



## Gestão documental no Município de Santarém uma mudança em tempos de mudança

Filomena Machado (arquivo@cm-santarem.pt),

Município de Santarém

### Resumo

Falar de mudança em gestão documental é, muitas vezes, falar na implementação de novos instrumentos, novas formas de a gerir. Fazê-lo implica contudo alterar hábitos, comportamentos e modos de pensar. Tal pode ser gerador de resistências. Neste sentido, é fundamental que se faça uma adequada implementação, um adequado acompanhamento e uma boa gestão da mudança.

Com esta comunicação pretende dar-se a conhecer a experiência do Município de Santarém na implementação e uso da versão 0.1 do plano de classificação para a Administração Local, acompanhada pela instalação de novas aplicações informáticas de gestão documental e de processos.

“Todo o mundo é composto de mudança”

Luiz Vaz de Camões

Mudança é uma das palavras que hoje em dia mais se ouve. Mais do que uma palavra, surge como um fenómeno que não pode ser ignorado. Como fenómeno apresenta-se como uma experiência pela qual as organizações e os seus agentes têm de passar. Assim, para falar de mudança não basta definir o termo, há que enquadrá-la, atribuir-lhe objetivos, implementá-la e aferir os seus resultados.

De forma mais ou menos superficial e / ou profunda, independentemente dos seus efeitos ou impactos, a mudança surge como uma necessidade e uma exigência do nosso tempo e espaço. Exerce pressão e impõe-se como um real desafio para todos. Diariamente, ouvem-se referências a mudanças de carácter económico, político, legal e social. Mudanças que representam alterações no contexto em que as organizações operam e que, por esse motivo, vão condicionar a sua atuação. De tão constante, a mudança surge como uma inevitabilidade que leva as organizações a questionar e a reavaliar as suas práticas. Sentem que têm de se transformar para se tornarem mais eficientes e melhor responderem às necessidades dos seus clientes, cada vez mais críticos e exigentes.

Seja qual for o seu carácter ou efeito, a mudança está a afirmar-se como um instrumento de gestão. Como tal, não se realiza de um dia para o outro, estuda-se, prepara-se, implementa-se. A mudança surge como um processo que tem de ser preparado e analisado tanto no seu decurso como nos resultados que produz. Implementar a mudança significa preparar os seus agentes para a alteração de hábitos e rotinas estabelecidos. Este facto pode levar a que a primeira reação à mesma seja a resistência, a qual será vencida pelo envolvimento e participação de toda a organização. Mudar as organizações significa reavaliar as suas práticas. Alterar o seu modo de agir, reformular os seus procedimentos.

É perante este cenário que nos encontramos. A época que vivemos é de grandes mudanças a todos os níveis. Por força do atual enquadramento socioeconómico, algumas das organizações mais pressionadas a mudar são as que constituem a administração pública. Adotando e adaptando as palavras de Jorge Escabelado<sup>1</sup>, podemos dizer que a administração pública tem sido forçada a estruturar-se de forma a ser capaz de dar resposta às cada vez mais exigentes solicitações dos cidadãos. Cidadãos mais participativos e conscientes do seu direito de reclamar por uma resposta mais rápida e eficiente aos seus pedidos.

Pela prestação de serviços que apenas a ela competem, a administração tem a missão de satisfazer necessidades coletivas, não podendo ser um obstáculo ao desenvolvimento. A qualidade e a excelência são desafios que se colocam também à administração pública. A mudança tem de ser orientada para a melhoria prática e para o crescimento. A dinâmica atual tem forçado a reestruturação das instituições da administração pública, principalmente pela publicação de normativos que a isso obrigam. Porém, o processo de mudança na administração pública apresenta-se lento com mudanças nem sempre visíveis, impostas pela lei, que não acontecem por iniciativa própria. A mudança surge como uma resposta aos imperativos legais, uma obrigação que nem sempre conduz a reformas efetivas. Alteram-se os procedimentos e as tecnologias de suporte dos mesmos, mas o que acontece aos instrumentos de gestão da informação, muitas mantêm-se.

Esta mudança, mais agressiva do que progressiva, tem vindo a dotar os organismos públicos de modelos e técnicas da gestão empresarial. Trata-se de trazer a estes organismos a perspetiva da gestão (em detrimento da visão da administração), recorrendo a instrumentos em uso no setor privado. Reflexo desta nova conceção sobre boas práticas e sobre os processos que destas recorrem, os organismos que passam a reger-se por estes princípios da gestão ficam aptos a perceber as necessidades dos destinatários da sua ação, à luz das estratégias e políticas definidas pelo Governo, adaptando os meios à finalidade. A mudança é vista como um dos principais meios para a melhoria, para a uniformização e inovação processual, um processo dinâmico que se materializa num conjunto de iniciativas e medidas que a concretizam.

### **A mudança no Município de Santarém**

O desenvolvimento das atribuições e competências das autarquias locais tem exigido que as mesmas se dotem de estruturas e meios técnicos capazes de responder às necessidades da sociedade cada vez mais informada e exigente. Verifica-se, assim, a necessidade de adequar as estruturas municipais às exigências de uma sociedade em constante e acelerada mutação, imprimindo-lhe níveis de maior eficiência.

De acordo como decreto-lei nº 305/2009, de 23 de outubro, a organização, a estruturação e o funcionamento dos serviços das autarquias devem ser orientados pelos princípios da desburocratização e proximidade aos cidadãos. A execução da missão, funções e atribuições autárquicas deve radicar na diminuição e flexibilização das estruturas e níveis decisórios, assente em modelos flexíveis de funcionamento. Modelos que se pretendem mais eficazes e eficientes, permitindo maior qualidade e agilidade de atuação, numa lógica de definição e agilização de metodologias de trabalho transversais que propiciam a simplificação administrativa e a adoção de novas formas de relacionamento com os munícipes.

À semelhança da restante administração pública, o Município de Santarém tem vindo a implementar a mudança a vários níveis. O despacho nº 419/2013, de 8 de janeiro, apresenta a nova forma de atuação do Município como aquela em que “os seus membros exerçam um controlo importante sobre os processos de trabalho, numa lógica de modernização da organização e da sua orientação para o munícipe”, de acordo com uma estrutura mais simples e flexível. Tal como recomendado, a atual estrutura, mantêm-se hierárquica, mas apresenta menos níveis de decisão. Ora, uma orgânica simplificada deve significar procedimentos simplificados e mudança no seu modo de execução. Esta situação, aliada à determinação da desmaterialização dos processos documentais, implicou o redesenho dos processos, impondo alterações na gestão documental e nos instrumentos

utilizados para esta. Optou-se, então, por mudar de sistema de gestão documental e por se adotar um novo plano de classificação.

No que aos sistemas de gestão documental diz respeito, decidiu-se que o novo sistema a adquirir teria de permitir o acompanhamento, tanto genérico como específico, da atividade do Município concretizada em processos documentais. Por este motivo, a opção foi adotar soluções informáticas que permitissem a gestão de processos por cliente, sendo este entendido como qualquer cidadão ou empresa, munícipe ou não, que se relacione com o Município. Assim, optou-se por iniciar / preparar a mudança pela desmaterialização dos processos diretamente relacionados com o atendimento<sup>ii</sup>, o mais visível dos serviços, para o qual o desenvolvimento dos processos concorre. Esta escolha obrigou à identificação clara dos processos de negócio da Autarquia e dos seus serviços, distinguindo-os das tarefas que, muitas vezes, eram confundidas com estes.

Para a gestão documental a opção foi adquirir vários sistemas: um sistema de Custom Relationship Management (CRM), um sistema de Business Process Management (BPM) e um sistema de gestão de arquivo digitalizado / digital. Soluções de qualificação e otimização dos serviços municipais com recurso a uma gestão documental desmaterializada mais rápida e eficiente, desde a sua produção / receção, registando todas as interações efetuadas, encurtando e controlando os prazos de resposta<sup>iii</sup> e, conseqüentemente, melhorando a prestação de serviços aos munícipes sejam eles singulares ou coletivos. As novas aplicações permitem ainda submissão de pedidos à distância<sup>iv</sup> e a interligação entre as diferentes aplicações em uso nos serviços, para um melhor e mais fácil acesso à informação. Paralelamente, seguindo as recomendações mais recentes<sup>v</sup>, decidiu-se adotar um novo plano de classificação documental que mais do que refletir a estrutura orgânica refletisse as funções desempenhadas pela Autarquia.

Quando se começou a desenhar esta ferramenta, constatou-se, por um lado, que todos os organismos da administração local desempenham as mesmas funções e, por outro, que outras autarquias se encontravam a desenvolver este processo. Assim, o Município de Santarém veio a integrar o grupo, mais tarde designado, MEF Autarquias que se começava a constituir. O contributo deste Município para o desenvolvimento deste plano de classificação, resultou da participação ativa dos serviços, permitindo o levantamento dos processos de trabalho<sup>vi</sup>. Antes de se pensar na implementação de um plano de classificação funcional, este tinha sido efetuado para o desenho da nova aplicação de gestão documental. Afinados os conceitos, redefinidos os processos, em conjunto com os outros municípios<sup>vii</sup> que integravam o grupo, alcançou-se uma primeira versão do Plano de classificação para a administração local<sup>viii</sup>.

No que respeita ao Município de Santarém, a publicação desta primeira versão coincidiu com a fase de testes e colocação em produção do novo software de gestão documental. Assim, ainda que conscientes de que não se tratava de uma versão final, decidiu-se implementar o plano de classificação para a administração local. Esta seria uma forma de familiarização dos utilizadores com a ferramenta e também um teste à usabilidade da mesma. O Plano foi apresentado aos serviços em simultâneo com a aplicação de BPM. Nesta apresentação foi transmitido que o seu objetivo era a utilização transversal a toda (e por toda) a organização, permitindo deste modo que a informação referente a determinado processo / código de classificação estivesse junta independentemente do serviço responsável pela sua criação / tramitação. Foi igualmente referido que o pensar funcional era distinto, até por vezes contraditório, do pensar orgânico ou temático.

Desta alteração de pensamento, de hábitos e rotinas já solidamente estabelecidas, resultou a principal dificuldade de aplicação desta ferramenta de gestão documental, havendo serviços que, por possuírem classificações próprias do seu negócio, ainda não a aplicam. Verificou-se também que muita da dificuldade em aplicar este Plano residia na falta de capacidade de olhar para os documentos enquanto parte de processos, não tendo valor isoladamente. As dúvidas suscitadas durante o processo de aplicação prática deste Plano permitiram olhar criticamente para o mesmo, verificando-se que ainda havia processos em falta e que outros tinham de

ser redefinidos ou renomeados por conterem na sua identificação / descrição apenas a perspetiva de dentro para fora (do município a relacionar-se com munícipes) e não a contrária, não permitindo por esse motivo a interoperabilidade semântica. Assim, ao contrário do previsto inicialmente, a classificação nem sempre pôde ser efetuada ao terceiro nível, optando-se por, nos casos não previstos, classificar a segundo nível, mas nunca a primeiro.

Antes de concluir, resta realçar que esta opção de mudança na gestão documental foi uma das muitas possíveis. Parece, ainda assim, ter sido uma boa opção na medida em que os diferentes processos de mudança se complementam e em que a predisposição para a mesma já existia.

A experiência apresentada permite perceber que, mesmo que não se dê conta, a mudança é, atualmente, uma necessidade e uma exigência. Tem de ser vivida e é-o enquanto consequência e reflexo do contexto em que as organizações e os seus atores se inserem, resultando da interpretação destas. Daí que não se possa falar de processos de mudança únicos nem uniformes. Cada organismo, cada agente, vive e reage aos estímulos da mudança, e à própria mudança, de forma diferente. Do mesmo modo, neste tipo de processos não basta definir objetivos nem alterar aplicações informáticas ou instrumentos de gestão documental, é preciso acompanhar e gerir a mudança, orientando os diferentes utilizadores no uso das novas ferramentas ao seu dispor.

As tecnologias e sistemas de informação têm vindo a revelar-se impulsionadores e auxiliares da implementação destes novos instrumentos de gestão documental, facilitando a sua utilização. Desde que devidamente usados permitem uma melhor, mais rápida e eficiente recuperação da informação, o que, por sua vez, vai possibilitar uma melhor e mais rápida tomada de decisão. Os novos instrumentos de gestão documental, nos quais se destacam o plano de classificação de base funcional, único para toda a administração local, demonstram que estamos numa fase de mudança de paradigma. Neste novo modelo já não existem administradores mas sim gestores (de informação).

Estamos a um passo do futuro e a mudança antecipa-o. É isso que diz uma frase de Alvin Toffler, encontrada ao acaso na internet, segundo a qual “change is the process by which the future invades our lives.”

---

## Notas

<sup>i</sup> ESCABELADO, Jorge Manuel Santos do Rosário. **A gestão dos benefícios dos investimentos em sistemas de informação: um estudo de caso na administração pública.** [Em linha]. Lisboa: ISCTE, 2010. Dissertação de mestrado [consultado em 30/04/2013]. Disponível em <http://hdl.handle.net/10071/2801>.

<sup>ii</sup> Neste momento, no Município de Santarém, os únicos processos exclusivamente digitais são os de licenciamento de obras particulares.

<sup>iii</sup> Pela desmaterialização e, consequentemente redesenho e simplificação de processos.

<sup>iv</sup> Como resultado da adesão Simplex Autárquico e da entrada em funcionamento do Portal do Empreendedor .

<sup>v</sup> Nomeadamente, o Programa para a Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica.

<sup>vi</sup> Decorrentes das atribuições de cada serviço, que se materializavam em processos documentais.

<sup>vii</sup> Na altura, para além do Município de Santarém, integravam o Grupo os Municípios de Cascais, Lisboa, Lourinhã, Oeiras, Sintra e Torres Vedras, bem como os Serviços Municipalizados de Oeiras e Amadora.

<sup>viii</sup> Elaborado com base na Macro Estrutura Funcional elaborada para a Administração Central do Estado.

---

## Bibliografia

### Documentos Legislativos:

**Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004**, de 21 de abril. Diário da República, nº 94, 1ª série. Presidência do Conselho de Ministros.

**Decreto-lei nº 305/2009**, de 23 de outubro. Diário da República, nº 206, 1ª série. Presidência do Conselho de Ministros.

**Decreto-lei nº 92/2010**, de 26 de julho. Diário da República, nº 143, 1ª série. Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento.

**Regulamento nº 659/2010**, de 2 de agosto. Diário da República, nº 148, 2ª série. Câmara Municipal de Santarém.

**Decreto-lei nº 48/2011**, de 1 de abril. Diário da República, nº 65, 1ª série. Presidência do Conselho de Ministros.

**Decreto-lei nº 141/2012**, de 11 de julho. Diário da República, nº 133, 1ª série. Presidência do Conselho de Ministros.

**Aviso nº 425/2013**, de 8 de janeiro. Diário da República, nº 5, 2ª série. Câmara Municipal de Santarém.

COSTA, Abilino José Oliveira Lapa da. **A mudança nos modelos de gestão das organizações públicas locais: dos serviços municipalizados às empresas municipais / multimunicipais**. Évora: Universidade de Évora, 2011. Dissertação de mestrado.

ESCABELADO, Jorge Manuel Santos do Rosário. **A gestão dos benefícios dos investimentos em sistemas de informação: um estudo de caso na administração pública**. [Em linha]. Lisboa: ISCTE, 2010. Dissertação de mestrado [consultado em 30/04/2013]. Disponível em <http://hdl.handle.net/10071/2801>.

HENRIQUES, Maria João Brites da Costa. **Manual de procedimentos: apoio na gestão da mudança**. Évora: Universidade de Évora, 2009. Dissertação de mestrado.

MAGALHÃES, Rodrigo, VIEIRA, Fernando. **Gestão da mudança na administração pública**, 2º Congresso Nacional da administração pública: projetos de mudança. Lisboa, 3-4 de novembro de 2004.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes, CKAGNAZAROFF, Ivan. **Inovação do setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público**, in *Revista de administração pública*, vol.44, n. 3. Rio de Janeiro: maio-junho 2010.

RODRIGUES, Ricardo Fabrício. **Organizações, mudança e capacidade de gestão**. Cascais: Principia Publicações Universitárias e Científicas, novembro de 1998.

STACEY, Ralph. **Pensamento estratégico e gestão da mudança**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

---

