreiras que dificultem ou impeçam a sua efectuação.

4. Contributos/Requisitos da plataforma

A identificação das disfunções do actual sistema constitui um contributo valioso para a próxima etapa, que consiste na definição das soluções favoráveis à superação dos problemas acima descritos. A criação da plataforma pretende adaptar a DGARQ a uma realidade mais dinâmica e exigente ao nível da coordenação. O desenvolvimento de projectos transversais, alguns deles já em curso, coloca em evidência um aumento crescente das necessidades de informação pelos vários actores envolvidos. Administrar centenas de utilizadores com diferentes perfis, gerir contactos, esclarecer dúvidas, animar grupos, divulgar eventos e notícias, difundir informação sobre os resultados das sessões de trabalho e sobre os instrumentos produzidos, apoiar a aplicação desses mesmos instrumentos nos diversos organismos e suportar o trabalho em equipa a distância resulta na transacção de consideráveis quantidades de informação. O actual sistema, seja na sua dimensão organizacional, seja comunicacional, seja ao nível dos sistemas de informação, demonstra insuficiências para as quais a plataforma proposta deve apresentar soluções. Por essa mesma razão se elaborou o quadro do ANEXO E, no qual se indicam os contributos da plataforma para a resolução de cada problema em concreto, bem como os respectivos benefícios.

5. Objectivos e áreas de intervenção

Os projectos de modernização administrativa recentemente implementados pela DGARQ, ao envolverem (quase) todos os organismos da ACE e mesmo alguns fora dela, como o Ministério Público, suscitam processos de trabalho colaborativo desenvolvidos por trabalhadores do conhecimento cuja função é, basicamente, manusear informação. Para além do mais, estes projectos, realizados em prazos relativamente apertados, caracterizam-se por mutações diárias, derivadas das múltiplas solicitações à DGARQ e das interacções desta com os interlocutores ou mesmo entre estes. As soluções propostas mais acima pretendem satisfazer as necessidades resultantes de uma realidade em constante evolução em que é necessário inserir ou actualizar permanentemente dados de utilizadores e organismos, disponibilizar documentos confidenciais, difundir informações e notícias, bem assim como disponibilizar canais de comunicação em linha acessíveis apenas para alguns utilizadores. A análise às soluções permite o seu enquadramento nas seguintes áreas de intervenção, cada uma das quais com objectivos específicos:

Quadro II.3: Objectivos e áreas de intervenção.

Área de intervenção	Objectivos
Gestão da informação	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizar a gestão da informação
Partilha e colaboração	<ul style="list-style-type: none"> • Suportar o trabalho colaborativo • Facilitar a partilha de informação e de conhecimentos
Gestão do conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar repositórios centrais de conhecimento

Fonte: Adaptado de Selma Fernandes (2010).

Tendo em conta as áreas de intervenção, os objectivos e as soluções necessárias para superar os problemas do actual sistema, a plataforma deve dispor de funcionalidades características de:

- Sistemas de colaboração (*groupware*), que permitem a comunicação em grupo em tempo real, facilitando a discussão e a troca de ideias através de salas virtuais ou de videoconferências (Cabrita, 2009);
- Sistemas de gestão de documentos, que permitem a formação de repositórios de documentos bem como a recuperação e partilha de informação (Cabrita, 2009);
- Sistemas de gestão de fluxo de trabalho (*workflow*), que permitem gerir tarefas integrantes dos processos de trabalho (Cabrita, 2009)¹³.

Cada sistema oferece diferentes funcionalidades, identificadas e descritas nos ANEXOS F e G. Algumas estão disponíveis na própria estrutura dos sistemas de *software* livre ou em módulos acrescentados à parte, respeitando, em termos gerais, o modelo de requisitos para a gestão de arquivos electrónicos Moreq 2¹⁴. No ANEXO F apresentam-se as funcionalidades da plataforma, a maioria delas disponíveis aos utilizadores.

Para além das funcionalidades da plataforma são necessárias outras, constantes do ANEXO G, orientadas para a configuração e administração do sistema e da área pessoal dos utilizadores.

A identificação dos problemas do actual sistema, realizada no Ponto 3, permitiu determinar as potenciais soluções. Fez-se agora, no Ponto 5, o enquadramento dessas soluções

¹³ Apesar de o Senhor Subdirector-geral dos Arquivos, na sua entrevista (ANEXO L), ter achado dispensável algumas funcionalidades de gestão de documentos e de gestão do fluxo de trabalho, nós continuamos a mantê-las em aberto, pois poderá no futuro haver uma maior integração de sistemas de informação que facilite o trabalho colaborativo e que exija a gestão de documentos, principalmente através de plataformas em linha.

¹⁴ O Moreq 2 tem como objectivo principal disponibilizar um instrumento capaz de apoiar, com orientações práticas, a concepção e implementação de sistemas de arquivo electrónico, em especial junto dos organismos Administração Pública, e, simultaneamente, orientar a avaliação dos sistemas já existentes. Informação disponível sobre este projecto na Internet em: <http://www.moreq2.eu/other/moreq2010-announcements> [Consult. de 19 de Setembro de 2011].

em três áreas de intervenção (Gestão da informação, Gestão dos processos de trabalho, Apoio à colaboração e partilha). Cada uma delas com objectivos muito concretos, alcançáveis através de um variado conjunto de funcionalidades características de sistemas de colaboração, de sistemas de gestão de documentos e de sistemas de gestão de fluxo de trabalho. As funcionalidades propostas, descritas pormenorizadamente de seguida sob o “chapéu” de cada uma das áreas de intervenção, destinam-se a resolver os problemas atrás identificados, facilitando a comunicação entre os organismos e permitindo os processos de trabalho colaborativo desenvolvidos através das tecnologias Web.

5.1 Gestão da informação

A produção de documentos em formato electrónico gera grandes quantidades de informação sobre as quais não existe um controlo muito eficaz. A área da Gestão da Informação aglomera um conjunto de funcionalidades, abaixo apresentadas, que permitem gerir e editar os documentos, aumentando assim o controlo sobre estes ao mesmo tempo que se facilita a sua recuperação.

- Gestão de documentos: funcionalidades de arquivo, organização e catalogação de ficheiros electrónicos dispostos hierarquicamente numa estrutura de pastas. Cada ficheiro dispõe de metadados que facilitam a pesquisa e a obtenção de relatórios. Permite também definir opções de segurança que evitem o uso impróprio dos documentos (impedem a alteração ou mesmo a leitura de documentos). Por fim, os ficheiros são indexados através de etiquetas que facilitam a recuperação da informação.
- Controlo de versões: a edição de documentos por vários colaboradores conduz à necessidade de registar todas as alterações efectuadas, indicando quem as fez e em que momento, e de manter várias versões do mesmo documento para efeitos de comparação (com indicação das alterações) e reposição de versões mais antigas.
- Permissões de acessos: o trabalho colaborativo torna mais premente o controlo sobre quem pode ou não aceder aos documentos e sobre o que cada indivíduo pode ou não fazer a cada documento. Esta funcionalidade permite assim estabelecer perfis com permissões ajustadas a cada colaborador.
- Sistema de notificações: esta funcionalidade permite que cada colaborador defina regras para receber notificações através de *emails* ou de *RSS feeds*. Alterações ao conteúdo dos documentos, à hierarquia de pastas ou a inclusão de novos documentos podem originar notificações se os colaboradores o definirem, podendo também

determinar de quanto em quanto tempo estas devem ser recebidas e que informações devem fornecer.

- Modelos de conteúdos: possibilita a produção de modelos de documentos com estruturas e formatações pré-definidas.
- Motor de pesquisa: esta funcionalidade permite realizar pesquisas à informação armazenada na plataforma recuperando ficheiros através da configuração de filtros de pesquisa avançada ao seu conteúdo e à sua metainformação.

5.2 Gestão dos processos de trabalho

Esta área aglomera funcionalidades de gestão e controlo das actividades integrantes dos processos de trabalho, permitindo, por um lado, determinar “quem faz o quê, quando e de que maneira”, e, por outro lado, controlar a evolução e execução das tarefas de forma completamente automática. As funcionalidades propostas são as seguintes:

- Configuração de processos de trabalho: funcionalidade que permite configurar as várias etapas dos fluxos de trabalho através do encaminhamento do processo para o colaborador responsável por cada tarefa.
- Perfis de utilizadores: possibilidade de associar perfis de colaboradores às várias tarefas inseridas num processo de trabalho, de acordo com o tipo de intervenção de cada colaborador.
- Sistema de notificações: permite configurar regras de envio automático de notificações para os colaboradores tomarem conhecimento de eventos e de alertas para intervirem nos processos de trabalho através de *emails* e de *RSS feeds*.

5.3 Apoio à colaboração e partilha

Esta área aglomera funcionalidades de apoio à colaboração e partilha de informação e conhecimento ao permitir a troca de ideias assim como a criação, a transmissão, a organização e a recuperação da informação. As funcionalidades propostas são as seguintes:

- Gestor de tarefas: esta funcionalidade permite criar tarefas, atribuí-las aos colaboradores e integrá-las com contactos, emails, calendários e documentos. Essa integração deve possibilitar também a pesquisa e recuperação de informação e o envio de notificações e alertas.
- Calendário partilhado: possibilita marcar e gerir eventos, reuniões, tarefas que envolvam colaboradores. Esta funcionalidade deve permitir a associação entre o que

está calendarizado e contactos, emails e documentos. Essa integração deve possibilitar também a pesquisa e recuperação de informação e o envio de notificações e alertas.

- **Gestão de contactos:** possibilita a criação de ficheiros de contactos e a sua organização em categorias e grupos, bem como possibilitar a pesquisa e o envio de notificações e alertas.
- **Salas de gestão do conhecimento:** permite armazenar a informação em repositórios de documentos, organizados em estruturas hierarquizadas. Esta funcionalidade possibilita a disponibilização permanente de informação útil aos colaboradores, que a podem utilizar nos seus processos de trabalho.
- **Salas colaborativas:** possibilitam a discussão de ideias e o esclarecimento de dúvidas de forma imediata e em grupo, evitando reuniões presenciais. Fornece também um histórico das informações trocadas.
- **Comentários:** permite aos colaboradores comentarem conteúdos do sistema sem os alterar, veiculando opiniões sobre os mesmos.
- **RSS feeds:** possibilita o envio de notícias para os colaboradores, difundindo eventos e informações actualizadas sobre a temática arquivística.
- **Directório de links:** permite a criação de um repositório de hiperligações para acesso a informações sobre a temática arquivística, nomeadamente, possibilitando acesso ao Portal Português de Arquivos e facultando dados e ligações de instituições que não integram a Rede Portuguesa de Arquivos.
- **Questionários e sondagens:** possibilita a produção de inquéritos e sondagens e a sua submissão aos colaboradores registados no sistema. As estatísticas são especialmente úteis no apoio à concepção de políticas públicas de arquivo.

Descritas as funcionalidades da plataforma, passa-se à descrição das funcionalidades de suporte à administração da plataforma, sem as quais a plataforma não funcionaria.

5.4 Administração da plataforma

Esta área aglomera funcionalidades que permitem ao administrador proceder a configurações e parametrizações da plataforma e aos utilizadores formatar a sua área pessoal de acordo com as suas permissões e gostos pessoais. Para além disso, facultam informação estatística sobre a actividade dos utilizadores na plataforma (tarefas executadas, conteúdos consultados, funcionalidades utilizadas) e das tarefas automatizadas (cópias de segurança, *RSS feeds*).

A área de administração subdivide-se nas funcionalidades relativas ao sistema e nas funcionalidades relativas ao utilizador, acessíveis através da inserção de um *username* e de

uma *password* no módulo de *login*, a que estão associadas determinadas permissões de utilização. Assim, na administração do sistema temos as seguintes funcionalidades:

- **Gestão da plataforma:** possibilita a configuração das funcionalidades e características relacionadas com segurança, acesso, idioma, localização, entre outros.
- **Cópias da segurança:** possibilita a realização de cópias de segurança de todos os dados existentes no sistema, de modo a evitar perdas em caso de quebras.
- **Gestão de utilizadores:** permite gerir grupos de utilizadores e hierarquias e configurar perfis de utilizadores com permissões diferenciadas.
- **Estatísticas:** possibilita o acesso a estatísticas detalhadas relativas à utilização das funcionalidades e conteúdos da plataforma.

Todavia, por razões práticas, o natural é existirem vários administradores da plataforma, cada um com permissões adequadas ao seu perfil de administrador. No quadro seguinte é possível identificar os três tipos de administrador a criar para esta plataforma e quais as permissões a atribuir a cada tipo. Para a gestão de projectos, de salas de discussão e envio de notícias dos vários organismos serão nomeados *gestores* com permissões para criar, editar, apagar conteúdo e secções/categorias. Para além destes, cada membro da Comissão Executiva terá um *Administrador*, que tem algumas limitações, nomeadamente, ao nível da configuração global do sistema e da conta do *Super Administrador*. Finalmente, a Comissão Executiva nomeia um *Super Administrador* que tem permissões para fazer tudo sem quaisquer limitações.

Quadro II.4: Tipos de administradores do sistema

Tipo	Permissões	Limitações
<i>Gestor</i>	Pode criar, editar, apagar conteúdo e secções/categorias	Apenas tem acesso a gestão de conteúdo e media.
<i>Administrador</i>	Tudo	Não pode instalar <i>templates</i> nem ficheiros de linguagem. Não pode eliminar nem configurar a conta do <i>super administrador</i> . Não tem acesso a configuração global nem as informações de sistema. Não tem acesso ao componente <i>mass mail</i>
<i>Super Administrador</i>	Tudo	Nenhuma

Fonte: Adaptado de Hugo Soares (s.d.).

Quanto aos utilizadores, têm à sua disposição uma área pessoal onde podem gerir as informações pessoais e configurar opções e preferências de utilização da plataforma. Mas, tal como acontece com os administradores, existem também vários tipos de utilizadores, com perfis diferentes. O quadro seguinte indica quais as permissões e limitações dos vários tipos de utilizadores cuja atribuição é solicitada pelos próprios organismos.

Quadro II.5: Tipos de utilizadores

Tipo	Permissões	Limitações	Especial
<i>Anónimo</i>	Pode ver a informação do tipo <i>pública</i> . Pode registar-se.	Só tem acesso as áreas que não são para utilizadores registados.	NÃO
<i>Registado</i>	Tem acesso à informação do tipo <i>registada e pública</i>	Não tem acesso a informação do tipo <i>especial</i> . Não pode adicionar nem editar conteúdo.	NÃO
<i>Autor</i>	Tem acesso à informação <i>registada, especial e pública</i> . Pode criar e editar conteúdo.	Só pode editar os registos criados pelo próprio. Novo conteúdo sujeito a aprovação e publicação por alguém da área de administração.	SIM
<i>Editor</i>	É basicamente um <i>Autor</i> com permissões para editar os registos.		SIM
<i>Publisher</i>	É um <i>Editor</i> com a possibilidade de fazer publicação de registos.		SIM

Fonte: Adaptado de Hugo Soares (s.d.).

Depois de se terem identificado os problemas a resolver e de se ter fixado as funcionalidades da plataforma e de administração que os resolvem, é necessário indicar que tipo de tecnologias utilizar para implementar o projecto, criar um plano de implementação e de gestão da mudança e definir qual o modelo de governação da plataforma. Assim, antes de avançar para a escolha do tipo de *software* a utilizar fixou-se, com clareza, o que se pretendia que a plataforma fizesse. De seguida explica-se a opção pelos sistemas *open source software*, tidos como os mais indicados para o projecto agora proposto.

6. Sistemas de informação de *open source software*

A necessidade de controlar ou mesmo de reduzir a despesa pública impõe a opção por *open source software*. A adopção destas tecnologias prende-se com o facto de permitirem obter um resultado semelhante ao alcançado com *software* proprietário mas a custos mais baixos e com a garantia de maior flexibilidade, escalabilidade e adaptabilidade ao longo do tempo. Isto é tanto mais importante quando, por um lado, se vive um momento de crise económica em que o Estado se vê obrigado a reduzir drasticamente a despesa, e, por outro lado, quando se perspectiva a adequação da plataforma às necessidades específicas de cada um dos sectores aderentes à rede e o seu crescimento sustentado ao longo do tempo. Esta circunstância leva-nos a admitir que os *softwares* livres se afiguram como a melhor solução para a implementação do sistema proposto, uma vez que, ao garantirem o acesso ao código-fonte, permitem a sua utilização sem restrições para qualquer fim e a sua adaptação às necessidades específicas do projecto. Todavia, face à existência de vários *softwares* livres, há que definir um conjunto de critérios para proceder à escolha daquele que melhor possa responder às necessidades do presente projecto, nomeadamente:

- Dimensão da comunidade (número e importância dos utilizadores, contribuintes e apoiantes);
- Dinamismo da comunidade (periodicidade na produção e actualização de *softwares* e da resolução de problemas reportados);
- Instrumentos de apoio à utilização do *software*, seja em termos de informação disponível seja no esclarecimento interactivo de dúvidas.

A escolha do *software* é crítica para o sucesso da plataforma. Todavia, a aposta em *software* livre não significa que não possam ocorrer problemas subsequentes. Assim, se por um lado é gratuito, flexível, interoperável e escalável, por outro lado, pode suscitar resistência nos utilizadores habituados aos *softwares* proprietários, pode ser mais vulnerável em termos de segurança e carece, por vezes, de apoio técnico especializado em tempo útil. De qualquer modo, a expansão da Internet e do número de utilizadores, contribuintes e empresas ligadas ao *software* livre bem como um apoio mais forte dos poderes públicos poderão, gradualmente, garantir maior fiabilidade a este tipo de tecnologias.

Tanto a União Europeia como Portugal têm vindo a divulgar e a apoiar o *software* livre. Ao nível europeu, após a realização do congresso *Open Source Software in EU public administrations*, lançou-se o plano de acção *eEurope 2005*, no qual se defende abertamente a utilização do *software* livre pelas instituições europeias e pelas nacionais. Portugal tem também avançado nesta área, nomeadamente, através da aprovação de legislação como a

Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2002, de 31 de Janeiro, da Resolução da Assembleia da República n.º 66/2004, de 26 de Maio, que têm em vista a disseminação do *software* livre pela administração pública portuguesa.

A DGARQ tem já experiência na utilização de *software* livre. Actualmente, a sua Intranet é em *Joomla*, estando acessível para os Serviços Centrais, para o Arquivo Nacional da Torre do Tombo, para o Arquivo Português de Fotografia e para os Arquivos Distritais espalhados pelo país. A criação de uma plataforma *Joomla*, ou mesmo em *Alfresco* (tendo em conta as funcionalidades propostas), não constituiria uma novidade porque existem alguns trabalhadores da DGARQ que conhecem estes *softwares*. Todavia, a dimensão do projecto requereria a disponibilização de mais meios à medida que o número de entidades aderentes fosse aumentando.

7. Plano de implementação e gestão da mudança.

Santos (2004:42) refere que a “adopção de inovação é um processo muito complexo que não é fácil de explicar”, chamando a atenção para o facto da maioria dos projectos de inovação falhar, especialmente na implementação de TIC, em que a taxa de sucesso ronda os 20%. Este alerta demonstra a importância que o planeamento reveste. Sem um plano estruturado, as hipóteses de sucesso na implementação de sistemas de informação são reduzidas, podendo, mesmo com ele, haver desvirtuação dos objectivos iniciais em qualquer momento. Como forma de implementar a plataforma propõe-se um plano em várias fases de forma a controlar e calendarizar as acções a realizar e os recursos a afectar, como consta dos ANEXOS H e I. Assim, o projecto divide-se em quatro fases (Concepção, Implementação, Monitorização e Avaliação) concretizadas em 16 acções com a duração de 82,5 dias, estando-lhe associado um custo de 4 950 euros (contando com os salários). Os recursos humanos a afectar ao projecto são dois técnicos superiores e um técnico especialista de informática, em apenas 20% do seu tempo de trabalho diário, o que perfaz um custo médio de 60 euros por dia. Quanto ao *software*, propõe-se que se opte por um gratuito. Todavia, após a implementação da plataforma é necessário afectar um técnico superior, em 20% do seu tempo, com competências para administrar e dinamizar a plataforma. Para além disso serão necessárias actualizações e desenvolvimentos posteriores, realizados por pessoal de informática. Daí a importância de haver repartição de custos entre os aderentes à plataforma, que deveriam pagar uma contribuição anual de forma a suportar as despesas de manutenção e melhoria do sistema.

Nos tempos que correm a mudança é omnipresente, e as organizações vistas como estando em confronto continuado com ambientes económicos, tecnológicos, sociais, políticos, e culturais em permanente mudança (Stacey, 1998:29). Por essa razão se esfumam as organizações reactivas, que dão lugar a organizações pró-activas e criativas em que a aprendizagem se assume como um fenómeno contínuo (Ribeiro, 2004:215-218). Nestas, a conversão de conhecimento tácito em explícito decorre em ciclos sucessivos de descristalização e cristalização com o objectivo de provocar, acompanhar e suportar a mudança (Ribeiro, 2004:335-338). Por vezes a mudança desperta aversão nas pessoas, principalmente pelo medo de não ser capaz de a acompanhar e/ou de perder o lugar. Depende, portanto, mais da psicologia (na complexa relação entre o Eu e a organização) do que propriamente da capacidade técnica. A preponderância dos factores emocionais, conjugada com a complexidade técnica de um processo desta natureza, levou alguns teóricos a identificar os factores que mais contribuem para o sucesso da mudança quando esta envolve a implementação de TIC (Santos, 2004:46-47). Na generalidade são:

- Determinação das necessidades do utilizador;
- Criação de uma equipa com um (*champion*) comprometido com o projecto;
- Facilidade de utilização dos sistemas;
- Compromisso do utilizador com o projecto;
- Suporte da gestão de topo;
- Clareza dos objectivos;
- Formação;
- Aprendizagem informal;
- Qualidade de informação e serviços;
- Satisfação percebida;
- Qualidade do sistema.

Todos estes factores se afiguram essenciais para o sucesso de qualquer processo de mudança, sendo que, alguns deles, como o suporte da gestão de topo, a orientação para as necessidades do utilizador, a formação e a existência de um *champion* comprometido com o projecto se assumem como os mais críticos. Para além disso, não deve ser esquecida a influência da cultura organizacional nestes processos. A adopção de estilos de liderança mais participativa e aberta, ao promover a autonomia dos colaboradores, cujos contributos são levados em linha de conta, pode diminuir a resistência à mudança.

Neste sentido, propomos um plano específico para a gestão da mudança no âmbito da implementação deste projecto. Por um lado, parece indispensável a participação da gestão de topo, das chefias intermédias e dos colaboradores em acções de *brainstorming*, *workshops* e formações. Através destas será possível perceber quais as necessidades a satisfazer bem como as dificuldades a enfrentar pelos gestores do processo e pelos colaboradores. Por outro lado, é determinante a constituição de uma equipa técnica (composta por dois técnicos superiores e um técnico de informática) responsável pelo desenvolvimento da plataforma, pela sua instalação, pela formação e apoio aos utilizadores. A equipa será dirigida por um gestor de projecto (*champion*), a quem competirá alocar os recursos, gerir a equipa, adequar as estratégias de implementação aos condicionalismos que vão surgindo ao longo do projecto e avaliar os resultados.

8. Modelo de governação da plataforma

Sugere-se um modelo de governação para a plataforma semelhante ao que está implementado para a Macroestrutura Funcional (MEF) (ver ANEXO J) (Direcção-Geral de Arquivos, 2008c). O objectivo é envolver e responsabilizar os organismos aderentes, que poderão expressar os seus pontos de vista em dois órgãos: Comissão Executiva e Conselho de Aderentes.

Quadro II.6: Modelo de governação da plataforma da Rede de Arquivos da ACE (RAACE)¹⁵.

Órgão	Membros	Competências	Funcionamento
Comissão Executiva	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes permanentes: - DGARQ; - SGPCM; - CEGER; - DGAEP; - INA; - AMA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Captação de recursos; • Construção da plataforma; • Administração da plataforma; • Dinamização da plataforma. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões trimestrais.
	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes rotativos: - Secretaria-Geral; - Secretaria-Geral. 		
Conselho de Aderentes	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarias-Gerais; • Direcções-Gerais; • Institutos; • Agências. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eleição dos membros rotativos da Comissão Executiva para mandato anual; • Dinamização da plataforma a nível ministerial; • Elaboração de propostas para submissão à Comissão Executiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões anuais de âmbito ministerial.

8.1 Comissão Executiva

A Comissão Executiva da Rede de Arquivos da ACE deve ser constituída por representantes permanentes e rotativos das entidades envolvidas no processo de construção e aplicação destas ferramentas. Os membros permanentes seriam:

1. A DGARQ enquanto órgão coordenador da política arquivística nacional.
2. A Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros porque cabe ao respectivo ministro a coordenação interministerial dos diversos departamentos governamentais.
3. O CEGER por ter competências ao nível da gestão da rede informática do Governo, o que pode constituir um auxílio no que respeita à construção e gestão da plataforma.

¹⁵ Este modelo foi concebido antes da publicação do Relatório Final do PREMAC.

4. A Agência para a Modernização Administrativa por ser o organismo responsável pelas iniciativas de modernização da administração pública.
5. A Direcção-Geral da Administração e Emprego Público por ter uma acção transversal a toda a administração pública, intervindo especialmente na área dos recursos humanos.
6. O Instituto Nacional de Administração por ter uma acção transversal a toda a administração pública, intervindo especialmente na área da formação dos recursos humanos e na difusão das boas práticas.

Para além dos membros permanentes sugere-se a presença de outros dois membros rotativos (obrigatoriamente Secretarias-Gerais) eleitos em mandatos anuais pelo Conselho de Aderentes. As funções desta comissão são, essencialmente, captar recursos para posteriormente construir, administrar e dinamizar a plataforma. Ficarão assim responsáveis pela gestão dos acessos à plataforma e pela definição dos perfis de utilizadores, assim como pela gestão de incidentes e pela actualização das aplicações, entre outras funções de administração. No que respeita à dinamização, irão, nomeadamente, colocar conteúdos e notícias e mediar debates. A Comissão Executiva reúne trimestralmente, podendo ser convocada extraordinariamente pela DGARQ, enquanto entidade de coordenação, sempre que se justifique. A Comissão Executiva interage como ACE, de preferência, por intermédio das Secretarias-Gerais, pois é a elas que, na opinião da DGARQ, compete a coordenação geral da gestão de documentos nos organismos de cada ministério.

8.2 Conselho de Aderentes

O Conselho de Aderentes deve ser constituído por todos os organismos da ACE (Secretarias-Gerais, Direcções-Gerais, Institutos, Agências) que queiram aderir. Este órgão é coordenado no âmbito de cada ministério pelas Secretarias-Gerais, a quem compete dinamizar a plataforma a nível ministerial e encaminhar as propostas decorrentes das reuniões anuais que organizam no âmbito dos respectivos ministérios para a Comissão Executiva. As Secretarias-Gerais, tal como previsto no actual modelo de arquivos da ACE, devem também aqui funcionar como interlocutor/facilitador entre a Comissão Executiva e as organizações do seu ministério. No ANEXO K consta o regulamento de funcionamento desta estrutura de gestão.

É no Capítulo II que se apresenta uma solução para uma necessidade sentida na administração pública. O Trabalho de Projecto reúne, deste modo, a componente prática à teórica do Capítulo I, dando um forte pendor utilitarista ao Mestrado em Administração Pública.

No início do presente capítulo começou-se por explicar as transformações das organizações, cuja evolução aponta para estruturas cada vez mais horizontalizadas e cooperantes, razão pela qual é plausível que os ambientes de trabalho colaborativos nas organizações públicas tendam a ser mais adoptados. De seguida fez-se uma caracterização do contexto actual da função coordenadora da Direcção-Geral de Arquivos (DGARQ), explicando-se os projectos em desenvolvimento e quais as necessidades que despoletam. Nesta senda, realizou-se uma Análise de *Stakeholders*, através da qual foi possível perceber qual a estratégia a seguir com cada interveniente (envolver, satisfazer, informar, monitorizar) e uma Análise *SWOT*, que permitiu compreender o que há a melhorar para atingir os objectivos estratégicos da DGARQ na área da coordenação. Posteriormente, fez-se a identificação dos problemas existentes e das funcionalidades da plataforma que os resolverão, propondo-se também que, no quadro actual, se opte por sistemas de informação *open source software* para o desenvolvimento e manutenção da plataforma. Traçou-se depois o plano de implementação e de gestão da mudança e, por último, propôs-se o modelo de governação da plataforma.

As diversas fases da metodologia utilizada podem ser resumidas da seguinte forma: contextualização da função de coordenação; identificação dos problemas; proposta das soluções; implementação e governação da plataforma. Estas fases encerram um ciclo que visa a resolução dos problemas actualmente existentes através da implementação de uma plataforma que facilite a comunicação entre os organismos da ACE. No capítulo seguinte são enunciados os resultados esperados do modelo a implementar, análise sem a qual não é possível determinar o custo/benefício desta solução, e sugeridos alguns desenvolvimentos futuros.

CAPÍTULO III – MODERNIZAÇÃO DA REDE DE ARQUIVOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO (RAACE)

A necessidade de instituir um sistema nacional de arquivos será um passo importante para melhor desenvolver a política arquivística nacional. A ausência de um “sistema”, com uma arquitectura e regras de funcionamento próprias, como frisou o Senhor Subdirector-geral dos Arquivos na sua entrevista (Anexo L), tem limitado o papel da DGARQ que, como decorre da sua lei orgânica, concentra os seus esforços na coordenação da política arquivística nacional. O presente trabalho não foge a essa problemática mas foca-se, sobretudo, em arranjar uma solução que funcione no quadro actual e em novas realidades que surjam no futuro. O projecto de modernização apresentado circunscreve-se também apenas a uma parte da administração pública, de modo a facilitar a sua implementação, destinando-se à criação de uma Rede de Arquivos na Administração Central do Estado (RAACE).

Todavia, apesar de não haver um sistema de arquivos, a DGARQ coordena políticas arquivísticas num universo de organizações bastante vasto e eclético. A coordenação poderá, em alguns casos, ser entendida mais como uma forma de cooperação inter-organizacional do que como coordenação propriamente dita. Deste modo, tendo em conta o tipo de projectos actualmente desenvolvidos pela DGARQ, é notório um funcionamento cada vez mais em rede, embora com limitações claras ao nível da execução de trabalho colaborativo, bastante incipiente. Logo, a proposta de plataforma para comunicação em rede na ACE, desenvolvida neste trabalho, poderá representar um ponto de viragem ao nível da área da coordenação, que passará a funcionar com base em tecnologias colaborativas, se as entidades e seus colaboradores aderirem. A partilha e gestão do conhecimento, o trabalho colaborativo em rede e a gestão de informação na área dos arquivos passarão a ser possíveis a partir de uma única ferramenta disponível através da Internet.

No presente capítulo indicar-se-ão os resultados a esperar da implementação da plataforma de comunicação em rede através de uma análise custo/benefício. Esta, apesar de pouco objectiva, poderá servir de suporte à decisão, assinalando-se custos de difícil contabilização, relacionados com a resistência à mudança, que serão determinantes para o sucesso do projecto caso se avance para a sua implementação. Será também analisado o contributo deste projecto para a modernização da administração pública, identificando-se posteriormente quais os possíveis desenvolvimentos futuros a realizar nesta plataforma.

1. Resultados esperados do modelo a implementar

1.1 Análise custo/benefício

A realização de uma análise custo/benefício, apesar de genérica e de imprecisa, uma vez que não é possível determinar com rigor os custos e os benefícios da implementação deste projecto, constitui um importante instrumento de apoio à decisão e uma ferramenta útil na construção de cenários futuros. A discriminação dos custos e dos benefícios terá maior granularidade e objectividade nuns casos do que noutros, pois actualmente também não existem dados trabalhados que nos permitam estabelecer comparações futuras (ANEXO L). De seguida são enunciados os custos e os benefícios da plataforma a implementar.

1.1.1 Custos

Os custos estão relacionados, principalmente, com a concepção e a implementação do projecto. Em termos financeiros, tal como já referido anteriormente, os custos ascendem a 4950 euros. Existem, no entanto, custos inerentes às paragens imprevistas e atrasos, assim como resultantes da formação e da resistência à mudança, que são apenas referidos porque a sua contabilização é extremamente difícil. Relativamente aos custos da prestação de apoio técnico e manutenção e da produção de conteúdos aqui referidos, entende-se que, apesar de ocorrerem quando a plataforma já estiver em funcionamento e de obedecerem a uma lógica de médio/longo prazo, também devem ser indicados neste trabalho. Isto porque podem vir a ser significativos ao longo do tempo. Os custos a ter em conta são:

- Custo do tempo despendido no planeamento do projecto e levantamento das necessidades;
- Custo do desenvolvimento e adaptação da aplicação;
- Custos da produção de conteúdos;
- Custo da diminuição da eficiência e das paragens imprevistas resultantes da instalação da aplicação;
- Custos devido a atrasos na implementação da aplicação;
- Custos de apoio aos utilizadores (*helpdesk*, elaboração de manuais de utilizador, criação de módulo de ajuda);
- Custos de apoio técnico e manutenção;
- Custos intangíveis com os recursos humanos (resistência a mudança, quebra da coesão organizacional).

Da enumeração de custos deve sobressair a questão da resistência à mudança, determinante em qualquer processo que vise alterar hábitos instituídos numa organização. Isso é especialmente crítico quando se trata da adopção de novas tecnologias, o que implica mudanças nos processos organizacionais, às quais os colaboradores são geralmente avessos. As altas taxas de insucesso em projectos de implementação de TIC revelam a necessidade de encarar este tipo de processos sob várias perspectivas em simultâneo. Articular aspectos culturais, comportamentais, tecnológicos e processuais é uma equação difícil, principalmente num contexto, segundo Francisco Barbedo, em que persiste uma “cultura organizacional fechada, falta de prática e desconfiança na utilização de novas plataformas” (Anexo L). Logo, de acordo como Subdirector-geral dos Arquivos, sem se saber “se a Administração Pública está mais aberta a este tipo de soluções é inútil avançar para elas” (Anexo L). Todavia, julgamos que é fundamental fazer experiências nesse sentido, alargando-as de forma incremental, pois só assim se quebrarão as resistências.

De referir ainda o facto de a plataforma ser desenvolvida em *software* livre e por técnicos da casa, o que possibilita a realização do projecto com custos relativamente modestos. Todavia, o armazenamento dos dados, seja nos servidores de um organismo público aderente seja numa empresa que preste um serviço dessa natureza, resultará em custos permanentes que deverão ser tidos em conta.

1.1.2 Benefícios

Em relação aos benefícios esperados é praticamente impossível, neste momento, obter dados quantitativos que permitam, por exemplo, elaborar estimativas da poupança efectiva, em termos financeiros, que resultará da implementação da plataforma. Seria possível efectuar uma comparação, embora grosseira, com a situação actual caso os dados fossem trabalhados. Mesmo assim, poderia verificar-se um agravamento de custos que poderia de ser explicado pelo aumento previsível das interacções entre organismos. Logo, a comparação não poderia assentar unicamente nos custos financeiros mas também, por exemplo, no número de esclarecimentos efectuados, no número de projectos apoiados e na quantidade de inquéritos estatísticos realizados. Só assim se poderia compreender se a eficiência aumentou ou diminuiu. De qualquer modo, podemos esperar os seguintes benefícios gerais:

- Vantagens ambientais com redução da impressão e circulação de papel;
- Vantagens financeiras com redução de gastos em papel, telefonemas, correspondência e deslocações;
- Aumento da rapidez e eficiência da comunicação;

- Centralização da informação (conteúdos e contactos);
- Aumento da disponibilidade e fiabilidade da informação;
- Aumento da recolha e partilha da informação;
- Notificação automática dos procedimentos;
- Aumento da capacidade de armazenamento;
- Agilização dos processos;
- Diminuição do tempo de pesquisa e recuperação da informação;
- Garantia da segurança e confidencialidade no acesso à informação;
- Utilização mais eficiente dos recursos;
- Aumento da transparência;
- Difusão das boas práticas de gestão de documentos pela ACE.

Mas, para além destes benefícios gerais, podem ser assinalados outros mais específicos em cada uma das áreas de intervenção.

1.1.2.1 Gestão da informação

Gerir informação é uma actividade diária de qualquer organização, sendo que se assiste a um crescimento “galopante” da informação electrónica. Logo, é fundamental garantir que a plataforma permite uma gestão da informação pessoal e das várias equipas através de métodos simples e intuitivos, caso contrário não serão alcançados os ganhos de eficiência pretendidos.

A plataforma facilitará a organização da informação num repositório de pastas através de uma estrutura hierárquica semelhante à utilizada nos sistemas tradicionais de arquivo em papel. Aquando do arquivamento de documentos electrónicos ser-lhes-ão também colocadas etiquetas que facilitem a sua rápida recuperação através de pesquisas simples ou avançadas. A recuperação ficará assim assegurada por duas vias: pela classificação e pela etiquetagem. Para além disso, o registo de um histórico detalhado de todas as alterações efectuadas em documentos permitirá o controlo das versões ao mesmo tempo que possibilita o trabalho de vários colaboradores em simultâneo. Os “tempos mortos” serão reduzidos em consequência do envio automático de notificações de acções e a criação de documentos será mais rápida devido à existência de modelos de conteúdos pré-definidos. Finalmente, haverá um aumento da segurança no que respeita ao acesso e utilização da informação.

1.1.2.2 Gestão dos processos de trabalho

Actualmente, ao nível interno, a DGARQ dispõe de uma aplicação de gestão documental e de *workflow* que gere a documentação recebida, produzida e expedida, disponibiliza modelos de

documentos e faz o encaminhamento das diferentes tarefas. Todavia, não se assiste a esta situação quando os processos de trabalho extravasam a organização. Assim, a troca de informações e a execução de tarefas entre a DGARQ e outros organismos da ACE são realizadas através de correio electrónico, de correspondência em papel, de reuniões, de videoconferência e de telefonemas. As consequências mais visíveis são a existência de um certo desfasamento temporal entre cada actor envolvido, bem como, por vezes, os custos e as dificuldades técnicas inerentes a cada interacção.

A plataforma proposta fará a gestão de processos de trabalho, permitindo efectuar a configuração das fases e tarefas de um fluxo de trabalho e a atribuição de perfis de utilizadores às tarefas dos fluxos de trabalho. Estas funcionalidades farão com que cada actor saiba em que fase está o processo, com quem, o que deverá ser feito e em quanto tempo. Para além disso, haverá uma funcionalidade de envio automático de notificações, via *email* e/ou *RSS feeds*, a informar cada actor de que tem uma nova tarefa e do prazo para a cumprir. Será também produzida informação de monitorização dos processos de trabalho, o que constitui um importante instrumento de controlo da execução das tarefas e/ou projectos e de suporte à avaliação do desempenho.

Estas funcionalidades, que acabam por impor prazos e responsabilidades aos colaboradores num ambiente de grande transparência, aliadas ao facto de se poder aceder em qualquer lugar e a qualquer hora à plataforma, irá imprimir maior celeridade aos procedimentos e oferecer maior liberdade de utilização aos colaboradores que, com o objectivo de não haver perdas de tempo, são notificados sempre que surja uma nova tarefa. Se estas funcionalidades, articuladas com os SEGA, forem adoptadas e utilizadas, a plataforma proporcionará um aumento significativo da eficiência nos processos partilhados e da produtividade dos colaboradores.

1.1.2.3 Gestão do conhecimento

O aumento dos projectos relacionados com gestão de documentos na ACE é previsível, o que conduzirá a necessidades crescentes, por parte dos responsáveis pelos sistemas de arquivo dos vários organismos, de verem esclarecidas as suas dúvidas e de acederem a conteúdos que apoiem a gestão corrente de documentos e a implementação de projectos nesta área. Presentemente, a DGARQ está apostada em criar uma macroestrutura funcional, assim como planos de classificação sectoriais. Paulatinamente, vão ser publicadas mais Portarias de gestão de documentos de âmbito ministerial. Logo, estão criadas as condições ideais para uma

intensificação global dos contactos entre os organismos da ACE, as Secretarias-Gerais (seus interlocutores ministeriais) e a DGARQ.

As funcionalidades propostas visam aproximar os colaboradores, que assim poderão trocar ideias e gerir tarefas, eventos e listas de contactos. As salas de discussão em grupo irão facilitar a troca de informações de forma imediata e em simultâneo para todos os colaboradores com permissões para participar em cada sala. Do mesmo modo, a possibilidade de comentar conteúdos existentes no sistema estimula a crítica e a exposição de opiniões diversas. A criação de um repositório de hiperligações a sítios de interesse na área arquivística evita a dispersão dos colaboradores em pesquisas infrutíferas na Internet. Já a criação do repositório colaborativo de documentos em que cada colaborador pode inserir, alterar e consultar documentos (de acordo com as suas permissões), é de grande importância por garantir um manancial de conhecimento essencial para evitar perdas quando saem colaboradores dos projectos ou das organizações ou quando chegam novos colaboradores, que assim levam menos tempo a adaptar-se.

A alimentação automática de notícias de fontes externas e a realização de inquéritos, sondagens de opinião e levantamento de necessidades junto dos utilizadores são funcionalidades que atingem vários objectivos: incutem aos membros da plataforma um espírito de pertença a um grupo, pois receberão notícias constantes sobre eventos mas também sobre novas evoluções na área, actualizando os seus conhecimentos, ao mesmo tempo que contribuem para a produção de um conhecimento mais exaustivo da realidade e para a concepção e implementação de políticas públicas de arquivo.

2. Contributo para a modernização da Administração Pública

A utilização intensiva das TIC na administração pública potenciou um aumento significativo da eficácia, eficiência e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Aliás, a sua disseminação tem suportado iniciativas de reforma e modernização em busca de um Estado que *funcione melhor e custe menos*. Mas, para além de permitirem uma razoável redução de custos, as TIC são também um poderoso instrumento ao serviço da participação dos colaboradores nos processos de trabalho e dos cidadãos na administração pública. Assim, as TIC permitiram que os colaboradores pudessem produzir e manusear grandes quantidades de informação e adoptar formas de trabalho colaborativo, trocando ideias e partilhando conhecimentos. As TIC podem, ao facilitarem a comunicação entre os colaboradores à distância, aumentar a sua motivação, autonomia e produtividade. Mas as TIC alteraram também a noção de cidadania, pois a legitimação da acção do Estado, garantida pela

representação eleitoral, passou a ser complementada por uma outra, a da participação cidadã, materializada na cooperação entre a administração e os cidadãos, cujas opiniões são cada vez mais levadas em linha de conta.

A plataforma proposta, embora orientada para dentro da administração pública, insere-se nas actuais tendências de modernização administrativa, tendo em vista a melhoria do serviço prestado ao cidadão e o aumento da eficácia e eficiência dos organismos públicos. Pretende, sobretudo, satisfazer um vasto leque de necessidades informacionais dos organismos através de funcionalidades que suportam o trabalho colaborativo e em rede. Isto é especialmente importante se se atender ao facto de que existe uma grande margem de progressão na administração pública para as políticas públicas de arquivo. Assim, se se tiver em conta o impacto de cada uma das funcionalidades da plataforma em cada organismo que adira à Rede de Arquivos da Administração Central do Estado, e todos poderão pertencer a esta rede, poder-se-á ter uma percepção do contributo desta para a modernização da administração pública. De seguida indicamos alguns desses contributos.

Em termos gerais, é expectável um aumento da eficácia, da eficiência e da qualidade na gestão de documentos na administração pública ao mesmo tempo que se opera o reforço da autonomia e participação dos colaboradores. A possibilidade de permitir um acompanhamento mais próximo, pela DGARQ e pelas Secretarias-Gerais, dos projectos arquivísticos transversais e/ou específicos em curso traduzir-se-á em maior eficácia e eficiência. Por outro lado, a capacidade de recolher dados sobre a gestão da informação arquivística nos organismos da ACE e de produzir estatísticas e indicadores sobre o funcionamento dos sistemas de arquivo, são essenciais para a formulação de estratégias de actuação no sector dos arquivos. A facilitação da aproximação dos diversos *stakeholders* através de um espaço para discussão de ideias e resposta a dúvidas, da divulgação de iniciativas e notícias e do envio de *newsletters*, contribui para uma maior tomada de consciência da importância da gestão da informação nas organizações. Finalmente, a disponibilização de normas, orientações técnicas, boas práticas e FAQ's, constitui um importante incentivo à qualificação dos arquivos.

A multiplicação das boas práticas de gestão de documentos por todos os organismos da ACE repercutir-se-á no aumento da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços públicos. Ganhos esses que não serão impostos, resultando antes do trabalho colaborativo, com repercussões positivas na motivação dos colaboradores.

3. Desenvolvimentos futuros

O actual projecto, apesar da sua abrangência no que respeita à amplitude de organismos envolvidos e à quantidade de funcionalidades, destina-se apenas à ACE, deixando de fora a Presidência e a Assembleia da República, o poder judicial (Ministério Público e tribunais), as regiões autónomas, as autarquias, o sector empresarial público, as entidades reguladoras e as entidades não governamentais. Após a implementação da plataforma na ACE poderá haver todo o interesse em desenvolver novas redes de modo a possibilitar a ligação entre actores de dentro e de fora da ACE que na sua actividade normal se relacionam de forma intensa. Assim, é desejável o seu alargamento a outros órgãos e sectores do Estado e mesmo da sociedade civil, bem como a sua extensão aos países da lusofonia. A intenção será criar várias redes de arquivos (das autarquias locais, das regiões autónomas, do ensino superior, do sector empresarial público, do poder judicial, de associações profissionais, da Igreja Católica, de instituições particulares de solidariedade social, de instituições bancárias, de fundações, de sindicatos e dos arquivos nacionais/regionais dos países e territórios lusófonos) acessíveis através de um único portal. Cada uma dessas redes seria autónoma em termos de estrutura de gestão e de funcionalidades e a DGARQ poderia coordenar uma rede constituída por várias redes.

A interacção entre organismos de dentro e de fora da ACE é especialmente visível na área da justiça, em que os organismos do Ministério da Justiça e do Ministério da Administração Interna se encontram em contacto permanente com o Ministério Público e com os tribunais. Seria de todo o interesse favorecer o diálogo dentro de cada um destes sectores mas também entre eles, uma vez que, por exemplo, os organismos do Ministério da Justiça comunicam mais com o Ministério Público e com os tribunais do que com o resto da ACE.

A criação de salas privadas para discussão e para projectos, por exemplo, na área da Justiça, possibilita o trabalho colaborativo entre vários organismos em simultâneo. Faria também sentido estabelecer grupos com afinidades funcionais (por exemplo: inspecções-gerais, entidades reguladoras, forças de segurança), de dentro e de fora da administração pública, para discussão de temas ligados à gestão da informação. O alargamento da plataforma a outros sectores do Estado e da sociedade constituiria uma oportunidade para a DGARQ desenvolver uma abordagem holística orientada para a qualificação da gestão de documentos, nomeadamente, através da difusão de normas e orientações bem como pelo esclarecimento de dúvidas. A adesão de entidades da lusofonia a esta rede poderia também ser um veículo que permitisse a comunicação permanente entre os organismos portugueses e os organismos de outros países lusófonos, dando cumprimento às funções da DGARQ na área da

cooperação. A interacção resultaria no estabelecimento de laços mais estreitos entre os países lusófonos, potenciando o debate na área da gestão da informação e fomentando a partilha de conhecimentos à distância, o que permitiria, provavelmente, desenvolver mais trabalho sem aumentar os gastos na mesma proporção.

Naturalmente, a extensão da plataforma aos sectores atrás referidos implicará a afectação de mais recursos ao projecto: financeiros, humanos e tecnológicos. Todavia, julgamos que os benefícios a obter justificarão os investimentos realizados.

CONCLUSÃO

A proposta de plataforma apresentada neste trabalho de projecto constitui um contributo para a modernização da administração pública num sector transversal cada vez mais crítico, que é o da gestão da informação de arquivo. A solução aplicacional procura responder a uma realidade que é fruto das transformações vividas pela Administração Pública, a qual, paulatinamente, foi adoptando formas de organização e de trabalho mais flexíveis e colaborativas onde a informação e o conhecimento se assumem como principais activos. Deste modo, a gestão da informação, com tudo o que envolve (recolha, tratamento, organização, armazenamento, difusão, conservação e eliminação), tornou-se num factor crítico de sucesso para o desempenho das organizações, especialmente num momento em que a intensidade da produção e da troca de informação aumenta sem precedentes (bem como os problemas daí derivados) devido à utilização intensiva das TIC. Estas vieram possibilitar a compressão do espaço e do tempo e potenciar o aparecimento de modelos organizacionais em rede e a automatização e desmaterialização dos processos de negócio. O presente trabalho explora precisamente o potencial das TIC enquanto instrumento ao serviço de uma administração pública em rede (Castells, 2005).

Tal como já tivemos oportunidade de explicar, o Estado resulta de uma longa e complexa evolução. A consolidação dos Estados-nação conduziu ao Estado-Providência, forte prestador de serviços, nomeadamente, na área social: educação, segurança social, saúde, habitação e acção social (Antunes, s.d; Flora e Alber, 1984; Mozzicafreddo, 2000; Zurn e Leibfried, 2005). O Estado suportou-se então na Organização Profissional Burocrática, caracterizada pelo respeito pelas regras e hierarquias, pela divisão, standardização e especialização de tarefas e pela centralização das decisões no topo da estrutura (Mozzicafreddo, 2001a; Secchi, 2010). Contudo, a necessidade de reduzir o peso da máquina administrativa em tempo de crise económica resultou na adopção do *New Public Management* e, posteriormente, do *New Public Service*. O Estado-nação passou então a partilhar o seu protagonismo com organismos multilaterais (ONU, NATO), com instituições supra-nacionais (União Europeia) e infra-nacionais (regiões e autarquias) e com os particulares (cidadãos, empresas, organizações não-governamentais) ao nível da concepção, planeamento, implementação e avaliação das políticas públicas. Em simultâneo, a criação das entidades reguladoras veio, por vezes, colocar limites à intervenção do próprio Estado. Mas, para além da explosão de actores na esfera pública, assistiu-se também à reformulação da própria administração, pautada pela criação de agências com forte autonomia, pela adopção de

técnicas de gestão privada e pela maior atenção dada ao cidadão, tratado agora como parceiro (Denhardt e Denhardt, 2003a).

Esta teia onde o poder é partilhado por vários actores em simultâneo, dentro e fora da administração pública, exigiu maior coordenação horizontal e integração vertical de políticas, levando à necessidade de desenvolver competências de negociação e de resolução de conflitos. A emergência da administração pública em rede resultou na diminuição da componente prestadora do Estado e no fortalecimento do seu papel de mediador, de financiador e de regulador. Mais do que prestar serviços, o Estado regula a realidade social, garante o acesso dos cidadãos aos bens públicos e promove a igualdade de oportunidades. A transição de um Estado prestador para um Estado “regulador” (ou garantia), em paralelo com a partilha de poderes com outros actores dos sectores público, privado e voluntário, favoreceu o desenvolvimento de estruturas mais flexíveis na Administração Pública, de modo a poderem acompanhar e responder de forma eficaz e eficiente a uma realidade caracterizada pela incerteza e por mudanças rápidas. A transferência parcial de funções prestadoras para as autarquias, empresas públicas e privadas ou instituições de solidariedade social, obrigou o Estado a criar mecanismos de controlo *ex ante* e *ex post* para garantir a coordenação e a integração de políticas públicas e a prestação dos serviços aos cidadãos sem quaisquer discriminações, a preços “socialmente justos” e com boa qualidade (Denhardt e Denhardt, 2003b; Gomes, 2000, 2001 e 2003; Carapeto e Fonseca, 2005: 21; Majone, 2006).

As políticas públicas deixaram de ser tendencialmente verticais, unidireccionais e organizacionais para passarem a ser horizontais, bidireccionais e inter-organizacionais (Kooiman, 2004). Ou seja, as políticas públicas deixaram de ser concebidas, planeadas, controladas e avaliadas por um único organismo, no qual as decisões eram tomadas no topo e transmitidas aos patamares inferiores da hierarquia para que estes executassem as tarefas. Passaram antes a ser concebidas, planeadas, controladas e avaliadas por vários organismos em cada uma das fases, nomeadamente, através da consulta, da negociação e do estabelecimento de parcerias. Neste quadro, a comunicação ganhou grande importância não apenas devido à necessidade de articular os múltiplos intervenientes mas também por facilitar a transmissão e a partilha de conhecimento entre organizações cada vez mais assentes em métodos de trabalho colaborativo e estruturas flexíveis. Esta transformação das organizações está muito ligada às TIC, as quais, ao permitirem o armazenamento, o processamento, a recuperação e a troca de informação e conhecimento (principais fontes de riqueza nas economias desenvolvidas), com maior celeridade e em grande escala, contribuíram para o aumento da produtividade (Oliveira, 2004).

A Administração Pública tem vindo, paulatinamente, a adoptar as TIC com significativos ganhos de eficácia e eficiência. Para além disso, e apesar de nem sempre conseguir garantir o princípio da equidade, gerando uma nova classe, a dos info-excluídos, a administração tem assistido a uma atitude mais participativa dos cidadãos e dos seus colaboradores. Deste modo, as TIC tiveram impactos nas estruturas organizacionais, na economia, nas formas de trabalho, na cultura, nas formas de relacionamento, na política e nos valores. As recentes revoltas nos países árabes e as manifestações ocorridas no Ocidente, despoletadas através das redes sociais, demonstraram a importância das TIC na mobilização política e evidenciaram a sua influência no estabelecimento de novas relações de poder entre o Estado e os cidadãos, que ganharam assim um instrumento de expressão e de acção política, alternativo aos meios de comunicação social, dificilmente controlável pelo Estado. Essa alteração de paradigma congrega em si dois factores de grande relevância: por um lado, a existência de cidadãos mais informados e exigentes, e, por outro lado, a generalização do uso das TIC. Esta conjugação conduziu a formas de cidadania mais activa e consciente e a uma democracia mais participada em que os cidadãos são entendidos não como meros administrados mas como parceiros cujo contributo é uma mais-valia para o sucesso das políticas públicas e para o bom funcionamento da Administração Pública, obrigada a ouvi-los no âmbito dos procedimentos administrativos (Castells, 2005; Oliveira, 2004).

No interior da Administração Pública assiste-se, também, a uma clara mudança de paradigma. As novas formas de trabalho colaborativas, potenciadas pelas TIC, fizeram com que os trabalhadores deixassem de ser agentes passivos, passando, simultaneamente, a receber, produzir e transmitir conhecimento. As organizações tornam-se aprendentes, apostando sobretudo na troca de informação e de conhecimento e na criatividade. Apesar das organizações públicas tenderem a resistir à mudança e a adoptar mais lentamente as inovações que outros sectores, devido ao peso das estruturas e à cultura organizacional, as TIC tornaram-se incontornáveis, influenciando as estruturas organizacionais, os processos de trabalho e as mentalidades.

A plataforma Web 2.0 que propomos, ao permitir a interactividade, reforça a importância da informação e do conhecimento na Administração Pública, dá maior protagonismo aos trabalhadores, aumenta a produtividade e favorece a eficiência e a eficácia dos sistemas de arquivo na ACE, contribuindo, deste modo, para a promoção do equilíbrio social e ambiental (Heintzman e Marson, 2005). As Secretarias-Gerais, na reunião a que assisti, referiram a necessidade de estarem mais em contacto umas com as outras, com a DGARQ e com os organismos da ACE. O objectivo era trocarem impressões sobre questões

que se vão levantando no decorrer dos trabalhos diários ou no âmbito de projectos transversais. Como resposta a este anseio realizámos esta proposta com base: na análise à área da coordenação da política arquivística da DGARQ; na identificação dos problemas existentes (organizacionais, sistemas de informação de arquivo, comunicacionais); na sugestão das funcionalidades da plataforma e do *software* a adoptar; na definição do plano de implementação e de gestão da mudança; e, na indicação do modelo de governação da plataforma. Como resultado, salientamos o facto de a plataforma apresentar soluções para os actuais constrangimentos em três áreas distintas.

Na área da *Gestão da informação* a plataforma facilitará, por exemplo, a organização da informação num repositório de pastas através da sua classificação e etiquetagem e o controlo das versões para possibilitar o trabalho de várias pessoas em simultâneo sobre um documento. Na área da *Gestão dos processos de trabalho* a plataforma permitirá configurar fases e tarefas de um fluxo de trabalho, atribuir perfis de utilizadores às tarefas dos fluxos de trabalho, enviar notificações e monitorizar processos de trabalho, aumentando o controlo da execução das tarefas e/ou projectos. Torna-se assim numa ferramenta de suporte à avaliação do desempenho. Finalmente, na área da *Gestão do conhecimento* a plataforma fornece salas de discussão em grupo e possibilita a criação de repositório de hiperligações a sítios de interesse na área arquivística e repositórios colaborativos de documentos em que cada colaborador pode inserir, alterar e consultar documentos. Permite também a alimentação automática de notícias de fontes externas e a realização de inquéritos orientados, nomeadamente, para a concepção e implementação de políticas públicas de arquivo.

As vantagens da plataforma electrónica (ambientais, financeiras, diminuição de tempos de espera na obtenção da informação e na execução das tarefas, aumento da disponibilidade e fiabilidade da informação e da rapidez e eficiência da comunicação, entre outras) constituem um incentivo para a sua implementação, que permitirá potenciar o aumento da eficiência e eficácia dos sistemas de arquivo da ACE através de ambientes de trabalho colaborativo, objectivo principal do presente trabalho, como referimos logo no início.

A transversalidade da gestão da informação, a emergência de múltiplos actores com papéis diferenciados nas políticas de arquivo e com necessidades específicas a satisfazer impõe a disponibilização de informação e conhecimento aos colaboradores de cada organização em tempo útil e a baixo custo. Só assim será possível melhorar a gestão da informação. Nesse sentido, a plataforma, ao auxiliar os responsáveis pelos sistemas de arquivo organizacionais a gerir com maior eficiência e eficácia a informação, contribui para que a administração pública preste melhores serviços aos cidadãos.

FONTES

Legislação:

Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2002, de 31 de Janeiro.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho.
Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril.
Resolução da Assembleia da República n.º 66/2004, de 26 de Maio.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 Agosto.
Resolução n.º 39/2006, de 26 de Abril.
Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro.
Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro.
Decreto-Lei n.º 215/2006, de 27 de Outubro.
Decreto-Lei n.º 93/2007 de 29 de Março.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes, Eugénio (s.d.), *Manual de Gestão Pública*, manual de apoio às aulas do Mestrado em Administração Pública do ISCTE
- Araújo, Joaquim (2004), “A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma”, comunicação apresentada no Seminário Internacional sobre O *Sistema Político-Administrativo em Galicia e Portugal*, Universidade de Vigo, Faculdade de Ciências Sociais, 24-25 de Novembro de 2004, Pontevedra
- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, 1
- Araújo, Joaquim (1998), “Hierarquia, mercado e networks: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido”, comunicação apresentada no 1º Encontro INA: *A Avaliação na Administração Pública*, Fundação Calouste Gulbenkian, 23-24 de Março de 1998, Lisboa
- Bobone, Madalena (2007), “A Macro-estrutura temática para a área da Segurança Interna”, comunicação apresentada no 9.º Congresso BAD, realizado no Campus de Ponta Delgada da Universidade dos Açores, 28 a 30 de Março de 2007, Ponta Delgada.
- Bovaird, Tony and Ken Russell (2007), “Civil Service Reform in the UK, 1999-2005: Revolutionary Failure or Evolutionary Success?”, *Public Administration*, Vol. 85, 2
- Bovaird Tony e Elke Löffler (2003), *Public Management and Governance*, Londres, Routledge
- Bovaird, T. (2003), "E-Government and e-Governance: Organizational implications, options and dilemmas ", *Public Policy and Administration*, Vol. 18, 2
- Brown, David (2005), "Electronic Government and Public Administration ", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, 2
- Bumgarner, John e Chad Newswander (2009), “The Irony of NPM. The inevitable extension of the role of the American State”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 30, 2
- Cabrita, Maria do Rosário (2009), *Capital Intelectual e Desempenho Organizacional*, Lisboa, Lidel.
- Castells, Manuel (2005), “A sociedade em rede”, in Cardoso, G. et all., *A Sociedade em Rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras
- Côrte-Real, Isabel (2008), “Os serviços públicos na Europa. Síntese de tendências e modelos”, texto de apoio ao CADAP Internacional, INA, Oeiras
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003), *The new service public – Serving, not Steering*, NY, M.E. Sharpe
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003a), “The New Public Service: an approach to reform”, *International Review of Public Administration*, Vol. 8, 1
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003b), “Public Administration and the New Public Management”, in Janet Denhardt e Robert Denhardt, *The New public service. Serving, not Steering*, Nova Iorque, M.E. Sharpe
- Direcção-Geral dos Arquivos (2006), *Orientações para a gestão de documentos de arquivo no contexto de uma reestruturação da Administração Central do Estado*, Lisboa. [Consult. de 19 de Setembro de 2011]. Disponível em: <http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/orientacoes_ace.pdf>
- Direcção-Geral dos Arquivos (2008a), *Rede Portuguesa de Arquivos (RPA): fundamentos para o seu desenvolvimento e gestão. Módulo 1: Modelo Conceptual*, Lisboa.[Consult. de 19 de Setembro de 2011]. Disponível em <http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/rpa_mc.pdf>
- Direcção-Geral dos Arquivos (2008b), *Metainformação para a Interoperabilidade*, Lisboa. [Consult. de 19 de Setembro de 2011]. Disponível em <<http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/mip.pdf>>
- Direcção-Geral dos Arquivos (2008b), *Metainformação para a Interoperabilidade*, Lisboa. [Consult. de 19 de Setembro de 2011]. Disponível em <<http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/mip.pdf>>
- Direcção-Geral dos Arquivos (2008c), *Governo Electrónico e Interoperabilidade, Documento Metodológico para a Elaboração de um Esquema de Metainformação para a Interoperabilidade (MIP) e uma Macroestrutura Funcional (MEF)*, Lisboa. [Consult. de 13 de Maio de 2011]. Disponível em: <http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/egov_interoperabilidade.pdf>

- Direcção-Geral dos Arquivos (2010a), “Estratégia para a intervenção das Secretarias-Gerais no domínio da gestão dos documentos de arquivo: 2011-2014”, Lisboa, documento de trabalho.
- Direcção-Geral dos Arquivos(2010b), *Situação dos sistemas de arquivo da ACE. Questionários 2010. Relatório Final*, Lisboa. [Consult. de 13 de Maio de 2011]. Disponível em: <http://dgarq.gov.pt/files/2011/05/Relatorio_questionarios_ACE_2010_v1.2.pdf>
- Direcção-Geral dos Arquivos (2011a), *Descrição e objectivos do projecto MEF*, Lisboa. [Consult. de 19 de Setembro de 2011]. Disponível em: <<http://dgarq.gov.pt/programas-e-projectos/modernizacao-administrativa/macro-estrutura-funcional-mef/>>
- Direcção-Geral dos Arquivos (2011b), *Metodologia do Projecto MEF*, Lisboa. [Consult. de 19 de Setembro de 2011]. Disponível em: <<http://dgarq.gov.pt/files/2011/03/Reuniao-com-interlocutores-2011-03-04.pdf>>
- DLM Forum Foundation's (2010), *MoReq2010, Modular Requirements for Records Systems* [Consult. de 19 de Setembro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.moreq2.eu/other/moreq2010-announcements>>
- Esping-Andersen, Gosta (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford, University Press
- Farrell, Catherine (2000), "Citizen Participation in governance", *Public Money and Management*, January-March
- Fernandes, Selma (2010), *Contributo da Web 2.0 para a inovação nos processos de trabalho nas organizações públicas - Ambiente de trabalho 2.0*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Lisboa, ISCTE.
- Flora, Peter e Jens Alber (1984), “Modernizations, democratization and the development of welfare states in western Europe”, in Peter Flora e Arnold Heidenheimer (Org.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
- Fonseca, Eduardo (2001), “Criação e implementação de um Portal eGovernment: Infraestrutura de suporte à inovação e modernização”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. II, 2
- Fonseca, Fátima e Carlos Carapeto (2005), *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo
- Giauque, David (2004), *La bureaucratie libérale : Nouvelle gestion publique et regulation organisationnelle*, Paris, L’Harmattan
- Giauque, David (2003), “New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 69, 4
- Gomes, J. Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea” in Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Gomes, J. Salis (2003), “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade”, in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Ética e administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Gomes, J. Salis (2001), “Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal”, in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Gomes, João Salis (2000), “Qualidade da regulação jurídica e redefinição estratégica da gestão pública”, separata da *Revista de Administração Local*, 179, Lisboa
- Heintzman, Ralph, Marson, Brian (2005), “People, service and trust: there is a public sector service value chain?” *Internacional Review of Administrative Sciences: An International Journal of Comparative Public Administration*, vol. 71, 4
- Ingraham, Patricia, Peters, B. Guy, Moynihan, Donald (2000), “Public Employment and the Future of the Public Service?” in Peters, B. Guy and Donald Savoie (ed by), *Governance in the Twenty-first century – Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development
- Jardim, José Maria (1995), *Sistemas e políticas públicas de arquivo no Brasil*, Dissertação de Doutoramento em Ciência da Informação, Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense.
- Kooiman, Jan (2004), “Governar en gobernanza.” *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16.
- Leibfried, Stephan e Michael Zürn (2005), *Transformations of the state?*, Cambridge, Cambridge University Press

- Leroy, Anne-Marie (2000), “Les Réformes administrative dans les pays de l’OCDE: une tentative de Synthèse”, *État et Gestion Politique*, Actes du Colloque, 16.12.1999, Paris, la documentation Française
- Madureira, César (2009), “Reinventar o Welfare State ou construir o pós-managerialismo?”, comunicação apresentada no 7º Congresso Nacional da Administração Pública: *Estado e Administração na resposta à crise*, Centro de Congressos de Lisboa, 10 e 11 de Novembro de 2009, Lisboa.
- Majone, Giandomenico (2006), “Agenda Setting”, in Michael Moran, Martin Rein and Robert Goodin, *The Oxford Handbooks of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press
- Marques, Maria Manuel Leitão (2006), “Uma Administração Pública em rede”, Workshop: *10 anos de Sociedade de Informação*, APDSI, Novembro 2006
- Moreira, José Manuel (2006), “Ética e sociedade da informação e do conhecimento”, Workshop: *10 anos de Sociedade de Informação*, APDSI, Novembro 2006
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas de reforma na Administração Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes, *Projectos de inovação na gestão pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Mozzicafreddo, Juan (2010), “O Papel do Estado na Sociedade”, in António José Telo, António Martins da Cruz e António Vitorino (Coord.), *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Edições Prefácio, Instituto da Defesa Nacional
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora;
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado. Dinâmica conflitual e de mudança” in Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) (2003), *Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, in Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) (2003), *Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora;
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.) (2001), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), “Modernização da administração pública e poder político”, in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política: Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (1998), “Estado, modernidade e cidadania”, in José M. P. Leite Viegas e António Firmino da Costa, *Portugal, que modernidade?* Oeiras, Celta Editora
- Ochôa, Paula e Pedro Penteadó (2005), “A Teia da Qualidade: diagnóstico e recomendações para uma comunicação activa no IAN/TT”, comunicação apresentada no IV Seminário Internacional de Arquivos de Tradição Ibérica, realizado no Instituto dos Arquivos Nacionais, 24 a 28 de Outubro de 2005, Lisboa.
- OECD (2001), “Engaging citizens in policy making: information, consultation and public participation”, *OECD Public Management Policy Brief*, July, 10
- Oliveira, J.M. P. et all. (2004), “A Internet na construção de uma cidadania participada”, in *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, José Paquete de Oliveira, Gustavo Cardoso e José Barreiros (Org.), (s.l.), Quimera Editores
- O’Neill, Henrique e António Martins (2009), *Planeamento Estratégico de Sistemas de Informação*, texto de apoio às aulas da unidade curricular de Gestão de Informação e Reorganização de Processos, Oeiras, INA.
- Penteadó, Pedro (2006) “A nova arquitectura da administração central do Estado e a política pública de arquivos”, *Cadernos BAD – Arquivos da Administração Pública: estratégias*,

- políticas e desafios*, 2, pp.14-29 [Consult. de 8 de Junho de 2011]. Disponível na Internet em <http://eprints.rclis.org/12416/>.
- Pereira, M. H. (coord.) (2003) - *Diagnóstico aos arquivos intermédios da Administração Central*. Lisboa: IAN/TT.
- Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política: Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Peters, B. Guy and Donald Savoie (ed by) (2000), *Governance in the Twenty-first century – Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development
- Peters, B. Guy (1997), “Policy transfer between Governments: The diffusion of administrative reform”, *West European Politics*, Vol. 20, 4
- Peters, Guy (1996), *The future of Governing: Four emerging models*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público – Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, in Mozzicafreddo, Juan et al. (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (2006), *Trusted Governance due to Public Value Management*, Frankfurt am Main, Peter Lang
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da administração pública na União Europeia. Porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Ética e administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (2001), “As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão”, in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach”, *Indian Institute of Public Administration*
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004a), *Public Management Reform – A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press (2ª Edição)
- Pollitt, Christopher (2004b), “From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms”, Clad Ninth International Conference, Madrid, 02.11. 2004, policopiado
- Pollitt, Christopher (2000), “How Do We Know How Good Public Services Are?” in Peters, B. Guy and Donald Savoie (ed by), *Governance in the Twenty-first century – Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development
- Portugal (2011), *Programa do XVIII Governo Constitucional*, Lisboa
- Partido Social-Democrata (2011), *Mudar Portugal, Recuperar a credibilidade e desenvolver Portugal, Programa Eleitoral*, Lisboa [Consult. de 19 de Setembro de 2011]. Disponível na Internet em <http://www.psd.pt/archive/doc/PROGRAMA_ELEITORAL_PSD_2011.pdf>.
- Real, M. (2004) - A rede nacional de arquivos: um desafio no século XXI. *Cadernos BAD*, 1, pp. 36-59.
- Ribeiro, A., Rodrigues, L, Silva, A. (2004), *Sistemas de informação na Administração Pública*, Rio de Janeiro, Revan
- Rocha, J.A. Oliveira (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA
- Rocha, J.A. Oliveira (2000), “Modelos de gestão pública”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, 1
- Rocha, Oliveira (2000), “Modelos de gestão pública”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1
- Rosenbloom, David H. e Robert S. Kravchuk (2002), *Public Administration - Understanding management, politics and law in the public sector*, Nova Iorque, McGraw Hill;
- Rosenbloom, David H. (2001), “As reformas administrativas dos EUA na era Clinton-Gore”, in J. Mozzicafreddo, J. e Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora

- Santos, Leonel (2004), *Factores determinantes do sucesso de serviços de informação online em sistemas de gestão de ciência e tecnologia*, Guimarães, Universidade do Minho
- Santos, Maria de Lourdes Lima dos e Miriam Halpern Pereira (coord) (2003), *Diagnóstico aos arquivos intermédios da Administração Central*. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais - Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo.
- Santos, Paulo (2009), *As Atribuições das Secretarias-Gerais dos Ministérios no âmbito da gestão documental*, Dissertação de Mestrado em Ciências da Documentação e Informação, Lisboa, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa [Consult. de 19 de Setembro de 2011]. Disponível na Internet em <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/491/1/19049_ulfl065627_tm.pdf>
- Soares, Hugo (s.d), *Joomla! Visão geral para totós v 1.0*, [Consult. de 19 de Setembro de 2011]. Disponível na Internet em <http://www.anossaescola.com/cr/manuais/Joomla_tut_VisaoGeralTotos_v1.0_hugosoares2.pdf>
- Secchi, Leonardo (2009), “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”, *Revista de Administração Pública*, vol. 43 (2)
- Snellen, I. (2002), “Electronic Governance: implications for citizens, politicians and public servants”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, 2
- Stacey, Ralph (1998), *Pensamento Estratégico e Gestão da Mudança*, Lisboa, Dom Quixote
- Stiglitz, Joseph (2003), “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 80
- Stillman II, Richard (1997), "American vs. European Public Administration: Does public administration make the modern state or does the state make public administration?", *Public Administration Review*, vol. 57, 4
- Unisys (2011), *Relatórios técnicos: levantamento de processos da Administração Central do Estado*, Lisboa, documento de trabalho.

ANEXOS

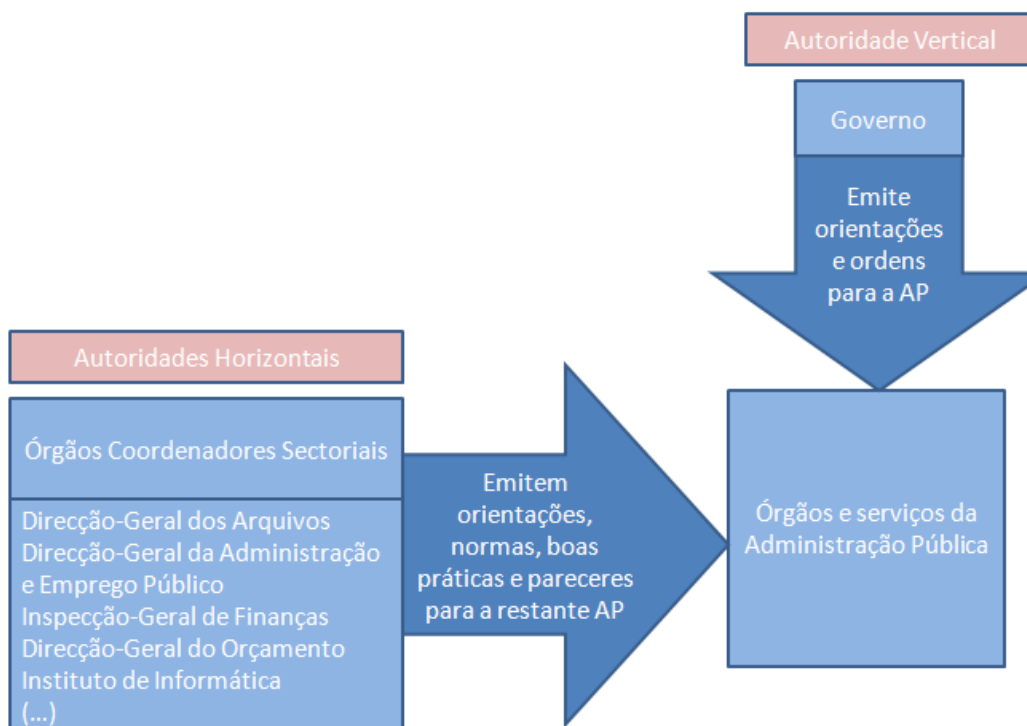
ANEXO A – Competências e modelos organizacionais do sistema de arquivos da ACE.

Nível	Organismo	Competências	Modelo Organizacional
1	Direcção-Geral dos Arquivos - Órgão de coordenação do sistema nacional de arquivos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coordenação do sistema nacional de arquivos ➤ Superintendência técnica e normativa ➤ Auditorias ➤ Apoio técnico às Secretarias-Gerais e organismos ➤ Promoção do desenvolvimento e qualificação da rede nacional de arquivos ➤ Salvaguarda e valorização do património à guarda dos serviços dependentes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Qualificação de sistemas de arquivo e protecção do património são <i>core-business</i> da DGARQ ➤ Múltiplas unidades orgânicas de arquivo especializadas
2	Secretarias-Gerais	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Política de gestão integrada de arquivo ➤ Coordenação geral dos sistemas de arquivo ministeriais ➤ Planeamento estratégico ➤ Apoio técnico aos organismos ➤ Promoção de instrumentos para a interoperabilidade ➤ Arquivo central de documentação/informação de uso não corrente¹⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Arquivo é uma das várias actividades principais do organismo ➤ Unidade orgânica de arquivo (Divisão) integrada em Direcção de Serviços de áreas não relacionadas com documentação
3	Outros organismos da ACE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gestão do arquivo corrente 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Arquivo é actividade secundária para a organização ➤ Arquivo integrado numa unidade orgânica de gestão

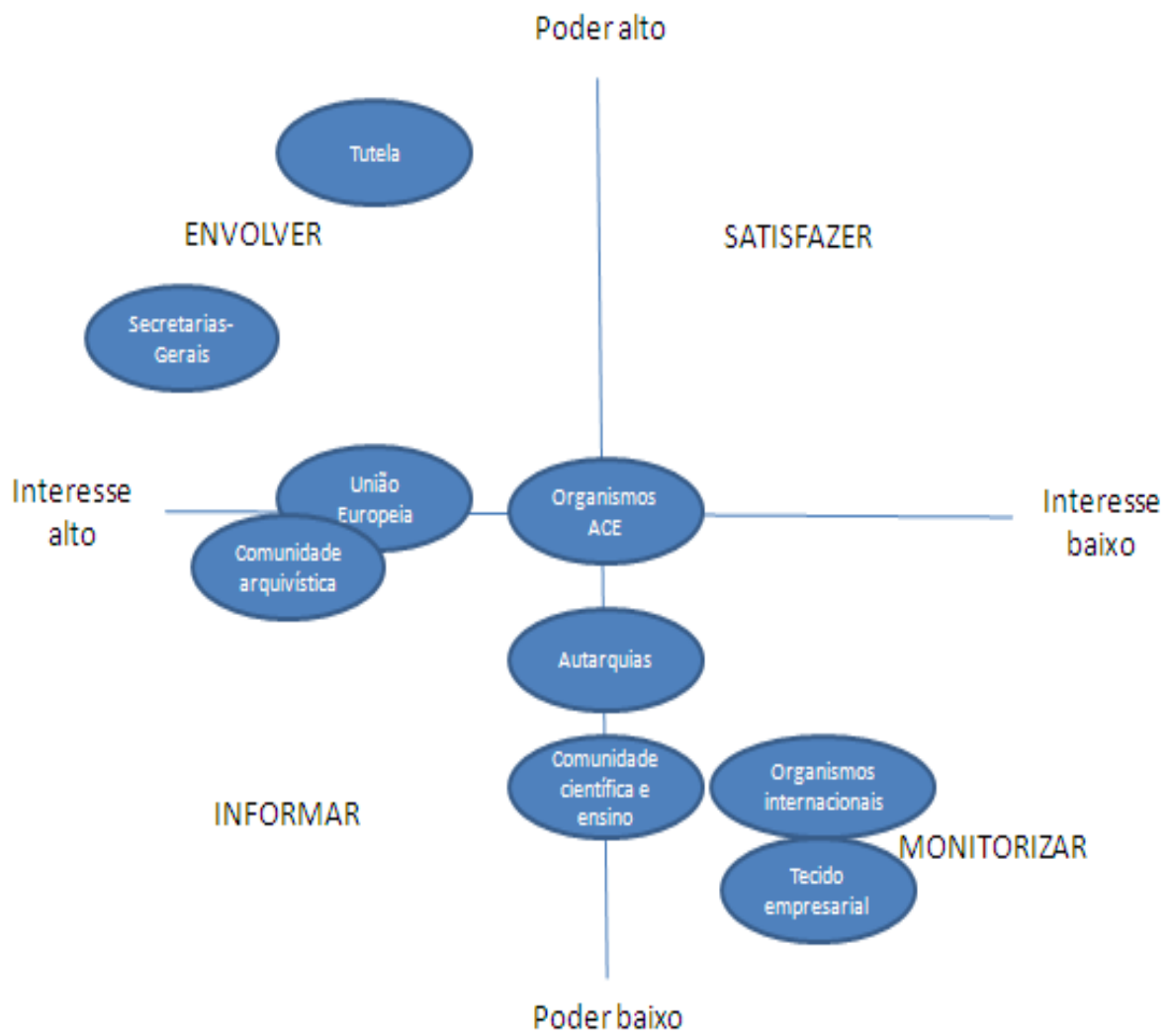
Fonte: Penteado (2006)

¹⁶ As competências das Secretarias-Gerais (SG's) não estão definidas nestes termos na lei, sendo antes uma interpretação extensiva que a DGARQ faz da legislação no sentido de conferir um vasto conjunto de responsabilidades às SG's. Todavia, nem todas as SG's as aceitam por terem uma interpretação da lei mais restritiva. A interpretação da DGARQ surgiu logo em Setembro de 2006 através do documento "Orientações para a gestão de documentos de arquivo no contexto de uma reestruturação da Administração Central do Estado".

ANEXO B – Tipos de fontes de autoridade na Administração Pública.



ANEXO C – Análise de Stakeholders



ANEXO D – Problemas, impactos, soluções, barreiras e implementação dos projectos da DGARQ no âmbito da coordenação.

Tipo	Problemas	Impactos	Soluções	Barreiras	Implementação
Organi zacion al	Hierarquias rígidas e funcionamento em silos	Organismos só aderem aos projectos com ordem expressa da respectiva tutela Resistência parcial à adopção de instrumentos de gestão de documentos transversais que visam a uniformização	Aprovação de Resolução do Conselho de Ministros	Políticas, Culturais	Governo
	Recursos humanos com pouca formação em arquivo na ACE	Dificuldade na fase de aplicação dos instrumentos de gestão de documentos transversais às organizações	Criação de plataforma de comunicação interactiva Aumentar formação	Financeiras	DGARQ, Secretarias-Gerais, INA
	Limitações orçamentais e escassez de recursos humanos	Menor disponibilidade para alocar recursos humanos aos projectos Dificuldade em reformular os sistemas de arquivo electrónico e em papel devidos aos custos inerentes	Criação de plataforma de comunicação interactiva Implementação gradual dos projectos	Financeiras, Legais	DGARQ, Secretarias-Gerais, Organismos da ACE
	Circulação da informação em papel	Morosidade da comunicação Perdas de informação Aumento dos custos Crescimento das massas documentais devido à duplicação de documentos Necessidade de mais espaço para arquivo físico	Criação de plataforma de comunicação interactiva Implementação de sistemas electrónicos de gestão de arquivo (SEGA)	Financeiras, Culturais	DGARQ, Organismos da ACE
	Sistem as de inform ação de arquiv o	Baixa qualidade dos sistemas de arquivo	Existência de sistemas de arquivo pouco estruturados, em diversos formatos (electrónicos e analógicos) e locais de armazenamento (computadores pessoais, gabinetes, depósitos, etc.), por vezes incomunicáveis e sem grande controlo	Elaboração e aplicação de instrumentos promotores da interoperabilidade e das boas práticas de gestão de documentos de arquivo (MEF, planos de classificação e portarias de gestão de documentos ministeriais)	Políticas, Financeiras, Culturais
Más condições de armazenamento da documentação (salubridade, protecção contra incêndios e inundações, etc.)			Criação de plataforma de comunicação interactiva		
Gestão da informação não respeita o ciclo de vida dos documentos, que nunca chegam a sair da fase activa			Implementação de sistemas electrónicos de gestão de arquivo (SEGA)		
	Rigidez e inadequação dos sistemas	Incapacidade de adequação aos instrumentos transversais de gestão da informação	Substituição de algumas aplicações	Financeiras, Culturais	DGARQ, Secretarias-Gerais,

	electrónicos de gestão de arquivo (SEGA) e dos sistemas de gestão documental	Sistemas de gestão documental não respeitam requisitos específicos para arquivos electrónicos	Difusão dos requisitos Criação de plataforma de comunicação interactiva para difusão de informação sobre SEGA		organismos da ACE
Comu nicacio nal	Divulgação no site em páginas estáticas	Limitações no esclarecimento de dúvidas mais específicas sobre os projectos de forma célere Impossibilidade de disponibilizar conteúdos referentes aos projectos na página Web Impossibilidade de adequar os conteúdos da página Web ao ritmo dos projectos	Criação de plataforma de comunicação interactiva	Culturais	DGARQ, Secretarias- Gerais, organismos da ACE
	Comunicação insuficiente com interlocutores dos organismos através da página Web	Impossibilidade de estabelecer diálogos interactivos com os intervenientes nos projectos através da página Web Impossibilidade de envio de RSS feeds e notícias através da página Web Impossibilidade de obter estatísticas através da página Web	Criação de plataforma de comunicação interactiva	Culturais	DGARQ, Secretarias- Gerais, organismos da ACE
	Comunicação insuficiente com interlocutores através de telefone e correspondência electrónica e em papel	Comunicação feita de um para um ou de um para muitos Diminui interactividade Obriga a afectar mais recursos humanos para esclarecimento de dúvidas	Criação de plataforma de comunicação interactiva	Culturais	DGARQ, Secretarias- Gerais, organismos da ACE
	Comunicação em grupo só presencial	Reuniões ocasionais levam a perda de contacto com os projectos Dificuldade em realizar muitas reuniões devido à escassez de recursos humanos e custos financeiros	Criação de plataforma de comunicação interactiva	Culturais	DGARQ, Secretarias- Gerais, organismos da ACE
	Ausência de repositório centralizado de informação sobre projectos	Perda de ligação com os projectos Impossibilidade de consultar informações de forma pontual para esclarecimento de dúvidas Impossibilidade de recuperação de informação completa sobre projectos	Criação de plataforma de comunicação interactiva	Culturais	DGARQ, Secretarias- Gerais, organismos da ACE

ANEXO E – Contributos/requisitos e benefícios da plataforma.

Tipo	Problemas	Soluções	Contributos/requisitos da plataforma	Benefícios
Organizacional	Hierarquias rígidas e funcionamento em silos	Aprovação de Resolução do Conselho de Ministros Criação de plataforma de comunicação interactiva	Publicitação de diplomas jurídico-administrativos Disponibilização de FAQ's Difusão automática de instrumentos de gestão de documentos transversais	Agilização da comunicação com tutela e organismos da ACE
	Recursos humanos com pouca formação em arquivo	Aumentar formação Criação de plataforma de comunicação interactiva	Possibilidade de formação a distância Possibilidade de esclarecimento de dúvidas de forma rápida Disponibilização de orientações e normas para aplicação Disponibilização de FAQ's	Diminuição de custos com deslocações, espaços para reuniões/formações e telefonemas
	Limitações orçamentais e escassez de recursos humanos	Criação de plataforma de comunicação interactiva Implementação gradual dos projectos	Possibilidade de trabalho em videoconferências Disponibilização de cronogramas detalhados Possibilidade de criação de várias salas para projectos diferentes	Diminuição de custos com deslocações e telefonemas
Sistemas de informação de arquivo	Circulação da informação em papel	Implementação de sistemas electrónicos de gestão de arquivo (SEGA) Criação de plataforma de comunicação interactiva	Possibilidade de colocação de documentos em repositórios Possibilidade de envio de emails Possibilidade de classificação de emails para recuperação Possibilidade de validação e envio de mensagem automática de confirmação de recepção de documentação Salas de discussão em linha	Diminuição de custos com espaços ocupados por papel, telefonemas e correspondência em papel
	Baixa qualificação dos sistemas de arquivo	Elaboração e aplicação de instrumentos promotores da interoperabilidade e das boas práticas de gestão de documentos de arquivo (MIP, MEF, planos de classificação e portarias de gestão de documentos ministeriais) Criação de plataforma de comunicação interactiva	Visualização em linha da fase ou tarefa em que encontra dado processo Possibilidade de criação várias salas para projectos diferentes Criação de indicadores Obtenção de estatísticas	Diminuição de custos com telefonemas e correspondência em papel Redução de tempo no esclarecimento de dúvidas e na obtenção de estatísticas
	Rigidez e inadequação dos sistemas de gestão documental	Substituição de algumas aplicações	Possibilidade de esclarecimento de dúvidas de forma imediata	Diminuição de custos com

	Criação de plataforma de comunicação interactiva para difusão dos requisitos	Disponibilização de orientações, normas e requisitos para aplicação Disponibilização de FAQ's	telefonemas e correspondência em papel Redução de tempo no esclarecimento de dúvidas
	Divulgação no site em páginas estáticas	Fácil gestão de conteúdos Possibilidade armazenamento de conteúdos Possibilidade de criar salas de discussão Disponibilização de informação sobre arquivos da ACE Possibilidade de ligação à Rede Portuguesa de Arquivos (RPA)	Agilização da gestão de conteúdos Diminuição de custos com telefonemas e correspondência em papel Redução de tempo no esclarecimento de dúvidas
Comunica cional	Comunicação insuficiente com interlocutores dos organismos através da página Web	Fácil gestão de conteúdos Envio de <i>RSS feeds</i> e notícias Gestão de perfis Possibilidade dos interlocutores alterarem dados pessoais com validação posterior Possibilidade de efectuar estatísticas de monitorização às políticas públicas de arquivo	Agilização da gestão de conteúdos Diminuição de custos com telefonemas e correspondência em papel Redução de tempo no esclarecimento de dúvidas e na obtenção de estatísticas
	Comunicação insuficiente com interlocutores através de telefone e correspondência electrónica e em papel	Criação de plataforma de comunicação interactiva	Possibilidade de criar salas de discussão Disponibilização de FAQ's
	Comunicação em grupo só presencial	Criação de plataforma de comunicação interactiva	<i>Chats</i> Videoconferência
	Ausência de repositório centralizado de informação sobre projectos	Criação de plataforma de comunicação interactiva	Possibilidade de armazenamento de conteúdos
			Diminuição de custos com telefonemas e correspondência em papel Redução de tempo no esclarecimento de dúvidas
			Diminuição de custos com telefonemas Redução de tempo na recuperação de informação

ANEXO F – Funcionalidades da plataforma.

Área	Funcionalidades	Descrição
Gestão da informação	Gestão de documentos	Arquivo, organização e catalogação de ficheiros electrónicos
	Controlo de versões	Registo de um histórico detalhado de todas as alterações efectuadas em documentos
	Permissões de acessos	Especificações de um sistema de acessos à informação e permissões de utilização, com perfis e graus diferenciados
	Sistema de notificações	Envio automático de notificações, via <i>email</i> e/ou <i>RSS feeds</i>
	Modelos de conteúdos	Criação de documentos a partir de modelos de conteúdos pré-definidos
	Motor de pesquisa	Efectuar pesquisas simples e avançadas
Gestão dos processos de trabalho	Configuração de processos de trabalho	Configuração das fases e tarefas de um fluxo de trabalho
	Perfis de utilizadores	Atribuição de perfis de utilizadores às tarefas dos fluxos de trabalho
	Sistema de notificações	Envio automático de notificações, via <i>email</i> e/ou <i>RSS feeds</i>
Apoio à colaboração e partilha	Gestor de tarefas	Gestão colaborativa de tarefas
	Calendário partilhado	Gestão colaborativa de eventos
	Gestão de contactos	Gestão colaborativa de listas de contactos partilhadas
	Salas de gestão do conhecimento	Repositório colaborativo de documentos
	Sala colaborativa	Sala de discussão em grupo
	Comentários	Possibilidade de comentar conteúdos existentes no sistema
	<i>RSS feeds</i>	Alimentação automática de notícias de fontes externas
	Directório de <i>links</i>	Criação de um repositório de hiperligações
Questionários e sondagens	Realização de inquéritos, sondagens de opinião e levantamento de necessidades junto dos utilizadores	

Fonte: Adaptado de Selma Fernandes (2010).

ANEXO G – Funcionalidades de administração da plataforma.

Área de administração	Funcionalidades	Descrição
Sistema	Gestão da plataforma	Configuração ao nível de funcionalidades e características base relacionadas com segurança, acesso, idioma, localização, entre outros
	Cópias da segurança	Permite realizar cópias de segurança de todos os dados existentes na plataforma
	Gestão de utilizadores	Configuração de perfis e permissões de utilizadores com permissões diferenciadas Permite gerir grupos de utilizadores e hierarquias
	Estatísticas	Possibilidade de aceder a estatísticas detalhadas relativas à utilização das funcionalidades e conteúdos da plataforma
Utilizador	Área pessoal	Gestão de informações pessoais Configurar opções e preferências de utilização da plataforma

Fonte: Adaptado de Selma Fernandes (2010).

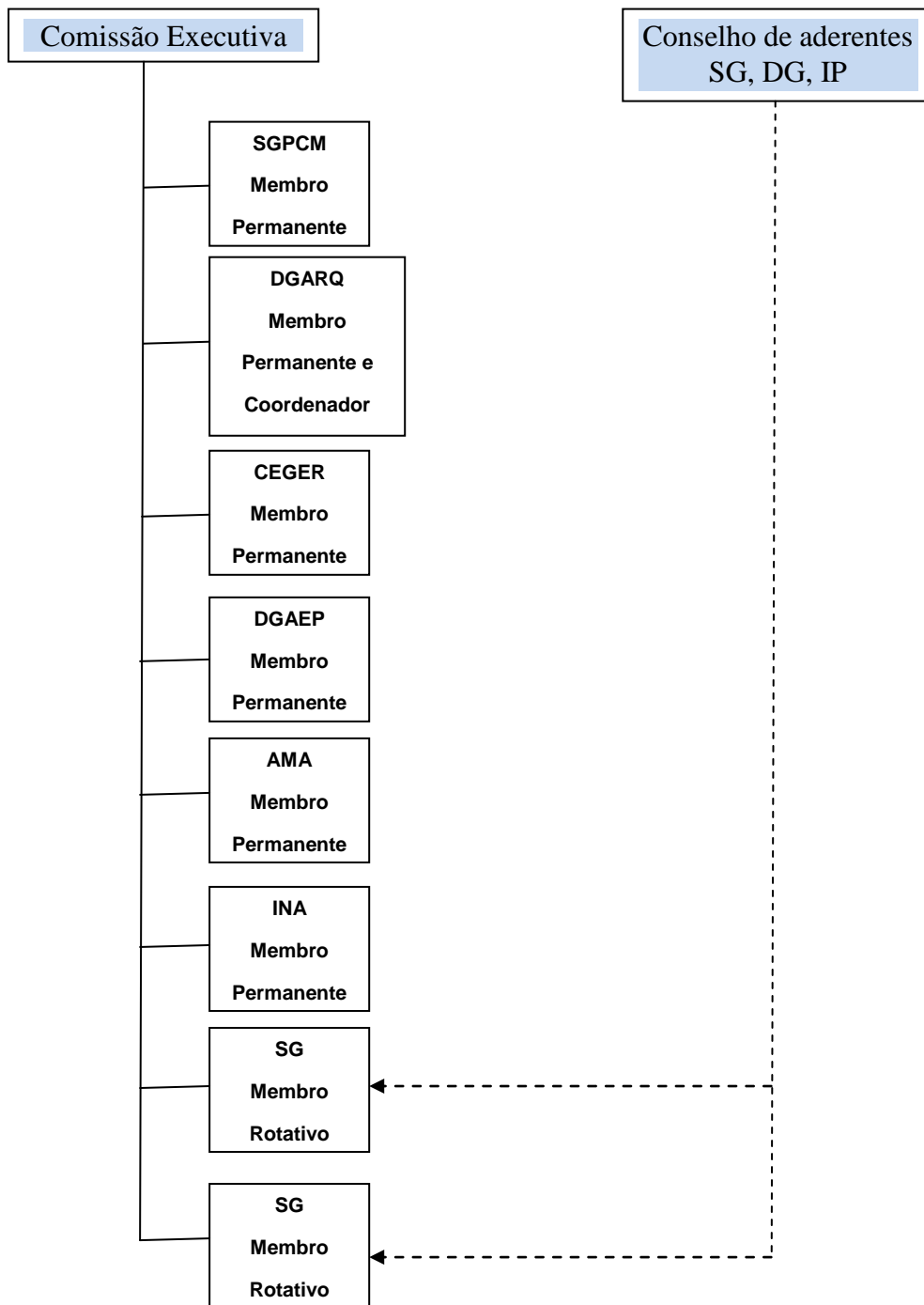
ANEXO H – Plano de Acção.

Acção n.º	Descrição	Dias	Custo
Fase 1 – Concepção			
1	Elaboração da proposta	5	300
2	Apresentação da proposta à Direcção	0,5	30
3	Aprovação do projecto pela Direcção	0,5	30
4	Criação da equipa e nomeação do gestor do projecto	0,5	30
5	Planeamento do projecto	1	60
6	Levantamento de requisitos do sistema (inclui sessões de <i>brainstorming</i> com dirigentes dos organismos da ACE)	5	300
7	Concepção do sistema	2	120
8	Seleção do <i>software</i>	1	60
Sub-total		15,5	930
Fase 2 – Implementação			
9	Instalação e desenvolvimento do <i>software</i>	10	600
10	Testes ao <i>software</i>	3	180
11	Criação e distribuição de manuais de utilização	3	180
12	Formação dos utilizadores	10	600
Sub-total		26	1560
Fase 3 – Monitorização			
13	Disponibilização da aplicação	3	180
14	Acompanhamento dos utilizadores pela equipa do projecto	30	1800
Sub-total		33	1980
Fase 4 – Avaliação			
15	Análise dos resultados esperados e verificados	3	180
16	Identificação dos problemas e reajuste do sistema	5	300
Sub-total		8	480
Total		82,5	4950

ANEXO I – Cronograma de Actividades.

Acção n.º	Mês 1			Mês 2			Mês 3			Mês 4			
1	■												
2		■											
3		■											
4		■											
5		■											
6		■	■										
7			■										
8				■									
9					■	■							
10						■	■						
11							■	■					
12								■	■	■			
13									■				
14									■	■	■	■	
15												■	
16												■	■

ANEXO J – Modelo de governação da plataforma da Rede de Arquivos da ACE.



ANEXO K - Regulamento da Estrutura de Gestão para a plataforma electrónica da Rede de Arquivos da Administração Central do Estado (RAACE)¹⁷.

Objectivos da Estrutura de Gestão (EG)

1 - A estrutura de gestão é criada com o objectivo expresso de assegurar a troca de informação e de conhecimento entre os responsáveis pela gestão da informação de arquivo na Administração Central do Estado (ACE) através de:

- a) Desenvolvimento de uma plataforma electrónica para a ACE.
- b) Gestão, manutenção e actualização da plataforma electrónica.

Composição da Estrutura de Gestão (EG)

2 - Esta estrutura é composta pela Comissão Executiva (CE) e por um Conselho de Aderentes (CA).

3 - Cada um dos membros da Estrutura de Gestão formalizará a sua participação através da assinatura do contrato de adesão à RAACE.

Comissão Executiva

4 - A Comissão Executiva é composta por oito organismos: seis com carácter permanente e dois com carácter rotativo.

5 - Os membros permanentes são:

- a) A Direcção-Geral de Arquivos (DGARQ) enquanto órgão de coordenação e execução da política arquivística nacional.
- b) A Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM).
- c) O Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER).
- d) A Direcção-Geral da Administração e Emprego Público.
- e) A Agência para a Modernização Administrativa.
- f) O Instituto Nacional de Administração.

6 - Cada membro permanente pode designar entre 1 até 3 representantes para integrar a CE.

7 - Os membros rotativos alternam entre si de forma rotativa ocupando dois lugares na CE durante o prazo de um ano.

Conselho de Aderentes

¹⁷ Adaptado do modelo de governação da MEF e do MIP. Disponível em: http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/egov_interoperabilidade.pdf

8 – O Conselho de Aderentes é constituído por todas as organizações que queiram aderir à RAACE.

9 – O CA participa na CE através de dois dos seus membros que alternam com os restantes ao fim de um ano de cargo.

10 – Qualquer organismo público pode ser membro do CA desde que usufrua, no mínimo, de autonomia administrativa.

11 – São no entanto as Secretarias-Gerais, pelas suas funções cometidas por Lei, consideradas como organizações preferenciais para a sua participação da EG.

Funcionamento da Estrutura de Gestão

Comissão executiva

12 - A DGARQ, enquanto órgão de execução da política arquivística nacional, coordena o funcionamento da Comissão Executiva

13 - A Comissão Executiva reúne trimestralmente, podendo ser convocada extraordinariamente pela DGARQ, na sua qualidade de entidade de coordenação, sempre que se verifiquem circunstâncias justificativas para tal.

14 - Qualquer alteração proposta pelo Conselho de Aderentes à RAACE é analisada e eventualmente validada pela Comissão Executiva.

15 - Compete à Comissão Executiva decidir e executar qualquer iniciativa que julgue necessária para o desenvolvimento da RAACE.

16 - Compete ainda à Comissão Executiva decidir sobre as propostas de adesão ao Conselho de Aderentes.

Conselho de Aderentes

17 - O Conselho de Aderentes é um órgão consultivo composto por todas as instituições públicas que desejem aderir a um quadro de partilha da informação e do conhecimento assegurado pela utilização da plataforma electrónica da RAACE.

18 - O Conselho tem de assegurar, com carácter obrigatório e periodicidade anual, a participação de dois dos seus membros na Comissão Executiva. Para o efeito deve apresentar a este órgão, no fim de cada ano civil, os organismos que deverão integrar a CE durante o ano seguinte.

19 - A participação de um membro do CA na CE não pode ser efectuada por anos sucessivos.

ANEXO L – Entrevista ao senhor Subdirector-Geral da Direcção-Geral de Arquivos

Entrevista ao Sr. Subdirector-geral dos Arquivos, Dr. Francisco Barbedo, sobre o projecto de plataforma de comunicação em rede para a Administração Central do Estado

1. No que se concretiza, na prática, a coordenação do sistema nacional de arquivos ao nível da Administração Central do Estado (ACE)? Há reuniões periódicas, comunica-se por telefone, por fax, por email, por facebook, por videoconferência?

R: Não há um sistema nacional de arquivos, o que há é um órgão de coordenação da política arquivística nacional. Tem de se criar legislação que contemple um sistema nacional de arquivos e a sua forma de funcionamento. Actualmente, a DGARQ presta serviços e difunde conteúdos tendo como objectivo a qualificação do sistema de arquivos. Coordena-se os agentes para alcançar uma política sem que haja legislação a instituir um sistema de arquivos. Mesmo a coordenação das Secretarias-Gerais baseia-se na adesão voluntária às iniciativas da DGARQ.

2. Qual tem sido a evolução da actividade da DGARQ na coordenação da política arquivística nacional ao nível da ACE? Houve um aumento ou um decréscimo das interacções com outros organismos da ACE nos últimos 5 anos?

R: A política arquivística nacional tem-se desenvolvido nos últimos anos nas seguintes vertentes: preservação digital, qualificação de sistemas de arquivo, criação de estruturas sociais e técnicas para disseminação de conteúdos. Cada um destes vectores tem iniciativas associadas. Em resultado disto tem havido claramente um aumento da interacção com os organismos da ACE, visível através do aumento da correspondência e do número de consultorias.

3. Existe uma contabilização dos custos inerentes às actividades de coordenação? Considera que poderiam ser reduzidos?

R: Não. Foram empregues recursos humanos e criadas info-estruturas. É possível fazer mas não foram trabalhados os dados. Só melhorando as info-estruturas é possível reduzir ainda mais os custos.

4. A DGARQ sente a necessidade de criar algum mecanismo que permita uma comunicação mais eficaz com os organismos da ACE? Se sim, refira quais são os actuais constrangimentos de comunicação entre a DGARQ e os organismos da ACE?

R: Sim, mas o problema saber qual mecanismo e se é um ou vários articulados. A tendência internacional é para usar mecanismos que já existem. Todavia, em primeiro há que saber o que se quer coordenar antes de criar esses mecanismos. Sem sistema nacional de arquivos existem vários sistemas de informação orientados para áreas específicas.

Os constrangimentos são a cultura organizacional fechada, a falta de prática e a desconfiança na utilização de novas plataformas. Sem sabermos se a Administração Pública está mais aberta a este tipo de soluções é inútil avançar para elas.

5. Considera que a criação de uma plataforma electrónica poderia solucionar os actuais constrangimentos?

R: Poderia ajudar mas não é líquido.

6. Que tipos de funcionalidades da plataforma seriam úteis no âmbito da função de coordenação do sistema nacional de arquivos ao nível da ACE?

R: Seriam: webáudio-conferência; (des)carregamento de documentos; envio de mensagens instantâneas; capacidade para criar grupos de trabalho/comunidades; criação colectiva de documentos; sistema muito intuitivo na pesquisa e embrionário na classificação.

7. A DGARQ estaria disposta a assegurar os custos do desenvolvimento, manutenção e dinamização da plataforma em conjunto com outras entidades? Se sim, quando acha que seria o momento indicado para a sua implementação? Qual o limite financeiro ou de outros recursos (humanos, equipamentos, etc.) que impunha para este projecto? Justifique.

R: Sim. O montante depende do custo total do projecto. Naturalmente que recorreríamos a ferramentas *opensoft*. Quanto ao momento, é necessário actualmente mas não há orçamento, sendo que ainda se tem primeiro que definir o que é o sistema nacional de arquivos antes de avançar para a plataforma.

8. Concorda com o modelo de governação que propomos para a gestão desta plataforma e que se assemelha ao do documento “Governo Electrónico e Interoperabilidade” (pág. 17)?

R:Do ponto de vista das competências sim mas em relação às instituições talvez integrasse também a Agência para a Modernização Administrativa, a Direcção-Geral da Administração e Emprego Público e o Instituto Nacional de Administração na Comissão Executiva.

9. Considera que os conteúdos deveriam ser alojados nos servidores da DGARQ, que ficaria responsável pela administração do sistema?

R: Não porque a DGARQ não tem pessoal nem capacidade de recrutamento. A solução é alugar um sistema, tal como faz actualmente o Instituto das Tecnologias da Justiça, para além de que é mais seguro.

10. A Rede Comum do Conhecimento (RCC), desenvolvida pela Presidência do Conselho de Ministros, poderia ser utilizada para a coordenação do sistema nacional de arquivos, ao nível da ACE, em alternativa à solução que propomos?

R: Como base, pois a RCC engloba toda a Administração Pública. É preciso criar redes mais especializadas em cada área.

11. Qual o modelo de comunicação e articulação entre a plataforma que propomos e outros sistemas que, na perspectiva da DGARQ, deve ser implementado?

R: Deve haver pontes entre sistemas, com *links* e serviços partilhados.

12. Considera que as funcionalidades que propomos para a plataforma são suficientes (ver ANEXOS F e G)?

R: Sim. Retirava as funcionalidades de gestão de documentos e de configuração de processos de trabalho e externalizava a realização de cópias de segurança.



Europass-Curriculum Vitae

Informação pessoal	
Nome	JANEIRO, JORGE MIGUEL LOBO
Morada(s)	Rua da Eira, número 15 R/C Esq., 1495-050, Algés, Portugal.
Telefone(s)	Telemóvel: 964399255
Correio(s) electrónico(s)	jorge.janeiro@hotmail.com
Nacionalidade	Portuguesa
Data de nascimento	04/05/1983
Sexo	Masculino
Experiência profissional	
Datas (de – até)	De 15 de Outubro de 2010 até à presente data
Função ou cargo ocupado	Técnico Superior na Divisão de Apoio Técnico e Normalização (DAEN)
Principais actividades e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none">• Colaboração na elaboração de normas e orientações técnicas;• Prestação de apoio técnico em projectos de consultoria;• Colaboração na elaboração e teste de instrumentos de apoio à gestão de documentos;• Controlo da aplicação dos instrumentos de avaliação de documentos.
Nome e morada do empregador	Direcção-Geral de Arquivos (D GARQ), Alameda da Universidade, 1649-010 Lisboa.
Tipo de empresa ou sector	Organismo público do sector dos arquivos.
Datas (de – até)	De 29 de Junho de 2009 até 14 de Outubro de 2010
Função ou cargo ocupado	Técnico Superior na Divisão de Segurança e Auditoria (DSI)
Principais actividades e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none">• Documentação de procedimentos;• Configuração de sistemas de firewall;• Apoio ao utilizador.
Nome e morada do empregador	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), Avenida Duarte Pacheco, Edifício Satélite, Amoreiras, Lisboa.
Tipo de empresa ou sector	Organismo público prestador de serviços de informática.
Datas (de – até)	De 10 de Abril de 2007 até 30 de Junho de 2011
Função ou cargo ocupado	Consultor independente
Principais actividades e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de Portarias de gestão de documentos;• Elaboração de planos de classificação.
Nome e morada do empregador	Universidade Nova de Lisboa (Reitoria, Faculdade de Economia, Serviços de Acção Social e Faculdade de Direito), Campus de Campolide, Campolide, Lisboa.
Tipo de empresa ou sector	Organismos públicos do ensino superior.
Datas (de – até)	De 15 de Março de 2006 até 31 de Dezembro de 2006
Função ou cargo ocupado	Estagiário
Principais actividades e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none">• Investigação histórica acerca da família Sinel de Cordes, proprietária da Quinta de Nossa Senhora da Conceição de Barcarena, adquirida pela Câmara Municipal de

Nome e morada do empregador	Oeiras em 2006. Câmara Municipal de Oeiras, Oeiras.
Tipo de empresa ou sector	Autarquia Local.
Educação e formação	
Datas	De 2009 a 2011.
Designação da qualificação atribuída Principais disciplinas/competências profissionais	Mestrado em Administração Pública. Gestão Pública; Liderança; Sistemas de Administração Pública Comparada; Políticas Públicas; Modelos de gestão e modernização administrativa.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	<i>Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa.</i>
Classificação obtida (se aplicável)	
Datas	De 2008 a 2009.
Designação da qualificação atribuída Principais disciplinas/competências profissionais	Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (9.ª Edição). Políticas Públicas; Direito; Contabilidade; Gestão da Informação e Reengenharia de Processos; Comunicação; Estatística; Gestão Estratégica; Finanças; Economia.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	<i>Instituto Nacional de Administração.</i>
Classificação obtida (se aplicável)	17
Datas	De 2005 a 2009.
Designação da qualificação atribuída Principais disciplinas/competências profissionais	Curso de Especialização e Mestrado em Ciências da Informação e da Documentação, Área Arquivística. Elaboração de instrumentos de apoio à gestão de documentos; Descrição, indexação e difusão da informação; Diagnóstico e auditoria a sistemas de arquivo; Implementação de sistemas de arquivo.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	<i>Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.</i>
Classificação obtida (se aplicável)	15
Datas	De 2001 a 2005.
Designação da qualificação atribuída Principais disciplinas/competências profissionais	Licenciatura em História. História de Portugal; História Medieval; História Moderna; História Contemporânea; História do Brasil; Direito do Património; Paleografia; Teoria da História; Metodologia de investigação histórica.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	<i>Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.</i>
Classificação obtida (se aplicável)	15
Datas	De 1998 a 2001.
Designação da qualificação atribuída Principais	12 ano. Área de Humanidades

disciplinas/competências profissionais Nome e tipo da organização de ensino ou formação Classificação obtida (se aplicável)	<i>Escola Secundária de Moura.</i> 18																
Aptidões e competências pessoais																	
PRIMEIRA LÍNGUA	Português																
OUTRAS LÍNGUAS	Nível de conhecimentos: A – excelente; B – bom; C – suficiente; D – insuficiente.																
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Línguas</th> <th>Compreensão escrita</th> <th>Expressão escrita</th> <th>Expressão oral</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Inglês</td> <td>A</td> <td>C</td> <td>B</td> </tr> <tr> <td>Francês</td> <td>B</td> <td>C</td> <td>C</td> </tr> <tr> <td>Espanhol</td> <td>B</td> <td>D</td> <td>D</td> </tr> </tbody> </table>	Línguas	Compreensão escrita	Expressão escrita	Expressão oral	Inglês	A	C	B	Francês	B	C	C	Espanhol	B	D	D
Línguas	Compreensão escrita	Expressão escrita	Expressão oral														
Inglês	A	C	B														
Francês	B	C	C														
Espanhol	B	D	D														
Aptidões e competências sociais e de organização	<ul style="list-style-type: none"> • Deputado municipal do PSD na Assembleia Municipal de Oeiras desde 2009. • Membro do Gabinete de Estudos da Concelhia do PSD Oeiras desde 2011. • Membro do Gabinete Autárquico do PSD Oeiras desde 2010. • Vice-presidente da Comissão Política Concelhia da JSD de Oeiras (2011-): coordenador do programa eleitoral; coordenador das 100 propostas para o programa eleitoral do PSD das legislativas de 2011; coordenador autárquico. • Vice-presidente da Comissão Política de secção da JSD de Oeiras (2008-2011); organizador do debate intitulado Os Novos Rumos da Solidariedade (Maio/2010); autor da moção ao XXI Congresso Nacional da JSD de 2010 “Ideias práticas para o emprego e empreendedorismo”; autor de várias moções sobre temas diversos no Conselho Regional de Lisboa da JSD. • Praticante de atletismo amador entre 1993 e 1998. • Membro do Grupo de Jovens da Paróquia de Moura entre 2000 e 2002. 																
Aptidões e competências informáticas	<ul style="list-style-type: none"> • Informática na óptica do utilizador. Módulos da Carta Europeia de Condução Informática: <ol style="list-style-type: none"> 1) Utilização do computador e gestão de ficheiros; 2) Folhas de cálculo; 3) Apresentações; 4) Internet e correio electrónico. 																
Aptidões e competências artísticas	<ul style="list-style-type: none"> • Membro do Grupo de Teatro de Moura entre 1999 e 2001. 																
Carta de condução	Sim.																
Produção científica	<p>Janeiro, Jorge (2009), <i>O Arquivo Histórico Ultramarino enquanto produtor de conhecimento: Descrição arquivística parcial do fundo do Governo-Geral de Angola</i>, Dissertação de Mestrado em Ciências da Informação e da Documentação, Lisboa, FCSH-UNL.</p> <p>Carvalho, Ricardo, Daniel Gouveia e Jorge Janeiro (2010), “Reorganização de processos no Instituto Nacional de Investigação e Recursos Endógenos (INIRE)”, Oeiras, <i>Cadernos INA – papers</i>, 45, pp. 11-120.</p> <p>Carvalho, Ricardo, Daniel Gouveia e Jorge Janeiro (2009), “Desmaterialização como</p>																

	<p>driving force das Organizações Públicas: reengenharia do processo “Projectos e Contratos I&D”, comunicação apresentada no VII Congresso Nacional de Administração Pública: O Estado na resposta à crise, INA, 10 e 11 de Novembro, Lisboa.</p> <p>Janeiro, Jorge (2007), <i>Os Sinel de Cordes e a Quinta de Nossa Senhora da Conceição de Barcarena, Relatório Final de Estágio Profissional</i>, Oeiras, Câmara Municipal de Oeiras.</p> <p>Janeiro, Jorge (2006), “A Câmara dos Silêncios, A Ala Liberal e a Política Colonial”, <i>História</i>, 85, pp. 36-41.</p> <p>Janeiro, Jorge (2005), “Estados Unidos da Europa. Utopia do Fundador ou Realidade Inacabada?”, <i>História</i>, 80, pp. 68-72.</p>
--	--
