

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Cristiane Taís Bednarski

**INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: ESTUDO DE CASO SOBRE A UTILIZAÇÃO
DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO NA AGÊNCIA DE FOMENTO
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre
2021**

Cristiane Taís Bednarski

**INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: ESTUDO DE CASO SOBRE A UTILIZAÇÃO
DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO NA AGÊNCIA DE FOMENTO
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Dias Lopes

Porto Alegre

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes

Vice-reitora: Profa. Dra. Patrícia Helena Lucas Pranke

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21

Coordenador Geral: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador de Ensino: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Bednarski, Cristiane Taís

Inovação no Serviço Público: Estudo de Caso sobre a utilização do Processo Administrativo Eletrônico na Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Sul / Cristiane Taís Bednarski – 2021.

15 f.:il.

Orientador: Dr. Fernando Dias Lopes.

Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2021.

1.ABNT. 2. Monografia. 3.Gestão Pública. I. Dias Lopes, Fernando. Azevedo, Ariston.

Cristiane Taís Bednarski

**INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: ESTUDO DE CASO SOBRE A UTILIZAÇÃO
DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO NA AGÊNCIA DE FOMENTO
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Aprovada em _____ de _____ de 2021.

Banca Examinadora

Examinador: Prof. Dr. Ariston Azevedo

Orientador: Prof. Dr. Fernando Dias Lopes

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me dar forças nos momentos mais difíceis, a minha família, por me amar incondicionalmente, e mesmo com poucos recursos, me incentivar e sempre me apoiar nos estudos. Agradeço à Escola de Administração da UFRGS, por novamente me acolher e expandir meus conhecimentos, e ao Badesul, a Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Sul, meu local de trabalho, que me ensinou sobre administração na prática e sobre a importância do setor público para o desenvolvimento econômico e social.

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar os impactos, vantagens e desvantagens da utilização de sistema de processo eletrônico para tramitação de processos no âmbito do Badesul Desenvolvimento S/A – Agência de Fomento RS. O estudo foi realizado com base em teorias e pesquisas sobre a inovação no serviço público, suas barreiras e impactos. A metodologia utilizada foi de estudo de caso, com coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com colaboradores da instituição. Entre os resultados obtidos com o estudo estão a constatação do PROA – Processo Administrativo e-Gov como uma ferramenta inovadora para a gestão pública, que permite a tramitação mais eficiente de processos administrativos e a redução do consumo de papel. Constatou-se que a implementação de uma nova sistemática para acesso e tramitação de documentos possui diversas barreiras, dentre as quais a cultura organizacional e a resistência ao novo. Também houve sugestões de melhorias no sistema, como necessidade de treinamento a todos os colaboradores da empresa. À luz do que foi estudado sobre a inovação no serviço público, o sistema eletrônico para tramitação de processos administrativos é uma inovação dentro do Badesul, pois houve uma descontinuidade com o passado e uma melhoria significativa na gestão de processos e organizacional.

Palavras-chave: Inovação no Serviço Público. Gestão Documental. Processo Eletrônico. PROA. Badesul.

ABSTRACT

This research aims to analyze the impacts, advantages and disadvantages of using an electronic process system for processing cases within the scope of Badesul Desenvolvimento S/A – Agência de Fomento RS. The study was based on theories and research on innovation in public service, its barriers and impacts. The methodology used was a case study, with data collection through semi-structured interviews conducted with employees of the institution. Among the results obtained from the study is the finding of PROA – Administrative Process e-Gov as an innovative tool for public management, which allows for more efficient processing of administrative processes and the reduction of paper consumption. It was found that the implementation of a new system for accessing and processing documents has several barriers, including organizational culture and resistance to the new. There were also suggestions for improvements in the system, such as the need for training to all company employees. In light of what was studied about innovation in public service, the electronic system for processing administrative processes is an innovation within Badesul, as there was a discontinuity with the past and a significant improvement in process and organizational management.

Keywords: Innovation in Public Service. Document management. Electronic Process. Proa. Badesul.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo dos determinantes.....	17
Figura 2 – Barreiras sistêmicas à inovação identificadas.....	15
Figura 3 – Barreiras externas e internas à inovação	16
Figura 4 – Tela gestão documental processo PROA.....	25
Figura 5 – Solicitação de abertura de processo sistema Protheus.....	29
Figura 6 – Tela de acesso ao sistema Protheus.....	29
Figura 7 – Lista de funcionalidades sistema Protheus.....	30
Figura 8 – Seleção de abertura de processo sistema Protheus.....	30
Figura 9 – Tela de abertura de processos sistema Protheus.....	31
Figura 10 – Tela de encaminhamento de processos sistema Protheus.....	31
Figura 11 – Carimbo manual em folhas de processos sistema Protheus.....	32
Figura 12 – Guia de encaminhamento de processos sistema Protheus.....	32
Figura 13 – Modelo de protocolo físico	33
Figura 14 – Possibilidades de pesquisa sistema Protheus	34
Figura 15 – Tela de acesso ao sistema PROA.....	36
Figura 16 – Tela inicial sistema PROA	37
Figura 17 – Tela para abertura de processos sistema PROA	38
Figura 18 – Visualização do processo eletrônico sistema PROA.....	38
Figura 19 – Histórico do processo eletrônico sistema PROA	39
Figura 20 – Como encaminhar (distribuir) um processo no sistema PROA.....	40
Figura 21 – Tela de encaminhamento (distribuição) de processo sistema PR.....	40
Figura 22 – Tela de pesquisa por processo sistema PROA	41
Figura 23 – Melhorias na percepção dos entrevistados.....	52
Figura 24 – Barreiras na percepção da autora.....	53
Figura 25 – Vantagens e impactos na percepção dos usuários.....	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Redução no nº de processos internos abertos pelo Sistema Protheus...34	
Tabela 2 – Quadro de entrevistados.....46	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APERS	Arquivo Público Estadual
BADESUL	Badesul Desenvolvimento S/A – Agência de Fomento RS
BR	Brasil
CC	Código Civil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
PROA	Processos Administrativos e-Gov
PROCERGS	Companhia de Processamento de Dados do Estado do RS
SIARQRS	Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul
SIGAD	Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos
SEGER	Secretaria-Geral
SEI	Sistema Eletrônico de Informações do Governo Federal
SPI	Sistema de Protocolo Integrado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1	Inovação	11
2.2	Inovação no Serviço Público	12
2.2.1.	Barreiras à Inovação no Setor Público	15
2.2.2.	Impactos da Inovação no Serviço Público	17
3	ESTUDO DE CASO	19
3.1	O Sistema de Processo Administrativo Eletrônico do Estado do RS	19
3.1.1.	Gestão Documental no PROA	21
3.2	O Badesul Desenvolvimento S/A – Agência de Fomento RS	26
3.2.1.	Processos Administrativos Internos – O Sistema Protheus	28
3.2.2.	Processos Administrativos Internos – O Sistema PROA	35
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	43
4.1	Participantes da Pesquisa	44
4.2	Limitações do Estudo	45
5	APRESENTAÇÃO DOS DADOS	46
5.1	Análise Dos Dados	48
6	CONCLUSÃO	56
	REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

A inovação na administração pública pode ser entendida como a criação de novos produtos e serviços, bem como a implementação de novos processos e formas de prestação dos serviços aos cidadãos. Ela também está vinculada a melhorias significativas nos processos, produtos e serviços das instituições públicas, ao seu posicionamento perante a sociedade e o mercado, e à remodelação das próprias organizações públicas, implicando na melhoria do seu desempenho e na prestação de serviços públicos mais eficientes para a sociedade.

As barreiras à inovação no serviço público são diferentes, pode-se dizer que maiores, do que as existentes nas empresas privadas, isso porque mudanças no serviço público acontecem de maneira mais lenta, tendo em vista as suas características próprias, como a forte regulação, com ênfase em controles, o orçamento e a resistência funcional, e também devido a não serem (na maioria das vezes) organizações voltadas ao mercado, que trabalham com a concorrência e precisam inovar constantemente e de forma rápida para permanecerem atuando. Contudo, os impactos da implementação de novos processos, de novas formas de trabalhar, de novos e melhores produtos e serviços nas organizações públicas atinge, em maior ou menor grau, direta ou indiretamente, a administração pública e todas as parcelas da sociedade, possibilitando respostas às mudanças constantes, utilização mais eficiente de recursos e entrega de melhores serviços aos cidadãos.

Nesse sentido, a presente pesquisa tem como problema analisar a utilização do sistema de processo eletrônico do poder executivo do Estado do Rio Grande do Sul, o PROA – Processo Administrativo e-Gov, no âmbito da Agência de Fomento do Estado – o Badesul Desenvolvimento S/A, refletindo se a sua implementação constitui uma inovação para a organização e quais os impactos e outras possibilidades de inovações trazidos por ele.

O objetivo geral do trabalho é analisar a utilização do sistema de processo eletrônico pelas áreas internas no Badesul, verificando se foram geradas inovações na estatal, os seus impactos, as vantagens e desvantagens na visão dos usuários e quais outras possibilidades de inovações sua implementação pode trazer.

Para alcançar o objetivo geral, tem-se como objetivos específicos: apresentar informações acerca do sistema de processo eletrônico PROA e da instituição objeto do estudo de caso, descrever os sistemas utilizados para tramitação de processos e documentos na instituição, comparando-os, analisar a percepção dos usuários acerca do sistema, trazendo seus impactos, suas vantagens, desvantagens e possibilidades de melhoria e, por fim, realizar uma análise acerca da utilização do sistema PROA na instituição à luz do referencial teórico sobre o tema da inovação no serviço público.

As justificativas para realização do presente estudo amparam-se na necessidade de modernização dos processos administrativos no âmbito da estatal estudada, com foco para a gestão segura e sustentável da instituição, de seus processos e documentos. O trabalho busca contribuir para melhorias e avanços na utilização do sistema de processo eletrônico tanto na instituição estudada quanto no Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista que, pelas pesquisas realizadas, não há trabalhos que tratem especificamente sobre esse sistema. Busca também possibilitar o diálogo e a troca de conhecimentos com outros entes e servidores públicos sobre a utilização do PROA, levantando ideias para possíveis melhorias, que precisam e devem ser constantes. O trabalho busca também abrir caminho para que outras instituições públicas, principalmente da administração indireta, inovem na tramitação de seus documentos e processos internos, tornando-os digitais. Busca-se, por fim, contribuir para que estudos e trabalhos futuros voltem-se à gestão de documentos eletrônicos no serviço público.

O estudo, além de trazer informações sobre o tema da gestão eletrônica de processos e documentos, pretende analisar as possibilidades de avanços no sistema com o propósito de facilitar e universalizar cada vez mais a sua utilização, melhorando a produtividade e a eficiência dos processos internos e dos serviços da estatal estudada e de outras instituições públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Inovação

Segundo o Manual de Oslo (OCDE, 2005), uma inovação não se dá apenas quando da criação de um novo produto, mas também quando da melhoria significativa de bens, serviços ou processos organizacionais.

Uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (OCDE, 2005, p.55).

De acordo com as definições trazidas pelo Manual de Oslo (2005), as inovações de produtos trazem produtos ou serviços novos ou melhorados. Já as inovações de processos tratam da implementação de métodos produtivos ou de distribuição novos ou significativamente melhorados, elas incluem mudanças em técnicas, equipamentos e *softwares*. As inovações organizacionais trazem a implementação de novos métodos nas práticas de negócios da empresa, seja no local de trabalho ou nas relações externas. Elas podem visar a melhoria do desempenho da empresa por meio da redução de custos administrativos ou de custos de transação, estimulando a satisfação no local de trabalho (e assim a produtividade), ganhando conhecimento ou reduzindo os custos de suprimentos (OCDE, 2005, p. 61). Por fim, as inovações de marketing referem-se à implantação de mudanças na área de marketing, incluindo design dos produtos, sua promoção ou colocação no mercado, bem como a forma de se estabelecer os preços dos bens e serviços.

Para o estudo de caso aqui apresentado, importante destacar as inovações de processos e organizacionais, pois elas trazem embasamento teórico à implantação do novo sistema eletrônico utilizado pela organização, buscando a melhoria nos processos e softwares, o aumento da eficiência e também na redução do custo de suprimentos.

Conforme o Manual de Oslo, “as inovações organizacionais não são apenas um fator de apoio para as inovações de produto e processo; elas mesmas podem ter um impacto importante sobre o desempenho da organização” (OCDE, 2005, p. 17).

Essas inovações podem, inclusive, trazer uma melhoria na qualidade e a eficiência do trabalho, melhorando a troca de informações, aumentando a capacidade empresarial de aprender e utilizar conhecimentos e tecnologias.

Para Cavalcante, Camões, Cunha e Severo (2017), inovar não é algo genial, é apenas a colocação em ação de algo novo, efetivando mudanças incrementais ou mesmo radicais.

A inovação pode ser entendida, seja para produto, serviço, processo, marketing ou organizacional, portanto, como a descontinuidade com o passado. Faz-se algo novo, rompendo com o que se trabalhava anteriormente.

2.2 Inovação no Serviço Público

A inovação também é importante para o setor público. Porém, há poucos estudos sobre o processo de inovação que não são orientados ao mercado. Há, segundo o Manual de Oslo, (OCDE, 2005, p. 22) “muito o que se estudar e avançar nesse assunto”.

Cavalcante et al. (2017, p. 17) conceitua a inovação na administração pública como “o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo às organizações públicas”.

Cavalcante et al. (2017, apud Karo e Katel, 2016), analisando como os governos se tornaram atores na área da inovação elencam seis tipos de funções de inovação no setor público: investimento público em ciência e tecnologia (por meio da FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos, por exemplo); compras públicas (por meio do comprasnet e do pregão eletrônico, por exemplo); inovações institucionais na área econômica (cujo exemplo usado por Cavalcante et al. (2017) são as agências reguladoras), inovações institucionais na área política (como é o caso emblemático do orçamento participativo); inovações na prestação do serviço público (como o sistema gov.br, por exemplo, ou mesmo a disponibilização da carteira de vacina de forma eletrônica, no contexto atual) e, por fim, inovações organizacionais do setor público (que podem ser exemplificadas por laboratórios de inovação, e também por novos processos e sistemas organizacionais como o aqui estudado).

No contexto de organizações públicas, inovações organizacionais ou administrativas são novas abordagens e práticas que modificam as relações

entre membros da organização e afetam regras, papéis, procedimentos, estruturas, comunicações e relações de troca com o ambiente externo (CAVALCANTE ET AL., 2017, P. 149 APUD WALKER, 2006; WALKER ET AL., 2007; DAMANPOUR, WALKER E AVELLANEDA, 2009).

Para esses autores, as inovações organizacionais tratam das estruturas e processos, dos **sistemas administrativos (grifo meu)**, do conhecimento e das habilidades gerenciais, permitindo à organização utilizar seus recursos de maneira efetiva e atuar com sucesso.

Ao que parece, os autores Birkinshaw, Hamel e Mol conceituam essas inovações organizacionais como de gestão, resultando na “implementação de práticas gerenciais, processos, estruturas ou técnicas que são novas para a unidade adotante e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais” (CAVALCANTE ET AL., 2017, P. 148, BIRKINSHAW, HAMEL E MOL, 2008, P. 829).

Esses autores alteram o foco de geração da inovação para implementação, de forma a abarcar tanto aquilo que é criado pela instituição quanto aquilo que é adotado por ela. Eles também referem a necessidade de relacionar o grau de novidade presente na inovação, abarcando tanto as inovações radicais quanto as incrementais (Cavalcante et al., 2017, p. 148, apud Walker, Damanpour e Devece, 2010).

Segundo Cavalcante et al. (2017, p. 148, apud Walker, Damanpour e Devece, 2010), as inovações em gestão exercem papel fundamental no processo de mudança das organizações, facilitando a adaptação ao ambiente externo e aumentando a eficiência e a efetividade de seus processos internos.

Cavalcante et al. (2017) propõem que a inovação em gestão é a implementação de práticas gerenciais, processos, estruturas ou técnicas que são novas para a unidade adotante e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais.

Para o estudo da OCDE sobre a inovação no Brasil (OCDE, 2019), existem fatores determinantes para a inovação no serviço público nos níveis individual, organizacional e sistêmico, conforme explicitado pela figura abaixo:

Figura 1: Determinantes da Inovação do Setor Público nos Níveis Individual, Organizacional e Sistêmico



Figura 1 – Modelo dos determinantes

Fonte: OCDE(2019, p. 2)

O modelo acima fornece uma estrutura para entender as forças que fazem a inovação, se ela acontece e até que ponto, além de como outros fatores podem influenciar essas forças.

A figura mostra que, se não houver suporte à inovação no nível do sistema público como um todo, o foco será dentro da organização, onde se concentrará nas responsabilidades isoladas e não nas coletivas. Também pode ser que ela ocorra somente no nível individual, o que exigirá mais esforço dos colaboradores e, portanto, não será uma rotina de inovação.

Importante destacar esse papel individual no sistema de inovação no setor público brasileiro, que tem grande relevância, tendo em vista que sem o apoio dos próprios servidores, novos processos não conseguem ter sucesso em sua implementação. Necessárias para os colaboradores públicos, principalmente, a motivação e a oportunidade para inovar.

A organização também possui papel fundamental na implantação de uma inovação, tendo em vista que parte dela a identificação do problema e a proposta de solução. O sistema, por fim, possui o papel de trazer a inovação à normalidade das instituições públicas, adequando-se a ela.

2.2.1. Barreiras à Inovação no Setor Público

Apesar da importância da inovação para o setor público, sabe-se que ela não acontece no tempo esperado pela sociedade. Nesse sentido existem abordagens que examinam as razões para o baixo rendimento nesse setor em específico. Essas abordagens estudam os fatores que se constituem como barreiras às atividades de inovação. Para o Manual de Oslo (OCDE, 2005), estão incluídos como barreiras fatores econômicos, como custos elevados e deficiências de demanda; fatores específicos a cada empresa, que pode ser falta de pessoal especializado ou mesmo de conhecimentos; e fatores legais, como regulações.

No estudo da OCDE sobre a inovação no Brasil foram identificadas as barreiras abaixo expostas:

Figura 2 – Barreiras sistêmicas à inovação identificadas

Clareza	Paridade	Adequação	Normalidade
Falta de entendimento do que é a inovação e o que ela envolve	Aversão ao risco	Os servidores públicos estão em uma 'bolha' / alheios aos problemas e possíveis soluções	Falta de reconhecimento e valorização de servidores públicos inovadores / Estruturas de incentivo
Falta de patrocínio contínuo / descontinuidade de gestão	Restrições legais	Baixa capacidade de inovar / falta de capacitação	Lacunas na difusão de experiências e práticas inovadoras entre os órgãos e entidades
Falta de segurança jurídica sobre a inovação	Corrupção / Preocupação com a corrupção	Falta de autonomia para realizar testes e experiências	Cultura de evitar erros e falhas
Dificuldade de obter apoio da liderança	Falta de uma cultura de avaliação	Gestão de legado	Complacência do servidor público/"sempre foi assim"
Colaboração entre órgãos e entidades	Recursos limitados	Recursos limitados	Resistência à inovação
		Hierarquias rígidas	Escrutínio potencial significativo quanto a 'falhas'
		Dificuldades nas aquisições públicas de produtos e serviços inovadores	

Fonte: Entrevistas, oficinas com servidores públicos e IPEA 2017

Fonte: OCDE(2019, p. 17)

As barreiras apresentadas pelo estudo da OCDE tratam de uma abordagem sistêmica da inovação no setor público, partindo das dificuldades apresentadas com relação aos determinantes da inovação para o sistema: clareza, paridade, adequação e normalidade. Ou seja, quais os fatores que influenciam negativamente cada um desses determinantes.

Com relação à clareza, as barreiras são de falta de entendimento sobre o que a inovação faz e o que ela traz de resultados concretos, as trocas de gestão características do setor, que descontinuam ideias e projetos anteriores e a falta de segurança jurídica que toda mudança traz.

Com relação à paridade, o quadro traz como barreiras a aversão ao risco, os recursos restritos, as restrições legais e a grande preocupação com a corrupção.

Relativamente à adequação, as barreiras envolvem a falta de interesse ou de preocupação dos servidores em inovação, a falta de autonomia e de capacitação e as hierarquias rígidas.

Por fim, as barreiras à normalidade na inovação são a falta de uma estrutura de reconhecimento de pessoas que inovam, as lacunas na troca de conhecimento entre as próprias instituições públicas e a resistência ao que é novo.

Já para Cavalcante et al. (2017) as barreiras possuem abordagens internas e externas à inovação na administração pública, conforme descrito no quadro abaixo:

Figura 3 – Barreiras externas e internas à inovação

Barreiras externas e internas à inovação

Externas	Internas
1. Relacionadas ao mercado (dificuldade em capturar rendas e lucros das inovações, risco de mercado, tamanho inadequado de pesquisa e desenvolvimento (P&D), foco no curto prazo, disponibilidade de financiamento).	1. Relacionadas às pessoas (percepções, falta de motivação, <i>deficit</i> de habilidades, existência de interesses e objetivos pessoais diferentes da organização, falta de comprometimento de dirigentes, falta de iniciativa, medo do desconhecido).
2. Relacionadas ao governo (políticas, leis, padrões, regulamentações).	2. Relacionadas à estrutura (fluxos de comunicação inadequados, sistemas de incentivo inadequados, obstruções por parte de outros departamentos, centralização do poder, falta de tempo, inércia cultural e jogos políticos internos, falha na busca por informação em fontes externas).
3. Outras (tecnologia; propriedade intelectual; relações societárias; relações com fornecedores, consumidores e redes interorganizacionais).	3. Relacionadas à estratégia (falta de conhecimento sobre estratégias e objetivos, aversão ao risco, falta de recursos e capacidades difíceis de serem imitadas pelos concorrentes, falta de recursos orçamentários).

Fonte: adaptado de Hadjimanolis (2003, p. 561).

Elaboração das autoras.

Fonte: Cavalcante et al. (2017, p. 146)

Em resumo, Cavalcante et al. (2017) destacam como principais barreiras à inovação no setor público: a rigidez das regulamentações, a falta de pessoal, a falta de recursos financeiros, a falta de coordenação e de interação entre áreas de uma organização, pouco tempo dedicado à inovação, falta de incentivos, aversão ao risco característica do setor público, a incerteza quanto aos resultados que a inovação pode trazer e a resistência dos usuários.

No contexto brasileiro, as barreiras apresentadas, tanto pela OCDE (2019), quanto por Cavalcante et al. (2017) são muito parecidas, apenas abordadas de forma diferente: a burocracia demasiada, a enorme regulação, a forte tendência ao controle e a resistências dos servidores são barreiras que precisam ser vencidas por meio de apoio estrutural, que combata o padrão no sistema público.

2.2.2. Impactos da Inovação no Serviço Público

Cavalcante et al. (2017, apud Mulgan e Albury, 2003, p. 36) conceituam inovações no setor público como “novas ideias que funcionam (ou seja, a novidade deve estar implementada), sendo inovações de sucesso entendidas como a criação e a implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega, os quais resultem em melhorias significativas em termos de eficiência, efetividade e qualidade”.

Na perspectiva desses autores, portanto, a inovação sempre traz sucesso ou resultados positivos.

Cavalcante et al. (2017 apud Rogers, 2003, p. 36) classificaram os impactos das inovações em três dimensões: desejáveis ou indesejáveis; diretas ou indiretas e antecipáveis ou não antecipáveis.

Os autores exemplificam como consequência desejável no uso de celulares a facilidade de comunicação, já como efeito indesejável o aumento de acidentes de trânsito quando motoristas estão fazendo uso de seus aparelhos. Como consequência direta os celulares universalizaram o acesso à comunicação, antes restrita, no entanto trouxeram como consequência indireta a mudança no mercado de telefones fixos. Já como consequência antecipável o exemplo é de que era previsto que os celulares seriam o meio de comunicação mais utilizado, como não antecipável tem-se a transformação de celulares em smartphones com acesso à internet (Cavalcante et al., 2017).

No setor público, são pouco evidentes estudos com foco nos efeitos das inovações. Segundo uma revisão de literatura sobre inovações no setor público, realizada por De Vries, Bekkers e Tummers trazida por Cavalcante et al., de 210 artigos encontrados, aproximadamente 40% não mencionam as consequências, os

impactos ou os efeitos das inovações no setor público (Cavalcante et al., 2017, apud De Vries, Bekkers e Tummers, 2016).

Cavalcante et al. (2017 apud Moore, Sparrow e Spelman, 1997) mencionam que a inovação no setor público deve afetar sensivelmente as operações ou as pessoas da organização. Cavalcante et al. (2017 apud Mulgan e Albury, 2003) citam a necessidade de as inovações implicarem melhorias significativas em termos de eficiência, efetividade e qualidade. Já Cavalcante et al. (2017 apud Mulgan, 2007) colocam em evidência que as inovações no setor público sejam úteis, destacando os impactos esperados pelo público.

3 ESTUDO DE CASO

3.1 O Sistema de Processo Administrativo Eletrônico do Estado do Rio Grande do Sul – Processo Administrativo e-Gov PROA

Segundo informações da PROCERGS (2021), O PROA é um sistema que permite a tramitação de processos administrativos por assuntos, sem um fluxo definido e com a sua tramitação integral em forma digital, através de atividades de cadastramento e movimentações efetuadas pelo próprio usuário. Seu objetivo é permitir a tramitação dos processos sem a necessidade de um sistema específico de negócio para isso. O usuário do PROA decide o que deve ser anexado ao processo e a quem se destina a atividade seguinte.

Ainda, segundo o Manual de utilização do PROA (PROCERGS, 2018), a aplicação agrega funcionalidades de controle de fluxo, gestão documental, suporte a melhorias de processo e integração de aplicações visando à implementação dos processos administrativos do Estado do Rio Grande do Sul de forma eletrônica, substituindo o paradigma de processos administrativos baseados em papel impresso.

Dentro das instituições estaduais, o PROA substituiu o SPI – Sistema de Protocolo Integrado do Estado que foi implantado no ano de 1985 e cujas funcionalidades são bastante limitadas, por apenas gerir processos físicos com poucas informações eletrônicas. São porque ainda está sendo utilizado este sistema para alguns expedientes abertos antes da implantação do PROA.

O SPI era, até meados de 2016, o sistema responsável pelo gerenciamento de todos os processos administrativos de tramitação entre órgãos do Estado do Rio Grande do Sul. No Badesul, instituição objeto deste estudo, o sistema era utilizado para tramitação dos processos de Fundos Estaduais entre a instituição e as Secretarias de Estado, tramitação de processos de consulta jurídica à Procuradoria Geral do Estado (PGE), de cedência de funcionários, de rateio de despesas com outras instituição públicas pelo uso de prédio de propriedade do Badesul e do Estado, de autorização para viagens nacionais e internacionais de colaboradores do Badesul, enfim, e de outros assuntos que precisassem tramitar junto aos demais órgãos de governo.

Somente dentro do Badesul, os SPIs geravam uma papelada imensa, pois além do expediente original, fazia-se cópia para manter em posse da instituição para realização de consultas enquanto a original não retornasse para arquivamento na instituição, após todo seu trâmite. As cópias eram necessárias, pois o sistema permitia saber apenas em que órgão do governo o processo encontrava-se, além de um resumo sobre o seu assunto e observações, nada mais.

Os protocolos destes processos eram físicos também, impressos e assinados por quem os recebia, com controle bastante deficitário com relação à efetiva chegada à pessoa a quem se destinava.

Com a chegada do novo sistema, os processos passaram a ser 100% (cem por cento) digitais, sem necessidade de cópias físicas, podendo ser consultados a qualquer tempo sobre seu conteúdo integral, com exceção dos processos privados (considerados sigilosos), aos quais somente o portador do processo possui acesso.

Segundo a PROCERGS (2021), dentre as funcionalidades do sistema estão a edição dos processos, pesquisa em todo conteúdo do documento, assinatura digital por meio de certificado ICP-Brasil, assinatura eletrônica por meio da senha do usuário na própria plataforma, carimbo nos documentos, marcadores das atividades, notificações de recebimento dos processos por e-mail, editor HTML para geração de documentos e detalhamento das atividades. Acrescenta-se ainda a edição de documentos que ficam em área de trabalho por várias pessoas, controle do período em que o processo fica em cada órgão e com cada pessoa, consulta ilimitada quando o processo pertence à organização de origem, e agora também geração de relatórios gerenciais no sistema, dentre outros.

O PROA não foi um avanço e uma inovação apenas no Badesul, mas nas mais de 75 organizações estaduais que o utilizam. Nele, segundo dados da PROCERGS, são abertos aproximadamente 90 mil processos por mês, totalizando, após 05 anos, mais de 3,5 milhões de processos ativos, 13,2 milhões de processos arquivados e 3,2 milhões eliminados.

Imagine-se quantos milhões de papéis deixaram de ser consumidos neste período e o quanto se avançou em termos de eficiência, de respostas mais rápidas aos usuários internos e externos ao serviço público estadual.

Com relação a um usuário dos órgãos públicos é possível acompanhar em tempo real o andamento e a anexação de documentos ao expediente. É possível

saber exatamente o momento em que determinada pessoa o recebeu, o que facilita o acompanhamento e a própria comunicação entre os órgãos.

Pensando nos consumidores externos, nos clientes do serviço público, na sociedade, um produtor rural que foi apoiado por recursos financeiros do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais – FEAPER, ele consegue hoje a informação em tempo real de como está a tramitação do seu processo, já que a consulta para o servidor público é rápida e fácil. No sistema SPI precisava-se localizar o processo dentro do sistema, telefonar para a instituição ou setor onde ele estivesse e procurá-lo fisicamente, além dos próprios documentos dentro dele precisarem ser procurados um a um, obviamente sem possibilidade de uma pesquisa rápida.

O Sistema PROA desenvolvido pela PROCERGS tem seu uso devidamente regulamentado no âmbito do Poder Executivo pelo Decreto Estadual nº 55.008, de 23 de janeiro de 2020, que alterou o Decreto nº 52.715, de 20 de novembro de 2015, estando disponível para o BADESUL para o trâmite de processos internos e externos por força de contrato vigente entre as duas instituições.

O Decreto Estadual nº 55.008, de 23 de janeiro de 2020, dispõe que o processo administrativo eletrônico na produção, no registro, na tramitação, na consulta, na transmissão e no arquivamento de documentos pela administração pública estadual, será admitido por intermédio do Sistema de Processo Administrativo Eletrônico – PROA e que ele é o único meio eletrônico de gestão e de trâmite de processos administrativos eletrônicos no Poder Executivo Estadual.

Dessa forma, seu uso como ferramenta de trâmite de processos está devidamente regulado para utilização pelo Badesul, estatal pertencente ao Poder Executivo, devendo ser observados os mesmos procedimentos cabíveis aos expedientes físicos, ressalvadas as peculiaridades afeitas ao processo virtual.

3.1.1. Gestão Documental no PROA

Segundo o Manual do PROA (PROCERGS, 2018), os processos administrativos cadastrados no PROA seguem o padrão de classificação documental definido pelo Arquivo Público Estadual – APERS, obedecendo a padrões e normas do

SIARQ/RS (Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul), que é vinculado à Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão – SPGG.

No sistema existem os grupos, que são uma série de pessoas responsáveis por determinadas atividades do processo, divididos entre grupos organizacionais (estrutura do órgão, seus setores) e grupos institucionais, que independem da lotação dentro do órgão, por exemplo grupo de gerentes, grupo de determinado comitê.

O número do processo é composto por 14 dígitos (99-9999-9999999-9), onde: 99 é ano, 9999 a unidade orçamentária ou órgão da administração estadual, 9999999 o número sequencial do processo e 9 o dígito verificador.

No sistema é possível a definição de qual setor será porta de entrada de processos, se isso será centralizado em um protocolo, por exemplo, ou entre diversas unidades. Já o portador é o grupo que recebeu a última distribuição de uma atividade dentro de um processo.

Importante destacar que os processos, quando abertos, possuem a possibilidade de definição de grau de privacidade, que se refere à visualização liberada quando da pesquisa pelo processo administrativo. Os processos podem ser públicos, podendo ser visualizados por todos os grupos que efetuaram atividades no processo administrativo e também pelo grupo que lhe deu origem; privados, que podem ser visualizados apenas pelo grupo que lhe deu origem ou por quem está com o processo. Nesse último caso, os grupos por onde o processo tramitou, mas já não são mais portadores e também não são a sua origem, conseguem visualizar os dados gerais do expediente, mas não podem visualizar os documentos que estão anexados. Por fim, os processos têm a possibilidade de grau de privacidade aberto, que possibilitam a qualquer pessoa no âmbito do Estado acessar os dados e os documentos.

Ao longo do tempo, a ferramenta passou a possibilitar a consulta pública dos processos no site do PROA. É possível consultar os dados do processo e também visualizar documentos (neste último caso necessário informar chave de acesso e CRC).

Conforme Melo e Flores (2016) administrar nada mais é que uma tomada racional de decisões com vistas à eficiência. Na administração pública, especialmente, os processos administrativos é que auxiliam na tomada de decisões de forma coletiva.

Ainda segundo os autores, esses processos possuem documentos que tramitam por diversos entes administrativos ou órgãos que poderão tomar decisões a partir deles. Essas atividades de transferência de documentos autuados são possíveis devido à existência dos processos administrativos (Melo e Flores, 2016).

Para os autores Melo e Flores (2016, p. 935), “neste sentido, entende-se que processo administrativo é a forma pela qual a Administração Pública registra seus atos administrativos, sejam eles controladores, reguladores, informacionais ou tomadas de decisão”.

Pode-se afirmar que processo administrativo é um conjunto de atividades que incluem, transformam e decidem assuntos referentes aos produtos ou serviços públicos de forma a atender às necessidades da sociedade, em última instância.

O estudo dos autores sobre a gestão documental no PROA apresenta dados históricos acerca da autuação de processos administrativos no Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, sendo que somente no ano de 1981, por meio do Decreto Estadual 30.471, que foi instituída a racionalização dos protocolos na Administração Estadual, padronizando processos. Em 1987 foi criada, por meio do Decreto 32.494, a Comissão Central de Protocolos. É neste momento, segundo os autores, que se inicia a preocupação com a gestão documental no Estado (Melo e Flores, 2016).

Ainda, somente no ano de 1991, por meio da Lei 8.159, de 08 de janeiro de 1991 (que dispôs sobre a política nacional de arquivos públicos e privados), conceituou-se a gestão documental como sendo “o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento” (BRASIL, 1991).

Segundo os autores, antes da criação da Comissão Central de Protocolos não havia uma preocupação oficial com os documentos e a sua gestão no âmbito do poder executivo (Melo e Flores, 2016).

O trabalho da Comissão foi fundamental para normatizar os procedimentos referentes à gestão dos processos administrativos, assim como estudar modificações e adaptações no Sistema de Protocolo Integrado – SPI, sistema que foi substituído pelo PROA, aqui estudado.

Atualmente, o Decreto 43.803/2005 é o que regulamenta as atividades de protocolo de expedientes administrativo na Administração Estadual. Segundo Melo e

Flores (2016), ele é o principal instrumento que regulariza as atividades de protocolo, estabelecendo regras de prazos, procedimentos das unidades administrativas e conceituações, como, por exemplo, o artigo 4º: “Considera-se autuação, para fins deste Decreto, o ato de reunir documentos em expediente administrativo” (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Após isso, conforme já mencionado anteriormente nestas referências, o Sistema PROA teve seu uso regulamentado pelo Decreto Estadual, nº 55.008/2020, que alterou o Decreto nº 52.715, de 20 de novembro de 2015, sendo esse, hoje, o único sistema que pode ser utilizado para tramitação de processos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.

Segundo Melo e Flores,(2016), a gestão documental começou a ser implementada no PROA em junho de 2015, quando o Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS, ingressou no Comitê Gestor do PROA, trabalhando tanto para a atualização do Decreto 52.715, quanto para a incorporação de diretrizes do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ no sistema.

É de suma importância a aplicação de políticas arquivísticas no âmbito das políticas que tratam dos documentos. Ainda a gestão de documentos digitais é mais complexa e exige a elaboração e definição de procedimentos para os sistemas informatizados de gestão dos documentos (Melo e Flores, 2016).

Segundo os autores Melo e Flores (2016), a partir da entrada do SIARQ no comitê gestor do PROA, foi inserido no texto do decreto o conceito de gestão documental, como sendo “o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, registro, classificação, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos, visando sua eliminação ou guarda permanente” (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A produção de documentos digitais levou à criação de sistemas informatizados de gerenciamento de documentos. Entretanto, para se assegurar que documentos arquivísticos digitais sejam confiáveis e autênticos e possam ser preservados com essas características, é fundamental que os sistemas acima referidos incorporem os conceitos arquivísticos e suas implicações no gerenciamento dos documentos digitais (e-ARQ BRASIL, 2011, p. 10).

Conforme os autores Melo e Flores (2016), o Sistema de Processo Administrativo Eletrônico PROA, software desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul - PROCEGS, não teve a sua estrutura inicial pensada junto à profissionais da área arquivística. Então, para que fossem cumpridos os objetivos de classificação, os representantes do SIARQ/RS precisaram adaptar-se à realidade que já existia no sistema de forma a adequar as estruturas classificatórias do sistema PROA (Assuntos, Tipo de Assunto e Subtipo de Assunto). Ficou estabelecido que o Tipo de Assunto do PROA seria a unidade de arquivamento dentro do PROA, onde ficaria a temporalidade do documento.

A classificação documental foi sendo feita conforme chegavam as solicitações de criação de Assunto no sistema e por meio de criação de planilha para mapeamento dos expedientes que cada órgão do Estado utilizava. A partir dessa planilha seria possível classificar os expedientes e atribuir os Assuntos.

Figura 4 – Tela gestão documental processo PROA

A imagem mostra a interface de usuário do sistema PROA para a criação de um novo processo. O formulário é dividido em seções:

- Dados Gerais:** Campos para Assunto, Tipo, Subtipo, Grupo de Origem, Data de Abertura (18/10/2021) e Grau de Privacidade (Aberto, Público, Privado).
- Requerente:** Campos para Nome, CPF e CNPJ.
- Representante:** Campos para Nome e CPF.
- Palavra Chave:** Campo para inserir a palavra-chave.

Botões de ação: Cancelar, Salvar e inserir documentos, Distribuir.

Fonte: Processo Administrativo Eletrônico do Estado RS e-Gov (2021)

Conforme demonstra a imagem acima, a classificação documental é o primeiro passo para possibilitar a abertura de um processo administrativo eletrônico no PROA. Ao escolher os três níveis de assunto, o usuário está classificando os documentos antes mesmo de preencher os demais campos e gerar, efetivamente, o processo. O sistema não permite a abertura de um expediente sem que a classificação seja feita. Este é um ganho fundamental para implantação de uma gestão documental completa e a efetivação, quem

sabe, de um SIGAD (Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos) (MELO E FLORES, 2016, P. 943).

Por fim, para os autores, o sistema PROA nunca será finalizado, pois a tecnologia está em constante desenvolvimento. Nesse sentido, o papel do SIARQ/RS é estar sempre atento às melhorias relacionadas à gestão documental em implantação no sistema. Para os autores, como o sistema não foi pensando inicialmente junto com a questão de gestão documental, serão necessárias melhorias para que a gestão documental ocorra por completo no sistema PROA (Melo e Flores, 2016).

Existem melhorias ainda a serem implementadas no curto e no médio prazos com relação a essa gestão, como a eliminação de documentos de acordo com a Tabela de Temporalidade de Documentos, a possibilidade de reclassificação de processos, permitindo que processos que iniciaram com um tipo de assunto possam ser atualizados ao mudarem durante a sua tramitação, permitindo a correta classificação e temporalidade dos documentos. Outra melhoria levantada pelos autores é a de que na abertura dos processos no PROA seja possível informar a existência de documentos físicos no processo (Melo e Flores, 2016).

Os autores entendem como um ganho imensurável para o Estado a gestão e a preservação documental, importantes inclusive para a memória e história administrativa do Estado. Em um futuro próximo, para os autores, o PROA poderá ser um SIGAD – Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (Melo e Flores, 2016).

3.2 O Badesul Desenvolvimento S/A – Agência De Fomento RS

O Badesul Desenvolvimento S/A – Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Sul é sociedade de economia mista da área financeira que busca promover o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul, oferecendo financiamentos de longo prazo para projetos do setor público, de empresas privadas, de produtores rurais e de aporte de recursos em empresas inovadoras por meios de fundos de investimento e, mais recentemente, em plataformas de *crowdfunding*¹. O

¹*Crowdfunding* é o financiamento de uma iniciativa a partir da colaboração de um grupo (pode ser pequeno ou muito grande) de pessoas que investem recursos financeiros nela. (...) O termo *crowdfunding* foi criado recentemente, em 2006, e, apesar de poder representar esse conceito mais amplo, é muito mais utilizado quando

Badesul também atua na gestão de algumas fases dos fundos estaduais como o FEAPER – Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais, o FUNTERRA – Fundo de Terras do Estado do Rio Grande do Sul, o PROCRED – Programa de Crédito Educativo, o FUNDOPEM – Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul, o FUNAFIR – Fundo de Apoio Financeiro e de Recuperação dos Hospitais e o FOMENTAR – Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul (BADESUL, 2020).

O Badesul é altamente regulado e controlado pelo Banco Central do Brasil, pelo Tribunal de Contas do Estado e por seus órgãos repassadores, como BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), CEF (Caixa Econômica Federal), FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) e Ministério do Turismo, motivo pelo qual possui uma atuação pautada nas áreas de governança e *compliance*.

Até meados de 2016, o Badesul atuou baseado em papéis físicos, com softwares auxiliando a condução das atividades, mas com poucas inovações nos seus processos. A partir desse ano, foi iniciado o uso da ferramenta de processo eletrônico do estado (PROA), desenvolvida e gerida pela Companhia de Processamento de Dados – PROCERGS. A partir de então, todos os expedientes administrativos com tramitação externa passaram, de pastas e andamentos físicos (via sistema de protocolo integrado – SPI), para a versão totalmente digital.

Assim como a maioria das empresas, órgãos públicos e sociedade, o Badesul, em meados de 2020, precisou adaptar-se à necessidade de isolamento social e iniciou o processo de trabalho remoto ou teletrabalho. Nesse sentido, sem a circulação de papéis físicos, os documentos dos processos internos de concessão de crédito, bem como os de compras, contratos e licitações precisaram ser adaptados da forma física para o formato digital.

Há pastas físicas dentro da instituição com documentos de processos administrativos internos com mais de 500 folhas, que poderão ser transferidas gradativamente para a plataforma, facilitando seu acesso, andamento e também reduzindo as impressões de papel.

falamos sobre projetos/empresas financiados de forma coletiva (várias pessoas contribuindo) por meio de uma plataforma online. (REEBERG, Diego, SEBRAE, 2020)

Nesse sentido, passou a se estudar no Badesul a implementação e institucionalização do sistema de processo eletrônico – PROA para abertura e tramitação de processos internos das áreas-meio, bem como nos processos referentes às áreas finalísticas, que tratam das operações em si.

As áreas fizeram então treinamento sobre o sistema e iniciaram projetos piloto para sua utilização.

Aqueles documentos assinados cuja conservação em papel se fizer imprescindível poderão ser armazenados em pasta física, com remissão ao respectivo número de PROA, mas serão poucos, bem menos numerosos que os impressos hoje.

O uso da ferramenta para os processos internos tende a apresentar transtornos em suas fases iniciais, mas poderá trazer enorme economia e eficiência aos processos operacionais e de gestão ao Badesul em curto e longo prazos, em agenda convergente com o compromisso socioambiental e de digitalidade da agência.

3.2.1. Processos Administrativos Internos – O Sistema PROTHEUS

O sistema Protheus foi o utilizado para abertura de processos internos desde o ano de 2006 no Badesul. Por meio dele, os processos possuem abertura centralizada na área que hoje é a Secretaria-Geral, responsável pelo protocolo e arquivo.

O acesso à ferramenta de cadastro de processos dentro do sistema é exclusivo da Seger e só pode ser acessada pela rede interna do Badesul.

É realizada uma solicitação de abertura de processo com folha de abertura e documentos para instrução em formato físico, conforme figura abaixo.

Figura 5 – Solicitação de abertura de processo sistema Protheus

		SOLICITAÇÃO DE ABERTURA DE PROCESSO	
Para: Protocolo e Arquivo			
De:		Data:	
Interessados:			

A (ÁREA) solicita a autuação dos documentos anexos sob a ementa _____.

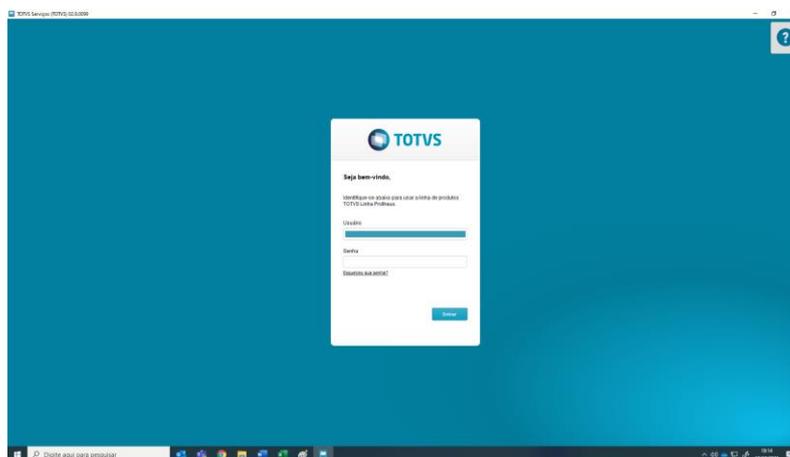
Após, encaminhar o processo para (ÁREA).

Nome,
| Cargo.

Badesul (2021)

Após o recebimento do documento físico a Secretaria-Geral inicia o sistema Protheus pela tela de login abaixo.

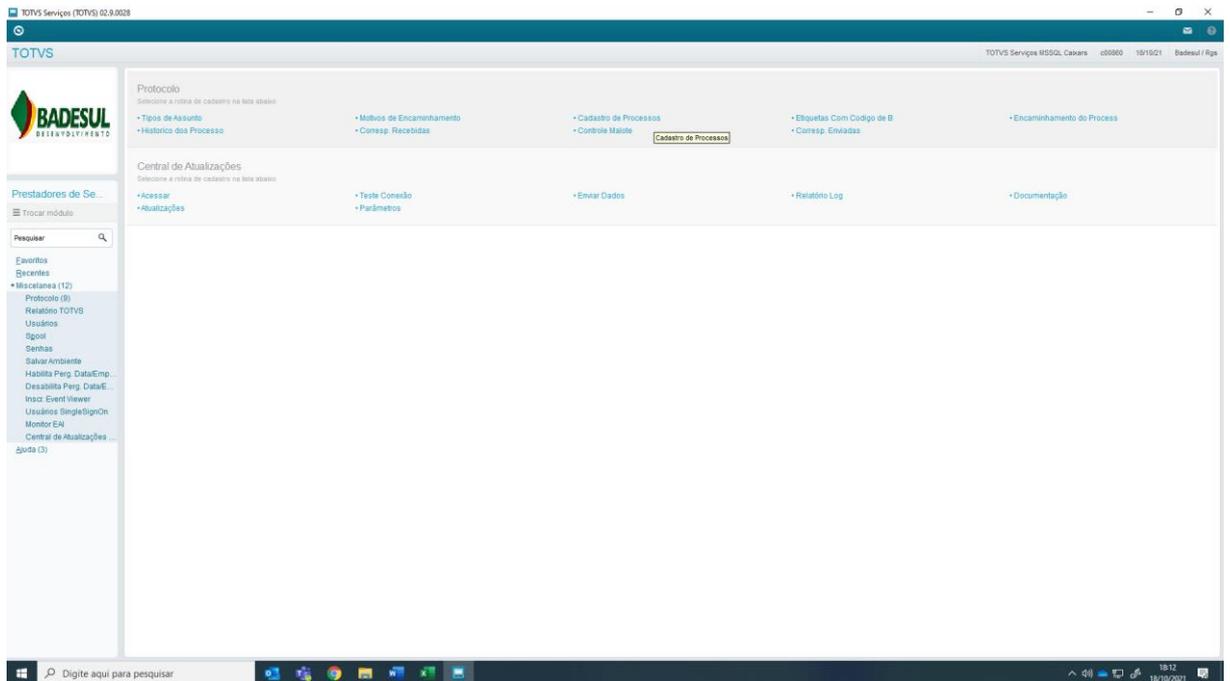
Figura 6 – Tela de acesso ao sistema Protheus



Fonte: Badesul (2021)

Na opção de prestadores de serviços, é possível acessar o cadastro de processos.

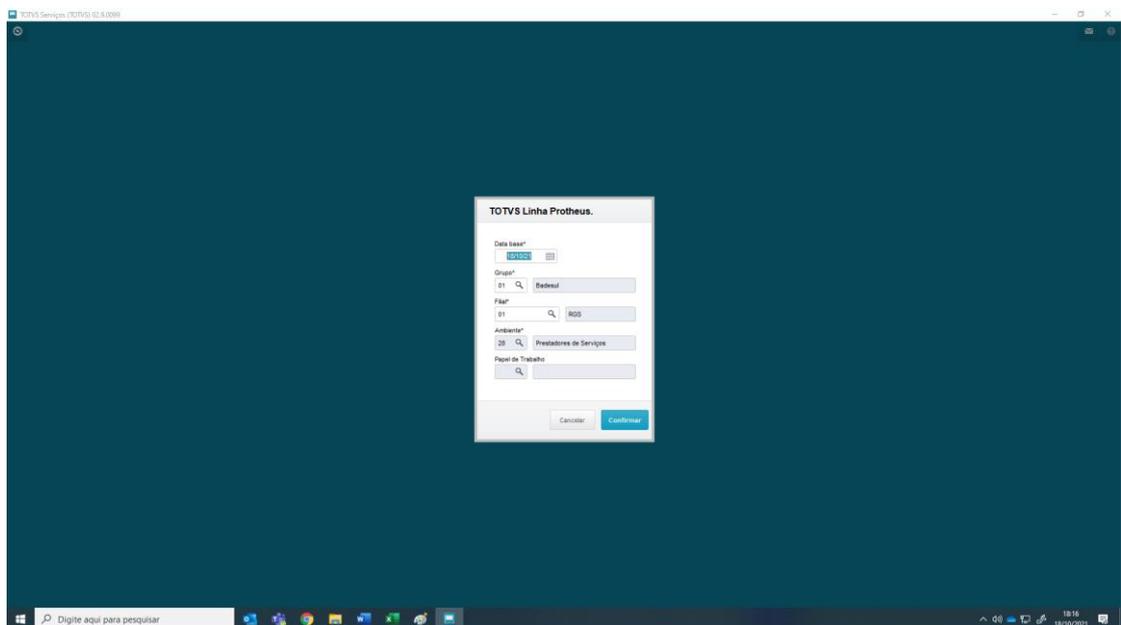
Figura 7 – Lista de funcionalidades sistema Protheus



Fonte: Badesul (2021)

Informa-se então a data-base de abertura. Importante destacar essa tela, pois ela permite que o processo administrativo seja aberto com data anterior.

Figura 8 – Seleção de abertura de processo sistema Protheus



Fonte: Badesul (2021)

Para abertura do processo, são informadas a Ementa, conforme solicitação da área, assunto e solicitante pessoa física apenas.

Figura 9 – Tela de abertura de processos sistema Protheus

Fonte: Badesul (2021)

Depois são informados os dados de encaminhamento do processo (para onde ele vai após o cadastro no sistema), novamente é inserida a matrícula de um colaborador destinatário e o motivo do envio.

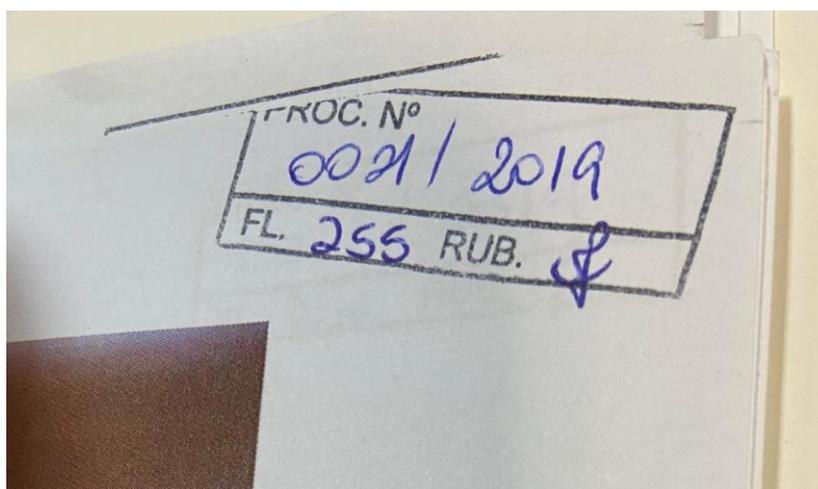
Figura 10 – Tela de encaminhamento de processos sistema Protheus

Fonte: Badesul (2021)

Essas são as únicas informações que ficam gravadas no sistema e que aparecem nas pesquisas: a ementa do processo, o seu assunto e a pessoa para quem ele foi encaminhado no momento da abertura.

Após a inserção dos dados no sistema, cada folha do processo é carimbada e numerada manualmente, permitindo que folhas sejam retiradas, substituídas e extraviadas.

Figura 11 – Carimbo manual em folhas de processos sistema Protheus



Fonte: Badesul (2021)

O primeiro protocolo de encaminhamento é gerado pelo sistema, impresso e assinado em via física, que fica arquivada na Secretaria-Geral do Badesul.

Figura 12 – Guia de encaminhamento de processos sistema Protheus

GUIA DE ENCAMINHAMENTO DO PROCESSO		
BADESUL DESENVOLVIMENTO S.A. - AGÊNCIA DE FOMENTO/RS	DATA:	

Hora: 15:45:15		
De: SECRETARIA GERAL -		
Para:	-----	
Processo:		
Ementa:		
Motivo: PROVIDENCIAS		
Observação: Volume II		

Recebimento:		
Data:	Rubrica:	Nome Legível:

Fonte: Badesul (2021)

Os demais protocolos de andamento são feitos em cadernos de protocolo físico de cada área e a procura nesses cadernos é a única forma de saber, ao longo do tempo, onde o processo físico está, em qual área da instituição.

Figura 13 – Modelo de protocolo físico

The image shows two pages of a physical protocol notebook. The pages are numbered '054' in the top right corner. Each page contains a form with the following fields:

- Destinatário: _____ nº _____
- End. _____
- Sala/and./apto: _____
- Bairro: _____
- DISCRIMINAÇÃO _____

Below these fields, there is a section for the receipt, labeled 'RECEBIDO EM' (twice). This section includes:

- _____/_____/_____
- NOME LEGÍVEL _____
- RG _____
- ASSINATURA OU CARIMBO _____

Fonte: Badesul (2021)

O sistema permite alterar o status do processo administrativo quando ele é enviado para arquivamento (verde significa aberto e preto arquivado).

Quando é solicitado o arquivamento, o processo físico fica guardado junto à Secretaria-Geral e pode ser consultado, emprestado para as áreas. O controle de empréstimos também é feito em protocolo físico.

O controle de processos físicos é bastante deficiente, pois muitas vezes o processo não está com a pessoa que assinou o último protocolo físico em caderno, às vezes a pessoa inclusive já se desligou da instituição.

Nas áreas também não há um controle ordenado de guarda das pastas de processos, ficando eles muitas vezes em cima das mesas dos colaboradores.

No ano de 2019 foram abertos 172 processos internos pelo sistema Protheus, no ano de 2020, 69, e no ano de 2021, até outubro, apenas 31 processos.

Tabela 1 – Redução no nº de processos internos abertos pelo Sistema Protheus

Ano	Número	Variação com relação ao ano anterior
2019	172	
2020	69	(60%)
2021	31	(55%)

Fonte: Badesul (2021)

A redução do ano de 2019 para o ano de 2020 deu-se, principalmente, em virtude da necessidade de realização de trabalho remoto devido à pandemia do coronavírus (Covid-19), quando se passou a trabalhar com a abertura de processos de forma eletrônica.

Conforme informado acima, para realização da pesquisa por processos, o sistema permite que sejam utilizadas algumas palavras-chave. A pesquisa também permite verificar se o processo está arquivado, podendo ser procurado no arquivo físico da Secretaria-Geral.

Figura 14 – Possibilidades de pesquisa sistema Protheus

Fonte: Badesul (2021)

Conforme pode-se perceber, além da demasiada burocracia que envolve a abertura dos processos de forma centralizada pela Seger no sistema Protheus, com criação de pasta física e numeração manual, os controles relativamente às páginas, à integridade dos processos e também à pesquisa por eles são deficientes.

A ferramenta de cadastro de processos do sistema Protheus também não possui classificação documental, os assuntos foram sendo criados conforme a necessidade da instituição. Portanto, não se consegue ter um controle de temporalidade dos processos.

Por fim, importante mencionar que o sistema Protheus é utilizado apenas para processos administrativos internos que envolvem as áreas-meio. Os processos referentes às áreas-fim não utilizam este sistema. A área de fundos utiliza o SPI – Sistema de Protocolo Integrado e o PROA. Já a área operacional trabalha com pastas físicas e informações em diversos sistemas da instituição.

3.2.2. Processos Administrativos Internos – o Sistema PROA

A partir do ano de 2016 foi iniciado o uso da ferramenta de processo eletrônico do Estado (PROA), desenvolvida e gerida pela Companhia de Processamento de Dados – PROCERGS. A partir de então, todos os expedientes administrativos com tramitação externa passaram, de pastas e andamentos físicos (via sistema de protocolo integrado – SPI), para a versão totalmente digital.

Após esse período inicial de utilização, passaram a ser levantadas as ideias para utilização do sistema de processo eletrônico para processos administrativos de tramitação interna.

Não se chegou a um consenso sobre a utilização dele em substituição às pastas físicas, por receio das áreas de iniciar uma proposta nova de trabalho.

Contudo, no ano de 2020 sobreveio a pandemia do coronavírus e a maioria dos colaboradores passou a trabalhar de forma 100% remota, o que tornou inviável a utilização de pastas físicas de processos. Nesse momento passou a se estudar com maior afinco no Badesul a implementação e institucionalização do sistema de processo eletrônico – PROA para abertura e tramitação de processos internos das áreas-meio e também para a área-fim.

Algumas áreas fizeram então rápido treinamento sobre o sistema com a Secretaria-Geral e iniciaram projetos para sua utilização.

Por meio do sistema PROA, os processos são abertos de forma descentralizada, por cada área responsável pelo assunto (por exemplo, processos de compras são abertos pelo núcleo de licitações; processos que envolvem pessoas são abertos pela gestão de pessoas; processos de patrocínio pela área de marketing etc.).

Figura 15 – Tela de acesso ao sistema PROA



Fonte: Badesul (2021)

O acesso à ferramenta para inclusão e pesquisa de processos dentro do sistema é de todos os colaboradores e o sistema pode ser acessado de qualquer lugar por meio da internet.

Figura 16 – Tela inicial sistema PROA

Nº do Processo	Assunto	Atividade	Data de Recebimento	Órgão/Grupo de origem atividade	Órgão/Grupo Portador
			18/10/2021 há 4 horas	BADESUL AGRONEGÓCIOS	BADESUL GABINETE
	teste		24/09/2021 há 24 dias	BADESUL ADM	BADESUL GABINETE
	teste		24/09/2021 há 24 dias	BADESUL ADM	BADESUL GABINETE
	teste		24/09/2021 há 24 dias	BADESUL ADM	BADESUL GABINETE
			23/09/2021 há 25 dias	SEDEC DIREH	BADESUL PROTOCOLO
	rsos		21/09/2021 há 27 dias	BADESUL JURIDICO	BADESUL GABINETE
	o		01/09/2021 há 47 dias	SEFAP CAGE/GAB	BADESUL PROTOCOLO
			25/08/2021 há 54 dias	BADESUL PROTOCOLO	BADESUL GABINETE
	rsos		23/08/2021 há 56 dias	BADESUL JURIDICO	BADESUL GABINETE
			09/08/2021 há 70 dias	SEDEC GAB SEDEC	BADESUL PROTOCOLO
			20/07/2021 há 82 dias	SEDEC GAB SEDEC	BADESUL PROTOCOLO
			20/07/2021 há 82 dias	SEDEC GAB SEDEC	BADESUL PROTOCOLO

Fonte: Badesul (2021)

Não há necessidade de solicitação de abertura de processo, a área responsável, identificando que precisa ser aberto um expediente, faz a sua abertura com a inclusão dos documentos necessários.

A área escolhe o assunto, o tipo e o subtipo de assunto e pode solicitar o cadastro de assuntos diferentes para a Secretaria-Geral ou para a Superintendência de Tecnologia da Informação.

Para abertura do processo, também são informados a área demandante, o responsável pela abertura, o grau de privacidade, palavras-chave e título.

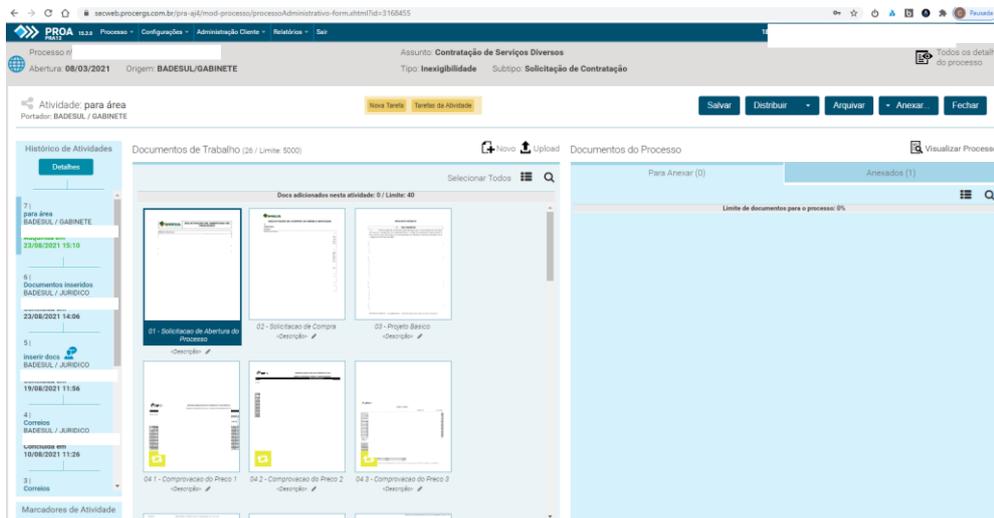
Figura 17 – Tela para abertura de processos sistema PROA

Fonte: Badesul (2021)

A data de abertura é a data real e a numeração sequencial do órgão.

A partir da página inicial de abertura do processo, o colaborador pode inserir documentos natos digitais ou digitalizados no sistema. Cada documento anexado recebe um título e uma descrição, que podem ser utilizados na pesquisa por documentos dentro do processo. Na inserção, os documentos ficam na chamada área de trabalho, onde é permitida a sua exclusão, edição, ciência, assinatura e anexação ao processo.

Figura 18 – Visualização do processo eletrônico sistema PROA

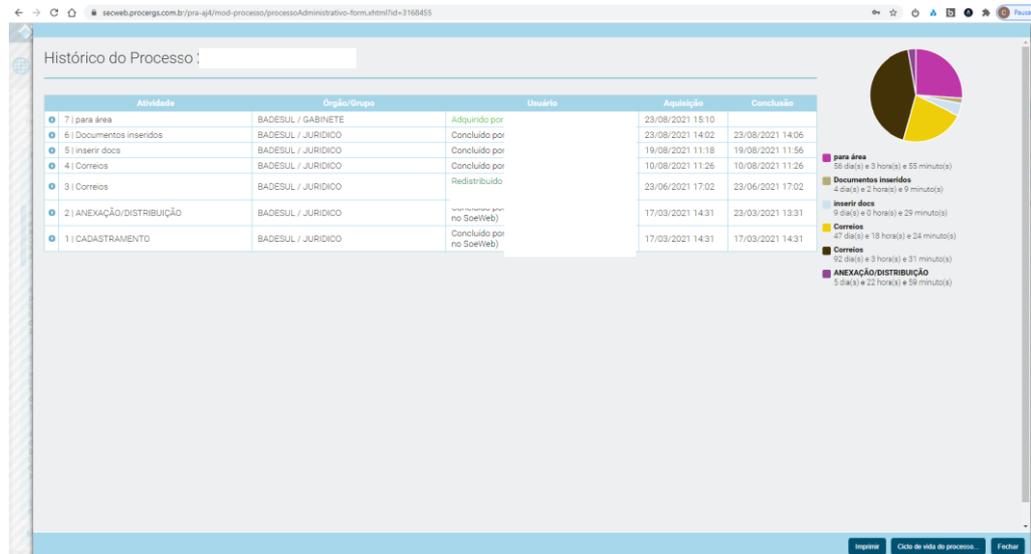


Fonte: Badesul (2021)

Após anexar documentos ao processo e distribuí-lo para outra pessoa ou área, não é possível excluir o documento sem deixar isso registrado ou editá-lo de qualquer forma. Se precisar substituir, excluir, cancelar documentos, o detentor do processo precisará tarjar a página a ser mexida. De forma que tudo fica registrado no sistema e a numeração de todos os documentos é automática e sequencial.

O processo possui uma linha do tempo, com nome, data, horário e atividade de cada pessoa ou área que recebeu o processo, permitindo saber onde o processo está, há quanto tempo, entre outras informações.

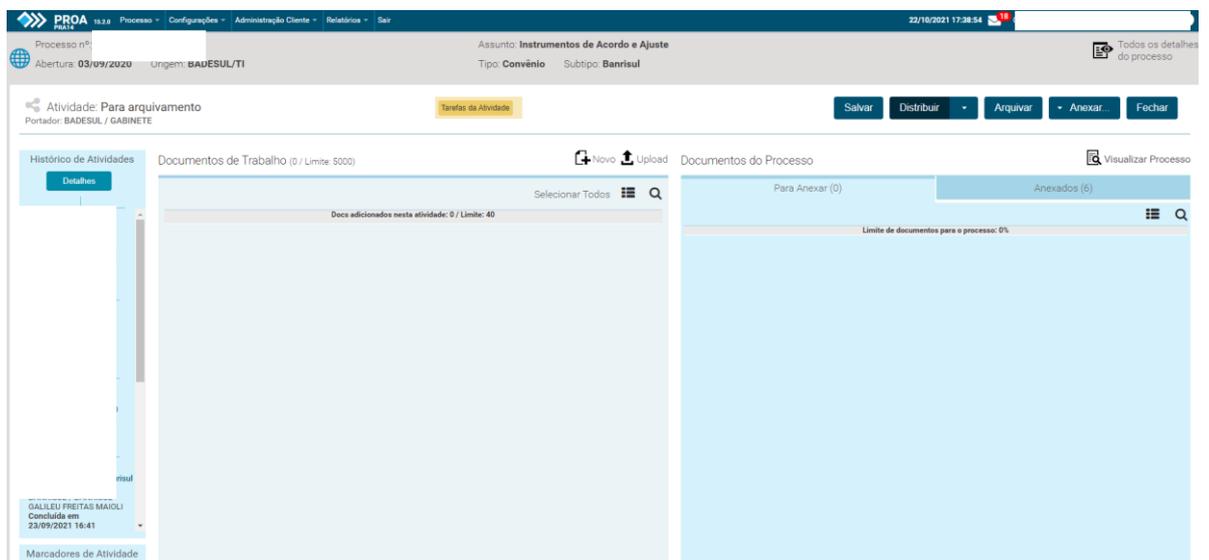
Figura 19 – Histórico do processo eletrônico sistema PROA



Fonte: Badesul (2021)

O encaminhamento para tramitação por outros locais se dá por meio da distribuição do processo. No momento que ele é distribuído, os documentos anexados não podem mais ser mexidos sem que isso fique registrado, já os documentos que ficam em área de trabalho, ainda não anexados, podem sofrer alterações. Cada andamento fica registrado no sistema.

Figura 20 – Como encaminhar (distribuir) um processo no sistema PROA



Fonte: Badesul (2021)

Figura 21 – Tela de encaminhamento (distribuição) de processo sistema PROA

Fonte: Badesul (2021)

A pessoa ou área (grupo dentro do sistema) que recebe o processo, recebe um e-mail de notificação da distribuição.

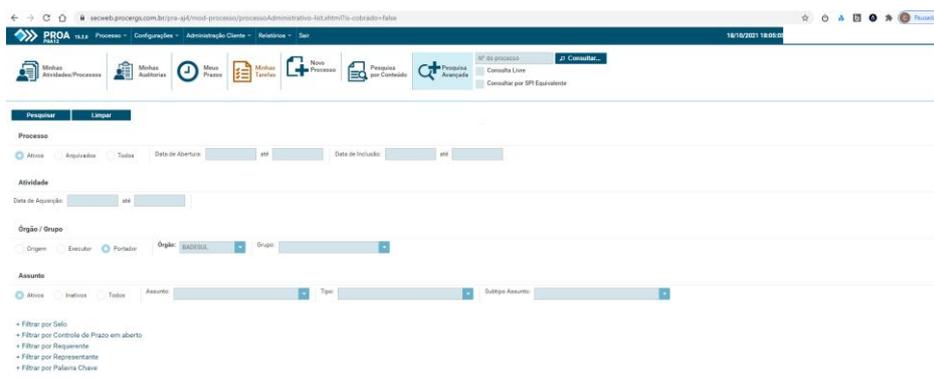
O controle de numeração e assuntos é feito por cada área de forma descentralizada e pela Secretaria-Geral para controle geral. O arquivamento também pode ser feito pelas áreas, de forma descentralizada. Ao arquivar ou desarquivar um processo, é necessário que se explique o motivo, que ficará, também, registrado.

O controle de processos eletrônicos é um dos seus principais pontos fortes, pois permite além de auditoria de dados e documentos fidedignos, da data em que ocorreram e de qualquer alteração, a pesquisa rápida e pronta localização do expediente.

A auditoria, no caso do Badesul, é demasiadamente importante, tendo em vista o controle e fiscalização exercidos por diversos órgãos na instituição. A utilização de um sistema eletrônico aumenta o Compliance e a responsividade junto a órgãos reguladores e fiscalizadores.

A pesquisa por processo pode ser feita de forma rápida com o número dele ou por meio de critérios na pesquisa avançada (dados inseridos na abertura). A pesquisa por documentos dentro de um processo também pode ser feita de forma rápida, utilizando a ferramenta dentro do sistema, desde que os assuntos e descrições sejam inseridos.

Figura 22 – Tela de pesquisa por processo sistema PROA



Fonte: Badesul (2021)

No ano de 2019 foram abertos 411 processos eletrônicos pelo sistema PROA, apenas alguns deles referente a processos internos e prestação de serviços da área operacional, os demais de tramitação externa com outros órgãos de Governo, no ano de 2020, 544, e no ano de 2021, até outubro, 305 processos.

A partir do ano de 2019 foram abertos no sistema de processo eletrônico alguns expedientes das áreas-fim, como as prestações de serviços para clientes, a partir de 2020 iniciaram a abertura de processos para algumas áreas-meio pelo PROA. Em 2020 também foram realizados testes para utilização do sistema no arquivamento e tramitação das pastas de clientes e projetos referentes à atividade-fim da instituição, de concessão de crédito.

O sistema PROA melhorou muito a tramitação de processos internos na instituição, facilitou a pesquisa por processos e documentos e a sua auditoria, além de reduzir drasticamente o consumo de papel na instituição (para se ter uma ideia, há processos com mais de 300 páginas, que deixaram de ser impressos).

A classificação documental é realizada na primeira página de abertura dos processos, de acordo com o levantamento da área demandante.

A tabela de temporalidade ainda está incipiente, mas já está sendo trabalhada na instituição. Com isso, a classificação documental do PROA tende a ajudar muito na fase de arquivamento e descarte de processos.

Além de todas as funcionalidades já mencionadas, o PROA permite a assinatura digital de documentos, por meio de certificado ICP-Brasil, e também a assinatura eletrônica, pela senha de acesso cadastrada de cada usuário. Ele também

permite o compartilhamento de atividades entre diversas áreas e a coleta de assinaturas digitais de pessoas e empresas de fora do Governo.

Neste ano de 2021, o Badesul publicou resolução interna normatizando a utilização deste sistema para instruir as áreas que quiserem utilizá-lo, sem, no entanto, torná-lo obrigatório no uso interno. Com ela foram publicados procedimentos operacionais padrão (POP) para as atividades que já vêm sendo feitas nele. Também se centralizou as questões referentes ao sistema em grupo formado pela Secretaria-Geral e pela Superintendência de Tecnologia da Informação, que prestam auxílio às áreas e levam demandas à Procergs.

A Resolução interna regulamenta o uso do PROA para tramitação de processos e documentos eletrônicos do BADESUL, organizar, no Procedimento Operacional Padrão do PROA – chamado POP PROA, a definição de normas, rotinas e procedimentos de instrução do processo eletrônico, cria o Grp PROA como instância responsável pela gestão do PROA no Badesul, sendo composto por Secretaria-Geral e Superintendência de Tecnologia da Informação. A norma visa permitir que processos que tramitam em papel possam migrar, na medida do possível, para o PROA, desde que haja o devido registro (nos autos do processo físico) para rastreamento das partes em meio físico e digital.

A utilização do PROA no Badesul atende ao Programa de Sustentabilidade, com as diretrizes Reciclar, Reutilizar e Reduzir, sendo que deste projeto surgiu a necessidade de reduzir o consumo de papel. De outro projeto, o Badesul do Futuro, vem a necessidade de tornar o Badesul mais digital. Dessa forma, torna-se indispensável o uso de ferramentas que suportem a digitalização, reduzindo o consumo de papel. Neste contexto, o Badesul orienta a utilização do PROA como a ferramenta para tramitação processos administrativos internos.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A revisão da literatura foi o ponto inicial para a realização deste estudo, a partir dela percebeu-se que a temática da inovação não envolve apenas empresas, produtos ou serviços novos, tampouco que se baseia apenas em tecnologia da informação e transformação digital. A inovação pode ser vista dentro do contexto de cada local, quando produtos, serviços, métodos organizacionais são melhorados, incrementados, quando rompem com a ideia do passado. A partir disso, também se estudou os impactos e a relevância da inovação no serviço público e de como a utilização de um sistema eletrônico de gestão documental e de processos pode ser importante neste contexto.

Partindo deste pressuposto, a pesquisa aqui apresentada desenvolve uma análise e uma reflexão em torno do impacto institucional trazido pela implementação do sistema PROA para os processos internos do BADESUL no que diz respeito a suas vantagens, desvantagens e pontos de melhoria.

Para Roesch (2010, p.122), na pesquisa científica a escolha do método depende de uma postura filosófica sobre as possibilidades de investigar a realidade. Há duas tradições na ciência: o positivismo e a fenomenologia.

Este estudo é fenomenológico, pois, partindo de seus objetivos, visa apreciar as percepções e significados que as pessoas atribuem a sua experiência de utilização do sistema de processo eletrônico no Badesul. Ainda, por possuir um caráter exploratório da utilização do PROA no Badesul, ela pode ser definida como qualitativa.

Neste sentido, optou-se pelo estudo de casos como técnica de investigação. A escolha do método justifica-se por ser o mais adequado para compreender as percepções dos principais usuários do sistema dentro da instituição.

Para Roesch (2010) o estudo de caso pode ser utilizado das seguintes maneiras:

- a) Modo exploratório, visando levantar questões e hipóteses para futuros estudos por meio de dados qualitativos;
- b) Modo descritivo, buscando associações entre variáveis, normalmente com evidências de caráter quantitativo;

- c) Modo explanatório, que pode consistir em uma explicação precisa dos fatos do caso, a consideração de explicações alternativas destes fatos ou uma conclusão baseada naquela explicação que parece ser a mais congruente com os fatos.

Este trabalho, como se pode observar em seus objetivos, possui um caráter exploratório, pois como apresenta Gil (2007), esse tipo de pesquisa traz um maior conhecimento sobre o problema pesquisado, visando torná-lo mais explícito. A maioria das pesquisas de caráter exploratório, segundo as autoras, envolve: a) levantamento da bibliografia sobre o tema; b) entrevistas com pessoas familiarizadas com o problema pesquisado; c) análise de exemplos para estimular a compreensão do fenômeno estudado.

As referências bibliográficas deste estudo tiveram por base os materiais estudados na disciplina de Inovação e Arranjos Organizacionais do curso de especialização em Administração Pública no Século XXI, tratando sobre a temática da inovação, suas barreiras e impactos no serviço público.

Segundo Roesch (2010, p. 158), “entrevistas, observações e uso de diários são as técnicas mais utilizadas em pesquisas de caráter qualitativo”.

Neste estudo foram utilizadas como técnicas entrevistas com os principais usuários dos sistemas para processos internos e foram feitas pesquisas internas nos sistemas utilizados pelo Badesul para a tramitação de seus processos internos (software Protheus e ferramenta e-Gov PROA).

A análise dos dados coletados foi feita através da Análise de Conteúdo – para entendimento dos documentos e informações fornecidas.

4.1 Participantes da Pesquisa

Foram realizadas entrevistas com 10 pessoas da organização entre técnicos de nível superior, assistentes administrativos e estagiários. As 05 áreas (grupos) que utilizam o sistema PROA, de acordo com o roteiro de entrevista constante no apêndice A. As cinco áreas da instituição são as que mais utilizam o PROA ou as que fizeram testes para sua utilização (áreas 1, 2 e 6 – relacionadas à atividade-fim, áreas 3 e 5 – relacionadas à atividade-meio).

Entrevistado	Área em que atua	Nível de escolaridade	Tempo de organização (em anos)
1	Área 1	Superior	12
2	Área 1	Superior	12
3	Área 2	Superior	12
4	Área 3	Superior	8
5	Área 3	Superior	12
6	Área 4	Superior	9
7	Área 5	Médio	10
8	Área 5	Superior	10
9	Área 5	Médio	2
10	Área 5	Médio	25

Fonte: Autora

4.2 Limitações do Estudo

As principais limitações deste estudo foram com relação ao tempo despendido para a pesquisa por parte da aluna e a disponibilidade de tempo dos entrevistados para responder às questões propostas.

5 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Os dados deste estudo estão apresentados por itens, cada um tratando das questões propostas na entrevista e todos tentando responder ao objetivo geral e aos objetivos específicos da presente pesquisa.

A respeito do funcionamento do PROA nas áreas entrevistadas, se ele já está sendo utilizado para todos os processos da área ou se ainda existe algo em processo físico, a área 4 foi a única que informou ainda estar utilizando processos administrativos físicos, mas que são processos com documentação já digitalizada (portanto a documentação existe em meio físico e digital), informou também que a área está se adaptando à utilização do PROA para processos administrativos internos. A área 6 informou que possui ainda alguns processos em tramitação física, pois são processos do sistema de protocolo integrado – SPI, anterior ao início da utilização do PROA no ano de 2016. As demais áreas estão com todos os processos tramitando eletronicamente. As áreas 1 e 2 informaram que os testes realizados sobre o PROA para arquivamento de documentos do fluxo de crédito não foram bem-sucedidos, tendo em vista que a forma de arquivamento dos documentos nesse sistema não atende às necessidades das rotinas de trabalho da área de crédito.

A respeito de atender aos processos da área de maneira efetiva, a área de 4 informou que o PROA ainda não atende completamente a área, pois recebem muito material fisicamente. A opção seria ir digitalizando e colocando no PROA, mas como são muitos documentos, haveria um retrabalho. Para as prestações de serviços da área 1 o sistema atende bem, pois possui todos os registros do processo analisado em sistema, não ficando em controles de planilhas de excel como era antes e com processo físico muito vulnerável à ação humana apenas. Para os documentos da área 2 que envolvem as pastas dos clientes e dos projetos de financiamento, informou-se que o sistema não atende, pois os documentos precisam ser pesquisados com frequência e precisam ser de fácil localização. Para a área 2, a forma de busca dos documentos pelo PROA é bastante dificultada, já que este sistema tem o objetivo de tramitar processos administrativos. Informou-se que tentaram elaborar uma padronização nas nomenclaturas dos documentos, mas percebeu-se que, na prática, a chance de não funcionar seria grande, pois diversas áreas incluem documentos, sendo difícil manter sempre o padrão. Também informou que a diversidade de

documentos nas pastas é enorme e exigiria um conhecimento bastante aprofundado do colaborador que estivesse realizando essa atividade. Além disso, a transição das pastas também não é muito intuitiva, apesar de possível. A área 5 informou que ele atende bem aos processos. Por fim, a área 3 informou que o sistema atende satisfatoriamente, mas que há necessidade de que todas as áreas efetivamente façam o uso do sistema, checando diariamente os processos que estão a elas distribuídos, incluindo a diretoria da instituição.

Com relação à adaptação dos colaboradores ao uso, em parte foi respondida no parágrafo anterior. Em suma, a área 4 informou que está se adaptando ao uso do sistema ainda, a área 1 informou que as áreas operacionais utilizam o PROA apenas para o arquivamento de documentos de prestação de serviços, para os documentos do fluxo de crédito o PROA não está sendo utilizado devido às dificuldades relatadas pela área 2, a área 5 informou que todos os colaboradores estão bem adaptados, tendo em vista que já utilizam há mais tempo a ferramenta. A área de 3 informou que de maneira geral os colaboradores ainda não se adaptaram ao uso da ferramenta, alguns informam que não sabem usar direito, que não gostam, etc. Também falta regulamentação acerca do processo: onde ficarão arquivados, como e quais processos devem estar apensos. A área entende que um treinamento ajudaria a melhorar a utilização pelos colaboradores.

Como vantagens do sistema, a área 4 elencou o melhor aproveitamento do espaço físico, o arquivamento e a pesquisa; não citou neste item as desvantagens. A área 1 entende como vantagens o fato de todas as informações ficarem registradas em sistema e a facilidade para tramitar os processos nas áreas e entre pessoas da mesma equipe, cada um com sua responsabilidade, também citou a possibilidade de assinatura dos documentos de forma segura. Acerca das desvantagens do sistema, a área 1 informou a falta de integração com outros sistemas da instituição, que possuem dados de clientes, que não é possível pesquisar através do CPF ou parte do nome, que apenas com o número do processo se pode realizar as pesquisas, outra desvantagem é falta de padronização e organização dos nomes salvos dos documentos e a impossibilidade de criar subpastas para um mesmo processo. A área 2, por sua vez, já havia informado as desvantagens na pergunta acima, informou sobre a dificuldade de padronização de nome de documentos, que são diversos, o fato de o PROA existir para tramitação de processos administrativos e não para gestão de

documentos em si, a dificuldade nas pesquisas que isso gera etc.; como vantagens informou a maior segurança no arquivamento dos documentos. A área 5 informou como desvantagem a questão da pesquisa também, informando não poder pesquisar por assunto, por exemplo, e a lentidão quando se inserem muitos documentos. Como vantagens citou a segurança, o histórico do processo e o seu controle, o fato de não ocupar espaço físico, a transferência entre órgãos de forma rápida e o fato de não haver a possibilidade de perda de informações, já que não é possível deletar páginas do processo. Outro servidor da área informou que não vê desvantagens, tendo em vista a agilidade que se tem e em comparação com processos físicos. Por fim, a área 3 sugere como melhorias a regulamentação da abertura dos processos, a definição de como deve ocorrer o arquivamento e a definição dos apêndices.

5.1 Análise dos Dados

Em primeiro lugar, na análise deste estudo de caso, importante correlacionar o sistema de processo eletrônico com a inovação no serviço público. De acordo com as definições do Manual de Oslo (OCDE, 2005), pode-se depreender que a utilização do PROA para os processos internos do Badesul é uma inovação de processo e organizacional no âmbito da instituição.

Segundo o Manual, a inovação de processo “é a implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou softwares” (OCDE, 2005, p. 58).

A utilização do sistema eletrônico PROA rompe com o passado de utilização do sistema Protheus para abertura e tramitação de processos físicos. Utiliza-se um novo software e uma nova organização do trabalho para fazer essa mudança, racionalizando o tempo e os recursos e melhorando a organização dos processos.

No caso do Badesul também fica evidente a inovação nos processos, pois todas as etapas de tramitação de documentos que serão enviados para órgãos externos ou internos são tramitadas rapidamente. Os processos, que dependiam de envio físico são enviados em dois ou três cliques diretamente para o setor responsável, muitas vezes sequer precisam passar pelo setor de protocolo, reduzindo uma etapa no envio. Além, é claro, de o novo sistema permitir a consulta tempestiva

de todos os processos e seus detalhes, reduzir os custos com a impressão de papel, aluguel de impressoras, reduzir o custo com o transporte físico e agilizar o andamento de cada etapa dos expedientes. É um novo jeito de trabalhar que está incorporado às rotinas da empresa para os expedientes de tramitação externa e que deverá, dentro dos próximos meses, ser inserido em definitivo no contexto dos processos internos.

A outra inovação identificada nesta análise é a organizacional, pois a implementação do PROA para tramitação de documentos internos altera significativamente os métodos existentes na organização. Segundo o Manual de Oslo, “as inovações organizacionais não são apenas um fator de apoio para as inovações de produto e processo; elas mesmas podem ter um impacto importante sobre o desempenho da organização” (OCDE, 2005, p. 17). Essas inovações trazem práticas que modificam as relações entre os colaboradores, afetam regras, papéis, procedimentos e comunicação interna e externa. Trazem uma melhoria na qualidade e a eficiência do trabalho, melhorando a troca de informações, aumentando a capacidade empresarial de aprender e utilizar conhecimentos e tecnologias.

No contexto do Badesul houve a publicação de um normativo interno regulamentando a utilização do sistema na instituição neste ano de 2021, no transcorrer da pesquisa. Essa regulamentação altera as regras e os procedimentos organizacionais formalmente e altera a forma de se trabalhar e de se comunicar em toda a instituição. A adoção do sistema para tramitação interna de processos é nova para as áreas, mudando os seus processos com o objetivo de potencializar os resultados, de trazer segurança para a informação e de gerir os documentos de forma eficiente.

Há uma melhoria também na comunicação interna, entre setores do Badesul, e externa, com outros órgãos de governo e com os próprios clientes, pois a consulta ao sistema é feita de forma rápida e a informação pode ser repassada em pouco tempo. A localização exata do processo é outro ponto positivo, pois de qualquer lugar os servidores consultam onde e com quem ele se encontra e podem solicitar agilidade em determinada tramitação.

Com a melhoria na gestão de processos internos por meio da utilização de sistemas como o PROA, o Badesul consegue focar seus esforços na área de negócios para se legitimar externamente e atuar com mais eficiência junto à sociedade,

desenvolvendo a economia e aumentando a geração de empregos, diminuindo as desigualdades sociais, seu principal papel enquanto agência de fomento.

Nos casos de prestações de serviços, por exemplo, a resposta se torna mais rápida, pois qualquer colaborador acessa o sistema e verifica em que passo está o processo. Mesma situação para os fundos governamentais, que apoiam de pequenos agricultores a grandes empresas do Estado. Por meio do processo eletrônico, além de toda tramitação ser mais tempestiva, as informações estão disponíveis rapidamente a qualquer pessoa.

Essas inovações organizacionais tratam de processos e sistemas administrativos, aumentando o conhecimento e as habilidades dos colaboradores, fazendo a utilização eficiente de recursos (redução com o custo de suprimentos como papéis, toner para impressoras, envio de documentação física) e, em último grau, uma melhor atuação junto à sociedade. É exatamente isso que se verifica no caso em tela.

A respeito das áreas entrevistadas, importante destacar as informações que seguem:

Para a área 1, em prestação de serviços, os processos eletrônicos começaram a ser utilizados ainda em 2019 e permanecem desta forma, evitando a circulação física de papéis, agilizando a tramitação de documentos entre as áreas e trazendo respostas rápidas e efetivas aos clientes.

Para os processos envolvendo da área 2, operacional, que trazem documentos dos clientes e dos projetos de financiamento, porém, percebeu-se que o sistema não era projetado para esse fim, de gestão documental, mas para a gestão e tramitação de processos administrativos. Por isso, o projeto de sua implementação não foi levado adiante e hoje estuda-se a contratação de plataforma GED para gestão de documentos eletrônicos nesses casos. Aqui vale lembrar o estudo de Melo e Flores, 2016, salientou a necessidade de adaptação posterior do sistema PROA com a gestão documental, tendo em vista que inicialmente não teve a sua estrutura pensada junto à profissionais da área arquivística. Conforme lembram, o PROA ainda não é um SIGAD (Melo e Flores, 2016), que poderia ser muito útil para esses casos no Badesul que envolvem a tramitação de documentos de concessão de crédito (pastas dos clientes e dos projetos). As melhorias mencionadas pelos autores cabem neste aspecto, a possibilidade de reclassificar documentos, a possibilidade de informar a

existência de documentos físicos e a possibilidade de, no futuro próximo, o PROA se tornar um SIGAD – Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos.

Para os processos envolvendo a área 5, o PROA já está plenamente adaptado e sendo utilizado por todos os colaboradores da área. Ele é utilizado tanto para a tramitação interna de processos quanto para a tramitação externa junto às secretarias de estado. Hoje são pouquíssimos os processos que permanecem físicos para esses casos, ligados ainda ao sistema anterior ao PROA, o SPI.

Para os processos envolvendo a área meio 3, inicialmente continuaram a ser abertos no sistema Protheus e passaram a ser abertos simultaneamente no sistema PROA. Atualmente migrou-se toda a tramitação para o PROA. A ferramenta atende bem ao processo, tornando-o mais seguro e célere, porém ainda se enfrentam dificuldades com as demais áreas que precisam tramitar esse tipo de processo, por desconhecimento ou gosto pessoal dos colaboradores.

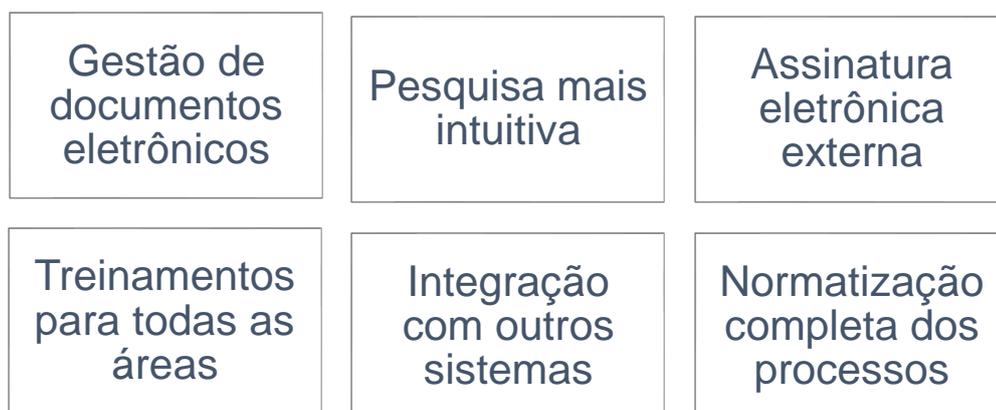
Para os processos da área 4, na tramitação externa de documentos o PROA já é utilizado, porém, no que tange à tramitação interna, permanece sendo utilizado o sistema antigo, de tramitação física de documentos, o Protheus. Hoje na área estão sendo recebidos documentos em via física e em via digital, gerando um retrabalho. Percebe-se, pela entrevista, que o sistema ainda não está sendo utilizado por aversão ao risco, medo do novo e resistência dos colaboradores pela insegurança quanto à segurança jurídica de documentos eletrônicos e digitais (barreiras à inovação).

Com o estudo foram evidenciadas algumas situações: a implementação do sistema para a tramitação de processos internos é uma inovação no contexto do Badesul, a utilização do sistema é viável para a tramitação de processos internos, à exceção das áreas de concessão de crédito, pois o sistema não se adequa à gestão de documentos necessária para as pastas de clientes e projetos (que possuem inúmeras subpastas). A única área que ainda permanece utilizando o sistema de processos físicos, com abertura pelo Protheus, é a área 4, e isso parece ocorrer devido à resistência à mudança.

As desvantagens do sistema PROA que foram levantadas também são os pontos de melhoria a serem levados adiante (para possíveis projetos futuros) junto à Procergs: gestão eletrônica de documentos com possibilidade de criação de abas e subpastas, pesquisa mais facilitada e intuitiva, possibilidade de assinatura eletrônica por pessoas externas às organizações públicas, possibilidade de integração com

outros sistemas já utilizados pela organização (como o sistema de gestão de crédito e a plataforma de assinaturas eletrônicas já utilizada para documentos em geral na instituição), a realização de treinamentos para todas as áreas da instituição.

Figura 23. Melhorias na percepção dos entrevistados



Fonte: Autora (2021)

A gestão de documentos públicos eletrônicos e digitais (natos ou digitalizados) é um desafio que se apresenta e que pode ser estudado e implementado não só no Badesul, mas em todo o estado. Ainda não há trabalhos sobre essa gestão e a regulamentação ainda é bastante confusa. Gerir documentos não é algo novo, mas a possibilidade de gerir documentos eletrônicos e digitais com segurança, qualidade e organização é uma inovação a ser levada adiante no sistema estadual como um todo.

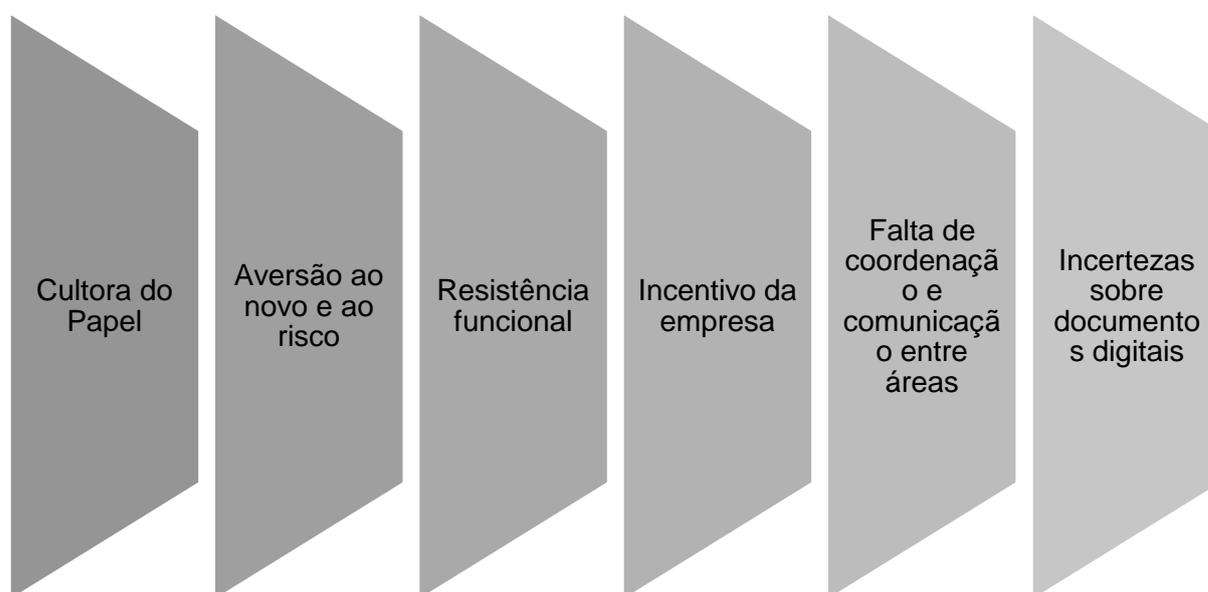
Também se faz necessário implementar melhorias como a regulamentação completa do uso do PROA para abertura dos processos, preferencialmente com um trabalho de gestão documental atrelado, a conclusão de manuais de procedimentos de fácil acesso e entendimento, a definição de como deve ocorrer o arquivamento, os apêndices, a necessidade de integração com outros sistemas já utilizados pelo Badesul, a necessidade de um treinamento para todos os colaboradores, inclusive quanto às pesquisas (dificuldade bastante relatada nas entrevistas), o estudo de como será feita a migração e o descarte dos processos que já existem fisicamente e, por

fim, a institucionalização na cultura da empresa das vantagens de utilização do processo exclusivamente eletrônico.

Como destacam os autores Melo e Flores (2016), o PROA não é um sistema estanque e nunca será finalizado, pois as tecnologias e necessidades dos órgãos mudam dia após dia, tornando necessárias mudanças, atualizações e melhorias constantes.

Para seu pleno funcionamento na instituição aqui estudada, ainda precisam ser vencidas algumas barreiras como a cultura do papel, a aversão ao risco e resistência de alguns colaboradores, a falta de coordenação e comunicação entre diferentes áreas, as incertezas que ainda envolvem os documentos eletrônicos e digitais e o incentivo da administração.

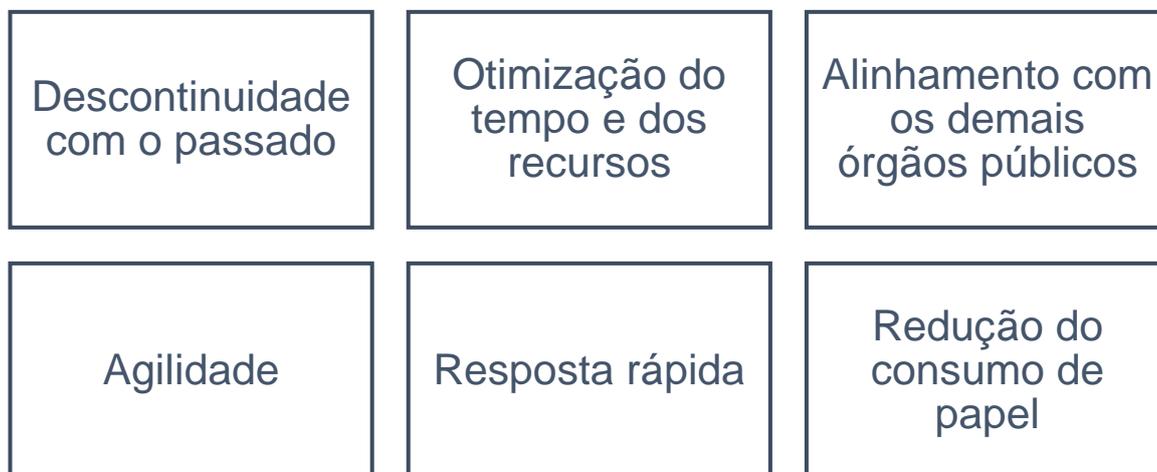
Figura 24: Barreiras na percepção da autora



Fonte: Autora (2021)

As vantagens e impactos positivos da utilização do sistema eletrônico para processos administrativos PROA dizem respeito à agilidade na tramitação dos processos entre áreas e órgãos públicos, a resposta rápida aos clientes dos serviços públicos, a redução expressiva do consumo de papel e de espaços físicos para arquivamento de pastas.

Figura 25: Vantagens e impactos na percepção dos usuários



Fonte: Autora (2021)

Atentando para a classificação feita por Cavalcante et al. (2017 apud Rogers, 2003, p. 36) os impactos do PROA no Badesul podem ser exemplificados a seguir: os desejáveis como a melhoria na agilidade e segurança na tramitação de processos e indesejável a manutenção de expedientes físicos e eletrônicos, gerando duplicidade de informação e retrabalho; como consequência direta a descentralização e acesso ao sistema por todos os colaboradores, como impacto indireto a defasagem e inutilização do sistema Protheus e das pastas de processos impressas, para as quais precisa ser dado um destino. Já como consequência antecipável era previsto que o PROA seria o sistema utilizado para tramitação de processos entre órgãos do estado, como não antecipável tem-se a sua utilização também para tramitação de processos administrativos internos de cada órgão, principalmente da administração indireta, que possui maior liberdade de atuação.

À luz do que foi estudado no presente trabalho e partindo do resultado das entrevistas, pode-se inferir que o sistema eletrônico para tramitação de processos administrativos é uma inovação dentro do Badesul, pois houve (e ainda está havendo) uma descontinuidade com o passado e uma melhoria significativa na gestão de processos e organizacional em termos de eficiência.

O sistema eletrônico abre portas para outras inovações como a centralização de um processo (e todas as suas etapas) em um único sistema, incluindo a assinatura eletrônica de documentos ser feita por usuários internos e externos no próprio PROA, sem necessidade de assinaturas físicas ou assinaturas por meio de outras plataformas, o avanço para a gestão de documentos digitais com apoio da normatização arquivística (o que é uma inovação no âmbito do setor público estadual), o diálogo com outras instituições para melhorias constantes, a possibilidade de utilização de protocolo de documentos exclusivamente digitais, não sendo mais recebidos documentos físicos, evitando a duplicidade de informações, a possibilidade de criação de canal para sugestões de melhorias pelos usuários do sistema, aumentando o engajamento dos colaboradores e abrindo portas para outras ideias inovadoras, a possibilidade de integração deste sistema com outros já utilizados na instituição, como o sistema de gestão de contratos administrativos, o sistema financeiro ou até mesmo com a ferramenta de assinaturas eletrônicas utilizada pelo Badesul.

6 CONCLUSÃO

A partir do referencial teórico e do estudo de caso aqui apresentados, pode-se concluir que os objetivos do presente estudo foram contemplados. Partindo da teoria estudada sobre a inovação e, principalmente, sobre a inovação no serviço público, do trabalho de análise das informações sobre os sistemas de tramitação de processos no Badesul e da análise das entrevistas concedidas, restou compreendido que a utilização de sistema de processo eletrônico é uma inovação na tramitação de processos internos na instituição e que ele traz possibilidade para outras inovações, como a gestão eletrônica de documentos, inclusive com a criação de tabela de temporalidade para os documentos, a centralização de tramitação em um único sistema, sua integração com outras ferramentas de tecnologia da informação, a utilização para assinaturas eletrônicas e digitais pelo público interno e externo, a possibilidade de criação de canal para registro de ideias de melhorias e a melhoria contínua em outros aspectos, como protocolo digital. Também foram compreendidos os principais impactos da utilização do processo eletrônico, suas vantagens, desvantagens e pontos de melhoria.

Dificilmente, a partir da análise demonstrada, podem ser percebidos motivos para manutenção da utilização de sistema de cadastro de processos físicos como o Protheus, que não possui ferramentas de pesquisa adequadas e tempestivas e que gera a impressão de inúmeras folhas de papel. Além disso, que possui a insegurança com relação à sua exata localização, gerando por vezes extravios, estragos, dentre outros.

Justifica-se ainda a utilização de pastas físicas ou outros sistemas de arquivamento eletrônico para materiais de análise de crédito, tendo em vista as suas particularidades e a necessidade de um sistema que possua como pressuposto inicial a gestão eletrônica de documentos.

O PROA – Processo Administrativo e-Gov é uma ferramenta inovadora para a gestão pública e apresenta melhorias regulares para adequar o sistema às necessidades dos órgãos que o utilizam. Ele permite a tramitação rápida de processos administrativos, a assinatura eletrônica e digital dos documentos, o compartilhamento de atividades entre usuários e a segurança de que todos os documentos estarão armazenados no mesmo local, com facilidade para auditorias e pesquisas. Além disso,

tem como consequência direta a redução do custo com transporte de documentos, com impressão de papel, toner e outros materiais de expediente, assim como recursos humanos e redução de espaço físico para depositar arquivos e pastas.

A implementação de uma nova sistemática para acesso e tramitação de documentos possui diversas barreiras, pois causa mudanças nas rotinas administrativas dos colaboradores que estavam acostumados a receber e tramitar papéis físicos. Também importante destacar a dificuldade ainda existente para gestão documental com base em princípios arquivísticos e a utilização de tabela de temporalidade.

O desafio que se coloca a partir da análise aqui apresentada é de levar à instituição as sugestões de melhorias no sistema, da necessidade de treinamento a todos os colaboradores da empresa, digitalização, descarte e conversão de processos físicos em processos eletrônicos, isso tudo com a construção de diálogo junto ao Arquivo Público do Estado.

Diante do exposto, conclui-se que há ainda a necessidade de implementação de algumas ações institucionais visando à utilização do sistema PROA por todos os colaboradores e áreas, devendo ser proporcionados treinamentos, manuais e procedimentos para fácil visualização e padronização quanto ao arquivamento, as responsabilidades e os documentos físicos que ainda permanecem. Também se conclui que há espaço para outras inovações na instituição estudada e no serviço público, principalmente no que tange à gestão de documentos eletrônicos e digitais.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL. CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS. **e-ARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos** / Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. 1.1. versão. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

BADESUL DESENVOLVIMENTO S/A. **Institucional: sobre o Badesul**, 2020. Página inicial. Disponível em: < <https://www.badesul.com.br/badesul>>. Acesso em: 14 de maio de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Diário Oficial da União. DF, 9 de jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm>. Acesso em: 20 out 2021.

CASTELAZO, José R. **Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. Revista de Administración Pública: La Modernización de la Administración Pública en México**. Volumen, XLIV, Nº 3: 2009. Disponível em: <<https://moodle.ufrgs.br/course/view.php?id=75774>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

CAVALCANTE, Pedro ... [et al.]. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. 266 p. Disponível em: <<https://moodle.ufrgs.br/course/view.php?id=75774>>. Acesso em: 25 de maio de 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KATTEL, Rainer, KARO, Eriki. **Start-Up Governments, or Can Bureaucracies Innovate? | Technology and Innovation**, 2016. Disponível em: <<https://moodle.ufrgs.br/course/view.php?id=75774>>. Acesso em: 27 de maio de 2020.

MELO, FLORES. **Implantação da gestão documental no sistema de Processo administrativo eletrônico do Estado do Rio Grande do Sul**. Revista Analisando em Ciência da Informação - RACIn, João Pessoa, v. 4, n. especial, p. 933-951, out. 2016. Disponível em: <http://racin.arquivologiauepb.com.br/edicoes/v4_nesp>. Acesso em: 24 set 2021.

NASCIMENTO, Paulo Roberto da Silva. **Impactos da implantação do Sistema Eletrônico de Informação (SEI): Estudo de Caso da Universidade de Brasília**. Brasília, DF, 2017. Disponível: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/25314> Acesso em: 30 set 2021.

OCDE. **Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. Publicado pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), 1997, 3ª Edição. Disponível em: <<https://moodle.ufrgs.br/course/view.php?id=75774>>. Acesso em 14 de maio de 2020.

OCDE. **O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil: Conclusões Preliminares da OCDE**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3628?mode=full>. Acesso em: 02 de out de 2021.

PROCERGS, Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul. **PROA – Processos Administrativos E-Gov**. Disponível em: <<https://www.proa.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 06 de jun de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 43.803, de 20 de maio de 2005**. Regulamenta as atividades de protocolo de expedientes administrativos na Administração Estadual. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 23 mai. 2005. D-O 95, p. 8. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/Legis>>. Acesso em: 20 set 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 52.715, de 20 de novembro de 2015**. Dispõe sobre o Sistema de Processo Administrativo Eletrônico – PROA – no âmbito do Poder

Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 23 nov. 2015. D-O 222, p. 1. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/Legis>>. Acesso em: 20 set 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 55.008, de 23 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre o Sistema de Processo Administrativo Eletrônico – PROA – no âmbito do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 27 jan 2020. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/Legis>>. Acesso em: 20 set 2021.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. 3ª ed. São Paulo. Atlas, 2010.

APÊNDICE
ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Pesquisa

INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: Estudo de Caso sobre a Utilização do Processo Administrativo Eletrônico na Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Sul

1. Qual seu vínculo com o Badesul? () Técnico em Desenvolvimento () Assistente Administrativo () Estagiário
2. Como está o funcionamento do PROA para os assuntos da sua área? Ele já está sendo utilizado para quais processos? Ainda existe algo em processo físico?
3. Ele atende os processos da sua área? Se não atende, por quê?
4. Os colaboradores já se adaptaram ao uso do processo eletrônico?
5. Quais as vantagens e desvantagens da sua utilização?
6. Críticas e sugestões de melhorias.