

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
Escola de Administração
Programa de Especialização em Administração (PNAB/UAB)
Curso de Especialização em Gestão Pública

Trabalho de Conclusão de Curso

**E-PROCESS: IMPACTOS DE SUA IMPLANTAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DE PORTO ALEGRE**

Israel da Silva Aquino

Porto Alegre, maio de 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
Escola de Administração
Programa de Especialização em Administração (PNAB/UAB)
Curso de Especialização em Gestão Pública

Trabalho de Conclusão de Curso

**E-PROCESS: IMPACTOS DE SUA IMPLANTAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso de
Especialização apresentado como requisito
parcial para obtenção do título de Especialista
em Gestão em Gestão Pública.

Israel da Silva Aquino
Prof.^a Orientadora Raquel Janissek Muniz

Porto Alegre, maio de 2015

RESUMO

O presente trabalho analisa os impactos produzidos pela implantação da modalidade eletrônica de tramitação processual - E-process - no âmbito do serviço público. Para tanto, foram realizadas entrevistas com gestores de três órgãos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - SMA, PREVIMPA e PROCEMPA - onde os processos eletrônicos foram implantados, através da adoção do Sistema Eletrônico de Informação - SEI. O referencial teórico parte das formulações propostas por Castells e Levy, que apontam a conformação atual de uma sociedade da informação, baseada nas tecnologias informáticas, buscando identificar elementos referentes à qualificação da gestão - eficiência, economia e celeridade - a partir da crescente adoção das tecnologias da informação na esfera estatal, através de ferramentas de governo eletrônico - E-Gov. Buscou-se, nas entrevistas realizadas, identificar na regularidade dos discursos quais os principais impactos inferidos pelo gestores e analistas envolvidos no processo de implantação do sistema SEI, comparado os resultados ao referencial adotado. Os resultados permitiram identificar que a adoção dos processos eletrônicos apresenta potencialidade significativa para a promoção da economicidade e eficiência administrativas, possibilitando a prestação de serviços qualificados e apresentando-se como alternativa para dirimir as dificuldades ocasionadas pela crescente demanda de serviços públicos. Não obstante, concluímos serem imprescindíveis o comprometimento da gestão e o planejamento adequado, para que as potencialidades apresentadas não se transformem em mero aprofundamento de práticas anteriores.

Termos Chave:

Governo eletrônico

Processos eletrônicos

Sistema Eletrônico de Informação - SEI

Impactos das TICs na gestão pública

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Impacto observado na tramitação de processos no PREVIMPA..... 32

Tabela 2: Prazos médios de tramitação de processos de RH na SMA 33

INDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Caixa de entrada do Sistema SEI	Erro! Indicador não definido.
Figura 2 - Assinatura Digital.....	Erro! Indicador não definido.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Tema.....	8
1.2 Problema de Pesquisa	11
1.3 Objetivos.....	12
1.4 Justificativa	13
1.5 Estrutura	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 Tecnologias de informação.....	14
2.1.1 Impactos das TICs na sociedade	14
2.1.2 Impactos da adoção das TICs no serviço público	17
2.2 Dimensões analisadas nos resultados da pesquisa.....	21
2.2.1 Eficiência	22
2.2.2 Celeridade	23
2.2.3 Economia.....	24
3. MÉTODO DE PESQUISA	26
3.1 Enquadramento da pesquisa	26
3.2 Contextualização da pesquisa.....	27
3.3 Operacionalização da pesquisa.....	27
4. ANÁLISE DE RESULTADOS.....	29
4.1 Adoção do sistema SEI.....	29
4.2 Aspectos legais.....	32
4.3 Funcionamento do sistema SEI	34
4.4 Análise dos resultados iniciais.....	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	47
APÊNDICE – Roteiro de Entrevista	52

1. INTRODUÇÃO

Esta é uma época marcada pela evidência das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). A massificação de computadores e dispositivos pessoais portáteis na última década provocou uma série de transformações na forma como lidar com a informação, propiciando o surgimento de novas maneiras de interação com o conhecimento e vínculos interpessoais. As implicações resultantes são comumente marcadas pelo imediatismo e por uma crescente virtualização das relações, trazendo consigo mudanças que incidem sobre as mais diversas esferas das relações humanas.

No serviço público, tais transformações contribuíram para acelerar a execução de rotinas e procedimentos; foram, todavia, acompanhadas pelo acréscimo do volume da demanda por serviços, propiciado pelo aumento populacional, pela ampliação do acesso a políticas de cidadania, bem como pelo próprio crescimento da máquina pública. Tais acontecimentos foram acompanhados pelo crescente esforço em tornar mais eficientes a prestação de serviços e o atendimento ao cidadão, especialmente a partir da emergência de propostas como a Nova Administração Pública e a aproximação entre práticas da esfera privada e o cotidiano da administração estatal (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Balbe (2010, p. 189) sinaliza que as inovações tecnológicas estão alterando os padrões de relacionamento entre governo e cidadãos, no momento em que a administração pública começa a reagir de forma mais clara aos estímulos provenientes do ambiente externo. Hoje, superada a fase de implementação das tecnologias de informação e comunicação enquanto ferramentas cotidianas da administração pública (utilizadas para a confecção de documentos, planilhas, expedição de certidões, controle de protocolo, bancos de dados, entre outros), ensaiam-se novas experiências a partir do avanço do espaço ocupado pelas mesmas no próprio processo do fazer administrativo. Nessa etapa, os organismos públicos têm tido autonomia no momento de adquirir e gerir suas infraestruturas tecnológicas, bem como para adquirir os seus

próprios sistemas de informação, respeitada a legislação referente à aquisição dos produtos/serviços através do processo licitatório correspondente.

Com a aprovação da Lei 12.527 de 2012 (Lei de Acesso à Informação) (BRASIL, 2011), por exemplo, ganharam impulso iniciativas de entes públicos que disponibilizam as informações sobre suas despesas e receitas na Internet. Pode-se citar como exemplo o Portal da Transparência do Governo Federal, administrado pela Controladoria Geral da União, que mantém atualizadas informações sobre despesas, receitas, convênios, bem como dados sobre a remuneração de servidores do quadro e cargos em comissão. Outros órgãos têm iniciativas semelhantes, disponibilizando suas informações através de domínios virtuais, como o Ministério Público Federal, a Petrobrás ou o governo do estado do Rio Grande do Sul (KLEIN, 2011).

Por outro lado, alguns tribunais brasileiros iniciaram a digitalização de seus processos e arquivos, e hoje trabalham com a tramitação eletrônica de ações judiciais. Já o Governo Federal vem disponibilizando na internet, por exemplo, o detalhamento de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além de canais de comunicação para monitoramento e denúncia de fraudes do programa Bolsa Família. Esses são apenas alguns exemplos de como as novas tecnologias, e a Internet sobretudo, tem se mostrado cada vez mais presentes no cotidiano do serviço público brasileiro, agindo, nos exemplos citados, como canal de disponibilização de informações à sociedade.

1.1 Tema

Nesse contexto, surgem os conceitos de E-Gov e E-Process. O E-Gov (governo eletrônico, governo digital, estado virtual) pode ser entendido como “uma forma de modernização do estado [que] está fortemente apoiado no uso das novas tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira com que o governo interage com os cidadãos, empresas e outros governos” (BRASIL, 2005).

Já para Gil-Garcia e Luna-Reyes (2008, p. 65), a noção de governo eletrônico é definida de forma mais ampla, buscando a construção de um conceito de E-Gov que

seja integrada e abrangente, o que coaduna com a complexificação das ferramentas e tecnologias disponíveis, bem como com as diferentes relações que estas possibilitam estabelecer entre usuário e prestadores de serviço. O conceito de governo eletrônico passa, dessa forma, a compreender um processo longo e diversificado, que vai desde a adoção das tecnologias de informação como ferramentas auxiliares da administração (como bancos de dados eletrônicos), até o momento em que o próprio uso das tecnologias enseja a transformação das rotinas e das formas de relacionamento que existem no fazer público.

Conforme aponta o Portal do Governo Eletrônico (BRASIL, 2005), o E-Gov envolve três tipos de transações, a saber:

- G2G (forma reduzida da expressão em inglês “Government to Government”) trata-se de uma relação intra ou inter-governos;
- G2B (forma reduzida da expressão em inglês “Government to Business”) caracteriza-se por transações entre governos e fornecedores;
- G2C (forma reduzida da expressão em inglês “Government to Citizen”) envolvendo relações entre governos e cidadãos.

De modo geral, porém, se aceita a noção de governo eletrônico como ligada à prestação de serviços públicos por meio eletrônico, através da utilização das TICs. Di Pietro (2006) define serviço público como:

toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, 2006, p. 90)

Assim, a transposição dessas rotinas para o meio digital, ao mesmo tempo em que mantém seu objetivo precípua, implica em uma nova percepção por parte do usuário-servidor, e inclusive do usuário-cidadão, que passa a utilizar essa ferramenta através de uma tecnologia de comunicação.

Já a definição de processo, segundo Adair e Murray (1996), pode ser entendida como:

uma série de tarefas ou etapas que recebem insumos (materiais, informações, pessoas, máquinas, métodos) e geram produtos (produto físico, informação, serviço), com valor agregado, usados para fins específicos por seu receptor (ADAIR; MURRAY, 1996, p. 27).

Por sua vez, a ideia do E-process (também identificado como processo eletrônico ou digital) identifica a adoção de formas processuais em meio eletrônico, que já se encontra bastante difundida no poder judiciário, e começa a ser adotada em outras esferas. A adoção dos processos eletrônicos parte da automatização de rotinas pré-existentes, fazendo surgir novas maneiras de encaminhar atividades, atender demandas e organizar e divulgar informações de interesse público.

Conforme apontam Gil-Garcia e Luna-Reyes (2008, p. 64), outro fator importante a ser levado em consideração é a função que o E-Gov deve cumprir, enquanto vetor de consolidação da democracia, devendo responder a três preceitos básicos: a transparência, através do acesso a informações públicas; a responsividade, ou seja, a capacidade de resposta às demandas apresentadas pela população; e a *accountability*, que está relacionado à obrigação do governo de prestar contas sobre suas atividades. Pode-se perceber que alguns desses preceitos já se encontram contemplados na legislação brasileira, como a Lei de Acesso a Informação citada anteriormente. Nesse sentido, entende-se ser importante que ocorram maiores avanços nessa direção.

Foi possível identificar que a adoção destas rotinas encontra-se mais difundida no poder judiciário. Da mesma forma, os estudos sobre os impactos causados por sua implementação encontram-se mais adiantados em relação a sua utilização em processos judiciais - pelo menos no campo acadêmico brasileiro. Essa constatação foi possível a partir do levantamento bibliográfico realizado em bancos de dados de artigos e trabalhos acadêmicos nacionais. Em relação aos poderes executivo e legislativo, nota-se a ausência de produção correspondente, embora a utilização das tecnologias de informação e comunicação seja um fator consolidado, especialmente no executivo federal, como indicado em exemplos anteriores.

1.2 Problema de Pesquisa

A adoção das tecnologias de informação e comunicação no poder público vem ocupando maior espaço hoje, por exemplo, através da implantação dos processos eletrônicos, que no próximo período serão responsáveis pela substituição de parte dos processos físicos existentes. Um dos sistemas que vem sendo amplamente adotado em órgãos de diferentes esferas é o Sistema SEI – Sistema Eletrônico de Informação, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4, que tem celebrado convênios para cessão gratuita do sistema com prefeituras, ministérios, autarquias e outros tribunais.

Balbe (2010, p. 189) aponta que as inovações no setor de informática têm contribuído para alterar as relações entre governos e cidadãos, na medida em que órgãos públicos passam a se valer das TICs enquanto intermediárias na prestação de serviços públicos. Anjos e Ezequiel (2011, p. 59) também apontam que a utilização das novas tecnologias, especialmente da Internet “tem modificado de diferentes maneiras e em diferentes graus as dimensões sociais, interferindo no relacionamento entre os indivíduos, entre grupos representativos da sociedade e entre Estado e cidadão”.

Nesse sentido, Klein (2012, p.10), ao investigar a adoção dos processos eletrônicos na Justiça Federal, aponta que o objetivo central destes deve ser contribuir com benefícios reais aos usuários, considerados enquanto “melhorias efetivas conferidas a todas as partes envolvidas”, buscando investigar a efetividade destas ferramentas no alcance de maior eficácia e celeridade nas demandas judiciais. Por outro lado, Pinho (2008, p. 471) preocupa-se em analisar portais eletrônicos de governos estaduais de nove estados brasileiros, buscando identificar se estes têm efetivamente contribuído para ampliar o acesso dos cidadãos a serviços públicos, bem como analisar se aspectos de transparência e responsabilidade têm se beneficiado da adoção destas tecnologias.

Nesse contexto, o problema de pesquisa se refere à adoção do formato de tramitação eletrônico de processos administrativos em órgãos públicos, e os impactos iniciais que vem sendo identificados nestas instituições. No momento em que estas

ferramentas começam a ser adotadas em maior escala, torna-se importante mensurar seus resultados, como a otimização de rotinas, a obtenção de ganhos materiais ou financeiros, o alcance destes benefícios aos usuários, de modo a refletir se a adoção desta ferramenta em larga escala merece se tornar um objetivo a ser perseguido pelo Estado.

Buscando contribuir para estas reflexões, esta pesquisa se propõe a investigar o processo de implementação dos processos administrativos eletrônicos em prefeituras, buscando identificar se os impactos iniciais deste processo permitem aferir resultados positivos na prestação de serviços públicos ou nas rotinas de trabalho.

Assim, pretende-se acompanhar como está se dando a implementação dos processos administrativos eletrônicos neste órgão, com vistas a responder a seguinte **questão de pesquisa**: quais os impactos que a implementação dos processos administrativos eletrônicos em prefeituras apresenta para a qualificação e efetivação da prestação de serviços públicos?

1.3 Objetivos

O **objetivo principal** deste trabalho será identificar os impactos iniciais que estão sendo gerados pela adoção dos processos eletrônicos nas rotinas de trabalho dos órgãos mencionados, que fazem parte da estrutura da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Objetivos específicos:

- estudar como está se dando a implementação dos processos eletrônicos dentro destes órgãos;
- compará-la à bibliografia pesquisada, analisar suas etapas, dificuldades encontradas e andamento do processo;
- analisar a avaliação dos gestores envolvidos e agentes impactados.

1.4 Justificativa

A **justificativa** para o presente projeto de pesquisa se dá pela pouca expressividade das pesquisas existentes na área, em um momento em que se observa um considerável crescimento do papel que as TICs vêm cumprindo no espaço do serviço público. Nesse contexto, é importante não apenas compreender e mensurar o impacto causado por essas mudanças, mas principalmente refletir sobre o potencial guardado pelas mesmas, enquanto ferramentas que possibilitem uma melhora qualitativa no bom cumprimento dos objetivos da administração pública brasileira.

Desta forma, entende-se que o acompanhamento da implantação deste sistema em órgãos da Prefeitura de Porto Alegre permitirá uma visão mais ampla do processo, acompanhando os principais desafios de sua instalação, bem como identificando os impactos iniciais atingidos pela ferramenta.

1.5 Estrutura

Este trabalho será dividido em diferentes seções, buscando facilitar a clareza da argumentação e a exposição de seus resultados. No capítulo seguinte, será discutido referencial teórico, apresentando a definição dos termos-chave que norteiam esta pesquisa e discutindo alguns aspectos da adoção das tecnologias de informação e comunicação em órgãos públicos. Logo após, será apresentado o método de pesquisa empregado neste estudo, que foi baseado na realização de entrevistas com os responsáveis pela implantação do e-process na Prefeitura de Porto Alegre.

O quarto capítulo deste trabalho se dedica a apresentar mais detalhadamente o sistema SEI, bem como estudar sua implantação, buscando compreender as fases deste processo e analisar os primeiros resultados que vêm sendo obtidos neste processo, a fim de avaliar se seus objetivos vêm sendo alcançados. Finalmente, a conclusão deste trabalho buscará avaliar os resultados encontrados, fazendo uma reflexão sobre as potencialidades oferecidas pelo uso das TICs no cotidiano do fazer administrativo, de modo a aferir se foi possível responder a questão de pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para a realização deste estudo, serão discutidos a seguir alguns conceitos centrais para o desenvolvimento do tema abordado. Primeiramente, tem relevância para esta pesquisa conceitos que se reportam ao fenômeno atual que vem sendo protagonizado pelas novas tecnologias informacionais, e as mudanças que têm provocado nas relações humanas em suas mais diversas manifestações. Assim, serão apresentados e discutidos os conceitos de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e Sistemas de Informação, e o impacto de sua adoção no serviço público.

A seguir, serão apresentadas outras ferramentas conceituais, que objetivam instrumentalizar a avaliação do processo investigado, bem como analisar seus resultados. Desta forma, serão discutidos os conceitos de eficiência, economia e celeridade, dentro do contexto do serviço público.

2.1 Tecnologias de informação

A terminologia Tecnologias de Informação e Comunicação –TICs – faz referência a um conjunto de recursos tecnológicos que, integrados, proporcionam a automação dos processos de informação e comunicação. Atualmente, estas tecnologias gozam de ampla disseminação, tendo passado por um período de intensa evolução nas últimas décadas. Serão analisados a seguir os impactos que estas novas tecnologias têm representado para a sociedade, e em particular para o serviço público.

2.1.1 Impactos das TICs na sociedade

Manuel Castells (1999) aponta a emergência desse novo paradigma tecnológico, social, cultural e econômico, com bases amplamente apoiadas nas tecnologias de informação e comunicação. A este fenômeno, o autor denomina sociedade em rede, ou também sociedade da informação.

O termo [...] indica o atributo de uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão da informação tornam-se as fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas nesse período histórico. (CASTELLS, 1999, p. 64-65).

Para Castells, cumprem função fundamental neste contexto as tecnologias informáticas, com especial destaque para o fenômeno da Internet e sua crescente disseminação a partir dos anos 90, provocando impactos significativos sobre a sociedade, as relações humanas e as formas de organização do trabalho (1999, p.203).

Por outro lado, Pierre Levy tem uma abordagem antropológica do assunto, e denomina o paradigma tecnológico em formação como “cibercultura”, ou seja, um novo espaço de interações propiciado pela realidade virtual, destacando também a importância que cumpre a Internet nesse processo. O autor também usa a metáfora das redes, apontando para a formação de um novo espaço de interação que vem crescendo e assumindo papel cada vez mais preponderante nas relações sociais.

O ciberespaço (que também chamarei de “rede”) é o novo meio de comunicação que surge da interconexão mundial dos computadores. O termo especifica não apenas a infraestrutura material da comunicação digital, mas também o universo oceânico de informações que ela abriga, assim como os seres humanos que navegam e alimentam esse universo. Quanto ao neologismo “cibercultura”, especifica aqui o conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço. (LÉVY, 1999, p.17).

Como é possível perceber, apesar de suas diferentes abordagens – enquanto Levy possui uma abordagem fundamentada no estudo antropológico das relações humanas que estão se formando, Castells estuda especialmente as relações econômicas existentes, em uma análise marxista –, ambos os autores concordam ao apontar este processo como um fenômeno relevante para a compreensão da sociedade contemporânea, tendo em vista a extensão dos impactos e mudanças que tem proporcionado.

Seguindo esta linha de raciocínio, Bolaño (2002, p. 143) aponta que a evolução das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) nas últimas décadas produziu notáveis e importantes mudanças nos modos de consumo e em todos os setores da vida cotidiana, à medida que as inovações tecnológicas assumem papéis socialmente relevantes. Entre outras esferas que foram afetadas pelo desenvolvimento destas ferramentas, estariam a educação (com os processos de E-Learning e o desenvolvimento de ambientes AVAs e EADs), as interações sociais, o avanço do comércio eletrônico, além de representar impacto significativo nas relações de trabalho, que passam a se pautar pela automação de atividades e pela busca de novas competências, relacionadas às tecnologias informáticas.

Dentro do contexto das tecnologias informáticas, a Internet, como já mencionado, vem assumindo papel cada vez mais preponderante no redesenho das relações humanas, em suas mais diversas manifestações. A rede mundial de computadores agrega hoje um número de usuários que representa mais de metade da população do globo (segundo dados da ONU, em 2014 o número de usuários da Internet ultrapassou três bilhões, o que representa mais de metade da população adulta do planeta). Com um número crescente de sites, portais e serviços, a Internet tem sido apontada como a promotora por excelência da difusão de informações e conhecimentos, apresentando expressivo potencial para a democratização do saber (CASTELLS, 2003, p. 155). Contudo, há de sempre ser levado em consideração as limitações existentes quanto ao uso destas tecnologias, bem como a necessidade contínua de investimento em políticas de inclusão digital, para que tais potencialidades se cumpram.

A utilização destas ferramentas tem sido organizada na forma de sistemas, os sistemas de informação – SIs. Rezende (2007, p. 20) define os sistemas de informação em informática como o conjunto de partes que interagem entre si visando um objetivo comum, um conjunto de software, hardware e recursos humanos. Já Guimarães (2007, p. 25) os define como “[sistemas] que coletam ou armazenam dados, submetendo os mesmos a um processamento que os transforma em informações.” A adoção de sistemas de informação, neste contexto, torna-se fundamental para garantir o

cumprimento dos objetivos propostos pela adoção das TIC, além de proporcionar ganhos notáveis em relação à economia, celeridade e segurança das informações.

2.1.2 Impactos da adoção das TICs no serviço público

Castells (1999, p. 67-71) define o momento em que vivemos como uma época de revolução tecnológica, em que nos deparamos frente a uma transformação de nossa cultura material pelos mecanismos de um novo paradigma tecnológico, organizado em torno das tecnologias da informação e comunicação. Tais transformações são percebidas de diferentes maneiras, mas no geral nota-se uma migração crescente das relações interpessoais para bases “virtuais”, ou seja, plataformas baseadas em tecnologias informáticas, utilizadas como mediadoras nas mais diversas formas do relacionamento humano: social, afetivo, profissional.

Na gestão pública, a adoção dessas tecnologias vem contribuindo para a transformação das relações entre governos e cidadãos, e também entre governos e seus colaboradores. Mulgan (2005, p. 205) aponta que a experiência do governo eletrônico pode ser observada em diferentes países do globo, sendo precursoras as iniciativas de países como o Canadá, Estados Unidos e Cingapura. Nesses países, as diferentes plataformas governamentais na Internet oferecem possibilidades diversas aos cidadãos, desde o simples acesso a informações ou a formulários de requisição, passando pela crescente utilização dos meios digitais para disponibilização de informações a respeito das contas dos governos, fortalecendo aspectos como transparência e democracia.

Quanto à implementação dessas modalidades de prestação de informações e serviços, o Banco de Dados para o desenvolvimento para o E-Government da ONU identifica os estágios de implantação do governo eletrônico, conforme segue:

- Estágio I – Surgimento – Lançamento de *web sites* oficiais de órgãos públicos contendo informações básicas e estáticas, *links* e pouca interação.

- Estágio II – Aprimoramento – Governos apresentam mais informações sobre políticas públicas e governança. Apresentação de *links* com arquivos acessíveis aos cidadãos, como atas, leis, boletins e regulações.
- Estágio III – interação – Governos disponibilizam serviços *online* como o *download* de formulários e impressão de boletos. Além disso, portais incluem serviços de conveniência para os cidadãos.
- Estágio IV – Transação – Governos começam a se transformar através da introdução de mecanismos de interação entre cidadãos e governo. Todas as transações de serviços passam a ser realizadas *online*.
- Estágio V – Conexão – Governos tornam-se entidades conectadas que respondem às demandas dos cidadãos através de um escritório de desenvolvimento integrado. Além disso, a participação *online* e o engajamento dos cidadãos são estimulados pelos governos no processo de tomada de decisões.

No Brasil, conforme aponta Balbe (2010, p. 190), a utilização das TICs pelos governos se amplia a partir da segunda metade dos anos 90, com a adoção em larga escala de bancos de dados, o crescente esforço para a ampliação da inclusão digital e a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, no ano 2000. Já durante os anos seguintes, começam a multiplicarem-se iniciativas governamentais que passam a incluir a utilização das tecnologias de informação e comunicação na sua relação com a sociedade, especialmente através da criação de portais na Internet.

Alguns fatores positivos vêm sendo identificados na implementação destas tecnologias, como ganhos em celeridade, transparência, redução dos impactos financeiros e ambientais (KLEIN, 2012 p. 48). Por outro lado, os críticos apontam elementos como a (falta de) segurança dos dados, os altos custos de implementação, a desigualdade no acesso (ANJOS; EZEQUIEL, 2011, p. 72-73), as limitações técnicas e estruturais, entre outros, como alguns dos percalços e dificuldades na generalização do uso das TICs no serviço público.

Ferrer e Santos (2004) apontam como potencialidades da implantação de tecnologias da informação no serviço público a produção de:

enormes liberações de recursos já destinados em orçamento. Esses recursos podem ser utilizados para alavancar o desenvolvimento econômico e social [...] [através da] melhoria na eficiência dos processos internos, redução dos custos de transação, eliminação das distorções, sonegação e corrupção e a queda de preços nas compras (FERRER; SANTOS, 2004, p. 17).

Por outro lado, Pinho (2008) aposta no potencial das tecnologias de informação e comunicação como provedoras de uma ampliação do Estado democrático, sobretudo pelo potencial de interação oferecido por estas tecnologias. Contudo, o autor faz um alerta:

As TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder (PINHO, 2008, p. 475).

Essa concepção tem amparo nas propostas de Pierre Levy (1999, p. 367-378), que aponta que a adoção das TICs deve objetivar o reforço da participação da sociedade nas decisões de governo, mais do que sujeitá-la aos sujeitos ou grupos no poder. Para tanto, aponta o autor, faz-se necessária “a redução de níveis hierárquicos, a circulação de informações, transparência, diálogo e mobilização a serviço do cidadão/cliente” (LEVY, 1999, p. 378). Contudo, Levy deixar claro que não enxerga a Internet e outras tecnologias informáticas como uma solução mágica para os problemas, e sim como ferramentas capazes de potencializar iniciativas positivas. “Não prometo que a Internet resolverá, em um passe de mágica, todos os problemas sociais e culturais do planeta” (LEVY, 1999, p. 11).

Castells (2003) também chama atenção para o excesso de entusiasmo que marcou o início da adoção das TICs nas relações sociais e econômicas:

Esperava-se que a internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia — e ainda se espera. Como dá fácil acesso à informação política, permite aos cidadãos serem quase tão bem informados quanto

seus líderes. A experiência tem mostrado, no entanto, um quadro melancólico. (CASTELLS, 2003, p. 128).

Portanto, percebe-se que a evolução destas iniciativas mostra-se desigual e tem encontrado dificuldades diversas. Pinho (2008, p. 491) aponta que esses portais têm falhado sistematicamente em promover a transparência e o diálogo entre governo e sociedade, configurando-se como canais de reprodução de informações estáticas, onde permanece uma carência de espaços para participação efetiva da sociedade.

Os portais se ressentem, realmente, de uma maior interatividade, podendo-se inferir que as relações que se estabelecem são fundamentalmente do tipo *government-to-citizen*, sendo o governo o emissor e a sociedade, ao que tudo indica, o receptor passivo, estando longe a inversão dessa relação para *citizen-to-government* (PINHO, 2008, p. 491).

Outra dificuldade frequentemente apontada diz respeito à (falta de) oportunidades de acesso aos serviços públicos oferecidos por meio eletrônico, devido à ineficiência de correspondentes políticas de inclusão digital. Nesse sentido, asseveram Eisenberg e Cepik (2002):

Até mesmo os governos que se apropriam das novas ferramentas da informação e da comunicação para fins de democratizar a formulação de políticas e aumentar a participação acabam contribuindo para a consolidação dessa exclusão [digital]. Afinal, já que as ferramentas da democracia eletrônica estão estabelecidas, “os que não têm” e os que têm acesso periférico acabam se tornando “cidadãos de segunda classe” que não gozam dos mesmos privilégios de participação dos que estão no centro da sociedade da informação (EISENBERG; CEPIK, 2002, p. 310).

Anjos e Ezequiel (2011, p. 73) corroboram o exposto acima e vão além, quando apontam que o atendimento da população através das tecnologias de informação e das ferramentas de e-governo não pode se limitar ao oferecimento de serviços, mas antes, e principalmente, deve reconhecer e atender as demandas da sociedade. Nesse sentido, os autores indicam que as principais dificuldades encontram-se no descompasso entre a adoção das tecnologias e o necessário repensar do fazer público, com vistas à qualificação do atendimento ao cidadão:

Atualmente, no serviço público existem duas realidades bem distintas: a virtual, da técnica, do futuro, e a concreta, presencial, do passado. É o moderno convivendo com o antigo, nessa relação: as obrigações no mundo moderno, e os direitos, no mundo arcaico (ANJOS; EZEQUIEL, 2011, p. 73).

Pelos elementos acima expostos, percebe-se que a adoção das tecnologias de informação e comunicação no âmbito do serviço público guarda potencialidades positivas, oferecendo como perspectiva ganhos em eficiência, celeridade, transparência - e podendo contribuir para o próprio avanço da democracia. Contudo, fica claro que a utilização dessas ferramentas deve ser pensada de forma crítica, e se possível acompanhada pela problematização do próprio fazer administrativo, buscando sempre oferecer ao cidadão a excelência no oferecimento de produtos, serviços e nas oportunidades de participação. Dependerá desses fatores o sucesso das TICs enquanto promotoras de uma mudança qualitativa na prestação de serviços públicos, bem como sua contribuição efetiva para o incremento do acesso ao direito e à cidadania.

2.2 Conceitos de eficiência, celeridade e economia

Nesta seção, busca-se discutir os conceitos que nortearão a análise dos dados levantados por esta pesquisa, buscando aferir os resultados que vêm sendo observados com a adoção das TICs no modelo de processo eletrônico adotado pela Prefeitura de Porto Alegre. Desta forma, serão discutidos a seguir os termos eficiência, economia e celeridade.

A definição destes conceitos se deu a partir da revisão bibliográfica realizada, por meio da qual foi possível identificar, nos trabalhos que discutiam esta temática, a recorrência destes elementos nos resultados obtidos. Neste sentido, por exemplo, Klein (2012, p. 37-48) aponta como resultados obtidos com a implantação do sistema SEI no TRF4 a agilidade processual, a economia de recursos e a eficiência na prestação de serviços, entre outros. Anjos e Ezequiel (2011, p. 60) e Victoria et. al. (2009, p. 11) apontam como fator relevante na utilização das TICs e na prestação de serviços

públicos pela Internet a economia de recursos, enquanto Medeiros e Guimarães (2006, p. 67) e Ferrer e Santos (2004, p. 17) chamam atenção para a melhoria na eficiência de processos internos, para citar alguns exemplos.

Além dos resultados percebidos na revisão bibliográfica, cabe ressaltar que as entrevistas realizadas apresentaram resultados semelhantes, a partir da análise das manifestações dos gestores e analistas entrevistados. Desta forma, ressalta-se que a eleição destes conceitos não encerra a análise do fenômeno pesquisado, nem impede que a adoção das ferramentas de TI nas organizações públicas produza outros resultados. O recorte escolhido buscou apenas focar os resultados mais recorrentes, a fim de privilegiar a análise qualificada dos mesmos.

Finalmente, cabe apontar que outro conceito apontado na literatura, o de eficácia, não foi incluído nesta revisão por não ter sido apontado nas entrevistas realizadas, tornando impraticável a análise de seu impacto à luz das respostas dos gestores entrevistados.

2.2.1 Eficiência

O conceito de eficiência diz respeito à relação entre recursos utilizados e resultados obtidos em uma determinada tarefa. Mais especificamente, este conceito está relacionado à execução de uma determinada tarefa de forma a utilizar o mínimo possível de recursos, sejam eles materiais, humanos, entre outros.

Vale lembrar que este se trata de princípio fundamental da administração pública, previsto em nosso ordenamento constitucional, sendo apresentado sob dois enfoques, sendo o primeiro relativo ao modo como o agente público atua, esperando dele o melhor desempenho, e o segundo relacionado ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública em busca também do melhor resultado, sendo este o mais racional possível (FERNANDES, 2012).

Para Stoner e Freeman (1999, p. 136), eficiência é a capacidade de minimizar o uso de recursos para alcançar os objetivos da organização. Por outro lado, aponta Chiavenato (2000),

eficiência é uma relação técnica entre entradas e saídas, [...] é uma relação entre custos e benefícios, ou seja, uma relação entre os recursos aplicados e o resultado final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante (CHIAVENATO, 2000, p. 177).

Já para Paulo Modesto (2005, p. 105-6), o princípio da eficiência recebe pleno sentido no Estado Social, pois é nele que o Estado precisa justificar os recursos que extrai da sociedade com resultados socialmente relevantes. Assim, o conceito de eficiência torna-se importante para o presente trabalho, tendo em vista que quanto mais eficiente for o processo, maior economia isso trará para a administração pública, especialmente na medida em que o processo eletrônico prevê a redução da utilização de recursos materiais nos processos, como folhas, impressões, grampos, capas, entre outros.

Diante disso, pode-se perceber que a eficiência é fator importante na busca pela qualificação do serviço público e no atendimento às demandas da sociedade, na medida em que a mesma aperfeiçoa resultados, atendendo ao interesse público de forma adequada e satisfatória.

2.2.2 Celeridade

Pode-se entender a celeridade processual como a tramitação rápida e ágil das etapas processuais, de modo a garantir que os resultados do processo sejam obtidos dentro de tempo razoável, sem que quede ameaçada sua eficácia.

Este conceito foi adicionado ao rol de direitos constitucionais da Carta Magna brasileira através da Emenda Constitucional 45/2004, que assim definiu a redação do inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (CFB, art. 5º, inciso LXXVIII).

Ainda assim, e apesar de sua inclusão no rol de direitos subjetivos previstos em nossa Constituição, o princípio da celeridade nem sempre se mostra efetivo na tramitação processual dos órgãos públicos brasileiros. Conforme apontam Ludwig

(2012) e Sgarbossa e Jensen (2005), este princípio encontra diversas dificuldades em relação à sua consecução, entre os quais os autores citam: o formalismo, a morosidade das rotinas administrativas, bem como a excessiva demanda existente.

No caso dos processos administrativos de um órgão público, que por vezes tratam de demandas com variáveis níveis de urgência de parte dos cidadãos, fornecedores e de outros órgãos, a celeridade está proximamente ligada à eficácia das ações governamentais, que podem se tornar inócuas a partir da tramitação morosa de um processo, caso uma resolução não seja alcançada em tempo razoável.

Nesse sentido, ganham evidência as potencialidades oferecidas pela implantação da modalidade de processos eletrônicos, devido à agilidade e à rapidez oferecidas por estes, que serão oportunamente discutidas.

Mais uma vez, observa-se como estão relacionados os conceitos aqui discutidos, contribuindo entre si para a qualificação do serviço que se pretende prestar. Se a ação do governo for suficientemente célere, eficiente e eficaz, concorrerá certamente para se atinja outro objetivo precípua da administração pública: a economia, ou economicidade, que será discutida no próximo ponto.

2.2.3 Economia

O conceito de economicidade, ou economia, está previsto no art. 70 da Constituição Federal, indicando a promoção de resultados esperados com o menor custo possível.

Conforme aponta Bugarin (2001, p. 240), este conceito remete à "ideia fundamental de desempenho qualitativo", ou seja, "a obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos [...] em um dado cenário socioeconômico".

Por outro lado, Oliveira et. al. (1990, p. 94) apontam que:

a economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela fez-se com

modicidade, dentro da equação custo-benefício (OLIVEIRA et. al., 1990, p. 94).

Finalmente, Torres (1991, p. 287) afirma que este princípio implica “na eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação”. Este é um conceito que se relaciona proximamente com os anteriores, remetendo especialmente para o princípio constitucional da eficiência.

Este conceito interessa especialmente a esta pesquisa pela possibilidade oferecida pelos processos eletrônicos em relação à economia de recursos públicos. Além da economia de papel, impressões, energia, cabe ainda ressaltar a liberação de recursos humanos – antes alocados na protocolização, distribuição e guarda de processos –, além da economia de tempo gerada pela celeridade na tramitação dos mesmos, já mencionada em tópico anterior. Entende-se que todos estes fatores poderão contribuir para a geração de economia para os cofres da administração pública.

Ainda, conforme aponta Klein (2012, p. 48), um impacto secundário, embora não de menor importância, está na redução do impacto ambiental produzido, especialmente pela redução do uso de papel para instrução dos processos administrativos.

3. MÉTODO DE PESQUISA

Neste capítulo será apresentado o método de pesquisa adotado neste trabalho. Primeiramente será apresentado o enquadramento da mesma, e a seguir será detalhado como se deu sua operacionalização.

3.1 Enquadramento da pesquisa

Este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa que busca investigar a implantação da modalidade de processos eletrônicos na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, com vistas a identificar suas etapas, principais desafios, potencialidades e resultados que estão sendo obtidos.

Conforme aponta Zanella (2009, p. 76), a pesquisa qualitativa é, por natureza, descritiva, pois se preocupa em descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta, se prestando a retratar as características de um determinado fato. Nesse sentido, esta pesquisa está voltada para a apreensão dos significados que estão sendo produzidos no processo de implantação dessa nova ferramenta tecnológica, de modo que seja possível mensurar e compreender seus resultados.

A pesquisa desenvolveu-se como um estudo de caso exploratório, realizado em três órgãos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, onde os processos eletrônicos – sistema SEI encontra-se implantado e em funcionamento, possibilitando a obtenção de informações relevantes a respeito de sua implementação e funcionamento. Conforme aponta Zanella (2009, p. 86), estudos de caso caracterizam-se como uma forma de pesquisa que aborda com profundidade um, ou poucos, objetos de estudo, procurando conhecer a realidade de políticas ou organizações em maior profundidade. Já Yin (2001) propõe, enquanto metodologia, que o estudo de caso funcione como:

uma investigação científica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidência [...] e beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise dos dados. (YIN, 2001, p. 32-33).

3.2 Contextualização da pesquisa

No contexto apresentado, será analisada a realidade de três órgãos da administração pública municipal. O primeiro destes órgãos é a Secretaria Municipal de Administração (SMA), órgão ligado à administração centralizada do município, e também responsável pela implantação e gestão do sistema no restante da prefeitura. A segunda instituição pesquisada foi o Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Municipários (PREVIMPA), órgão autárquico da administração descentralizada do município, onde o sistema foi implantado na forma de projeto piloto. Por último, a companhia municipal de processamento de dados (PROCEMPA), órgão da administração descentralizada que foi o primeiro onde os processos físicos foram 100% migrados para o SEI.

A eleição destes três órgãos se deu pela relevância que o processo de adoção dos processos eletrônicos já apresenta neles. Enquanto a SMA e o PREVIMPA foram os órgãos onde se desenvolveram os pilotos do projeto, a PROCEMPA foi o primeiro órgão no qual os processos eletrônicos substituíram a totalidade dos processos físicos (embora de implantação mais recente). Cabe, assim, apontar que outros órgãos, como o DMAE, o DMLU e outras secretarias, encontram-se no estágio inicial de implantação do sistema, o que dificulta a identificação de impactos ocasionados nestes órgãos.

3.3 Operacionalização da pesquisa

O delineamento desta pesquisa se deu através da realização de entrevistas semiestruturadas com os gestores e analistas envolvidos na implementação do novo modelo processual, que buscaram identificar a avaliação dos mesmos e os impactos causados em suas rotinas.

Em relação à entrevista, conforme aponta Gil (2008):

é uma técnica em que o investigador apresenta-se frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação, [...] uma forma de diálogo assimétrico em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação (GIL, 2008, p. 113).

Conforme aponta Zanella (2009, p. 115), esta técnica apresenta como vantagens principais a possibilidade de aprofundar a investigação sobre o tema pesquisado, garantindo maior flexibilidade ao pesquisador. As entrevistas seguiram o modelo semiestruturado, que buscou identificar aspectos relevantes a respeito do problema, prezando, ao mesmo tempo, por manter um espaço de diálogo onde os gestores entrevistados pudessem contribuir com sua trajetória e suas experiências, desvelando significados que pudessem ter passado despercebidos no momento do roteiro da entrevista. O roteiro utilizado encontra-se no Apêndice deste trabalho.

Foram realizadas oito entrevistas, junto a gestores e analistas de sistemas dos órgãos, responsáveis pela implantação e gerenciamento da nova modalidade processual, tendo em vista a obtenção das informações pretendidas a respeito de seu planejamento, etapas e funcionamento. Por outro lado, buscou-se a identificação de dados produzidos pelos órgãos a respeito dos resultados iniciais que vêm sendo obtidos com a utilização dos processos eletrônicos, que permitissem identificar os impactos iniciais mensurados. Neste sentido, mostrou-se produtiva a realização de entrevistas junto aos responsáveis por esse processo, especialmente por ter facilitado o acesso às informações necessárias à presente pesquisa.

A verificação dos resultados se deu através da análise de conteúdo das entrevistas, buscando identificar nas respostas ao roteiro de perguntas, bem como no discurso dos entrevistados, elementos que permitissem avaliar os resultados que estão sendo alcançados pelo Sistema SEI, bem como suas primeiras impressões a respeito dos impactos gerados pela adoção da nova modalidade processual. Para tanto, trabalhou-se com o envio do roteiro de perguntas, por e-mail, aos entrevistados, antes da realização das entrevistas. Após, foram realizadas entrevistas presenciais, com base no roteiro pré-definido, e que buscaram ainda explorar a experiência de cada órgão, incentivando-se os entrevistados a informar sobre as peculiaridades dos processos internos e suas impressões sobre seus resultados. Quando permitido, as entrevistas foram gravadas. Os resultados obtidos serão discutidos na seção 4.3.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Neste capítulo, objetiva-se proceder à análise dos resultados, analisando-os à luz do referencial adotado. Contudo, primeiramente será realizada uma descrição dos elementos de contextualização da pesquisa, buscando apresentar o histórico de implantação do sistema na prefeitura, os aspectos jurídicos envolvidos, bem como introduzir brevemente seu funcionamento. A última seção se ocupa, propriamente, da análise dos impactos percebidos pela adoção do sistema.

4.1 Adoção do sistema SEI

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre é composta por 27 secretarias e órgãos em sua administração direta, 5 autarquias, 1 fundação pública e 3 empresas de economia mista. Ao todo, estima-se a existência de 25 mil servidores, que movimentam cerca de 110 mil processos físicos, ou mais de 10 toneladas de papel ao ano. Os dados são da Secretaria Municipal de Administração e se referem ao ano de 2013.

Segundo o diretor A, da SMA, a adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pela prefeitura do município de Porto Alegre se deu a partir de termo de cooperação realizado entre esta e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, responsável pelo desenvolvimento do sistema. Esta parceria ocorreu a partir de conversações entre dirigentes dos dois órgãos ocorridas no ano de 2010, encabeçadas pela presidência do TRF4 e pela Secretaria Municipal de Administração, contando ainda com o suporte da Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA).

As informações da página da Secretaria Municipal de Administração (SMA) apontam que a adoção do sistema se deu no sentido de modernizar a gestão administrativa do governo municipal, aproveitando a experiência de sucesso vivida pelo TRF4.

O projeto do sistema foi aplicado [...] por dois anos na SMA, sendo que a sua eficácia e adequação com a realidade da administração municipal foi comprovada durante esse período (AMARAL; LERMEN, 2014)

Além da SMA e da PROCEMPA, participaram do diálogo com o TRF4 o Departamento Municipal de Água e Esgotos e o Instituto Municipal de Previdência dos servidores (PREVIMPA). Após um período de dois anos de testes e adequações, o sistema começou a ser disponibilizado para outros órgãos da prefeitura, a partir de 2013.

O administrador B aponta que os sistemas informacionais disponíveis e utilizados até então pela prefeitura, para registro, acompanhamento e controle da tramitação de seus processos – o Fala Porto Alegre e o Gerenciamento de Processos Administrativos (GPA), apresentavam eficácia limitada, não possuindo capacidade de evolução tecnológica devido a restrições das plataformas utilizadas. Tal limitação, associada à maior demanda pela tramitação e disponibilização de informações de forma ágil e segura, foi um dos fatores que contribuiu para a busca de uma alternativa tecnológica que viesse substituir os sistemas existentes.

Além disso, a opção pelo sistema SEI foi reforçada pela facilidade de acesso e disponibilidade do sistema de forma gratuita, em plataforma de software livre, além de apresentar grande aderência às necessidades de acompanhamento e controle de processos e informações, já atestadas em projeto piloto realizado no âmbito municipal.

A adoção do sistema SEI pela Prefeitura de Porto Alegre buscou, segundo site da administração municipal, atender o objetivo de:

dotar a administração pública municipal e fornecer a seus cidadãos um instrumento moderno e eficiente, em plataforma *online*, de gestão, tramitação e acompanhamento de processos administrativos, informações e documentos em meio digital, de forma a dar maior transparência, economia e agilidade à administração pública (PORTO ALEGRE, 2013).

Além disso, o site aponta que a implantação do sistema objetivava a obtenção de ganhos em agilidade, controle, transparência, além da padronização de fluxos e a redução de custos materiais.

Segundo o administrador C, da Coordenadoria-Geral de Modernização Administrativa (CGMA) da SMA e responsável pela implantação do sistema em toda a Prefeitura, a estimativa é de que, desde a implantação do sistema SEI em caráter experimental na SMA, no início de 2013, aproximadamente 6 mil processos tramitaram eletronicamente, sendo que aproximadamente 40% dos processos internos da SMA no ano de 2014 já tramitaram nesse formato. A secretaria responde por cerca de 10% do total de processos gerados na Prefeitura.

Entre as modalidades processuais que já tramitam de forma totalmente eletrônica na SMA estão os processos de nomeação, solicitações de certidão por tempo de serviço, autorizações para concursos públicos, autorização de cursos e eventos, e a maioria dos processos da área de RH. Em 2015, o objetivo da secretaria é tornar digital a totalidade dos processos que envolvem pagamentos de fornecedores, empenhos, além dos processos de licitação.

Na PROCEMPA, a companhia de processamento de dados do município de Porto Alegre, a implantação do sistema SEI ocorreu a partir de dezembro de 2014, mediante resolução interna expedida pela presidência da companhia. Conforme aponta o analista de informações E, a implantação do sistema ocorreu de forma rápida, sendo a totalidade dos processos internos do órgão implantada de forma eletrônica em aproximadamente três meses. Hoje, a PROCEMPA tem a totalidade de seus servidores – cerca de 400 – cadastrados e habilitados a utilizar o sistema, e não trabalha mais com a abertura e tramitação de processos físicos. Vale mencionar que se trata do primeiro – e por hora único – órgão da administração municipal a atingir este estágio.

O analista E aponta que a definição da direção da companhia causou certa preocupação, pois previa a migração total da tramitação dos processos em um curto espaço de tempo. Contudo, segundo o analista, a experiência se mostrou exitosa, alcançando os objetivos inicialmente traçados – ou seja, a eliminação dos processos físicos no âmbito interno da companhia, apesar de certas dificuldades.

Já no PREVIMPA, tramitam no sistema SEI processos como os de nomeação de dependentes, averbação de tempo de serviço, pedidos de certidão por tempo de

contribuição, além do pagamento de fornecedores. Segundo o gerente D, desde a implantação do sistema na autarquia, no final de 2012, cerca de 900 processos já tramitaram em meio eletrônico, o que corresponde a aproximadamente 10% dos processos gerados pelo PREVIMPA.

4.2 Aspectos legais

No âmbito nacional, o impulso inicial para a adoção do processo eletrônico foi a lei federal 11.419 de 2006, que dispunha sobre a informatização dos processos judiciais, alterando o Código Brasileiro de Processo Civil e regulamentando diversos aspectos da tramitação processual eletrônica, desde a conceituação da assinatura eletrônica até a normatização de procedimentos de segurança, cadastro e arquivamento. Além desta, teve importância também a lei 9.800 de 1999 – também conhecida como Lei do Fax – que pela primeira permitia a utilização de sistemas de tramitação de dados para práticas de atos processuais.

A promulgação da lei 11.419 de 2006 configura-se, entretanto, como marco fundamental na adoção do E-Process na administração pública brasileira, pois forneceu a base legal necessária para que esta modalidade apresentasse segurança jurídica e eficácia legal. Nesse sentido, Ribeiro e Valcanover (2013) apontam que esta legislação configurou-se como “o norte inicial para a revolução adotada em matéria de processo judicial” possibilitando “maior acesso à justiça e celeridade processual, resultados que por si só dão os contornos da evolução que o processo [judicial] como um todo está atualmente passando”.

Já a implantação e consolidação do sistema SEI na Prefeitura de Porto Alegre ganhou impulso com a publicação do Decreto 18.916, de janeiro de 2015, que regulamentou a implantação do sistema de tramitação eletrônica de processos, além de apontar o sistema SEI como “o sistema oficial de tramitação de processos eletrônicos administrativos e informações em meio digital do Município de Porto Alegre” (PORTO ALEGRE, 2015).

Além disso, outro ponto fundamental contemplado pelo decreto foi a regulamentação dos formatos de assinatura eletrônica, o que garante autenticidade e

segurança jurídica aos documentos gerados nesta modalidade processual. Segundo o texto do decreto, a assinatura eletrônica de documentos pode se dar de duas maneiras:

- I – a assinatura eletrônica, pelo uso do “login” (nome de usuário) e senha do sistema, mediante cadastro do usuário, de forma a identificá-lo como o servidor ou agente público que realiza o ato; e
- II – a assinatura eletrônica, através de certificação digital, quando disponível para uso da autoridade competente, a qual deve ser baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). (PORTO ALEGRE, 2015)

O gerente D, do PREVIMPA, ressalta a importância da regulamentação da forma como os documentos eletrônicos serão autenticados no sistema. Segundo ele, a adoção do sistema de login através do fornecimento do nome de usuário e senha é fundamental, pois garante agilidade e simplicidade ao sistema. Além disso, esta opção representa grande economia para a Prefeitura, pois não exige a utilização de certificação baseada na estrutura de ICP, o que exigiria elevado investimento financeiro (a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) é uma cadeia hierárquica e de confiança que viabiliza a emissão de certificados digitais para identificação virtual do cidadão (BRASIL, 2001).).

O decreto municipal definiu, ainda, em seu artigo 4º, que “documentos gerados eletronicamente que tiverem sua integridade e autoria asseguradas nos termos deste Decreto terão o mesmo valor probante, para todos os fins de direito, que os documentos arquivados em papel ou em outra forma ou meio legalmente admitidos”, assegurando, desta forma, a integridade das informações contidas no processo eletrônico em sua totalidade, prevendo a existência de sistemas de segurança de acesso e armazenamento, a fim de garantir a autenticidade e preservação dos dados (PORTO ALEGRE, 2015).

Com estas garantias, e após o sucesso obtido nos projetos-piloto, tornou-se possível a disseminação do uso do sistema SEI nos demais órgãos da prefeitura, o que passou a ser um objetivo central da administração do município a partir de 2015.

4.3 Funcionamento do sistema SEI

O administrador C, principal responsável pela implantação do sistema SEI na prefeitura, detalhou quais as principais etapas adotadas na implantação do sistema, nos órgãos e secretarias onde este já opera.

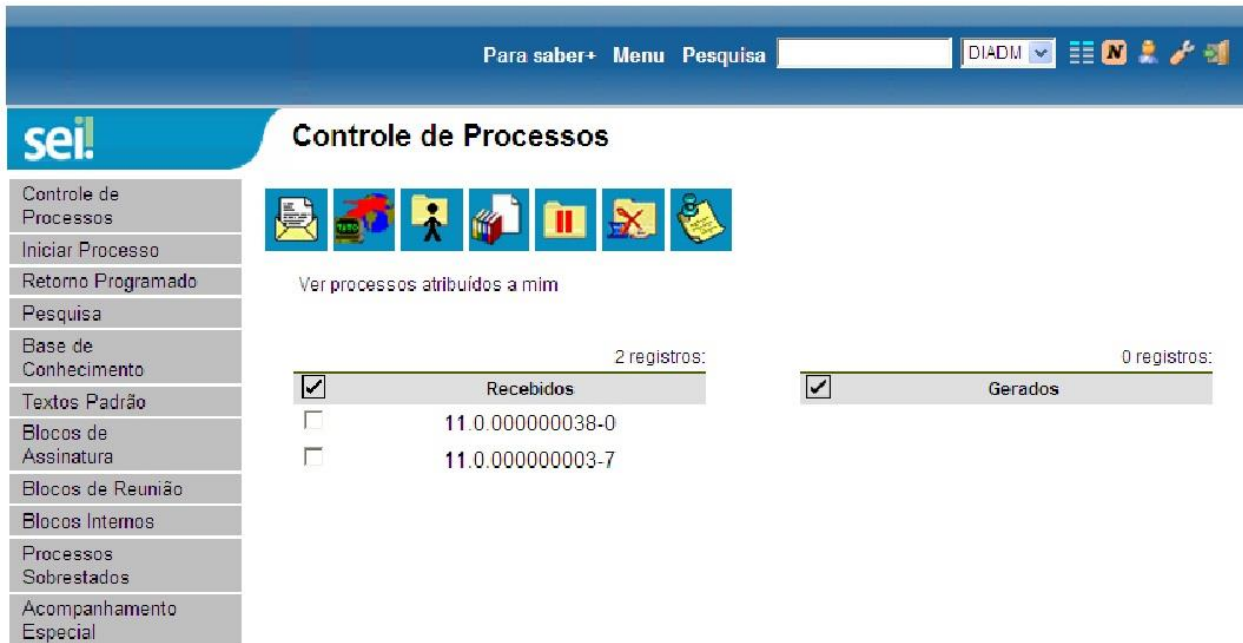
Segundo o administrador, a primeira ação neste processo é a reunião dos agentes envolvidos no fluxo administrativo que se pretende migrar, a fim de proceder ao mapeamento do fluxo, de forma que o mesmo fique claro para todos os envolvidos. Por esse motivo, estão sendo evitadas as migrações de fluxos que não tenham seu percurso claro, especialmente nesta fase inicial de adaptação dos servidores.

Após o desenho dos fluxos administrativos, a próxima etapa é o cadastramento dos órgãos envolvidos, que devem ser inseridos individualmente no sistema – secretarias, departamentos, divisões, seções. Cada órgão participante do fluxo precisa ser cadastrado no sistema, para que a seguir possa se proceder ao cadastramento dos usuários, ou seja, os servidores destes órgãos.

Após o planejamento coletivo e o cadastramento dos setores e usuários, ocorre a capacitação dos agentes. Em 2015, estão sendo treinadas cerca de 6 turmas por mês, totalizando um número de 90 servidores/mês. Segundo o administrador C, embora este número seja pequeno, frente ao número de agentes ativos na prefeitura, existe uma preocupação em treinar apenas agentes que utilizarão o sistema de imediato, a fim de preservar a curva de aprendizagem.

O gerente D, do PREVIMPA, explica que a tramitação dos processos no sistema SEI ocorre de forma similar a uma troca de e-mails. Cada agente cadastrado possui uma caixa de entrada, onde aparecem os processos que foram encaminhados para si e aqueles que o mesmo criou. Para enviar um processo para outro setor ou colega, basta selecioná-lo entre os cadastrados no fluxo processual.

Figura 1 - Caixa de entrada do Sistema SEI



Fonte: Tutorial do Sistema SEI - Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins

A criação de processos é um procedimento bastante rápido: após clicar no ícone correspondente, o servidor deverá escolher o tipo de processo, detalhar o assunto e os setores interessados – todos estes previamente cadastrados. O sistema permite que o usuário aponte, ainda, se o processo deverá tramitar de forma pública ou reservada. Após salvar estas informações, o processo é criado e fica disponível para edição. Toda a operação – que foi realizada com pausas para explicações durante a entrevista – não leva dois minutos.

Na tela do sistema – que funciona em uma janela do navegador – o servidor pode abrir o processo, editá-lo, inserir documentos, dar ciência, visualizar ações praticadas em outros setores, encaminhar o processo para um ou vários setores, visualizar documentos, assiná-los eletronicamente, entre outras opções. A assinatura de um documento pode se dar através de uma senha ou com a utilização de um certificado digital.

A inclusão de documentos nos processos eletrônicos pode se dar de duas maneiras: o usuário pode produzir um documento em seu computador – através de um editor de textos ou de planilhas eletrônicas – e anexá-lo ao processo, de forma

semelhante ao procedimento que desenvolveria em um processo físico - exceto pela impressão. Também é possível anexar *links* para conteúdo *online* – como uma lei disponível em um portal do governo –, ou anexar arquivos digitalizados a partir de documentos físicos, com a utilização de *scanners*. A outra forma é utilizar o próprio sistema para gerar os documentos que se deseja anexar ao processo – nesse caso, o SEI oferece ferramentas para edição de textos, planilhas e notas, que se integram à interface do sistema.

Figura 2 - Assinatura Digital



Fonte: Tutorial Sistema SEI - Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

O sistema permite que os processos fiquem abertos em mais de um setor simultaneamente – quando os fluxos processuais assim o permitirem. Assim, dois ou mais servidores podem trabalhar ao mesmo tempo no processo. Outras funcionalidades do sistema permitem, por exemplo, que o servidor mantenha o processo aberto em sua caixa de entrada quando o envia a outro setor; que sejam gerados e-mails para os

interessados quando o processo é movimentado; ou ainda que o agente programe uma data para que o processo retorne ao seu setor.

Outra funcionalidade importante do sistema é a chamada Base de Conhecimento, que permite descrever as etapas de um processo e anexar documentos relacionados ao tipo de processo vinculado. As bases podem ser consultadas por todas as unidades, e nestas podem ser anexadas tutoriais, informações sobre os fluxos e processos, legislação pertinente, entre outros. O gerente D destaca a importância desta ferramenta enquanto possibilitadora da gestão e compartilhamento do conhecimento institucional, que desta forma não precisa se manter restrito a um setor ou servidor responsável.

O sistema permite, finalmente, que sejam praticadas outras atividades usuais da tramitação de um processo: conclusão, arquivamento, reabertura, impressão, etc. A contagem da temporalidade de arquivamento é realizada pelo sistema, de acordo com o cadastramento das informações realizada para cada tipo de processo. Os servidores do sistema, onde se encontram todos os processos, informações, setores e usuários cadastrados, são mantidos pela PROCEMPA. Já a atualização do sistema é de responsabilidade do TRF4, que disponibiliza as novas versões disponíveis através de termo de cooperação – o qual prevê que a Prefeitura não pode fazer alterações ou repassar o sistema a terceiros sem autorização.

4.4 Análise dos resultados iniciais

As entrevistas realizadas, em sua totalidade, apontam o ganho de agilidade na tramitação (celeridade processual) como principal característica observada com a implantação do SEI. A esse respeito, os dados recolhidos são assertivos.

No PREVIMPA, onde 10% das rotinas processuais foram migradas para o SEI até março de 2015, o gerente D aponta que o principal ganho se deu em processos que tramitam em outros órgãos, como na SMA. A esse respeito, o administrador cita o exemplo dos processos de expedição de certidões por tempo de contribuição ou tempo averbado – os primeiros pilotos implantados – que na modalidade de tramitação tradicional apresentavam um prazo médio de 30 a 40 dias para a efetivação de seu objetivo – ou seja, a entrega da certidão para o interessado. Com a implantação do

sistema SEI, o prazo para expedição das certidões foi reduzido para cinco dias – uma redução de 60 a 80% do tempo de tramitação.

Tabela 1 - Impacto observado na tramitação de processos no PREVIMPA

Tipo de processo	Redução observada
Demandas externas	Até 80%
Demandas internas	De 20 a 30%

Fonte: coleta de dados.

Verificou-se um impacto menor nas rotinas administrativas internas – como em processos de pedido de liberação de recursos ou de cadastramento de dependentes – cerca de 20 a 30%. Segundo o gerente D, esta é uma tendência observada nos órgãos que possuem sistema de protocolo próprio e movimentam um número menor de processos. Na PROCEMPA, não foram encontrados dados disponíveis a respeito do tempo de tramitação de cada modalidade processual, especialmente devido ao fato de a implantação do sistema eletrônico ser mais recente.

Situação diferente pôde ser observada na Secretaria Municipal de Administração, na qual foram migrados para o formato eletrônico todos os processos da área de RH. Tomou-se como exemplo os processos de designação para substituição de funções gratificadas – uma das rotinas mais comuns e corriqueiras de uma seção de RH: antes da implantação do SEI, estes processos tinham tempo médio de tramitação de 40 dias, entre sua abertura e a conclusão do processo. Na modalidade eletrônica, esse prazo caiu para cerca de três dias – uma redução de mais de 90%.

Na verdade, explica o administrador C, a questão da tramitação processual na administração centralizada do município é mais grave, devido ao maior volume processual movimentado pela seção de Protocolo Administrativo. Ele aponta que a abertura de um processo na SMA – ou seja, o tempo despendido entre o envio dos documentos por um servidor ao protocolo central e o recebimento do processo aberto, encapado, com as folhas numeradas e pronto para tramitar – levava cerca de 10 dias. Ou seja, a expectativa de um servidor ao encaminhar a documentação para abertura de

um processo é de poder começar a trabalhar com o mesmo apenas duas semanas depois, tornando morosos mesmo os procedimentos mais simples e rotineiros.

Tabela 2 - prazos médios para tramitação de processos de RH na SMA - Porto Alegre

Procedimento	Processo Físico	Processo Eletrônico
Abertura do processo	10 dias	Imediato
Tramitação interna	10 a 20 dias	de 5 a 10 dias
Tramitação externa	20 a 30 dias	(indiferente)
Total	de 30 a 40 dias	de 5 a 10 dias

Fonte: coleta de dados.

Essa situação deu margem para o surgimento de práticas inusitadas, que o administrador descreve em sua entrevista, como a existência de “estoques de processos”. Um estoque de processos funciona da seguinte maneira: um servidor ou setor que trabalha cotidianamente com determinada rotina - processos de pedido de providências, por exemplo – encaminha 10 pedidos de abertura de processos para o protocolo central. Quando recebe estes processos, eles permanecem guardados, esperando a ocasião de tramitar efetivamente – ou seja, esperando que o pedido de providências aconteça. Este tipo de situação, além de acarretar maior demanda junto ao protocolo central, contribuiu para o aumento de gastos com materiais e, por vezes, leva a “perdas” de processos.

Outra prática diz respeito à tramitação dos processos entre os setores – especialmente casos que requeiram urgência. Neste caso, houve registros de situações onde os processos eram despachados no GPA – o sistema eletrônico de protocolo – mas não chegavam fisicamente ao seu destino. Isso ocorria por que o setor em que o processo se encontrava fazia a movimentação eletrônica da demanda para evitar “pressões” dos interessados, mas não enviava o processo de fato, pois ainda estava trabalhando nele. Nesse sentido, aponta o entrevistado, o sistema SEI representou avanço também em relação à transparência e à segurança das informações.

Em relação ao tempo de tramitação dos processos físicos e eletrônicos, é ilustrativa a comparação realizada por Rotta et. al. (2013, p. 144) em artigo que discute os tempos de tramitação das diferentes modalidades processuais em Tribunais de Justiça estaduais brasileiros, que demonstrou uma aceleração média de 3 a 4 vezes nos processos judiciais eletrônicos. Klein (2012) encontrou resultados semelhantes ao pesquisar o tempo de tramitação processual nos três estados atendidos pela Justiça Federal da 4ª Região – onde o sistema SEI foi criado –, observando uma redução de até 90% em algumas demandas judiciais (KLEIN, 2012, p. 57), especialmente nos prazos de tramitação física dos processos. Essas observações coadunam com os dados obtidos nas entrevistas, demonstrando que os processos eletrônicos apresentam potencial significativo para promoção de celeridade processual e incremento da eficiência institucional, vez que a redução dos prazos envolvidos permite a liberação de recursos – humanos, inclusive – e o atendimento das demandas dos usuários de forma mais célere e econômica.

Essa potencialidade é reforçada pela dinâmica disponibilizada pelo sistema, que permite que processos tramitem simultaneamente em diferentes setores, permitindo que mais de um servidor trabalhe no mesmo. Contudo, os entrevistados observam que esta não é uma prática disseminada entre os usuários do sistema. O administrador C acredita que isto se dá especialmente pelo hábito herdado do procedimento anterior, segundo o qual os usuários se acostumaram a desenvolver suas atividades após o término das tarefas do setor ou colega anterior. Nesse sentido, os entrevistados apontam que esta é uma prática que tem sido estimulada, mas que provavelmente demandará um período de adaptação dos servidores.

Outro aspecto que aparece com frequência nas respostas dos entrevistados é a economia proporcionada aos cofres públicos. Klein (2012, p. 46) aponta que o processo eletrônico apresenta vantagens significativas, com a redução do consumo de papel e impressões. Na Prefeitura de Porto Alegre, são consumidas mais de 10 toneladas de folhas A4 ao ano – isso sem contar capas, grampos, impressões, etiquetas, guias, fotocópias, eletricidade, alocação de servidores e custos com transporte. Apenas na SMA, com a migração dos processos dos processos de RH para o modelo eletrônico, a estimativa de redução da utilização de materiais é de 40%. Já no PREVIMPA, onde o

pagamento de fornecedores gera uma média de 120 processos físicos ao ano, a pretensão é de que esse volume seja totalmente migrado para o suporte eletrônico já em 2015.

Também deve ser considerada a redução do impacto ambiental, consequência direta da redução do uso de recursos físicos, com impactos sobre a demanda por recursos naturais. A esse respeito Vanessa Massuda, quando discute os impactos ambientais da adoção do E-process no judiciário, aponta:

é possível concluir que o processo eletrônico está sendo (...) uma alternativa acertada para o desenvolvimento sustentável, pois conseguiu reunir a celeridade processual – agilizando os andamentos e tempo dos processos – à melhora das utilizações dos recursos naturais e a economia dos custos de gestão administrativas dos Tribunais, dos advogados e de toda a sociedade, através do acesso à justiça (MASSUDA, 2010).

Contudo – e este é um aspecto destacado nos três órgãos visitados – havia uma preocupação mais urgente do que a economia de material de escritório com a implantação do SEI. Trata-se do esgotamento dos espaços destinados ao arquivamento de processos físicos em toda a prefeitura.

O arquivamento físico de processos, dentro dos prazos e temporalidades legalmente estabelecidos, responde por uma preocupação constante na esfera pública. Para a guarda correta destes materiais, é demandada uma enorme infraestrutura de salas, estantes, caixas, pastas, além do pessoal responsável pelo manuseio dos processos (basta lembrar as 10 toneladas anuais de papel há pouco mencionadas). Na Prefeitura, em sua administração centralizada e autarquias, é unânime a afirmativa de que os arquivos estão esgotados, superlotados – e, em muitos casos, já representam risco para a integridade física de pessoas e documentos. Além disso, projetos anteriores que previam a digitalização ou microfilmagem dos arquivos processuais mostraram-se onerosos, lentos e ineficientes.

O investimento demandado para a implantação do sistema SEI – tendo em vista que a prefeitura já possui equipamentos de informática, como computadores e redes instalados – mostrou-se significativamente inferior aos custos de ampliação dos arquivos físicos, especialmente por tratar-se de um software livre e gratuito. A

instalação, a manutenção e o treinamento para a utilização do programa foram todos realizados por servidores do quadro da prefeitura, enquanto que o arquivamento dos processos eletrônicos que passam a ser gerados pelo novo sistema demandou apenas alguns servidores (computadores), que ocupam uma pequena sala na PROCEMPA. O diretor A aponta que a mensuração das necessidades de recursos de hardware fundamentou-se nas quantidades e volumes de armazenamento informados pelo TRF4, que foram comparadas a informações obtidas no sistema GPA, apontando a necessidade de disponibilização de 625Gb de espaço de armazenamento por ano.

Quanto à experiência de implantação do sistema nos setores investigados, resistências e dificuldades dos servidores não foram fatores destacados. Na verdade, em sua maioria, os entrevistados apontaram a adesão dos envolvidos ao projeto, citando poucas dificuldades encontradas. Contudo, houve o devido cuidado de não generalizar esta impressão, posto que as entrevistas realizadas dão conta de uma visão majoritariamente gerencial, formulada pelos gestores e responsáveis pela implantação do sistema.

É possível que esta impressão seja confirmada pela simplicidade no uso e facilidade de acesso ao sistema. Nas oportunidades de observação de seu funcionamento, bem como nos materiais de apoio consultados, o SEI parece ser uma ferramenta de fácil utilização, quando comparado a outros sites e sistemas institucionais. Esta impressão é reforçada nos trabalhos de Klein (2012) e Uchoa (2014), em suas análises da implantação do sistema em órgãos da justiça e do poder executivo federal. Ressalta-se a importância de observar o público usuário que terá acesso ao sistema pois, como apontam Anjos e Ezequiel (2001, p. 73), o acesso às tecnologias de informação e comunicação e a inclusão digital permanecem como desafios à sociedade contemporânea, especialmente em países de desenvolvimento recente. Esta ressalva é válida pelo fato de existir, ainda, elevado número de servidores na Prefeitura de Porto Alegre com nível de instrução fundamental, o que leva a crer que a correta mensuração de como se deu o impacto da implementação desta nova

tecnologia sobre este grupo dependeria de investigação mais aprofundada, que não é o objetivo do presente trabalho.

De modo geral, as entrevistas identificaram uma percepção positiva por parte dos gestores envolvidos com a implantação do sistema SEI na prefeitura de Porto Alegre, que reproduz respostas similares encontradas em outras pesquisas realizadas anteriormente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou contribuir para a discussão acerca da adoção das tecnologias de informação e comunicação no serviço público, em um momento em que crescem as chamadas plataformas de Governo Eletrônico – ou E-Gov – que vêm sendo crescentemente apontadas como uma possível solução para o atendimento das demandas por serviços públicos e por acesso às políticas de cidadania. Nesse contexto, buscou-se analisar os impactos ocasionados pela implantação dos processos eletrônicos – E-Process – no âmbito administrativo do poder executivo municipal, tomando como campo de análise uma secretaria e dois órgãos da administração descentralizada do município de Porto Alegre, onde se encontra em andamento o processo de implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

As análises basearam-se na coleta de informações gerenciais, através de entrevistas realizadas com administradores e analistas de informação, responsáveis pelo processo de implantação do sistema nestas unidades, buscando identificar na regularidade dos discursos quais os principais impactos inferidos no processo de implantação desta ferramenta tecnológica. Adicionalmente, buscou-se refletir sobre os resultados encontrados à luz do referencial teórico adotado, procurando identificar se é possível perceber a qualificação da gestão pública a partir da adoção das tecnologias de informação na esfera estatal.

Os resultados encontrados permitiram identificar que a adoção dos processos eletrônicos apresenta potencialidade significativa para a promoção da economicidade e eficiência administrativas, possibilitando a prestação de serviços qualificados e apresentando-se como alternativa para enfrentar as dificuldades ocasionadas pela crescente demanda de serviços públicos. Os dados analisados demonstraram, por exemplo, uma queda significativa no tempo de tramitação dos processos a partir da adoção da modalidade eletrônica, reduzindo prazos para a realização de tarefas e contribuindo para que usuários dos serviços prestados pela Prefeitura tivessem atendidas suas demandas de forma mais célere. Essas conclusões encontraram

correspondência sólida em outros estudos, que revelam que a agilidade processual é um dos principais elementos resultantes da adoção dos processos eletrônicos na administração pública – especialmente no Poder Judiciário, em que se encontram mais difundidos.

Outro aspecto importante, percebido a partir das leituras desenvolvidas e entrevistas realizadas, é a economia de recursos para os cofres públicos e a redução do impacto ambiental, uma vez que as tecnologias de informação estudadas representam, em geral, uma redução substancial do uso de materiais básicos do serviço administrativo, como folhas de papel e impressões. Mesmo se considerado que as tecnologias informáticas demandam a disponibilidade de outros recursos para sua utilização – como energia elétrica, por exemplo –, é bom lembrar que esta já era demandada anteriormente, pois já eram utilizados computadores, impressoras e outros equipamentos. As entrevistas demonstraram que a implantação do sistema SEI na Prefeitura de Porto Alegre, da forma como foi conduzida, não demandou investimento financeiro significativo, inclusive por se tratar de um software livre, obtido gratuitamente através de convênio com outro órgão público – prática que poderia ser incentivada.

Ainda, outro elemento importante levantado pelos entrevistados, para além da economia de recursos com material de escritório – e talvez se mostrando mais relevante – é a redução da necessidade de espaço físico para arquivamento de processos e documentos, em um momento em que os arquivos físicos da Prefeitura encontram-se com sua capacidade esgotada – ou muito próxima disso, repetindo uma situação dramática, embora corriqueira, vivenciada por vários órgãos públicos.

Quanto às resistências apresentadas pelos usuários do novo sistema em implantação – os servidores dos órgãos estudados –, o retorno foi igualmente positivo, talvez por tratar-se de uma ferramenta desenhada para ser de fácil utilização, que mimetiza alguns procedimentos, de modo a apresentar-se mais familiar a seus usuários. Todavia, entende-se que as entrevistas realizadas não são suficientes para generalizar essas impressões. Seria interessante, nesse sentido, a realização de uma investigação de maior fôlego, com maior disponibilidade de tempo, e que alcançasse

um número maior de usuários finais do sistema. Esta pesquisa configura um possível trabalho futuro.

Quanto à resposta da pergunta de pesquisa, que buscava descobrir quais os impactos que a implementação dos processos administrativos eletrônicos em prefeituras apresenta para a qualificação e efetivação da prestação de serviços públicos, entende-se que os resultados alcançados permitem um diagnóstico positivo, demonstrando que as tecnologias informáticas contribuíram para que a administração municipal ganhasse em celeridade, economia e eficiência na prestação de serviços. Não obstante, conclui-se serem imprescindíveis o comprometimento da gestão e o planejamento adequado dessas ações, para que as potencialidades apresentadas pelas TICs não se transformem em mero aprofundamento de práticas anteriores.

Entende-se que os objetivos traçados inicialmente foram alcançados, na medida em que foi possível identificar como está se dando a implementação dos processos eletrônicos, fazendo a comparação desta experiência com o referencial pesquisado. As reflexões realizadas sobre a avaliação dos gestores envolvidos permitiram traçar um panorama de como está se dando a implementação dos processos eletrônicos na Prefeitura, demonstrando as potencialidades que os mesmos apresentam para a qualificação das rotinas nos órgãos estudados.

Por se tratar de um fenômeno dinâmico e incipiente, entende-se não ser possível o esgotamento das análises acerca do tema neste momento. Na verdade, acredita-se na necessidade de que estudos a respeito se aprofundem e ganhem maior fôlego, à medida que se avança na compreensão da própria sociedade que se encontra em formação no presente – uma sociedade baseada em um paradigma crescentemente tecnológico e informacional. Importa, neste caso, que se possa evoluir na compreensão desta realidade, para que estas contribuições teóricas concorram efetivamente para a construção de um Estado mais eficiente e de uma sociedade mais democrática.

REFERÊNCIAS

ADAIR, C.; MURRAY, B. **Revolução total dos processos**. São Paulo: Nobel, 1996.

ALMEIDA FILHO, Jose de Araújo. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico**: a informatização judicial no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

AMARAL, Rogério; LERMEN, Isabel. Porto Alegre implementa Sistema Eletrônico de Informações. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Website**. 25 nov. 2014.

Disponível em:

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_cidade/default.php?p_noticia=174190#.

Acesso em 09/03/2015.

ANJOS, Gilda M A. dos; EZEQUIEL, Vanderlei C. Cidadania Virtual: o espetáculo do governo eletrônico. **Estudos Sociológicos**, Araraquara, v. 16, n. 30, p. 59-76, 2001.

Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/3887/3569>>. Acesso em 31/3/2015.

ARAGÃO, Cecília. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.

Revista do Serviço Público, Brasília, v. 48, n. 3, p. 104-132. Set. 1997. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397>>. Acesso em 12/3/2015.

BALBE, Ronaldo da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 61 (2): 189-209. Abr./Jun. 2010. Disponível em:

<<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/45/43>>. Acesso em 26/2/2015.

BARRA, Marcello Cavalcanti. **O Leviatã eletrônico**: a trama política que colocou o Estado na internet. Bauru, SP: Edusc, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: 1998.

BOLAÑO, Ricardo. Impactos sociais e econômicos das tecnologias da informação e da comunicação: hipóteses sobre a atual reestruturação capitalista. **Conexão - Comunicação e Cultura**, Caxias do Sul, v. 1, n. 2, 2002. p. 78-102.

BRASIL. **O que é E-Gov?** Portal Governo Eletrônico. Disponível em:

<http://www.governoeletronico.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=29>. Acesso em 21/03/2014.

BRASIL. **Lei no. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 16/3/2015.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.200-2**, de 24 de Agosto de 2001. Institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.itl.gov.br/index.php/icp-brasil/legislacao>. Acesso em 20/03/2015.

BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Eficiência, um enfoque doutrinário multidisciplinar. Brasília: **Revista do Tribunal de Contas da União**, maio/2001.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da Internet:** Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** São Paulo, Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. **A sociedade em rede:** do conhecimento à acção política. Lisboa, Imprensa Nacional, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** 6 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL - CGIB. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Comunicação e Comunicação no Brasil: 2005-2009.** São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://ssge.com.br/media/docs/publicacoes/2/tic-edicao-especial-5anos.pdf#page=73>>. Acesso em 13/4/2015.

CUNHA, Maria Alexandra. Governo Eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira. In: CGIB. **PESQUISA SOBRE O USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO NO BRASIL 2005-2009**, p. 73-76, 2009. Disponível em: <<http://ssge.com.br/media/docs/publicacoes/2/tic-edicao-especial-5anos.pdf#page=73>>. Acesso em 13/4/2015.

DIAS, J. **Confiança no documento eletrônico.** Tese (Doutorado). UFSC, Florianópolis, 2003.

DI PIETRO, Maria Zanella. **Direito Administrativo.** Editora Atlas. São Paulo. 2006.

EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Org.). **Internet e política:** teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2002.

FERNANDES, A. G. **E-governo**: o que já fazem estados e municípios. Informe-se [online] nº 20, out. de 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/informes/inf_20.pdf>. Acesso em 21/03/2014.

FERNANDES, Carolina. **Do princípio da eficiência: conceitos e características**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 27 set. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.39702>>. Acesso em: 24/4/2015.

FERRER, Florência; SANTOS, Paula (Orgs.). **E-government** — o governo eletrônico no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004.

FOUNTAIN, Jane. Questões centrais no desenvolvimento político do Estado virtual. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. **A sociedade em rede**: do conhecimento à acção política. Lisboa - PT, Imprensa Nacional, 2005.

GIL, A.C. Questionário. In: **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008. pp. 121-135.

GIL-GARCIA, José Ramón; LUNA-REYES, Luis F. Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas. **Revista de Administración Pública**. Ciudad del Mexico, v. XLIII, n. 2, p. 49-72, mayo/agosto-2008. Disponível em: <http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/revista%20rap%20116ok.pdf>. Acesso em 15/2/2015.

GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29, maio/junho-1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>>. Acesso em 02/02/2015.

GUIMARÃES, André Sathler; JOHNSON, Grace F. **Sistemas de Informações**: Administração em Tempo Real. Rio de Janeiro: Qualitmark, 2007.

KLEIN, Marcelo. **Processo eletrônico na justiça federal da quarta região**: verificação do resultado de sua implementação. TCC (Especialização). Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/71453>>. Acesso em 14/07/2014.

LUDWIG, Frederico Antônio Azevedo. **A garantia constitucional à celeridade processual e os juizados especiais cíveis estaduais**. Em: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11642&revista_caderno=9>. Acesso em 16/03/2015.

MASSUDA, Vanessa. O sistema eletrônico judicial na ótica ambiental: problema ambiental, solução e impactos econômicos. **Revista online Administração da Justiça**, Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=172>>. Acesso em 13/4/2015.

MEDEIROS, Paulo, GUIMARÃES, Tomás. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 46. n. 4, dezembro de 2006. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902006000400007.pdf>. Acesso em 13/4/2015.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 105-120, 2000. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>>. Acesso em 05/02/2015.

MULGAN, Geoff. Moldar de novo o Estado e a sua relação com os cidadãos. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. **A sociedade em rede: do conhecimento à acção política**. Lisboa - PT, Imprensa Nacional, 2005.

OLIVEIRA, Régis Fernandes; de HORVATH, Estevão; e TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. **Manual de Direito Financeiro**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990.

PINHO, José Antônio. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/junho 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3>>. Acesso em 10/3/2015.

PORTO ALEGRE. **Decreto 18.916 de 15 de janeiro de 2015**. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 26 de janeiro de 2015.

REZENDE, Denis. **Engenharia de software e sistemas de informação**. Rio de Janeiro, Brasport, 2005.

RIBEIRO, P. **A utilização do documento eletrônico seguro na Prefeitura Municipal de Florianópolis**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). UDESC, 2011.

RIBEIRO, Rodrigo Koehler; VALCANOVER, Fabiano Haselof. **Processo eletrônico tem princípios novos e revisa antigos**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3792, 18 nov. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25872>>. Acesso em: 09/04/2015.

ROTTA, Maurício. et. al. Aceleração processual e o processo digital: estudo comparativo de tempos de tramitação em tribunais de justiça. **Revista Democracia digital e governo eletrônico**, Florianópolis, n. 8, p. 125-154, 2013. Disponível em: <<http://150.162.138.5/portal/conteudo/accelera%C3%A7%C3%A3o-processual-e-o-processo-judicial-digital-um-estudo-comparativo-de-tempos-de-tram>>. Acesso em 31/3/2015.

SGARBOSSA, Luís Fernando; JENSEN, Geziela. **A Emenda Constitucional nº 45/04 e o princípio da celeridade ou brevidade processual**. Jus Navigandi, Teresina, ano

10, n. 669, 5 maio 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6676>>. Acesso em: 16/03/2015.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Rio de Janeiro, **Revista do TCE/RJ**, nº 22, jul./1991, p. 37-44. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176237>>. Acesso em 02/03/2015.

UCHÔA, Carlos Eduardo. **O processo de implantação do SEI – Sistema Eletrônico de Informações no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7, 2014, Brasília. Anais. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1131>>. Acesso em 12/4/2015.

VICTORIA, Eduardo. et al. **Impactos da utilização do E-Gov em órgãos públicos**: um estudo de caso em uma universidade pública brasileira. XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Salvador, BA, 2009. Anais. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STO_109_723_14462.pdf>. Acesso em 13/4/2015.

YIN, Robert. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

ZANELLA, Liane. **Metodologia de estudo e pesquisa em administração**. Brasília, CAPES, 2009.

APÊNDICE – Roteiro de Entrevista

- 1.Nome do entrevistado e órgão
- 2.Número de servidores que utilizam o sistema SEI
- 3.Houve capacitação dos servidores?
- 4.Relação entre número de processos da unidade / número de processos SEI.
- 5.Quais os processos selecionados como piloto?
- 6.Quais as principais dificuldades encontradas na implementação?
- 7.Houve resistências a implantação? Quais suas principais causas?
- 8.Tempo médio de tramitação de um processo físico (selecionar alguns tipos dentro dos processos que sofreram migração)
- 9.Tempo médio de tramitação do processo eletrônico (selecionar processos que sofreram migração, relacionados a pergunta anterior)
- 10.Houve mensuração do impacto material / econômico?
- 11.Houve mensuração do retorno dos usuários / servidores do sistema? Como está sendo a recepção ao mesmo?
- 12.Foram necessárias alterações nos fluxos / rotinas de trabalho? Foram observadas alterações não previstas?
- 13.Indique quais as áreas onde foram notados os principais impactos com a implantação dos processos eletrônicos:
(Se necessário, detalhar os conceitos / opções apresentadas)
 - Eficiência
 - Celeridade / agilidade
 - Economia
 - Material
 - Outro: