

A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ

Arlene Xavier Santos Costa¹
Larissa de Albuquerque Patricio²
Kawan de Souza Pacote³

RESUMO: Neste artigo nos propomos a descrever a trajetória de implantação do processo eletrônico na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) em cumprimento ao que dispõe o Decreto nº 8.539 de 08 de outubro de 2015. Para contextualizar o tema processo eletrônico e com base em pesquisa bibliográfica, partiremos da caracterização dos modelos de administração pública a partir da teoria de Max Weber, Pierre Bourdieu e Bresser-Pereira e análises de alguns artigos. Trataremos sobre o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Serviço Público Federal explorando a legislação recente e artigos dos autores Diniz, Lima e Flores, Akutsu e Pinho. Comentaremos sobre processo eletrônico nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e apresentaremos o Sistema Integrado de Gestão de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC - Portal Administrativo, um dos módulos dos Sistemas Institucionais Integrados de Gestão - SIG, sistema desenvolvido na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, usado na UNIFAP e, em outras Universidades, para instrução do processo eletrônico. Por fim iremos expor o relato de experiência da implantação do processo eletrônico na UNIFAP a partir da nomeação da Comissão para Implantação do Processo Eletrônico, descrevendo suas principais atividades, visitas técnicas, capacitações, bem como os aspectos positivos e dificuldades encontradas no processo.

Palavras-chave: Processo eletrônico. Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). SIPAC.

THE IMPLEMENTATION OF THE ELECTRONIC PROCESS IN THE FEDERAL UNIVERSITY OF AMAPÁ

ABSTRACT: In this article, we propose to describe the implementation path of the electronic record at the Federal University of Amapá (UNIFAP) in compliance with the provisions of Decree nº8,539 of October 8, 2015. To contextualize the electronic record subject and based on bibliographic research, we will start from the characterization of the models of public

¹ Mestranda no Programa de Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior na Universidade Federal da Paraíba. Arquivista da Universidade Federal de Juiz de Fora. Bacharel em Arquivologia pela Universidade Estadual da Paraíba (2010). Licenciada em História pela Universidade Federal da Paraíba (2008). arlenescosta@gmail.com

² Arquivista da Universidade Federal do Amapá. Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Prominas (2017). Bacharel em Arquivologia pela Universidade Estadual da Paraíba (2013). larissa.apatricio@gmail.com

³ Arquivista da Universidade Federal do Amapá. Especialista em Gestão da Tecnologia da Informação pela Universidade Cândido Mendes – UCAM (2017). Bacharel em Arquivologia pela Universidade Federal da Paraíba (2016). kawan.pacote@unifap.br

administration by Max Weber, Pierre Bourdieu and Bresser-Pereira theory and the analyze of some articles. Next, we will discuss the use of Information and Communication Technologies in the Federal Public Service by exploring the recent legislation and articles by the authors Diniz, Lima and Flores, Akutsu and Pinho. Subsequently, we will comment about the electronic record in the Federal Institutions of Higher Education (IFES) and we will present the Integrated System of Patrimony, Administration and Contracts - SIPAC - Administrative Portal, one of the modules of the Integrated Institutional System of Management - SIG, system developed at the Federal University of Rio Grande do Norte, used in UNIFAP and other Universities, for instruction of the electronic record. Finally, we will present the experience report of the implementation of the electronic record in UNIFAP, starting with the appointment of the Commission for the Implementation of the Electronic Record, describing its main activities, technical visits, training, as well as the positive aspects and difficulties encountered in the process.

Keywords: Electronic Record. Information and Communication Technologies (TIC). SIPAC.

1 INTRODUÇÃO

A construção do presente artigo se deu a partir das experiências compartilhadas e reflexões dos arquivistas da Universidade Federal do Amapá, UNIFAP. Estes, para além das atividades específicas da função, integram outras esferas da gestão como representação dos técnico-administrativos no Conselho Superior, na Comissão permanente de avaliação de documentos, na representação seccional do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo da Administração Pública Federal - Sub SIGA/MEC, na Comissão de elaboração e implantação do Plano de Dados Abertos, no Grupo de Trabalho para criação e implantação do sistema de arquivos na UNIFAP e na Comissão para Implantação do Processo Eletrônico na UNIFAP.

Com especial atenção a este último, temos trabalhado para atender às diretrizes dispostas no Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015, que determina aos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional que tramitem documentos exclusivamente por meio eletrônico.

A Ordem de Serviço nº. 003/2017- Reitoria-UNIFAP é um produto da atuação da Comissão para Implantação do Processo Eletrônico. Este documento torna obrigatório o uso do meio eletrônico para a produção de processo administrativo e estabelece o Sistema Integrado de Patrimônio e Administração e Contratos (SIPAC), como o sistema de processamento de informações de documentos da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

Outro fruto deste grupo de trabalho foi a aprovação de projeto de pesquisa acerca do tema no Programa de Pós-graduação - Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e

Avaliação da Educação Superior da Universidade Federal da Paraíba (MPPGAV-UFPB). O projeto de pesquisa em andamento é intitulado “Políticas públicas, tecnologias da informação e a gestão administrativa na UNIFAP: O uso do SIPAC enquanto ferramenta de tramitação eletrônica de documentos”.

O artigo em proposição tem por objetivo descrever a trajetória da implantação do sistema de processo eletrônico na UNIFAP, em cumprimento ao que dispõe o Decreto nº 8.539 de 08 de outubro de 2015. Partiremos de uma caracterização historicizada do cenário de modernização do Estado Brasileiro para compreender a orientação legal ao processo eletrônico nos órgãos públicos federais. Em seguida passamos a analisar a implantação do processo eletrônico nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Por fim, passamos a relatar a implantação do processo eletrônico na UNIFAP.

2 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O pensamento sociológico de Max Weber e Pierre Bourdieu são fundamentais para o entendimento do Estado enquanto dominador legítimo da sociedade, emanador de políticas que organizam a vida social. Neste sentido, Noletto (2016) apresenta uma amarração teórica entre esses dois pensadores partindo do questionamento de Bourdieu “como o Estado consegue impor-se tão facilmente e fazer com que seus agentes sociais ajam em consonância com suas prescrições?”. Esta dominação para Bourdieu se dá pelo volume de capital dos agentes sociais e institucionais do estado. Capital aqui entendido no aspecto simbólico, para além do econômico, ou seja, capital social, capital cultural. É munido deste capital doravante tratado como simbólico, que o Estado é legitimado no campo de disputas (sociedade).

Para Weber a dominação do Estado se dá por um processo geral de racionalização (MALISKA, 2006) a partir da vontade manifestada dos dominadores conferindo assim a legitimidade dos dominantes (instituições sociais).

No Brasil, a administração pública federal em linhas gerais pode ser didaticamente dividida em fases para melhor compreensão de suas transformações. O termo didaticamente se aplica pelo fato de não haver rupturas totais entre um modelo e outro, prova disso é a persistência de fortes elementos do patrimonialismo na administração pública, bem como práticas do Estado burocrático.

Bresser-Pereira é um exemplo de agente social do Estado que atuou intelectual e politicamente na busca do consenso pela reforma administrativa do Estado Brasileiro.

Adiante, vamos analisar seus escritos enquanto uma fonte próspera de análise do estado brasileiro.

A seguir passamos em linhas gerais as características de cada perfil de administração de Estado tomando como base a publicação “Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão” (SANABIO, SANTOS, DAVID, 2013).

No primeiro capítulo da publicação, “Modelos de administração pública”, Silva e Oliveira (2013) associam o Estado Patrimonialista a um fundamento de dominação tradicional na qual reverência ao soberano garante a legitimidade das regras instituídas por ele. Os autores colocam ainda que no Estado Patrimonialista, as relações de reciprocidade, que não se baseiam na lei e, sim, no costume. Bresser-Pereira (1996) comenta e critica que “nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. ”

O modelo burocrático de administração pública se baseiam na impessoalidade e no caráter racional das regras que norteiam as condutas se apoia em competências oficiais, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídos por autoridades ou organizações burocráticas (SILVA E. OLIVEIRA, 2013). Para Bresser-Pereira (2006) este modelo foi uma resposta a necessidade do modelo capitalista de impor a separação entre Estado e mercado. Este modelo se baseia na teoria de Max Weber sobre racionalização.

Para os países que adotaram o modelo gerencial de administração pública, a palavra reforma esteve na ordem do dia para justificar a ruptura com modelos anteriores. Trata-se de um modelo baseado no *modus operante* empresarial:

A ênfase em resultados, orientação central das organizações privadas, despertou a necessidade de avaliações de desempenho que exigiram: a delimitação das áreas de atuação do Estado, o estabelecimento de metas para agências governamentais, a determinação de objetivos para gestores de programas, a aferição da produção (confronto entre desempenho e objetivos) e a mensuração de resultados (avanços rumo à solução dos problemas chave de cada agência). (SILVA; OLIVEIRA, 2013).

Bresser-Pereira (1996) traçou a trajetória das tentativas de implantação do modelo gerencial no Estado brasileiro em uma perspectiva crítica de dificuldades no rompimento com ideais burocráticos e até mesmo sobrevivência de práticas patrimonialistas. Para o autor, os frequentes equívocos dos governantes, culminaram já na década de 1990 em um cenário de crise para a qual a resposta defendida pelo então ministro Bresser-Pereira foi a produção do documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995. Trata-se da efetivação da lógica do modelo gerencial de administração estatal no Brasil.

Menos consolidado na literatura acadêmica, porém enaltecido nos discursos políticos são os modelos de administração pública voltados para o pleno exercício da cidadania. Neste sentido destacamos a administração pública societal, tema trabalhado pela autora Ana Paula Paes de Paula. Este modelo disputa com a concepção gerencial e se baseia em experiências alternativas de gestão pública como o orçamento participativo e na ampla participação de movimentos sociais e organizações não governamentais numa forte inclinação a ênfase sociopolítica (PAULA, 2005).

Traçamos em linhas gerais as características dos modelos de administração pública que estiveram e os que ainda estão em vigência na administração pública federal. Tais entendimentos servem de insumo para compreendermos de que forma conceitos como eficiência, eficácia, governança, transparência passam a fazer parte do vocabulário do Estado brasileiro e conseqüentemente vem a servir de fundamento para seu corpo jurídico no que tange às mudanças na administração pública das duas últimas décadas. Neste sentido situamos o advento do processo eletrônico como uma das diversas vertentes resultantes de todo processo de modernização do Estado brasileiro conforme veremos a seguir.

3 USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

A expressão Tecnologias da Informação e Comunicação ganha força no contexto da sociedade da informação em uma abordagem que transcende a tecnologia e se aprofunda quanto ao seu impacto nas relações sociais e organizacionais. Uma definição possível é que trata-se de um corpo de recursos tecnológicos (*hardware e software*) que possibilitam a comunicação e operacionalização de processos em rede por meio de sistemas de informação e comunicação.

As Tecnologias da Informação e Comunicação, doravante TIC, estão presentes na vida contemporânea em grande parte das atividades cotidianas seja dentro ou fora do ambiente de trabalho. Inclusive, até mesmo a divisão do tempo dedicado a esfera privada e social está a cada dia mais tênue. A propósito, o *home office* é um sistema de trabalho consolidado em empresas privadas e já adotado em alguns órgãos federais, a exemplo do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU nº 99, de 5 de abril de 2010), Advocacia Geral da União (Portaria nº 978, de 24 de dezembro de 2015), Receita Federal do Brasil (Portaria RFB nº 947, de 20 de abril de 2012); Controladoria-Geral da União (portaria nº 1.242, de 15 de maio de 2015), entre outros (<https://apesp.org.br>).

Para além das mudanças no modo de trabalho dos órgãos governamentais, as TIC protagonizaram nas últimas décadas uma revolução nas políticas públicas de informação no que se refere a disponibilização de serviços *on-line*. Há pouco menos de duas décadas o Governo Brasileiro vem adotando medidas para o desenvolvimento do programa de governo eletrônico, e-gov (DINIZ et al 2009).

A publicação “Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro [livro eletrônico]: TIC Governo Eletrônico 2013” reúne artigos de diversos autores sobre a temática. Na Introdução é tratado o uso das TIC enquanto política pública de modernização e consequente melhoria de qualidade no serviço:

A intensiva adoção das tecnologias da informação e comunicação (TIC) por parte dos órgãos governamentais está fortemente apoiada na estruturação dos programas de governo eletrônico (e-Gov), que surgem com o objetivo de fomentar a modernização da administração pública. É cada vez mais difundida entre os gestores públicos a percepção de que essas políticas públicas podem gerar impactos positivos nas dimensões econômica, social e política e favorecer o melhor desempenho da máquina governamental e maior interação entre o setor público e a sociedade. A ideia de modernização da administração pública pode ser traduzida pela busca de aumento da eficiência dos processos internos de governo, melhoria da qualidade dos serviços públicos, redução de custos, aumento da produtividade dos servidores, transparência e controle social. (Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro [livro eletrônico] : TIC Governo Eletrônico 2013)

Enquanto política pública, o uso das TIC no serviço público objetiva melhorias no desempenho dos processos nos órgãos públicos, levando em consideração fatores como agilidade, produtividade, transparência, democratização do acesso e redução de custos na medida em que reduz significativamente o uso do papel e proporciona otimização dos espaços nas instituições (<http://www.planejamento.gov.br/pensei>).

Em outra via é possível estabelecer relação entre ampliação do uso das TIC pelos órgãos governamentais e a democracia. Com o fortalecimento deste movimento, os órgãos governamentais, cada vez mais oferecem serviços *on-line* para uso dos seus próprios servidores, empregados, prestadores de serviço e sociedade em geral.

É bem verdade que ainda não há um alinhamento nas ações de órgão para órgão. Alguns setores se encontram mais avançados que outros, quando se trata de ampliação no uso das TIC em serviços por eles prestados. Contudo, em geral e diante das atualizações na legislação, a oferta de serviços *on-line* já se consolida como um perfil de serviço em várias áreas do governo. Em estudo de caso realizado em vinte portais das três esferas do poder

público, Akutsu e Pinho (2002), analisaram se e como a internet tem sido usada pelos gestores públicos para construção de uma sociedade mais democrática e afirmam:

Ao longo dos últimos anos, o uso das tecnologias de ponta associadas a modernas técnicas de administração levou a uma acelerada mudança no cenário mundial, provocando profundas transformações nas empresas e no governo. Entre essas transformações, a crescente utilização da Internet por empresas, governos e cidadãos é uma oportunidade ímpar para que o governo crie novos serviços, com melhor qualidade e menor custo, e para que a sociedade possa participar de uma forma mais efetiva na gestão governamental, seja questionando-a, seja contribuindo com esta, ou ambas as formas. (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 724)

Assim, um aspecto significativo das políticas públicas de TIC se relaciona com a democratização das ações governamentais, vislumbrando a possibilidade da sociedade ter o poder de exercer maior vigilância e controle sobre a gestão pública. É possível elencar alguns marcos legais mais recentes relacionados ao assunto uma vez que a legislação acompanha estas mudanças provindas deste paradigma de *accountability* com normatizações sobre os documentos digitais conforme apontam a seguir, Lima e Flores:

início dos anos 2000, o governo brasileiro iniciou a normatização das atividades voltadas à produção de documentos digitais, ao regular os procedimentos de certificação digital e implementar demais legalizações sobre inserção de documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos, recomendações para a digitalização de documentos, orientações para a presunção de autenticidade de documentos arquivísticos digitais, implementação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis e preservação de documentos arquivísticos digitais. (LIMA; FLORES, 2016, p. 76)

Comentamos em linhas gerais alguns dispositivos que tratam do acesso à informação pública, controle social, documento eletrônico e serviços *on line*, a partir do levantamento disponível no Blog República Digital no artigo “ A legislação do governo digital” de Márcio Braz, auditor do TCU, publicado em agosto de 2017:

- Decreto nº. 8.539/2015: Um dos temas centrais deste artigo, este dispositivo trata do uso do meio eletrônico para realização do processo administrativo nos órgãos públicos e uma meta para a administração pública - eliminar o uso do suporte papel para produção, tramitação e guarda de documentos. Na tentativa de padronizar entendimentos acerca do tema o Decreto elenca algumas definições relacionadas ao documento em meio eletrônico e define para o meio

eletrônico, através da adoção de sistemas a autoria, ações de autenticidade e integridade dos documentos.

- Lei nº. 13.460/2017 – Lei dos serviços públicos: Define diretrizes e critérios para defesa dos direitos dos usuários dos serviços dos três Poderes. De acordo com artigo publicado de Márcio Braz (2017), no Blog República Digital, essa lei procura assegurar a participação do cidadão na avaliação periódica dos serviços públicos e estabelece diversas medidas para proteger seus direitos, como prazo máximo para as ouvidorias públicas apresentarem respostas a denúncias, reclamações e sugestões dos usuários.
- Decreto nº. 8.638/2016 – Política de Governança Digital: definida no próprio Decreto como a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo, este dispositivo institui a política de Governança Digital da Administração Pública Federal.
- Decreto nº. 8.936/2016 – Plataforma de Cidadania Digital: Dispõe sobre a oferta de serviços públicos digitais na administração pública federal definindo os principais componentes para uma plataforma de serviços, a saber: Portal integrado de serviços do governo federal; Mecanismo de acesso digital único do usuário; Ferramenta de solicitação e acompanhamento dos serviços; Ferramenta de avaliação de satisfação pelos usuários; Painel de monitoramento de desempenho dos serviços.
- Decreto nº. 8.789/2016 – Compartilhamento de dados: Salvo dados protegidos por sigilo fiscal, o Decreto orienta o compartilhamento de dados na administração pública federal com a finalidade de obter a simplificação da oferta de serviços públicos; a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas; a análise da regularidade da concessão ou do pagamento de benefícios, ou da execução de políticas públicas; e a melhoria

da qualidade e da fidedignidade dos dados constantes das bases dos órgãos e das entidades.

- Decreto nº. 8.777/2016: Institui Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Dados abertos definido no Decreto como dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte. Todo órgão público deve ter e apresentar seu plano de dados abertos.
- Lei nº. 12.527/2011 – Lei de acesso à informação (LAI): Essa é uma das Leis mais impactantes com relação a transparência da informação pública no Brasil. Nasce em um contexto internacional, no qual pelo menos 92 países promulgaram legislação de acesso a partir do entendimento da informação enquanto direito humano fundamental. O dispositivo regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal de 1988 e visa facilitar o acesso e disponibilizar informações úteis ao cidadão, na forma eletrônica e presencial.

Essas leis fazem parte de um conjunto jurídico recente que objetivam fornecer ao Estado brasileiro um perfil transparente, democrático e eficiente no qual a participação ativa do cidadão conta com status de prioridade perante aos órgãos públicos. Estamos lidando com um processo em andamento que têm trazido fortes mudanças no paradigma do serviço público.

Neste artigo destacamos o Decreto 8.539/2015 a partir do relato de experiência da implantação do Processo eletrônico na UNIFAP, analisando, na medida do possível a aceitabilidade e usabilidade do Sistema adotado pela Instituição para tramitação eletrônica de documentos, o Sistema Integrado de Gestão de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC - Portal Administrativo (SIPAC).

4 PROCESSO ELETRÔNICO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) vêm se adaptando a realidade do governo digital, através da crescente informatização de seus processos internos e serviços prestados à comunidade acadêmica. Cada vez mais sistemas de informação auxiliam a administração seja na área meio, seja na área fim, e expõem os atos administrativos à sociedade em geral, através de portais públicos. Atualmente é comum a consulta de documentos pelos respectivos interessados nos sítios eletrônicos das IFES.

Diante deste cenário as instituições investem em sistemas de informação que ampliam o alcance das informações numa perspectiva ativa e que elevam a capacidade comunicativa e interativa dos órgãos com a sociedade em geral.

Pelo que vimos observando, sistemas de informação asseguram eficácia e eficiência na gestão administrativa, proporciona melhorias significativas nas políticas no ensino superior, a saber: transparência na gestão, redução significativa de custos com papel, impressão, transporte e espaço físico, disseminação e acesso à informação, rapidez e agilidade na conclusão de processos e recuperação da informação, além de qualificar os profissionais em formação com conhecimento, acesso e operação do sistema eletrônico, auxiliando na divulgação desta prática como modelo a ser seguido nos seus afazeres profissionais, entre outros, elevando assim, o nível de profissionalismo na instituição e na sociedade.

A adoção de sistemas de gerenciamento eletrônico de informações já havia se consolidado como tendência a partir dos anos 2000 quando o Governo publicou o Decreto nº. 8.539 de 08 de outubro de 2015 que determina o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Com o Decreto 8.539/2015, o Governo Federal unificou entendimentos dispersos em outras normativas sobre documentos eletrônicos e resolveu alguns impasses com relação a validade dos documentos digitais no Brasil. Embora a legislação viesse avançando neste sentido, a obrigatoriedade do certificado digital para atividades de autoria, a autenticidade e a integridade dos documentos e assinatura tornava alto o custo da implantação do processo eletrônico nos órgãos públicos. O Decreto tornou facultativo o uso do certificado digital com o inciso primeiro do parágrafo 6 do dispositivo: “ O disposto no caput não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizam identificação por meio de nome de usuário e senha. ”

A regulamentação trazida pelo Decreto foi uma solução para o que na prática já ocorria em alguns órgãos públicos, principalmente do judiciário. Ao tornar regra o processo eletrônico e exceção o processo em suporte papel, trouxe a ousada meta de diminuir drasticamente o consumo de papel na administração pública.

Um detalhe relevante é que o Decreto foi publicado em um momento de crise financeira no país, quando as IFES passaram a sofrer com cortes no orçamento. O fato negativo fez alguns gestores visualizarem na implantação do processo eletrônico uma forma de diminuir custos com suporte papel, produção e guarda de documentos. A crise passou a ser um argumento dos gestores para implantação do processo eletrônico nas universidades.

Para estruturas administrativas tão diversificadas como as universidades, a implantação do processo eletrônico se apresenta como um grande desafio desde a busca de soluções para *hardware* e *software* à mudança da temida cultura administrativa. Vamos na seção seguinte acompanhar como se deu este processo na UNIFAP.

4.1 A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NA UNIFAP

Com vistas a adequação às demandas legais e institucionais, na UNIFAP foi adotado no ano de 2015 os Sistemas Institucionais Integrados de Gestão - SIG e seus diversos módulos, entre os quais o Sistema Integrado de Gestão de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC - Portal Administrativo, definido pela UNIFAP como meio para tramitação de processo eletrônico.

O SIG foi desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) no início dos anos 2000 e se constitui em uma base de dados que integra as áreas meio e fim da Instituição (áreas acadêmica, administrativa e de recursos humanos) em um só banco de dados. Os sistemas que compõem esta base são: SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos; SIGAA – Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas; SIGRH – Sistema Integrado de Gestão e Recursos Humanos. Sobre o SIPAC, desenvolvido em 2006 vejamos o relatório técnico da Superintendência de informática da UFRN:

O SIPAC informatiza os fluxos da área administrativa através da informatização de todo o orçamento distribuído no âmbito interno e das requisições que demandam este orçamento (Material, Passagens, Diárias, Suprimento de Fundos, Auxílio Financeiro, prestações de serviço pessoa física e jurídica, etc). Informatiza também os almoxarifados (centrais e setoriais), todo o controle patrimonial, as compras e licitações, o controle de

atas e pedidos em registros de preços, o acompanhamento de entrega de empenhos (liquidação), o controle de obras e manutenções de bens imóveis, a aquisição de livros pela biblioteca, as faturas de água e energia, o controle dos contratos e convênios celebrados, o fluxo de processos e documentos eletrônicos, o registro e pagamento de bolsistas, o acompanhamento das despesas com automóveis e combustíveis. O SIPAC também disponibiliza portais de informações para os pró-reitores, para a auditoria interna e para a fundação. (LIMA; ROCHA NETO, 2007, p. 35)

Esta ferramenta é usada atualmente na UNIFAP e também em outras universidades a exemplo da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). A Comissão para implantação do processo eletrônico na UNIFAP atua na perspectiva de atender o disposto no Decreto nº. 8.539/2015, com a utilização do SIPAC - Portal Administrativo. Este fato acende o entendimento do SIPAC enquanto uma ferramenta para implantação de uma política de gestão administrativa universitária com maior eficácia no fazer da universidade e da gestão pública na esfera federal.

Para implantação do processo eletrônico na UNIFAP, inicialmente foi criada a Comissão para Implantação do Processo Eletrônico (Portaria Nº 1712/2017-Reitoria/UNIFAP) com a seguinte composição: três arquivistas, sendo dois desses do setor da Pró-reitoria de Administração (PROAD), e uma arquivista da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP); uma administradora da Pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN); uma assistente em administração da Pró-reitoria de Planejamento; um assistente em administração da Pró-reitoria de Pós-graduação (PROPEPG), um secretário executivo do Núcleo de Tecnologia da Informação NTI; Pró-reitor titular da Pró-reitoria de Planejamento.

Nas primeiras reuniões da Comissão foi discutido como cumprir o Decreto 8.529/2015, tornando obrigatório o uso processo instruído em meio eletrônico em substituição ao processo em meio físico lidando da melhor forma possível com o esperado efeito de resistência da comunidade acadêmica diante de uma significativa mudança de cultura administrativa.

Sobre a questão documental na UNIFAP, é salutar tecer alguns comentários para que possamos compreender o contexto em que o processo eletrônico foi institucionalizado. A gestão de documentos na UNIFAP é um tema muito recente se levarmos em consideração que a nomeação do primeiro arquivista na universidade se deu depois de 23 anos de criação, em 2013. A falta de uma visão de política de arquivos ficou evidente com a lotação da primeira arquivista na Biblioteca Central e posteriormente no arquivo setorial da PROGEP, haja vista que a instituição não tem arquivo central. Em 2017 foram nomeados mais dois arquivistas

lotados na PROAD e que vêm estabelecendo entendimentos com a administração para a criação do arquivo central.

Com este histórico é inevitável comentar que a UNIFAP convive com a realidade da ausência da gestão de documentos seja por falta de espaços físicos apropriados, seja por falta de mão de obra, seja por falta de política de arquivos. Enfatizando essa realidade temos setores com Massa Documental Acumulada (MDA) que obviamente não recebem a devida organização, não tem controle de entrada e saída de documentos e processos.

Voltando a tratar da trajetória de atuação da Comissão para Implantação do Processo Eletrônico. Alguns servidores membros da Comissão realizaram visita técnica para conhecer o planejamento da implantação do processo eletrônico na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Nesta visita procuramos observar como estava sendo implantado o processo eletrônico naquelas universidades. Pudemos aferir nas visitas a importância da descrição de processos e catalogação das tipologias documentais tramitadas na instituição. O grau de conhecimento acerca dos dois pontos vai se relacionar diretamente com o sucesso da implantação do sistema adotado para processo eletrônico.

O Sistema usado na UFRGS é o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido a priori para tribunais, este sistema tem sido adotado em algumas IFES. E a UFSM adota um sistema desenvolvido dentro da própria universidade. Observamos uma medida adotada antes da implantação do processo eletrônico, além das duas citadas no parágrafo anterior foi a regulamentação interna do Decreto 8.539/2015. Ao retornar das visitas e reunir com a Comissão passamos a nos concentrar nas atividades pró implantação do processo eletrônico.

A partir dos estudos e discussões do grupo e das visitas técnicas a outras IFES que haviam implantado o processo eletrônico, a Comissão elaborou a Ordem de Serviço nº 003/2017-Reitoria/UNIFAP que estabeleceu a obrigatoriedade do processo eletrônico na UNIFAP. Os passos seguintes foram com vistas a garantia da efetividade no cumprimento da OS nº 003/2017.

Uma parte da equipe ficou responsável por verificar quais tipos documentais dos processos que eram produzidos ou tramitados nos setores internos da UNIFAP. Para tanto a PROPLAN enviou um Memorando circular aos setores solicitando a informação. E duas arquivistas fizeram visitas em cada setor para reforçar a coleta dos dados e solucionar dúvidas. Este trabalho foi exaustivo porém, fundamental para alimentar o sistema com a classificação documental adequada às tipologias produzidas. Isto porque, o SIPAC trás a

Tabela de Classificação das atividades meio do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). No entanto uma preocupação da equipe foi de adaptar as nomenclaturas dos tipos documentais tal como se usa na UNIFAP objetivando assim diminuir o grau de resistência ao sistema pelos usuários, uma vez que os processos e documentos avulsos criados teriam que ter seus assuntos selecionados dentro das tipologias contidas dentro do sistema

Um segundo objetivo dessa coleta de dados foi identificar tipos documentais que, mediante justificativa, não poderiam *a priori* serem produzidos em meio eletrônico. Isto porque a OS 003/2017 estabelecia um prazo de seis meses para que todos os documentos produzidos, salvo exceções, fossem criados em meio eletrônico. Esse seria o período que a UNIFAP teria para fazer as adaptações necessários seja no sistema, seja na aquisição de equipamentos necessários para se adequar às especificidades. Foram as exceções, a saber: Folha de pagamento; Admissão de servidores e Aposentadoria; Abono permanência e Averbação por tempo de serviço; Pensão Civil; Movimentação de pessoal que necessitem de autorização do Ministério da Educação (Redistribuição, Cessão, Cooperação técnica e Exercício provisório); Documentos da área fim do Núcleo de Acessibilidade e Inclusão (NAI).

Com a implantação do processo eletrônico na UNIFAP, o protocolo foi descentralizado na função abertura de processos. A OS Nº 003/2017 definiu as unidades que passaram a autuar processos: Reitoria; Pró-reitorias; Unidades Organizacionais vinculadas diretamente à Reitoria; Departamentos Acadêmicos; Direção de Campus. Ao Setor de Protocolo cabe agora principalmente a relação com os usuários externos. O Decreto 8.539/2015 estabelece que os documentos em papel recebidos pelo órgão poderão ser digitalizados e devolvidos imediatamente aos interessados.

O SIPAC - Portal administrativo já estava em uso na UNIFAP desde o ano de 2016 quando substituiu um sistema desenvolvido na própria Instituição para registros de tramitação de documentos físicos. Os elementos de autenticidade, integridade, para atendimento do Decreto 8.539/2015 o SIPAC já dispunha. Entretanto até então era usado para produção de documentos avulsos e para tramitação de processos em meio físico. De certo modo, o fato da ferramenta já estar em uso contribuiu positivamente para a implantação do processo eletrônico pois já se contava com certa familiaridade dos usuários.

O desafio passou a ser como disseminar o entendimento que a ferramenta SIPAC - Portal Administrativo até então usada apenas para tramitação de documentos e produção de algumas tipologias isoladamente, como memorando, agora seria o meio para produção, tramitação e destinação do processo administrativo. A crise econômica nacional atingiu

fortemente as IFES e a escassez de recursos materiais como suporte papel, toners de impressão e manutenção de máquinas foi outro fator que contribuiu para o processo de implantação do processo eletrônico ocorrer com maior agilidade na UNIFAP. Logo, a situação problema passou a ser: o sistema tinha aceitabilidade por parte dos usuários, mas havia usabilidade plena das ferramentas que o sistema dispõe. Neste ponto as capacitações são fundamentais para o sucesso da implantação.

Para os usuários do sistema terem maior conhecimento e aceitabilidade foi realizada uma campanha de divulgação e sensibilização da comunidade acadêmica para o processo eletrônico através da página criada para o assunto (www2.unifap.br/pen/), envio de e-mails aos servidores e promoção de um evento de apresentação geral sobre as novas regras de tramitação dos processos eletrônicos a comunidade acadêmica. Toda a campanha foi feita em meio eletrônico com o objetivo de chamar atenção para a rapidez e eficiência e na comunicação e consciência ambiental. Por exemplo, o convite para o evento de apresentação foi lançado na tela de todos os computadores dos servidores da UNIFAP visando atender o servidor a participar da palestra e conhecerem os benefícios e tirarem dúvidas referente essa nova transição documental.

Na página do PEN (www2.unifap.br/pen/) abrigada no site da UNIFAP estão disponibilizadas informações e documentos referentes à Legislação Federal e normativa interna (OS Nº 003/2017) vídeos com conteúdo explicativo de como utilizar o SIPAC gravado por membros da própria Comissão para implantação eletrônico, glossário com conceitos acerca de documentos eletrônicos, e-mail para tirar dúvidas (pen@unifap.br), divulgação do calendário dos cursos de capacitação do processo eletrônico.

Para o primeiro treinamento operacional realizado foram convocados pelo menos um representante de cada setor da área meio e da área fim. A convocação foi feita para todos os *campi* da UNIFAP. Foram ofertadas duas turmas, uma no turno da manhã e outra pela tarde. Por ter um forte aspecto prático, o treinamento foi realizado no laboratório do curso de ciências da computação, local que tínhamos disponíveis computadores para as instruções.

Recentemente foi realizado na UNIFAP um curso com o tema organização de arquivos físicos e digitais. Um dos assuntos abordados foi o processo eletrônico e o SIPAC com vistas a aceitabilidade do sistema. A turma do curso destacou a diminuição da quantidade do papel nas mesas de trabalho e agilidade na busca da informação no sistema. Porém algumas dificuldades foram relatadas com relação ao sistema adotado pela universidade. Algumas dessas situações foram geradas por ausência de domínio adequado da ferramenta. Outras por pontos de falhas existentes no próprio sistema. Os momentos de capacitação são importantes

para que ocorra *feedback* que ajudam a Comissão a refletir sobre a sua atuação e meios para melhorar.

Apesar da resistência, medo do desconhecido e dificuldades típicas da mudança de cultura administrativa, os usuários sistema, principalmente servidores da UNIFAP, de modo geral, viram no processo eletrônico a possibilidade resolver os transtornos causados pelos volumosos processos físicos que dificultam a tramitação, ocupam grande parte do espaço nas mesas de trabalho, se tornam um problema no momento da guarda, a maioria dos setores tem salas com MDA sem nenhum tratamento documental.

A UNIFAP foi uma das primeiras IFES a implantar o processo eletrônico a partir do SIPAC-Portal Administrativo. Recentemente recebeu a visita técnica de servidores da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa) com o intuito de conhecer o caminho trilhado para a implantação.

O Tribunal de Contas do Estado do Amapá, solicitou uma arquivista da comissão para ministrar palestra sobre processo eletrônico. O TCE-AP também está implantando seu sistema para instrução do processo eletrônico. A troca de informações e diálogos com outros órgãos têm sido importantes para avaliação e crítica do trabalho da Comissão que segue suas atividades aprendendo cada dia mais.

5 CONCLUSÕES

Ao compartilhar o presente relato da experiência de implantação do processo eletrônico na UNIFAP, vislumbramos a possibilidade de dialogar com colegas de outras instituições. Para situar o tema dentro do contexto nacional buscamos inicialmente compreender os modelos de administração pública e o uso das TIC na administração pública Federal explorando inclusive o aparato jurídico do Governo.

Nessa trajetória vimos que o processo de modernização do Estado se relaciona de alguma maneira com a crescente exigência por controle social, governança pública, transparência, eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos. Demonstramos que o Decreto 8.539/2015 não foi uma medida isolada e em certa medida veio de forma tardia diante da realidade consolidada da produção de documentos eletrônicos.

O Decreto 8.539/2015 foi o motivo central para a implantação do processo eletrônico em órgãos do Executivo Federal, uma vez que no poder judiciário já era então uma realidade a tramitação eletrônica de documentos. No ano de 2017, prazo limite estabelecido para

cumprimento do Decreto, a UNIFAP nomeou uma Comissão de implantação do processo eletrônico e foi esta experiência com toda sua aprendizagem cotidiana e trabalho em equipe que trouxemos no artigo.

Alguns assuntos relacionado ao processo eletrônico não foram tratados neste artigo, mas porém consideramos importantes e pretendemos explorar em estudos futuros. Um desses assuntos diz respeito ao barramento que integre os diferentes sistemas usados para processo eletrônico nos órgãos federais uma vez que o Governo tem a perspectiva de integrar todos os processos produzidos no âmbito dos órgãos federais. Atualmente, os órgãos que aderiram ao protocolo integrado disponibilizam a consulta à tramitação dos processos. O avanço da transparência do Estado é um ganho para o exercício da Cidadania por meio do controle social.

A segunda questão é acerca da adequabilidade do SIPAC às exigências do Decreto 8539/2015. Estamos em fase de análise e este tema tem sido objeto de discussão na Comissão. O “Relatório técnico: Avaliação de Conformidade ao Decreto Presidencial 8539/2015 para o Processo Eletrônico Nacional (PEN) ” do Comitê executor do processo administrativo eletrônico da Universidade Federal da Bahia (2017) é um trabalho norteador para avaliação dos sistemas SIPAC e SEI quanto a conformidade com o Decreto. Por ser um estudo atual e específico, consideramos relevante a possibilidade de desenvolver pesquisa e futuramente apresentar em forma de artigos ou relatórios técnicos.

Apesar das dificuldades, estas compreensíveis e esperadas na implantação do processo eletrônico na UNIFAP, consideramos positiva a forma como a comunidade acadêmica, sobretudo os servidores, usuários internos do sistema, estão lidando com as mudanças operadas. Na atualidade as mídias digitais estão fortemente presentes no nosso cotidiano, inclusive no ambiente de trabalho. O processo eletrônico dialoga com essa realidade proporcionando economicidade à gestão pública e se consolida na UNIFAP com status de trazer uma gama de vantagens à administração, agilidade, recuperação da informação, eficiência e transparência nos atos administrativos.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz. **Sociedade da Informação**, Accountability e Democracia Delegativa. Editora Baraúna, 2002. Disponível em:
< <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>>.
Acesso em: 24 out. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 de out. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm>. Acesso em: 04 abr. 2018.

BRAZ, Márcio. A Legislação do Governo Digital. **República Digital [Blog]**. 01/08/2017. Disponível em: <<http://republica.digital/index.php/2017/08/01/a-legislacao-do-governo-digital/>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro **[livro eletrônico] : TIC Governo Eletrônico 2013**. São Paulo: 2014. Disponível em: <http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2013_LIVRO_ELETRONICO.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública - RAP** [en linea] 2009, 43 (Enero-Febrero) Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf> >. Acesso em: 12 nov. 2017.

LIMA, Eliseu dos Santos; FLORES, Daniel. A evolução da legislação relacionada a digitalização e aos documentos digitais no âmbito da administração pública federal. **Revista Sociais e Humanas**, [S.l.], v. 29, n. 1, p. 75-91, jul. 2016. ISSN 2317-1758. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/21043>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

LIMA, G. A.; ROCHA NETO, A. F. **Sistemas institucionais integrados da UFRN**. Workshop de TI das IFES, 2007. Disponível em: < http://www.ufrgs.br/iwtiifes/trabalhos/TRAB10943_CPE55640_53_ArtigoUFRN.pdf > Acesso em: 05 maio 2018.

MALISKA, Marcos Augusto. Max Weber e o Estado Racional Moderno. **Revista Eletrônica do CEJUR**, [S.l.], dez. 2006. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/14830/9954> > Acesso em: 28 abr. 2018.

NOLETO, S. O. B. O estado gerencial como indutor da lógica de mercado às universidades públicas. In: XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR ISSN 2446-6123, 2016, Maringá. **Anais Eletrônicos**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2016. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/caderno_resumos.pdf>. Acesso em 12 de fev. 2018.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, [S.l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan. 2005. ISSN 2178-938X. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, n 1, jan, 1996. Disponível em:
<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

PROCESSO ELETRÔNICO NACIONAL <<http://www.planejamento.gov.br/pensei>> Acesso em: 28 fev. 2018. Disponível em:<<http://www2.unifap.br/pen/>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J. DAVID, M. V. (Org) **Administração Pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. Disponível em:
<http://www.editoraufjf.com.br/ftpeditora/site/administracao_publica_contemporanea.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.(UFBA) Comitê executor do processo administrativo eletrônico. **Relatório técnico: Avaliação de Conformidade ao Decreto Presidencial 8539/2015 para o Processo Eletrônico Nacional (PEN)**. fevereiro 2017. Disponível em: <https://sti.ufba.br/sites/cpd.ufba.br/files/relatorio_comite_executor_pen-ufba-2017-v2.0.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.