



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
MESTRADO PROFISSIONAL – MPPGAV**

ARLENE XAVIER SANTOS COSTA

**PEN-SEI: A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NACIONAL
ATRAVÉS DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA.**

**JOÃO PESSOA - PB
2020**

ARLENE XAVIER SANTOS COSTA

**PEN-SEI: A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NACIONAL
ATRAVÉS DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. Na área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior. Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior.

Orientador: Prof. Dr. Mariano Castro Neto.

**JOÃO PESSOA - PB
2020**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C838p Costa, Arlene Xavier Santos.

PEN-SEI: a implantação do Processo Eletrônico Nacional
através do Sistema Eletrônico de Informações na
Universidade Federal de Juiz de Fora / Arlene Xavier
Santos Costa. - João Pessoa, 2020.

142 f. : il.

Orientação: Mariano Castro Neto.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/Educação.

1. Políticas públicas da educação. 2. Políticas
públicas de informação. 3. Arquivologia. 4. Gestão
arquivística de documentos digitais. 5. Processo
eletrônico. 6. Governança. I. Castro Neto, Mariano. II.
Título.

UFPB/BC

ARLENE XAVIER SANTOS COSTA

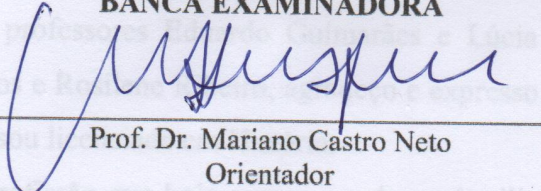
**PEN-SEI: A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NACIONAL
ATRAVÉS DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA.**

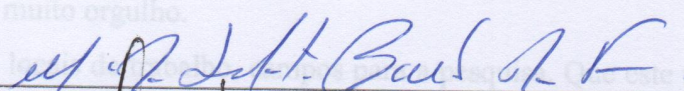
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. Na área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior. Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior.

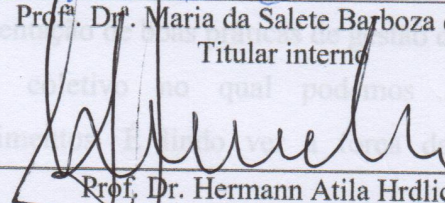
Orientador: Prof. Dr. Mariano Castro Neto.

Aprovada em: 28 / 02 / 2020

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Mariano Castro Neto
Orientador


Prof. Dr. Maria da Salete Barboza de Farias
Titular interno


Prof. Dr. Hermann Atila Hrdlicka
Titular externo (PPGCI)

JOÃO PESSOA – PB

2020

Agradecimentos

Aos meus pais, Rosilene e Xavier. Ao meu irmão, Francio. Minha vida, meu caminhar, desenvolvimento, aprendizagens. Para vocês, por vocês, sempre.

A Rosângela, minha cunhada, obrigada por cuidar da parte mais importante de mim, meu irmão.

Ao Ricardo. Obrigada por todo companheirismo, pelo apoio incondicional aos meus planos e objetivos. A D. Marlene pelo acolhimento, compreensão e carinho. Grata por tudo.

Aos grandes amigos e amigas de João Pessoa, Macapá, Aracajú, Salvador, Juiz de Fora, Rio de Janeiro... Brasil, Itália, Espanha. Com certeza precisaria de umas 15 páginas para citá-los nominalmente. A vida tem sido boa e generosa comigo. Obrigada por fazerem parte, vocês estão comigo onde quer que eu vá. Contem comigo sempre.

Aos amigos Luiz Giacomo e Kawan Pacote pelo apoio na pesquisa, discussões teóricas, compartilhamento de biografia e leitura da produção. Ao professor Josemar Henrique/UEPB, pela intermitente disponibilidade para tirar dúvidas e indicar fontes para dissertação.

Ao Professor Mariano Castro Neto, orientador, pelo acolhimento e compreensão das dificuldades e obstáculos da pesquisa. Que possamos seguir com a parceria em publicações futuras.

À UFPB em nome dos professores Eduardo Guimarães e Lúcia Guerra e técnicos administrativos José Carlos e Rosilene Ribeiro, agradeço e expresso grande carinho por essa instituição pela qual sou licenciada em História.

À UEPB que me deu a profissão que hoje exerço e pela qual milito com forte paixão. Sou arquivista com muito orgulho.

À UNIFAP e UFJF, locais de trabalho, campos para a pesquisa. Que este trabalho possa contribuir para a implementação de boas práticas de gestão de arquivos.

À Rede ARQUIFES, coletivo no qual podemos compartilhar inquietações, experiências, desenvolvimentos. É lindo ver a força da união de uma categoria profissional.

Aos colegas do mestrado. Uma turma que do início ao fim apoiamos uns aos outros. Em especial ao Grupo Garra, mulheres guerreiras, às quais admiro e agradeço toda força que transmitem. Dedico a vocês esta dissertação.

Ao MPPGAV/CE, enquanto única aluna da Turma IV de fora do Estado da Paraíba, agradeço ao programa por ter me recebido e por toda aprendizagem, atenção e acompanhamento.

“Os arquivos são uma realidade complexa, movediça, difícil de imaginar” (Bruno Delmas).

“Os arquivistas estão cada vez mais cientes da gama crescente de contextualidade que influenciam o trabalho arquivístico.” (Tom Nesmith).

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a política pública Processo Eletrônico Nacional - PEN - do Governo Federal, em face da implantação do Sistema Eletrônico de Informação - SEI - na Universidade Federal de Juizes de Fora (UFJF), na perspectiva dos princípios da gestão arquivística aplicados aos documentos digitais. Trata-se de um estudo de caso no qual privilegamos a metodologia da pesquisa documental em fontes primárias com contornos de um estudo exploratório e também descritivo, dada a contemporaneidade do tema. Os dados foram coletados em páginas eletrônicas do Governo Federal e da UFJF, relacionadas a políticas públicas de informação e governança, leis e decretos federais, normativas do Arquivo Nacional e regulamentos internos da UFJF. A partir destes dados, contextualizamos o cenário nacional de implantação do PEN, com ênfase nas Instituições de Ensino Superior (IES) e analisamos a falta de conexão entre as políticas públicas de informação e as políticas públicas de arquivos no Brasil, mediante a invisibilidade dos órgãos e entidades de arquivos na implementação de políticas relacionadas à pauta. Como resultado, apresentamos uma análise crítica do SEI-UFJF sob a ótica da gestão arquivística. E a título de contributo, apresentamos ao final sugestões de melhorias para o processo de implantação do sistema na Universidade e para implementação de boas práticas de gestão arquivística de documentos digitais.

Palavras-chave: PEN-SEI; IFES; UFJF; Políticas públicas da educação; Governança; Políticas públicas de informação; Documentos digitais; Processo eletrônico; Gestão arquivística de documentos digitais; Arquivologia.

ABSTRACT

The present research has as main objective analyze the public policy of National Electronic Process (PEN) - of the Federal Government, due to the implantation of the Electronic Information System - SEI - in the Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) by the perspective of the archival management principles applied to digital records. This is a case study in which we privilege the methodology of documentary research in primary sources with the outline of an exploratory and also descriptive study, given the contemporary nature of the theme. The data were collected on *websites* of the Federal Government and UFJF related to public information and governance policies, federal laws and decrees, norms of the National Archives and internal regulations of UFJF. Based on these data, we contextualize the national scenario for the implementation of the PEN, with an emphasis on Higher Education Institutions (IES) and analyze the lack of connection between public information policies and public archive policies in Brazil through the invisibility of archives bodies and entities in the implementation policy related to the agenda. As a result, we present a critical analysis of SEI-UFJF from the perspective of archival management. As a contribution, at the end we present suggestions for improvements to the process of implementing the system at the University and for implementing best practices in archival management of digital records.

Keywords: PEN-SEI; IFES; UFJF; Public education policies; Governance; Public information policies; Digital records; Electronic Process; Archival management of electronic records; Archival science.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Volumetria do Sistema Eletrônico de Informações.....	68
Figura 2: Página eletrônica do SEI-UFJF.....	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Legislação nacional de arquivos.....	64
Tabela 2: Comunicação com órgãos externos para IFES sem o barramento	78
Tabela 3: Avaliação do GT SEI Avaliação AN com base nos requisitos do e-ARQ Brasil....	102
Tabela 4: Organização da Universidade Federal de Juiz de Fora.....	108
Tabela 5: Legislação nacional, Normativas e documentos internos que fundamentaram a implantação do processo eletrônico na UFJF.	117

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Linha do Tempo da Legislação do Governo Digital	56
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Sistemas de tramitação usados nas IFES - 2018.....	76
Gráfico 2: Utilização do ConectaGov pelas IFES	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAB – Associação dos Arquivistas Brasileiros
AN - Arquivo Nacional
APF - Administração Pública Federal
ARQUIFES - Rede Nacional de Arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CIA – Conselho Internacional de Arquivos
CONARQ – Conselho Nacional de Arquivos
EGD - Estratégia de Governança Digital
ENARQUIFES - Encontro Nacional dos Arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior
e-SIC - Serviço de Informações ao Cidadão
GED - Gerenciamento Eletrônico de Documentos
GT - Grupo de Trabalho
INDA - Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LAI – Lei de Acesso à Informação
MEC – Ministério da Educação
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
MJ - Ministério da Justiça e Segurança Pública
NUP - Número Único de Protocolo
ONU - Organizações das Nações Unidas
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PEN - Processo Eletrônico Nacional
PROPLAN - Pró Reitoria de Planejamento
REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEI - Sistema Eletrônico de Informações
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão
SIGA – Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo
SIGAD – Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos
SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos.
TTD - Tabela de Temporalidade de Documentos
TI - Tecnologia da Informação
TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação
TRF 4 - Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPB - Universidade Federal da Paraíba
UNIFAP - Universidade Federal do Amapá
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Origem do trabalho.....	18
1.2 Delimitação do tema.....	19
1.3 Problematização	22
1.4 Justificativa	23
1.5 Objetivos	234
1.5.1 Objetivo geral	234
1.5.2 Objetivos específicos.....	24
1.6 Metodologia	24
1.6.1 Abordagem e tipo de pesquisa	24
1.6.2 Procedimentos metodológicos.....	25
1.6.2.1 Campo empírico e os sujeitos da pesquisa.....	26
1.6.2.2 Técnica de coleta de dados.....	27
1.6.3 Aspectos analisados.....	27
1.6.4 Tratamento e análise de dados	28
1.7 Estrutura da dissertação	28
 2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.....	 30
2.1 Governança: informação, accountability e transparência	34
2.1.1 Tipos de governança.....	35
2.2 Governo eletrônico	46
2.2.1 Legislação do Governo eletrônico	49
2.3 Políticas públicas de arquivos no Brasil	57
2.3.1 O Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ.....	63
2.4 Processo Eletrônico Nacional e Sistema Eletrônico de informações (PEN-SEI)	64
2.4.1 Sistema Eletrônico de Informações (SEI)	66
2.4.2 Considerações gerais sobre o PEN.....	69
2.5 Sistemas eletrônicos de informações no contexto das IFES	70
2.5.1 Panorama da implantação de sistemas eletrônicos de informação nas IFES - o monitoramento do GT PEN / ARQUIFES	73
 3. O DOCUMENTO DIGITAL E A PRINCIPIOLOGIA DA ARQUIVOLOGIA	 80
3.1 Os princípios clássicos da Arquivologia: atualizações possíveis frente ao documento arquivístico digital.....	82
3.2 Definindo o documento arquivístico digital.....	89
3.3 Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil.....	92
3.4 Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED)	95
3.5 Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD).....	98
3.6 Aderência do SEI ao e-ARQ Brasil na perspectiva de GED e SIGAD	101
 4. A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NACIONAL ATRAVÉS DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA: UM ESTUDO DE CASO	 107
4.1 A Universidade Federal de Juiz de Fora	107
4.1.2 O Arquivo Central da UFJF	110
4.2 A implantação do SEI na UFJF: Atos normativos.....	113
4.3 Apresentando o SEI-UFJF: O Guia do Usuário	119
4.3.1 Considerações sobre o Guia do Usuário SEI da UFJF	122
4.4 Usabilidade do SEI-UFJF	123

4.4.1 Recomendações para melhorias no processo de implantação do SEI-UFJF	127
4.5 Aderência do SEI-UFJF ao e-ARQ Brasil na perspectiva de GED e SIGAD	127
4.5.1 Recomendações de gestão arquivística de documentos digitais para o SEI-UFJF.....	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
REFERÊNCIAS.....	134
ANEXOS	138
ANEXO I - Consulta via e-SIC para estimativa de cálculo de volumetria do SEI-UFJF.....	139
ANEXO II – Pedido de autorização à Rede de Arquivistas de Instituições Federais de Ensino Superior para utilização de dados do Relatório do Grupo de Trabalho de Processo Eletrônico Nacional, ano 2019.....	142

INTRODUÇÃO

Pensemos em um país onde 99% dos serviços do governo são prestados *on-line*. Os únicos serviços que requerem a presença física dos cidadãos são o casamento, o divórcio e transações imobiliárias. Sim, este lugar existe! Em maio de 2018, um pequeno país do Leste Europeu chamou a atenção do mundo ao se destacar no ranking mundial da Organização das Nações Unidas (ONU) para governança. A Estônia se tornou ao longo das últimas décadas referência mundial no quesito Governança digital, em que 86% dos cidadãos têm cartões de identidade digital, o que lhes dá acesso em rede, além dos serviços do governo, também, acesso aos bancos, nos quais, 99% das transações bancárias são feitas *on-line*.¹

Se, conforme o adágio popular, de que tamanho não é documento, é equivocado atribuir tais êxitos ao fato do território e população da Estônia serem consideravelmente pequenos em relação a outros países. Do ano de 1991, ano da sua independência, ao ano de 2018, o Estado saiu de um cenário de calamidade, fome e miséria para ocupar o lugar de segundo país no *ranking* com mais alfabetizados do mundo. Assim, como primeiro fator para o sucesso, é o investimento em educação, contribuição efetiva para a inclusão digital. E em segundo, o investimento em infraestrutura de redes, a formação de um aparato jurídico de segurança para a prestação de serviços digitais.²

Atualmente, o Brasil ocupa a posição 44º no *Ranking* da Organização das Nações Unidas (ONU) no índice geral de desenvolvimento de governo eletrônico no ano de 2018.³ Apesar de não parecer uma posição de destaque, representou uma escalada de 07 (sete) posições em relação ao *ranking* anterior. O relatório da ONU “*E-Government*” toma por parâmetro “o uso das tecnologias de comunicação na prestação de serviços públicos”. A melhora no índice é consequência de projetos, iniciativas, leis, em âmbito federal, sobre as quais, iremos dissertar ao longo dos capítulos dando destaque a um desses projetos que dá título a esta pesquisa.

¹ “Com o tema Governança para Cidadãos Digitais, Estônia realiza o evento e-Governance de Tallinn 2018” Disponível em: <<https://cryptoid.com.br/banco-de-noticias/com-o-tema-governanca-para-cidadaos-digitais-estonia-realiza-o-evento-e-governance-de-tallinn-2018-como-o-tema/>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

² “Como a Estônia construiu uma sociedade digital” Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2018/08/como-estonia-construiu-uma-sociedade-digital.html>>. Acesso em: 12 ago. 2019

³ “ONU divulga ranking de governo digital” Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/onu-divulga-ranking-de-governo-digital>>. Acesso em: 18 out. 2018.

Na presente pesquisa, vamos analisar uma ação de governo eletrônico do Governo Federal brasileiro, o Processo Eletrônico Nacional (PEN) na administração pública, através de um estudo de caso da implantação do PEN na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por meio da adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) a partir do ano de 2017. A publicação “Estratégia de Governança Digital (EGD): Transformação Digital - cidadania e governo”⁴ (Brasil, MPOG, 2018) destaca que o “O Governo Digital contempla a ampliação da interatividade e a participação política nos processos do Estado.” (p.13). Nesse contexto, o Governo Federal implementou várias ações, dentre as citadas no relatório, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para gestão de processos e documentos administrativos eletrônicos.

O Processo Eletrônico Nacional (PEN) é uma política de tecnologia da informação e comunicação do Governo Federal coordenada pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), atualmente integrado ao Ministério da Economia.⁵ Iniciada no ano de 2012, tem como objetivo central a eliminação do uso do suporte papel para criação, tramitação e guarda de documentos da administração pública. Para tanto, se faz necessária à adoção de sistemas de tramitação eletrônica de documentos, a exemplo do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), recomendado no âmbito do PEN e adotado por diversos órgãos federais. O SEI é um software de código aberto desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região e vem sendo adotado por diversos órgãos públicos por meio de cessão de uso.

PEN-SEI é a sigla da principal política de tecnologia da informação do Governo Federal. Isto porque se apresenta como uma solução em processo administrativo aplicável a todos os órgãos e entidades da administração pública. Além da implantação do processo eletrônico em si, há, também, a preocupação com a integração entre órgãos e transparência. De modo que todo o processo criado em meio virtual possa tramitar entre órgãos e ser de fácil acesso tanto para a administração pública, quanto ao cidadão.

Os princípios da eficiência e eficácia e economicidade estão na pauta do dia no tocante a políticas voltadas para administração pública. O processo administrativo

⁴Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/EGD/arquivos/revisao-da-estrategia-de-governanca-digital-2015-2019.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

⁵A Medida Provisória nº. 870, de 1º de janeiro de 2019, criou o Ministério da Economia. Com isso, as estruturas dos ministérios da Fazenda; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e do Trabalho passaram a integrar um novo ministério chamado Economia. (www.economia.gov.br). Porém praticamente todas as iniciativas que serão comentadas na dissertação ocorreram ainda na época da estrutura do MPOG. O que fará com que maior parte das referências seja com relação ao extinto Ministério.

eletrônico emerge como uma solução em tecnologia da informação e comunicação capaz de atender, além desses princípios, ao da transparência nos atos administrativos.

Essa foi uma demanda latente nos últimos anos, uma vez que as mídias digitais, principalmente os sistemas de informações, já estavam incorporadas ao serviço público e o uso dependente e ilimitado do suporte papel é cada dia menos justificável diante da elevada economicidade promovida pelo uso do meio digital para produção, tramitação e guarda de documentos. E ainda pela questão ambiental, que tem sido um assunto de alta complexidade aos governos, gerando, inclusive, crises diplomáticas e sanções econômicas aos países que não cumprem agendas compromissadas com a redução de danos ao meio ambiente.

O Decreto nº 8.539 de 08 de outubro de 2015, que estabelece o uso exclusivo de meio eletrônico para a tramitação de documentos nos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional, é o principal fundamento legal para o projeto PEN. Uma vez que esse Decreto centraliza o entendimento da validade do documento digital, seja ele nato digital, ou digitalizado, ao revogar disposições anteriores, esse dispositivo fornece respaldo legal para que o processo administrativo seja feito inteiramente em meio eletrônico.

Contudo, não foi essa a única medida normativa que viabilizou o processo administrativo eletrônico. Há mais de duas décadas o governo brasileiro vem tomando medidas para o desenvolvimento do que se convencionou denominar governo eletrônico, conceito que se refere ao uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para prestação de serviços públicos e democratização das ações governamentais, vislumbrando a possibilidade da sociedade ter condições de exercer maior vigilância e controle sobre a gestão pública e um maior alcance na prestação de serviços em rede.

As ações voltadas para o governo eletrônico tem cada dia mais lugar privilegiado no planejamento das instituições. Atos normativos do Governo Federal conferem segurança jurídica na tomada de decisões e implementação de sistemas eletrônicos. Ao longo dos capítulos, vamos analisar os atos referentes a documentos digitais e processo administrativo eletrônico, para por fim, realizar um estudo de caso da implantação do PEN-SEI na UFJF na perspectiva dos princípios arquivísticos aplicados a documentos digitais.

1.1 Origem do trabalho

Enquanto profissional arquivista de IFES desde o ano de 2013 e, antes disto, integrante de projetos como estagiária na Universidade Federal da Paraíba⁶, pude acompanhar *in loco* as políticas públicas de informação do Governo Federal desde o ano de 2004 aos dias atuais. Em geral, são medidas que respondem à demanda de um fluxo informacional crescente e adesão ao uso das novas tecnologias a favor da boa governança pública. Nesse contexto, instituição do processo administrativo eletrônico tem sido uma mudança de grande impacto no serviço público.

Colegas técnicos administrativos e docentes perguntam sobre o papel do arquivista frente ao objeto digital. Para o senso comum, o trabalho do arquivista se aplica exclusivamente ao gerenciamento do documento em formato papel na sua fase de guarda pós cumprimento de sua função administrativa imediata. O esforço de refletir sobre questões relativas à profissão em meio ao novo paradigma do serviço público foi uma primeira inquietação que levou a pensar este transcurso investigativo.

A implantação de sistemas eletrônicos para tramitação de documentos apresenta, de fato, grandes desafios ao arquivista, principalmente, o de demonstrar aos gestores que o documento eletrônico requer que sejam adotadas práticas de gestão documental⁷, tal como o documento analógico em papel. À primeira vista, os gestores entendem a implantação de sistemas eletrônicos como um assunto somente para profissionais da tecnologia da informação. Ao serem confrontados com as diretrizes, normativas demandadas pelo Governo Federal, Arquivo Nacional, Conselho Nacional de Arquivos, Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo da Administração Pública Federal, órgãos que tratam das questões arquivísticas compreendem a importância do papel do arquivista na implementação e gestão de sistemas.

O projeto do PEN e outros da mesma natureza, a exemplo do Assentamento Funcional Digital (AFD), apresentam de maneira insuficiente soluções de tratamento arquivístico aos documentos digitais. Os sistemas eletrônicos de informações até então faziam controle de fluxos processuais nos órgãos. As soluções que por ora são implementadas, inclusive por força de lei, tratam apenas da produção documental em

⁶ Sou Licenciada em História pela Universidade Federal da Paraíba (2008), instituição na qual comecei a atuar em projetos em arquivos. E Bacharel em Arquivologia pela Universidade Estadual da Paraíba (2010).

⁷ “Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.” (Brasil, Art. 3º da Lei nº. 8.159, de 8 de janeiro de 1991).

meio digital. É preciso que tal como o documento produzido em papel, o documento digital atenda aos princípios arquivísticos. Neste caso é importante observar que a prática de gestão arquivística pode e deve ser incluída no sistema adotado *a priori* da produção documental, para que a tramitação e guarda garantam a autenticidade e a confiabilidade dos documentos, bem como, a sua preservação por um longo período de tempo. No entanto, sistemas são implantados sem que sejam levados em consideração parâmetros, modelos e normativas já existentes para documentos digitais, no âmbito da arquivologia, que serão exploradas ao longo da dissertação.

Por outro lado, representam significativos avanços na eficiência, eficácia e economicidade no setor público. Pensar na gestão arquivística aplicada a documentos eletrônicos foi outro ponto motivador da pesquisa. Para tanto, senti a necessidade de primeiramente analisar o PEN-SEI buscando compreender de quais maneiras seria possível atuar frente à realidade do documento digital no serviço público enquanto profissional arquivista.

Com experiência de trabalho anterior na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), entre os anos de 2013 e 2017, além das atividades específicas da função, integrei outras esferas da gestão como representação dos técnico-administrativos no Conselho Superior, na Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD), na representação seccional do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo da Administração Pública Federal - Sub SIGA-MEC⁸, na Comissão de elaboração e implantação do Plano de Dados Abertos⁹, no Grupo de Trabalho para criação e implantação do sistema de arquivos na UNIFAP e no Grupo de Trabalho para Implantação do Processo Eletrônico na UNIFAP.

Com especial atenção a este último, o GT trabalhou para atender diretrizes dispostas no Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015, através da implantação do Sistema Integrado de Patrimônio e Administração e Contratos (SIPAC), para criação e tramitação de documentos na instituição. O SIPAC é um dos módulos do Sistemas Integrados de Gestão (SIG), que foi desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) no início dos anos 2000, e se constitui em uma base de dados

⁸ O Decreto nº 4.915, em 12 de dezembro de 2003, criou o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da administração pública federal. Cada Ministério tem sua representação na forma de Sub-sistema.

⁹ O Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016 Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

que integra as áreas meio e fim da Instituição (áreas acadêmica, administrativa e de recursos humanos) em um só banco de dados.

Arquivisticamente, a preocupação se dava em torno da falta de política de arquivo e gestão documental na UNIFAP. Nós, então recém-empossados, três arquivistas, discutimos exaustivamente assuntos relacionados ao processo eletrônico, realizamos visitas técnicas em outras universidades e estabelecemos diálogos com outros profissionais arquivistas. Verificamos a importância da descrição de processos e catalogação das tipologias documentais tramitadas na instituição. A partir dos estudos e discussões do grupo e das visitas técnicas a outras IFES que haviam implantado o processo eletrônico, a Comissão elaborou a Ordem de Serviço nº 003/2017-Reitoria/UNIFAP¹⁰, que estabeleceu a obrigatoriedade do processo eletrônico na UNIFAP.

A Ordem de Serviço foi um passo inicial para a efetiva implantação do processo eletrônico na UNIFAP. Realizamos a verificação das espécies documentais, dos processos que eram produzidos ou tramitados nos setores internos da UNIFAP. Identificamos os tipos documentais que, mediante justificativa, não poderiam a *prioriserem* produzidos em meio eletrônico. Descentralizamos o protocolo para abertura de processos administrativos, que passaram a ser abertos nos próprios setores de origem. Realizamos uma campanha de divulgação e sensibilização da comunidade acadêmica para o processo eletrônico. Oferecemos treinamentos operacionais para representantes de cada setor da área meio e da área fim.

O trabalho em conjunto com o Núcleo de Tecnologia da Informação da UNIFAP nos trouxe a oportunidade de agregar outros valores à visão de profissional arquivista. Compreendemos a TI como aliada e, como tal, é preciso estabelecer o diálogo sempre. Reuniões, testes no sistema, busca de soluções e discussões acerca de procedimentos técnicos, foram momentos de aprendizagem, integração e valiosas trocas de conhecimento e experiências profissionais.

No final do ano de 2017, fui redistribuída para a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a qual se encontra em processo de implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Outro sistema, porém, com desafios semelhantes aos enfrentados na UNIFAP anteriormente. Sendo, que, a UFJF é uma instituição bem maior do que a UNIFAP, o que torna a implantação do processo eletrônico mais complexo.

¹⁰ Disponível em: <<https://www2.unifap.br/edfisica/2018/05/22/ordem-de-servico-no-0032017-reitoria-unifap/>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

A UFJF em relação à UNIFAP tem um diferencial na política de arquivos, que é a existência de um Arquivo Central, setor interno ligado a Pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN), na qual são lotados os profissionais arquivistas e demais que trabalham com arquivos. É o setor que coordena a política de arquivos da Universidade. Dividido em coordenações de arquivos correntes, intermediários e permanentes, respectivamente. A equipe de implantação do SEI é formada por parte da equipe que compõe a coordenação de arquivos correntes e representantes de outros setores internos PROPLAN.¹¹

A partir da reunião da Rede de Arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior¹² (Rede ARQUIFES), ocorrida dentro da programação do Congresso Nacional de Arquivologia¹³, no mês de outubro do ano de 2018, na cidade de João Pessoa-PB, passei a integrar o Grupo de Trabalho Processo Eletrônico Nacional (GT PEN). O Grupo de Trabalho, criado em 2016, tem por objetivo discutir e definir ações e estratégias para a inserção das IFES no Processo Eletrônico Nacional (PEN) e fomentar a gestão de documentos eletrônicos no âmbito dessas instituições. No segundo capítulo da dissertação apresentamos dados obtidos através de questionários aplicados por estes GT em IFES de todo Brasil.

Portanto, essa trajetória acadêmica e profissional guarda relação direta com a escolha temática, teórica e epistemológica desta pesquisa.

1.2 Delimitação do tema

Esta pesquisa delimita-se à análise da política pública Processo Eletrônico Nacional - PEN - do Governo Federal, em face da implantação do Sistema Eletrônico de Informação - SEI - na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), na perspectiva dos princípios da gestão arquivística aplicados aos documentos digitais.

1.3 Problemática

A política pública Processo Eletrônico Nacional - PEN - do Governo Federal, em fase de implantação através do Sistema Eletrônico de Informação - SEI - na

¹¹ Atualmente estou lotada na Coordenação de arquivos permanentes. Não componho a equipe de implantação do SEI na UFJF.

¹² Disponível em: <<http://arquifes.com.br/>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

¹³ Disponível em: <<https://viiicna.com.br/>>. Acesso em: 11 dez. 209.

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), atende aos princípios da gestão arquivística aplicados aos documentos digitais em atenção a normativas vigentes?

1.4 Justificativa

O Processo Eletrônico Nacional (PEN) foi até o ano de 2018 a maior e mais importante iniciativa do Governo brasileiro voltada para governança em tecnologia da informação, na atualidade. Isto, porque abrange três esferas fundamentais para o sucesso dessa política: 1) um Sistema Eletrônico de Informação - SEI; 2) O barramento de serviços, que permite a desburocratização de processos com etapas em diferentes órgãos; e 3) o protocolo integrado, em que todo e qualquer aberto em órgão público entraria em tempo real em um cadastro único podendo ser consultado na internet pelo cidadão.

O termo Governo Eletrônico é usado na literatura especializada a pelo menos duas décadas. No entanto, a Arquivologia, sobretudo, a produção acadêmica arquivística brasileira, ainda tem sido tímida para esse tema. O Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) nos últimos anos tem demandado poucas normativas e alguns modelos, a exemplo do documento e-ARQ Brasil, como forma de trazer parâmetros para que profissionais arquivistas possam atuar frente ao objeto digital, garantindo os princípios arquivísticos e a preservação documental.

Os desafios são grandes, sobretudo no tocante à sensibilização dos gestores para os riscos de perdas e impossibilidade de recuperação de informação sem que sejam aplicadas políticas de gerenciamento de documentos digitais. Deste modo, acreditamos que, produções acadêmicas como esta dissertação, por exemplo, podem contribuir para com estes processos de difusão e sensibilização para a importância da arquivologia nas instituições.

Dada à abrangência da política pública do PEN, limitar a pesquisa a um estudo de caso em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), a saber, a UFJF, tornou a pesquisa viável e de interesse para as áreas de Políticas públicas no Ensino Superior, Administração pública, Arquivologia e Ciência da informação.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo geral (primário)

Analisar a política pública Processo Eletrônico Nacional - PEN - do Governo Federal, em face da implantação do Sistema Eletrônico de Informação - SEI - na

Universidade Federal de Juizes de Fora (UFJF), na perspectiva dos princípios da gestão arquivística aplicados aos documentos digitais.

1.5.2 Objetivos específicos(secundários)

- a) Caracterizar o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no contexto amplo das políticas públicas de informação do Governo Federal e no contexto específico das Instituições Federais de Ensino Superior;
- b) Debater os princípios da gestão arquivística aplicados aos documentos digitais;
- c) Analisar a implantação do PEN-SEI na UFJF.

1.6 Metodologia

Apresentamos nos subtópicos que seguem, uma breve exposição sobre a abordagem, o tipo/natureza de pesquisa e as estratégias metodológicas que foram utilizadas para a construção dos procedimentos metodológicos, a delimitação dos sujeitos da pesquisa e seu campo empírico.

1.6.1 Abordagem e tipo de pesquisa

Para a presente pesquisa decidimos realizar um estudo de caso cujo enfoque é de caráter teórico-metodológico qualitativo, levando em consideração que, “nos *estudos qualitativos* é possível desenvolver perguntas e hipóteses antes, durante e depois da coleta e análise dos dados” (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2013, p. 33). Foi privilegiada a metodologia da pesquisa documental em fontes primárias, pois compreendemos que “A documentação direta constitui-se, em geral, no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem.” (MARCONI e LAKATOS, 2019, p. 202). Com contornos de um estudo exploratório e também descritivo, que combinados, “têm por objetivo descrever completamente determinado fenômeno, como, por exemplo, o estudo de um caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas.” (MARCONI e LAKATOS, 2019, p. 202). Além disso, a pesquisa bibliográfica que “é o primeiro passo de qualquer tipo de trabalho científico. Pode ser desenvolvida independentemente ou com outras modalidades de pesquisa” (FACHIN, 2017, p. 103).

É do tipo pesquisa aplicada que “concentra-se em torno dos problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos ou atores sociais.” (THIOLLENT, 2009), na perspectiva de entregar um produto que tenha aplicabilidade prática, condição *sinequa non* de uma pesquisa desenvolvida dentro de um programa de

mestrado profissional, que venha a contribuir para a implementação de boas práticas de gestão arquivística de documentos digitais na UFJF.

Tais escolhas metodológicas guardam relação direta com o nosso objeto de pesquisa e com o ambiente em que realizamos a coletas de dados. Pesquisar um fenômeno no momento em que ainda está ocorrendo, no caso, o sistema em fase de implantação, trouxe algumas dificuldades à pesquisa. Dificuldades estas que buscamos superar aplicando as técnicas mencionadas acima, e tomando o cuidado de não atribuir juízo de valores às práticas locais e sim valorizar uma visão do macro para o micro na perspectiva do PEN-SEI à luz da nossa fundamentação teórica.

1.6.2 Procedimentos metodológicos

Nosso caminho metodológico se deu por meio da pesquisa em portais de publicações científicas e livros da área de arquivologia publicados nas duas últimas décadas. Buscamos a construção de um referencial teórico que dialogue diretamente com os pesquisadores da atualidade sobre os temas chave para o projeto, a saber: processo eletrônico, tecnologias da informação e comunicação, governo eletrônico, sistemas eletrônicos de informação, documento digital, gestão arquivística de documentos digitais.

a) Pesquisa documental: conhecimento de campo do PEN-SEI nas seguintes páginas eletrônicas oficiais do Governo Federal: <http://www.planejamento.gov.br/pensei>, <https://softwarepublico.gov.br/social/sei> e <http://processoeletronico.gov.br>.

Também realizamos verificação minuciosa da página do <http://www.ufjf.br/sei/> e descrição dos documentos disponíveis para consulta dos usuários do sistema, tais como manuais e tutoriais para abertura de processos.

Assim, tivemos um primeiro contato como o projeto PEN, a legislação que serviu de base para sua implantação na UFJF, se há ou não gestão documental arquivístico digital, contratos, capacitação, notícias no *site* da Universidade, no intuito de saber-se a política de governo eletrônico funciona em um instituição específica e obter uma visão, partindo do micro para o macro, da política de processo eletrônico na administração pública. Procuramos observar de modo geral o andamento do processo de implantação do SEI na UFJF. Além do fato de que, enquanto servidores da UFJF, somos usuários do sistema, o que nos permite ter diferentes olhares sobre o SEI na UFJF.

b) Pesquisa documental: seleção e reunião da legislação brasileira recente pertinente aos temas: governo eletrônico; documentos digitais; gestão de documentos digitais; sistemas eletrônicos de informação.

Os dispositivos legais serão expostos e comentados ao longo dos capítulos.

c) Pesquisa bibliográfica: busca na literatura arquivística brasileira e internacional relacionadas aos temas: documentos digitais, gestão arquivística de documentos digitais, valor probatório do documento digital, implantação de sistemas eletrônicos de informações. Livros adquiridos em eventos nacionais nos últimos anos e, mais recentemente, em visitas a editoras universitárias no Rio de Janeiro, contribuíram para essa revisão de literatura, que também permitiu estabelecer diálogos possíveis e controvérsias entre os autores que trouxemos para a pesquisa em tela.

Quanto à busca em portais científicos, os bancos de dados usados foram: Google acadêmico (scholar.google.com.br), Banco de teses e dissertações da Capes, academia.edu¹⁴, Portais de Programas de pós-graduação de Universidades e Banco de teses e dissertações do EGC (Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento). Foi possível ter contato com teses, dissertações, artigos científicos de autores com proximidade temática e teórica com o tema da pesquisa.

1.6.2.1 Campo empírico e os sujeitos da pesquisa

Pelo fato de lidarmos com uma política pública situada no campo da governança e transparência, situamos o campo empírico da pesquisa nas páginas eletrônicas do PEN-SEI¹⁵ e no Arquivo Central da UFJF enquanto setor interno da instituição que coordena a implantação do processo eletrônico. A respeito dos sujeitos da pesquisa, os dados colhidos são frutos da pesquisa documental nas páginas eletrônicas UFJF e da Rede Nacional de Arquivistas de Instituições Federais de Ensino Superior-ARQUIFES¹⁶; bem como páginas eletrônicas de outras IFES que implantaram o SEI. A partir do término da licença para qualificação, em junho de 2019, a observação em campo ampliou a ótica dos sujeitos de pesquisa aos usuários do sistema, sobre os quais, comentaremos a respeito no quarto capítulo deste escopo dissertativo.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.academia.edu/>> . Acesso em 18 jul. 2019.

¹⁵ Respectivamente disponíveis em:

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

<https://softwarepublico.gov.br/social/sei>,

<http://processoeletronico.gov.br/> Acesso em: 02 jan. 2020.

¹⁶ Respectivamente abrigadas em: <<http://www.ufjf.br/sei/> e <http://arquifes.com.br/>>. Acesso em 02 jan. 2020.

1.6.2.2 Técnica de coleta de dados

Primeiramente, buscamos fazer a caracterização do objeto de pesquisa, a política pública PEN-SEI aplicada na UFJF na perspectiva dos princípios da gestão arquivística aplicada aos documentos digitais a partir dos dados coletados conforme informamos no subitem 1.6.2, através da visita em páginas eletrônicas do Governo Federal e de instituições que adotaram o SEI, inclusive de outras esferas, legislativo e judiciário, especificamente, na perspectiva de observar o que a política oferece em termos de serviços ao usuário com foco nas universidades federais.

Para apresentar um panorama da implantação e uso do processo eletrônico nas IFES, trouxemos ao texto um tópico com dados nacionais levantados pelo Grupo de Trabalho Processo Eletrônico Nacional (GT PEN) da Rede de Arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior (Rede ARQUIFES).

A etapa seguinte foi a pesquisa da legislação recente voltadas para governo eletrônico e gerenciamento eletrônico de arquivos. O recorte de 20 anos foi escolhido, porque foi o marco para o governo eletrônico no Brasil, de acordo com alguns dos autores pesquisados.

Por fim, a fase em que mais ocorreu coleta de dados do campo empírico. A página eletrônica da UFJF forneceu a maioria dos materiais que apresentamos no quarto capítulo, no qual trazemos os documentos que embasaram a implantação do SEI; documentos internos regulatórios do sistema; manuais e tutoriais de abertura de processos. A partir da construção do referencial teórico, foi possível apresentar uma análise baseada nos temas discutidos na fundamentação teórica.

1.6.3 Aspectos analisados

Nesta pesquisa analisamos a política pública PEN-SEI aplicada à UFJF na perspectiva dos princípios da gestão arquivística em documentos digitais no sentido de evitar ou minimizar os riscos de grandes perdas de informações ou, ainda, impossibilidade de recuperação da informação por falta de política de arquivos. E, além disso, procuramos investigar se o fato de um profissional arquivista compor a equipe de implantação do processo eletrônico em alguns órgãos, como é o caso da UFJF, é garantia para que módulos de gerenciamento de documentos eletrônicos (GED) ou de Sistema informatizado de gestão arquivística de documentos (SIGAD) sejam inseridos nos sistemas eletrônicos de informações.

E também: Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's); Políticas públicas de informação; Políticas públicas de arquivos; Sistemas eletrônicos de informações nas IFES.

1.6.4 Tratamento e análise de dados

Em cada capítulo apresentamos análises de dados coletados sob a ótica do referencial teórico na perspectiva de responder ao problema de pesquisa e aos objetivos. Predominantemente, este referencial foi formado por autores da Arquivologia que discutem os princípios fundamentais da área e gestão arquivística de documentos digitais.

Buscamos ao longo da pesquisa trazer essa discussão para dentro da realidade das universidades, que além de ser o campo de pesquisa, são instituições em grande parte descentralizadas, o que representa um enorme desafio para a implantação de sistemas de informação, conforme podemos verificar no quarto capítulo.

1.7 Estrutura da dissertação

Esta dissertação se estrutura em seis capítulos, a saber: 1. Introdução; 2. Tecnologias da informação e comunicação no contexto das Instituições Federais de Ensino Superior; 3. O documento digital e a principiologia da arquivologia; 4. A implantação do processo eletrônico nacional através do sistema eletrônico de informações na Universidade Federal de Juiz de Fora: estudo de caso; 5. Considerações finais; 6. Referências.

O primeiro capítulo é introdutório, no qual apresentamos de forma breve os aspectos gerais da pesquisa. São eles: origem, delimitação do tema, problematização, justificativa, objetivos, metodologia e a estrutura da dissertação.

No segundo capítulo, trouxemos uma breve discussão sobre governo eletrônico e governança. Trazemos e analisamos um panorama a respeito da adoção de sistemas de informações nas IFES. Apresentamos a política pública de governo eletrônico PEN-SEI. Expomos as normativas do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) para sistemas eletrônicos de informação e documentos digitais. Por fim, nos dedicamos a comentar sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no contexto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

O terceiro capítulo é destinado à fundamentação teórica, no qual buscamos atualizar a literatura arquivística para documentos digitais frente aos princípios clássicos da arquivologia. Bem como expor ao leitor o que vem a ser, nesse âmbito, o Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED) e Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), haja vista ser nosso objetivo geral analisar o PEN-SEI na perspectiva dos princípios da gestão arquivística aplicados a documentos digitais.

O estudo de caso da implantação do processo eletrônico nacional através do sistema eletrônico de informações na UFJF é o objeto do quarto capítulo. É neste momento que apresentamos dados colhidos no campo empírico. Há nele uma forte ligação com os capítulos anteriores, haja vista ser o espaço dedicado a observação *in loco* da política PEN-SEI, no qual tivemos a oportunidade de analisar os dados à luz da discussão teórica que realizamos no capítulo anterior.

Nas considerações finais fizemos um balanço da pesquisa e dissertação, buscamos analisar se cumprimos objetivos e retomamos o problema de pesquisa, fizemos as autocríticas necessárias, comentamos as escolhas teórico-epistemológicas, e narramos parte da trajetória de pesquisa ao longo desses dois anos.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Neste capítulo vamos discutir as políticas públicas de informação do Governo Federal com ênfase nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Para tanto, vamos tratar de temáticas relacionadas, iniciando por governança, *accountability* e transparência. Logo a seguir, estabelecemos relação entre políticas públicas de informações e política de arquivos no Brasil. Neste subtópico apresentamos as normativas do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) para sistemas de informação e documentos digitais. Desta forma, adentramos de fato em nosso objeto de pesquisa: a política pública Processo Eletrônico Nacional e Sistema Eletrônico de informações (PEN-SEI). E para finalizar, apresentamos um Panorama da implantação de sistemas eletrônicos de informações nas IFES a partir do monitoramento do Grupo de Trabalho Processo Nacional Eletrônico, formado por arquivistas integrantes da Rede Nacional de Arquivistas de IFES (GT PEN/ARQUIFES)¹⁷.

Sobre políticas públicas na área de informação, consideramos as definições clássicas para políticas públicas inserindo o enfoque teórico no campo da ciência da informação e arquivologia. Para tanto, apresentamos a aproximação entre os temas escrita por Silva (2008, p. 62), que afirma,

Ainda de acordo com o Medellín, as políticas públicas são os dispositivos que o governo tem para tocar a máquina governativa e para resolver, em certo grau, conflitos sociais. E é assim que as políticas públicas acabam sendo determinadas pelo modo como os governos decidem usar e usam os recursos institucionais e culturais na sua relação com a sociedade (MEDELLÍN, 2004, p. 16). A comunicação e a informação são exemplos desses recursos, das quais surgem questões como *accountability*, transparência, e o uso das novas tecnologias de informação.

É na perspectiva de perceber a informação como um recurso para implementação de políticas públicas que desenvolvemos este capítulo, buscando analisar de que forma as políticas públicas de informação do Governo Federal tem considerado a informação como recurso estratégico e dispensado a esta tratamento a altura da sua importância, sobretudo quando se trata dos documentos públicos.

Para tratar de políticas públicas de informação no contexto atual é necessário primeiramente conceituar Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), em um contexto no qual, cada dia mais as informações em todas as esferas da vida pública e

¹⁷Disponível em: <<http://arquifes.com.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

privada são produzidas, transmitidas e recebidas por meios eletrônicos e/ou digitais. A administração pública não está alheia a este universo, as políticas públicas de informação atuais têm relação direta com o uso das TICs.

A expressão Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) ganha força no contexto da sociedade da informação em uma abordagem que transcende a tecnologia e que se aprofunda cada dia mais de seu impacto nas relações sociais e organizacionais, o que, portanto, lhe transfere tonicidade.

Trata-se de um corpo de recursos tecnológicos (*hardware e software*) que possibilitam a comunicação e operacionalização de processos em rede por meio de sistemas de informação e comunicação. Nesta direção, destacamos as considerações de Llarena, Duarte e Navarro (2017, p. 84-85), quando mencionam que,

No contexto da sociedade atual, as TIC caracterizam-se como elementos indispensáveis para a efetivação do processo de GC [Gestão do Conhecimento], por interferirem diretamente no ciclo informativo, por permitir que o usuário da informação possa ser produtor ou gerador da informação, registrar grandes volumes de informação a baixo custo, permitir acesso às informações de maneira diferenciada e facilitada, permitir a recuperação da informação com estratégias de buscas automatizadas, permitir o armazenamento de dados em memórias com grande capacidade, permitir o monitoramento e avaliação do uso da informação.

Os autores destacam uma característica marcante nos dias atuais, as redes sociais e os serviços disponibilizados no formato *on-line* possibilitam que o usuário da informação também seja ora produtor, ora gerador dela. É uma tendência que alcança o setor de serviços públicos. O perfil do Estado e do cidadão do estado tem se modificado neste contexto. Neste sentido, Sanchez (2003, p. 90) comenta como a mudança no perfil da produção da informação e novas formas de comunicação estão modificando a relação entre os agentes sociais,

Por outro lado, um fato novo, e de forma extremamente rápida, está produzindo intensas mudanças nas estruturas das sociedades, apontando, de certa forma, um caminho irreversível. O advento e utilização intensiva das novas Tecnologias da Informação, sintetizada na chamada “era digital”, estão modificando a forma de produzir, de comunicar-se e de relacionar-se entre os agentes sociais.

A partir do uso das TICs, é possível acompanhar as ações do governo, gastos públicos, agendas oficiais, obter informações de interesse de pessoas ou grupos sociais, usar serviços ofertados de modo não presencial, como também, assumir um papel crítico

e propositivo antes delegado somente aos representantes comunitários ou de mandatos eletivos, personalidades públicas e organizações coletivas.

Na outra face da moeda, a administração pública em tendência global vem transformando seu perfil na busca de aumentar o volume de serviços oferecidos em rede, diminuir o tempo de atendimento das demandas providas dos usuários e melhorar os índices medidores de transparência governamental. Nesta direção, destacamos que, “na Administração pública, o uso da TI também vem ocupando maior espaço e vários serviços prestados ao cidadão são hoje sustentados basicamente por soluções tecnológicas” (XAVIER, 2010, p. 19).

Enquanto política pública, o uso das TICs no serviço público objetiva melhorias no desempenho dos processos nos órgãos públicos, levando em consideração fatores como, agilidade, produtividade, transparência, democratização do acesso e redução de custos, na medida em que reduz significativamente o uso do papel e proporciona otimização dos espaços nas instituições.¹⁸

Um dos órgãos internacionais que fazem estudos e recomendações a respeito de governança, governo eletrônico, é a Organização das Nações Unidas (ONU). Neste estudo do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, é destacado o potencial das TICs para concretização dos objetivos em todos os níveis de governo com vistas a um desenvolvimento sustentável. Conforme a ONU (2018, p. 03),

Recomenda-se que os governos explorem o potencial das TIC através de políticas públicas setoriais coerentes e rigorosamente alinhadas com as políticas nacionais mais amplas direcionadas à concretização dos ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável]. Para se ser bem-sucedido nisso, é necessária a participação do governo como um todo, incluindo ministérios e agências a todos os níveis do governo, assim como parcerias com atores não governamentais. Essa abordagem deve ser apoiada por uma vontade política elevada, como, por exemplo, uma instituição intergovernamental eficaz com recursos financeiros e poder de decisão claramente orientados. Da mesma forma, maximizar o potencial das TIC obriga a ter uma infraestrutura apropriada para a interoperabilidade e transações digitais no setor público, dependente de padrões comuns, partilha de dados e uma equipa altamente capacitada, bem como de uma capacidade organizacional sólida.

Importante ênfase na necessidade de estrutura adequada à interoperabilidade nos ambientes digitais do setor público. Adiante veremos que essa é uma das três frentes de ações do PEN, o barramento de serviços visa a garantia de interoperabilidade, inclusive entre órgãos que usam sistemas diferentes.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei>>. Acesso em: 22 out. 2018.

De acordo com a publicação “Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro [livro eletrônico]: TIC Governo Eletrônico 2013”¹⁹, o uso das TICs no serviço público surge com o objetivo de fomentar a modernização da administração pública e a busca de aumento da eficiência dos processos internos de governo, melhoria da qualidade dos serviços públicos, redução de custos, aumento da produtividade dos servidores, transparência e controle social (NIC-BR, 2013; ICT ELECTRONIC GOVERNMENT, 2013; CGI-BR, 2013; CETIC, 2013).

Fato é que, ainda não há um alinhamento nas ações voltadas para implementação de TICs na prestação de serviço entre ministérios, e muito menos entre órgãos. Mais adiante veremos que mesmo entre as IFES há enormes diferenças em termos de fases de implantação de sistemas de informação. Alguns setores se encontram mais avançados que outros, quando se trata de ampliação no uso das TIC em serviços por eles prestados.

Contudo, diante das atualizações na legislação, a oferta de serviços on-line já se consolida como um perfil de serviço na maior parte da administração pública federal. Com um estudo de caso realizado em vinte portais das três esferas do poder público, Akutsu e Pinho (2002, p. 724), analisaram se e como a internet tem sido usada pelos gestores públicos para construção de uma sociedade mais democrática. Afirmam,

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

Entretanto, para que haja prestação de serviços com qualidade, é preciso que o uso das TICs na automação de processos seja mola propulsora para alcance de maior eficiência. Parte dos órgãos públicos limita a prestação de serviços via internet ao agendamento de atendimentos, o que torna ainda muito incipiente essa pauta. As instituições que lidam com arrecadação de contribuintes e o poder judiciário são os mais avançados em serviços em rede. Mas áreas como, por exemplo, a educação, ainda caminham a passos lentos rumo ao uso das TICs alinhados a objetivos estratégicos.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.nic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-tic-governo-eletronico-2013/>>. Acesso em: 17 maio 2018.

2.1 Governança: informação, *accountability* e transparência

Com o processo de modernização do Estado, a informação tem mediado às relações entre as instituições e os constituintes do próprio estado, os homens e mulheres que lhes dão sustentação e legitimidade. A importância da informação se faz notar de forma mais evidente na ampliação da participação cidadã, essencialmente, nos estados de inclinação democrática, enquanto estratégia e ferramenta de controle da gestão pública.

Termos como governança, *accountability*²⁰ e transparência passaram a fazer parte do nosso cotidiano, ainda que de modo insuficiente para exercermos a rigor a cidadania que nos é devida enquanto sociedade de um estado democrático de direito. E esse exercício está diretamente relacionado com o acesso à informação produzida pelo Estado, a informação arquivística. Assim, a gestão de documentos de arquivos se caracteriza como um instrumento de governança e controle social, uma vez que o acesso à informação depende da boa gestão dessa informação (BITTENCOURT, 2014, p. 61).

Em linhas gerais, podemos definir governança como um alinhamento estratégico de recursos (materiais, imateriais, pessoas) aos objetivos de uma organização. Governança não tem um conceito único e o termo permeia por diversas áreas, conforme veremos a seguir. A título de definirmos um posicionamento conceitual para esta pesquisa, percebemos a governança como algo relacionado a valores de boa gestão visando o bem comum.

Transpondo a conceituação para o nível macro de Estado, governança envolve prestação de contas (*accountability*) e transparência enquanto práticas constantes e valores. Concordamos que, “a maior premência, neste sentido, seria levar a burocracia a mudar sua cultura, assumindo como objetivos maiores a transparência, o diálogo permanente com a sociedade civil e o aprofundamento da noção de cidadania” (JARDIM, 2001, p. 36). E corroboramos com o mesmo autor, quando afirma que “governança seria a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de um governo de implantar políticas” (BITTENCOURT, 2001, p. 12).

Complementando a visão da relação entre governança e Estado, aferimos que governança é que a capacidade de implementar políticas visando o bem comum através do aperfeiçoamento dos meios de comunicação com a sociedade para garantir a

²⁰ As normas de auditoria da Intosai conceituam *accountability* como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011 apud TCU, 2014, p. 50).

transparência nas ações governamentais e proporcionar maior espaço para participação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos. (OLIVEIRA; PISA, 2015, p 1264).

Ao citarmos o termo governança ao longo desta dissertação, estamos nos referindo na perspectiva da administração pública. Adiante trataremos de forma breve, a título de contextualização de governança corporativa, governança pública, governança em tecnologia da informação e governança informacional, sendo esta última uma das conceituações chave para o estudo em tela.

2.1.1 Tipos de governança

Governança corporativa

Os valores da governança pública são baseados, ou podemos mesmo dizer transpostos da governança corporativa boas práticas de gestão implementadas em grandes corporações empresariais. No Brasil, uma referência nacional para o tema são as publicações do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

Embora não seja o foco central de nossa pesquisa, apresentamos a seguir algumas definições que vão contribuir para que possamos compreender o alcance da governança para uma boa gestão, seja em um grupo empresarial privado, seja para o Estado; o que vem se tornando tendência em escala mundial nas últimas décadas. Inclusive, comentamos na introdução o ranqueamento que a ONU faz entre os países para governança.

O IBGC (2015, p. 20) define governança corporativa da seguinte maneira,

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

Observa-se, então, a inclusão de atores diversos no cenário para a governança corporativa. A amplitude da diversidade para atingir objetivos comuns de manutenção e desenvolvimento de princípios e valores da empresa, segundo o IBGE (2015, p. 20). Destaca,

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Quanto aos princípios básicos de governança corporativa, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), apresenta quatro termos com os quais cada dia mais temos familiaridade quando falamos em gestão pública. O que reforça a ideia de transposição de valores para a governança pública, baseados em valores praticados em corporações privadas. De acordo com o Instituto (2015, p. 20-21),

Transparência

Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Equidade

Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas (accountability)

Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Responsabilidade Corporativa

Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Porém, em nossa pesquisa acerca do tema governança, não foi possível estabelecer com precisão a origem ou linearidade de uso do termo nos amplos segmentos que se faz presente. Conforme aponta Gonçalves (2005, p. 02),

Um dos sérios problemas da análise científica é a imprecisão dos conceitos. Com a palavra governança parece estar acontecendo um movimento de uso amplo da expressão, sem que sua utilização esteja cercada do cuidado analítico que requer. É preciso, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é aplicado. Além disso, vale a pena destacar que governança tem aplicação em variados campos, com sentidos diferentes.

Ao trazer esse micro tópico sobre governança corporativa, tivemos intenção de demonstrar que os princípios, disposição dos atores e implementação das práticas de governança pública, muito se assemelham aos valores da governança corporativa empresarial, tendo, logicamente, uma aplicabilidade em escala macro, pública estatal.

Governança pública

A partir deste ponto, vamos estabelecer uma diferenciação entre os termos governança, que faz parte da nossa temática de pesquisa, e governabilidade. Sendo

assim, em linhas gerais, quando nos referimos a governança, tratamos da capacidade de implementar políticas públicas. E quando falamos em governabilidade, tratamos das condições institucionais de legitimação de um governo. (NOGUEIRA, 2004, p. 41 apudSILVA, 2008, p. 63).

Com a finalidade de afirmar nosso posicionamento nesta perspectiva, corroboramos com a diferenciação e definição para os termos teorizada por Diniz (1996, p. 12-13)²¹, quando afirma,

Trata-se de aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder com uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras. A propósito, cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade.

Governance, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atoresparticipantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

Nessa direção, estabelecemos que os termos governança e governabilidade são conceitos diferentes, sendo a governança o que nos interessa compreender e conceituar como instrumentalização para adiante tratarmos de políticas públicas de informação. Gerir os recursos disponíveis com a finalidade de alcançar objetivos coletivos de desenvolvimento social é uma das prerrogativas de uma política de governança pública. Obviamente, embora distintos, os conceitos não são independentes um do outro.

A governança requer um regime político em condições de governabilidade, do contrário, é praticamente impossível implementar as boas práticas se os poderes não trabalham com objetivos de desenvolvimento social em comum e se não há soberania popular, pois, como veremos, a transparência, a prestação de contas e o participação da sociedade em geral, também fazem parte dos critérios para que haja governança. Braga

²¹ Quanto ao uso do termo em “*Governance*” pela autora, considerando o ano da publicação (1996), acreditamos que o termo em português “Governança” ainda não era usado na literatura acadêmica tal como ocorre nos dias atuais. No entanto, compreendemos se tratar do mesmo conceito que por ora apresentamos neste capítulo.

et al (2008), citam a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, para formar um conceito de governança para a administração pública,

Governança se refere aos arranjos formais e informais que determinam como as decisões políticas são postas em prática, da perspectiva da manutenção dos valores constitucionais de um país frente a problemas, atores e ambiente em mudança. Nesse conjunto de circunstâncias, a administração pública é um pilar constituinte da governança (OCDE, 2005 apud BRAGA et al, 2008, p. 02. Trad. dos autores).

Os termos usados pela OCDE: valores constitucionais, atores, conjunto de circunstâncias, vão em direção ao que comentamos no parágrafo anterior, as condições de governabilidade são variáveis importantes para a governança.

Em nível federal, o órgão que mais publica a respeito do tema é o TCU. Que também exerce um papel propulsor para boas práticas de governança nas instituições federais por meio de recomendações e acórdãos. Assim, o TCU(2014, p. 09-10) define governança pública como,

Neste Referencial, que ora apresentamos a todos os governantes e à sociedade em geral, e que está disponível no endereço <http://www.tcu.gov.br/governanca>, definimos GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Tal definição se assemelha à de governança corporativa, ressalvadas as mudanças dos atores que compõem o cenário. Nesta mesma publicação, o TCU (2014) apresenta outros referenciais teóricos, a saber, uma citação de Matias-Pereira (2010), para concluir uma definição a respeito do tema, que nos trazem de forma mais explícita quem são esses atores e como a governança se dá em um regime de estado,

[Governança pública] pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010 apud TCU, 2014, p. 21-22).

Por fim, o enfoque conceitual que buscamos para governança pública envolve fatores mais aprofundados do que avaliação, direcionamento e gestão. Há que se considerar que os Estados têm um regime político próprio, uma estrutura social construída histórica e culturalmente e que os problemas da pauta pública não devem ser,

a nosso ver, tratados unicamente sob a visão do desenvolvimento econômico. Todas as áreas da administração pública necessitam de boas práticas de governança, e a efetiva participação cidadã pode ser determinante para o direcionamento adequado dessa política. Dessa forma, ainda referenciando o TCU (2014) que traz, também, as perspectivas dos teóricos Grahn, Amos, Plumptre (2003) e Peters (2012), mencionam que,

Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012 apud TCU, 2014, p. 22).

Neste trabalho, toda referência à governança se refere ao setor público. Então, todos os tipos de governança aqui descritos de alguma forma fazem parte da política de governança do Governo Federal. O nosso enfoque é a governança informacional, pois o objeto de estudo é especificamente uma política de informação do governo brasileiro, o PEN-SEI. Um exemplo de como a governança transita por várias áreas administrativas é o governo eletrônico que trataremos mais adiante, ainda neste capítulo.

Governança em tecnologia da informação

Um plano estratégico em consonância com a *Governança em tecnologia da informação* (GTI) alinha os recursos em tecnologia aos demais recursos da empresa e seus objetivos, desde pessoas à proteção de dados no sistema. O alinhamento estratégico da TI aos objetivos da empresa é parte do que os autores Cepik, Canabarro, Possamai (2010, p. 16, grifo dos autores) denominam Governança em TI,

Sendo assim, uma nova abordagem de tratamento da TI está se desenvolvendo, cujo objeto central vai além da eficiência e da geração de conteúdo. Adequando práticas já consagradas no setor privado à realidade política e multisetorial do setor público, hoje se assume que a TI é a ferramenta fundamental para a transformação da administração pública, deixando de ser objeto de gestão para ser objeto de governança.

Os autores apresentam em livro um capítulo sobre a tecnologia da informação na administração pública. Na visão desses teóricos, a TI foi tratada à margem pela literatura especializada, por ser vista como ferramenta auxiliar até ao que os autores denominam era digital, “em que é possível acessar e trabalhar a informação a partir dos

mais diversos dispositivos e há ampla criação e compartilhamento de informações por diversos e distintos atores”. Atualmente, a TI não é mais assunto exclusivos dos profissionais da área, segundo Cepik, Canabarro, Possamai (2010, p. 17),

Neste sentido, a governança de TI compreende o desenvolvimento de um plano estratégico que avalie a natureza do impacto organizacional do uso de novas tecnologias, determine o treinamento de recursos humanos e alinhe os recursos de TI aos objetivos institucionais do órgão (e da administração), bem como projeta e relacione os interesses de atores internos e externos à organização.

Enquanto o tema da GTI encontra maior espaço e aprofundamento no setor privado, no setor público a GTI, a depender do órgão, pode lidar com alguns empecilhos, a começar pela estrutura descentralizada do próprio Estado. No caso brasileiro não há alinhamento de políticas de GTI entre os três poderes e muito menos entre órgãos e entidades que fazem partados mesmos setores, submissos aos mesmos ministérios, por exemplo. Fato que trás uma realidade intrigante, no Governo Federal temos setores muito mais avançados em tempos de GTI e outros que ainda estão em estágios primários na área. Sobre Governança em TI no setor público temos as seguintes considerações de Xavier (2010, p. 20),

Como cada órgão trata as questões relativas à gestão de TI de forma própria, não há ainda uma cultura disseminada que permita identificar padrões a serem seguidos. As referências existentes são aquelas sugeridas pelos órgãos de controle, notadamente o TCU, que vem citando em seus acórdãos frameworks e normas internacionais, como o COBIT, o OTIL e algumas normas ISO.

O Governo Federal tem aliado ações de GTI com um aparato jurídico próprio, conforme vimos no tópico anterior. Neste sentido, a atuação dos órgãos de controle se torna essencial no cumprimento das normas estabelecidas. Desde 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU), realizam auditorias de processos somente em meio eletrônico. Em consequência destes acórdãos, alguns órgãos públicos passaram a planejar a implantação do processo eletrônico e outras ações. Ou seja, ações voltadas para de GTI que surgem a partir da possibilidade de sanções de órgãos de controle. Não é a situação ideal, uma vez que, “a governança de TI é responsabilidade da alta direção e consiste na liderança, nas estruturas organizacionais e nos processos que garantem que a tecnologia da informação da empresa possa manter e ampliar as estratégias e objetivos da empresa”. (BATISTA, 2012, p 91.)

Se devidamente estiver a TI alinhada ao negócio da gestão em seu plano estratégico, podemos perceber a inserção da GTI em diversas áreas de atuação na organização. Vejamos a proposta a seguir como exemplo,

Para Lunardi, Becker e Maçada (2010), algumas áreas podem ser destacadas como foco de atuação da governança de TI das organizações [...]:

- Alinhamento estratégico – faz com que o trabalho executado pela TI e suas prioridades estejam atendendo às necessidades estratégicas estabelecidas pelas áreas de negócio da organização (ITGI, 2003);
- Valor da TI – busca assegurar que a TI entregue ao negócio os benefícios pretendidos, dentro dos prazos e custos dos investimentos propostos;
- Gerenciamento de riscos – propõe a proteção dos ativos da TI, tanto ativos físicos quanto informação ou disponibilidade dos serviços;
- Recursos de TI – buscam utilizar da melhor forma a infraestrutura e os conhecimentos de TI da organização, por meio de investimentos e da utilização adequadamente distribuída dos recursos, sejam pessoal, dados, suporte, tecnologia etc. (Lunardi, 2008);
- Mensuração do desempenho da TI – busca acompanhar e monitorar a implementação da estratégia, os processos, o gerenciamento e os projetos de TI, como intuito de melhorar a entrega de valor da TI ao negócio;
- Accountability – visa definir, para cada decisão da TI, quem são os responsáveis e as diversas partes envolvidas, e assegurar que a organização compreenda essas estruturas. Segundo Van Grembergen et al (2004), é um ponto-chave para uma boa GTI (TEODORO, PRZEYBILOVICZ, CUNHA, 2014, p. 309).

O tema GTI inicia o direcionamento do enfoque desta pesquisa, a implantação do processo eletrônico na administração pública federal (um estudo de caso na UFJF) definitivamente envolve ações de GTI. Adiante, vamos tratar de Governo Eletrônico que em geral necessita de GTI para que tenha êxito na prestação de serviços.

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) enquanto integrantes dos órgãos federais, devem seguir as diretrizes de política de GTI. No entanto, mesmo entre essas instituições é possível observar algumas mais avançadas e outras com um nível de GTI mais baixo. Em geral, as IFES apresentam preocupação com a área de TI, possuindo, inclusive, setores exclusivos com o Núcleo de Tecnologia em algumas, Centro de processamentos de dados, em outras. Na maioria das universidades, toda política de TI fica a cargo dos profissionais lotados nestes setores, o que não é interessante sob o ponto de vista estratégico.

Algumas IFES já visualizam a TI de modo estratégico e compreendem que é necessário envolver profissionais de outras áreas para obter resultados satisfatórios. É o caso das IFES que possuem escritórios de processo, por exemplo. Tido como importante para a implementação de projetos de GTI, no escritório de processos ocorre o mapeamento e catalogação dos fluxos processuais, dos setores internos, da lotação de

peçoal. São informações chave para uma boa alimentação dos sistemas e um retorno eficaz para a administração.

Em artigo apresentado no ano de 2017, Rios et al (2017), apresentam estudo sobre a Política de Segurança da Informação e Comunicações (PoSIC) nas IFES, e a partir de dados de órgãos de controle, concluem que, mais da metade das IFES não possuem política de segurança da informação, que seria um dos pilares para uma boa GTI, não obstante as recomendações do Governo Federal. O que nos leva a supor que sistemas, soluções em *software* e *hardware* têm sido adotadas nas IFES sem que haja preocupação a priori com a segurança da informação, prejudicando a GTI.

Governança informacional

O tema da Governança informacional está estritamente relacionado com a Arquivologia, na medida em que o amplo acesso à informação requer que a informação esteja irrestritamente acessível. Se a afirmação parece ser redundante, vamos comentar a questão da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que veio para estabelecer a cultura do acesso às informações públicas através de uma regulamentação que praticamente obriga os órgãos públicos a fornecerem as informações requeridas por qualquer cidadão, e a este é facultada identificação e justificativa de finalidade para obter a informação. Como é possível os órgãos responderem solicitações de informações se boa parte destes não tem seus documentos de arquivo organizados? Nessa direção, mencionamos a afirmação de Germano (2016, p. 50) quando diz que, “a política pública de acesso à informação é condição para que se planeje a governança informacional uma vez que, sem informação e democratização do acesso e uso da informação, não há exercício pleno de cidadania.”. No entanto, ainda de acordo com a autora (2016, p. 50),

A ausência de literatura sobre governança arquivística é inversamente proporcional à importância da Arquivologia nos estudos sobre governança. Diante do exposto, a governança e seus estudos de áreas mais específicas apontam sempre para a necessidade de accountability, transparência, acesso, gestão de recursos e auditoria. Uma boa gestão documental atende a esses requisitos de forma segura e rápida, otimizando tempo e recursos.

Vamos então definir governança informacional e, posteriormente, voltar a discutir a relação direta e impactante do tema com a questão da Arquivologia. O conceito de Governança informacional, na concepção de Andrade e Ribeiro (2003), se relaciona com a capacidade do Estado de gerir uma política de informação voltada para

a *accountability* e transparência. Para tanto, é preciso dispor de um aparato normativo e institucional de abertura com a sociedade. As autoras(2003, p. 01) atribuem esta definição à autora González de Gómez (2002). Afirmando,

A elaboração teórica sobre a governança informacional é resultante da produção intelectual de González de Gómez (2002a). O termo foi cunhado por ela e baseia-se na convergência teórico-conceitual da governança, *accountability*, transparência e do reconhecimento do direito e acesso à informação pública e governamental. Dessa forma, entende-se que a sustentação da formulação sobre a governança informacional reside na ciência política, na administração pública e comunicação pública e social. A ciência da informação contribui nessa formulação ao compreender a informação permeando e mediando as relações individuais e sociais, possibilitando com isso, a ampliação das bases comunicacionais do Estado com a sociedade civil, através do processo comunicativo dialógico.

González de Gómez (2002) tece relevantes críticas ao tratamento reducionista por vezes delegado a política de informação em sua relação com governo eletrônico e inclusão digital (c.f. GONZÁLEZ DE GÓMEZ 2002, p. 35). Concordamos com essa visão, ao refletir que a abordagem pragmática, positivista, utilitária de governança, acaba por mascarar o fato que, sem que haja efetiva política de informação, dificilmente uma política de governança informacional obterá êxito. Senão, também conforme elucida a autora supracitada (2002, p. 35), vejamos,

Em uma primeira abordagem, as plurais definições do conceito de ‘governança’ parecem colocar-nos antes diante de um sintoma do sistema capitalista mundial e suas lógicas propositivas, do que diante de um conceito teórico ou metodológico. Em seu início, o conceito de ‘governance’ ter-se-ia constituído como passagem da confiança tecnoburocrática na planificação e na efetividade das ‘políticas direcionadoras’ dos governos como fatores de desenvolvimento a um certo cepticismo acerca dos limites antecipatórios e práticos das proposições de cunho tecnocrático e da eficácia das diretrizes endógenas em modelos administrativos fechados. A emergência do termo indicaria, assim, a revisão dos ‘formatos político-institucionais dos processos decisórios’ (Melo apud Santos, 1997) e a busca de novos mecanismos de gestão.

No entanto, como o Governo planeja e implementa novos mecanismos de gestão voltados para governança, inclusive informacional, como o processo eletrônico, sem se preocupar em investir em política de informação? Autores da área da Ciência de Informação vêm alertando sobre este aspecto cerca de duas décadas. Nesta citação de Jardim (1999 apud GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 35), a autora traz ao leitor dos dias atuais, vinte anos depois, a dimensão da perspectiva da comunidade acadêmica diante das mudanças implementadas pelos novos valores da administração pública,

A operacionalização do conceito de governança informacional permitirá estabelecer alguns critérios de gestão e política de informação que atendam ao alargamento e horizontalização do processo decisório, as demandas de controle social e accountability do Estado. De acordo com Jardim, existiria uma relação biunívoca entre o caráter inclusivo ou excludente dos processos decisórios, a densidade da comunicação pública e política e os dispositivos de gestão dos recursos de informação.

Um dos valores primordiais para o exercício da governança é a transparência. Para que haja transparência é necessário amplo acesso à informação pública. Porém, nos documentos normativos voltados para a governança do Governo Federal muito pouco se percebe a referência à política de informação, afirma González de Gómez (2002, p. 36) que,

A ‘transparência’, no domínio das relações Estado-sociedade, dependerá de outras condições, tais como a convergência dos sistemas e serviços de comunicação e informação pública, a coordenação administrativa de programas e ações de comunicação e informação, bem como a ‘articulação’ prático-contratual dos sujeitos envolvidos em processos progressivos de democratização.

São condições que não se encontram contempladas nos planos de política de informação do governo. O foco dessas tem sido a tecnologia da informação em si, *software* e *hardware* na perspectiva de tentar resolver de forma imediatista os problemas relacionados à administração pública, tais como, morosidade na tramitação processual, erros de fluxos. Porém, falta ainda sensibilidade para questões de garantia de autenticidade e acesso a médio e longo prazo da informação produzida. Quando afirmamos que falta sensibilidade, é porque são necessários instrumentos jurídico-normativos para que tais garantias sejam implementadas. Normativas, regulamentações, orientações, emanados, principalmente pelo Arquivo Nacional, são documentos que podem e devem auxiliar a administração pública a implementar sistemas com níveis mais altos de política informacional. Além da efetiva participação e apoio institucional ao trabalho dos profissionais arquivistas no planejamento e implantação dessas políticas.

Para encerrar nossas considerações sobre governança informacional, um último aspecto que trazemos para reflexão é o da inclusão. Criticamos a abordagem do tema governança como mero fator de desenvolvimento econômico, sobretudo quando o social é deixado à margem e aquele somente alcança grupos específicos e elitizados. Um aspecto tão almejado para a sociedade da informação no século XXI, e que já adentra a segunda década e não se concretizou é que a democratização, a inclusão digital pudesse

oportunizar melhor qualificação da participação política cidadã e a partir disto, uma distribuição mais justa de trabalho e renda. Neste aspecto, privilegiamos a visão de Castells (1999, p. 32-33), que no final do século XX, apresentou as seguintes colocações,

A promessa da Era da Informação representa o desencadeamento de uma capacidade produtiva jamais vista, mediante o poder da mente. Penso, logo produzo. Com isso, teremos tempo disponível para fazer experiência com a espiritualidade e oportunidade de harmonização com a natureza sem sacrificar o bem-estar material de nossos filhos. O sonho do Iluminismo está ao nosso alcance. Todavia, há enorme defasagem entre nosso excesso de desenvolvimento tecnológico e subdesenvolvimento social. nossa economia, sociedade e cultura são construídas com base em interesses, valores, instituições e sistemas de representação que, em termos gerais, limita, a criatividade coletiva, confiscam a colheita da tecnologia da informação e desviam nossa energia para o confronto autodestrutivo.

Porém, tal como o filósofo Bertrand Russel em sua obra “O elogio ao ócio” do início do século XX, Castells(1999) apresenta uma visão crítica diante da era da informação, mas recai na utopia ao acreditar que o ser humano compartilhará em prol do bem comum e igualdade social os meios de informação em perspectiva de equidade. Afirma o autor (1999, p. 32-33),

Esta situação não é definitiva. Não há mal eterno na natureza humana. Não existe nada que não possa ser mudado por ação social consciente e internacional, munida de informação e apoiada em legitimidade. Se as pessoas forem esclarecidas, atuantes e se comunicarem em todo o mundo; se as empresas assumirem sua responsabilidade social; se os meios de comunicação se tornarem os mensageiros, e não a mensagem;; se os atores políticos reagirem contra a descrença e restaurarem a fê na democracia; se a cultura for reconstruída a partir da experiência; se a humanidade sentir a solidariedade da espécie em todo o globo; se consolidarmos a solidariedade Intergeracional, vivendo em harmonia com a natureza com a natureza; se partirmos para a exploração de nosso ser interior, tendo feito as pazes com nós mesmos. Se tudo isso for possibilitado por nossa decisão bem informada, consciente e compartilhada enquanto ainda há tempo, então, talvez, finalmente possamos ser capazes de viver, amar e ser amados.

Compreendemos que toda ação voltada para governança não é efetiva se não objetivar o bem comum. As políticas de governança vêm sendo implantadas de modo unilateral, sem a participação dos atores envolvidos seja efetiva e com isso ignorando fatores importantes. Os dados nos portais da transparência do Governo federal e estados estão acessíveis a todos os segmentos da população pelo simples fato de estarem abertos? Como exemplo do que demonstramos a pouco, como é possível implementar políticas de governança informacional sem aplicar políticas em gestão de arquivos? Como se tem acesso à informação sem que a informação possa estar acessível? São

exemplos específicos de como o tema governança tem sido tratado de modo incompleto e não inclusivo na realidade.

2.2 Governo eletrônico

Políticas públicas voltadas para Governo eletrônico²² se consolidam como uma tendência de escala mundial. Vários países vêm adotando sistemas que visam alcançar maior eficiência e eficácia na administração pública. Em contrapartida, os cidadãos adquirem poderosa importante ferramenta para o controle da gestão governamental, logo, de grande valia para o exercício da cidadania. Trata-se de um conceito que usa a tecnologia como ferramenta chave facilitadora e promotora de acesso a informações e prestações de serviço. Para tanto, utiliza ferramentas de TI, remotamente, disponível a qualquer momento, em qualquer lugar com acesso à rede de Internet. Exemplos: portais de internet com fóruns; exposição de bancos de dados (dados abertos); aplicativos para telefonia móvel (m-gov, m-commerce).

Embora o termo tenha origem na expressão comércio eletrônico (e-commerce), o governo eletrônico tem a perspectiva de troca de serviços, mas não tem a expectativa de lucro financeiro. Sendo assim, pode ser considerado um tipo de comércio eletrônico no sentido de fazer transações digitais sem fins lucrativos envolvidos. Tem por objetivo oferecer produtos e serviços do Estado a cidadãos, sociedade civil organizada, entidades públicas e privadas e outros Estados e, atualmente, está presente em todos os níveis e esferas governamentais. De acordo com Diniz et al (2009, p. 25),

Dentro de uma perspectiva histórica e temporal, pode-se afirmar que a expressão governo eletrônico, ou e-gov, começou a ser utilizada com mais frequência após a disseminação e consolidação da ideia de comércio eletrônico (e-commerce), na segunda metade da década passada (Diniz, 2000; Lenk e Traunmüller, 2002) e, a partir daí, ficou completamente associada ao uso que se faz das TICs nos diversos níveis de governo.

Por ter sido originado do termo comércio eletrônico (*e-commerce*), há certa inclinação nas definições, inclusive publicações oficiais do governo brasileiro de tratar o cidadão como mero consumidor de serviços. Discordamos dessa visão na perspectiva de perceber potencialidade para aprofundamento no exercício da cidadania frente às ações

²² No segundo capítulo vamos estabelecer a diferenciação entre documento eletrônico e documento digital. Consideramos que quando tratamos em processo administrativo eletrônico, estamos nos referindo a documentos digitais. Esse mesmo entendimento transpomos para o tema governo eletrônico. Entendemos que a expressão governo digital é mais adequada. Porém, não há consenso nem na literatura e nem mesmo nas páginas oficiais do Governo. Devido a maior parte da bibliografia consultada para esta pesquisa usar o termo governo eletrônico, optamos por assim manter neste subtópico.

governamentais e facilitação no acesso a serviços que a oferta de serviços em rede traz ao público.

Neste sentido, concluímos que, o governo eletrônico é mais do que o uso de tecnologias da informação e comunicação a serviço da automação de processos no governo. São conjuntos de medidas em várias frentes de abordagem de acordo com os atores que o governo se relaciona: o próprio governo, o cidadão, as empresas privadas. Na perspectiva do governo eletrônico, Mantovane (2013) descreve as diferentes possibilidades de relacionamento do governo com diversos atores, com o próprio governo (ações de melhoria na gestão interna), com o cidadão e com empresas privadas (parceiros e/ou fornecedores).

Por sua vez, Diniz et al (2009), considerando as aplicações desenvolvidas, destacam fases da gestão pública no Brasil: “gestão interna (1970 a 1992); serviço e informações ao cidadão (1993 a 1998) e a entrega de serviços via internet (a partir de 1999)”, esta última fase, seria o governo eletrônico propriamente dito. Em via de mão dupla, o governo oferta serviços em rede, mas também recebe do cidadão a sua participação, opinião, controle e quitação de obrigações como pagamentos de impostos através destes canais.

A imagem do serviço público funcionando apenas em horário comercial e excessivamente burocrático tem sido superada pela interatividade e eficiência dos serviços oferecidos pelo governo eletrônico nas diferentes esferas. Consolidando, assim, um novo paradigma para a administração pública. Ainda há um longo caminho a ser percorrido, mas o sucesso de gestão nas áreas em que foram implementadas política de governo eletrônico certamente impulsiona iniciativas em instituições de esferas diversas.

Ao dialogar sobre governo eletrônico no Brasil, considerando as ações governamentais para implantação dessa política ao longo das últimas décadas, verificamos que iniciativas dessa natureza remetem ao final da década de 1990 com a introdução do paradigma gerencial na administração pública. Ao longo dos anos 2000, o tema da inclusão digital e oferecimento de serviços em rede passaram a ser tratados com maior atenção, inaugurando propriamente o governo eletrônico no Brasil. E, conforme temos verificado ao longo deste capítulo, a década atual tem sido marcada pelo estabelecimento de um corpo jurídico que sustenta o governo eletrônico em termos de legitimidade e autenticidade nas suas ações.

Em artigo “Governo eletrônico e novos processos de trabalho” Roberto MeiziAgune e José Antônio Carlos (2005, p 309), tecem comentários sobre governo

eletrônico em perspectiva além da ênfase no uso da tecnologia na administração pública. Destacam,

Governo eletrônico, ao contrário do que o nome pode a princípio sugerir, significa muito mais do que a intensificação do uso da tecnologia da informação pelo Poder Público. Em verdade, ele deve ser encarado como a transição entre uma forma de governar fortemente segmentada, hierarquizada e burocrática, que ainda caracteriza o dia-a-dia da imensa maioria das organizações públicas e privadas, para um Estado mais horizontal, colaborativo, flexível e inovador, seguindo um figurino mais coerente com a chegada da sociedade do conhecimento, fenômeno que começou a ganhar contornos mais visíveis no último quarto do século passado.

A superação da excessiva burocratização, acesso à informação, controle social, elevação significativa da eficiência e eficácia, economia com custos processuais administrativos, são algumas das vantagens em destaque quando tratamos de governo eletrônico. Destacamos ainda, que, uma das principais vantagens é o processo de desburocratização do Estado por meio da promoção da transparência nos processos, ofertas de serviços *on-line*, incorporação de mídias digitais, a democratização das ações governamentais, vislumbrando a possibilidade da sociedade ter o poder de exercer maior vigilância e controle sobre a gestão pública. Hoeschl (2003, p. 06) enumera alguns dos benefícios da adoção desta política,

[...] melhoria da qualidade, segurança e rapidez dos serviços para o cidadão; simplificação dos procedimentos e diminuição da burocracia; avanço da cidadania; democracia da informação; transparência e otimização das ações do governo; educação para a sociedade da informação; facilidade de acessar o governo; integração das informações para o cidadão; geração de empregos na iniciativa privada; otimização no uso e aplicação dos recursos disponíveis; integração entre os órgãos do governo; aproximação com o cidadão; desenvolvimento do profissional do serviço público; aperfeiçoamento dos modelos de gestão pública; universalização do acesso da informação.

Vejamos o caso concreto do Sistema Eletrônico do Serviço Informações ao Cidadão (e-SIC). Criado no âmbito da LAI e regulamentada pelo Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012, seguindo recomendação da Lei nº 12.527/2011 é um serviço obrigatório em todo órgão público que pode receber e responder demandas inteiramente por meio eletrônico.

Destacamos ainda que a tramitação, divulgação, compartilhamento e acesso à informação em formato eletrônico têm um custo muito mais baixo em relação a outros meios com maior alcance em menor tempo, o que torna qualquer processo mais eficaz e eficiente se realizado de modo adequado. Assim, “O baixo custo da circulação de informação por meio eletrônico transforma-o numa boa ferramenta para transformação

da opinião pública, competindo no espaço político, combatendo a desinformação” (SCOMAZON, 2003, p. 83).

Porém, se faz relevante mencionar o papel da inclusão digital para que os serviços e informações existentes possam ter o alcance e atingir os objetivos a que se propõem. Este fator foi apontado como um entrave à gestão do governo eletrônico: “O Governo Eletrônico enfrenta um desafio com sabores especiais de requinte tecnológico e abrangência social. Trata-se do ‘Digital Divide’ ou ‘exclusão digital’.” (HOESCHL, 2003, p. 07).

Para o enfrentamento deste desafio, o Governo brasileiro apresentou, ao longo dessa década, programas de inclusão digital, a exemplo da instrumentalização de meios digitais nos espaços de educação básica, as chamadas ilhas digitais em espaços públicos e os subsídios que reduzem os custos para o cidadão na compra de equipamentos digitais. Estas ações contribuem para aumentar a abrangência do Governo eletrônico. Além disso, temos o aumento de serviços oferecidos via aplicativos para aparelhos celulares, os quais a população tem maior acesso.

O que pode significar um desafio é o uso qualificado das mídias digitais. As redes sociais são lideranças quando o assunto é o tempo que as pessoas passam diariamente usando a Internet. Para aproximar esse cidadão dos órgãos, se torna cada dia mais comum estes criar perfis em redes sociais, bem como gestores públicos dos mais altos níveis da administração. O uso das mídias e redes sociais pelo poder público, também são medidas políticas de governo eletrônico.

2.2.1 Legislação do Governo eletrônico

A seguir, comentamos em linhas gerais os dispositivos legais que fazem parte de um conjunto jurídico recente que objetivam fornecer amparo legal às mudanças na administração e prestação de serviços públicos, buscando caracterizar o Estado brasileiro com um perfil transparente, democrático e eficiente no qual a participação ativa do cidadão conta com status de prioridade perante aos órgãos públicos.

Esse conjunto legal ainda em construção, vem para consolidar um paradigma introduzido há poucas décadas no serviço público, o uso de sistemas de informação na prestação de serviços. Se até a algum tempo atrás esses sistemas usavam tecnologia *intranet* para o público interno, a própria administração, no cenário atual, o cidadão tem acesso aos sistemas por meio da internet seja em computadores de uso pessoal, *notebooks*, *tablets*, celulares (aplicativos). Significa afirmar que a quantidade de

serviços públicos que o cidadão dispõe do governo aumentou. Atualmente, é possível instruir processos por meio eletrônico, agendar atendimentos, emitir notas, boletos, cadastros, inscrições, pagar impostos diversos, declarar imposto de renda, justificar voto, obter certidões negativas, entre outros serviços, exclusivamente por meio eletrônico.

Com base nos artigos “Legislação de Governo Digital no Brasil”, disponível no *site* do extinto Ministério do Planejamento; “A legislação do governo digital” do Blog República Digital; e “Projeto de lei regulamenta serviços públicos que podem ser feitos pela internet” do *site* CanalTech²³, elegemos alguns desses dispositivos para tecer breves comentários considerando o contexto da adoção de sistemas eletrônicos de informações nos órgãos públicos.

Acesso à informação pública

Primeiramente, o bloco normativo relacionado ao acesso à informação pública. Importante observar que cronologicamente estas, também, são as primeiras normativas. O estabelecimento da cultura do acesso foi o carro chefe de tantas mudanças na prestação dos serviços públicos.

A Lei nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011, ficou conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI). Trata-se de uma das leis mais importantes com relação à transparência da informação pública no Brasil. Foi promulgada em um contexto internacional, no qual pelo menos 92 países já tinham legislação de acesso a partir do entendimento da informação enquanto direito humano fundamental. O dispositivo regulamentou o acesso a informações públicas, previsto na Constituição Federal de 1988, e teve por objetivo facilitar o acesso e disponibilizar informações úteis ao cidadão, na forma eletrônica e presencial.

No próximo tópico deste capítulo, sobre políticas públicas de arquivo, discutiremos como as políticas de informação e as políticas de arquivo se ignoram mesmo fazendo parte de um mesmo campo de atuação e sendo complementares, inclusive. O fato sintomático disso é a LAI. Como se a partir da publicação da lei os documentos públicos passariam a estar magicamente organizados e disponíveis para qualquer cidadão que tenha interesse na consulta. Considerando que antes da lei muitos

²³Respectivamente disponíveis em: <www.governodigital.gov.br>, <<https://republica.digital/index.php/2017/08/01/a-legislacao-do-governo-digital/>>e <<https://canaltech.com.br/governo/projeto-de-lei-regulamenta-servicos-publicos-que-podem-ser-feitos-pela-internet-145741/>>. Acessados em: 18 dez. 2019

pedidos de informação não eram atendidos por motivos de sigilo e sim por informação não localizada. Os arquivistas buscaram, a partir da LAI, dialogar com os gestores a respeito do quão importante é manter as informações acessíveis por meio da gestão documental arquivística aplicada a qualquer suporte de informações.

A Instrução Normativa nº 4 de 12 de abril de 2012, criou a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), na forma de política para garantir e facilitar o acesso a dados e informações públicas. Cabe à INDA “definir, estruturar e coordenar a política de dados abertos, bem como estabelecer o seu modelo de funcionamento;” (MPOG, Brasil, 2012). Além de definir padrões para disponibilização e disseminação de dados na Administração Pública Federal (APF).

Para que possamos compreender melhor do que trata este e o dispositivo a seguir, vamos observar as seguintes conceituações presentes no Art. 2º desta Instrução,

Art. 2º - Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - dado: sequência de símbolos ou valores, representados em algum meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial;

II - informação: conjunto de dados organizados de tal forma que tenham valor ou significado em algum contexto;

III - dado público: qualquer dado gerado ou sob a guarda governamental que não tenha o seu acesso restrito por legislação específica;

IV - formato aberto: formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização;

V - licença aberta: acordo de fornecimento de dados que conceda amplo acesso para que qualquer pessoa os utilize, os reutilize, e os redistribua, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença;

VI - dados abertos: dados públicos representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na rede mundial de computadores e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento; e

VII - metadado: informação que descreve características de determinado dado, explicando-o em certo contexto de uso (MPOG, Brasil, 2012).

Para facilitar o acesso à informação pública, a partir dessa normativa o Governo Federal deu o sinal que estabeleceria a seguir que os dados produzidos pela APF em formato digital fossem abertos e acessíveis em vários formatos aos cidadãos. Um ato em busca da denominada transparência ativa, isto é, a divulgação de informações públicas independentemente delas terem sido solicitadas.

Quanto ao INDA, mais uma normativa chama a atenção para a composição da estrutura por ministérios e alguns órgãos da APF sem nenhum representante do Arquivo Nacional ou CONARQ. Mais uma vez fica impressa a invisibilidade da área arquivística nas políticas públicas de informação.

A consolidação normativa jurídica da política de dados abertos no Poder Executivo Federal veio através do Decreto nº 8.777 de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos e tem como objetivos promover a publicação de dados da APF, aprimorar a cultura da transparência pública, franquear aos cidadãos o acesso aos dados públicos, fomentar o controle social, a pesquisa, promover o desenvolvimento tecnológico e inovação no setor público.

O Decreto nº 8.539 de 08 de outubro de 2015 foi o propulsor do tema desta pesquisa, a implantação do processo eletrônico em uma instituição da APF. O dispositivo trata do uso do meio eletrônico para realização do processo administrativo nos órgãos públicos federais, e objetiva assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade do poder público; promover o uso dos meios eletrônicos para realização dos processos administrativos; ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso das TICs; e por fim, facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas (BRASIL, 2015).

A fim de padronizar entendimentos acerca do tema, o Decreto elenca algumas definições relacionadas ao documento em meio eletrônico. No terceiro capítulo, voltaremos a tratar de alguns desses conceitos sob o ângulo da arquivística. Por ora, cumpre expor o entendimento do Governo Federal para documento digital. Vejamos,

Art. 2º - Para o disposto neste Decreto, consideram-se as seguintes definições:
I - documento - unidade de registro de informações, independentemente do formato, do suporte ou da natureza;
II - documento digital - informação registrada, codificada em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de sistema computacional, podendo ser:
a) documento nato-digital - documento criado originariamente em meio eletrônico; ou b) documento digitalizado - documento obtido a partir da conversão de um documento não digital, gerando uma fiel representação em código digital; e
III - processo administrativo eletrônico - aquele em que os atos processuais são registrados e disponibilizados em meio eletrônico (BRASIL, 2015).

Um dos pontos mais inovadores deste Decreto é o estabelecimento, para o meio eletrônico, através da adoção de sistemas a autoria, ações de autenticidade e integridade dos documentos eletrônicos, sejam eles digitalizados, sejam nato-digitais. No Art. 6º é mantida como autoridade certificadora, porém é aberta a possibilidade de comprovar autoria e integridade dos documentos eletrônicos através do uso de usuário e senha usados em sistemas eletrônicos de informações.

Art. 6º A autoria, a autenticidade e a integridade dos documentos e da assinatura, nos processos administrativos eletrônicos, poderão ser obtidas por meio de certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, observados os padrões definidos por essa Infraestrutura.

§ 1º O disposto no caput não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem identificação por meio de nome de usuário e senha (BRASIL, 2015).

O Decreto apresenta alguns critérios técnicos para eliminação, preservação, interoperabilidade de documentos eletrônicos. Entre as normativas do governo digital é uma das únicas que faz referência à autoridade arquivística para procedimentos técnicos de gestão documental, embora de maneira vaga e inconclusiva.

Por fim, o Decreto em questão traz em seu penúltimo artigo o texto que ocasionou grandes mudanças na APF, estabelecendo prazos para que as entidades apresentem cronograma de implementação do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo e o prazo limite de dois anos para que sejam implantados nos órgãos sistemas eletrônicos para a realização de processo administrativo.

Em 2017, data limite estabelecida pelo Decreto 8.539/2015 para implantação do processo administrativo eletrônico, muitos órgãos públicos ainda não tinham atendido ao disposto e a expectativa era de adiamento do prazo para entrada em vigor da nova regra, o que não ocorreu. Instituições públicas vêm adotando sistemas para processo eletrônico, porém o apoio do Governo Federal a tais iniciativas tem se mostrado insuficiente e longe do preconizado pelo seu próprio conjunto normativo aqui apresentado.

Política de governança digital

No bloco de política de governança digital, temos primeiro o Decreto 8.638 de 15 de janeiro de 2016, que instituiu a Política de Governança Digital. Apresentou no inciso terceiro do Art. 2º, a definição de governança digital para os fins dispostos. Vejamos,

III - governança digital - a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo; (BRASIL, 2016).²⁴

²⁴Embora não tenhamos considerado o termo, esta definição para governança digital equivale ao que apresentamos como governança em TI no tópico anterior do capítulo.

A maior inovação trazida por este dispositivo foi instituir a Estratégia de Governança Digital (EGD) no âmbito do extinto MPOG. O documento Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo do MPOG está em sua segunda versão (2018) e serviu como fonte para a nossa pesquisa e, igualmente, para o levantamento de normas jurídicas que aqui apresentamos.

Posteriormente, o Decreto 8.238/2016 teve artigos alterados pelo Decreto nº 9.584 de 26 de novembro de 2018, instituiu a Rede Nacional de Governança Digital (Rede Gov. Br) “com a finalidade de promover a colaboração, o intercâmbio, a articulação e a criação de iniciativas inovadoras relacionadas à temática de Governo Digital no setor público” (BRASIL, 2018).

O segundo dispositivo relacionado ao tema governança digital é o Decreto nº 8.789 de 29 de junho de 2016, que dispõe a respeito do compartilhamento de dados na APF. Salvo dados protegidos por sigilo fiscal, o Decreto orienta o compartilhamento de dados na administração pública federal com a finalidade de obter a simplificação da oferta de serviços públicos, a formulação, a implementação, avaliação e o monitoramento de políticas públicas. Bem como, a análise da regularidade da concessão ou do pagamento de benefícios, ou da execução de políticas públicas, e a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados constantes das bases dos órgãos e das entidades.

Entretanto, este dispositivo foi inteiramente revogado pelo Decreto nº 10.046 de 09 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

O Decreto nº 8.936 de 19 de dezembro de 2016 que institui a Plataforma de Cidadania Digital, dispõe sobre a oferta de serviços públicos digitais na administração pública federal definindo os principais componentes para uma plataforma de serviços, a saber: Portal integrado de serviços do governo federal; Mecanismo de acesso digital único do usuário; Ferramenta de solicitação e acompanhamento dos serviços; Ferramenta de avaliação de satisfação pelos usuários; Painel de monitoramento de desempenho dos serviços.

Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da APF. Apresentou o conceito de governança pública em um documento legal do Governo: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017). Este dispositivo teve alguns artigos revogadas pelo Decreto nº 9.901, de 8 de julho de

2019, que entre outras providências, instituiu o “Comitê Interministerial de Governança - CIG tem por finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal” (BRASIL, 2019).

Serviços públicos

E para finalizar este tópico, no bloco dos serviços públicos, temos uma lei e um decreto, sobre os quais convém comentarmos de forma breve acrescidos de algumas atualizações normativas para fecharmos a análise sobre a legislação do Governo digital no Brasil.

A Lei nº. 13.460 de 26 de junho de 2017, ficou conhecida como a lei dos serviços públicos, por definir diretrizes e critérios para defesa dos direitos dos usuários dos serviços dos três poderes. Essa lei procura assegurar a participação do cidadão na avaliação periódica dos serviços públicos e estabelece diversas medidas para proteger seus direitos, como prazo máximo para as ouvidorias públicas apresentarem respostas a denúncias, reclamações e sugestões dos usuários. O dispositivo estendeu a toda APF o que já era válido para órgãos do Executivo Federal. Essa lei teve dispositivos regulamentados pelo Decreto nº 9.094 de 17 de julho de 2017 e artigos alterados pelo Decreto nº 10.178 de 18 de dezembro de 2019 para inclusão de documentos da Carta de Serviços ao Usuário.

O Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, ficou conhecido como “Simplifique!”, regulamentou dispositivos do Decreto nº 13.460/2017 e dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos. Ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Teve artigos alterados pelo Decreto nº 10.178 de 18 de dezembro de 2019 para inclusão de documentos da carta de serviços.

O Projeto de Lei 3443/19 define parâmetros para prestação de serviços públicos em rede, *on-line* para que pessoas e empresas possam solicitar e acompanhar serviços pela internet, agendar atendimentos e outros atos. O projeto preconiza que o governo deverá ter um portal único com acesso para usuários, ferramentas para solicitação e acompanhamento dos pedidos, para avaliação dos serviços, entre outros. De acordo com o *site* Canaltech, a proposta tramita em caráter conclusivo e será analisada por quatro comissões: Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Trabalho, Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e Cidadania.

Apresentamos, em linhas gerais, os principais dispositivos legais que formam o aparato normativo do Governo Digital. O que observamos é que algumas normativas estão em descompasso com outras. Em 2019, assinaram junto ao Presidente, leis e decretos a respeito do tema governança o Ministério da Economia, o Ministério da Justiça e a Casa Civil. A maioria dos dispositivos legais a respeito do tema que foram publicados em 2019, revogaram artigos ou normativas inteiras anteriores. De modo que ainda está um pouco confuso o caminho da governança digital no Brasil, sobretudo no tocante ao acesso à informação pública e transparência ativa.

O quadro a seguir é uma elaboração e adaptação nossa, com base no documento “Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo” (MPOG, 2018)²⁵. Apresenta uma linha do tempo dos principais dispositivos legais voltados para governança digital no País na segunda década do século. Vejamos.

Quadro 1: Linha do tempo Legislação do Governo Digital

Legislação do Governo Digital (2011 – 2019)				
2011	2012	2013	2014	2015
<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011 – Lei de acesso à informação (LAI); - Decreto nº. 7.579 de 11 de outubro de 2011 que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA); - Portal Brasileiro de Dados Abertos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 8.135 de 04 de novembro de 2013 – comunicação de dados da Administração Pública Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº. 12.965 de 23 de abril de 2014 – Marco Civil da Internet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº. 8.539 de 8 de outubro de 2015 – Processo administrativo eletrônico; - Portaria nº. 1.042 de 4 de novembro de 2015 – processo eletrônico no âmbito do Ministério da Educação.
2016	2017	2018	2019	Referências
<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº. 8.638/2016 – Política de Governança Digital; - Decreto nº. 8.936/2016 – Plataforma de Cidadania Digital; - Decreto nº. 8.777/2016 – Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal; - Decreto nº. 8.789/2016 – Compartilhamento de Dados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº. 9.094/2017: simplificação dos serviços públicos; - Decreto nº. 9.203/2017 – Política de governança pública; - Lei nº. 13.444/2017 – Identificação Civil Nacional; - Lei nº. 13.460/2017 – Lei dos serviços públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 9.319 de 21 de março de 2019: Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº. 9.745, 8 de abril de 2019 – reestruturação do Ministério da Economia com a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia para o Ministério da Economia compoendo a estrutura. 	<p>Linha do tempo elaborada pela própria autora a partir de informações e documentos do site www.governodigital.com.br e reunião de legislação pertinente ao tema a partir de pesquisa (vide Referências).</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no documento “Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo” (MPOG, 2018).

²⁵ Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/EGD/arquivos/revisao-da-estrategia-de-governanca-digital-2015-2019.pdf> Acesso em: 15 nov. de 2019

Nossa análise a respeito da legislação do governo digital segue no tópico seguinte, na discussão sobre políticas públicas de arquivos e seu distanciamento das políticas públicas de informações. Destacamos neste tópico, que alguns desses dispositivos tratam de assuntos da pauta arquivística e que, no entanto, não contou com nenhum órgão de autoridade na área para fazer a normativa e compor comissões e coordenações criadas no âmbito destes dispositivos. É estranho que isso aconteça em um país que tem órgãos e entidades como o Arquivo Nacional, CONARQ, AAB, comunidades profissionais e acadêmicas na área.

2.3 Políticas públicas de arquivos no Brasil

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁶ traz em seu Art. 216, Parágrafo 2º do inciso IV, a atribuição de responsabilidade do Estado em cuidar dos acervos arquivísticos: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988). E no Art. 5, nos incisos XIX, XXXIII e alínea *a* do inciso LXXII tratam do acesso à informação pública²⁷,

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

[...]

LXXII – conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; (BRASIL, 1988).

Salvo legislação específica para regulamentação da profissão de arquivista e normativas acerca de legitimação jurídica de suportes eletrônicos, as políticas públicas de arquivos no Brasil, em linhas gerais, são encabeçadas pelo Arquivo Nacional. O órgão de segundo escalão no Governo Federal já foi subordinado à Casa Civil desde sua criação, e desde 2011 é subordinado ao Ministério da Justiça. Foi criado no período do Império, no ano de 1838, para cumprir um papel de visão positivista característica da

²⁶ Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

²⁷ Posteriormente regulamento pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação.

época, de “guardião” da memória nacional. Mas foi a partir da Lei nº 1.159 de 8 de janeiro de 1991²⁸ que passou a agregar e abrigar funções de gestão de políticas de arquivos em nível federal. De acordo com o Art. 18 da referida Lei,

Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos (BRASIL, 1991).

Além dessa atribuição tecnicista, o Arquivo Nacional passou, a partir deste marco legal, a abrigar a estrutura do CONARQ que institui a política de arquivos e legislação arquivística no país,

Art. 26 - Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

§ 1º - O Conselho Nacional de Arquivos será presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional e integrado por representantes de instituições arquivísticas e acadêmicas, públicas e privadas. (BRASIL, 1991)

Sobre a legislação e documentos do CONARQ pertinente a esta pesquisa, apresentaremos adiante. Por ora nos importa explorar essa relação, ou não relação, entre políticas públicas voltadas para a governança informacional e política de arquivos. Somando a isto, temos um aspecto ainda mais confuso no cenário brasileiro. A saber, existe a legislação arquivística, no entanto, não há efetivas políticas de arquivos implantadas na maior parte da administração pública federal.

O aparato jurídico normativo do CONARQ não é condizente com sua força política no contexto do Governo Federal. Pelo contrário, uma parcela dos gestores públicos desconhece a legislação arquivística, logo, também, não a cumprem. Como tantos outros problemas neste país, a ausência de política de arquivos não é fruto de omissão legislativa e sim falta de planejamento e implementação de políticas públicas voltadas para a área. Para contribuir neste debate, mais uma vez trazemos para o diálogo Silva (2008, p. 73), que sob o embasamento teórico de Jardim (2003) afirma,

Ao analisar as relações entre legislação e políticas públicas de arquivo, Jardim (2003, p. 38) percebe que não são raros os equívocos que levam a acreditar que uma legislação arquivística anteceda e controle uma política pública de arquivo. Pelo contrário, Jardim entende que as políticas públicas se desenvolvem entre divergências e esforços de convergências no ambiente democrático. E que mais do que controlar uma política pública, a legislação

²⁸Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm>. Acesso em: 14 ago. 2017.

pertinente é muitas vezes produto de uma política. Jardim indica ainda que, mesmo assim, uma legislação somente provoca impactos quando vai além de princípios conceituais ou redefinições institucionais. Reconhece a legislação como um dos fundamentos para a definição e implementação de políticas públicas arquivísticas, mas alerta que tal legislação acabaria comprometida se não fosse, simultaneamente, instrumento e objeto de uma política arquivística.

A abordagem de Silva (2008), apoiado em Jardim (2003), nos apresenta a dimensão da preservação da informação arquivística²⁹ para a implantação de políticas no campo informacional. Assim, assinala o autor (2008, p. 74) que,

Neste sentido, retoma-se a abordagem de Jardim em que o Estado se apresenta como cenário e campo informacional e, portanto, pode ser entendido como uma unidade de análise. Assim, se a informação governamental é um recurso estratégico para a tomada de decisões, para a gestão dos negócios de Estado e para a consolidação da democracia, a preservação da informação arquivística governamental passa a ser um elemento de análise a ser considerado.

Deste modo, se pressupõe, que, a preservação da informação arquivística do Executivo Federal brasileiro está diretamente relacionada à formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que é no âmbito destas que a preservação continua, em longo prazo melhor se aloca. Nesses termos, a preservação se efetivará se for pensada e implementada através de um planejamento estratégico abrangente, configurado no escopo de uma política pública (SILVA, 2008, p. 46).

O livro de Jardim ao qual o autor faz referência é do ano de 1995³⁰, quando as políticas públicas informacionais ainda eram incipientes, porém, a literatura especializada, sobretudo da área de administração, já dialogava sobre o tema, diante da reforma administrativa promovida pelo governo FHC. O autor projetou o que seria um cenário ideal para uma política pública informacional a partir da preservação da informação arquivística, o que, infelizmente, não se consolidou até os dias atuais;isto, há mais de duas décadas depois. As políticas públicas de arquivos nos níveis federal, estadual e municipal seguem à margem das políticas voltadas para governança informacional, na medida em que não há preocupação em garantir os princípios

²⁹Elemento referencial, noção, ideia ou mensagem contidos num documento [arquivístico]. (Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Arquivo Nacional, 2005, p.107). Completamos a nota observando que para ser considerada arquivística a informação deve ser orgânica, isto é, produzida e acumulada em decorrência das ações de pessoa ou órgão e registrada em um suporte.

³⁰ Vide referências (Jardim, 1995).

arquivísticos e mesmo a legislação arquivística brasileira na implementação destas. Silva (2008, p. 70) analisa a questão da seguinte maneira:

[...] Estudar a preservação da informação arquivística do Executivo federal brasileiro implica observar o grau de sustentabilidade e fragilidade das instituições públicas da área, as ações dos governos e o regime político dentro do marco temporal traçado como parâmetro para verificar a capacidade do Estado na preservação arquivística governamental. É possível observar ainda empiricamente que a fragilidade e a informalidade das instituições arquivísticas no período republicano brasileiro está reproduzido na preservação dos registros arquivísticos governamentais produzidos e acumulados ao longo da história. Essa fragilidade institucional é decorrência de um Estado fortemente patrimonialista, no qual se confunde, no macro e no microcosmo, aquilo que é público com o que é privado. A soma de uma cultura política frágil, ainda dependente de uma formação educacional regulamentar generalizada, com uma democracia incipiente e insipiente, resulta em um governo no qual predomina a opacidade administrativa de accountability, e onde a participação política do cidadão resume-se ao voto obrigatório.

Mais de uma década se passou desde a publicação desta obra e hoje nos deparamos com um cenário intrigante e inusitado. Temos políticas públicas de informação voltadas para governança informacional, inclusive, uma delas é o tema título de nossa pesquisa, porém, essas ações ainda não caminham em consonância com a política de arquivos.

Em nossa perspectiva, a política de governança informacional deve envolver política de informação e, mais especificamente, política de arquivos, no caso da administração pública, uma vez que o documento arquivístico é um poderoso instrumento de gestão informacional tanto para a administração em si, quanto para o exercício da cidadania.

Nos últimos anos, com ênfase dada à política informacional voltada para transparência, os portais públicos, a LAI, especificamente, a perspectiva dos profissionais arquivistas era de que as boas práticas de gestão em arquivos pudessem ser propulsadas pelos gestores públicos. No entanto, o que vemos acontecer na realidade é uma estranha relação de exclusão do campo arquivístico diante do uso das TICs, sistemas eletrônicos de informações e prestação de serviços em rede. Políticas públicas arquivísticas e políticas públicas de informação se ignoram oficialmente nos manuais de boas práticas, nas normativas, na implementação de medidas de governança informacional de um lado e do outro, mesmo pertencendo ao mesmo campo de atuação política, conforme aponta Silva (2008, p. 72):

Ao afirmar que políticas públicas arquivísticas constituem uma das dimensões das políticas públicas de informação, Jardim (2003, p. 40) observa que, no Brasil, ambas se ignoram e se desconhecem e estranha que assim seja, por entender que políticas públicas em geral, ou uma política pública de informação, em particular, podem ser difusas, mas devem ser explícitas. A não ser que, tornar uma política pública implícita, seja uma “política”, como observa Briquet de Lemos citado por Jardim. Por reconhecer que as políticas públicas de informação devem envolver as questões relacionadas aos arquivos, às bibliotecas e às tecnologias da informação, Jardim conclui que uma política pública de arquivo é assim parte de uma política pública de informação. Isto significa que ambas as políticas, apesar de algumas particularidades e especificidades, estão imbricadas uma na outra, são complementares e co-relacionadas. A imbricação em política pública de arquivo e a política pública de informação se dá tanto pelas especificidades de cada uma dessas políticas públicas como pelos elementos em comum.

No início deste tópico, comentamos que até a promulgação da Lei 8.159/1991, que de fato estabeleceu diretrizes para a política de arquivos no Brasil, as normativas existentes, eram relativas à regulamentação da profissão de arquivista e de suportes documentais eletrônicos, no caso, nessa época nos referimos à microfilmagem. Mesmo após a lei de arquivos, normatizações isoladas e não elaboradas no âmbito do Arquivo Nacional e CONARQ foram regulamentadas.

A busca pela legitimação jurídica dos documentos em suportes eletrônicos assinaturas digitais, levou o governo brasileiro a normatizar alguns procedimentos para documentos. Um exemplo é o certificado digital. A Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001³¹ institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, e transformou o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia,

Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras. (BRASIL, 2001)

Uma lei que trata de integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica e que não passou pelo órgão de maior autoridade arquivística do país. E este não é um caso isolado. Conforme comentado, o poder e dever de ser normativo do CONARQ não são condizentes com sua força política no Brasil. E para os governantes, assuntos relacionados a documentos em meios eletrônicos e digitais, é assunto para a TI. Essa percepção equivocada se reflete em todas as esferas do Estado.

³¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm>. Acesso em: 09 nov. 2019.

No ano de 2018 o Projeto de Lei nº 46/2007 voltou a tramitar na Câmara dos Deputados sob o nº 7.920/2017, conhecido como a “PL da queima de arquivos”, visava autorizar a eliminação de documentos públicos após o procedimento de digitalização. Depois de forte mobilização de setores especializados, o projeto foi arquivado. No entanto, em 30 de abril de 2019, o atual governo embutiou em uma Medida Provisória, nº 881/19, que trata de Declaração de direitos de liberdade econômica, transformada na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019³², inciso que autoriza a destruição de documentos públicos após a digitalização: Em seu Art. 10. § 1º decreta que,

Após a digitalização, constatada a integridade do documento digital nos termos estabelecidos no regulamento, o original poderá ser destruído, ressalvados os documentos de valor histórico, cuja preservação observará o disposto na legislação específica.

Embora a ressalva a documentos de valor histórico assegure o respeito à legislação própria ao assunto³³, a comunidade de arquivistas, historiadores, museólogos e áreas afins enxergam com preocupação este cenário, sobretudo, por não haver disposição para implementação de políticas públicas de preservação documental em qualquer formato, analógico ou digital.

Ocorre que, para parte considerável dos gestores públicos a digitalização de documentos e produção de documentos eletrônicos já é por si uma política de gestão documental. Quando na realidade não é. A ilusão se explica pelo fato de a massa documental acumulada (MDA) ser a situação problema mais visível nos órgãos públicos, e a promessa que a digitalização resolve levam os gestores a optarem por fazer investimentos equivocados em projetos que apenas transferem aolugarum caos físico para um ambiente digital, igualmente, caótico, no qual a recuperação e preservação da informação também não são viáveis. Ou mais, adotam sistemas de tramitação eletrônica de documentos que não levam em consideração os princípios arquivísticos. Quando muito os arquivistas conseguem convencer os gestores a inserir no sistema os códigos de classificação, geralmente já é uma prática que ocorria no protocolo de documentos em suporte papel.

³² Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm>. Acesso em 16 dez. 2019.

³³ Para que um documento seja considerado de valor histórico (ou de valor probatório, informativo, secundário e outros), é preciso que já tenha cumprido sua função administrativa e, ainda assim, seja considerado útil para outros fins diferentes daquele para o qual foi produzido. Essa classificação requer que o órgão tenha Tabela de Temporalidade de Documentos aprovada pelo Arquivo Nacional.

Com a mudança de suporte, esse problema simplesmente não deixa de existir. Pelo contrário, sem gestão documental, no meio digital o risco de um caos informacional é eminente. A ausência de uma política de preservação de documentos eletrônicos em médio e longo prazo pode ocasionar grandes perdas de informações contidas nos documentos frente às constantes mudanças tecnológicas que rapidamente substituem tecnologias atuais.

2.3.1 O Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ

O Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) foi criado dentro da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, também conhecida como lei de arquivos. É um órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, tem o poder de emitir orientações normativas com os objetivos de estabelecer boas práticas de gestão, acesso à informação, preservação e proteção aos documentos arquivísticos.

O Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, regulamentou a Lei 8.159/1991 e trata da política nacional de arquivos. Nele estão estabelecidas as funções que cabem ao CONARQ, composição interna de membros conselheiros, sendo o diretor do Arquivo Nacional o presidente do Conselho. A composição do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), no qual o CONARQ é o órgão central. Trata ainda o Decreto da gestão de documentos da Administração Pública Federal.

O Decreto nº 10.148 de 2 de dezembro de 2019 altera grande parte do Decreto nº 4.073/2002. Já comentamos em tópico anterior este Decreto, que ao instituir a Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal, retira do Arquivo Nacional a posição de órgão central do sistema. Com relação ao CONARQ, o Decreto trás uma série de mudanças que, em nosso entendimento, o enfraquece instrumental e politicamente no âmbito federal.

O artigo primeiro do Decreto 10.148/2019 retira do CONARQ sua atribuição normativa ao suprimir a seguinte frase presente no Decreto anterior: “[...] bem como exercer orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo.” O CONARQ deixa então de ser um órgão com poder de normatização passando a ser consultivo e propositivo ao Ministério de Estado e Justiça, cujo Conselho está subordinado.

No artigo terceiro, outra grande mudança, a composição do CONARQ. Retirou do Conselho o representante de associação de arquivistas e pesquisadores que atuem nas áreas de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais. E centralizou na

alta cúpula do governo (Ministérios, Câmara e Senado) as indicações dos nomes para compor o Conselho, não podendo mais as demais entidades indicar nomes, essa atribuição passa a ser exclusiva do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. O artigo quinto apresenta uma mudança sutil, pelo Decreto anterior o CONARQ funcionaria na sede do Arquivo Nacional. Agora o “Art. 5º - § 1º O CONARQ funcionará junto ao Arquivo Nacional”.

No quadro a seguir, apresentamos sinteticamente alguns dispositivos legais e normas para documentos eletrônicos na administração pública Federal. Vejamos.

Tabela 1: Legislação nacional de arquivos

Dispositivo	Assunto
Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, cria o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e dá outras providências.
Resolução CONARQ nº20, de 16 de julho de 2004	Dispõe sobre a inserção dos documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).
Resolução CONARQ nº 25, de 27 de abril de 2007	Dispõe sobre a adoção do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos- e-ARQ Brasil, pelos órgãos e entidades integrantes do SINAR.
Resolução CONARQ nº 36, de 19 de dezembro de 2012.	Dispõe sobre a adoção das Diretrizes para a Gestão Arquivística do Correio Eletrônico Corporativo pelos órgãos e entidades integrantes do SINAR.
Resolução CONARQ nº 37, de 19 de dezembro de 2012.	Aprova as Diretrizes para a Presunção de Autenticidade de Documentos Arquivísticos Digitais.
Resolução CONARQ nº 38, de 9 de julho de 2013.	“Dispõe sobre a adoção das Diretrizes do Produtor - A Elaboração e a Manutenção de Materiais Digitais: Diretrizes Para Indivíduos” e “Diretrizes do Preservador - A Preservação de Documentos Arquivísticos digitais: Diretrizes para Organizações”.
Resolução CONARQ nº 39, de 29 de abril de 2014.	Estabelece diretrizes para a implementação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis para o arquivamento e manutenção de documentos arquivísticos digitais em suas fases corrente, intermediária e permanente, dos órgãos e entidades integrantes do SINAR;
Portaria Interministerial MJ/MP nº 2.321, de 30 de dezembro de 2014.	Define os procedimentos relativos à utilização do Número Único de Protocolo - NUP no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e dá outras providências (prorrogada para entrar em vigor em 2020).
Portaria Interministerial MJ/MP nº 1.677, de 7 de outubro de 2015.	Define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
Decreto 8.539, de 8 de outubro de 2015.	Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
Portaria nº 1.042, do Ministério da Educação (MEC), de 4 de novembro de 2015.	Dispõe sobre a implantação e o funcionamento do Processo Eletrônico e institui o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como sistema oficial de informações, documentos e processos eletrônicos no âmbito do MEC.
e-ARQ Brasil	Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos

Fonte: Elaborada pela autora com base no Relatório GT PEN/ARQUIFES (2018).

2.4 Processo Eletrônico Nacional e Sistema Eletrônico de informações (PEN-SEI)

Entre as políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro na área de modernização da administração pública, governança e transparência, o projeto Processo

Eletrônico Nacional é o de maior abrangência, uma vez que o uso do meio eletrônico para o processo administrativo foi estabelecido em Decreto nº 8.539 de 08 de outubro de 2015. Além do apoio do aparato normativo que comentamos ao longo deste capítulo, o alcance dessa política atinge todos os ministérios do governo federal e órgãos a eles vinculados.

Coordenado pelo extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atualmente abrigado na estrutura do Ministério da Economia (Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019), o projeto PEN é uma iniciativa voltada para a construção de uma infraestrutura pública de processo administrativo eletrônico. O marco inicial do PEN se deu no ano de 2013 a partir do Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2013 entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Empresa de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Governo do Distrito Federal (GDF).³⁴

A política PEN fomenta a implantação de sistemas eletrônicos de informações na Administração Pública Federal, de modo que toda criação, tramitação e guarda de processos e documentos sejam feitas em meio exclusivamente eletrônico e, preferencialmente, a partir da adoção de programas de código aberto, a exemplo do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região e cedido aos demais órgãos públicos por meio da celebração de acordos de cooperação técnica entre os órgãos e o Ministério da Economia.

O projeto possui quatro macro ações voltadas para a implementação da política e interoperabilidade dos sistemas eletrônicos:

- Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região: software de código aberto, cedido por meio de acordo de cooperação para criação e tramitação eletrônica de documentos nato digitais e digitalizados. Esse sistema eletrônico tem sido usado por diversas IFES, entre as quais, a UFJF. Adiante vamos tratar o SEI com mais detalhes.
- O Aplicativo SEI foi desenvolvido para celulares *smartphones* com as principais funcionalidades do sistema. Nele é possível ver, tramitar, sobrestar, dar ciência e assinar documentos em bloco.
- Barramento de serviços: permite a comunicação administrativa, em regime de interoperabilidade, entre órgãos ainda que tenham sistemas diferentes de processo eletrônico. Essa infraestrutura permite que um órgão envie processo eletrônico para outro e que este processo possa tramitar normalmente dentro dessa outra estrutura. Essa

³⁴Disponível em: <http://sempapel.cade.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/ACT_PEN.pdf>. Acesso em 17 jan. 2020.

integração fornece maior agilidade na tramitação de processos, diminuindo consideravelmente o tempo de conclusão. Para que ocorra o barramento de serviços é preciso que cada órgão providencie a adoção de padrões para interoperabilidade estabelecidos pelo PEN.

- Protocolo Integrado: através da página protocolo.gov.br é possível consultar processos de qualquer órgão público federal que esteja integrado ao sistema a partir de janeiro de 2015 quando iniciou sua operação. É possível ainda acompanhar a quantidade de protocolos por órgão e unidade e a data de adesão de cada órgão. Atualmente 51 órgãos estão no protocolo integrado, sendo a grande maioria formada por IFES.³⁵

No portal eletrônico <http://processoeletronico.gov.br/> é possível acompanhar diariamente os números do PEN, adesão dos órgãos, número de processos. E ainda informações sobre cursos de capacitação e legislação e formulário de custos para a implantação do SEI.

2.4.1 Sistema Eletrônico de Informações (SEI)

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é o sistema que o Governo Federal orienta que todos os órgãos adotem. Embora em sua totalidade boa parte dos órgãos que possuem tramitação eletrônica de documentos utilizem outros sistemas. Isto, porque o disposto no Decreto nº 8.539/2015 não especifica nenhum sistema para implantação do processo administrativo eletrônico. E para realização do barramento e protocolo integrado não é obrigatório o uso do SEI e sim que sejam feitas programações técnicas específicas para interoperabilidade do sistema.

No caso do Ministério da Educação, a Portaria nº 1042 de 04 de novembro de 2015, institui o Sistema Eletrônico de Informações no âmbito do Ministério da Educação, como sistema oficial de informações, documentos e processos eletrônicos. Embora oriente aos órgãos vinculados “engendrar esforços no sentido de implementar o SEI-MEC”, a Portaria não obriga que estes adotem esse sistema.

O fomento ao uso do SEI pela política pública do PEN se justifica pelo fato de ser um software de código aberto cedido pelo desenvolvedor, o TRF4, por meio de acordo cooperação. A partir da celebração do acordo, o órgão que implantar o SEI pode fazer adaptações no programa para melhor atender sua estrutura organizacional, desde que seja feito em cooperação com os desenvolvedores. Atualmente, o SEI tem alguns

³⁵ Dados disponíveis em: https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/orgaos_integrados.jsf?todos=true#integrados. Acesso em: 19 jan. 2020.

módulos que estão disponíveis a toda APF para implantação e foram desenvolvidos por técnicos de diversos órgãos. São exemplos: o módulo Aplicativo SEI, desenvolvido em parceria com técnicos do MEC; o módulo Integração do SEI ao e-OUV, desenvolvido pela CGU e o módulo de Protocolo Integrado desenvolvido no extinto MPOG.

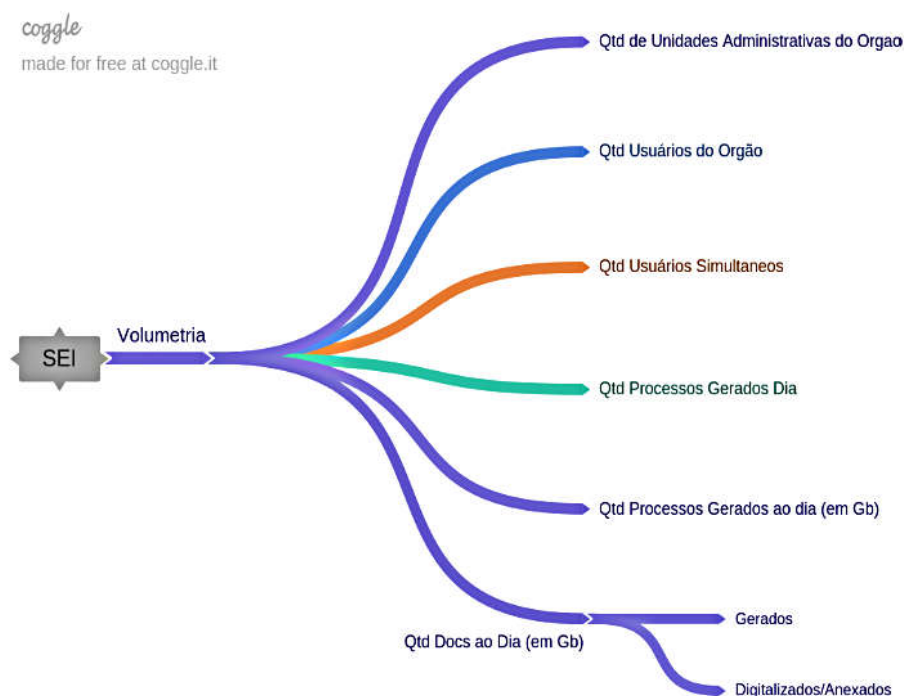
Para melhor compreensão do perfil cooperativo do SEI é necessário estabelecer em linhas gerais a diferenciação entre software livre e software de código aberto. O primeiro, *Free Software*, pode ser usado, copiado, estudado, modificado e redistribuído sem restrição por meio de uma licença de software livre e disponibilização de código fonte. (Campos, 2006, p. 01). Quanto ao software de código aberto, *Open Source*, foi um movimento criado pela organização *Open Source Initiative* (OSI) e representou uma divisão no campo de software livre, pois além da preconização do compartilhamento do código fonte, é possível a criação de novos códigos a partir deste de forma colaborativa³⁶. É neste campo que o SEI está situado.

Sobre custos, ao contrário do que as expressões podem sugerir, *Free Software* e *Open Source* não são necessariamente gratuitos, uma vez que não há impedimento à venda de programas desenvolvidos com código fonte aberto. Além disso, todo sistema requer custos para ser implantado, seja com pessoal, seja com tecnologia. Para a implantação de um programa de gerenciamento de informações é necessário dispor de infraestrutura tecnológica robusta, uma vez que a geração de dados passa a ser muito mais intensa.

No sítio eletrônico do PEN, há páginas específicas para simulação dos custos estimados de implantação de um sistema eletrônico e um simulador específico para estimativa de custos de implantação do SEI. O cálculo para aquisição dessa infraestrutura passa inicialmente pela estimativa de dados que virão a circular e alimentar o sistema diariamente.

Apresentamos a seguir, uma imagem com as variáveis propostas para simulação do volume de dados no sistema, segmentados em: Quantidade de unidades administrativas do Órgão; Quantidade de usuários do Órgão; Quantidade de usuários simultâneos; Quantidade de processos gerados ao dia; Quantidade de processos gerados ao dia em volume de dados (Gb); Quantidade de documentos gerados ao dia em volume de dados (Gb); Quantidade de documentos digitalizados/anexados ao dia em volume de dados (Gb). Vejamos.

³⁶ Artigo “Software de código aberto: o que é e quais suas vantagens.” por Débora Gomes. Disponível em: <<https://sambatech.com/blog/insights/codigo-aberto/>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

Figura 1: Volumetria do Sistema Eletrônico de Informações

Fonte:Endereço eletrônico <<http://processoeletronico.gov.br/index.php/custo-estimado-de-implantacao-sugerido/levantamento-inicial-de-infra-estrutura>>.

O cálculo da volumetria assegura maior possibilidade de sucesso na implantação, uma vez que fornece elementos para escolhas adequadas a respeito dos seguintes aspectos que influenciam diretamente para aquisição de *hardware* e *software* auxiliares à implantação: balanceador, aplicação, cache, indexação, banco de dados.

Os demais cálculos são para custos diretos com hardwares: equipamentos auxiliares como scanners, tokens, monitores. Custos diretos com software: licenças, banco de dados, autenticador, aplicação, sistema operacional. Custos indiretos: segurança, contratos, suporte ao usuário, treinamento, sustentação do sistema e backup.

A página eletrônica de indicadores do SEI³⁷ também abrigada do *site* do PEN, apresenta dados da adesão ao SEI na administração pública das três esferas. De acordo com os dados apresentados, o SEI é usado em 62,8% dos órgãos federais.

A diante, vamos apresentar um panorama de implantação nas IFES. Por ora cumpre esclarecer que, embora o SEI componha duas das quatro macro ações do PEN, o seu uso não é obrigatório. O Decreto que institui processo eletrônico para toda a administração pública não vincula a implantação da política de processo eletrônico a

³⁷ Disponível em: <<http://processoeletronico.gov.br/index.php/aderiu-ao-sei>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

adoção de uma solução em específico. Assim, o SEI é de livre adesão. Por outro lado, a solução adotada por cada órgão deve atender a critérios técnicos para a interoperabilidade do sistema (Barramento e Protocolo Integrado).

Os indicadores de adesão ao SEI disponíveis no *sitedo* PEN³⁸ apresentam os seguintes dados:

- Da totalidade de adesão ao sistema temos 277 órgãos federais (62,8%);
- 28 órgãos estaduais (6,3%) e 136 órgãos municipais (30,8%);
- Nesse Total de 441 órgãos, 206 encaminharam o pedido de adesão ao Ministério;
- 182 já implantaram o SEI;
- 30 assinaram o acordo de cooperação técnica;
- 12 não informaram ao Ministério a fase da implantação;
- E 11 estão com o acordo de cooperação técnica pendente.

Se considerarmos que o SEI é o principal produto do PEN, observamos certa timidez nesses números diante de uma política pública que se propõe tão abrangente. Não devemos esquecer, no entanto, que há outros sistemas em uso na administração pública; alguns dos quais desenvolvidos por técnicos dos próprios órgãos, tal como o SEI em sua origem. Mudanças não costumam ter boa aceitação nos órgãos, conforme veremos adiante em nosso estudo de caso.

2.4.2 Considerações gerais sobre o PEN

Devemos compreender o PEN enquanto uma robusta e importante política nacional em fase de implantação em todas as esferas do Governo, porém, que possui falhas e lacunas, a começar pela ausência de participação do Arquivo Nacional e CONARQ no planejamento da política e, conseqüentemente, na ausência de política arquivística voltados para gestão de conjuntos documentais digitais tramitados no interior dos sistemas de processos eletrônicos.

As críticas à política do PEN passam, também, pelo fator dos custos de implantação do processo eletrônico nos órgãos. Embora o PEN tenha um aparato jurídico que apoia as iniciativas de criação e uso de soluções tecnológicas, há custos de implantação, operacionalização, capacitação dos usuários. O governo enfatiza a

³⁸ Atualizado em 23/01/2020. Disponível em: <<http://processoeletronico.gov.br/index.php/aderiu-ao-sei>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

economicidade como um fator positivo do PEN, de fato sim, porém, determinar por Decreto (Nº 8.539/2015) o fim do uso do papel na administração pública é uma medida que passa longe de resolver a etapa de operacionalização do projeto.

Assim, o projeto PEN, em determinados pontos, desconsidera a realidade de cada ministério ou órgão vinculado. Se compararmos, por exemplo, o sucesso da implantação de processo eletrônico no judiciário, observamos notável diferença com a implantação no poder executivo federal. Em parte pela estrutura mais centralizada dos tribunais em contrapartida às estruturas descentralizadas de diversos órgãos do executivo, e em parte pela execução orçamentária com características diferentes entre os poderes legislativo, executivo e judiciário.

Fato é que, na realidade, estamos longe de ter um governo eletrônico em sua totalidade em todas as esferas da administração pública. Embora, como vimos em tópico anterior, houve avanços significativos em nível de legislação e políticas públicas. O maior desafio da política pública PEN é também seu objetivo principal, construir uma infraestrutura pública de processo administrativo eletrônico. As dificuldades vão além do aspecto financeiro, o dimensionamento de força política interfere diretamente nos resultados a serem alcançados. A extinção do MPOG ocasionou perda de força política para o PEN que atualmente tenta se reorganizar abrigado na estrutura do Ministério da Economia.

Com relação às IFES, podemos verificar mais detalhadamente este impacto da extinção do Ministério no tópico seguinte.

2.5 Sistemas eletrônicos de informações no contexto das IFES

Quando nos deparamos com a expressão sistemas de informação, logo pensamos em automação de processos de entrada e saída de dados. Desconsideramos, então, em um primeiro momento, o fato de um sistema, além da tecnologia, também ser composto por pessoas, organizações e cultura. Nesta direção, trazemos a contribuição de Batista (2012, p. 52) ao afirmar que,

Quando, porém falamos em sistemas de informação, temos de enxergá-lo em um sentido muito mais amplo do que apenas programas de computador, pois abrangem tecnologia, processos organizacionais, práticas, transações e políticas geradoras de dados, bem como as pessoas envolvidas com a geração de dados e no uso das informações.

A partir dessa visão, inferimos que, sem que haja uma política voltada para a mudança de cultura organizacional, capacitação das pessoas, investimentos em soluções

tecnológicas, a implantação de um sistema de informação dificilmente terá êxito. Sobretudo no que se refere às pessoas na organização. Essas precisam compreender o sistema como um aliado e não uma ameaça. Compreender que o sistema não vai aumentar ou, por outro lado, muito menos anular sua carga de trabalho.

Um sistema de informação realiza processamento de dados e nutre os usuários de informações necessárias ao fazer administrativo e/ou finalístico da organização. Atualmente, mais do que isso, os sistemas de informação têm deixado um papel de auxiliar na administração de empresas públicas e privadas para se tornarem ferramentas centrais na gestão, a exemplo do processo administrativo eletrônico. Se até os anos 2000 os sistemas de informação tinham por principal função o monitoramento da tramitação física de processos em formato papel, atualmente, os processos são criados, tramitados, arquivados dentro de sistemas.

Nesta direção corrobora Ney (2010, p. 16), ao afirmar que “[os sistemas de informação] tem ganhado consistência e amplitude nos últimos anos, inclusive por proporcionarem o fornecimento de matéria-prima do sistema de produção do conhecimento: a própria informação.” Nos sistemas atuais não circulam mais somente dados avulsos, e sim a própria produção intelectual da organização, resultante de complexos fluxos processuais e tomada de decisões.

As vantagens na adoção desses sistemas para a organização é um assunto até redundante para os dias atuais, nos quais, vivemos rodeados por estes, vejamos: bancos, escolas, empresas, concursos, previdência, programas sociais, entretenimento, identificação de pessoa física e jurídica. Em todas as áreas temos ações, dados e informações geridos por sistemas. Ney (2010, p. 18) destaca o grande alcance e baixo custo da tecnologia e seu imenso poder de comunicação em rede independente de tempo e espaço. Situamos os sistemas de informações nesse campo.

No caso de empresas privadas, as exigências em relação aos sistemas vão cada vez mais no sentido de aliar sistemas de informação à governança em TI. Se até um tempo atrás a tendência era que cada área de uma empresa tivesse um sistema que não se comunicava com outro sistema, atualmente é comum a implantação de sistemas que se intercomunicam, trocam informações, promovem continuidades de fluxos e são modelados aos procedimentos operacionais padrões dos processos.

A administração pública, também se pauta por esse alinhamento à governança em TI, bem como a busca pela transparência nas ações governamentais. Conforme aponta Cepiket al(2010, p 18), os sistemas de informação são elementos determinantes para reformas administrativas na administração pública. Por ter uma abrangência bem

mais ampla, o apoio normativo é fundamental para a efetiva implantação dessas ferramentas.

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) vêm respondendo a esta conjuntura com certo grau de proatividade e pioneirismo frente ao seu corpo técnico e científico altamente capacitado. Através da crescente informatização de seus processos internos e serviços prestados à comunidade acadêmica.

Cada vez mais sistemas de informação auxiliam a administração, seja na área meio, seja na área fim, e expõem os atos administrativos à sociedade em geral, através de seus portais públicos. Atualmente, é comum a consulta de documentos pelos respectivos interessados nos sítios eletrônicos das IFES. Diante deste cenário, as instituições desenvolvem e/ou investem em sistemas eletrônicos que ampliam o alcance das informações numa perspectiva ativa e que elevam a capacidade comunicativa e interativa dos órgãos com a sociedade em geral.

A implantação do processo eletrônico nas IFES, entre outros fatores, assegura eficácia e eficiência na gestão administrativa, proporciona melhorias significativas nas políticas no ensino superior, a saber: transparência na gestão, redução significativa de custos com papel, impressão, transporte e espaço físico, disseminação e acesso a informação, rapidez e agilidade na conclusão de processos e recuperação da informação, além de qualificar os novos profissionais em formação com conhecimento, acesso e operação do sistema eletrônico de processos, auxiliando na divulgação desta prática como modelo a serem seguidos nos seus afazeres profissionais futuros, entre outros, elevando, assim, o nível de profissionalismo na instituição e na sociedade.

Até a primeira década dos anos 2000, os sistemas de informação existentes nas universidades eram isolados para cada área de gestão e em alguns casos desenvolvidos pelos setores de tecnologia da própria instituição, e estes sistemas não interagiam entre si. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, teve como consequência um acelerado processo de expansão das IFES já existentes e criação de novas instituições. O crescimento, também, em número de cursos, alunos, servidores e fluxos de informações. A implementação de soluções em TI esteve na ordem do dia para melhoramentos na infraestrutura de software, hardware e redes dessas instituições. Este momento, também representou um marco para o melhoramento da área de TI, nas IFES, com a reestruturação dos setores de tecnologia, capacitação de servidores, conexão em rede de unidades de pesquisas e implantação de sistemas de gestão e informação.

Sistemas integrados que contemplavam áreas meio e fim enquanto ferramentas auxiliares da administração.

No entanto, até a publicação do Decreto nº 8.539/2015 os sistemas de informação nas IFES eram voltados para registro e acompanhamento de tramitação de processos físicos. O estabelecimento do processo administrativo eletrônico levou as IFES a adotarem diferentes soluções para esta finalidade. A seguir, apresentamos um panorama de implantação do PEN nas IFES. Para estruturas administrativas tão diversificadas como as universidades, a implantação do processo eletrônico se apresenta como um grande desafio, desde a busca de soluções para *hardware e software* à mudança da temida cultura administrativa.

2.5.1 Panorama da implantação de sistemas eletrônicos de informação nas IFES - o monitoramento do GT PEN / ARQUIFES

Para retratar o panorama da implantação do PEN nas IFES, tomamos como base os dados trazidos nos relatórios do Grupo de Trabalho Processo Eletrônico Nacional (GT-PEN) - dos anos de 2018 e 2019.³⁹ O Grupo de Trabalho Processo Eletrônico Nacional (GT PEN) é formado por arquivistas integrantes da Rede Nacional de Arquivistas de IFES (Rede ARQUIFES) e foi constituído na III Reunião de Arquivistas e Técnicos em Arquivo das IFES, que ocorreu durante o Congresso Nacional de Arquivologia, que teve lugar na Universidade Federal do Ceará no ano de 2016.

Espelhando a estrutura da Rede ARQUIFES, o GT-PEN é composto por arquivistas de diferentes IFES e regiões. O planejamento das ações e divisão de tarefas é feito por meio de reuniões anuais, seja no Congresso Nacional de Arquivologia (CNA), evento bianual, seja no ENARQUIFES, também bianual; ocorre no ano subsequente ao CNA. E reuniões por videoconferência nos intervalos entre os eventos nacionais.

O objetivo geral do GT PEN é fomentar a gestão de documentos na implementação do PEN nas IFES, buscando definir ações e estratégias relacionadas a participação das IFES no PEN. Os objetivos específicos são: auxiliar a inserção das IFES no âmbito do PEN; atuar em colaboração com o Ministério da Economia, Arquivo Nacional e Instituições desenvolvedoras de sistemas de produção e tramitação de documentos.

³⁹ Disponível em: <<http://arquifes.com.br/publicacoes-da-rede-arquifes/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Para cumprir os objetivos, primeiramente o GT PEN realizou coleta de informações por meio de aplicação de questionários enviados via Serviço de Informação ao cidadão (e-SIC) e elaboração de diagnóstico, no ano de 2018. Naquele momento, a intenção foi realizar um comparativo com o relatório publicado em 2017 pelo Observatório de documentos digitais a respeito da Gestão e preservação de documentos nas IFES.⁴⁰

Em 2019 foi realizada uma atualização de cenário por meio de questionários aplicados em todas as IFES, elaboração de relatório e apresentação deste no VI Encontro Nacional de Arquivistas de IFES (ENARQUIFES)⁴¹.

O questionário aplicado em 2018 foi enviado por meio do sistema e-SIC a 101 IFES, de um total de 104 instituições existentes no país, das quais obtivemos o retorno de 95 questionários respondidos. Tal panorama nos possibilitou uma visão do cenário nacional da implantação de sistemas de informações nas IFES e do alcance da política PEN nestes órgãos. Atualmente, a perspectiva do GT PEN - ARQUIFES é de avançar para a fase de elaboração de estratégias que possam efetivamente contribuir para inserção qualitativa dessas instituições no PEN.

Para começar, vamos apresentar os dados comparativos entre os relatórios divulgados em 2017 e 2018. Destacamos três questões sobre sistemas de informação e implantação do PEN nas IFES. Vejamos:

a) Instituições que possuem sistema de produção e tramitação de documentos:

Atentamos para o fato de que, uma instituição ter um sistema de tramitação de documentos não significa, necessariamente, que possua o processo eletrônico implantado. Ou seja, um sistema no qual o documento seja criado, tramitado e destinado única e exclusivamente em meio eletrônico digital. A tramitação de documentos pode ser apenas registrada no sistema e os processos tramitarem em papel pelos setores

⁴⁰ O Observatório de documentos digitais é formado por um grupo de pesquisadores da Universidade Federal de Santa Maria e coordenado pelo Professor Dr. Daniel Flores, atualmente uma das maiores autoridades da área de preservação arquivística digital do país. Duas pesquisas de monitoramento são desenvolvidas no observatório, a primeira, já comentada no parágrafo; e a segunda sobre gestão e preservação de documentos nos ministérios brasileiros. O prisma do Observatório é o monitoramento dos aspectos tecnológicos, estruturais, organizacionais e culturais dos documentos digitais nas instituições públicas. Disponível em: <https://observatoriodedocumentosdigitais.wordpress.com/gestao-e-preservacao-de-documentos-nas-ifes/> Acesso em 02/01/2020.

⁴¹ O evento ocorreu na cidade de Goiânia/Goiás entre os dias 05 e 08 de novembro de 2019. Informações disponíveis em: <http://eventos.ufg.br/SIEC/portalproec/sites/gerar_site.php?ID_SITE=14582>. Acesso em 10 jan. 2020. O relatório de 2019, até a presentes data, ainda não foi publicado no *sítio* do ARQUIFES. Solicite por escrito autorização à coordenação geral da Rede para usar os dados neste texto.

internos. No caso da questão aqui apresentada, a referência é a sistemas que registram a tramitação de documentos, sejam eletrônicos ou não.

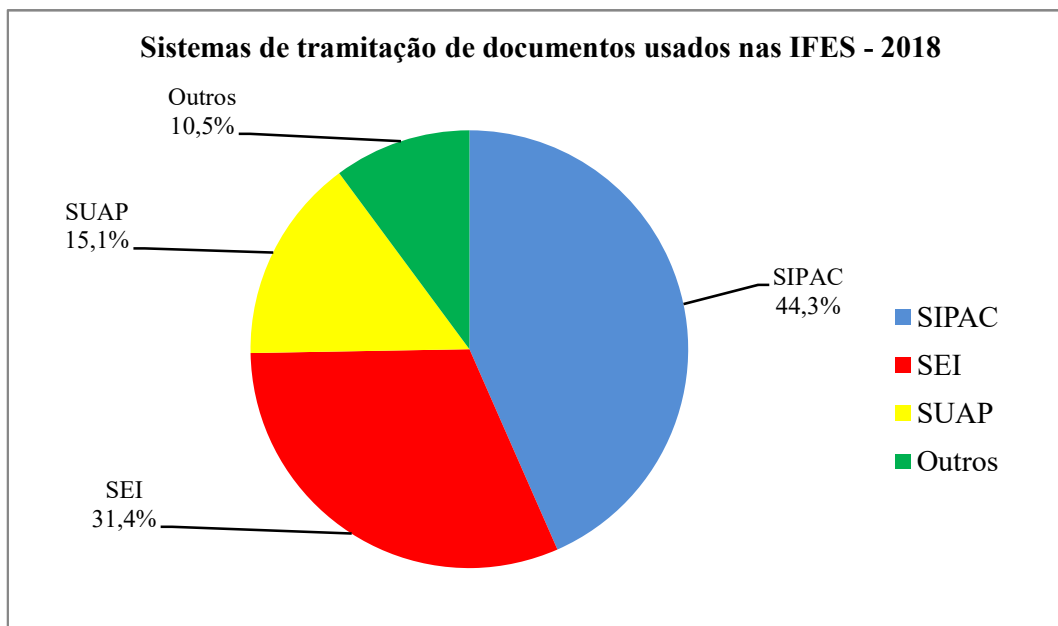
Comparando o resultado de 2017, houve um aumento de 21% no número de IFES que possuem sistemas de produção e tramitação de documentos, passando de 70% para 91%. Certamente que a edição de novas normativas e ação dos órgãos de controle para aplicação dessas normas contribuem para esse aumento.

a) *Quais sistemas de tramitação de documentos são utilizados pelas IFES?*

Destacamos aqui os três sistemas mais usados nas IFES, os demais, incluímos na categoria “outros”, por isso, o gráfico a seguir, de elaboração nossa, apresenta uma pequena divergência com os dados disponíveis no Relatório do GT PEN(2018). Das 86 IFES que afirmaram ter sistema de tramitação de documentos, 37 declaram usar o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC); 27 declararam usar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI); e 13 usam o Sistema Unificado da Administração Pública (SUAP).

A Portaria do Ministério da Educação (MEC) nº. 1.042 de 4 de novembro de 2015, orienta que as entidades ligadas ao MEC deverão engendrar esforços para implantar o SEI. E os custos do SIPAC e customizações estão na contramão do cenário de crise econômica atual, sobretudo nas IFES.

Por outro lado, o SIPAC apresenta uma vantagem interessante para as IFES em relação ao SEI. O SIPAC foi desenvolvido dentro de uma Universidade para gestão de universidades. É um módulo de um sistema integrado de gerenciamento que engloba praticamente todas as áreas da administração, os Sistemas Integrados de Gestão (SIG) da UFRN. Ao passo que o SEI foi desenvolvido dentro da estrutura centralizada de um tribunal. Este fato explica em partes o êxito que o SIPAC tem nas IFES em relação ao SEI, que mesmo sendo recomendado no âmbito do PEN, e diretamente pelo MEC, ainda é uma solução menos dotada pelas IFES. Segue o gráfico.

Gráfico 1: Sistemas de tramitação de documentos usados nas IFES - 2018

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis no Relatório do GT PEN (2018).

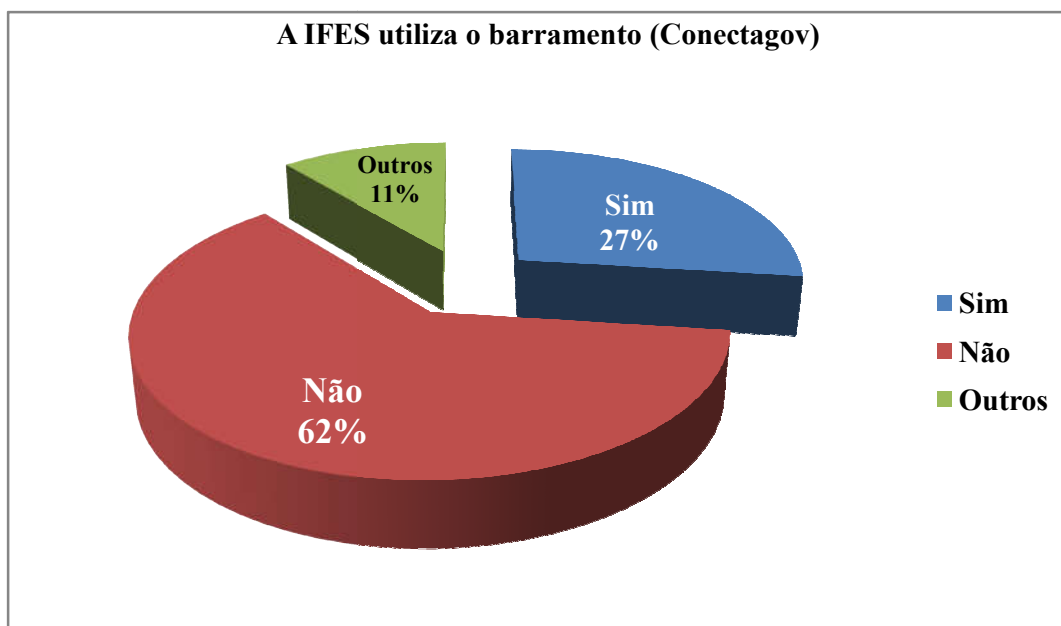
A UFJF não respondeu aos questionários aplicados em 2017 e 2018. A Instituição usa o SEI.

b) *Quantas instituições utilizam o Barramento de serviços do PEN?*

Embora essa questão não faça parte do questionário de 2017, optamos por expor aqui, pois se trata de uma das macros ações do PEN. Como vimos anteriormente, o barramento de serviços é uma das três macros ações do PEN e permite a comunicação administrativa entre órgãos, ainda que usem sistemas diferentes. Trata-se de uma infraestrutura centralizada que objetiva permitir que um órgão envie processos ou documentos avulsos digitais para outro.

Para que este processo aconteça, são necessárias medidas que garantam a interoperabilidade do sistema adotado, como os protocolos de integração e certificado digital. Uma vez garantida essa etapa, o órgão poderá solicitar ao comitê gestor de protocolo do PEN a sua inclusão no barramento.

Em 2018, 26 instituições responderam que o sistema utilizado permite a interoperabilidade com outros sistemas, ou seja, possibilita o serviço de intercomunicação com outros órgãos. 59 instituições afirmaram que o sistema utilizado por elas não interopera. Segue o gráfico.

Gráfico 2: Utilização do ConectaGov pelas IFES

Fonte: Elaborado pela autora.

Se parece ser algo simples, porque menos de 30% das IFES que responderam a pesquisa do GT PEN estão no barramento? Destacamos dois fatores, o primeiro, de ordem operacional, a falta de cumprimento a requisitos técnicos dos sistemas adotados para interoperabilidade. E em segundo lugar, a falta de gestão dentro das instituições, uma vez que para estar no barramento de serviços é preciso que haja a vinculação de todas as unidades administrativas e que sejam definidas todas as unidades centralizadas. Em estruturas administrativas gigantes, como são algumas universidades, nem sempre é uma tarefa para pouco tempo de trabalho.

No ano de 2019, o GT PEN realizou aplicação de questionários enviados diretamente a arquivistas responsáveis pela gestão documental nas respectivas IFES. Além de uma atualização do cenário do ano de 2018, os objetivos também foram avançar na pauta do ARQUIFES quanto ao PEN: identificar as dificuldades na implementação do PEN nas IFES que não utilizam sistemas de produção e tramitação de documentos; monitorar a utilização de sistemas de produção e tramitação de documentos nas IFES que já estão inseridas no PEN; levantar sugestões de melhorias relacionadas à Gestão de Documentos para os sistemas de produção e tramitação de documentos utilizados no PEN.

Com a mudança na metodologia de aplicação do questionário, buscamos direcioná-lo aos profissionais arquivistas das IFES a partir do entendimento de que

somos nós, profissionais de arquivo, que devemos protagonizar a política de gestão de arquivos digitais nas instituições. Porém, isso gerou um efeito negativo no número de IFES que responderam ao questionário. Enviamos questionários para arquivistas de 93 IFES em um total de 108 identificadas e obtivemos 51 respostas. Com a finalidade de elaborar estudo comparativo, consideramos que nas IFES que responderam os questionários anteriores e não responderam este, não houve mudança de cenário.

Assim, das 51 IFES respondentes, apenas 01 não possui ainda sistema eletrônico para produção e tramitação de documentos. Dentre estas, 16 IFES afirmaram usar o SIPAC; 18 IFES usam o SEI; 4 usam o SUAP; e 11 IFES usam outros sistemas próprios.

Quanto ao barramento de serviço, dentro desse panorama de 51 IFES houve uma piora no cenário: 18,4% instituições responderam utilizar o serviço e 81,6% não o utilizam. Sobre este ponto, questionamos, também, em caso da instituição não estar integrada no barramento de serviços como ocorre à comunicação com órgãos externos, haja vista que o processo eletrônico foi ou está em fase de implantação em toda a administração pública? Recebemos as seguintes respostas:

Tabela2: Comunicação com órgãos externos para IFES sem o barramento - Relatório GT PEN - 2019

Método	Quantidade de IFES
Não tem sistema eletrônico	1
Não sabe informar	2
Correio eletrônico	4
Correio eletrônico e serviço postal	12
Serviço postal	7
Correio eletrônico, serviço postal e cadastro de usuário externo	3
Barramento em fase de implantação	2
Cadastro de usuário externo	2
Não especificado	4

Fonte: Elaborada pela autora.

É sintomático que a política do PEN enfrenta grandes desafios, e este quadro representa muito bem isto. Como a cultura organizacional resiste a mudanças de cenário.

Neste questionário de 2019, realizamos um diagnóstico da situação da política arquivística no processo de implantação do PEN nas IFES. Perguntamos se:

a) *A IFES possui unidade de arquivo ou unidade responsável pela gestão de documentos?* Respostas obtidas: 38 IFES responderam que sim; 13 IFES responderam não.

b) *A IFES possui política arquivística?* Respostas obtidas: 37 IFES afirmaram não possuírem. 14 sim.

c) *A IFES possui política de preservação de documentos arquivísticos?* Respostas obtidas: 43 IFES afirmaram não possuírem. 08 responderam que sim.

d) *A IFES possui um programa de gestão de documentos arquivísticos, conforme preconiza o E-arq Brasil?* Respostas obtidas: 47 IFES afirmaram não possuírem. 04 responderam que sim.

e) *A IFES participa do Protocolo Integrado?* Respostas obtidas: 26 IFES responderam que sim; 25 IFES responderam que não. (O Protocolo integrado é também uma das 4 macro ações do PEN e para participar é necessário que o padrão de dados produzidos no órgão estejam em formato aberto para consulta em diferentes plataformas).

Como podemos verificar *in loco*, a situação da política de gestão de arquivos nas IFES é no mínimo preocupante. Sobretudo por ser neste cenário calamitoso que ocorre a implantação do processo administrativo eletrônico. Implantar sistemas sem módulos de gestão documental além de sobrecarregar o sistema com um volume de dados inúteis impossibilita, em determinado estágio, acesso e recuperação da informação. Inclusive, os custos com armazenamento de dados podem ser muito maiores se não ocorre à gestão documental desde a fase de produção dos documentos administrativos.

Se por um lado o processo eletrônico é apresentado como a solução para economia de espaço e facilidade de acesso e recuperação da informação, a outra face mostra que as referências à gestão documental com ênfase na guarda e preservação são escassas e insuficientes nos documentos oficiais do governo que tratam de processo eletrônico. Fato este que é preocupante para os profissionais arquivistas do país.

No capítulo seguinte, faremos uma discussão dos princípios da Arquivologia aplicados a documentos digitais e apresentaremos um comparativo entre Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED) e Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), e quais contribuições que estes podem trazer para sistemas eletrônicos de informações.

3. O DOCUMENTO DIGITAL E A PRINCIPIOLOGIA DA ARQUIVOLOGIA

“É certo dizer que quase nada do que está ligado a arquivos é simples, estável e inconteste” (EASTWOOD, 2016, p. 42).

A Arquivologia é uma jovem ciência. Enquanto área de conhecimento situada no campo da Ciência da informação, sua construção teórica se deu a partir do final do século XIX, conforme veremos neste capítulo. Do fazer técnico à área de conhecimento, a Arquivologia percorre uma trajetória de constantes transformações, espelhando o contexto social, histórico. O que a constrói enquanto ciência autônoma é um conjunto de princípios e conceitos compartilhados por toda comunidade acadêmica e profissional da área. Eastwood (2016, p. 21) descreve com relevante detalhamento os elementos teóricos, metodológicos e práticos que a compõem,

[...] o termo “ciência arquivística” refere-se ao corpo de conhecimento relacionado ao entendimento e ao tratamento dos arquivos. Presume-se que, em seu cerne, o conhecimento arquivístico compreende o seguinte: teoria, vista como a elucidação de conceitos fundamentais aplicados ao material arquivístico e ao seu tratamento; métodos, vistos como ideias sobre como tratar o material; e prática, vista como os resultados do tratamento de materiais específicos. Outros aspectos desse conhecimento margeiam esse núcleo, como textos a respeito de conjuntos específicos de materiais arquivísticos, a história da prática arquivística, as instituições arquivísticas, entre outros.

Neste capítulo, vamos expor os princípios arquivísticos para uma boa gestão de documentos e discutir a aplicabilidade deles frente ao objeto digital, mediante um exercício teórico de atualização dos conceitos clássicos da Arquivologia, estabelecendo nexos teóricos entre autores clássicos e da atualidade.

A mudança de suporte físico para produção, tramitação e guarda de documentos exige que arquivistas e teóricos da área da ciência da informação revisitem princípios, com a finalidade de salvaguardar a aplicabilidade das boas práticas de gestão arquivística ao documento digital. Com relação ao documento digital, o ideal é que a política de gestão arquivística seja planejada antes mesmo da sua criação. Isto, porque no meio digital é possível atingir um nível elevado de automação nos processos de gestão. O que significa afirmar que, no sistema eletrônico é possível programar ações de

gestão de documentos, a exemplo da classificação⁴², prazos de guarda⁴³ antes mesmo de o documento ser produzido.

É neste cenário que situamos a política pública PEN-SEI em processo de implantação na UFJF. Especialmente quando se trata de aspectos ligados ao campo arquivístico, deixa muito a desejar. São graves lacunas que precisam ser corrigidas para que no futuro não tenhamos maiores problemas com perdas de conjuntos documentais produzidos e armazenados dentro do sistema, sem que haja um módulo específico para gestão de documentos digitais.

Os procedimentos que garantem ao documento produzido em meio digital o status de valor probatório atualmente são objeto de discussão teórica na arquivística nacional e internacional. Assim, corroboramos com as autoras Rocha e Silva (2007, p. 115), ao elencarem as vantagens e desafios do documento digital,

O documento arquivístico digital trouxe inegavelmente uma série de vantagens, como, por exemplo, agilidade nos procedimentos, facilidade de acesso, mesmo que à distância, e economia de espaço. No entanto, se não houver procedimentos adequados de segurança e de preservação, a confiabilidade, a autenticidade e o acesso desses documentos ficam ameaçados e, portanto, eles não terão mais valor como prova das atividades. O grande desafio apresentado pelos documentos digitais é a garantia da produção de documentos confiáveis e a manutenção de sua autenticidade e acesso de longo prazo.

Nesta direção, o fazer arquivístico tende a ser revisto no contexto da produção de documentos digitais. Para que isso ocorra, é necessário que a teoria também se ocupe do tema. Teoria e *praxis* no campo científico não podem ser dissociadas, e uma vez sendo, é prejudicial para qualquer área. Neste sentido, trazemos autores da Arquivologia e Ciência da Informação, a exemplo Heloísa Bellotto (2014), com valiosas contribuições para a discussão em tela. Segundo a autora (2014, p. 164),

Diante dessa realidade, mais do que nunca, os arquivistas, no cumprimento de suas funções de identificação, avaliação, classificação, descrição e difusão, devem reforçar a sua atenção para os itinerários que vão desde o conteúdo do documento em direção ao seu contexto e à sua função, tanto como desde sua preservação e acesso até a intervenção no processo de criação.

⁴² “Análise e identificação do conteúdo de documentos, seleção da categoria de assunto sob a qual sejam recuperados, podendo-lhes atribuir códigos.” (Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Arquivo Nacional, 2005, p.49).

⁴³ “Prazo definido na tabela de temporalidade e baseado em estimativas de uso, em que documentos deverão ser mantidos no arquivo corrente ou no arquivo intermediário, ao fim do qual a destinação é efetivada” (Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Arquivo Nacional, 2005, p.135).

Destacamos o ponto em que a autora se refere à intervenção do arquivista no processo de criação do documento. O debate em torno desse aspecto já era recorrente no suporte em papel e outros suportes analógicos. Uma vez que a imagem do profissional arquivista é ligada a de um guardião de documentos institucionais e memória de valor histórico. Quando na realidade esse profissional deve ser responsável por atuar em todo o fluxo documental da instituição, desde sua criação.

No caso da produção analógica de documentos (em papel), a intervenção do arquivista, desde o setor de protocolo à guarda intermediária e destinação dos documentos (eliminação ou guarda permanente), é ideal no sentido de normatizar toda a cadeia de tramitação processual. Na produção do documento digital e sistemas de processo eletrônico, podemos identificar uma possibilidade interessante: com uma política de gestão arquivística bem aplicada, o documento digital já nasce classificado e com sua temporalidade e destinação pré-definidas. Demais ações podem ser realizadas através da programação adequada ao sistema adotado. Para tanto, é fundamental a participação dos arquivistas na modulação de sistemas de informação, garantido que os princípios arquivísticos e as características dos documentos de arquivo sejam repetidos.

Porém, quando se trata de arquivo, não há uma fórmula única que resolva todo problema em qualquer conjunto documental. No caso dos arquivos em formato eletrônico, as perdas tendem a ter caráter irreversível. Doze anos atrás, Bearman(2008) comentava “as pesquisas sobre a gestão de documentos eletrônicos de arquivo são realizadas há vinte anos e, entretanto, não se pode indicar uma única instituição que tenha resolvido completamente os problemas relacionados a esse desafio.” (BEARMAN, 2008, p.34). Podemos dizer com propriedade que apesar de significativos avanços, inclusive na Arquivologia brasileira, essa realidade não mudou.

3.1 Os princípios clássicos da Arquivologia: atualizações possíveis frente ao documento arquivístico digital

Os princípios fundamentais arquivísticos frente ao documento digital têm sido na atualidade um dos temas mais discutidos na Arquivologia. Isso, porque diante de algumas características próprias do ambiente digital, há autores que defendem que estes estão ultrapassados no contexto atual. Outros acreditam que o respeito aos princípios fundamentais fornecem garantias de autenticidade e confiabilidade ao documento digital.

Nessa perspectiva, é preciso revisitar os princípios fundamentais, repensar a partir da gênese dos arquivos. A Arquivologia precisa resguardar os seus valores para garantir a continuidade da sua própria existência. Vamos fazer este exercício de historicizar a Arquivologia, para posteriormente apresentar e compreender a formação de seus princípios.

Schmidt (2015, p. 87) realizou uma proposta de periodização para a história da Arquivologia e observa que o seu surgimento está ligada a um fazer, ao ato do registro, do lembrar, bem anterior e desprendido de um futuro desenvolvimento científico. A autora (2015, p. 87-88, **grifos da autora**), baseada em Fourez (1995), apresenta a seguinte divisão,

Desta maneira, consideramos como o período da **História dos Arquivos** aquele compreendido desde a invenção da escrita até a Revolução Francesa (1789). A partir de então, inicia-se o que definimos pré-paradigmático, a **Arquivologia Clássica**, que se configura até o pós-Segunda Guerra Mundial, meados da década de 1940. Neste tempo, a reorganização da ordem mundial demanda novos usos dos arquivos, momento em a **Arquivologia Moderna** tem suas teorias e métodos ampliados e que vão se construindo até o final da década de 1980, fase em que definimos como transição e início para a **Arquivologia Contemporânea**.

A história dos arquivos é considerada pela autora como o período anterior à institucionalização do arquivo enquanto ramo do serviço público, fato que se deu a partir da Revolução Francesa. Até então, os documentos oficiais eram guardados em palácios, templos, e não em prédios com serviços próprios de arquivo. O Estado Moderno delegou aos arquivos um caráter jurídico/probatório, e temos nesta época o surgimento das primeiras disciplinas acadêmicas com temas ligadas a Arquivologia (SCHMIDT, 2015, p. 90).

A Arquivologia Clássica tem como marco o que muitos autores consideram propriamente o início da Arquivologia enquanto ciência autônoma, o Manual dos Holandeses (Muller; Feith; Fruin) de 1898. Longe de ter sido a primeira publicação com este perfil da área, a sua importância se justifica pela afirmação de autonomia teórica da Arquivologia em relação a outras áreas de conhecimento como a Diplomática. (SCHMIDT, 2015, p. 95) O Manual trouxe ainda princípios que até os dias atuais estão em vigência, na área.⁴⁴

O recorte cronológico no qual se insere a Arquivologia Moderna se situa após o final da Segunda Guerra Mundial e se caracteriza por novos métodos inaugurados como respostas a explosão do aumento da produção documental e ampliação das atividades

⁴⁴ Mais adiante, ainda neste capítulo, vamos tratar destes princípios.

atribuídas ao documento de arquivo. O maior representante dessa corrente é Schellenberg (2006), que defende que os arquivos servem aos objetivos imediatos da administração, sendo assim, indeterminados quanto ao conteúdo, se desenvolvendo organicamente como resultado da atividade administrativa. Portanto, podem ser ordenados de diversas maneiras refletindo essa estrutura orgânica (SCHELLENBERG, 2006, p. 155).

É na Arquivologia Contemporânea que está situado o nosso campo de pesquisa. As TICs, a ampla produção de documentos digitais, têm transformado a área científica da Arquivologia e em vários países temos correntes teóricas com abordagens diversas acerca do objeto digital como consequência da desmaterialização do suporte.⁴⁵ Adiante, traremos uma discussão teórica de algumas dessas correntes.

Cumpre antes tecer breves comentários a respeito dos princípios fundamentais da Arquivologia. O *Manual dos Holandeses* de 1898 abordou três fundamentos até hoje muito discutidos em Arquivologia: 1) o princípio da proveniência: documentos de pessoa ou órgão não devem ser misturados com outros fundos; 2) princípio da ordem original: o arquivo deve manter o arranjo do produtor dos documentos, pessoa ou órgão; e 3) princípio da organicidade: os arquivos espelham a estrutura, as funções e a atividades da entidade produtora.

O princípio de respeito aos fundos, elaborado pelo francês Natalis de Wailly em 1841, consiste em manter documentos de um fundo arquivístico agrupados sem misturá-los a outros fundos de outras instituições ou pessoas. Por mais lógico que nos pareça nos dias atuais, a classificação documental era elaborada sem levar em conta a origem administrativa dos documentos do Estado, no caso, o Arquivo Nacional francês. (SOUSA, 2003, p. 248). Fato é que esse princípio contribui até os dias atuais para evitar usar o tratamento (nome) de coleção a arquivos, que é algo não aceitável na área.

O ciclo vital dos documentos é uma teoria que se tornou princípio mais recentemente que as apresentadas anteriormente. E veio para responder aos problemas criados pelo aumento da produção documental no século XX, tendo como ápice da crise o pós Segunda Guerra Mundial,

No ideário promulgado por Jenkinson, na década de 20, os documentos passam por uma série de períodos de vida. Schellenberg e Posner, baseados nesse ideário, criaram a metáfora do ciclo vital dos documentos e os conceitos de avaliação e gestão documental. Foi com base nessas idéias que o

⁴⁵ Para aprofundamento nas correntes teóricas da Arquivologia Contemporânea por países, vide Schmidt, 2015, capítulo 4, p. 151-185.

historiador Carlos Wyffels (1972) promulgou a teoria das três idades (BARROS, 2010 apud MEDEIROS e AMARAL, 2010, p. 298).

Antes, um documento de arquivo ou era corrente de uso primário para a instituição, ou era destinado para eliminação ou guarda permanente. A partir da abordagem das três idades, os arquivos passam a ser avaliados pelas fases correntes, de uso frequente pela administração; intermediária, de uso ocasional; e de destinação, fase na qual o documento já cumpriu seu valor primário para a administração e se avalia seu valor secundário ou não para guarda permanente ou eliminação. A teoria das três idades é a abordagem adotada pela Arquivologia brasileira, inclusive pela legislação vigente,

Art. 8º - Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

§ 1º - Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas freqüentes.

§ 2º - Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§ 3º - Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados (BRASIL, Lei 8.159 de 8 de Janeiro de 1991).

Rousseau e Couture (1998, p. 52-53), sintetizamos princípios fundamentais da Arquivologia considerando três deles: o princípio da territorialidade, do princípio do respeito aos fundos ou princípio da proveniência e da abordagem das três idades. Mencionam,

O princípio da territorialidade defini-se como [...] o princípio segundo o qual os arquivos públicos, próprios de um território, seguem o destino deste último.

O princípio da proveniência [...] consiste em deixar agrupados, sem os misturar com outros, os arquivos [...] provenientes de uma administração, de um estabelecimento ou de uma pessoa física ou moral [...]

A abordagem das três idades assenta nas etapas de vida do documento.

São estes princípios que caracterizam e identificam um documento de arquivo em qualquer formato e suporte. Atualmente, são revisitados sob a ótica da produção digital por correntes teóricas da Arquivologia contemporânea. Compreendemos que, os princípios fundamentais da Arquivologia não podem e nem devem ser vistos como sagrados e imutáveis, afinal, são princípios e não leis, e se ainda assim o fossem, refletem o contexto temporal, social de uma época. Ao longo do século XX, com o desenvolvimento da ciência da informação e os avanços tecnológicos, o arquivista esteve por algum tempo na trincheira dos princípios fundamentais. Porém, o momento

atual é outro. A Arquivologia se debruça sobre os problemas reais realizando releituras necessárias dos clássicos e buscando compreender a desmaterialização da custódia trazida pelo documento produzido em meio digital.

As formas de produção do documento em meio digital geram contradições quanto à autenticidade e confiabilidade⁴⁶. Um documento digitalizado e certificado passa a ser original, assim como um documento digital que é impresso e certificado. A própria interface do documento digital é uma representação formada por códigos binários e metadados. São fatores que a área da Arquivologia lida atualmente, a fim de buscar soluções para uma adequada gestão de documentos em meio digital. Nesmith (2018) atenta para importância do estudo da história da Arquivologia, formulação de teorias e práticas e incorporação das contextualidades atuais. (NESMITH, 2018, p. 173).

Autores divergem quando se trata da manutenção ou não dos princípios da Arquivologia no documento digital e, também, quanto à atuação do arquivista no contexto dos sistemas eletrônicos de produção de documentos. Bellotto (2014, p. 163) defende ser necessária a colaboração de arquivistas em processos de elaboração de softwares para garantir os vínculos com os princípios da proveniência, organicidade e outros. Duranti (1994, p. 59) discorda que seja papel do arquivista participar das decisões de configurações de software, isto, porque as programações destes devem servir às necessidades da administração e a intervenção do arquivista prejudicaria a imparcialidade necessária à autenticidade processual. Segundo a autora (1994, p. 60),

O que os arquivistas necessitam fazer é ensinar àqueles que projetam os sistemas, ou seja, aos analistas de sistemas, o que é um registro documental, o que é um registro original, o que é um registro textos autenticado, o que são os contextos administrativos e documentais dos registros e por aí afora, e como todos conceitos são vitais para satisfazer os requisitos legais dos produtores e as necessidades de seu trabalho.

Para Duranti (1994, p 62), um grande problema é que boa parte dos arquivistas associam custódia a objeto físico. E a aplicação dos conceitos arquivísticos é diferente da teoria arquivística. O que significa dizer que é preciso redescobrir, (re)significar o que é um registro, o que é um documento original, o que é uma cópia, como se aplicam os princípios da proveniência e ordem original, como por exemplo, no ambiente digital. Não é questão de abandonar os princípios, e sim de transpô-los para outro contexto, interpretá-los e aplicá-los de outras formas.

⁴⁶ Autenticidade: “Qualidade de um documento ser o que diz ser, independente de se tratar de minuta, original ou cópia, e que é livre de adulterações ou qualquer outro tipo de corrupção” (CTDE, 2006). Confiabilidade “É a capacidade de um documento sustentar os fatos a que se refere” (CTDE, 2006).

Ainda, conforme a autora, o que falta ao arquivista é reconhecer a substância das coisas, o que o leva a crer erroneamente que a realidade está mudando radicalmente. Sendo que, tal como o documento físico, quanto ao documento no meio digital é necessário compreender a estrutura administrativa do órgão, identificar a relação orgânica dos documentos e buscar estabelecer sua proveniência (DURANTI, 1994, p. 58).

Um tanto mais radical, Cook (2018) vem afirmar que “os documentos eletrônicos impõem aos arquivistas esse duro desafio: os princípios básicos da arquivologia somente serão preservados se descartarmos muitas de suas tradicionais interpretações e aplicações práticas” (COOK, 2018 p. 60). Um exemplo dado pelo autor é a noção de valor permanente. Para preservação permanente de um artefato digital são necessárias constantes migrações de softwares sob o risco da obsolescência tornar aquele documento ilegível. Logo, a partir da primeira migração, o que temos será uma cópia e não um documento original. No entanto, seria esta uma ação de preservação, talvez a única possível para proteger a informação ali contida.

Na mesma linha de argumentação, Ketelaar (2018) afirma que o documento digital é “variável, fluido e instável [...] Na era digital, o original desapareceu; tem que ser reconstruído a cada vez através de cópias: o original está inscrito em sua cópia (Ernst, 1988:515). A cópia possibilita a (re)construção do original” (KETELAAR, 2018 p. 196).

Diante dessas questões apresentadas até aqui, fica evidente que o cerne da situação está na forma como os documentos estão sendo produzidos e os desafios para guarda e preservação, inclusive, foi esta uma das preocupações que gerou esta pesquisa. De acordo com Schmidt (2015, p. 155), “as dificuldades em apreender seu contexto de produção, os problemas em garantir a autenticidade e a preservação em meio à possibilidade de alterações e obsolescência do suporte eram e continuam sendo algumas das problemáticas que se apresentam à área”. Nesse sentido, os problemas que se apresentam são de ordem teórica, mas, também, de ordem prática.

Bellotto (2014, p. 165) defende que o princípio da proveniência é base para assegurar fidedignidade⁴⁷ dos documentos digitais⁴⁸ e para garantir a identidade de informação, ou seja, o vínculo do assunto às competências e natureza do órgão produtor e acesso controlado. Estes são dois fatores que os bancos de dados dos sistemas de

⁴⁷ A CDTE remete a definição de fidedignidade do documento arquivístico para a confiabilidade. No contexto deste texto acrescentamos que “[...] é estabelecida pelo exame da completeza, da forma do documento e do grau de controle exercido no processo de sua produção.” (CDTE, 2016, p. 15)

⁴⁸ A autora usa o termo documentos eletrônicos. Nesta pesquisa optamos pelo termo documentos digitais.

informações atuais têm deixado muito a desejar. A Arquivologia se pauta pelas relações contextuais que os documentos refletem e o tratamento dado por ela garante o acesso aos documentos de interesse de cada ator envolvido em cada fase, seja produtor, pesquisador, cidadão. Em resumo, para a autora (2014, p. 165),

A modernização dos arquivos históricos reside, mais do que no emprego das tecnologias (o que naturalmente não lhes deixa de ser benéfico), em realmente conhecer-se os conjuntos arquivísticos por eles custodiados, no seu todo funcional e orgânico, em todo o seu ciclo vital. Usar a tecnologia, sim, mas garantido a integridade da herança documentária.

Se por um lado os arquivistas e pesquisadores não podem e muito menos devem negar o contexto de produção documental em meio digital, por outro tampouco deve este profissional se prestar a ser mero gerenciador de dados se furtando de aplicar os princípios arquivísticos ao documento eletrônico. Sob pena de perder o sentido do seu próprio fazer teórico-profissional. Concordamos com as seguintes considerações de Greene (2008, p. 20), ao afirmar que,

Qualquer tentativa de substituir o paradigma arquivístico pelo paradigma de sistema de gerenciamento de documentos implicará em três coisas que são perigosas para nossa profissão. Primeiro, o paradigma de sistema de gerenciamento de documentos diminui e dilui o documento histórico ao dar uma definição restrita do campo de ação da profissão arquivística como a preservação dos documentos definidos em termos transacionais, institucionais e de evidências. Segundo, o paradigma compreende de forma errônea o papel tanto dos arquivistas quanto da sociedade como um todo. Finalmente, esse novo discurso, que vê nos documentos transacionais um objetivo e um centro estável de evidência essencial, ignora as correntes culturais do século passado e não tem certeza sobre o que Fran Blouin recentemente chamou de “o construto da memória social”.

São pontos de acesso do pensamento teórico sensíveis à Arquivologia. Acrescentaríamos que o tratamento arquivístico ao documento digital é, obviamente, tão necessário quanto ao documento em outros suportes físicos. Isto, porque a natureza e razão social dos arquivos permanecem. Acontece que a grande maioria dos sistemas de informação ignora a gestão arquivística do documento digital. Neste aspecto, reside, atualmente, o maior desafio dos arquivistas nas instituições. E a própria comunidade acadêmica é divergente quanto ao papel do arquivista na implantação e gestão destes sistemas.

Ao longo deste capítulo, buscamos estabelecer diálogos entre os principais autores da atualidade da teoria da Arquivologia contemporânea. Inferimos que mais do

que nunca é necessário revisitar os clássicos e deles extrair os valores orientadores para as boas práticas do fazer arquivístico no contexto atual.

3.2 Definindo o documento arquivístico digital

Em um contexto em que o volume de informações produzidas e os produtores dessas são dos mais diversos perfis, é preciso uma nítida definição do que seja um documento arquivístico digital. De acordo com o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005, p. 73), documento é “unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato”. Para que um documento seja considerado de arquivo é preciso que reflita as atividades orgânicas de pessoa ou órgão. E por ser orgânico, o documento de arquivo guarda relação com outros documentos do mesmo conjunto. Essa é uma primeira consideração para identificar um documento de arquivo em qualquer formato, seja físico ou digital, seja escrito, iconográfico, fotográfico, etc.

A Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos - CTDE/CONARQ define documento digital como “Informação registrada, codificada em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de sistema computacional” (CTDE, 2011, p. 128). E faz uma pequena distinção entre documento digital e documento eletrônico, definindo este como “Informação registrada, codificada em forma analógica ou em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de um equipamento eletrônico” (CTDE, 2011, p. 128). Ou seja, a CTDE relaciona documento digital a *software* e o documento eletrônico a *hardware*.

Reis (2019, p. 18) observa que o termo documento eletrônico se refere a documentos registrados em suportes que dependem de um equipamento para leitura. Nesta perspectiva, todo documento digital é eletrônico. O contrário não acontece, pois o termo digital remete à codificação binária computacional. Fato é que a expressão documento eletrônico tem sido cada vez menos usada na literatura arquivística e mesmo na legislação, uma vez que as mídias digitais dominam absolutamente todos os setores dos meios de produção de informação.

O Decreto 8.539/2015 apresenta em seu Art. 2^a as seguintes definições para documentos em formatos digitais:

[...]

II - documento digital - informação registrada, codificada em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de sistema computacional, podendo ser:

a) documento nato-digital - documento criado originariamente em meio eletrônico; ou

b) documento digitalizado - documento obtido a partir da conversão de um documento não digital, gerando uma fiel representação em código digital; e
 III - processo administrativo eletrônico - aquele em que os atos processuais são registrados e disponibilizados em meio eletrônico. (BRASIL, 2015).

Sendo assim, não há um único formato de documento digital e tais diferenciações são relevantes quando lidamos com processo administrativo eletrônico, uma vez que as formas de entrada de documentos nos sistemas de informação são diversas.

A definição de documento arquivístico digital na literatura é formada pela soma das definições dos termos da expressão. Sumariamente, a CTDE/CONARQ define “é um documento digital que é tratado e gerenciado como um documento arquivístico, ou seja, incorporado ao sistema de arquivos” (CTDE, 2011, p. 128). Assim, o documento digital entra na rotina de tratamento arquivístico da instituição como qualquer outro documento de arquivo, sendo-lhes aplicados os princípios e normas.

Buscando um posicionamento mais incisivo, encontramos na obra de Rondinelli (2013) uma definição que melhor representa o entendimento adotado em nossa pesquisa. De acordo com a autora (2013, p. 235),

Assim, em outras palavras, pode-se dizer que o documento arquivístico digital é um documento, isto é, uma unidade indivisível de informação constituída por uma mensagem fixada num suporte (registrada), com sua sintática estável, produzido e/ou recebido por uma pessoa física ou jurídica, no decorrer das suas atividades, codificado em dígitos binários e interpretável por um sistema computacional, em suporte magnético, óptico ou outro.

Neste ponto, encontramos um mote para nossa discussão a respeito dos documentos digitais e os princípios arquivísticos. A autora usa os termos “mensagem fixada” e “sintática estável” ao definir documento arquivístico digital. Forma fixa e conteúdo estável são duas características de alta relevância para verificação de autenticidade do documento digital. Trata-se de uma herança da ciência diplomática⁴⁹ que exerce forte influência na arquivologia. No entanto, os princípios seculares da diplomática encontram fortes obstáculos no ambiente digital que tem por característica a natureza dinâmica, variabilidade na forma e conteúdo. Assim, temos, segundo Rondinelli (2013, p. 235), que,

Do ponto de vista da diplomática, o documento arquivístico digital, exatamente como seu correlato em papel, apresenta as seguintes características: forma fixa, conteúdo estável, relação orgânica, contexto

⁴⁹ “Disciplina que tem como objetivo o estudo da estrutura formal e da autenticidade dos documentos”. (Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Arquivo Nacional, 2005, p. 70).

identificável, ação e o envolvimento de cinco pessoas, autor, redator, destinatário, originador e produtor.

Para que possamos ilustrar acerca do que estamos falando, vamos dar um exemplo de algo que faz parte do nosso cotidiano acadêmico. Ao usarmos como fonte sítios e páginas eletrônicas, devemos colocar nas referências além do endereço, a data do acesso. Esta é uma precaução de ateste de autenticidade, caso a página mude ou saia da *web*, o pesquisador registrou o acesso naquele determinado dia. Esse é um exemplo trivial, um processo tão simples que não chega a alcançar um status de garantia de autenticidade e sim de ateste de boa fé do pesquisador.

Rondinelli (2013, p. 196) propõe uma classificação dos documentos digitais a partir do grau de permissões de intervenções que podem ser feitas neles. Podendo ser estático ou interativo, subdivididos da seguinte maneira:

1. Documento digital estático - Não permite alteração na forma e no conteúdo além das determinadas pela tecnologia como abrir, fechar, diminuir, aumentar, etc.
2. Documento digital interativo - Permite alteração de forma e/ou conteúdo por meio de regras fixas variáveis.
 - 2.1 Documento digital interativo não dinâmico - As regras que gerenciam forma e conteúdo são fixas e o conteúdo é selecionado a partir de dados armazenados no sistema. Exemplo: gráfico em Excel; catálogos de vendas *online*.
 - 2.2 'Documento' digital interativo dinâmico - As regras que gerenciam forma e conteúdo podem variar. Exemplo: serviços de previsão do tempo e de cotação de moedas cujos conteúdos estão sempre mudando (sistemas de informação, de dados e não documentos propriamente).

Essa classificação tem sido bem aceita na literatura acadêmica da Arquivologia nacional, sendo uma importante referência para compreensão das particularidades do documento digital em relação ao documento em suporte papel, ou outros suportes físicos. A definição de trilha de auditoria é relevante para identificação desses níveis de intervenções no documento arquivístico digital. O Glossário da CDTE/CONARQ (2016, p. 38) define trilha de auditoria da seguinte maneira: “conjunto de informações registradas que permite o rastreamento de intervenções ou tentativas de intervenções feitas no documento arquivístico digital ou no sistema computacional.” É um procedimento aliado para identificação de autenticidade e confiabilidade do documento digital.

Quando se trata de documento arquivístico digital, a questão se torna mais delicada, posto que é necessário garantir o ciclo vital dos documentos, inclusive, exigido em lei, conforme exposto no primeiro capítulo (Lei no 8.159/1991) com

intervenções técnicas arquivísticas no sistema. Nesta direção, para Santos (2012, p. 115), “apesar do viés tecnológico ser essencial à nossa análise, discutir a preservação digital à luz da arquivística não se restringe a ele. Demanda uma abordagem, mesmo que superficial, sobre um de seus princípios fundamentais, o ciclo vital.” O Projeto InterPARES - International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems (Pesquisa Internacional sobre Documentos Arquivísticos Autênticos Permanentes em Sistemas Eletrônicos), é um projeto coordenado pela Universidade de British Columbia, no Canadá. E tem como objetivo desenvolver pesquisa sobre preservação em longo prazo de documentos arquivísticos digitais autênticos.⁵⁰ Rocha e Silva (2017, p. 115) usam como referência o Projeto InterPARES, para definir um documento confiável como “aquele que se apresenta completo e cujo conteúdo é verdadeiro, ou seja, corresponde ao fato ou ação registrada.” Para as autoras, a confiabilidade do documento arquivístico digital está no controle dos procedimentos de criação e a autenticidade na sua estabilidade quanto ao conteúdo nos procedimentos de transmissão e preservação. Afinal, é preciso lembrar que, para que um documento digital seja preservado é necessário que ocorra constantes mudanças de mídias para sanar o problema da obsolescência.

3.3 Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil

O e-ARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos, foi elaborado pela Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos do Conselho Nacional de Arquivos⁵¹. Trata-se do estabelecimento de requisitos mínimos para garantia de confiabilidade e autenticidade de documentos arquivísticos digitais produzidos dentro de sistemas informatizados. O documento é, na verdade, uma diretriz para implantação de um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD),⁵²

É uma especificação de requisitos a serem cumpridos pela organização produtora/recebedora de documentos, pelo sistema de gestão arquivística e pelos próprios documentos, a fim de garantir sua confiabilidade e autenticidade, assim como sua acessibilidade. Além disso, o e-ARQ Brasil

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/br/acoes-internacionais/83-projeto-interpares.html>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

⁵¹ Disponível para download em: <<http://www.siga.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes/e-arq.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2020.

⁵² Sobre SIGAD, vamos tratar no capítulo 3 estabelecendo um paralelo comparativo entre SIGAD e GED (Gerenciamento Eletrônico de Documentos).

pode ser usado para orientar a identificação de documentos arquivísticos digitais (ARQUIVO NACIONAL, 2011, p. 9)

A publicação tem por objetivos: “Orientar a implantação da gestão arquivística de documentos arquivísticos digitais e não digitais”; e “Fornecer especificações técnicas e funcionais, além de metadados, para orientar a aquisição e/ou a especificação e desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos” (CONARQ, 2011, p. 12). Para elaboração do e-ARQ foram consideradas normas e padrões nacionais e internacionais (ISO, por exemplo), resoluções do CONARQ, modelos e requisitos para SIGAD, modelos e esquemas de metadados e orientações para gestão e preservação de documentos digitais.

O e-ARQ pode ser usado para desenvolvimento de sistema informatizado de gestão arquivística de documento e, também, para avaliação de sistemas já implantados quanto à gestão adequada de documentos. Além disso, serve para aplicação tanto em sistemas digitais, quanto para sistemas híbridos (documentos digitais e convencionais). O público alvo compreende profissionais da tecnologia da informação, arquivistas, usuários de sistemas e gestores. Sendo um documento de parâmetros e orientação, cada instituição pode usá-lo observando sua realidade e necessidades, “se de forma modular ou completa” (CONARQ, 2011, p. 13).

A divisão do modelo é feita em duas partes: Parte I - dedicada à gestão arquivística de documentos, compreende orientações para que cada órgão possa desenvolver seu programa de gestão. É composta por considerações iniciais; definição de gestão arquivística de documentos; definição da política arquivística; designação de responsabilidades; planejamento e implantação do programa de gestão arquivística de documentos; procedimentos e operações técnicas do sistema de gestão arquivística de documentos digitais e convencionais.

A Parte II - compreende a especificação de requisitos necessários para desenvolvimento de um SIGAD. É composta por: organização dos documentos arquivísticos: plano de classificação e manutenção dos documentos; Tramitação e fluxo de trabalho; Captura; Avaliação e destinação; Pesquisa, localização e apresentação dos documentos; segurança; armazenamento; preservação; funções administrativas; conformidade com a legislação e regulamentações; usabilidade; interoperabilidade; disponibilidade; desempenho e escalabilidade; metadados.

Para que possamos visualizar melhor, a parte II está organizada da seguinte maneira:

Cada seção compreende um preâmbulo e a relação dos requisitos correspondentes àquela seção. Os requisitos são apresentados em quadros numerados com o enunciado correspondente e a classificação dos níveis de obrigatoriedade. O esquema de metadados apresenta elementos relacionados a quatro tipos de entidades: documento, classe, agente e componente digital. (CONARQ, 2011, p. 14)

Sobre níveis de obrigatoriedade dos requisitos para um sistema eletrônico de informações corresponderem a um SIGAD, estes foram classificados em:

- Obrigatórios quando indicados pela frase: ‘O SIGAD tem que...’
- Altamente desejáveis quando indicados pela frase: ‘O SIGAD deve...’
- Facultativos quando indicados pela frase: ‘O SIGAD pode...’

Cada requisito numerado é classificado como:

(O) = obrigatório = ‘O SIGAD tem que ...’

(AD) = altamente desejável = ‘O SIGAD deve ...’

(F) = facultativo = ‘O SIGAD pode ...’

Tem = o requisito é imprescindível.

Deve = podem existir razões válidas em circunstâncias particulares para ignorar um determinado item, mas a totalidade das implicações deve ser cuidadosamente examinada antes de se escolher uma proposta diferente.

Pode = o requisito é opcional. (CONARQ, 2011, p. 15)

Sobre níveis de obrigatoriedade dos requisitos para metadados⁵³ necessários a um SIGAD, eles foram classificados em:

(O) = obrigatório

(OA) = obrigatório, se aplicável

(F) = facultativo

Obrigatório = o elemento deve, obrigatoriamente, estar presente.

Obrigatório, se aplicável = o elemento pode ser aplicável ou não, porém, se aplicável, sua presença é obrigatória.

Facultativo = os elementos facultativos estão relacionados à implementação do sistema e cabe à instituição decidir ou não pelo seu uso. O grau facultativo pode tornar-se obrigatório para determinada instituição, dependendo de suas necessidades específicas. (CONARQ, 2011, p. 15)

Para que o e-ARQ obtenha bom nível de aplicabilidade em cada instituição que o adota, é importante que haja a compreensão destes requisitos e avaliação do sistema eletrônico de informação e boas práticas de gestão arquivísticas de documentos digitais sob a ótica dos parâmetros para um SIGAD.

O e-ARQ Brasil é o documento de referência mais importante em termos de parâmetros para a elaboração de sistemas eletrônicos de informações e na maioria dos dispositivos normativos de âmbito nacional e local (inclusive na UFJF) que tratam do tema é indicado como um padrão a seguir. É a mais completa publicação sobre SIGAD e pode ser lido por profissionais de diversas áreas.

⁵³ “Dados estruturados que descrevem e permitem encontrar, gerenciar, compreender e/ou preservar documentos arquivísticos ao longo do tempo” (CDTE, 2016, p. 30).

3.4 Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED)

Para quem se recorda do início da popularização dos computadores de uso doméstico e suas mídias para leitura de arquivos na década de 1990, quando era necessário usar o disquete para gravar, transferir, copiar arquivos. O próprio passou por mudanças de tamanho. Com a chegada do *compactdiscos* computadores passaram a não vir mais com módulos para leitura de disquetes. Atualmente, os computadores não são mais produzidos com módulos para leitura de CDs. Na contemporaneidade digital, a tecnologia USB é a mais usada para conexão de periféricos, incluindo leitura de arquivos. Bem como o uso de micro cartões de memória é a forma mais usada para armazenamento e porte de arquivos digitais. Lembremos, também, que estamos na era do armazenamento em nuvem, solução que possui a vantagem do acesso em qualquer aparelho com acesso a internet.

Como garantir o acesso em longo prazo aos documentos diante de todas essas mudanças tecnológicas? É disto que falamos quando nos referimos a acesso em um longo período de tempo diante da constante evolução tecnológica e mudança de sistemas e suportes. O que torna as mídias que possibilitam a leitura dos documentos digitais obsoletas a cada dia mais, em um curto espaço de tempo. Este tópico é dedicado ao Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED).

A publicação e-ARQ Brasil apresenta definições para gestão arquivística de documentos: “Conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento dos documentos em fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”; e para sistema de gestão arquivística de documentos: “Conjunto de procedimentos e operações técnicas, cuja interação permite a eficiência e eficácia da gestão arquivística de documentos” (CONARQ, 2011, p. 10). Tais definições são basilares para que possamos compreender o que vem a ser GED. O mesmo e-ARQ assim o define,

Conjunto de tecnologias utilizadas para organização da informação não estruturada de um órgão ou entidade, que pode ser dividido nas seguintes funcionalidades: captura, gerenciamento, armazenamento e distribuição. Entende-se por informação não estruturada aquela que não está armazenada em banco de dados, como mensagem de correio eletrônico, arquivo de texto, imagem ou som, planilha etc. (CONARQ, 2011. P. 10)

A respeito dessa definição de GED, queremos mencionar algumas observações. Primeiro, pode ser aplicado em documento eletrônico, seja arquivístico ou não, por exemplo, as atuais mídias sociais. Segundo, é focado na organização de informação não

estruturada, mas não há um método pré-estabelecido para a ação. E terceiro, para dar fechamento, se trata de um gerenciamento de informações e não de uma gestão arquivística propriamente preocupada em garantir o ciclo vital dos documentos no cumprimento de cada uma de suas fases, corrente, intermediária e de destinação. Vejamos o que o e-ARQ nos apresenta a respeito dos métodos do GED,

O GED pode englobar tecnologias de digitalização, automação de fluxos de trabalho (*workflow*), processamento de formulários, indexação, gestão de documentos, repositórios, entre outras.

A literatura sobre GED distingue, geralmente, as seguintes funcionalidades: captura (ou entrada), armazenamento, apresentação (ou saída) e gerenciamento, e cita as tecnologias de digitalização, automação de fluxos (*workflow*) etc. como possibilidades, não como componentes obrigatórios. (CONARQ, 2011, p. 10-11)

É positivo que um sistema de informação seja implantado com as perspectivas tecnológicas de um GED, porém, isto por si só não garante uma completa gestão arquivística. No caso concreto da implantação de sistemas eletrônicos de informação, profissionais arquivistas enfrentam dificuldades em demonstrar esse aspecto aos desenvolvedores e gestores, uma vez que a função primeira de um sistema de informação é servir ao expediente administrativo. No entanto, concordamos que um “sistema informatizado de gestão deve incorporar diversos instrumentos arquivísticos, destacando-se o plano de classificação e a tabela de temporalidade” (SANTOS, 2012, p. 123). Mas estas não ações não são obrigatórias para um sistema de GED.

Há certa confusão quando se trata de sistema de gerenciamento eletrônico de documentos e sistemas de informações. Inclusive a própria página do PEN do Governo Federal informa que a infraestrutura do PEN contribui para a gestão de documentos digitais⁵⁴, sendo que em nenhuma das suas macroações engloba tratamento arquivístico aos documentos digitais produzidos dentro do sistema recomendado, o SEI. Sobre esta questão, é necessário pontuar uma relevante diferença,

Sobre a diferença entre sistemas de gerenciamento arquivístico de documentos e sistemas de informação, Bearman (1993:17) considera que: Sistemas de gerenciamento arquivístico de documentos mantêm e apóiam a recuperação de documentos arquivísticos, enquanto sistemas de informação armazenam e fornecem acesso à informação. Sistemas de gerenciamento arquivístico de documentos são diferenciados de sistemas de informação, dentro das organizações, pelo papel que desempenham em fornecer às organizações prova de transações (BEARMAN, 1993 apud RONDINELLI, 2005, p. 62).

⁵⁴ Disponível em: <<http://processoeletronico.gov.br/index.php/navegue-por-temas/gestao-documental>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

Nesse sentido, o que temos na perspectiva da política do PEN-SEI é um sistema de informação. De todo modo, vamos comentar em linhas gerais algumas estratégias de preservação do documento eletrônico, com base no artigo de Santos e Flores (2015) e no documento e-ARQ Brasil da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE) do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ, 2011), que, isoladamente, podem ser ações de um GED:

- Preservação de tecnologia: preservação conjunta do *hardware* e *software* nos quais o documento foi produzido. Um exemplo brasileiro desta estratégia são as máquinas de microfilmagem de documentos que chegaram a alcançar efeito legal perante o documento original por legislação federal própria (Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968.) Ao longo do tempo essas máquinas deixaram de ser usadas, não havia mais peças para reposição e manutenção e muitos documentos públicos ficaram inacessíveis seja por conta da deterioração do suporte ou da máquina leitora.
- Emulação: mantém a integridade de conteúdo simulando as plataformas originais por meio da transferência das funcionalidades do *hardware* ou *software*. Essa solução pode ter alto custo sendo inviável como solução a longo prazo. E uma outra desvantagem apontada é que o próprio emulador pode se tornar obsoleto com o surgimento constante de novas tecnologias.
- Encapsulamento: estratégia sobre o *software* para garantir seu acesso do modo como se apresenta originalmente. Para ser aplicado é necessário acesso ao código fonte do programa, o que torna uma solução cara se for um software proprietário e de código fechado. O exemplo do uso do encapsulamento mais comum no cotidiano das empresas é o PDF/A, um formato que permite acesso a longo prazo e não possibilita alterações no arquivo (texto) original.
- Refrescamento⁵⁵: consiste na transferência de dados de um suporte obsoleto para um suporte de tecnologia atual. No entanto é preciso garantir a integridade e autenticidade do conteúdo o que faz com que essa estratégia deva ser usada em conjunto com outras estratégias, a exemplo da seguinte.
- Migração: migração de conteúdo através de conversão ou atualização de formatos. Essa solução não tem a preocupação com a forma física do documento e sim em garantir que seu conteúdo esteja acessível e interpretável para uma tecnologia atual. Essa estratégia é presente nos órgãos públicos e empresas que passam por alterações em seus sistemas eletrônicos. A migração dos dados do antigo sistema para o novo, na maioria dos casos não preserva a forma física do documento, apenas seu conteúdo ou parte dele.

Estas são algumas das estratégias de garantia de acesso em longo prazo para documentos eletrônicos. Elas não são e nem devem ser usadas isoladamente, há projetos que usam estratégias combinadas para atender as necessidades das empresas.

Arquivisticamente falando, somente o uso dessas estratégias não é suficiente para a preservação dos princípios que fornecem ao documento digital *status* de autenticidade e confiabilidade. Para tratar especificamente da gestão arquivística de

⁵⁵ A estratégia de conversão de dados presente no documento e-Arq Brasil do CONARQ equivale a estratégia de refrescamento descrita nesse parágrafo, baseada no artigo de Santos e Flores (2015).

documentos digitais, vamos falar no tópico seguinte de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD).

3.5 Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD)

A partir dos pontos que foram tratados até aqui, chegamos ao momento de delinear um cenário ideal para preservação, garantia de autenticidade e confiabilidade, acesso a documentos eletrônicos. Para tanto, tratamos do conceito de um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documento, doravante SIGAD.

No Brasil, a referência usada para implantação de SIGAD confiável é o documento e- ARQ Brasil do CONARQ (2011), sobre o qual tratamos neste capítulo. Desse modo, os sistemas para criação e tramitação de documentos digitais devem adotar inteira ou parcialmente os padrões de SIGAD apresentados nesta publicação, na qual assim está definido: “é um conjunto de procedimentos e operações técnicas que visam o controle do ciclo de vida dos documentos, desde a sua produção até a destinação final, seguindo os princípios da gestão arquivística de documentos e apoiado em um sistema informatizado” (CONARQ, 2011, p. 11).

Podemos compreender um SIGAD como um conjunto de tudo que tratamos até o momento, neste capítulo. Sua definição se refere a um conjunto de procedimentos técnicos que venham a garantir um tratamento adequado, arquivístico, ao documento digital. Porém, temos no SIGAD uma característica peculiar, enquanto no documento em papel esses procedimentos devem ser feitos manualmente por profissionais, em um SIGAD eles devem ser processados por um ou mais *software* próprio criado para tal finalidade.

De acordo com o e-ARQ, um SIGAD deve ter a capacidade de manter as características dos documentos de arquivo, a saber: relação orgânica, autenticidade, acesso em longo prazo, valor como fonte de prova das ações do produtor (CONARQ, 2011, p. 11). E ainda,

O SIGAD é aplicável em sistemas híbridos, isto é, que utilizam documentos digitais e documentos convencionais.

Um SIGAD inclui operações como: captura de documentos, aplicação do plano de classificação, controle de versões, controle sobre os prazos de guarda e destinação, armazenamento seguro e procedimentos que garantam o acesso e a preservação a médio e longo prazo de documentos arquivísticos digitais e não digitais confiáveis e autênticos.

No caso dos documentos digitais, um SIGAD deve abranger todos os tipos de documentos arquivísticos digitais do órgão ou entidade, ou seja, textos, imagens fixas e em movimento, gravações sonoras, mensagens de correio eletrônico, páginas web, bases de dados. (CONARQ, 2011, p. 11)

Flores (2017) destaca, também, como características de um SIGAD: exportação dos documentos para transferência e recolhimento (repositórios eletrônicos); armazenamento seguro; instrumentos para gestão de estratégias de preservação; implementação de metadados para descrição dos contextos documentais: [a] jurídico-administrativo; [b] de proveniência; [c] de procedimentos; [d] documental; [e] tecnológico.

Em resumo, um SIGAD é propriamente um sistema de tratamento arquivístico aplicado ao documento digital, a começar pelo controle do ciclo de vida dos documentos e outras ações especificamente arquivísticas. No entanto, para a grande maioria dos sistemas de informação implantados, a inclusão de módulo de SIGAD é uma realidade muito distante, embora seja um cenário ideal.

Uma estratégia bastante usada, recomendada pelo CONARQ e discutida atualmente, são os repositórios digitais. A Resolução do CONARQ nº 43, de 04 de setembro de 2015 “estabelece diretrizes para a implementação de repositórios digitais confiáveis (RDC-Arq) para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais para instituições arquivísticas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR”. Um repositório digital é,

No contexto deste documento, repositório digital é um ambiente de armazenamento e gerenciamento de materiais digitais. Esse ambiente constitui-se de uma solução informatizada em que os materiais são capturados, armazenados, preservados e acessados. Um repositório digital é, então, um complexo que apoia o gerenciamento dos materiais digitais, pelo tempo que for necessário, e é formado por elementos de hardware, software e metadados, bem como por uma infraestrutura organizacional e procedimentos normativos e técnicos. (CONARQ, 2015, p. 9)

E em associação com um SIGAD, pode ser aplicado em todo ciclo vital do documento, assumindo o caráter de repositório arquivístico digital, com as seguintes finalidades:

Um repositório arquivístico digital é um repositório digital que armazena e gerencia esses documentos, seja nas fases corrente e intermediária, seja na fase permanente. Como tal, esse repositório deve: gerenciar os documentos e metadados de acordo com as práticas e normas da Arquivologia, especificamente relacionadas à gestão documental, descrição arquivística multinível e preservação; e proteger as características do documento arquivístico, em especial a autenticidade (identidade e integridade) e a relação orgânica entre os documentos. (CONARQ, 2015, P. 9)

Por fim, um Repositório Arquivístico Digital Confiável – RDC-Arq - “deve ser capaz de atender aos procedimentos arquivísticos em suas diferentes fases e aos

requisitos de um repositório digital confiável” (CONARQ, 2015, p. 10). Nesta direção, Fernal e Vechiato (2013) relacionam repositórios digitais a princípios e características dos documentos de arquivos.

A começar pelo princípio da proveniência “ao favorecer a convergência dos arquivos digitais, não permitindo a dispersão documental para que não sejam misturados a outros fundos” (FERNAL, VECHIATO, 2013, p. 831). Na perspectiva dos autores, os repositórios centralizam os arquivos digitais que tendem a serem dispersos e nesta operação vêm a garantir um segundo princípio arquivístico; a organicidade “ao relacionar os arquivos digitais com a estrutura e as funções das instituições que produziram os arquivos, o qual estabelece a relação orgânica entre os arquivos digitais armazenados em um repositório digital.” Os autores tratam, ainda, de características próprias dos documentos de arquivo e que nas suas visões podem ser favorecidas com a adoção de um RDC-Arq: unicidade, integridade, cumulatividade. Considerando, assim, os repositórios estratégicos para a administração pública, garantindo os princípios da preservação digital e de acesso aliados ao tratamento arquivístico.

Importante ressaltar que, um RDC-Arq é diferente e, necessariamente, não faz parte de um SIGAD. Inclusive, é interessante que nas fases correntes e intermediárias seu acesso seja até independente do SIGAD. Embora seja um complemento importante à boa gestão arquivística de documentos digitais e reduz drasticamente o risco de perdas de informações dentro dos sistemas.

Conforme podemos perceber, um SIGAD tem objetivos diferentes de um GED. Totalmente focado na aplicação de padrões arquivísticos aos documentos digitais. E representou no Brasil uma positiva inovação quanto ao perfil do que vinha acontecendo na área de implantação de mudanças relacionadas à produção de documentos eletrônicos. Não foi imposto por iniciativa do Governo federal sem a participação de profissionais de arquivo e focado apenas no viés da tecnologia da informação. No ano de 2005, Rondinelli chamava a atenção a este fato. Alguns anos mais tarde, a publicação do e-ARQ Brasil foi um marco para a Arquivologia nacional. Os padrões do SIGAD foram desenvolvidos por pesquisadores e profissionais da Arquivologia em um esforço nacional e coletivo de pautar o gerenciamento arquivístico dos documentos digitais frente à implantação dos sistemas eletrônicos de informações.

3.6 Aderência do SEI ao e-ARQ Brasil na perspectiva de GED e SIGAD

O Portal do Processo Eletrônico do Governo Federal tem uma página dedicada a gestão documental, na qual encontramos a seguinte afirmação após menção à Lei de arquivos nº 8.159/1991,

A infraestrutura proposta pelo Processo Eletrônico Nacional (PEN), por meio de inovações tecnológicas e normativas, contribui para a gestão dos documentos digitais produzidos nas instituições, aumentando a eficiência administrativa, a transparência e desburocratização dos processos de trabalho (BRASIL, 1991).

Considerando a falta de observância aos princípios arquivísticos na implantação do PEN nos órgãos públicos, a afirmação soa no mínimo contraditória. A começar pelo fato que não há representantes do Arquivo Nacional, CONARQ, da CDTE, da comunidade acadêmica de pesquisadores, no núcleo de coordenação da implantação da política.

Quanto ao SEI, uma das afirmações mais precisas e contundentes a respeito do contexto da implantação do sistema nos órgãos públicos encontramos em uma citação de Jardim em Flores: “a introdução do SEI na administração federal é, talvez, um dos maiores sintomas da falta de autoridade arquivística do Arquivo Nacional. Autoridade conferida pela Lei 8.159, não reconhecida pelo próprio Executivo Federal” (JARDIM apud FLORES 2017, s/p). Considerando que, a política do PEN-SEI foi imposta por Decreto, não é de se estranhar a falta de preceitos arquivísticos na solução em TI implantada pelo Governo federal. O autor comenta ainda que as entidades integrantes do SIGA que adotarem a produção de documentos digitais, devem implantar programas de gestão arquivística que estejam em conformidade com o e-ARQ Brasil.

Rondinelli (2005, p. 123) já comentava sobre essa realidade brasileira que somente se aprofundou nestes quinze anos passados,

Num estudo comparativo sobre as iniciativas de gerenciamento arquivístico de documentos eletrônicos aqui analisadas, verificamos, em primeiro lugar, que enquanto no plano internacional os estudos e projetos originam-se da comunidade arquivística, envolvendo tanto o segmento acadêmico quanto as instituições de arquivo, no Brasil as ações partem do Poder Executivo Federal e não envolvem uma parceria efetiva com os arquivistas. Como resultado, constata-se uma forte dimensão científica nos projetos internacionais, ao passo que no Brasil as iniciativas se dão a partir de um universo empírico, com forte predomínio dos recursos tecnológicos em detrimento de uma abordagem arquivística. [...]

Já no caso do Brasil, como já vimos, as iniciativas têm seguido uma tendência de desconcentração no Poder Executivo Federal, de supervalorização da tecnologia e de não inclusão dos profissionais de arquivo do país.

O que a autora coloca, é uma realidade que sentimos ao frequentar as páginas eletrônicas do PEN-SEI e do SEI/UFJF e páginas do governo relacionadas a governo eletrônico. Há uma tendência de supervalorização das tecnologias usadas e números apresentados em termos de adesões, acessos, produção. E falta de preocupação com recuperação da informação, gestão documental, memória, autenticidade e confiabilidade do documento digital.

As resoluções nº 20 de 16 de julho de 2014 e nº 25 do CONARQ orientam que a gestão de documentos arquivísticos digitais devem ser feitas com apoio de um SIGAD e em conformidade com o modelo de requisitos do e-ARQ Brasil. E outros documentos da APF enfatizam que o e-ARQ Brasil deve ser considerado na aquisição de qualquer solução informatizada para gestão arquivística de documentos.

O Arquivo Nacional publicou em 2015 um documento de análise da aderência do SEI ao e-ARQ. O documento é resultado do Grupo de Trabalho – GT SEI Avaliação, criado pela portaria nº. 157, de 24 de agosto de 2015. Faz-se referência ao portal do PEN⁵⁶ com a seguinte afirmação: “O SEI pode ser considerado um SIGAD ou módulo de um SIGAD, a depender do ambiente e das integrações existentes no ambiente de cada órgão ou entidade.” Consideramos essa relativização vaga e confusa. Como se em um órgão o SEI possa ser um SIGAD e em outro não. Sendo assim, fazemos então o seguinte questionamento: qual foi o parâmetro de análise usado pelo Arquivo Nacional para a publicação deste estudo?

Flores (2017) é enfático ao afirmar que enquanto não estiver de acordo com o e-ARQ Brasil, e não for possível proceder a arquivamento dentro do SEI, o sistema não pode ser considerado um SIGAD.

Não obstante às contradições que apontamos, para este estudo, trazemos uma tabela do Arquivo Nacional (2015) que mostra a avaliação do SEI com base nos requisitos do e-ARQ. Vejamos.

Tabela 3: Avaliação do SEI com base nos requisitos de funcionalidade estabelecidos no e-ARQ Brasil

Seção do e-ARQ Brasil	Total de requisitos	Requisitos atendidos	Requisitos NÃO atendidos	Não foi possível avaliar
1- Organização dos documentos arquivísticos	65	29%	57%	14%
2- Tramitação e fluxo de trabalho	26	58%	19%	23%
3- Captura	37	41%	54%	05%

⁵⁶ No documento do Arquivo Nacional não tem data de acesso ao portal do PEN. Acessamos na data 27/12/2019 e não encontramos a fonte desta citação. A mesma citação está em Flores (2017). Porém não está mais disponível na página.

4- Avaliação e destinação	47	17%	79%	04%
5- Pesquisa, localização e apresentação de documentos	41	44%	54%	02%
6- Segurança	98	32%	05%	63%
7- Armazenamento	20	0%	15%	85%
8- Preservação	18	0%	67%	33%
9 – Funções administrativas e técnicas	03	67%	33%	0%
10- Conformidade com a legislação e regulamentações	03	33%	33%	34%
11- Usabilidade	25	56%	16%	28%
12- Interoperabilidade	03	33%	33%	34%
13- Disponibilidade	01	0%	0%	100%
14- Desempenho e escalabilidade	05	60%	40%	0%

Fonte: Arquivo Nacional (2015. p. 4).

Na avaliação do Arquivo Nacional, o SEI apresenta um baixo índice de atendimento aos requisitos do modelo e-ARQ Brasil. E melhores índices com relação à GED e controle de fluxo de trabalho. Mas não atende aos requisitos de um SIGAD, como o controle do ciclo de vida dos documentos. A nosso ver, esse aspecto é caro à gestão arquivística dos documentos digitais, uma vez que os arquivistas nos órgãos vêm alertando os gestores do grande volume dos documentos produzidos sem que haja gestão documental, podendo, sobretudo, prejudicar a posterior recuperação da informação.

Quanto aos aspectos tecnológicos, o estudo apresentado pelo AN atesta uma boa aderência ao e-ARQ Brasil dentro do que foi possível analisar. O GT alegou impossibilidade de avaliar a conformidade de grande parte dos requisitos por falta de informações na documentação disponível. E em outros casos essa “verificação de conformidade com requisito depende da instalação e infraestrutura disponível em cada órgão ou entidade, não sendo possível fazer uma análise genérica do software” (ARQUIVO NACIONAL, 2015, p. 5).

Igualmente a Flores (2017), o GT SEI Avaliação do AN conclui que, o SEI não pode ser considerado um SIGAD. E para atingir esta condição necessita de novas funcionalidades e alterações, as quais vamos comentar a seguir.

Comentamos acima que o SEI controla satisfatoriamente os fluxos de trabalho, o que é ideal sob a perspectiva de um GED. No entanto, o sistema realiza esta tarefa atribuindo um Número Único de Protocolo (NUP)⁵⁷ a todo e qualquer documento criado

⁵⁷ O NUP é o número de registro no protocolo, que é atribuído a todos os processos autuados e aos documentos avulsos que tramitam. Este número serve para identificar e controlar os documentos, avulsos ou processos, que tramitam dentro e fora da instituição produtora. (Arquivo Nacional, 2015, p. 5) Foi determinado para toda administração pública pela Portaria nº 2.321, de 30 de dezembro de 2014.

dentro do sistema, desde uma requisição simples (documento avulso) até um processo (conjunto de documentos reunidos para um fim) de alta complexidade.

Sobre o tema NUP, Flores (2017) apresenta o seguinte alerta: “Não permitir a dossielização que o SEI preconiza, em que cada tipo documental simples, como memorando, solicitação de marcação de férias, etc., virem processo.” Concordamos com o autor, no sentido em que arquivisticamente isto é uma anomalia, haja vista que nem todo fluxo de trabalho precisa ser registrado em processo, e nem tudo que se produz em um órgão é documento de arquivo, porém, dentro do sistema, passa a ser. A implantação de um SIGAD auxiliando o SEI poderia resolver este problema com a inclusão do código de classificação de documentos. Que inclusive, em alguns órgãos como a UFJF, é possível inserir processos com códigos por assunto, porém não há posteriormente no sistema atividade de avaliação e seleção documental com vistas à observância do ciclo vital dos documentos de arquivo.

Este é um aspecto negativo do SEI, mas que pode ser atribuído ao PEN, uma vez que é uma determinação da política de protocolo integrado, uma das frentes de ações deste. E, além do mais, o NUP foi estabelecido em Portaria interministerial nº. 2.321, de 30 de dezembro de 2014, de modo que seja qual for o sistema de informação adotado pelos órgãos para o processo administrativo eletrônico essa orientação deve ser seguida.

Por fim, o documento do GT SEI Avaliação do AN aponta a ausência dos metadados de identificação orientados pelo e-ARQ Brasil. O SEI não utiliza este conjunto de identificadores nem a documentos avulsos e nem a processos. Isto dificulta posteriores atividades avaliação e descrição documental.

Além das que já apresentamos acima, as demais recomendações do GT SEI Avaliação - AN para que o SEI possa atuar como um SIGAD são:

- 1) A presente versão do SEI não atende satisfatoriamente aos requisitos necessários para apoiar as atividades de gestão arquivística dos documentos por ele produzidos e mantidos;
- 2) O SEI necessita funcionar como um SIGAD ou atuar conjuntamente com um SIGAD específico, a fim de que se possa realizar o controle do ciclo vital por meio de procedimentos de gestão arquivística de documentos.
- 3) Para que o SEI possa atuar como um SIGAD são necessários que se procedam diversos ajustes, sendo prioritário:
 - Controle dos documentos avulsos;
 - Autuação dos processos, somente quando necessário;
 - Captura dos documentos arquivísticos e arquivamento;
 - apoio para as atividades de avaliação e destinação;
 - Apoio para as atividades de monitoramento com vistas à preservação digital.

- 4) O órgão ou entidade que adotar o SEI, ou qualquer outro sistema informatizado para a produção de documentos digitais, já deve ter implantado uma política e um programa de gestão de documentos.
- 5) O órgão ou entidade que adotar o SEI, ou qualquer outro sistema informatizado para a produção de documentos digitais, precisa prever uma política de preservação digital para garantir o acesso de longo prazo a estes documentos.

Quanto às recomendações de Flores (2017) para que o SEI possa atuar ou a integrar um SIGAD, além dos aspectos que já comentamos acima, temos:

- Incluir a Classificação;
- Incluir a Avaliação de Documentos, inclusive permitindo temporalidade enquanto vigente, até determinado evento, etc.;
- Interoperar o SEI (1a e 2a idades somente), para que archive e recolha os Documentos num Repositório Arquivístico Digital, no RDC-Arq (Ou Archivemática ou RODA, ou outros) de acordo com a Resolução nº 43 do CONARQ;
- Obrigatoriedade de uma política e um programa de gestão de documentos.
- O SEI tem que ARQUIVAR Digitalmente via Pacote OAIS BagIT em um RDC-Arq;
- O Documento que foi digitalizado não pode ser eliminado, sob pena de perdemos a possibilidade de uma análise forense, a Diplomática Forense;
- As Comissões e Comitês de Implantação do SEI, não podem prescindir de Arquivistas, a competência da Lei 6.546 é clara;
- A definição de quais documentos estão classificados em grau de sigilo, é de competência da Comissão CPAD-S. (FLORES, 2017, s/p)

Tudo relacionado à gestão arquivística de documentos digitais se torna mais difícil, se o sistema não atende aos requisitos de referência. No caso do Brasil, o e-ARQ é um modelo de SIGAD proposto. Sobretudo, se não há atuação de profissionais da área da Arquivologia na implementação dessas políticas e na implantação dos sistemas de informação nos órgãos. E mesmo quando o arquivista participa dessa implantação, os gestores não priorizam suas demandas sob a justificativa de que o objetivo primeiro dos sistemas de informações é atender a administração. Com isso, a realidade é que no Brasil temos pouquíssimos exemplos de instituições que implementam sistemas de informação com atenção aos princípios da gestão arquivística.

Embora aparentemente simples e natural, em geral, os profissionais arquivistas encontram algumas dificuldades no diálogo com gestores e com profissionais de outras áreas, principalmente da administração e da tecnologia da informação (TI). Seja por limitação técnica do próprio arquivista de dominar alguns conceitos multidisciplinares, seja pelo alto custo de customização de sistemas eletrônicos de informação para atender os princípios arquivísticos, ou adoção de um SIGAD e repositórios digitais arquivísticos (RDC-Arq).

Para melhoria deste cenário é preciso produzir mais pesquisas na área da Arquivologia. E que profissionais de arquivo e instituições “criem e divulguem modelos para a implantação de políticas, estratégias e ações que garantam a autenticidade, a integridade e a confiabilidade dos documentos digitais” (NOGUEIRA et al, 2017, p. 302).

Acreditamos que é possível atuar sobre este cenário sem negar a realidade dos sistemas eletrônicos de informações. Adotando estratégias e métodos a partir das discussões teóricas atuais da Arquivologia. É dever do arquivista estar sempre atualizado quanto à produção de conhecimento na sua área. E sempre que possível, produzir pesquisas a partir das suas vivências profissionais cotidianas.

Por outro lado, não há como negar que estamos diante de um cenário em que o a política de arquivos tem pouquíssima visibilidade comparada a outras políticas. Paradoxalmente, conforme comentamos no segundo capítulo, no Brasil as políticas voltadas para informação, transparência e governança ignoram a pauta de arquivística voltando o foco e esforços para implementação tecnológica. O que resulta em um cenário no qual sistemas de informação são implantados sem que sejam respeitadas normativas vigentes emanadas pelo Arquivo Nacional e CONARQ.

4. A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NACIONAL ATRAVÉS DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA: UM ESTUDO DE CASO

Com vistas a adequação às demandas legais e institucionais, a Universidade Federal de Juiz de Fora adotou o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ferramenta desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4) e recomendada no âmbito da política pública Processo Eletrônico Nacional (PEN).

A perspectiva da Universidade e de outras instituições públicas que adotaram este Sistema é de atender o disposto no Decreto nº. 8.539/2015, que torna obrigatório o uso do processo administrativo eletrônico, com a utilização do SEI enquanto uma ferramenta para implantação de uma política informacional de gestão administrativa universitária.

Com a finalidade de caracterizar o cenário do nosso estudo de caso vamos conhecer brevemente a UFJF, sua história e estrutura administrativa, e o Arquivo Central, setor interno da Universidade à frente da implantação do SEI.

4.1 A Universidade Federal de Juiz de Fora

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) é a principal instituição de ensino público federal na região da Zona da Mata Mineira. Além do Campus na cidade de Juiz de Fora, tem um campus avançado em Governador Valadares (MG).

De acordo com dados disponíveis no *siteda UFJF*⁵⁸, a universidade tem 93 cursos de graduação, 36 cursos de mestrado e 17 cursos de doutorado. Com uma circulação média diária de 20 mil alunos nos campi, e mais 03 mil estudantes da educação a distância. São números que a colocam entre as principais universidades do Brasil e da América Latina.

A UFJF foi criada em 23 de dezembro de 1960 pelo presidente Juscelino Kubitschek. O campus sede, localizado no Bairro São Pedro, em Juiz de Fora, foi construído em 1969. E uma curiosidade, a UFJF foi a segunda universidade federal criada no interior do país, depois da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/RS). Foi formada inicialmente por uma junção de faculdades isoladas e posterior criação de institutos que passaram a reunir cursos por áreas de conhecimento. Sendo Medicina, Engenharia, Ciências Econômicas, Direito, Farmácia e Odontologia os primeiros cursos.

⁵⁸Disponível em: <www.ufjf.br>. Acesso em 18 nov. 2019.

Posteriormente, vieram os cursos de Geografia, Letras, Filosofia, Ciências Biológicas, Ciências Sociais e História.

A UFJF tem dois *campi*: o *campus* sede em Juiz de Fora e o *campus* avançado na cidade de Governador Valadares. O *campus* sede “ocupa uma área total de 1.346.793,80 m² no *campus* e 74.506 m² fora do *campus*. A área total construída é de 170.428 m²” (DI MAMBRO, 2012, p. 141).

Os Institutos que compõem a UFJF no *campus* de Juiz de Fora são: IAD – Instituto de Artes e Design; ICB – Instituto de Ciências Biológicas; ICE – Instituto de Ciências Exatas; ICH – Instituto de Ciências Humanas; Faculdade de Administração e Ciências Contábeis; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; Faculdade de Comunicação Social; Faculdade de Direito; Faculdade de Economia; Faculdade de Educação; Faculdade de Educação Física; Faculdade de Enfermagem; Faculdade de Engenharia; Faculdade de Farmácia; Faculdade de Fisioterapia; Faculdade de Letras; Faculdade de Medicina; Faculdade de Odontologia; Faculdade de Serviço Social. E no *campus* de Governador Valadares: Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA); Instituto de Ciências da Vida (ICV). A Universidade possui, também, na cidade de Juiz de Fora, o Colégio de Aplicação João XXIII que se configura entre as melhores escolas da região, além de ser um laboratório para práticas docentes dos cursos das áreas de licenciatura da instituição. E o Hospital Universitário que reúne atividades de ensino, pesquisa e extensão com prestação de serviços à comunidade universitária e população em geral. A tabela que segue, traz um registro descritivo da distribuição e organização conjuntural da UFJF. Vejamos.

Tabela 4: Organização da Universidade Federal de Juiz de Fora

Órgão	Composição interna
Colegiados Superiores	Conselho Superior (Consu); Conselho Setorial de Graduação (Congrad); Conselho Setorial de Pós-Graduação e Pesquisa.
Reitoria	Gabinete da Reitoria
Pró-reitorias	Pró-reitoria de Pós-graduação e Pesquisa; Pró-reitoria de Graduação; Pró-reitoria de Extensão; Pró-reitoria de Cultura; Pró-reitoria de Assistência Estudantil e Educação Inclusiva; Pró-reitoria de Gestão de Pessoas; Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças; Pró-reitoria de Infraestrutura e Gestão;
Diretorias	Diretoria do Campus de Governador Valadares; Diretoria de Ações Afirmativas; Diretoria de Imagem Institucional; Diretoria de Avaliação Institucional; Diretoria de Relações Internacionais; Diretoria de Inovação.
Unidades acadêmicas	Colégio de Aplicação João XXIII; IAD – Instituto de Artes e Design; ICB – Instituto de Ciências Biológicas; ICE – Instituto de Ciências Exatas; ICH – Instituto de Ciências Humanas; Faculdade de Administração e Ciências Contábeis; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; Faculdade de Comunicação Social; Faculdade de Direito; Faculdade de Economia; Faculdade de Educação; Faculdade de Educação Física; Faculdade de Enfermagem; Faculdade de Engenharia; Faculdade de Farmácia; Faculdade de Fisioterapia; Faculdade de Letras; Faculdade de Medicina; Faculdade de Odontologia; Faculdade de Serviço Social.

Governador Valadares Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA); Instituto de Ciências da Vida (ICV)

Fonte: Elaborada pela autora com base na fonte: *siteda UFJF* e organogramas da Universidade e o Regimento Geral da UFJF.⁵⁹

Em números, de acordo com o Portal da Transparência⁶⁰, a UFJF se configura da seguinte maneira: 3.156 servidores efetivos, desses, 360 ocupam cargos comissionados. 4 pessoas sem vínculo com a administração pública ocupam cargos comissionados na Universidade. E 306 empregados possuem vínculos diversos não efetivos com a instituição. Com relação a contratos de terceirização, a UFJF possui 952 vínculos dessa natureza. A execução orçamentária da Universidade no ano de 2019 foi de aproximadamente R\$ 1,45 bilhão, o que equivale a 0,05% dos gastos públicos gerais da União. Os pagamentos realizados pelo próprio órgão em 2019 somaram R\$ 909.039.206,98; e pagamentos realizados por outros órgãos somaram um total de R\$ 237.070,78.

São números expressivos que fazem da UFJF uma Instituição de maior relevância na região da Zona da Mata Mineira. E também é de referência para cidades do Estado do Rio de Janeiro próximas à fronteira com Minas Gerais. O Programa de Ingresso Seletivo Misto – PISM/UFJF, processo seletivo próprio para ingresso em cursos de graduação em 2020 tivera aplicação de provas nas cidades de Governador Valadares, Juiz de Fora e Muriaé, no Estado de Minas Gerais, além de Petrópolis e Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, destacamos como uma característica marcante da UFJF, a agregação bens e acervos artístico-cultural a sua estrutura. Em artigo produzido por professores e alunos do ICH e abrigado no *site* do Museu Digital do Porto⁶¹, a distinção da UFJF neste sentido se dá porque “a cultura nesta universidade se tornou, portanto, uma dimensão complementar ao consagrado tripé de ensino, pesquisa e extensão. Por meio de ações e projetos desenvolvidos”. São estes aparelhos agregados: Jardim Botânico da UFJF, Museu de Arte Moderna Murilo Mendes (MAMM), Memorial da República Presidente Itamar Franco, Cine-Theatro Central, Centro Cultural Pró-Música, Fórum da Cultura, Casa de Cultura, Centro de Ciências, além de outros museus no próprio *campus* sede, como de Arqueologia e Etnologia. A seguir vamos falar brevemente do serviço

⁵⁹Disponível em: <https://www2.ufjf.br/ufjf/wp-content/uploads/sites/3/2015/01/regimento_geral12.pdf> Acesso em: 02 jan. 2020.

⁶⁰Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/orgaos/26237?ano=2019>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

⁶¹Disponível em: <<https://dev.museudigital.pt/pt/roteiros/17>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

voltado para memória social da Coordenação de Arquivos Permanentes do Arquivo Central e que também faz parte desses aparelhos culturais.

4.1.2 O Arquivo Central da UFJF

O Arquivo Central da UFJF foi criado pela Resolução nº. 15 de 31 de maio de 2011, que além de criar o Arquivo Central na estrutura da universidade, dispõe sobre o Sistema de Arquivos da UFJF,

Art. 5º. Fica criado, com a natureza de órgão suplementar da UFJF, o Arquivo Central, com a finalidade de implementar, executar, supervisionar e dar apoio aos diversos órgãos e Unidades desta autarquia na execução do Sistema de Arquivos (SIARQ/UFJF) institucionalizado por esta Resolução, responsabilizando-se pela normalização dos procedimentos técnicos aplicados aos arquivos da UFJF (UFJF, 2011, p.01).

Enquanto órgão suplementar, de acordo com o Art. 7º da Resolução, compete a Reitoria da UFJF garantir a infraestrutura física, material e tecnológica ao Arquivo Central, bem como provê-lo de recursos orçamentários, financeiros e humanos para a implementação e manutenção das políticas arquivísticas estabelecidas. Acontece que, atualmente, na prática, o Arquivo Central responde de maneira mais direta à Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN).

Contudo, a história do Arquivo Central data de mais de duas décadas antes da Resolução nº 15/2011 e, até então, tinha a alcunha de Arquivo Histórico criado em 25 de março de 1985. Em 1993 foi instituído como Órgão Suplementar da Universidade e sua atuação teve o perfil de um centro de memória social em uma perspectiva acadêmica historicista. E por este caráter de pesquisa, o setor esteve ligado à Pró-reitoria de pesquisa e Pós-graduação.

Tendo iniciado suas atividades nas dependências da Biblioteca Central da UFJF enquanto Centro de Documentação e Difusão Cultural, o Arquivo Histórico recebia documentação de acervos de personalidades, instituições, empresas e indústrias extintas de Juiz de Fora: Fundo Odilon Braga, Fundo Construtora Pantaleone Arcuri, Fundo Companhia Fiação e Tecelagem Bernardo Mascarenhas, Fundo Cível do Fórum Benjamim Colucci, entre outros (DI MAMBRO, 2012, p. 142-143). Atualmente, estes fundos compõem o setor de memória social do Arquivo Central.

Por recomendação do Arquivo Nacional, para cumprir normativas vigentes, o Arquivo Histórico passou a recolher os documentos de valor permanente da UFJF. Começou, assim, a amadurecer a ideia da criação de um sistema de arquivos na Universidade, uma vez que para realizar a avaliação e seleção de documentos para

recolhimento em fase permanente, seria necessária atuação de profissionais arquivistas em todo ciclo vital dos documentos produzidos pela instituição. Ainda assim, a administração superior e Conselho Universitário (CONSU) resistiram alguns anos à proposta da criação de um sistema de arquivos. Com a contratação dos primeiros arquivistas da UFJF entre os anos de 2008 e 2009, a proposta da criação do sistema de arquivos ganhou mais força e foi aprovada pelo CONSU em 2011 (DI MAMBRO, 2012, p. 143-144).

O Sistema de Arquivos da UFJF tem como órgão central o Arquivo Central, setor este que está à frente da implantação do SEI-UFJF. E órgãos setoriais: unidades acumuladoras, produtoras e receptoras de documentos e setores com atribuições de arquivo corrente. (UFJF, Resolução nº 15/2011).

De acordo com o Art.6º da Resolução nº 15/2011, integram a estrutura do Arquivo Central os seguintes setores: I. Conselho Técnico-Administrativo; II. Direção; III. Secretaria; IV. Coordenação do Sistema de Arquivos; V. Coordenação de Preservação; VI. Coordenação de Arquivos Intermediários; VII. Coordenação de Arquivos Permanentes.

Nos dias atuais, a distribuição do quadro de funcionários do Arquivo Central acontece da seguinte maneira: No campus da UFJF em Juiz de Fora: 7 (sete) arquivistas; 01 (um) conservador/restaurador, 02 (dois) técnicos em arquivos, 03 (três) assistentes em administração. 1 (um) analista de sistemas;. E ainda, 1 (um) consultor externo⁶². No campus em Governador Valadares: 1 (uma) arquivista. Somando um total de 16 servidores, distribuídos em três unidades no campus de Juiz de Fora: a sala da coordenação do sistema de arquivos na reitoria da UFJF; o galpão do arquivo intermediário, também no campus da UFJF e em um prédio fora do campus, na região central da cidade de Juiz de Fora, onde se localiza o prédio do arquivo permanente. E uma unidade no campus de Governador Valadares.

Para tratar de maneira mais detalhada as funções do Arquivo Central da UFJF, vejamos a dissertação de mestrado de uma de nossas colegas arquivistas que desenvolveu sua pesquisa no Arquivo Central da UFJF, mais especificamente, na Coordenação de Arquivos Permanentes,

Dentre as funções desenvolvidas pelo Arquivo Central destacam-se a implantação do Sistema de Gestão de Documentos Correntes; treinamento e capacitação de servidores nos arquivos correntes para a correta classificação,

⁶²Msc. Galba Ribeiro Di Mambro - Professor aposentado do Departamento de História da UFJF. Ex diretor do Arquivo Histórico da UFJF. Seus artigos publicados em livros foram as principais fontes para esta pesquisa a respeito da história da UFJF e do Arquivo Central.

arquivamento e preparação de listagens de transferência; identificação e classificação, pela equipe do Arquivo Intermediário, da massa documental acumulada anterior ao ano de 2011; eliminação de documentos de acordo com as Instruções do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq); recolhimento dos documentos permanentes; elaboração de instrumentos normativos; revisão dos instrumentos de pesquisa; acondicionamento, digitalização e disponibilização do acervo do extinto Arquivo Histórico; conservação e restauração de documentos; organização e registro das obras bibliográficas (GERMANO, p. 46, 2017).

Tais atribuições estão descritas em alguns artigos da Resolução. Conforme podemos aferir, é amplo o campo de atuação Arquivo Central e atualmente um dos maiores desafios para a equipe é a implantação do processo eletrônico na UFJF. As atribuições técnicas para os arquivos digitais seguem os mesmos princípios dos arquivos em meio físico, porém com procedimentos diferentes. Parte da equipe da Coordenação do Sistema de Arquivos compõe a equipe central de implantação do processo eletrônico na UFJF, conforme veremos no próximo tópico.

Compete à Coordenação de Sistemas de Arquivos “integrar, harmonizar e coordenar as atividades de gestão arquivística de documentos desenvolvidos no âmbito da UFJF” (UFJF, Resolução 15, artigo 13, 2011). É esta que permanece cotidianamente nos setores lidando com o tratamento aos arquivos correntes e atualmente atuando junto à equipe do SEI, orientando os usuários do sistema quanto aos procedimentos necessários para abertura, acompanhamento e tramitação de processos.

É de responsabilidade da Gerência de Arquivos Intermediários revisar e aprovar ou não as guias de transferência de documentos dos arquivos correntes setoriais para as dependências do arquivo intermediário. Manter a custódia destes arquivos e controlar seu acesso e empréstimos. É um setor que lida bastante com auditorias de órgãos de controle, pois custodia documentos em fase de aprovação de contas. É ainda sua função preparar a destinação dos documentos de acordo com a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo da UFJF, para eliminação ou para recolhimento ao arquivo permanente. Hoje, esta gerência tem realizado o serviço de Assentamento Funcional Digital, que se constitui em outra ação de política de governança informacional do Governo Federal. Consiste na digitalização de todas as pastas funcionais dos servidores dos órgãos públicos e inclusão destes arquivos digitais em um único banco de dados gerido pelo Ministério da Economia e ligado ao Sistema SIPEGE.

Cabe à Gerência de Arquivos Permanentes revisar e aprovar ou não as guias de recolhimento de documentos dos arquivos intermediários para suas dependências; custodiar os documentos permanentes da UFJF. Elaborar instrumentos de descrição do

acervo. Zelar pela memória institucional. No caso específico, o Arquivo Permanente da UFJF herdou do antigo Arquivo Histórico o serviço de atendimento as consulentes da sociedade em geral para o acervo de memória social. Este inclui além de documentos, arquivos em formatos especiais, como fotos, vinis, microfilmes. E temos ainda uma Biblioteca composta por obras que, em sua maioria, fazem parte dos fundos doados ao extinto Arquivo Histórico. A maior procura de pesquisadores e cidadãos comuns é por documentos do fundo Cível do Fórum Benjamim Colucci. Este atualmente está em processo de digitalização como uma ação de preservação dos papéis muito antigos e delicados.

4.2 A implantação do SEI na UFJF: Atos normativos

Conforme vimos no segundo capítulo, o início da história de implantação do SEI em qualquer instituição é a assinatura de um acordo de cooperação técnica entre o órgão que adere ao Sistema e o Ministério da Economia, acompanhado de um plano de trabalho para cessão/disponibilização, suporte técnico em até 180 dias após assinatura do acordo e implantação do SEI no órgão.

No caso da UFJF o acordo com o extinto MPOG foi celebrado em 13 de outubro de 2017 e teve por objetivo “a cessão do direito de uso do software [...] SEI, nos termos do art. 11 da Portaria Conjunta nº. 3, de 16 de dezembro de 2014, criado pelo [...] TRF4, para a realização do processo administrativo em meio eletrônico na UFJF”. A partir deste documento somado ao plano de trabalho que o acompanha foram iniciadas as atividades para implantação do SEI.

Antes do início da ação efetiva para a implantação do SEI-UFJF, o Conselho Superior da UFJF aprovou duas resoluções referentes ao ajuste de organograma e à regulação de procedimentos para alteração em organograma. Foi um fato necessário antes de iniciar a implantação do SEI, uma vez que a operacionalização do sistema é condicional a alimentação correta de todos os setores da universidade, bem como a lotação dos servidores. O fluxo processual é automatizado dentro do sistema a partir da leitura do organograma da instituição.⁶³

A Portaria nº 690 de 02 de junho de 2017 instituiu a implantação do SEI na UFJF e veio a estabelecer as diretrizes para implantação do sistema. Atentamos ao seu Art 2º que define que a implantação do SEI/UFJF deve ser precedida de política e

⁶³Os atos normativos internos relativos à implantação do SEI-UFJF estão disponíveis em: <<https://www2.ufjf.br/sei/institucional/documentos/>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

programa de gestão de documentos a fim de garantir acesso de longo prazo aos documentos arquivísticos digitais. Destaca,

A implantação do SEI/UFJF ou qualquer outro sistema informatizado para a produção e armazenamento de documentos digitais será precedida da implantação de uma política e um programa de gestão de documentos, prevendo que uma política de preservação digital garantirá o acesso de longo prazo aos documentos arquivísticos digitais (UFJF, 2017, p. 3).

Adiante, vamos analisar este aspecto do SEI na UFJF. De antemão, avaliamos como positivo o texto da Portaria que institui o SEI na UFJF que traz este viés da gestão documental, preservação digital e acesso de longo prazo. Já se percebe a presença de profissionais da área da Arquivologia na elaboração da política de informação da Universidade.

O Art. 3º coloca o Arquivo Central da UFJF como o gestor do sistema contando com a colaboração do escritório de processos e Centro do Conhecimento Organizacional da UFJF (CGCO), no próximo dispositivo a ser analisado, veremos como se dá a composição da equipe gestora do SEI/UFJF. De acordo com informação disponível na página eletrônica do SEI-UFJF, a composição se justifica, pois,

A Equipe Central do SEI, conforme Portaria nº 690/2017 é formada pelos seguintes órgãos da UFJF:

- Arquivo Central: para a gestão do SEI de acordo com a Política Nacional de Arquivos e Gestão Documental;
- Escritório de Processos: para mapeamento e implantação da Gestão por Processos em cada setor da UFJF;
- CGCO: para prover a infraestrutura de TI para a garantia da segurança e disponibilidade do SEI e sua integração com os demais sistemas de informação da UFJF, em especial, o SIGA (UFJF, 2019).

Os artigos seguintes, Art. 4º, Art 5º e 6º se dedicam a definir a função de cada um desses três órgãos na gestão do SEI dentro de suas competências técnicas.

O Art. 7º condiciona a implantação do SEI no setor que tiver estabelecido um plano mínimo de gestão documental e realizado o mapeamento e modelagem dos processos. Estas tarefas contam com o apoio do Arquivo Central e Escritório de Processos, respectivamente.

O Art. 8º determina que a UFJF deva aperfeiçoar o SEI para que atenda ao e-ARQ Brasil. E o Art. 9º determina que o SEI-UFJF deve funcionar como um SIGAD e realizar o controle do ciclo vital dos documentos.

Por fim, o Art. 10º institui um Comitê de Acompanhamento do SEI para monitorar a implementação do SEI sem caráter normativo, composto por representantes de setores chave da área meio e fim: planejamento, finanças, unidades acadêmicas, Conselho de pesquisa.

Tais determinações são positivas para a gestão arquivística de documentos digitais. Porém, ainda não estão funcionando na prática. O SEI ainda está em fase de implantação na UFJF.

A Portaria nº 05 de 04 de maio de 2018 da Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN/UFJF) constitui a equipe central, na qualidade de Grupo de Trabalho (GT) responsável pela implantação do processo eletrônico na UFJF. A posição central do Arquivo Central na implantação do SEI fica evidente no caráter técnico das tarefas a serem desenvolvidas pelo GT, definidas no Art. 1º e também no Art. 2º que delega a presidência da Comissão ao atual diretor do Arquivo Central, David Medeiros de Oliveira Sucar. E tem como principais objetivos:

- I. Desenvolver os trabalhos de adequação da configuração e parametrização do SEI para a realidade organizacional das Unidades Administrativas e Acadêmicas da UFJF;
- II. Realizar os testes necessários no SEI a partir de ambientes controlados com setores e processos-pilotos antes do início da abertura do ambiente de produção de cada um dos setores e processo das UFJF;
- III. Realizar a gestão administrativa do SEI-UFJF e mantê-lo alinhado às necessidades durante a fase de implantação;
- IV. Executar o credenciamento dos setores, o cadastramento dos usuários e a habilitação dos processos e documentos no SEI-UFJF;
- V. Propor sugestões à Pró-reitoria de Gestão de Pessoas para a atualização da estrutura organizacional da UFJF no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG);
- VI. Elaborar, gerir e manter atualizado o Portal do SEI-UFJF com todas as informações pertinentes ao processo de transição da gestão documental para o novo ambiente eletrônico.
- VII. Articular e apoiar as atividades de capacitação sobre o SEI-UFJF a serem desenvolvidas pela Pró-reitoria de Gestão de Pessoas

Os sete membros que compõem esta Comissão são todos de setores subordinados à PROPLAN, sendo: três servidores do Arquivo Central; dois servidores do Escritório de processos e dois servidores do Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional (CGCO).

Destacaria ainda, com relação a esta Portaria, o fato de ter sido publicada pela PROPLAN e não mais pela Reitoria. O que demonstra não somente uma transferência da competência do gerenciamento da implantação, como também, o que havíamos

observado anteriormente, sobre o fato de o Arquivo Central ser um órgão complementar da Reitoria, contudo, na prática responder diretamente à PROPLAN.

O SEI foi regulamentado na UFJF através da Portaria - Arquivo Central nº 001 de 19 de setembro de 2018 que “dispõe sobre o credenciamento dos setores, a habilitação dos seus respectivos processos, o cadastros de usuários e fixa regras gerais para o início da produção de documentos no Sistema Eletrônico de informações SEI-UFJF”. Estabelece ainda o Portal eletrônico do SEI-UFJF como fonte de referência para informação e disseminação nas etapas da implantação do sistema.

Além destes pontos, a Portaria 001/2019 do Arquivo Central apresenta os objetivos do SEI-UFJF, como também, é dividida em subtópicos por assuntos, sobre os quais vamos tratar adiante, a saber: Do cadastro de usuários de habilitação de processo eletrônicos; Dos documentos e das assinaturas eletrônicas; Das etapas de implantação do SEI; Da criação de formulários e padronização de documentos; Das disposições gerais e transitórias.

O SEI-UFJF têm os seguintes objetivos:

- I. Promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;
- II. Aumentar a produtividade e celeridade na tramitação dos processos e documentos;
- III. Aprimorar a segurança e a confiabilidade dos dados e das informações;
- IV. Criar condições mais adequadas para a produção e a utilização de informações;
- V. Facilitar o acesso às informações e às instâncias administrativas;
- VI. Fortalecer o compromisso da UFJF com a Política de Dados Abertos;
- VII. Fortalecer as ações de sustentabilidade na universidade;
- VIII. Reduzir o uso de papel e os demais custos de produção, transporte e guarda da massa documental da instituição;
- IX. Buscar a inovação contínua para a melhoria da gestão organizacional.

Associando esses objetivos aos pontos que tratamos no segundo capítulo desta dissertação, podemos perceber um alinhamento da política de informação adotada na UFJF com a política do PEN e seus valores agregados, governança, transparência, *accountability*, sustentabilidade, acesso à informação.

O Art. 3º da Portaria 001/2019 do Arquivo Central, apresenta definições técnicas de expressões comuns no âmbito da produção do documento digital no contexto do SEI.

O capítulo “Do cadastro de usuários de habilitação de processo eletrônicos” delega ao GT - SEI/UFJF a competência para cadastramento de usuários e habilitação de processos no âmbito do SEI. Quanto à habilitação de processos, a solicitação deve

partir do setor para a equipe gestora do SEI. Estes setores devem ter um programa mínimo de gestão de documentos implantado e o mapeamento de processos.

O capítulo “Dos documentos e das assinaturas eletrônicas” apresenta as formas de autenticação dos documentos dentro do SEI-UFJF. A assinatura eletrônica, por usuário e senha tem validade legal, tratamos a esse respeito no capítulo anterior a partir do Decreto nº 8539/2015. No entanto, na presente portaria o uso de certificado digital também se apresenta como alternativa para autenticação. Documentos externos devem ser autenticados eletronicamente.

O capítulo “Das etapas de implantação do SEI” define as duas etapas iniciais da implantação do sistema, o ambiente de testes para fins de treinamento; e o ambiente de produção, migração gradativa dos processos para a tramitação dos processos dentro do SEI. A habilitação dos processos no SEI ocorrerão em concomitância às atividades de gestão documental orientada pelos arquivistas da UFJF. Cabe ainda ao Arquivo Central promover as atividades de capacitação e campanhas de sensibilização para as boas práticas de gestão de documentos.

O capítulo “Da criação de formulários e padronização de documentos” dentro do ambiente do SEI-UFJF, os documentos poderão ser configurados para edição em formulário ou via editor de textos do próprio sistema, sendo que em ambas possibilidades, as regras de redação oficial do Manual de Redação da Presidência da República devem ser seguidas.

O capítulo “Das disposições gerais e transitórias” determina que o portal do SEI-UFJF deve disponibilizar portfólio com mapeamento dos processos eletrônicos já habilitados, formando uma referência para composição da Base de Conhecimento do SEI⁶⁴ vinculada a cada tipo de processo.

Tabela5: Legislação nacional, Normativas e documentos internos que fundamentaram a implantação do processo eletrônico na UFJF

Dispositivo	Número	Objeto
Leis	Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	Regula o acesso a informações públicas previsto na Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112/1990; revoga a Lei nº 11.111/2005, e dispositivos da Lei nº 8.159/1991; e dá outras providências.
Decretos	Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009	Dispõe sobre normas gerais do SIORG (substituído pelo Decreto nº 9.739/2019 que fixa o prazo de

⁶⁴ Definido no Manual do SEI-UFJF como “Funcionalidade que permite descrever as etapas de um processo e anexar documentos relacionados ao ‘Tipo de Processo’ vinculado àquela base de conhecimento”. As bases relacionadas podem ser consultadas por todas as unidades por meio de um ícone apresentado ao lado do número do processo.

		31.07.2019 como data final para atualização do SIORG)
	Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012	Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).
	Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015	Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
	Decreto nº 9.094, de 7 de julho de 2017	Dispõe sobre a simplificação do atendimento ao público e dispensa autenticação de documentos e reconhecimento de firma.
Portarias	Portaria MEC nº 1.042-2015	Fixa o SEI como software para realização do processo eletrônico no âmbito do MEC e suas Autarquias.
	Portarias nº 2.320 e 2.321-2014	Instituem o NUP-Número Único de Protocolo com base no SIORG.
	Portaria nº 03-2017	Altera prazo da Portaria 2.321-2014 para implantação do NUP.
Resolução	CONARQ nº 37-2012	Requisitos para presunção de Autenticidade de Documentos Digitais.
Acordo de Cooperação Técnica entre a União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a UFJF para disponibilização do SEI	Cessão do direito de uso gratuito do software Sistema Eletrônico de Informações (SEI), criado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), para a realização do processo administrativo em meio eletrônico na UFJF.	Concede a cessão do direito de uso SEI, nos termos do art. 11 da Portaria Conjunta nº 3, de 16 de dezembro de 2014.
Plano de Trabalho do Acordo de Cooperação	Documento conjunto UFJF e MP que acompanha o acordo de cooperação.	Quadro de trabalho com etapas, entregas e metas da implantação do processo eletrônico na UFJF.
Resolução CONSU-UFJF nº 25-2017	Fixa o Organograma da Reitoria da UFJF	Altera e consolida a estrutura organizacional da Reitoria da Universidade Federal de Juiz de Fora.
Resolução CONSU-UFJF nº 26-2017	Fixa regras para alteração do Organograma da UFJF	Define as diretrizes para a alteração, criação ou extinção de Órgãos Internos componentes da estrutura organizacional da UFJF..
Portaria UFJF nº 690-2017	Diretrizes para Gestão e Implantação do SEI na UFJF	Resolve que a implantação do SEI/UFJF será precedida da implantação de uma política e um programa de gestão de documentos s fim de garantir acesso a longo prazo.
Portaria PROPLAN 05-2018	Constitui o Grupo de Trabalho do SEI-UFJF	Nomeia, na qualidade de grupo de trabalho, equipe central do SEI-UFJF.
Portaria ARQUIVO nº 001-2018	Dispõe sobre credenciamento de setores e processos no SEI-UFJF	Constitui o portal do SEI-UFJF como fonte de referência para informação e disseminação das etapas de implantação do sistema.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de informações disponíveis no [sitehttp://www.ufjf.br/sei](http://www.ufjf.br/sei) Acesso em: 18 out. 2019.

4.3 Apresentando o SEI-UFJF: O Guia do Usuário

O Guia do Usuário SEI-UFJF⁶⁵ publicado em 13 de março de 2018 (Versão 3.0) é um documento de referência para orientação do usuário interno do sistema elaborado, a partir do Manual do usuário do SEI, do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Em 11 (onze) capítulos são apresentados detalhadamente todos os procedimentos operacionais do sistema, acesso ao sistema, interface, operações básicas, assinaturas. Vamos destacar os pontos do Manual que iremos discutir sob o aspecto arquivístico do e-ARQ Brasil, GED e SIGAD posteriormente. A figura que segue é uma ilustração da página eletrônica na internet do Guia do Usuário SEI-UFJF.

Figura 2: Página eletrônica do SEI-UFJF



Fonte: *printscreen* de tela.

No capítulo primeiro, “Visão Geral”, é explicado ao usuário sobre o que é o SEI e suas principais funcionalidades, a saber: portabilidade, acesso remoto, acesso de usuários externos, controle de nível de acesso, tramitação em múltiplas unidades, etc. Temos ainda neste capítulo, a apresentação conceitual do sistema que é a gestão por

⁶⁵ Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/sei/>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

processo e por desempenho, que inclui boas práticas de utilização do sistema: padronização de procedimentos, transparência, fluxos de informações, editor de texto próprio dentro do sistema.

O capítulo 02 é dedicado à operacionalização do sistema, a começar pelo acesso do usuário que se dá por meio do número SIAPE do servidor e a senha é a mesma da senha usada em um sistema interno da UFJF. A barra de ferramentas oferece opções para tutorial e busca, e os ícones localizados a esquerda da tela oferecem outras opções em formato de menu. Neste, a primeira opção “Controle de processos” apresenta ícones com as ações possíveis de fazer com o documento. Neste capítulo é explicado ainda como aplicar restrição de acesso aos processos criados dentro do SEI. Estes podem ser classificados em sigiloso, restrito e público. No caso do processo classificado como restrito, é preciso preencher o campo de “hipótese legal” para informar o que ampara a classificação. E no caso de processos classificados como sigilosos, além do campo de hipótese legal, é preciso preencher o nível de sigilo: se ultrassecreto, secreto ou reservado.⁶⁶

O capítulo 03 explica operações básicas com procedimentos como iniciar um processo. Para tal ação é preciso que o processo já tenha seu fluxo inserido no SEI e seus formulários padronizados disponibilizados ao usuário. Também há tutoriais de como concluir processo na unidade quando as ações sobre este já foram feitas. Isto não significa parar a tramitação do processo e sim que na unidade em que o processo foi concluído, não há mais pendências de atos administrativos. Da mesma forma é possível dentro do SEI reabrir ou mesmo excluir processos, desde que tenha sido criado e esteja tramitando dentro da unidade do usuário que deseja fazer tais atos. Através do SEI é possível gerar arquivo em formato PDF do processo inteiro ou converter um processo para o formato ZIP.

O capítulo 06 trata da recuperação de informações no SEI. Através da tela “histórico do processo” e “ver histórico completo” é possível realizar uma espécie de trilha de auditoria nos processos, acessar as alterações efetuadas, horários e usuários. Quanto aos métodos de pesquisa no SEI, pode ser livre, usando qualquer termo que tenha relação ao objeto que se procura ou estruturado, usando critérios de pesquisa, palavras, siglas, expressões ou números entre aspas.

⁶⁶ Graus de sigilo previstos na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Uma das principais críticas feitas ao SEI é a falta de observância quanto aos critérios legais para atribuição de graus de sigilos a documentos públicos.

O capítulo 07 reafirma o que discutimos em capítulo anterior, o SEI não permite inclusão de documentos avulsos. Todo documento a ser inserido no sistema deverá compor um processo criado previamente. E seja qual for o tipo de documento criado no sistema, ele receberá um código de processo NUP.

O documento a ser digitalizado para inclusão no SEI deve seguir as seguintes especificações: monocromático, resolução de 300 dpi e com aplicação de OCR.

Para a assinatura do documento e outras ações que requer certificação do usuário dentro do SEI-UFJF, é necessário novamente inserir o usuário e senha usados para acessar o sistema. Esta possibilidade foi permitida a partir do Decreto 8.539/2015, uma vez que antes para assinatura digital no Brasil apenas eram reconhecida a certificação digital.

O capítulo 09 apresenta informações sobre duplicação de processos. No SEI é possível duplicar processos quando houver necessidade de usar documentos de um processo em outro processo. Neste caso, o processo duplicado perde todas as ciências e assinaturas e um novo código NUP é gerado.

Destacamos no capítulo 10 a interface do SEI para usuários externos, estes podem ser autorizados a visualizar processos e documentos dentro do sistema e também para assinar documentos. Para conferir a autenticidade dos documentos visualizados de fora do sistema é fornecido um link para inserção de um código verificador e um código CRC, disponíveis logo abaixo da identificação dos usuários signatários.

Uma das recomendações do Arquivo Nacional para que o SEI atue como um SIGAD seria a realização de arquivamento dentro do sistema. O capítulo 11 do Manual trata de arquivamento e desarquivamento de processos. E o faz de modo anômalo sob o ponto de vista arquivístico,

No SEI, o arquivamento será realizado de forma lógica, sem a necessidade de distinguir as fases de guarda do processo. Ao finalizar, a instrução de um processo no âmbito de sua atuação, a unidade deverá realizar a operação de conclusão do processo. Quando o processo houver alcançado seu objetivo, ele deverá ser concluído em todas as unidades. Apartir de então, a contagem da temporalidade será iniciada para fins arquivísticos (UFJF, 2018, p. 145).

Essa observação de que não há necessidade de distinguir prazos de guarda contradiz a teoria do ciclo vital dos documentos. O SEI, como estamos defendendo, atende apenas aos requisitos de um GED no que diz respeito a controle de fluxos de trabalho. Desconsiderando, assim, pontos relevantes do e-ARQ Brasil. Uma vez que no

sistema não há documentos avulsos, dentro de um mesmo processo, temos documentos de diferentes temporalidades.

4.3.1 Considerações sobre o Guia do Usuário SEI da UFJF

O Guia do Usuário SEI da UFJF data de 13 de março de 2018, e foi produzido por meio de compilações do Manual do usuário do SEI, disponível no *siteSoftware Público Brasileiro*⁶⁷. Quase dois anos após essa publicação e com alguns processos já homologados dentro do sistema da UFJF, o Manual merece passar por uma atualização, trazendo exemplos locais para as situações tratadas ao longo dos capítulos, a fim de facilitar sua compreensão pelos usuários do SEI-UFJF.

O acesso ao sistema com o número do SIAPE do servidor como *logine* senha, sendo esta, a mesma usada em um sistema já usado na UFJF anterior e concomitante ao SEI, O SIGA. Esta situação remete a um vínculo que necessita ser rompido para a implantação do SEI obter êxito, a possibilidade de executar em outros sistemas as mesmas ações dentro do SEI. A resistência ao que é novo é forte na cultura administrativa. É preciso que haja uma transição completa dos serviços desempenhados pela administração da UFJF para o SEI, haja vista ser o sistema adotado pela Instituição para o executar do processo eletrônico administrativo.

Sobre o sigilo de acesso, a partir do momento em que o próprio usuário do sistema detém a autorização de definir o grau de acesso, níveis de sigilo ao documento são criados no sistema, o SEI descumpra a criação via Lei de Acesso à Informação, da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS), a quem compete decidir sobre graus de sigilos dos documentos públicos.

A conclusão de processos nas unidades é algo no mínimo inusitado para a Arquivologia, pois um processo pode tramitar entre setores, inclusive retornar a setores por algum motivo enquanto estiver nas fases correntes e intermediárias. É de *praxis* que cada ato administrativo seja justificado através de despachos e o SEI tem espaços para tal. Não faz sentido essa conclusão de processo por unidades.

Importante frisar que a geração de arquivo em PDF ou em formato ZIP a partir de um processo eletrônico é a criação de uma cópia de processo. O Manual não enfatiza essa informação. O original de um processo digital é aquele criado ou inserido em formato digitalizado dentro do sistema de informação. Qualquer outro objeto gerado a

⁶⁷ Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

partir do processo digital é uma reprodução. Pode ser autenticada pelos meios legais, porém não deixará de ser uma cópia.

No capítulo anterior, nos posicionamos contrários à colocação do código NUP em documentos avulsos, uma vez que esta ação torna todo documento um processo e nem todo fluxo de trabalho precisa gerar necessariamente um processo, a exemplo de requisições simples de serviços.

Vemos com estranheza a possibilidade de duplicar processos dentro do sistema ainda que estes não se caracterizem em cópias, pois não são duplicadas assinaturas e que um novo NUP seja gerado. De todo modo, consideramos, arquivisticamente, que cada documento, cada processo é único, e que por isso mesmo cada documento é avaliado, classificado, individualmente ainda que faça parte de um conjunto orgânico de documentos.

No SEI o documento só tem duas idades, ou está em tramitação, ou está concluído. E uma vez concluído em todas as unidades, de acordo com o Manual, a contagem da temporalidade é iniciada com vistas à destinação final: eliminação ou guarda permanente. Em total desacordo com a teoria arquivística, mas ainda que seja aplicada, qual local do SEI é destinado para guarda permanente? Os documentos de valor permanente são custodiados dentro do próprio sistema sem maiores garantias em termos de segurança digital? Estas são questões que não são respondidas nem pelos portais públicos do PEN e outros relacionados a processo eletrônico do Governo Federal, nem pelo Guia do Usuário do SEI-UFJF.

4.4 Usabilidade do SEI-UFJF

Nos últimos, oito meses trabalhando na UFJF, passei por três situações relacionadas ao SEI que nos chamaram a atenção quanto à usabilidade e aceitabilidade do sistema pelos usuários, os servidores da instituição. Primeiramente, ao procurar o Setor de Cadastro para marcar férias, fui informada dos procedimentos por um servidor, que em dado momento se deu conta que sou servidora do Arquivo Central, e então, comentou “ah, mas vocês do Arquivo Central estão marcando férias pelo SEI”. Férias é um processo que já está inserido no SEI. No entanto, como ainda é possível fazer pelo antigo sistema da UFJF, o SIGA, os servidores assim preferem.

Segundo, a UFJF tem ponto eletrônico no *campus* sede. Porém, eu trabalho em uma unidade fora do *campus* que não tem cobertura de rede para registro de ponto eletrônico. O secretário do Arquivo Geral enviou um Memorando via SEI para o

Gabinete da Reitoria informando a situação, justificando e solicitando a minha dispensa ao ponto eletrônico. Até hoje este memorando não teve nenhuma movimentação no sistema. E eu continuo sendo notificada diariamente pelo sistema da ausência de registro de ponto eletrônico.

A terceira situação, ao assumir o serviço do AFD, a colega que sairia de licença enviou um Memorando via SEI para o setor de bolsas informando que, a partir de então, eu estaria responsável a partir de então por enviar mensalmente a frequência dos bolsistas do setor. Chegada a data de registro no sistema da frequência, ainda não tinha obtido autorização para a ação. Liguei para o setor, informei o número do memorando, o código NUP no SEI, a data. Por fim, pelo telefone me demandaram alguns dados pessoais, e então abriram a permissão de lançar frequência no sistema e solicitaram “para controle interno” que enviásse novamente o referido memorando por e-mail. Ou seja, tive que enviar por e-mail uma cópia de um documento que está no referido setor dentro do SEI, porque provavelmente não acessam o SEI para fins de comunicação institucional interna.

Estas e outras vivências em campo com relação ao SEI atestam o grau de dificuldade enfrentado pela equipe de implantação para que o público alvo passe a efetivamente usar o sistema. Vamos refletir, se nem mesmo o Gabinete da Reitoria procede a um encaminhamento de memorando via SEI, o que dirá de outros setores. Estou lotada na Coordenação de Arquivos Permanentes e o que observo no ambiente de trabalho é pouca familiaridade dos colegas com o SEI. Praticamente, apenas o secretário do Arquivo Central, que trabalha no mesmo prédio, sabe lidar com as funcionalidades do sistema. Enquanto pesquisadora, acessei constantemente e realizei testes a partir dos pontos tratados no manual e a respeito de questões arquivísticas providas do e-ARQ Brasil.

A página do SEI passou por modificações na primeira semana do mês de fevereiro de 2020, seu *layout* foi totalmente alterado e a navegação ficou a nosso ver, mais simples e lógica. Como o conteúdo disponível não passou por modificações, vamos manter a análise feita na página com relação às informações disponíveis.

A página do SEI-UFJF apresenta uma gama de informações a respeito do sistema, legislação e normas internas que já tratamos aqui. Indicações de cursos disponíveis de capacitação do usuário, manual, que também já falamos aqui, e ambiente de treinamento para o servidor iniciar sua prática dentro do sistema. Etapas de implementação e processos homologados, que vamos tratar a seguir. Perguntas

frequentes sobre a implementação do SEI, habilitação de processos e dúvidas gerais. Equipe, canais de atendimento e notícias.

Na área restrita a usuários, no sistema que requer acesso com *login* e senha, encontramos informações a respeito dos processos e documentos avulsos (uma vez no sistema, viram processos sob um código NUP) que já estão disponíveis para homologação dentro do sistema. Para cada um destes há um passo a passo com orientações para a criação do processo dentro do SEI, uma espécie de tutorial. E um fluxograma das etapas que cada processo ou documento deve seguir dentro do sistema.

Até o momento, os processos homologados e disponíveis no SEI-UFJF são⁶⁸:

- 1) processos referentes ao arquivo central
 - a) processo de transferência de documentos para o arquivo central
 - b) processo de eliminação de documentos (disponível apenas para o setor arquivo central)
- 2) processos e documentos gerais:
 - a) ofício
 - b) atas de reunião
 - c) declaração de vedação ao nepotismo
- 3) processos referentes edição de portarias:
 - a) portarias unidades administrativas
 - b) portarias unidades acadêmicas
- 4) processos referentes à pró-reitoria de gestão de pessoas
 - a) requerimento de férias
 - b) processo de incentivo à qualificação
 - c) requerimento de licença para capacitação
 - d) requerimento de promoção docente para titular
 - e) progressão/promoção docente
 - f) requerimento de pagamento de despesas de exercícios anteriores
 - g) progressão por capacitação tae
 - h) aceleração de promoção de docente e/ou retribuição por titulação
 - i) requerimento de adicional ocupacional
- 5) processos e requerimentos junto à coordenação do SCDP:
 - a) requerimento de perfil de acesso ao SCDP (UFJF, 2019).

Naturalmente, como são poucos os processos implantados, não é a maioria da comunidade acadêmica que tem contato com o SEI-UFJF. Porém mesmo entre estes setores que já possuem processos implantados a resistência ao uso do sistema é alta. Temos algumas considerações a respeito dos possíveis motivos para esta situação.

Primeiramente, a gestão do SEI-UFJF se encontra em um setor pouco estratégico politicamente falando. Ao longo da dissertação vimos defendendo a importância dos profissionais arquivistas serem protagonistas nos processos de implantação de sistemas de informação. Porém, sem as alianças políticas adequadas a força de ação é diminuída diante da estrutura de uma instituição tão grande como a que

⁶⁸ Disponível em: < <http://www.ufjf.br/sei/processo-de-implementacao/processos-homologados/> >. Acesso em 08 fev. 2020.

estamos tratando aqui. O Arquivo Central praticamente está isolado na tarefa de implantação de um Sistema de grande abrangência. Este se constitui em um grande problema observado em campo. Seria ideal a que PROPLAN compusesse também a comissão de implantação do SEI, pois seria a voz que falaria no mesmo tom com as outras Pró-reitorias. Assim, o apoio para a implantação seria mais efetivo.

A opção por implantar processos gradativamente no sistema e por setores é um fato que dificulta a nosso ver a compreensão dos usuários quanto à necessidade real do uso do sistema. Se considerarmos que o SEI foi desenvolvido dentro de uma estrutura centralizada de um Tribunal e agora está em fase de implantação em uma Universidade com estrutura administrativa descentralizada, conforme vimos na primeira parte deste capítulo, cada Pró-reitoria, faculdade, diretoria, possui protocolos próprios. O ideal neste caso seria que a fase de mapeamento de processos ao invés de ocorrer concomitante a implantação do SEI, fosse anterior. E como se trata de uma estrutura robusta, uma Universidade é uma tarefa impossível somente para o escritório de processos. Na Universidade Federal do Amapá (Unifap) fizemos projetos com bolsas de pesquisa voltadas principalmente para alunos do curso de Administração, para que estes realizassem nos setores junto aos servidores o mapeamento de processos. Dessa maneira, conseguimos implantar o processo eletrônico com um número expressivo de processos homologados dentro do sistema, porque dispúnhamos de uma boa quantidade de fluxos de trabalho mapeados.

Na UFJF a adesão ao SEI têm ocorrido de modo voluntário, a partir do interesse do setor e o Escritório de Processos realiza esse mapeamento. Em uma instituição deste tamanho, se esta metodologia não mudar, a implantação do sistema levará anos. Assim como a capacitação é voluntária, seria importante a realização periódica de eventos com gestores da Universidade para capacitação e difusão do SEI-UFJF. Faz-se necessário que a implantação do sistema que implemente ocorra de forma unificada, centralizada e não voluntária, a partir de um real planejamento institucional que envolva toda a representação da alta administração.

Um empecilho ao uso do SEI na UFJF mesmo para processos já homologados no sistema é a possibilidade de realizar os mesmo atos administrativos em outros sistemas já existentes, a exemplo do SIGA. Para que um sistema sobreviva, é necessário que outro morra. Dois sistemas realizando as mesmas ações, o antigo sempre terá preferência pela cultura administrativa.

4.4.1 Recomendações para melhorias no processo de implantação do SEI-UFJF

- A. Um manual precisa ser desenvolvido pela equipe do SEI da UFJF com exemplos e imagens do próprio SEI-UFJF.
- B. Aumento do apoio político da PROPLAN para implementação do SEI-UFJF, o Arquivo Central não tem força política para convencimento frente a outras pró-reitorias para adesão do SEI.
- C. Ampliação no número de membros na comissão de implantação com a inclusão de representantes das principais pró-reitorias e assessoria jurídica.
- D. Adoção de uma visão sistêmica de implantação. Ao invés de implantar por setores e por processos.
- E. Extinção da permissão para que as mesmas ações que são feitas no SEI possam ser feitas também por outros sistemas já usados anteriormente na UFJF, a exemplo da marcação de férias pelo SIGA.
- F. Realizar parcerias com o curso de administração e áreas afins para o desenvolvimento de projetos para que alunos possam contribuir no mapeamento de processos em todos os setores da Universidade.
- G. Não permitir outras formas de comunicação entre setores que não a oficial através do SEI para processos já inseridos no sistema.
- H. Realizar capacitações com os gestores de cada setor para conhecimento e difusão do SEI.

4.5 Aderência do SEI-UFJF ao e-ARQ Brasil na perspectiva de GED e SIGAD

Espelhando a política nacional do PEN-SEI, o SEI-UFJF “vende o peixe” da gestão documental dentro do sistema, mas não apresenta elementos concretos que demonstrem como isto é feito. E enquanto usuárias do sistema, as funcionalidades de gestão arquivística, se existentes, são imperceptíveis ao usuário final. No entanto, na página eletrônica do PEN-UFJF encontramos a seguinte afirmação: “O SEI-UFJF vai aplicar, automaticamente, a Tabela de Classificação e Temporalidade aos documentos gerados eletronicamente” (UFJF, 2019).

Comentamos em capítulos anteriores que o SEI-UFJF não considera o ciclo vital dos documentos. Pela lógica do sistema, é como se o processo passasse da fase corrente diretamente a fase de destinação, eliminação ou permanente. Porém, ainda considerando essa possibilidade, atualmente não é realizada eliminação do sistema e muito menos gerenciamento próprio para documentos eletrônicos de valor permanente. Aspectos que isoladamente já afastam a possibilidade do SEI-UFJF atender aos requisitos de um SIGAD.

Chama atenção o Guia do usuário se referir à ação de arquivamento, sendo que esta modalidade não está implantada no SEI-UFJF. Quando um processo cumpre sua tramitação no SEI, ele é remetido à unidade geradora e concluído nesta. Declarar a conclusão de um processo é diferente de uma ação de arquivamento. Voltamos aqui a nos referir à falta de observância quanto à temporalidade dos documentos dentro do sistema. O SEI-UFJF não realiza arquivamento.

Positivamente, o código de classificação para atividades meio e fim é incluído no ato da inserção de assuntos nos processos no SEI por meio de um vocabulário controlado. Isto poderá ajudar em ações futuras de gestão arquivística de documentos digitais, pois com a classificação por assuntos, fica mais lógico aplicar a temporalidade dos documentos. Porém, ultimamente na prática, não representa alguma diferença no sistema.

Quanto ao controle de fluxos de trabalho, atendendo às expectativas de todos os órgãos nos quais o SEI é implantado, o sistema na UFJF atende satisfatoriamente. A alternativa de acompanhamento de fluxos a partir da árvore de documentos que foram inseridos, histórico de alterações, com horários e usuários são características que aproximam o SEI de um GED. Embora deixe a desejar quanto aos princípios da Arquivologia.

Definitivamente, o SEI-UFJF não é um SIGAD. Não atende satisfatoriamente os requisitos do e-ARQ Brasil. Podemos considerá-lo como um GED na medida em que trata do gerenciamento de informações e não de gestão arquivística de documentos. O que é frustrante em meio a um cenário no qual os instrumentos que regulamentam o SEI na Universidade dão abertura para implantação dos requisitos do modelo e-ARQ Brasil e SIGAD e o SEI-UFJF é gerido pelo Arquivo Central por profissionais da área.

Obviamente, compreendemos os desafios enfrentados, sobretudo porque se trata de um setor sem muita visibilidade na administração em geral. Consideramos que, por tudo que foi feito até aqui mediante as ferramentas disponíveis, o trabalho dos colegas frente à comissão de implantação do SEI é esplêndido.

4.5.1 Recomendações de gestão arquivística de documentos digitais para o SEI-

UFJF:

- A. Atuar para que o SEI atenda os requisitos do e-ARQ Brasil, implantando uma política efetiva de gestão de documentos digitais;
- B. Convencer os gestores da importância da aquisição de um programa de Repositório Arquivístico Digital (RDC-Arq) que interopere junto ao SEI e resguarde os documentos armazenados no sistema;
- C. Implantar a função de arquivamento dentro do sistema. O ideal seria um SIGAD, mas o SEI-UFJF precisa urgentemente lidar com o ciclo vital dos documentos produzidos, sob risco de perder ou impossibilitar a recuperação de informações;
- D. Desenvolver um módulo SIGAD junto ao SEI ou adquirir um SIGAD para o adequado gerenciamento arquivístico dos documentos digitais produzidos na UFJF, a fim, inclusive, de cumprir o que determina a própria normativa interna da Universidade (Portaria 690 de 02 de junho de 2017 - Reitoria);
- E. Customizar o SEI para permissão de tramitação de documentos avulsos no Sistema, evitando a autuação de processos para fluxos de trabalho que não geram necessariamente processos;
- F. Alterar as permissões para classificação de grau de sigilo respeitando a Lei nº 12.527/2011 e o Decreto nº 7.724/2012 que institui a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para perseguir o objetivo geral da pesquisa, dividimos os temas relacionados por capítulos com a finalidade de compor uma base teórica que viesse a dar sustentação para análise da política pública Processo Eletrônico Nacional - PEN - do Governo Federal, em face da implantação do Sistema Eletrônico de Informação - SEI - na Universidade Federal de Juizes de Fora (UFJF), na perspectiva dos princípios da gestão arquivística aplicados aos documentos digitais e responder se essa política de informação atende aos princípios da Arquivologia e legislação nacional e normas locais vigentes.

O capítulo segundo foi dedicado a caracterizar o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no contexto amplo das políticas públicas de informação do Governo Federal e no contexto específico das Instituições Federais de Ensino Superior. Primeiramente, buscamos situar as políticas públicas de informação no cenário brasileiro usando a governança como conceito de base. Logo em seguida a expusemos a legislação brasileira voltada para políticas de informações, governança e transparência.

Neste capítulo, pudemos perceber a falta de conexão entre as políticas públicas de informação do Governo Federal e as políticas públicas de arquivos. Paradoxal para um país que tem um Arquivo Nacional, subordinado, atualmente, ao Ministério da Justiça, um Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e uma comunidade acadêmica consolidada em cursos universitários de Arquivologia em todas as regiões do país. É contraditória a elaboração de políticas voltadas para governança, transparência e acesso à informação sem a participação dos órgãos responsáveis pela pauta de arquivos e sem a observância ao conjunto normativo próprio para arquivos no Brasil.

A invisibilidade do Arquivo Nacional na estrutura do Governo se fez latente na elaboração da política do PEN-SEI. O sistema adotado deixa muito a desejar em quesitos arquivísticos e tem causado preocupação, debates e pesquisas na área na busca de alternativas de minimizar os riscos para perdas e impossibilidade de recuperação da informação dentro do sistema.

Para debater os princípios da gestão arquivística aplicados aos documentos digitais, fizemos um breve panorama histórico da construção da Arquivologia enquanto área de conhecimento autônoma. Revisitamos seus princípios clássicos e debatemos atualizações possíveis frente ao objeto digital.

A Arquivologia se consolidou enquanto área de conhecimento no final do século XIX e ao longo do século XX, e nestas duas primeiras décadas do século XXI

tem atravessado, em escala mundial, grandes transformações na forma e volume de produção documental. De todas as mudanças, a produção de documentos digitais, que marca os debates da Arquivologia contemporânea, é a que mais desafia os princípios desta ciência. A desmaterialização do suporte, a descentralização do local de produção do documento, a não acumulação natural no sistema e as versões em bits e de interface para usuário de um mesmo documento arquivístico desafiam os teóricos a repensarem a respeito dos fundamentos da disciplina arquivística.

Defendemos o posicionamento que romper com tais princípios não é um bom caminho, por outro lado, estes devem ser revisitados, reinterpretados e adaptados para o contexto atual. Pois, um documento de arquivo sempre será um documento que reflete a estrutura, funções, atividades de pessoa ou órgãos e mantém relação orgânica com outros documentos do mesmo fundo. Essa definição não se altera quanto ao documento digital. Proveniência, organicidade, ordem original, territorialidade, são fundamentos da Arquivologia que encontram um terreno movediço no contexto digital. O arquivista não pode e muito deve se intimidar por isso, e sim buscar construir junto a outros profissionais ambientes digitais seguros nos quais possam ser garantidos o respeito ao ciclo vital dos documentos (fases corrente, intermediária), como também, a destinação adequada, seja eliminação, seja guarda permanente.

Exploramos, ainda neste capítulo, alguns conceitos chave para a discussão proposta nesta pesquisa. Analisamos o SEI na perspectiva do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (e-ARQ Brasil), Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED) e Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD)

A análise do PEN-SEI sob a ótica do e-ARQ Brasil, GED e SIGAD a partir de relatório apresentado pelo Grupo de Trabalho – GT SEI Avaliação do Arquivo Nacional nos revelou que o SEI não atende satisfatoriamente a maior parte dos requisitos do e-ARQ Brasil e SIGAD e no quesito controle de fluxos de trabalho tem uma boa aproximação com um GED, o qual não representa, necessariamente, um gerenciamento arquivístico.

E por fim, fizemos um estudo de caso da implantação do PEN-SEI na UFJF discorrendo sobre a Universidade e o Arquivo Central. Apresentamos o SEI-UFJF explorando pontos de seu guia do usuário. Analisamos o sistema na perspectiva do e-ARQ Brasil, GED e SIGAD. E apresentamos recomendações para melhorias no processo de implantação do SEI na UFJF e para que o sistema atenda às expectativas de um SIGAD, cumprindo dos requisitos do modelo e-ARQ Brasil.

A partir deste estudo de caso, concluímos que, a implantação do SEI na UFJF enfrenta alguns problemas de ordem arquivística, política e estrutural que dificultam sua implantação. Embora as normativas internas de regulamentação do uso do sistema observem satisfatoriamente as normas da Arquivologia, na prática não é o que acontece. O SEI-UFJF está muito aquém de cumprir os requisitos do e-ARQ Brasil e de funcionar como um SIGAD, a começar pela falta da função de arquivamento no sistema e a falta da observância do ciclo vital dos documentos dentro do sistema.

Gostaríamos de ter apresentado neste capítulo uma estimativa de cálculo de volumetria do SEI-UFJF. Para tanto, fizemos uma consulta via e-SIC à Universidade (ANEXO), porém a resposta chegou em uma data muito aproximada da defesa da dissertação, logo não foi possível fazer os cálculos nos moldes que apresentamos no segundo capítulo. Reconhecemos o envio tardio do questionamento. Portanto, é nossa culpa o não cumprimento desta etapa. De todo modo, deixamos nos anexos a resposta da UFJF para que possamos ter noção do tamanho real do SEI-UFJF em termos de dados gerados diariamente e número de usuários do sistema.

Do ponto de vista político, consideramos um avanço o Arquivo Central e um arquivista estar à frente da implantação do SEI-UFJF junto a uma equipe multidisciplinar da TI e administração. Porém, chama atenção o fato da Pró-reitoria de Planejamento, ao qual todos os setores envolvidos na implantação do sistema estão subordinados, primeiramente não compor a comissão e, em segundo lugar, não se colocar à frente no diálogo com as demais Pró-reitorias. Isto seria necessário, porque politicamente o Arquivo Central é um setor que não tem força para impor a uma instituição do tamanho da UFJF o uso de um sistema que coexiste ainda com outros mais antigos, os quais fazem as mesmas funções e os servidores estão mais habituados.

Estruturalmente, a implantação gradual por processos e adesão voluntária ao SEI por setores da UFJF apresenta um grande risco da implantação demandar muito tempo para ser concluída. O mapeamento de processos, planificação dos fluxos de trabalho é condição *sinequa non* para a implantação de um processo eletrônico. É necessário elaborar estratégias para agilizar esta etapa, a fim que o maior número de processos possíveis sejam implantados no sistema em um período menor de tempo. Fizemos sugestões para minimizar estes e outros problemas no capítulo quarto.

O PEN-SEI é uma política pública de amplitude federal robusta e ousada no sentido de buscar um novo paradigma para a administração pública, o processo administrativo eletrônico. Com o presente estudo de caso, buscamos observar *in loco* como essa política de informação vem sendo implantada nos órgãos federais,

principalmente nas IFES, expondo as normativas vigentes, debatendo os princípios da Arquivologia e tratando do SEI-UFJF para ao final sugerirmos melhorias.

Desse modo, a aplicação do PEN-SEI enquanto uma política pública de informação em consonância com políticas públicas de arquivo, ainda carece da observação de diferentes elementos. Tomando o estudo de caso da UFJF, podemos observar que, apesar de uma portaria interna que alinha o SEI a uma política arquivística institucional, isso ainda é pouco face às dificuldades operacionais existentes, seja do sistema do SEI, que não se configura enquanto um SIGAD, como seria idealmente desejado, seja da aplicação da letra das normas no dia, com a pouca possibilidade de atuação efetiva do Arquivo Central junto aos diferentes setores e funcionários da instituição. Um caso local que reflete o que ocorre no cenário nacional na relação Arquivo Nacional e Governo Federal.

O sucesso da implantação do SEI, considerando a observância dos requisitos de um SIGAD, portanto, depende de fatores internos a cada instituição, que perpassam a política arquivística, mas, também, externos, relativos à própria configuração do sistema e ao descompasso entre as políticas do Governo Eletrônico do Governo Federal e as políticas públicas arquivísticas existentes e ao pouco protagonismo nacional do Arquivo Nacional e do CONARQ em suas respectivas áreas de atuação.

As experiências acadêmicas e profissionais, vividas na UFPB, UEPB, UNIFAP, UFJF e GT PEN - Rede ARQUIFES, compõem as inquietações e as reflexões que se fazem presentes em cada linha desta dissertação, por estarem na gênese desta pesquisa. Entrego um produto com a modesta pretensão de contribuir, ainda que de modo incipiente, para estas e demais instituições de Ensino Superior a partir do estudo de caso da implantação da política pública de informação PEN-SEI do Governo Federal na UFJF.

REFERÊNCIAS

- AGUNE, Roberto Meizi.; CARLOS, José Antônio. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In: _____. LEVY, E.; DRAGO, P. (Org.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundap, 2005.
- ANDRADE, Maria Eugênia Albino; RIBEIRO, Carla Andréa. Governança Informacional e políticas públicas de informação: pressupostos teóricos e inter-relações. In: _____. **Anais V ENANCIB – Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**. Belo Horizonte, 10 a 14 de novembro de 2003.
- ARQUIFES. Grupo de Trabalho Processo Eletrônico Nacional. **Relatório da Rede de Arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior**, 2018. Disponível em: <<http://arquifes.com.br/publicacoes-da-rede-arquifes/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 2005.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **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.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **GT SEI Avaliação. Considerações do Arquivo Nacional, Órgão Central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – Siga, da Administração Pública Federal acerca do Sistema Eletrônico de Informações – SEI.4** de novembro de 2015.
- BELLOTO, Heloísa Liberalli. **Arquivo: estudos e reflexões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.
- BITTENCOURT, Paola Rodrigues. **Implementação da lei de acesso à informação no Poder Executivo Federal: uma análise a partir dos serviços arquivísticos**. 2014. 152p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. **Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo**. Brasília: MP, 2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.
- CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE). **Glossário documentos arquivísticos digitais**. v. 07, 2016.
- COOK, Terry. O passado é prólogo: uma história das ideias arquivísticas desde 1898 e a futura mudança de paradigma. In: _____. HEYMANN, Luciana; NEDEL, Letícia. (Org.). **Pensar os arquivos: uma antologia**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim de Calazans Barradas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
- CRUZ, Emília Barroso. **Manual de gestão de documentos**. Ed. rev e atual. Belo Horizonte: Secretaria de Estado e Cultura de Minas Gerais, Arquivo Público Mineiro, 2013.

DI MAMBRO, Galba Ribeiro. Criação e implantação do sistema de arquivos da UFJF. In: _____. VENÂNCIO, Renato; NASCIMENTO, Adalson. (Org.). **Universidades & Arquivos: gestão, ensino e pesquisa**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2014.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**. Ano 47. v. 120, n. 2. Mai-Ago1996.

EASTWOOD, Terry. MacNEIL, Heather. (Organizadores) MARTINS, Anderson Bastos. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2016.

EASTWOOD, Terry. **Um domínio contestado**. In: _____. EASTWOOD, Terry; MacNEIL, Heather; MARTINS, Anderson Bastos. (Org.) Belo Horizonte: Editora UFMG. 2016.

FACHIN, Odília. **Fundamentos da metodologia**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FLORES, Daniel. O SEI como SIGAD ou SIGAD de Negócio: Sistema Eletrônico de Informações (MPOG). In: _____. **4º Ciclo de Palestras promovido pela Diretoria de Arquivos Institucionais da UFMG**, 4., 2017, Belo Horizonte – MG. 41 slides, color, Padrão Slides Google Drive/Docs 4x3. Material elaborado para Palestra no DIARQ - UFMG. Disponível em: <<http://documentosdigitais.blogspot.com>>. Acesso em: 18 jan. 2019

GERMANO, Alessandra de Carvalho. A governança na arquivologia: desafios. **Revista Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 45-53, jul./dez., 2016.

_____. **Diretrizes para aquisição de arquivos**: uma contribuição à política de arquivos da Universidade Federal de Juiz de Fora. 2017. 123p. Dissertação (Mestrado Profissional de Gestão de Documentos e Arquivos) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: _____. XIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 14, 2005, Fortaleza. **Anais eletrônicos do XIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI**. Fortaleza, 2005. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2018.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Novos cenários políticos para a informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan./abr. 2002.

HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto; COLLADO, Carlos Fernández; BAPTISTA LUCIO, Mariadel Pilar. **Metodologia de pesquisa**. Tradução de Daisy Vaz de Moraes. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

HEYMANN, Luciana; NEDEL, Letícia. (Org.). **Pensar os arquivos**: uma antologia. Tradução: Luiz Alberto Monjardim de Calazans Barradas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

INDOLFO, Ana Celeste. Vinte anos da lei de arquivos da gestão de documentos. In: _____. VENÂNCIO, Renato; NASCIMENTO, Adalson. (Org.). **Universidades & Arquivos: gestão, ensino e pesquisa**. 2 ed. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2014.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5.ed. São Paulo - SP: IBGC, 2015.

JARDIM, José Maria. Arquivos, transparência do estado e capacidade governativa na sociedade da informação. In: _____. **Oficina de Asuntos Culturales da Organização dos Estados Americanos**, jan. 2001.

_____. Governo eletrônico, gestão da informação e exclusão informacional. In: _____. Associação dos Arquivistas Brasileiros. **Revista Arquivo & Administração**.v. 3, n. 1/2. jan./dez. 2004.

_____. **Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1995.

KETELAAR, ERIC. (Des)construir o arquivo. In: _____. HEYMANN, Luciana; NEDEL, Letícia. (Org.). **Pensar os arquivos: uma antologia**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim de Calazans Barradas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. - [3. reimpr]. São Paulo: Atlas, 2019.

MEDEIROS, Nilcéia Lage de; AMARAL, Cléia Márcia Gomes do. A Representação do ciclo vital dos documentos: uma discussão sob a ótica da gestão de documentos. **Revista Em Questão**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, jul./dez. 2010.

NESMITH, Tom. Relendo os arquivos: novas contextualidades para a teoria e prática arquivísticas. In: _____. HEYMANN, Luciana; NEDEL, Letícia. (Org.). **Pensar os arquivos: uma antologia**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim de Calazans Barradas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

NOGUEIRA, Rodrigo de Freitas; COSTA, Thiara de Almeida; SARAIVA, Natália de Lima. Desafios da gestão de documentos: a aplicação do e-ARQ no âmbito do Sistema Eletrônico De Informações (SEI). **Revista Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v.6, n. 1, p. 294-303, jan./jun., 2017

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, p. 1263-1290, set./out. 2015

ONU (Departamento de Assuntos Económicos e Sociais) **Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018**: orientar o governo eletrônico para apoiar a transformação rumo a sociedades sustentáveis e resilientes. Nova Iorque, 2018 (versão em língua portuguesa).

REIS, Raquel Dias Silva. **Preservação de documentos arquivísticos digitais: a experiência do Arquivo Nacional**. 2019. 155p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós Graduação em Gestão de Documentos e Arquivo. Rio de Janeiro, 2019.

ROCHA, Claudia Lacombe; SILVA, Margareth da. **Revista Acervo**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1-2, p. 113-124, jan/dez 2007.

RONDINELLI, Rosely Curi. **Gerenciamento arquivístico de documentos eletrônicos: uma abordagem teórica da diplomática arquivística contemporânea**. 4º ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

_____. **O documento arquivístico ante a realidade digital: uma revisão conceitual necessária**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Tradução de Magda Bigotte Figueiredo. Lisboa: Ed. Dom Quixote, 1998.

SÁ, Ivone Pereira de; SANTOS, Paula Xavier dos. Serviços de informação arquivística na web centrados no usuário. In: _____. Associação dos Arquivistas Brasileiros. **Revista Arquivo & Administração**.v. 3, n. 1/2. jan./dez. 2004.

- SANCHEZ, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. **Revista Lua Nova, São Paulo, CEDEC**, n. 58, p. 91-119, 2003.
- SANTOS, Vanderlei Batista dos. Preservação de documentos arquivísticos digitais. **Ci. Inf.**, Brasília - DF, v. 41 n. 1, p.114-126, jan./abr., 2012
- SCHELLENBERG, T. R. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. Tradução de Nilza Teixeira Soares. 6 ed. Rio de Janeiro: Ed: FGV, 2006.
- SCHMIDT, Clarissa Moreira dos Santos. **A construção do objeto científico na trajetória histórico-epistemológica da Arquivologia**. Associação dos Arquivistas de São Paulo. São Paulo, 2015.
- SILVA, Sérgio Conde de Albite. **A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil**. Rio de Janeiro: AAB/FAPERJ, 2008.
- SOUSA, Renato Tarciso. Os princípios arquivísticos e o conceito de classificação. In: _____. RODRIGUES, Georgete Medleg; LOPES, Ilza Leite. (Org.). **Organização e representação do conhecimento na perspectiva da ciência da informação**. Brasília: Thesaurus, 2003.
- TEODORO, Alexandre Nishioka; PRZEYBILOVICZ, Érico; CUNHA, Maria Alexandra. Governança de tecnologia da informação: uma investigação sobre a representação do conceito. **R.Adm.**, São Paulo, v.49, n.2, p. 307-321, abr./maio/jun. 2014.
- THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 2009.
- VIANA, Gilberto Fladimar Rodrigues; FLORES, Daniel. O enfoque arquivístico de um banco de dados de projetos. In: _____. MARIZ, Anna Carla Almeida; JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite. **Novas dimensões da pesquisa e do ensino da Arquivologia no Brasil**. Rio de Janeiro. Mobile. Associação dos Arquivistas do Estado do Rio de Janeiro. 2012.
- XAVIER, Maria Betânia Gonçalves. **Mensuração da maturidade da governança de TI na administração direta federal brasileira**. 2010. 167p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

Vídeo:

UFJF. SEI / Sistema Eletrônico de Informações. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZWqsLi0xIbc>>. Vídeo Institucional. Publicado em 01 de out de 2018. Acesso em: 04 fev. 2019

ANEXOS

ANEXO I – Consulta via e-SIC para estimativa de cálculo de volumetria do SEI-UFJF

Dados do Pedido

Protocolo	23480001847202011
Solicitante	Arlene Xavier Santos Costa
Data de Abertura	21/01/2020 00:45
Orgão Superior Destinatário	MEC – Ministério da Educação
Orgão Vinculado Destinatário	UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
Prazo de Atendimento	20/02/2020
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Implantação do SEI - Sistema Eletrônico de Informações - na UFJF.
Detalhamento	<p>Sou aluna do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional - MPPGAV da Universidade Federal da Paraíba. O tema da pesquisa que desenvolvo é a implantação do Sistema Eletrônico de Informações na UFJF. Sob orientação do Prof. Dr. Mariano Castro Neto.</p> <p>Com a finalidade de fazer uma estimativa de custos da implantação do SEI na UFJF encaminho a seguinte consulta a respeito da volumetria do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na instituição:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Qual a quantidade de Unidades administrativas da UFJF? 2. Qual a quantidade de potenciais usuários do SEI? 3. Qual a quantidade de usuários simultâneos? 4. Qual a quantidade de processos gerados por dia? 5. Qual a quantidade de processos gerados por dia em Gb? 6. Qual a quantidade de documentos gerados por dia em Gb? 7. Qual a quantidade de documentos digitalizados por dia em Gb? 8. Até o presente momento, qual foi o custo da implantação do SEI na UFJF?

Dados da Resposta

Data de Resposta	11/02/2020 12:29
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta

Seguem as respostas fornecidas pelo Analista de TI do SEI/CGCO.

As respostas são as seguintes:

Qual a quantidade de Unidades administrativas da UFJF?

R: São 308 unidades administrativas, contando entre todos os setores ativos da UFJF. Estão incluídos nesses números os departamentos acadêmicos e administrativos, coordenações de cursos, secretarias de unidades e setores diversos da universidade.

Qual a quantidade de potenciais usuários do SEI?

R: O número de potenciais usuários é 6565.

Qual a quantidade de usuários simultâneos?

R: Em média, 67 usuários simultâneos usando o SEI. É importante lembrar que são usuários que estão simplesmente conectados ao SEI. Não é possível saber se estão manipulando processos ou não.

Qual a quantidade de processos gerados por dia?

R: De 01 de maio de 2019 (quando a maior parte das unidades começou a ter acesso ao SEI) até hoje (4 de fevereiro de 2020), foram 12.210 processos gerados. Em média, são aproximadamente 44 processos por dia. Entretanto, temos que considerar que o número de processos por dia, no começo da implantação do SEI, era pequeno, porque nem todos os tipos de documentos ainda eram tramitados pelo SEI. O pico de média de processos gerados ocorreu em novembro de 2019, com 50 processos por dia.

Qual a quantidade de documentos gerados por dia em Gb?

R: Foram 40.795 documentos desde maio de 2019, o que dá uma média de 146 documentos por dia. Além disso, foram gerados 20,4 Gb de documentos, o que dá uma média de 500 KB por documento. Dessa forma, podemos dizer que são 73MB de documentos por dia. Vale lembrar que isso se trata de uma média; arquivos de áudio e vídeo elevam esses números, pois são maiores que os arquivos de texto.

Qual a quantidade de processos gerados por dia em Gb?

R: Com as informações das quais temos acesso hoje, não é possível desassociar os arquivos que compõem os processos daqueles arquivos que são anexados aos processos. O sistema interpreta as duas situações como sendo apenas arquivos de texto. Além disso, essa é uma informação que pode variar muito de acordo com o andamento dos processos e com a quantidade diária de processos.

Qual a quantidade de documentos digitalizados por dia em Gb?

R: Não temos acesso a essa informação.

Até o presente momento, qual foi o custo da implantação do SEI na UFJF?

R: Do ponto de vista técnico, não há nenhum custo adicional para a implantação do SEI na UFJF. Nós apenas mantemos os servidores de produção, homologação e testes em funcionamento, 24 horas por dia.

Atenciosamente,

David Medeiros de Oliveira Sucar
Diretor do Arquivo Central da UFJF

Responsável pela Resposta

David Meirod de Oliveira

Destinatário do Recurso de Primeira Instância:

Eduardo Salmomãe Condé

Prazo Limite para Recurso

21/02/2020

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido Educação
Subcategoria do Pedido Educação superior
Número de Perguntas 1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
21/01/2020 00:45	Pedido Registrado para para o Órgão UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora	SOLICITANTE
10/02/2020 22:50	Pedido Prorrogado	MEC – Ministério da Educação/UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
11/02/2020 12:29	Pedido Respondido	MEC – Ministério da Educação/UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

ANEXO II – Pedido de autorização à Rede de Arquivistas de Instituições Federais de Ensino Superior para utilização de dados do Relatório do Grupo de Trabalho de Processo Eletrônico Nacional, ano 2019.

21/02/2020

Gmail - Autorização, solicita



Arlene Costa <arlenescosta@gmail.com>

Autorização, solicita

Arquifes <arquifes@gmail.com>

21 de fevereiro de 2020 12:28

Para: Arlene Costa <arlenescosta@gmail.com>

Cc: Cassia Gisele de Moraes Rizzo <cassy.gi@gmail.com>, thiara Almeida <thiara.almeida@gmail.com>

Prezada Arlene Costa,

Agradecemos o contato. Ontem foi realizada a I Reunião do CNIFES 2019-2021 e tratamos de sua solicitação. Cássia Gisele, Coordenadora dos Grupos de Trabalho, ficou responsável por entrar em contato com a Thiara Almeida, Coordenadora do GT PEN até 2019, para tratar da questão. Caso o relatório esteja concluído, ele será publicado no site arquifes.com.br assim que recebermos. Caso ainda tenha alguma pendência, solicitaremos que Thiara nos envie a tabela de dados que a publicaremos no site. Lhe informaremos quando da publicação. O Comitê agradece a referências aos dados produzidos pela Rede.

Saudações,
Rodolfo Peres Rodrigues

Em qui., 23 de jan. de 2020 às 07:59, Arlene Costa <arlenescosta@gmail.com> escreveu:
À Coordenação Geral do ARQUIFES,

Sou Arlene Costa, arquivista da UFJF e aluna do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional - MPPGAV da Universidade Federal da Paraíba. O tema da pesquisa que desenvolvo é a implantação do Sistema Eletrônico de Informações na UFJF. Sob orientação do ProF. Dr. Mariano Castro Neto.

Componho o GT-PEN do ARQUIFES. Com a finalidade de apresentar na dissertação um panorama da implantação do PEN nas IFES, **venho pedir autorização a esta Coordenação-Geral para divulgar os dados levantados pelo GT-PEN em 2019**, uma vez que o relatório de 2019 ainda não foi publicado no site da Rede.

Pela atenção, obrigada.

Arlene Xavier Santos Costa
Arquivista / UFJF

Comitê Nacional dos Arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior
Rede de Arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior
www.arquifes.com.br - [www.twitter.com/arquifes](https://twitter.com/arquifes)