



GOVERNO ELECTRÓNICO E INTEROPERABILIDADE

DOCUMENTO METODOLÓGICO PARA A ELABORAÇÃO DE UM ESQUEMA DE METAINFORMAÇÃO PARA A INTEROPERABILIDADE (MIP) E UMA MACROESTRUTURA FUNCIONAL (MEF)

Lisboa, 2008-05-27

Ficha Técnica MIP:

Título - Governo Electrónico e Interoperabilidade: documento metodológico para a elaboração de um esquema de metainformação para a interoperabilidade e de uma macroestrutura funcional

Autor – BARBEDO, Francisco

Colaborador – HENRIQUES, Cecília

Colaborador – PENTEADO, Pedro

Id. – DGARQ-12140

Classificação – 010.01.01.01

Descritores – metainformação, governo electrónico, classificação

Data/Hora - 2008-05-27

Formato de dados – Texto, PDF

Estatuto de utilização – Acessível sem restrições

Relação: versão – 1.0

Localização – Disponível em www.dgarq.gov.pt

© DGARQ, 2008

Sumário

1 INTRODUÇÃO	4
2 METAINFORMAÇÃO PARA INTEROPERABILIDADE (MIP)	6
2.1 Objectivo	6
2.2 Princípios de criação	7
2.3 Metodologia utilizada	8
3 MACROESTRUTURA FUNCIONAL (MEF)	11
3.1 Objectivo	11
3.2 Princípios de organização	11
3.3 Metodologia proposta	12
3.3.1 Perspectiva geral da MEF	12
3.3.2. Desenvolvimento da MEF	13
4 MODELO DE CONTINUIDADE E GESTÃO	17
ANEXO A – REGULAMENTO DA ESTRUTURA DE GESTÃO	19
ANEXO B – DECLARAÇÃO DE ADESÃO	22

1 Introdução

O presente documento visa explicar os princípios e métodos que se pretende virem a orientar a continuação do desenvolvimento das ferramentas apresentadas.

A este propósito importa descrever, ainda que brevemente, as vantagens decorrentes da sua utilização em contexto de interoperabilidade, contexto esse inerente às funcionalidades do Governo electrónico¹.

A governação mediada electronicamente, ou seja, através de processos informáticos, pretende alcançar a proximidade com o cidadão proporcionando-lhe acesso a serviços de forma interactiva sem haver portanto a necessidade deste recorrer presencialmente às instituições para satisfazer a sua pretensão. Numa perspectiva interorganizacional (B2B), pretende-se que as organizações integrem e partilhem entre si serviços ou apenas informação, de forma a aumentar a celeridade e eficácia dos processos, mediante a sua inevitável e prévia análise e reestruturação. No entanto torna-se claro que para estes objectivos se realizarem é forçoso que as organizações interactuem, ou seja, “conversem” entre si recorrendo, claro, a mediação tecnológica. Para esse “diálogo” (entre homem e máquina e entre máquinas) efectivamente se verificar é indispensável haver interoperabilidade. Ou seja, a capacidade de organizações e pessoas interagirem entre si compreendendo a informação transmitida e recebida de forma a integrá-la nos seus sistemas e obter ou dar as repostas adequadas à situação verificada.

A interoperabilidade implica vários níveis de intervenção:

- ⇒ Ao nível macro-organizacional, no que se refere à cooptação política e social dos colaboradores para novas formas de trabalhar, de interrelacionamento e de ligações com o cliente.
- ⇒ Ao nível micro-organizacional no que respeita à redefinição e processos que devem ser repensados numa perspectiva interorganizacional.
- ⇒ Ao nível tecnológico em que é necessário que equipamentos e software comuniquem entre si e se compreendam de forma integrada com vista à satisfação global de necessidades, internas e externas, pressentidas ou solicitadas.
- ⇒ Ao nível da informação transmitida ou trocada entre os actores envolvidos. Neste aspecto, dois factores são cruciais: a estrutura da informação transmitida, ou seja a sua **sintaxe** e significado dessa mesma informação, ou seja, a sua **semântica**.

Para a interoperabilidade se verificar integralmente é necessário que todos estes factores estejam presentes de forma articulada.

¹ IDABC – European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services. 2004.
<http://europa.eu.int/idabc>

As ferramentas referidas no presente documento situam-se na esfera da interoperabilidade semântica. É com efeito ao nível do significado que se pretende intervir, tratando-se da camada de interoperabilidade mais difícil de alcançar. A subjectividade inerente à percepção individual (ou colectiva) da realidade (seja ela concreta ou abstracta) é praticamente impossível de conseguir de forma total. Não se pode pois colocar a fasquia na interoperabilidade total, ou seja, uma compreensão semântica total em que o significado que uma coisa (por exemplo um documento de arquivo) apresentaria para uma pessoa seria compreendido exactamente da mesma forma por outra pessoa. No entanto mesmo que a granularidade da semântica atribuída a um recurso de informação não seja muito profunda traz mesmo assim evidentes benefícios. Questionemo-nos por exemplo sobre a situação em que uma pessoa – não importa quem- se vê numa cidade desconhecida – não interessa qual – e que pretende alimentar-se. Ao interpelar qualquer transeunte desta cidade este indivíduo fácil e rapidamente obterá informação abundante e pormenorizada dos locais onde poderá obter um serviço que lhe permitirá satisfazer essa necessidade. Ao exprimir em linguagem perceptível para ambas as partes um determinado desejo o indivíduo obteve um conjunto de respostas que lhe permitiram com precisão e rapidez saber de imediato onde se dirigir para satisfazer a sua necessidade. Este é o nível metafórico onde nos pretendemos situar ao falar em interoperabilidade semântica. Pretende-se com estas ferramentas dar a informação bastante, mas suficientemente precisa, para as organizações e indivíduos classificarem, acederem, organizarem e finalmente reutilizarem a informação.

Falta apenas explicar a relação existente entre o esquema de metainformação proposto (MIP) e a macroestrutura funcional (MEF).

O MIP reúne um conjunto de atributos considerados básicos para identificar e descrever de forma não exaustiva, mas com o nível de pormenor suficiente, qualquer recurso informativo produzido, adquirido ou mantido pelas organizações. Ao utilizar um esquema de elementos descritivos normalizado para cada recurso produzido obtém-se um quadro referencial coerente e explicativo para qualquer pessoa ou organização poder identificar um recurso, saber aspectos essenciais do mesmo (localização, acessibilidade, formato, etc), localizá-lo e, caso o deseje, utilizá-lo. Há no entanto toda a vantagem que para além do nível de normalização obtido pela utilização sistemática de um esquema referencial comum, se vá ainda mais longe nesse processo normalizador, facultando esquemas tanto quanto possíveis normalizados para representar os valores para cada elemento de metainformação. Assim por exemplo, ao representar o nome de uma pessoa, convém que tal seja feito de forma idêntica e de acordo com convenções comumente aceites. Por exemplo colocar primeiro o apelido e só depois o nome próprio. Outro exemplo ao identificar uma pessoa utilizar apenas como identificador o nº de BI e não outro qualquer identificador como por exemplo a carta de condução. Um dos elementos obrigatórios do MIP e sem dúvida um dos mais importantes é a classificação a atribuir a um determinado recurso. Para este elemento o esquema normalizado que se propõe é precisamente a MEF. Em termos relacionais a MEF está, portanto, contida no MIP sendo este o conjunto agregador de topo.

2 Metainformação para interoperabilidade (MIP)

A utilização de metainformação no contexto do governo electrónico é uma prática disseminada na EU. Existem variadíssimos tipos de metainformação, estando esta longe de ser utilizada exclusivamente neste contexto. Existem praticamente tantos esquemas de metainformação quantas as necessidades de normalização de expressão de conhecimento e de informação enquadradas dentro mais variadas disciplinas científicas ou áreas de actividade. Sistemas de Informação Geográfica, literatura, ciências exactas ou sociais, engenharia, descrição arquivística, preservação digital, são alguns exemplos de áreas onde existem esquemas específicos de metainformação.

No contexto deste documento e, num plano mais amplo, do Governo electrónico, o MIP apenas deve ser entendido como um suporte à interoperabilidade semântica, e esta dentro do contexto mais vasto da interoperabilidade interorganizacional e entre pessoas e as organizações.

2.1 Objectivo

O esquema apresentado (MIP) é formado por um conjunto de 17 elementos de metainformação cujo objectivo primário é prover a interoperabilidade entre organismos ao nível da utilização, gestão e acesso a recursos informativos.

Um recurso é entendido no contexto deste documento como qualquer objecto informacional, contendo ou veiculando informação de diferente natureza, e que detenha identidade dentro do universo de discurso. A interoperabilidade equivale à capacidade de recursos de informação, sejam eles exclusivos de uma organização ou partilhados por várias organizações ao nível da responsabilidade de criação, serem reconhecidos, identificados e manipulados através de atributos que são colectivamente aceites e interpretados. A existência de um conjunto de elementos comuns a todos os recursos permite o reconhecimento imediato, mediante a observação desses elementos, da natureza e tipo de recurso existente.

A interoperabilidade tem também como vantagem a possibilidade de um determinado recurso ser reutilizado sem ser necessário recorrer a descrição adicional do mesmo. Como os elementos que o descrevem são comuns podem igualmente ser por todos utilizados desde que mantenham significado (semântica) equivalente para as partes envolvidas na transacção.

Na nossa perspectiva não basta porém adicionar metainformação exclusivamente descritiva. É essencial assegurar que os metadados utilizados garantam e evidenciem características capazes de garantir a autenticidade dos recursos, condição essencial para assegurar a sua operatividade probatória. Neste sentido procurou-se imbuir neste conjunto de elementos aspectos específicos de gestão de documentos de arquivo que considerassem requisitos de autenticidade e fiabilidade.

Do ponto de vista de preservação e pensando especialmente no ambiente digital, considerou-se a inclusão de elementos que permitam recolher informação básica que possa vir a ser útil em futuras acções de preservação. Na sua condição de elementos

básicos, será sempre necessário adicionar metainformação mais completa sempre que a preservação digital do objecto seja equacionada.

Este conjunto de elementos é aplicável a qualquer recurso produzido ou detido por uma organização e independentemente do suporte ou formato em que é produzido, seja ele um documento de arquivo, bibliográfico, museológico, um serviço, uma referência um sítio web, etc.

É improvável que uma organização necessite de utilizar todos os elementos presentes. Deverá utilizar apenas – para além dos considerados obrigatórios – aqueles que considere que lhe são aplicáveis e os que considera importantes ou de aplicação significativa. Por exemplo se um organismo não dispõe de documentos bibliográficos enquanto publicações próprias, não necessitará de utilizar os subelementos que especificamente se lhes referem.

2.2 Princípios de criação

Para a elaboração do MIP tiveram-se em conta alguns princípios básicos.

Princípio 1 - Inclusividade.

O MIP é um esquema não especificamente direccionado para um determinado tipo de recurso mas pretendeu ser inclusivo, de forma a ser aplicável a diferentes tipos e formas de recursos informacionais. Quanto maior for a aplicabilidade transversal deste esquema mais tipologias de recursos serão descritas de forma coerente e normalizada e portanto, maior será o leque de oferta ao cidadão e às organizações que o utilizem.

Salientamos que não se pretende como MIP substituir outros esquemas, esses sim, específicos de um determinado tipo de recursos. O MIP não substitui a ISBD ou as ISAD o qualquer outro esquema de representação orientado para uma descrição exaustiva de um tipo particular de recurso. Pretende-se ao contrário complementar esses esquemas utilizando elementos genéricos mas suficientemente explicativos de forma a criar um modelo transversal e comum utilizável por todos e que constitui um quadro de referência e localização comum dos recursos informativos produzidos em contexto da administração pública.

Princípio 2 – Lógica

Procurou-se criar uma estrutura lógica e articulada dos elementos que compõem o MIP de forma a dar resposta aos grupos de interrogações que normalmente são feitas sobre um determinado recurso:

“O que é?” que corresponde à

- 1/ identificação inequívoca do recurso
- 2/ produtor e actores intervenientes no processo de criação do recurso
- 3/ relações com outros recursos

“para que serve?” traduzido nos elementos que informam sobre a:

- 1/ descrição sucinta do seu conteúdo

2/ assunto

“Onde está” que corresponde a

1/ localização do recurso

2/ forma de o obter que inclui o preço e local onde é possível obter o recurso

Princípio 3 - Simplicidade de utilização

Pretende-se que o MIP seja de utilização simples e transparente, ou seja que haja a menor ambiguidade possível (inevitável quando estão presentes as interpretações cognitivas que a semântica implica). Esta simplicidade é pretendida tanto para o operador ou seja, a pessoa que irá aplicar o MIP aos recursos produzidos, como também para o destinatário final, ou seja, o cidadão.

Para o efeito procuraram-se dar sempre que possível o máximo de elementos exemplificativos para tornar o mais clara possível a aplicação de cada elemento. Incluíram-se no final do documento exemplos de aplicação a um amplo conjunto de tipos de recursos.

Resta acrescentar que o MIP pode ser aplicado em variados contextos e situações.

Por exemplo o presente documento tem na sua segunda página os elementos MIP obrigatórios que o identificam. A colocação de elementos MIP em qualquer recurso documental produzido é uma opção de aplicação.

No entanto o MIP pode ser igualmente aplicado num sistema de registo de entrada e saída de documentos, podendo servir de base à definição dos campos de registo desse sistema de informação.

Elementos MIP podem ser colocados nos cabeçalhos de páginas web sendo assim recuperáveis por motores de pesquisa.

Podem ser adicionados elementos MIP em qualquer sistema de informação que descreva ou relacione recursos.

Existem diversas formas de aplicação do MIP. A sua aplicabilidade e formas de aplicação deverão ser objecto de estudo por cada organização.

2.3 Metodologia utilizada

Para a elaboração deste documento partiu-se do levantamento de documentos semelhantes desenvolvidos internacionalmente em diversos contextos¹. A primeira constatação é que não existe um único tipo de metainformação. Muito pelo contrário, é possível encontrar dezenas de esquemas que obedecem a necessidades específicas dos utilizadores inseridos em variados contextos de actividade. O princípio orientador foi procurar elementos de referência que fossem amplamente utilizados por diversos esquemas, no sentido de procurar estabelecer um núcleo comum. Partiu-se igualmente de esquemas já normalizados como é o caso do Dublin- Core (ISO 15836-2003) ou da ISO 23081-1:2006, Information and documentation – Records management processes – Metadata for records. Foram também utilizadas especificações de requisitos funcionais, como é o caso do MoReq (www.dgarq.gov.pt). Em todos os casos observados procurou-se

manter como eixo condutor a perspectiva de interoperabilidade, “enriquecida” por preocupações de autenticidade derivadas de gestão de documentos de arquivo.

Explicação do esquema proposto:

Em todo o documento optou-se pelo termo “recurso” para designar o objecto de aplicação dos metadados. Este termo, acima explicitado, concretiza-se em informação produzida, criada, ou mantida por uma ou mais organizações. Tem a vantagem de ser abrangente podendo incluir várias tipologias de objectos contendo informação.

Os elementos dividem-se quanto à sua estrutura em genéricos e específicos. Estes últimos particularizam o elemento (genérico) a que pertencem.

Existem elementos contentores. Consistem em elementos que não são directamente aplicáveis. Apenas os subelementos que os constituem são de aplicação directa. Há portanto uma relação de agregação entre dois níveis, embora nem sempre o todo se esgote nas partes constituintes. Por exemplo o elemento <título> contém dois subelementos <título atribuído> e <título alternativo>: neste caso é possível utilizar simultaneamente <título> e o <título alternativo>, apenas o <título> ou ainda qualquer um destes individualmente.

No caso do elemento <relação> existem subsubelementos. Neste caso (e apenas neste) o subelemento <tipo de relação> constitui um contentor para os diversos tipos de relação que, no seu conjunto, incluem todas as possibilidades consideradas de relacionamento entre recursos.

Os elementos e subelementos contentores estão assinalados explicitamente como tal e ainda a sua Designação está enquadrada entre chavetas {}.

Os elementos e subelementos dividem-se quanto à sua aplicabilidade em elementos obrigatórios e elementos facultativos². Entende-se que os primeiros são essenciais para possibilitar a interoperabilidade. Entende-se também que embora haja vantagem em utilizar os elementos facultativos para o recurso ser mais completamente interpretado, a sua aplicação não é essencial para assegurar a interoperabilidade. Os elementos obrigatórios são graficamente assinalados pela cor vermelha da linha inicial.

Para cada elemento e subelemento é apresentada uma tabela contendo diversos atributos explicativos.

Esses elementos são:

- ⇒ Designação – Indicação do nome atribuído ao elemento
- ⇒ Definição – uma explicação sucinta do que consiste o elemento
- ⇒ Objectivo – a referência do(s) objectivo(s) que se pretende(m) alcançar com a aplicação do elemento
- ⇒ Obrigatoriedade – Refere-se se um elemento é de aplicação obrigatória ou facultativa. Os Valores possíveis são:
 - Obrigatório. Significa que o elemento deve obrigatoriamente estar presente;
 - Obrigatório se aplicável. Significa que o elemento pode ou não ser aplicável mas a partir do momento em que o seja a sua presença é obrigatória;

- Facultativo. Significa que a presença do elemento não é obrigatória podendo ou não ser utilizado de acordo com os critérios da organização.
- ⇒ Repetibilidade – Refere-se se um elemento pode ter uma única ou múltiplas ocorrências.
- ⇒ Equivalências – Indicam-se os esquemas internacionais de metadados onde o elemento existe.
- ⇒ Notas de aplicação – São sugeridas formas de aplicação do elemento esquemas de representação - são sugeridas formas normalizadas, nacionais ou internacionais, existentes para representar um determinado elemento.
- ⇒ Exemplos – são dados exemplos sucintos de aplicação que ilustrem o elemento subelementos – No caso de um elemento conter subelementos estes são aqui referidos.

Nem todos estes atributos foram preenchidos. Em muitos casos não existem normas que permitam representar um determinado tipo de informação. Por vezes são sugeridos esquemas ainda não publicamente divulgados ou que encontram em fase de elaboração. O sucesso da aplicação de um esquema de metainformação depende do grau de normalização atribuído aos elementos que o constituem. Depreende-se que é necessário construir soluções de representação normalizada de informação nas situações em que nada existe. Por exemplo a identificação do produtor. Não há neste momento uma solução totalmente universal e persistente. O NIF é uma possibilidade avançada embora a existência de um ficheiro nacional com referência controladas para as instituições produtoras seja em nossa opinião uma melhor solução. A DGARQ tem um projecto para a elaboração de um Ficheiro Nacional de Autoridade Arquivística (FNAA) que contempla identificações únicas e breves descrições para entidades produtoras de documentação. No entanto trata-se de um projecto em curso e não imediatamente acessível. Nestes casos é dada a referência colocada entre []. Noutros casos quando a forma de aplicação do elemento é imediata e intuitiva nada foi colocado em “notas de aplicação”

3 Macroestrutura funcional (MEF)

3.1 Objectivo

O objectivo desta ferramenta é a construção de uma macroestrutura de topo contendo dois níveis funcionais, o primeiro destina-se a representar as funções do Estado o segundo subfunções ou actividades em que as primeiras podem ser compartimentadas.

Esta macroestrutura constitui um esquema de representação normalizado de um subelemento obrigatório do MIP **<classificação>** inserido no elemento 2 **<identificador>**. Neste contexto reporta-se exclusivamente a documentos de arquivo produzidos pelas organizações independentemente do seu suporte ou formato, ou seja, aplica-se tal como o MIP indiferenciadamente a documentos de arquivo electrónicos ou convencionais.

A utilização comum desta estrutura para classificar documentos em dois níveis permite alcançar grandes vantagens ao nível de racionalização da organização e produção documentais assim como da interoperabilidade interorganizacional. Com efeito uma organização que receba um documento proveniente de outra organização, desde que ambas utilizem a MEF, saberá imediatamente em que área funcional se insere o referido documento permitindo prescindir de atribuir uma primeira classificação visto ambas as organizações terem o mesmo conceito e percepção funcional do recurso e a reutilização rápida desse mesmo atendendo ao seu posicionamento funcional inequívoco.

A classificação é um recurso de informação vital porque permite dar significado a documentos de forma a ser possível a um agente operar com eles no contexto das suas actividades de forma mais eficaz. Uma estrutura de classificação comum a todos os actores envolvidos permite o alinhamento semântico (não a equivalência!) visto que, ou o significado funcional (porque a lógica do MEF é funcional) é idêntico ou pelo menos similar, mas ainda porque uma estrutura comum coerente e racional de classificação leva a melhores práticas de gestão documental e conseqüente eficácia na organização e recuperação da informação.

Mesmo que essa coincidência funcional não seja completa – e julgamos impossível que o venha a ser para todos os documentos produzidos - pode no entanto dar origem a consideráveis vantagens na prática de gestão documental, nomeadamente na organização precisa do documento e da sua posterior recuperação e reutilização.

3.2 Princípios de organização

- ⇒ Taxionomia funcional. O princípio de organização funcional deve prevalecer de forma absoluta evitando recorrer a temas ou assuntos. A estabilidade funcional é sempre superior à orgânica pelo que aquela deve ser sempre respeitada.
- ⇒ Perspectiva supra organizacional. Entende-se por isto a perspectiva transversal da macroestrutura que não deve ser considerada como uma das actividades desenvolvidas por cada organização individual. A MEF não deve ser um somatório de funções organizacionais.

- ⇒ Estrutura aberta. Deve ser possível adicionar classes a qualquer nível e em qualquer ponto da estrutura. A codificação deve estar adaptada a esta exigência.
- ⇒ Estrutura dinâmica. A MEF deve ser sujeita a avaliação/actualização a intervalos de tempo regulares e sempre que alterações nas funções do Estado o justifiquem. É essencial compreender que não se trata de uma estrutura imutável, mas será sempre sujeita a reavaliações que implicarão subseqüentes ajustamentos nos sistemas da organizações que a apliquem.
- ⇒ Pragmatismo. Este princípio decorre do facto de que não se pretende que seja representação da “verdade” mas ferramenta útil em face dos objectivos definidos. Não se pretende alcançar uma definição exemplar, inequívoca, irrecusável do que são as funções do Estado. Pretende-se antes um compromisso entre esse desiderato e a necessidade de usabilidade imprescindível para ser efectivamente aplicada pelas organizações.
- ⇒ Equilíbrio entre precisão e ambiguidade. Assume-se desde já que não é possível erradicar toda a ambiguidade. Trata-se de uma macroestrutura e não de um plano de classificação. A completa satisfação das necessidades classificativas de cada organização deverá ser remetida para o 3º nível.
- ⇒ Equilíbrio entre homogeneidade e heterogeneidade. Qualquer sistema de classificação contém em si diversos interesses organizacionais ou mesmo políticos e sociais. No entanto, a MEF não pode ser sujeita a imposição de especificidades de organizações individuais, sob pena de perder coerência e aplicabilidade.
- ⇒ Negociação e compromisso – princípio aceite por todas as partes aderentes, tanto no processo de construção (não se considera por exemplo, legítimo um organismo forçar a inclusão do seu plano de classificação específico na MEF), como após a conclusão do processo de construção. Enquanto a taxionomia não cobrir todas as funções, deverá ser sempre considerada versão draft. Tal não significa que os organismos da Administração não possam usar essas versões. **Devem no entanto ter em conta que podem ocorrer sucessivas alterações não divulgadas, em áreas funcionais em princípio já consideradas estabilizadas.**
- ⇒ Como princípio auxiliar à definição de cada classe e subclasse, deverá ser tida em conta a sua potencial integração num quadro macroavaliativo. Esta prática pode eventualmente levar a correcções que se prendem essencialmente com pragmatismo de aplicação.

3.3 Metodologia proposta

3.3.1 Perspectiva geral da MEF

Na definição de uma metodologia para a construção da MEF, importa antes de mais clarificar o ponto de vista que se quer dar a esta ferramenta: uma **perspectiva externa à Administração** ou, pelo contrário, **uma perspectiva de dentro da Administração**, emergente dos próprios organismos que dão execução às funções do Estado.

Embora com prejuízo do nível de coerência e homogeneidade global, opta-se pela segunda alternativa por se privilegiar uma construção pragmática, capaz de incorporar algumas especificidades de conjuntura que permitam responder com maior eficácia às necessidades do negócio, uma construção que, não sendo insensível a circunstâncias locais, possa ter uma base de adesão o mais alargada possível e seja efectivamente utilizada.

Decorre desta opção inicial o princípio metodológico da cooperação entre os utilizadores futuros da MEF e os organismos de coordenação sectorial na área da gestão de documentos, incluindo as instâncias especificamente criadas para a gestão da MEF, e respeitando o modelo de governação definido.

3.3.2. Desenvolvimento da MEF

a) Prioridades

A adopção do princípio metodológico geral acima referido recomenda que a estrutura de gestão da MEF adopte um posicionamento por princípio reactivo, ou seja, promovendo o desenvolvimento da macroestrutura numa ordem de prioridades que espelhe a sequência de pedidos de adesão de cada um dos diferentes sectores da Administração.

Em determinadas circunstâncias, porém, a estrutura de gestão da MEF pode e deve desenvolver uma actuação pró-activa, nomeadamente quando confrontada com áreas funcionais cujos limites não se conformem às competências de um organismo ou ministério determinado ou, ainda, quando em fase final do projecto, se verificar uma persistente indisponibilidade de envolvimento por parte de algum ou alguns sectores de actividade.

No sentido de potenciar a rapidez e eficiência do processo de construção da MEF, consideram-se contextos de trabalho preferenciais (e, como tal, deverão merecer tratamento prioritário), aqueles em que se verifique:

- a) Propostas de adesão globais para a totalidade de um ministério, lideradas pela Secretaria-Geral respectiva;
- b) Constituição de equipas de trabalho por parte da Administração com competências tanto a nível da área de negócio como da área de gestão de documentos;
- c) Adesão ao projecto da interoperabilidade semântica na Administração e adopção do MIP (metainformação para a interoperabilidade);
- d) Antecedentes ao nível do desenvolvimento de instrumentos de gestão de documentos – em especial planos de classificação e portarias de gestão de documentos.

Com os mesmos objectivos rapidez e eficiência e, simultaneamente, para conferir maior estabilidade às decisões que ao longo do processo forem sendo tomadas, deve a estrutura de gestão da MEF considerar prioritário adquirir conhecimento interno, numa perspectiva global e de topo, da generalidade das funções do Estado e respectivo mapeamento às estruturas orgânicas actuais.

Considera-se igualmente prioritário aferir a estrutura já desenvolvida em face de alguns dos princípios acima referidos e recentemente adoptados, em especial nas implicações decorrentes da adopção de uma perspectiva funcional (e não temática) e supra-organizacional (implicações decorrentes da erradicação do conceito de “funções-meio”).

b) Apresentação de propostas de desenvolvimento

A estrutura de gestão da MEF relaciona-se com a Administração, preferencialmente, através das **Secretarias-Gerais** dos Ministérios, enquanto entidades com competências de coordenação geral da gestão de documentos nos organismos tutelados pelo Ministério respectivo.

Assim, os organismos devem, num primeiro momento, interagir com as respectivas Secretarias-Gerais, no sentido de constituírem adequadas equipas de trabalho e elaborarem as propostas a apresentar à estrutura de gestão da MEF – propostas que, idealmente, deverão abarcar a totalidade do Ministério. Não obstante, admite-se fraccionar o processo por organismos/funções afins.

Antes de apresentar quaisquer novas propostas de classes ou subclasses, as Secretarias-Gerais (e organismos envolvidos) devem inteirar-se dos objectivos, dos princípios e da metodologia MEF, bem assim como do estado de desenvolvimento da macroestrutura, tendo em vista maximizar o esforço de integração.

De facto, a satisfação das necessidades de adesão de um novo organismo à MEF pode expressar-se num leque diversificado de propostas, e nem todas terão que resultar na criação de novas classes. Alguns exemplos possíveis:

- ⇒ Reformulação do título, da descrição e/ou dos exemplos de classes e/ou subclasses já criadas;
- ⇒ Inclusão de uma nova subclasse numa classe já criada;
- ⇒ Elevação de uma subclasse já criada a classe de 1º nível;
- ⇒ Deslocação de uma subclasse já criada de um determinado enquadramento de 1º nível para outro;
- ⇒ Criação de nova(s) classes(s) de 1º e 2º nível.

Todas as propostas de criação de novas classes devem ser apresentadas numa formulação mínima que inclua título e descrição da função/subfunção, e ainda, apenas para as classes de 2º nível, exemplos de séries documentais dependentes da classe em causa.

Estas propostas de desenvolvimento da MEF devem ainda ser acompanhadas de referência às leis orgânicas que estabelecem as competências dos organismos no âmbito da função em causa.

As propostas devem ser dirigidas à DGARQ que as apresentará à Comissão Executiva de acordo com o modelo de governação adiante proposto.

c) Análise e validação de propostas

As propostas dirigidas à estrutura de gestão da MEF serão analisadas no respeito pelos princípios enunciados no capítulo 4 deste documento.

Especialmente no que respeita à criação de novas classes, a estrutura de gestão da MEF deve atender em especial aos aspectos seguintes:

- ⇒ Averiguar se as classes propostas são passíveis de, no todo ou em parte, integrar classes já criadas;
- ⇒ Averiguar se a classe proposta corresponde a uma efectiva função ou subfunção do Estado, e não a actividades ou processos específicos;

- ⇒ Explorar eventuais relações da classe proposta com funções desempenhadas por outros organismos da Administração;
- ⇒ Explorar eventuais possibilidades de agregação de funções e subfunções;
- ⇒ Validar ou encontrar mais adequada formulação para o título e/ou descrição da classe proposta;
- ⇒ Encontrar soluções de harmonização e coerência global da MEF, tendo em vista equilibrar os valores de precisão e de homogeneidade.

Uma primeira etapa do processo de análise é conduzida pela Direcção-Geral de Arquivos (DGARQ), que deverá efectuar uma primeira validação das propostas apresentadas ou desenhar soluções alternativas. Para tanto, pode a DGARQ solicitar à entidade proponente informações ou outra documentação que entenda necessária a uma adequada análise do caso, nomeadamente instrumentos de apoio à gestão de documental. Deve, igualmente, procurar informar-se, ainda que sumariamente, sobre a função em causa, a terminologia específica do sector e os conceitos básicos, sempre que tal se revele necessário ao diálogo com as partes e à melhor compreensão das propostas.

A realização de reuniões entre a DGARQ e a entidade proponente afigura-se especialmente útil. No caso das propostas terem sido formalmente apresentadas pelas Secretarias-Gerais, pode revelar-se útil a participação nestas reuniões de especialistas na área de negócio, para além de especialistas em gestão de documentos. Caso a DGARQ entenda apresentar alternativas às propostas iniciais, deve confrontar a entidade proponente com as mesmas e procurar estabilizar uma solução de compromisso.

É à Comissão Executiva da MEF que compete a decisão de validação final de quaisquer propostas de alteração – acrescentando novas classes ou produzindo alterações a classes pré-definidas. A DGARQ apresentará, pois, ao Comissão Executiva as soluções de compromisso encontradas ou, caso não tenha sido possível o compromisso, as propostas originais e as propostas alternativas por si encontradas.

Sempre que o processo desenvolvimento da MEF resulte em criação de novas classes ou alterações à estrutura previamente definida, o Comissão Executiva comunicará as alterações a todas as entidades aderentes, através das respectivas secretarias-gerais.

As validações que forem sendo efectuadas ao longo do processo de desenvolvimento da MEF – ou seja, enquanto não existir uma proposta global para todas as funções do Estado – têm estatuto provisório. Naturalmente, procurar-se-á evitar introduzir alterações estruturais em áreas funcionais previamente validadas, **mas essa possibilidade não pode ser eliminada**. Este procedimento será aplicado apenas quando se revele crítico ao próprio desenvolvimento da MEF; alterações secundárias ou de pormenor serão reservadas para a fase de avaliação global e estabilização da MEF.

d) Gestão de códigos

A MEF associa a cada classe e subclasse um código numérico. O sistema de codificação é numérico e sequencialmente intervalado de 10 dígitos ao nível da classe e de 5 dígitos ao nível da subclasse, de forma a assegurar a flexibilidade que permita a inserção de novas classes sem ser necessário alterar os códigos de classes pré-existentes. Pretende-se adquirir ou desenvolver um sistema de informação que dê resposta automatizada não apenas a esta funcionalidade de gestão mas também à inserção de descritivos,

designações de níveis e relações entre os mesmos. A DGARQ assume a responsabilidade da manutenção e atribuição de códigos.

e) Avaliação global e estabilização da MEF

Ambiguidade, heterogeneidade e incoerência são problemas com os quais qualquer taxionomia se confronta, com um nível de risco maior quando se adopta uma estratégia de desenvolvimento incremental, como é o caso.

Colocar estes pontos negativos em patamares aceitáveis para o compromisso assumido de pragmatismo e de sensibilidade às circunstâncias locais é o objectivo da avaliação global da MEF, a realizar em fase de conclusão do processo de desenvolvimento da estrutura aplicável à Administração Central do Estado (ACE) – cujo horizonte temporal é estimado em **dois (2) anos**.

O processo de avaliação global não deixará de incluir consulta aos organismos da Administração, nomeadamente através de apresentações e reuniões de discussão. Os resultados da consulta serão analisados pela estrutura de gestão da MEF que introduzirá as alterações julgadas convenientes, depois do que se considera a macroestrutura estabilizada, sendo publicitada a MEF versão 1 para a ACE.

f) Actualização da MEF e divulgação de novas versões

Embora estabilizada, a MEF não deixará de ser uma estrutura dinâmica, capaz de integrar quaisquer alterações que venham a verificar-se no âmbito das funções do Estado, ou mesmo exigências de melhoria que a experiência de aplicação recomende.

A estrutura de gestão da MEF promoverá uma avaliação regular das condições de aplicação. Por outro lado, e através de uma permanente ligação às secretarias-gerais dos diferentes ministérios, monitorizará a evolução orgânica e funcional da Administração.

Para além das acções de controlo e avaliação de iniciativa da estrutura de gestão, acima referidas, espera-se que também dos organismos da Administração haja a iniciativa de apresentar propostas de actualização que, preferencialmente, deverão convergir, num primeiro momento, para as secretarias-gerais respectivas.

A MEF deverá ser revista a intervalos de tempo regulares, afigurando-se adequado o prazo de dois anos entre revisões; não obstante, admite-se a possibilidade de proceder a revisões extraordinárias, sempre que circunstâncias excepcionais o recomendem. Cada revisão pode resultar na publicitação de uma nova versão ou, simplesmente, a confirmação de continuidade da versão vigente.

Sempre que se verificar a publicação de uma nova versão da MEF, a estrutura de gestão procederá à sua adequada divulgação pública e divulgação directa às entidades aderentes, devendo, ainda, organizar sessões de apresentações da mesma.

Considera-se ainda particularmente útil a construção de um glossário do MEF de forma a uniformizar conceitos e instaurar uma terminologia comum que todos os elementos do MEF compreendam e utilizem.

4 Modelo de continuidade e gestão

Um projecto desta natureza não pode ser concluído no prazo limitado. A sua transversalidade e implicação de todos os ministérios do governo implica uma estratégia de gestão e desenvolvimento a longo termo suportada por estruturas de gestão adequadas. Mesmo depois de se ter concluído a macroestrutura e completado os esquemas de representação para a totalidade de elementos do MIP, será necessário monitorizar a sua aplicação e manter actualizados os seus conteúdos e estruturas. A natureza funcional da MEF torna-a naturalmente dependente das funções assumidas e externalizadas pelo Estado. Nestas circunstâncias a sua adaptação a alterações macrofuncionais por parte do Governo implica a sua readaptação a novas situações.

Tanto o MIP como a MEF são entidades dinâmicas porque intrinsecamente ligadas com os processos sociais e políticos. Por este motivo uma petrificação das mesmas e se condena-as ao fracasso por deixarem de responder às necessidades informacionais dos actores envolvidos. A informação é um recurso intrinsecamente volátil pelo que é necessário ter a capacidade de acompanhar o ritmo de mudança de forma a manter a utilidade destas estruturas.

É portanto necessário criar uma estrutura de gestão vocacionada para manter e adaptar o MIP e a MEF. O modelo para esta estrutura que agora se propõe baseia-se em dois princípios simples:

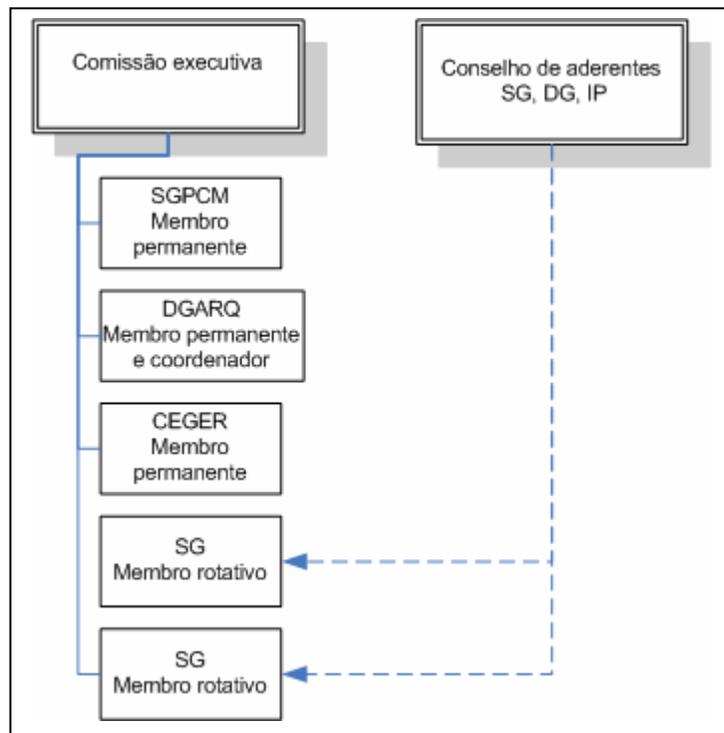
- ⇒ Necessidade de eficácia,
- ⇒ Necessidade de adesão participativa.

De acordo com estes princípios propõe-se a criação de uma estrutura simples composta por uma **comissão executiva** e um **conselho de aderentes**.

a) Comissão Executiva.

Constituída por representantes permanentes e rotativos das entidades envolvidas no processo de construção e aplicação destas ferramentas. Como membros permanentes teríamos:

1 - A DGARQ enquanto órgão coordenador da política arquivística nacional, pelas competências atribuídas por lei orgânica no Decerto-Lei 63/2007. Propõe-se ainda que relativamente a decisões de natureza técnica arquivística tenha a DGARQ voto de qualidade. À DGARQ compete ainda a coordenação do Comité



executivo relativamente às actividades referidas no capítulo 3 deste documento.

2 - A SGPCM pelo facto de se tratar de uma entidade representante do conselho de ministros órgão máximo de representação do governo. Nesta qualidade assegura a articulação interministerial indispensável à manutenção de ferramentas transversais.

3 - O CEGER pelo facto de ter um papel legislativamente atribuído na gestão da rede informática do governo e ainda por constituir a entidade certificadora de topo no sistema de certificação electrónica do Estado – infraestrutura de chaves públicas (SCEE)²

A estes membros sugere-se a presença de dois representantes das organizações envolvidas que desempenhariam um mandato de um ano de forma rotativa.

As funções deste comité serão as dispostas no capítulo 3 do presente documento. A estas acrescem a captação de recursos para a gestão da infraestrutura de interoperabilidade

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

b) Conselho de Aderentes

Composto por todos os organismos (secretarias-gerais, direcções gerais, institutos ou empresas públicas) aderentes. Estes membros aderentes podem encontrar-se em duas situações:

1. Já desenvolveram, como representantes do seu ministério, uma estrutura decomposta por dois níveis relativos às funções operacionais que este ministério desempenha. Esta proposta foi validada e integrada no MEF.
2. Ainda não apresentaram proposta mas têm intenção de o fazer estando para tal a desenvolver trabalho no âmbito de um grupo de trabalho constituído para o efeito .

Este grupo deverá funcionar como interlocutor/facilitador entre a comissão executiva e as suas organizações. Deverá ainda pronunciar-se sobre a versão final da MEF e sobre as alterações subsequentes que sejam sobre ela realizadas.

O funcionamento desta estrutura de gestão rege-se por um regulamento próprio que constitui o anexo A do presente documento.

² Decreto-Lei 116-B/2006 de 16 de Junho

ANEXO A

REGULAMENTO DA ESTRUTURA DE GESTÃO PARA A INTEROPERABILIDADE SEMÂNTICA: MIP E MEF.

Objectivos da Estrutura de Gestão (EG)

1 - A estrutura de gestão é criada com o objectivo expresso de assegurar um quadro de interoperabilidade semântica na Administração Central do Estado (ACE) através de:

- a) Desenvolvimento de uma macro-estrutura funcional para a AP (MEF)
- b) Gestão e actualização da MEF bem como do esquema de metainformação que lhe é suprajacente: o MIP (**M**etainformação para a **I**ntero**P**erabilidade)

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 da adenda ao Documento de Interoperabilidade do qual este regulamento é anexo

Comissão Executiva

4 - A Comissão Executiva é composta por cinco organismos: três 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).

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

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

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, pela 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 ao MIP ou MEF, 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 MIP e da MEF.

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 interoperabilidade semântica assegurado pela utilização do MIP e da MEF.

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 efectuado por anos sucessivos.

ANEXO B

Governo Electrónico e Interoperabilidade

Documento metodológico para a elaboração de um esquema de metainformação para a interoperabilidade e de uma macroestrutura funcional

ADESÃO

O Projecto PCM – Plataforma Comum de Modernização agregou as Secretarias-Gerais da PCM e dos Ministérios da Administração Interna, Finanças e Administração Pública e Ambiente Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, CEGER e IPJ num objectivo comum de criar um modelo referência para a interoperabilidade na circulação electrónica de documentos.

O acordo de colaboração entre essas entidades e o IAN/TT, actualmente DGARQ, formalizado em 26 de Junho de 2006, previa a elaboração de um documento contendo “(...) os princípios teóricos a que obedeceram as opções práticas dos modelos adoptados”. Tendo em vista o desenvolvimento e alargamento desses modelos à generalidade da Administração, a DGARQ apresentou o documento “Governo Electrónico e Interoperabilidade: documento metodológico para a elaboração de um esquema de metainformação para a interoperabilidade e uma macroestrutura funcional”.

As entidades aderentes ao projecto de desenvolvimento e alargamento da Plataforma Comum de Modernização:

1. Concordam com a metodologia apresentada no documento e com o modelo de continuidade e gestão;
2. Concordam em promover as acções necessárias para o seu desenvolvimento;
3. Concordam em adoptar os modelos de metainformação e de macroestrutura que vierem a ser definidos.

Director-Geral da DGARQ
(Silvestre Lacerda)

Secretário-Geral do...
(...)

Director-Geral do...
(...)

Presidente do....
(....)