

Escolha da Ferramenta para Implantação do Processo Eletrônico Nacional na Universidade Federal da Bahia

Maria Luiza de C. Braga¹, Uoston S. Souza¹, Adriano de Lemos Alves Peixoto²

¹Superintendência de Tecnologia da Informação – Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Salvador, BA – Brasil

²Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional – Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Salvador, BA – Brasil

{luiza@ufba.br, uoston.souza@ufba.br, peixoto@ufba.br}

***Abstract.** This article describes how the process of choosing the tool that will be used by UFBA for the implementation of the National Electronic Process (PEN) according to Presidential Decree 8.539 / 2015 was given. A working group, made up of experts in the areas of archivology, IT and institutional development, evaluated the compliance of the Electronic Information System (SEI) and the Assets, Administration and Contracts System (SIPAC) against legislation requirements and, the result of this work was used as the basis for decision-making by the central administration.*

***Resumo.** Este artigo descreve como se deu o processo de escolha da ferramenta que será utilizada pela UFBA para implantação do Processo Eletrônico Nacional (PEN) de acordo com Decreto Presidencial 8.539/2015. Um grupo de trabalho, formado por especialistas nas áreas de arquivologia, TI e desenvolvimento institucional, avaliou a conformidade do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e do Sistema de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), com a legislação em vigor e, o resultado desse trabalho serviu de base para tomada de decisão da administração central.*

1. Introdução

O Decreto Presidencial 8.539/2015 estabelece, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a utilização de sistema informatizado para a gestão e trâmite de processos administrativos eletrônicos, visando aumentar, de forma sustentável, a eficiência e economia na gestão pública. A data limite de outubro de 2017 foi definida para as instituições que não possuíam um sistema de protocolo em funcionamento e outubro de 2018 para as demais que já possuíam.

Tendo em vista a possibilidade de existência de soluções distintas para atender a esse Decreto, o Governo Federal se comprometeu em disponibilizar um barramento¹ que possibilite um processo tramitar entre os órgãos, independente de sistema.

A UFBA faz parte da Rede IFES, grupo formado atualmente por 35 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), que adotaram os Sistemas Integrados de Gestão

¹ <http://www.planejamento.gov.br/pensei>

(SIG), desenvolvidos pela UFRN para informatizar as suas áreas acadêmicas, administrativas e de pessoal. A área administrativa é atendida pelo Sistema de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), do qual o módulo de Protocolo, implantado na UFBA desde março de 2015, faz parte.

No momento em que o SEI foi fortemente recomendado através de algumas portarias (MP, 2017; MEC, 2015) e está sendo incentivado pelo Governo Federal, a administração central da UFBA resolveu avaliar a possibilidade de substituição do módulo de Protocolo do SIPAC.

Em dezembro de 2016, através de portaria do reitor, foram constituídos dois grupos de trabalho, um Comitê Executor (CE), formado por especialistas nas áreas de arquivologia, TI e desenvolvimento institucional, e um Comitê Diretivo (CD) formado por dirigentes da área acadêmica, pessoal e administrativa, visando a implantação do PEN. Coube ao CE apoiar a administração central, representada pelo CD, na escolha da ferramenta para implantação do PEN, além da responsabilidade de elaborar o planejamento institucional, definir estratégia de implantação, levantar pré-requisitos necessários, planejar infraestrutura básica necessária, promover a comunicação e divulgação, capacitar a equipe técnica e a comunidade UFBA. Ao CD foi dada a atribuição de escolher a ferramenta (SEI ou SIPAC) a ser adotada na UFBA, assim como revisar, aprovar e acompanhar o planejamento institucional e garantir o provimento dos recursos necessários para atender ao processo de implantação. A escolha entre SEI ou SIPAC foi realizada em fevereiro de 2017 pelo CD com base no estudo comparativo dos sistemas apresentado pelo CE.

Vale ressaltar a importância de um projeto dessa magnitude em termos de impactos para a instituição como um todo. Não se trata de uma simples implantação de sistema, mas de uma mudança radical de cultura, representada pela passagem do analógico para o digital, envolvendo questões importantes, como a preservação digital [FLORES et al. 2016], sigilo e segurança das informações e novas formas de organização do trabalho. Portanto, a condução de um projeto dessa dimensão exige o envolvimento direto da administração central em todas as etapas começando pela escolha da ferramenta que será utilizada.

2. Métodos

A escolha da ferramenta foi dividida em duas etapas: (1) Avaliação da conformidade das ferramentas SEI e SIPAC em relação à legislação pelo CE e (2) Escolha da ferramenta pelo CD. O CE realizou 15 encontros presenciais, sendo a maioria em período integral, nos quais avaliou os sistemas de forma imparcial e analítica. A legislação que serviu de base para nortear o trabalho de avaliação foi:

- Decreto Presidencial nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que regulamenta o uso do meio eletrônico para a tramitação de processos administrativos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, eliminando dessa forma o papel, salvo algumas exceções;
- Portaria Interministerial nº 1.677 de 7 de outubro de 2015, na qual estão definidos os procedimentos gerais, para o desenvolvimento das atividades de protocolo, no âmbito das entidades e órgãos federais;
- Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações e foi utilizada no esclarecimento de dúvidas sobre segurança da informação.

Inicialmente foi elaborada uma planilha com os requisitos funcionais, a serem avaliados nos sistemas, extraídos da legislação, a partir da leitura, compreensão e discussão, realizadas em conjunto pelo CE. A planilha foi elaborada com as seguintes colunas:

- **Localização** - localização do requisito funcional no Decreto Presidencial nº 8.539/2015 ou na Portaria Interministerial nº 1.677/2015;
- **Requisito Funcional** - texto do Decreto Presidencial nº 8.539/2015 ou da Portaria Interministerial nº 1.677/2015 relativo a um requisito funcional de sistema, ou seja, uma função que o sistema deverá atender;
- **Prioridade** - nessa coluna colocamos apenas as opções essencial, desejável e opcional. Quando um requisito é classificado como essencial significa que o sistema não poderá entrar em funcionamento sem este requisito funcional. Já os requisitos classificados como opcionais são aqueles que não impedem parte do sistema de entrar em funcionamento e os requisitos desejáveis têm prioridade mais baixa podendo ser contemplado em versões futuras. A classificação do requisito em uma delas foi definida com base no entendimento e interpretação da legislação pelo CE;
- **Avaliação** - nessa coluna colocamos apenas as opções conforme, não conforme e teste bloqueado. A opção “conforme” foi marcada quando a aderência ao requisito atendia 100%. A opção “não conforme” nos casos em que o teste do requisito funcional não atendia 100%. Os casos nos quais, por algum motivo, não foi possível confirmar o nível de aderência do requisito funcional, foi atribuído “teste bloqueado”;
- **Observação** - nessa coluna foi registrado um texto livre considerado relevante, como a justificativa da não conformidade.

Todos os requisitos funcionais da planilha foram testados em cada sistema nos seus respectivos ambientes de teste. Utilizamos dois perfis de usuário: um com todas as permissões no módulo de Protocolo do SIPAC e outro mais restrito com permissões específicas de cadastrar, enviar e receber processo. No SEI, utilizamos um perfil de usuário comum que nos permitiu testar a maioria das funcionalidades. Em ambos os sistemas, registramos nas planilhas a situação “Teste Bloqueado” para os requisitos funcionais nos quais não foi possível avaliar com os testes. As planilhas foram contabilizadas e um relatório técnico foi elaborado contendo também algumas ponderações sobre investimentos de recursos necessários associados à cada escolha. A avaliação dos dois sistemas SEI e SIPAC foi feita por todo o CE para garantir a uniformidade no rigor da aplicação dos critérios de avaliação.

Ao final do processo de avaliação foi realizada a apresentação do relatório técnico pelo CE. Neste mesmo momento, o CD avaliou e escolheu manter o módulo de protocolo do SIPAC, com base nos dados apresentados desse relatório.

3. Resultados

A planilha foi elaborada com 45 requisitos funcionais extraídos da Portaria Interministerial nº 1.677 e 10 requisitos do Decreto Presidencial nº 8.539.

O SEI apresentou 60% de conformidade em relação ao Decreto Presidencial nº 8.539, 0% de não conformidade e 40% de testes bloqueados, onde não foi possível testar o requisito funcional.

O SEI apresentou 13,33% de conformidade em relação à Portaria Interministerial nº 1.677, 84,44% de não conformidade e 2,23% de testes bloqueados, onde não foi possível testar o requisito funcional.

O SIPAC apresentou 80% de conformidade em relação ao Decreto Presidencial nº 8.539, 10% de não conformidade e 10% de testes bloqueados, onde não foi possível testar o requisito funcional.

O SIPAC apresentou 51,11% de conformidade em relação à Portaria Interministerial nº 1.677, 46,66% de não conformidade e 2,22% de testes bloqueados, onde não foi possível testar o requisito funcional.

4. Conclusão

A participação direta da administração central no processo de implantação do PEN na UFBA, priorizando este trabalho, alocando recursos humanos e participando ativamente na tomada de decisão tem sido essencial e aumenta consideravelmente a probabilidade de sucesso. Ao longo de todo processo de tomada de decisão ficou claro que os diversos stakeholders possuíam agendas específicas relacionadas à escolha e ao uso do sistema. A composição plural do CE possibilitou um equilíbrio entre os diversos interesses em jogo. Por outro lado, a metodologia utilizada forneceu uma base sólida e mensurável que constrangeu algumas possibilidades de escolha que não fosse aquela mais adequada às condições materiais da universidade.

Da mesma forma, as competências, o conhecimento e experiência do CE, com formação nas áreas de TI, arquivologia e desenvolvimento institucional, contribuiu muito na compreensão da legislação, no levantamento dos requisitos funcionais e na avaliação dos sistemas. Abranger todas as áreas da administração central na composição do CD provocou o comprometimento de toda a UFBA em um projeto que mudará de forma considerável a cultura da tramitação de processos em papel. A divisão bem definida de responsabilidades e atribuições em dois grupos de trabalho, um CE, com as atividades no nível mais operacional, e um CD, com as atividades no nível mais estratégico, mostrou ser uma decisão acertada, na medida em que permitiu uma celeridade na avaliação e na tomada de decisão para escolher um dos sistemas. A experiência tem demonstrado que, o sucesso ou o fracasso na implantação e na utilização de sistemas informatizados, são determinados por questões que vão além dos aspectos mais técnicos do sistema. Nesse sentido a composição mista dos dois comitês que envolvem tanto distintas áreas técnicas como importantes atores políticos se mostrou como uma estratégia bem acertada para a construção de um consenso básico tanto sobre a qualidade da opção técnica escolhida como o comprometimento político necessário para uma implantação bem-sucedida.

A UFBA adotou o SIG-UFRN, do qual o SIPAC faz parte, por se tratar de uma solução integrada que atende às áreas, administrativa, acadêmica e pessoal. Optar por outro sistema para atender apenas à funcionalidade de tramitação de processos iria de encontro à estratégia escolhida de integração dos sistemas, além de desconsiderar todo o investimento já realizado, como formação da equipe técnica, capacitação da área usuária, custo de migração de dados e de atividades para implantação do sistema.

Caso o SEI fosse adotado, seria necessário um investimento maior de recursos humanos e materiais, para adquirir uma nova infraestrutura de servidores, customizar o SEI para integrar-se ao SIPAC, realizar novos treinamentos para a área usuária, além de nova

migração de dados e aquisição de conhecimento técnico pela equipe de TI. Outro critério importante considerado pelo Comitê Diretivo, no momento da escolha, foi o suporte técnico dado pelo SEI. O prazo de um mês para disponibilizar o acesso ao seu ambiente de testes, pois em dúvida como seria o tempo de resposta à demanda gerada por um crescente número de órgãos de todas as esferas da administração pública.

O suporte técnico ao SIPAC é realizado por uma equipe de analistas de TI da UFBA, e também obtido através de um convênio firmado com a UFRN. Outra equipe de suporte técnico da UFBA seria necessária, caso o SEI fosse escolhido. Ao lado do investimento, integração e suporte técnico, outro ponto que levou a escolha do Comitê Diretivo na direção do SIPAC, foi a conformidade com a legislação.

Sabemos que a escolha da ferramenta é apenas a primeira etapa no processo de implantação do PEN na UFBA, e que apesar de algumas incertezas envolvidas em função da mudança radical de cultura, estamos confiantes no sucesso por conta do comprometimento da instituição.

Referências

- BRASIL. Decreto Presidencial nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Diário Oficial União República Federativa do Brasil, Brasília, 8 out. 2015. Seção 1, p. 31.
- BRASIL. Ministério Do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria n. 28, de 16 de fevereiro de 2017. Diário Oficial União República Federativa do Brasil, Brasília, 17 fev. 2017. Seção 1, p. 258.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 1.042, de 4 de novembro de 2015. Diário Oficial União República Federativa do Brasil, Brasília, 5 nov. 2015. Seção 1, p. 21-22.
- Santos, H. M. ; Flores, D. ; Mata, E. A. R. (2016) “Preservação de Documentos Digitais: uma breve reflexão no Arquivo Público e Histórico do Município de Rio Claro.” Arquivo Rio Claro, v. 17, p. 8-10.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria Interministerial n. 1.677, de 7 de outubro de 2015. Diário Oficial União República Federativa do Brasil, Brasília, 9 out. 2015. Seção 1, p. 2.
- BRASIL. Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial União República Federativa do Brasil, Brasília, 18 nov. 2011. Edição Extra.