

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Izabelle Maria Santos Cária

O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES
NO CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE
PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS: uma contribuição para a análise
segundo a perspectiva neoinstitucional

Belo Horizonte

2017

Izabelle Maria Santos Cária

O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES
NO CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE
PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS: uma contribuição para a análise
segundo a perspectiva neoinstitucional

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marconi Martins de Laia

Belo Horizonte

2017

C277p Cária, Isabelle Maria Santos.
O processo de implantação do Sistema Eletrônico de Informações no Centro de Serviços Compartilhados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais [manuscrito] uma contribuição para a análise segundo a perspectiva neoinstitucional / Isabelle Maria Santos Cária. – 2017.
[9], 79 f. : il.

Monografia de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: Marconi Martins de Laia

Bibliografia: f. 81-85

1. Sistema Eletrônico de Informações (SEI) – Minas Gerais. 2. Gestão de documentos – Minas Gerais. 3. Sistema de informação – Minas Gerais. 4. Internet na administração pública – Minas Gerais. 5. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) – Minas Gerais. I. Laia, Marconi Martins de. II. Título.

CDU 681.324(815.1)

Izabelle Maria Santos Cária

O processo de implantação do Sistema Eletrônico de Informações no Centro de Serviços Compartilhados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais: uma contribuição para a análise segundo a perspectiva neoinstitucional

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública

Banca Avaliadora

Prof. Doutor Marconi Martins de Laia (orientador) – Fundação João Pinheiro

Prof. Mestre (avaliador) Max Melquíades da Silva – Fundação João Pinheiro

Prof. Mestre (avaliador) Glauber Flaviano Silveira – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 2017

*Aos meus queridos pais, Margarida e Donato, e
à minha querida irmã, Grazielle, pelo amor
incondicional.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me abençoar com tantas pessoas às quais sou tão grata, e ao encaminhar tanto os meus passos.

À minha querida família, obrigada pelo carinho, paciência e apoio, especialmente meus pais, Margarida e Donato, e minha irmã Grazi.

Aos meus queridos amigos, que se misturam entre Coltec, CEFET, Santa Maria, UFMG, CSAP e por aí vai... Obrigada pelos momentos de descontração, de desespero e “trouxisses” compartilhadas. Por crescerem junto comigo e por me permitirem fazer parte de suas vidas.

Agradeço à equipe da Fundação João Pinheiro, em especial da Escola de Governo e do CEPP, pela inspiração em relação aos trabalhos que desenvolvem.

À equipe da Diretoria de Inovação na Gestão Logística e Patrimonial do CSC por me acolherem tão bem em seus trabalhos. Agradeço especialmente à Michele, pela liderança e apoio constantes, e pela ajuda imprescindível na articulação das entrevistas para composição desta pesquisa.

Agradeço a todos os gestores que me cederam seu tempo e se mostraram tão receptivos para a realização das entrevistas.

Ao meu orientador, Professor Marconi Laia, pelos ensinamentos, pela confiança, disponibilidade, e pela enorme paciência durante esse processo.

RESUMO

As informações criadas e utilizadas pelo setor público trazem a necessidade de adoção de alternativas que permitam o gerenciamento eficiente e efetivo do seu conteúdo. No poder Executivo do Estado de Minas Gerais, observavam-se esforços direcionados ao estabelecimento de leis e sistemas para realização da gestão documental, mas não eram acompanhados por resultados positivos. A análise de novas alternativas de sistemas de gestão eletrônica de documentos levou à adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), plataforma desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e cedida gratuitamente aos demais poderes. Entretanto, indaga-se o risco de que novamente tal solução não seja efetiva. A discussão sobre a implantação de um *software* se sustenta majoritariamente em uma lógica tecnicista, em que a tecnologia, por si só, responde pela solução dos problemas. Entende-se a necessidade de extrapolar tal abordagem, acrescentando a noção de que arranjos institucionais representam papéis chave na adoção de uma tecnologia. Neste sentido, o presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de implantação do SEI especificamente no Centro de Serviços Compartilhados (CSC) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG), uma das primeiras unidades do Estado a adotar o sistema para a totalidade dos seus processos. Trata-se de uma pesquisa descritiva e interpretativista, com abordagem qualitativa, baseada no levantamento da legislação associada à gestão documental e na realização de entrevistas com os principais atores envolvidos no processo. Adota-se como eixo teórico a perspectiva neoinstitucionalista. Os resultados obtidos demonstram a existência de elementos que sustentaram a implantação do SEI no CSC e que o próprio sistema pode ser entendido como um instrumento de institucionalização da política de gestão documental. Elenca-se também os desafios desse processo.

Palavras-chave: SEI-MG; Gestão de documentos; Sistemas de Gestão de Eletrônica de Documentos; Arranjos institucionais; Projeto de *software*

ABSTRACT

The information created and used by the public administration brings the need to adopt alternatives that allow the efficient and effective management of its content. In the public administration of Minas Gerais, there were efforts to establish laws and systems for document management, but they didn't find positive results. The analysis of new alternatives of electronic document management systems led to the adoption of the Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a platform developed by the Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) and provided free of charge to the other members of the public sector. However, it is importante to inquire the risk that this solution is not effective again. The discussion about the implantation of a software is based mainly on a technicist logic, in which the technology, by itself, answers for the solution of the problems. It is understood the need to extrapolate such an approach, adding the notion that institutional arrangements play key roles in the adoption of a technology. In this sense, the present work aims to analyze the SEI implantation process specifically in the Centro de Serviços Compartilhados (CSC) of the Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG-MG), one of the first state units to adopt the system for all of its processes. It is a descriptive and interpretative research, with a qualitative approach, based on the survey of the legislation associated with document management and on interviews with the main actors involved in the process. The neoinstitutionalist perspective is adopted as the theoretical axis. The results obtained demonstrate the existence of elements that supported the implantation of the SEI in the CSC and that the system itself can be understood as an instrument of institutionalization of document management policy. The challenges of this process are also highlighted.

Keywords: SEI-MG; Document management; Electronic Document Management Systems; Institutional arrangements; Software Project.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE - Advocacia Geral do Estado

APM - Arquivo Público Mineiro

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais

CSC - Centro de Serviços Compartilhados

CAMG - Cidade Administrativa de Minas Gerais

CI - Ciência da Informação

CONARQ - Conselho Nacional de Arquivos

EaD - Ensino a Distância

ECM - *Enterprise Content Management*

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

GED - Gerenciador Eletrônico de Documento

ICA - *International Council on Archives*

MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S. A.

MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

PCMG - Polícia Civil de Minas Gerais

Prodemge - Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais

SEAP - Secretaria de Estado de Administração Prisional

SESP - Secretaria de Estado da Segurança Pública

SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão

SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

SEI - Sistema Eletrônico do Informações

SIM - Sistema Imobiliário

SIAD - Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

SIGED - Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos

SCGE - Superintendência Central de Governança Eletrônica

TI - Tecnologia de Informação

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

TRF4 - Tribunal Regional Federal da 4ª Região

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de produção do conhecimento	22
Figura 2 - Relação entre Arquivologia, TICs e CI	27
Figura 3 - Modelo conceitual: categorias analíticas para análise do Desenho Institucional da Implantação do SEI no CSC.....	44
Figura 4 - Principais aspectos observados para consolidação das entrevistas.....	48

QUADROS

Quadro 1 - Conceitos de ECM.....	31
----------------------------------	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A TEORIA NEOINSTITUCIONAL	15
3 GESTÃO DA INFORMAÇÃO, ARQUIVOLOGIA E OS SISTEMAS DE GESTÃO ELETRÔNICA DE DOCUMENTOS	22
3.1 Gestão da Informação e a Arquivologia	22
3.2 O Documento Eletrônico e os Sistemas de Gestão Eletrônica de Documentos	27
4 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UM <i>SOFTWARE</i>	33
5 OS CENTROS DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS	39
6 METODOLOGIA	43
6.1 O papel da teoria no contexto da pesquisa	44
6.2 Métodos e procedimentos de coleta e análise dos dados	46
7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	50
7.1 A incorporação do SEI no Estado	50
7.1.1. Gestão documental no Estado antes do SEI	50
7.1.2. A demanda por sistemas de gestão eletrônica de documentos e a escolha do SEI.....	52
7.1.3. O processo de articulação com os atores externos	54
7.1.4. A fundamentação normativa do SEI	56
7.1.5. A implantação do SEI no Estado.....	60
7.2 A implantação do SEI no CSC	63
7.2.1 A gestão documental no CSC antes do SEI	64
7.2.2. Especificidades do CSC e a tomada de decisão para adoção do SEI	66
7.2.3. As etapas seguidas para implantação do SEI no CSC	67
7.2.4. Contribuições do SEI para a gestão documental e o andamento dos processos do CSC	72
7.3 Desafios do processo de implantação do SEI no CSC	75
8 CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS	81
APÊNDICE A – Roteiros das entrevistas	86

1 INTRODUÇÃO

Entende-se que um documento viabiliza e comprova, tanto para a Administração Pública, quanto para a sociedade, a execução dos seus processos administrativos. A explosão de informações criadas e utilizadas pelo setor público traz a necessidade de adoção de alternativas que permitam o gerenciamento eficiente e efetivo do seu conteúdo. Percebe-se ainda a valorização desta perspectiva a partir do momento em que se reflete sobre a necessidade de transparência de suas ações e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. Na Administração Pública do Estado de Minas Gerais não é diferente.

Coordenada pelo Arquivo Público Mineiro (APM)¹, a política de gestão documental se associa estreitamente à existência de normatizações para classificação e atribuição de temporalidade que sejam as diretrizes para a guarda de documentos. Neste sentido, observa-se a existência de legislações que determinam ações. Entretanto, a percepção geral é o apego dos servidores estritamente à fidedignidade do papel, de modo que os documentos nasciam sem classificações e tinham sua guarda determinada indefinidamente.

Com a mudança da sede governamental do Executivo para a Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG), observou-se a oportunidade da economia proporcionada pela sinergia decorrente da concentração física dos órgãos e entidades². Contudo, identificou-se também a inexistência de espaço para que todas essas unidades convivessem com sua produção documental, razão pela qual foi celebrado um contrato central com a Minas Gerais Administração e Serviços S. A. (MGS) para realização da guarda dos documentos, de modo que existisse um fluxo em que as comissões permanentes de avaliação documental de cada órgão visitassem tal arquivo para determinar a destinação dos documentos que atingissem o final de sua temporalidade intermediária. Entretanto, como pontuado anteriormente, o apego à incontestabilidade do papel levava ao estabelecimento da sua guarda indefinidamente. O resultado: a existência atual de oitenta e dois mil containers, com capacidade de aproximadamente vinte quilogramas de documentos em cada um³.

É interessante observar a particularidade de uma das organizações do Estado neste contexto. O Centro de Serviços Compartilhados (CSC), uma subsecretaria da Secretaria

¹ Mais informações podem ser encontradas em: <<http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/>>.

² Vilhena e Guimarães (2010) relatam as perspectivas de migração para a nova sede do governo.

³ Dado exposto pelo gestor do contrato durante as entrevistas que compuseram essa pesquisa.

de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) de Minas Gerais, também foi criado no advento da mudança para a CAMG como oportunidade de estabelecimento de ganhos potenciais e diminuição de custos operacionais ao concentrar serviços comuns a todos os órgãos. Neste sentido, observa-se sua competência em realizar, dentre outros, a gestão dos processos de compras, doações e dos imóveis do Estado, sendo estes altamente produtores de documentos.

A partir do momento em que o documento passa a ser pensado como um recurso que tem origem nos processos organizacionais, o que lhe confere valores legais probatórios e históricos, observa-se a valorização da gestão da informação administrativa, levando à criação e aprimoramento de diferentes instrumentos que viabilizassem sua utilização nas tomadas de decisão. A oportunidade de adoção do documento eletrônico frente ao tradicional ainda acrescenta novas especificidades em relação às tecnologias da informação e sua influência nos sistemas de gestão. Nota-se o crescimento dos tipos de solução para gestão de documentos, tendo cada um deles diferentes propósitos e especificações distintas (NEGREIROS, 2007).

Diferentes iniciativas para o desenvolvimento de sistemas para gestão dos documentos também puderam ser identificadas no contexto da Administração Pública de Minas Gerais. Destaca-se a diretriz do “Governo sem papel”, que contou com esforços para o desenvolvimento de editores de texto no próprio Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos (SIGED), plataforma de tramitação que busca agilizar a gestão do acervo documental⁴. No contexto do CSC, observou-se a elaboração de um Módulo no Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD)⁵ para transações do processo de gestão de imóveis por via eletrônica. Ainda assim, a gestão dos documentos não foi efetivada.

Por que a determinação dos instrumentos normativos para a gestão dos documentos não pôde ser observada na prática? Ao mesmo tempo, por que as tentativas e até mesmo o desenvolvimento efetivo de sistemas que viabilizassem tal gestão também não foram acompanhados de resultados positivos?

⁴ Mais informações podem ser encontradas no seguinte endereço:

<www.ipsemg.mg.gov.br/ipsemg/ecp/files.do?evento=download...manual_siged.pdf>.

⁵ O SIAD é um sistema amplamente utilizado pelo Executivo mineiro, sendo sua finalidade “controlar o ciclo dos materiais, serviços e obras, desde a sua solicitação até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços e obras” (MINAS GERAIS, 2009).

De maneira geral, entende-se a necessidade de que as regras sejam acompanhadas por elementos que viabilizem seu cumprimento, perspectiva associada ao uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)⁶ no contexto da sociedade da informação⁷. Contudo, simultaneamente observa-se que as discussões de implantação de *software* são focadas predominantemente em uma lógica tecnicista: de certa forma, a tecnologia, por si só, conduziria determinada organização a uma maior produtividade, independentemente de sua estruturação para integrar e realmente discutir o uso de tais alternativas (FOUNTAIN, 2005).

No que diz respeito ao processo de implantação de um sistema, é importante a percepção de que este não apenas compreende a interação de diferentes atores, como também envolve o entendimento sobre a diversidade de seus papéis e objetivos. No contexto do setor público, percebe-se ainda a necessidade de se efetivar e legitimar sua adoção como uma nova política, o que implica uma leitura que extrapole a abordagem das questões tecnológicas das políticas de informação e comunicação (FOUNTAIN, 2005).

A necessidade de ir além da perspectiva tecnicista se justifica a partir da compreensão de que ela negligencia aspectos relativos à dificuldade de se alterar uma trajetória após a definição de determinadas ações. O comportamento dos atores em um dado contexto é determinado e direcionado por um fino tecido de consequências institucionais. Desta forma, entende-se que arranjos organizacionais, institucionais e de rede representam papéis chave na adoção da tecnologia (FOUNTAIN, 2005). No que diz respeito aos arranjos institucionais, especificamente, entende-se que a teoria neoinstitucional fundamenta reflexões a respeito da maneira pelas quais um desenho institucional⁸ pode afetar o uso da TI no contexto da Administração Pública.

No ano de 2015, a Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) da SEPLAG-MG realizou um Plano Diretor de TI. Neste contexto, oficializou-se a urgência da demanda dos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais pela adoção de um sistema de gestão eletrônica de documentos. Novamente, os esforços foram direcionados para a busca de soluções nesse sentido.

⁶ Entende-se a “Tecnologia da Informação” (TI) como um termo equivalente a TIC.

⁷ Segundo Werthein (2000) a sociedade da informação é definida por um novo paradigma: o da tecnologia da informação, ao expressar “a essência da presente transformação tecnológica em suas relações com a economia e a sociedade” (WERTHEIN, 2000, p. 72).

⁸ Ao citar Bobrow e Dryzek (1987), Goodin (1996, p.31) conceitua um desenho institucional como “a criação de uma forma viável para promover resultados valorizados em um contexto particular”.

Dentre as diretrizes observadas para identificação de alternativas alinhadas a tal demanda, encontrava-se a perspectiva de investigação das soluções já desenvolvidas pelo setor público para que pudessem ser absorvidas a baixo custo ou a custo zero. Somado a isso, reforçava-se a necessidade de um sistema voltado para a eliminação da produção documental física. Tais características foram encontradas no Sistema Eletrônico do Informações (SEI).

Desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e por ele implementado no ano de 2009, o SEI tem como objetivo a eliminação do papel como instrumento para a operacionalização dos trâmites institucionais. Para tanto, realiza a gestão de processos e documentos de maneira eletrônica, utilizando-se de uma interface amigável e proporcionando o desenvolvimento de práticas inovadoras de trabalho. A plataforma ainda permite sua utilização por usuários externos, de modo que a produção documental exterior também possa ser estancada. Finalmente, a adoção do sistema se materializou pelo fato de sua disponibilização ser cedida gratuitamente pelo referido Tribunal (MENEZES, 2015).

É relevante ressaltar que, alinhado à perspectiva de implantação de um sistema eletrônico para gestão documental encontrava-se o CSC. Desta forma, a partir do momento em que foi vislumbrada a adoção do SEI pelo Estado de Minas Gerais, o CSC se prontificou como uma das primeiras unidades para implantação do referido sistema para a totalidade dos seus processos, tendo em vista sua característica organizacional de interface com os diferentes órgãos. Entretanto, novamente indaga-se sobre o risco de tal solução ser vista como uma alternativa miraculosa, uma resposta singular para múltiplas adversidades.

É importante retomar que, assim como qualquer solução de TI, o SEI demanda diferentes procedimentos e ações para sua efetiva implantação. Nesse sentido, com o intuito de discutir em que medida o SEI representa uma possibilidade de efetiva institucionalização ou a repetição de ações como a do SIGED é que a presente monografia apresenta como problema de pesquisa as seguintes indagações: em que medida o SEI contribuiu para a institucionalização de um política de gestão documental no Estado de Minas Gerais, com ênfase em sua implantação no CSC? Em que a iniciativa difere, caso o faça, de outras implementações de sistema no processo de institucionalização de políticas documentais? Como a política de gestão documental afetou e foi afetada pelo SEI?

Diante do exposto, define-se como objetivo central analisar o processo de implantação do SEI no CSC. Para tanto, entende-se como objetivos específicos: (a)

compreender os aspectos que precederam a incorporação do SEI no Estado, o que implica a identificação da demanda por um sistema de gestão eletrônica e as articulações necessárias para sua implantação; (b) investigar os instrumentos normativos que perpassam a política de gestão documental; (c) entender a gestão da implantação do SEI a nível de Estado; (d) identificar os elementos organizacionais que solidificam a implantação do SEI no CSC; e (e) averiguar os desafios para a implantação do SEI no CSC.

Para consecução de tais objetivos, entendeu-se a necessidade de aproximação com a realidade e entendimento em profundidade do contexto estudado. Baseando-se na literatura adotada, sendo a abordagem da teoria neoinstitucional o eixo teórico que norteou a pesquisa, o desenvolvimento de uma metodologia de cunho descritivo e qualitativo levou à realização de entrevistas com os principais atores envolvidos no processo de implantação do SEI no CSC. Além disso, utilizou-se de levantamentos documentais da legislação referente à gestão documental para melhor compreensão desse aspecto.

Assim, como contribuição teórica, entende-se o ensejo de extrapolar a perspectiva puramente tecnicista para análise da efetiva implantação de um sistema, de modo que se possa investigar não somente quais elementos sustentam a utilização de um *software*, como também se um sistema poderia ser percebido como um instrumento para a institucionalização de uma política. A partir do momento em que a pesquisa se propõe a investigar os desafios para a implantação do Sistema em questão, assegura-se também sua contribuição prática, já que os resultados encontrados podem não só apoiar as futuras experiências de implantação do *software*, como também serem percebidos como um *feedback* para o próprio CSC, dado que o fenômeno de implantação do SEI ainda é recente.

Desta forma, o atual capítulo buscou a contextualização do problema de pesquisa que provocou a realização deste trabalho. O capítulo subsequente aborda a teoria neoinstitucional. O terceiro capítulo desenvolve a perspectiva da gestão da informação e inserção da gestão documental neste contexto, além da problematização dos documentos eletrônicos e levantamento dos tipos de sistemas de gestão identificados pela literatura. O quarto capítulo discorre sobre os aspectos concernentes ao gerenciamento de projetos de *software*. O quinto, identifica o surgimento e as características dos Centros de Serviços Compartilhados. No sexto, apresenta-se a metodologia utilizada na pesquisa. O sétimo capítulo expõe a análise dos resultados encontrados. Finalmente, o último sistematiza as considerações finais.

2 A TEORIA NEOINSTITUCIONAL

Em um primeiro momento, é interessante destacar o conceito de instituição. Como definido por March e Olsen (2008a),

uma instituição é uma coleção relativamente duradoura de regras e práticas organizadas, incorporadas por estruturas de significado e recurso que são, até certo ponto, invariáveis face ao volume de negócios dos indivíduos e, de certa forma, resilientes às preferências idiossincráticas, às expectativas dos indivíduos e à mudança das circunstâncias (MARCH e OLSEN, 2008a, p. 3; tradução própria).

É possível perceber que as instituições podem respaldar ou constranger as ações dos atores, de modo a torná-los mais ou menos capazes de agirem de acordo com as regras prescritas. Neste sentido, observa-se a estabilidade decorrente da previsibilidade trazida pelas instituições, perspectiva respaldada por Weber (1978) ao definir que estas incorporam ordem às relações sociais, reduzindo as inconstâncias no comportamento e restringindo a busca unilateral de interesses. Ainda assim, é importante pontuar que o entendimento sobre as instituições não deve se limitar à sua compreensão como contratos de equilíbrio entre os indivíduos, já que se referem a coleções de regras e padronização de procedimentos com um papel relativamente autônomo na vida política (MARCH e OLSEN, 2008a).

Neste contexto, a análise neoinstitucional surge como reação às perspectivas behavioristas⁹, buscando esclarecer o papel desempenhado pelas instituições na definição de resultados sociais e políticos ao adotar a seguinte pergunta norteadora: “como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos?” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 197).

De maneira geral, entende-se que o neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Identifica-se pelo menos duas perspectivas adotadas para as suas respectivas análises, sendo elas a “calculadora” e a “cultural”. Ainda assim, é interessante perceber que abordam basicamente três questões: “como os atores se comportam, que fazem as instituições, porque as instituições se mantêm?” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 197).

Em relação à primeira daquelas três questões, a perspectiva “calculadora” entende que os objetivos e preferências se baseiam nos aspectos instrumentais e estrategistas do comportamento humano: “os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência

⁹ Sugere-se a leitura de Hall e Taylor (2003).

a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 197). Assim, adotam um comportamento estratégico, examinando as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo.

Tal entendimento também é respaldado pelos argumentos de Théret (2003), autor que identifica o caráter instrumental e estratégico do comportamento dos indivíduos. Neste sentido, percebe que, por parte dos agentes, “as instituições são vistas como o resultado intencional, quase contratual e funcional de estratégias de otimização de ganho” (THÉRET, 2003, p. 228). Isso porque seu desenvolvimento pode ser associado ao esforço para redução dos custos de transação, ou seja, os custos em fornecer todos os serviços envolvidos em um acordo, já que este requer a provisão de informações completas sobre as oportunidades, os termos da negociação e de execução contratual (NORTH e THOMAS, 1973). Entende-se que um ator obedece uma instituição quando percebe que o custo de fazê-lo é menor que o custo de não fazê-lo (DIMAGGIO e POWELL, 2012). As instituições, portanto, poderiam ser entendidas como “regras do jogo”, responsáveis por conduzir o comportamento dos atores e suas escolhas.

Enquanto isso, os adeptos à perspectiva “cultural” questionam até que ponto o comportamento do indivíduo é inteiramente utilitário. Embora reconheçam que a conduta de determinado ator é racional e orientada para fins, entendem que é limitada pela visão do mundo particular a ele. Assim, percebem que as decisões individuais se baseiam mais em uma postura de satisfação do que de maximização, uma vez conscientes de suas limitações cognitivas, psicológicas e físicas. March e Olsen (2008b) definem tal conjuntura como a “metáfora do dever”, em que mecanismos de adequação norteiam as ações às situações.

Sobre “o que fazem as instituições”, a perspectiva “calculadora” entende que oferecem aos indivíduos estabilidade quanto ao comportamento presente e vindouro dos demais atores. Assim, afetam as interações a partir do momento em que incidem sobre as expectativas de um em relação ao que o outro pode realizar (HALL e TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003).

Em contraposição, a perspectiva “cultural” entende que as instituições oferecem modelos morais e cognitivos para a interpretação e ação dos indivíduos já que, além de fornecerem informações úteis sob uma perspectiva estratégica, também afetam a identidade e as preferências que guiam as ações: os atores se encontram imersos em símbolos e cenários que fornecem filtros de interpretação para as situações ou para si próprios (HALL e TAYLOR,

2003). Como desenvolvido por March e Olsen (1998), as próprias transformações incrementais poderiam levar à revisão dos valores, conceitos e crenças da sociedade.

Finalmente, ambas as perspectivas reconhecem a continuidade das instituições ao longo do tempo. Entretanto, enquanto a “calculadora” associa as instituições a algo da ordem de um equilíbrio de Nash (CALVERT, 1995), a “cultural” afirma que determinadas instituições são tão usuais que resistem a qualquer questionamento direto (HALL e TAYLOR, 2003).

A noção de equilíbrio de Nash se relaciona à percepção de que os indivíduos aderem ao modelo de comportamento determinado pelas instituições a partir do momento que interpretam que perderiam mais ao evitá-lo. Somado a isso, quanto mais uma instituição é efetiva ao viabilizar ganhos existentes de trocas, mais ela reafirma sua robustez (CALVERT, 1995). Desta forma, os atores receiam as mudanças em regras institucionais a partir das incertezas que alimentam sobre o impacto de novas normas sobre decisões ainda não antecipadas, ainda que no curto prazo tal mudança se associe a ganhos (SHEPSLE, 1983).

Já a perspectiva “cultural” enfatiza que decisões individuais não exercem influência direta sobre convenções ligadas a instituições sociais. Enquanto construções coletivas, tornam-se tão usuais que não podem ser postas em xeque de um dia para o outro por uma ação pessoal (HALL e TAYLOR, 2003).

A partir da leitura das perspectivas “calculadora” e “cultural”, é possível identificar pelo menos três métodos de análise que pleiteiam o título de “neoinstitucionalismo”. São eles: o institucionalismo histórico, o sociológico e o da escolha racional, todos originários dos anos 1980 em diante (HALL e TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003).

De maneira geral, ao tratarem da relação entre instituições e ações na sua análise, os institucionalistas históricos recorrem tanto à perspectiva “calculadora” quanto à perspectiva “cultural”: “ao coadunar as perspectivas calculadora e cultural, obtém-se uma compreensão mais realista do comportamento do ator institucional, que age em termos de preferências e escolhas (cálculo estratégico) limitadas pela percepção da realidade institucionalmente construída” (JUSTEN *et al.*, 2012, p.14). Outra perspectiva defendida veementemente pelos institucionalistas históricos é a causalidade social dependente da trajetória percorrida. Neste sentido, March e Olsen (1998, p. 959; tradução própria) desenvolvem a noção de que “o caráter

das instituições atuais depende não apenas das condições atuais, mas também do caminho histórico do desenvolvimento institucional”.

Paralelo ao institucionalismo histórico se dá o sociológico que, apesar de não anular o fato de os indivíduos agirem de forma racional, sublinha que o que um indivíduo tende a considerar uma “ação racional” é na verdade um objeto socialmente construído: a busca pela definição das identidades individuais ou organizacionais ocorre em conformidade com modos socialmente apropriados. Ao influenciarem tanto as estratégias como as preferências dos indivíduos, as instituições constituem a própria identidade dos atores sociais, que ao agirem conforme certa convenção social, constituem-se como atores e inclusive reforçam a convenção à qual obedecem. Neste sentido, consideram não só as regras ou procedimentos formais, mas os sistemas de símbolos e até mesmo modelos morais. A partir de então, não somente rompem com a dicotomia conceitual entre “instituição” e “cultura”, como também “tendem a redefinir a ‘cultura’ como sinônimo de ‘instituições’” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 209).

Finalmente, especial atenção é voltada para o institucionalismo da escolha racional¹⁰. Tal vertente se desenvolveu no contexto da investigação de comportamentos no interior do Congresso nos Estados Unidos, ilustração de um paradoxo significativo identificado por Shepsle (2008): o caráter multidimensional dos aspectos abordados, somado às múltiplas preferências dos legisladores, levariam a ciclos “nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 202), sendo difícil reunir maiorias estáveis caso os postulados clássicos da escola da escolha racional fossem assertivos. Entretanto, identifica-se que as decisões que tal Congresso são de evidente estabilidade, fato que suscitou o debate sobre a explicação de tal “anomalia” (HALL e TAYLOR, 2003).

De maneira geral, observa-se que os teóricos da escolha racional buscaram respostas pela perspectiva das instituições. Como identificado por Weingast e Marshall (1988), elas minimizam os custos de transação relacionados aos acordos. Neste sentido, propiciam aos parlamentares os benefícios da troca e viabilizam a adoção de leis estáveis.

É importante ressaltar que, assim como as demais escolas do neoinstitucionalismo, a vertente da escolha racional é caracterizada por determinadas variantes

¹⁰ Para um desenvolvimento mais aprofundado das perspectivas do institucionalismo histórico e do institucionalismo sociológico, sugere-se a leitura de Hall e Taylor (2003).

entre as análises. Ainda assim, é possível listar quatro propriedades comuns à maioria dos trabalhos (HALL e TAYLOR, 2003).

A primeira delas se refere à série de pressupostos comportamentais empregados pelos teóricos, já que postulam que os atores adotam posturas inteiramente utilitárias para maximizarem suas preferências, valendo-se frequentemente de estratégias e de um número significativo de cálculos (HALL e TAYLOR, 2003). Ainda assim, problematiza-se o fato de ainda não ser um consenso o conceito de racionalidade adotado pelos estudiosos, visto que há a polarização entre aqueles que trabalham com a ideia de uma racionalidade completa e os que defendem uma racionalidade limitada¹¹ (MIRANDA, 2017).

Uma segunda propriedade identificada por Hall e Taylor (2003) reside no fato dos teóricos interpretarem a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva. Tais situações são ilustradas por Shepsle (2008) através de exemplos clássicos, como o “dilema dos prisioneiros”: observa-se que ao maximizarem a satisfação de suas próprias preferências, os indivíduos podem produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade, já que outro resultado poderia satisfazer melhor um dos interessados sem que outro se saísse prejudicado. Tais dilemas se produzem em contextos em que os arranjos institucionais são ausentes, de modo que a adoção de linhas de ações preferíveis na perspectiva da coletividade são inibidas.

Em um terceiro momento, os teóricos ressaltam o desempenho da interação estratégica para a determinação das situações políticas. Neste sentido, percebem que o comportamento de um ator é orientado por cálculos estratégicos, sendo estes viabilizados pelas instituições ao estruturarem as interações. Segundo Shepsle (2008),

os resultados estão claramente implicados na configuração das regras em uma instituição estruturada. Essas regras prescrevem o mecanismo para agregar comportamentos em um resultado final. Assim, qualquer combinação de repertórios comportamentais guiados por políticas institucionais podem ser mapeados em um resultado específico. [...] Os *payoffs* podem ser inferidos a partir das funções objetivas dos políticos. A partir de então, os jogadores, orientados pelas políticas, preferirão a combinação de repertórios comportamentais que se enquadrem em resultados mais desejáveis (SHEPSLE, 2008, p. 29; tradução própria).

Finalmente, a leitura para explicação da origem das instituições também é particular aos teóricos da escolha racional. De maneira geral, afirmam que seu processo de

¹¹ Para uma exposição mais aprofundada da temática, sugere-se a leitura de Miranda (2017).

criação geralmente se encontra centrado na perspectiva de um acordo voluntário entre os atores interessados. Desta forma, se é reconhecido um processo de seleção competitiva para a adoção de uma instituição, identifica-se o fato de oferecerem mais benefícios aos atores envolvidos do que as demais formas institucionais (HALL e TAYLOR, 2003).

Apesar da existência da discussão a respeito de diferentes perspectivas neoinstitucionalistas, Romero (1999) entende que podem ser lidas como abordagens complementares, referindo-se a Jorge Bravo (1996) para identificar as convergências:

(1) rejeição do reducionismo behaviorista – as instituições como meros epifenômenos da sociedade – e economista – instituições como uma realidade incômoda para os pressupostos estreitos da microeconomia; (2) a convicção de que os arranjos institucionais, como são definidos, importam para a explicação da vida social, econômica e política; e (3) uma definição inicial muito geral de instituições como as regras do jogo de uma sociedade (BRAVO, 1996, *apud* ROMERO, 1999, p. 19; tradução própria).

A partir de então, especial atenção é voltada para a investigação do segundo ponto levantado por Bravo (1996) *apud* Romero (1999): os arranjos institucionais e sua contribuição para explicação da vida social, econômica e política.

Embora reconheça que o conceito de arranjos institucionais pode variar de acordo com a disciplina que orienta o estudo, Goodin (1996) percebe que uma definição central de instituição poderia perpassar todas elas¹², ao perceber a “estável, recorrente, repetitiva e padronizada natureza dos comportamentos que ocorrem dentro das instituições e por causa delas” (GOODIN, 1996, p. 22; tradução própria). Entende-se que o processo de institucionalização atribui valor e estabilidade para os procedimentos de uma organização. Em um cenário institucionalizado, observa-se comportamentos estáveis e previsíveis não como produtos incidentais do processo de institucionalização, mas justamente como os aspectos valorizados na perspectiva de institucionalização de padrões (GOODIN, 1996).

Neste contexto, é interessante ressaltar que o estudo das instituições busca “explorar precisamente as formas pelas quais o passado deixa vestígios no presente e restringe as ações atuais e as futuras opções” (GOODIN, 1996, p. 30; tradução própria). Desta forma, entende-se que os responsáveis pelos desenhos institucionais devem se atentar particularmente

¹² Goodin (1996) identifica os conceitos de instituição segundo cinco vertentes de pesquisa: História, Sociologia, Ciências Econômicas, Ciências Políticas e a Teoria Social.

para as formas pelas quais as heranças passadas podem restringir suas atividades, levando em conta tal aspecto para o processo de desenho institucional.

De maneira geral, um desenho pode ser entendido como “a criação de uma forma viável para promover resultados valorizados em um contexto particular” (BOBROW e DRYZEK, 1987, *apud* GOODIN, 1996, p. 31; tradução própria). Goodin (1996) identifica certa particularidade em relação ao desenho de instituições no ambiente de políticas:

às vezes, é um pouco mais que a geração de opções de políticas: envolve a criação de novas soluções, através de uma combinação criativa de lembrança e inovação e um engajamento sério com valores e contextos. Muitas vezes, a questão central é a viabilidade, em algum sentido ou outro: a possibilidade de implementação das escolhas políticas, levando em conta os recursos e os incentivos que enfrentam vários agentes e agências, sendo que estes terão de estar necessariamente envolvidos na implementação da intenção dos formuladores de políticas (GOODIN, 1996, p. 33; tradução própria).

Finalmente, é importante pontuar que determinados princípios devem orientar os projetos institucionais. Em um primeiro momento, é fundamental a percepção de que um bom desenho não é apenas uma questão pragmática, mas reflete também questões morais mais profundas. Neste sentido, observa-se que a robustez de uma instituição implica a aceitação da possibilidade de sua revisão a partir da evolução das circunstâncias. Somado a isso, é necessário que reconheçam o fato de que os atores muitas vezes são movidos por impulsos pessoais, ainda que suas atitudes possam ser confundidas com intenções altruístas. A partir de então, devem buscar aspectos como a publicidade para evitarem que sua legitimidade seja questionada. Por fim, é importante aceitar a variabilidade dos contextos, de modo que “devemos incentivar a experimentação com diferentes estruturas em diferentes lugares; e devemos, além disso, incentivar a reflexão sobre as lições de outros lugares e a disposição de tomar emprestado essas lições, quando apropriado” (GOODIN, 1996, p.42; tradução própria).

Desta forma, o presente capítulo buscou levantar reflexões a respeito das perspectivas institucionais que podem fundamentar o processo de implementação de uma política, aspecto no qual se insere a implantação do Sistema Eletrônico de Informações como nova diretriz para o processo de gestão documental do Estado de Minas Gerais. Entretanto, para uma análise de sua institucionalização, os meandros de sua implantação ainda devem abordar a forma com que o novo recurso se insere no contexto organizacional como alternativa para gestão da informação e tratativa dos arquivos, aspecto desenvolvido no próximo capítulo.

3 GESTÃO DA INFORMAÇÃO, ARQUIVOLOGIA E OS SISTEMAS DE GESTÃO ELETRÔNICA DE DOCUMENTOS

3.1 Gestão da Informação e a Arquivologia

É interessante perceber que a sociedade preserva e constrói seu conhecimento a partir do registro e da contínua transmissão de informações (INNARELLI, 2015). Isso porque, quando adequadamente assimilada, a informação produz conhecimento, modificando o estoque de conteúdo dos indivíduos e trazendo benefícios ao próprio desenvolvimento da sociedade onde vive (BARRETO, 1994). A partir das crescentes necessidades humanas, constata-se a modificação e o aperfeiçoamento dos meios e mídias de comunicação, levando ao que hoje é chamado de sociedade da informação.

Como desenvolvido por Werthein (2000), a sociedade da informação é definida por um novo paradigma: o da Tecnologia da Informação ao expressar a essência da presente transformação das tecnologias em suas relações com a sociedade e a economia. Segundo Castells (2000), citado por Werthein (2000), suas características fundamentais consistem na utilização da informação como sua matéria prima, tendo os efeitos das novas tecnologias alta penetrabilidade. Neste contexto, observa-se ainda valorização da informação em tempo real, o que foi proporcionado por uma evolução sem precedentes das TICs (BROOKES, 1980; CANCLINI, 2007 *apud* INNARELLI, 2015).

Innarelli (2015) propõe a sistematização do ciclo de produção do conhecimento ilustrado pela Figura 1.

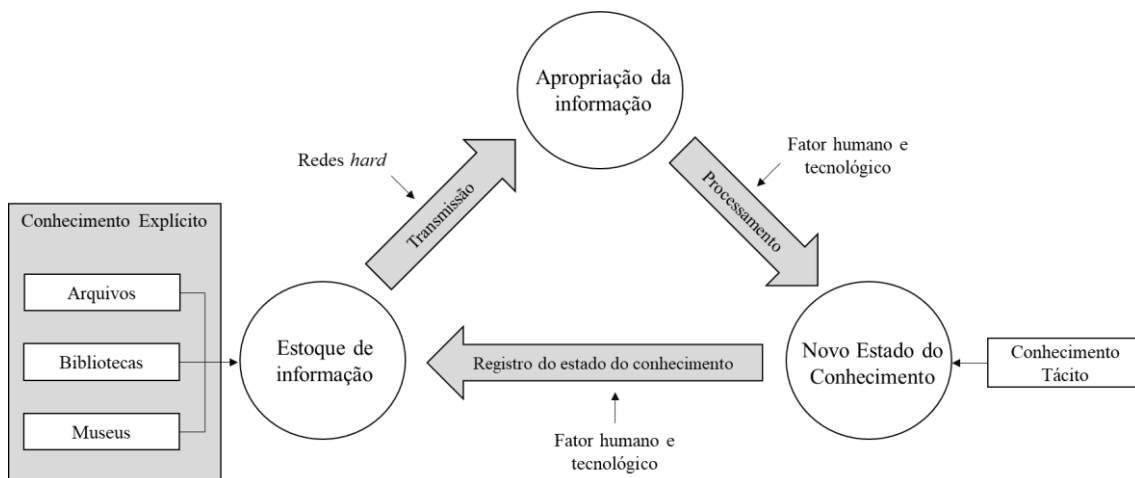


Figura 1 - Ciclo de produção do conhecimento

Fonte: adaptado de Innarelli, 2015, p. 43

Para interpretação da imagem, pontua-se inicialmente o conceito entendido para conhecimento “tácito”, perspectiva que remete imediatamente à sua contraposição em relação ao conhecimento “explícito”. Proposta por Nonaka (1991) ao exemplificar o processo de fabricação de pão, a diferenciação entre os conceitos se dá a partir do momento em que o primeiro é entendido como aquele conhecimento de difícil formalização, sendo sua transferência também percebida como árdua, enquanto o segundo remete a uma abordagem formal e sistemática. Como desenvolvido pelo referido autor, o conhecimento tácito pode ser interpretado como o caso das técnicas desenvolvidas pelos artesãos com longos anos de experiência na fabricação do pão, já o explícito se alinharia mais à perspectiva de instrumentalização da receita que originará o produto (NONAKA, 1991).

Os fatores humanos e tecnológicos - que, segundo Innarelli (2015), incidem sobre o processamento e registro do estado do conhecimento - acrescentam a perspectiva de que novos conhecimentos se originam nas pessoas, seja através do processo de socialização, externalização, combinação ou internalização¹³. Já as redes *hard*, como infraestrutura definida, dizem respeito à percepção de que estas correspondem a meios para a comunicação da informação. Desta forma, entende-se que o registro do conhecimento tácito, viabilizado pelos fatores humano e tecnológico, leva à formação dos estoques de informações. Sua transmissão através das redes *hard* permite a difusão e apropriação deste ativo. Finalmente, seu processamento origina um novo estado do conhecimento, que novamente será registrado e transmitido, configurando assim o ciclo de produção do conhecimento (INNARELLI, 2015).

É relevante destacar que Innarelli (2015) dispense especial atenção no que diz respeito ao conhecimento explícito. Neste contexto, o autor introduz a noção do documento como importante suporte justamente por significar a sistematização e registro da informação, sendo os estoques dessas informações competências dos arquivos, bibliotecas e museus. Entretanto, tais organizações reservam especificidades quanto ao seu objetivo de guarda:

Arquivo – É a acumulação ordenada dos documentos, em sua maioria textuais, criados por uma instituição ou pessoa, no curso de sua atividade, e preservados para consecução de seus objetivos, visando à utilidade que poderão oferecer no futuro.

Biblioteca – É o conjunto de material, em sua maioria impresso, disposto ordenadamente para estudo, pesquisa e consulta.

¹³ Para uma exposição mais aprofundada sobre as formas de transferência do conhecimento, sugere-se a leitura de Nonaka (1991).

Museu – É uma instituição de interesse público, criada com a finalidade de conservar, estudar e colocar à disposição do público conjuntos de peças e objetos de valor cultural (PAES, 2004, p. 16).

A diferenciação proposta por Paes (2004) solidifica a perspectiva de utilização da informação como ativo para a consecução dos objetivos organizacionais no âmbito do Arquivo. Neste sentido, percebe-se a necessidade de aprofundamento nesta área de estudo.

“Os arquivos do arquivo estão no arquivo” (SILVA, 2009, p. 6); a frase é utilizada pela autora para ressaltar o fato de que três termos de igual grafia materializam conceitos distintos. O primeiro deles se relaciona à perspectiva de uma reunião de conjuntos documentais, sendo estes produzidos e acumulados por determinado meio para determinado fim. Entende-se ainda que nascem de forma natural no decorrer das atividades rotineiras, podendo ser provenientes de distintos suportes. O segundo termo se associa aos arquivos como instituição responsável pela custódia de documentos. Neste sentido, possuem uma natureza essencialmente administrativa e jurídica, atendendo às perspectivas informacional, probatória, orgânica, serial, contínua e cumulativa. Já o último corresponde ao espaço físico onde são guardados os documentos (BELLOTTO, 2002).

Adotando-se a perspectiva dos arquivos como um conjunto de documentos, é interessante introduzir a noção dos materiais arquivísticos, também denominados registros documentais¹⁴, como um “tipo de conhecimento único” (DURANTI, 1994, p. 50). Isso porque, como instrumentos ou subprodutos gerados ou recebidos no decorrer de atividades pessoais ou institucionais, configuram-se como as provas primordiais para as conclusões relativas a tais atividades. A partir de sua análise, entende-se as situações que contribuíram para “criar, eliminar, manter ou modificar”, de modo que “as intenções, ações, transações e fatos podem ser comparados, analisados e avaliados” (DURANTI, 1994, p. 50).

No caso da Administração Pública, especifica-se a possibilidade do uso do documento “viabilizar e comprovar, tanto para a própria Administração quanto para a sociedade, a execução de determinada atividade que é de competência do órgão público” (SILVA, 2009, p. 5). Neste sentido, à medida em que as decisões institucionais necessitam de comprovação, promovem a “institucionalização da informação”. Tal processo corresponde à estocagem, registro e organização da informação para atender os objetivos institucionais, o que

¹⁴ A partir deste momento, os termos “arquivos”, “documentos”, “materiais arquivísticos” e “registros documentais” são utilizados de maneira equivalente.

também se associa a justificativas culturais, sociais e econômicas, visto que, de certa forma, a sociedade sustenta financeiramente a manutenção deste estoque (SMIT, 2000, *apud* SILVA, 2009). Em tal contexto, observa-se a atuação da disciplina referente à Arquivologia.

Entende-se que a disciplina arquivística se fundamenta em três princípios: o da territorialidade, segundo o qual os arquivos públicos de um território seguem o destino deste último; o da proveniência, que determina que os documentos de um corpo, de um estabelecimento, família ou indivíduo não sejam misturados; e o das “três idades”, relativo ao ciclo de vida dos documentos¹⁵ (GAGNON-ARGUIN, 1998, *apud* SILVA, 2009).

Em relação ao princípio das “três idades”, é importante destacar a lógica que propõe para as etapas de vida dos documentos. Em um primeiro momento, compreende-se a fase corrente, caracterizada pelo uso do documento. Neste sentido, Bellotto (2004, pp. 23 e 24) define a primeira idade como a “idade dos arquivos correntes, nos quais se abrigam os documentos durante seu uso funcional, administrativo, jurídico, sua tramitação legal, sua utilização ligada às razões pelas quais foram criados”.

Em seguida, identifica-se a fase intermediária, em que o documento cumpre os prazos administrativos ou legais, de modo que se possa determinar sua guarda ou eliminação. A respeito dessa idade, Bellotto (2004, p. 24) a identifica como “aquela em que os papéis já ultrapassam seu prazo de validade jurídico-administrativa, mas ainda podem ser utilizados pelo produtor”. Neste momento, submetem-se às tabelas de temporalidade e planos de classificação, importantes instrumentos para a determinação do seu prazo de vigência e de vida. De maneira geral, são redigidas por comissões de avaliação, em que profissionais especializados em diferentes áreas (como Arquivologia, Direito, Administração e História) determinam os critérios e justificativas para a eliminação dos papéis julgados desnecessários ao órgão de origem ou sem interesse para a pesquisa histórica.

Finalmente, a fase permanente materializa o valor probatório ou histórico daqueles cuja guarda foi determinada. Neste contexto, “a operação denominada ‘recolhimento’

¹⁵ Apesar de nem todos os países considerarem somente três períodos para o ciclo de vida dos documentos, entende-se a aceitação dessa perspectiva entre os países norte-americanos e todos aqueles que geralmente adotam tal literatura como referência, como é o caso do Brasil (SILVA, 2009; INNARELLI, 2015).

conduz os papéis a um local de preservação definitiva: os arquivos permanentes” (BELLOTTO, 2004, p. 24).

A compreensão das três idades leva à percepção de que “a Arquivologia procura preservar o processo pelo qual uma atividade foi desenvolvida, não o resultado final de uma atividade” (MARQUES, 2012, p. 18), já que observa todas as etapas referentes ao ciclo de vida dos documentos. Em tal contexto, a busca pela preservação do processo leva à valorização da perspectiva de gestão documental, ou seja, do “um conjunto de procedimentos e operações técnicas visando à racionalização de rotinas e procedimentos, [...] [abarcando] todas as fases do ciclo de vida dos documentos, isto é, ela deve considerar os arquivos correntes, intermediários e permanentes” (SILVA, 2009, p. 12).

A legislação brasileira também define a gestão de documentos como “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, 1991, artigo 3º). Innarelli (2015, p. 97) completa ainda com a noção de que tal gestão “tem por finalidade a execução eficiente do ciclo vital do documento na instituição, de forma a garantir que os documentos arquivísticos estejam disponíveis, organizados, guardados, classificados, temporalizados e preservados ao longo do tempo”.

Desta forma, identifica-se como principais objetivos da gestão de documentos: “tornar eficiente a produção, administração, manutenção e destinação dos documentos; garantir que documentos estejam disponíveis para quando se fizerem necessários; cuidar para que documentos sem valores [...] sejam eliminados; [...] e preservar e tornar disponíveis aqueles documentos de valor permanente” (LINDOLFO *et al.*, 1995, *apud* NEGREIROS, 2007, p. 46).

Diante do exposto, observa-se a importância da gestão dos documentos em qualquer realidade organizacional. Organizações que a ignoram correm o risco de executar seus processos com baixo grau de efetividade, bem como perderem parte importante da sua história. Cabe pontuar que a gestão de documentos ganhou ainda mais relevância na realidade contemporânea. Em um cenário marcado por tecnologias digitais, não se trata mais de gerenciar apenas arquivos físicos, mas também os virtuais. Entretanto, a partir do momento em que Moreno (2004) identifica o surgimento do documento eletrônico frente ao tradicional na conjuntura da arquivologia atual, especial atenção deve ser voltada para as novas

especificidades em relação às tecnologias da informação e sua influência nos sistemas de gestão de arquivos, perspectiva desenvolvida na próxima seção.

3.2 O Documento Eletrônico e os Sistemas de Gestão Eletrônica de Documentos

Com a promessa de ser manipulável, rapidamente transformável e localizável, além de instantaneamente transportado e copiado, o documento eletrônico traz a necessidade de reavaliação dos princípios, métodos e técnicas de gestão até então adotados. Vários são os problemas trazidos pelos imperativos tecnológicos. Dentre eles, insegurança quanto à durabilidade, obsolescência tecnológica, legalidade e organicidade. Neste sentido, sistemas eletrônicos de gerenciamento de documentos eletrônicos são desenvolvidos como padrões e instrumentos eficientes, buscando viabilizar sua gestão (MORENO, 2004).

Ressalta-se os novos desafios surgidos com a produção de documentos em meio eletrônico: as concepções de “arquivo” e “documento” muitas vezes se associam a um contexto cultural que percebe o papel como suporte para a autenticidade e fidedignidade dos documentos. Assim, a adoção do suporte eletrônico, em que o conteúdo do documento só é acessível com o auxílio de um computador, ainda precisa respeitar os princípios e atributos dos documentos arquivísticos tradicionais (NEGREIROS, 2007). Neste sentido, uma visão interdisciplinar (Figura 2) evidencia a relação estreita entre as TICs, a Arquivologia, e a Ciência da Informação (CI): enquanto a primeira viabiliza a construção de ferramentas de automação da informação, a segunda se ocupa dos documentos arquivísticos e documentos arquivísticos digitais como as próprias fontes de informação. Já a congruência de ambas fortalece a CI ao promover o desenvolvimento cultural da sociedade e a preservação do conhecimento.

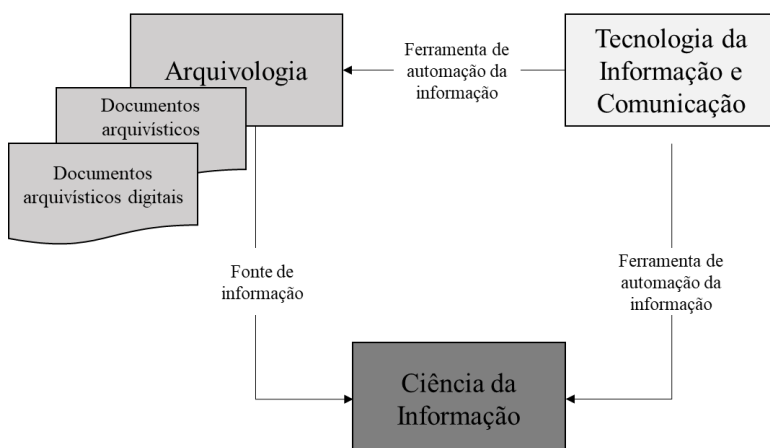


Figura 2 - Relação entre Arquivologia, TICs e CI

Fonte: adaptado de Innarelli, 2015, p. 59

O *International Council on Archives – ICA* (1997, *apud* NEGREIROS, 2007) define a evolução das tecnologias da informação em três grandes fases, sendo elas: a era do *mainframe*, caracterizada pelo uso dos computadores em grandes empresas particulares e instituições públicas para estatísticas e facilitação de grandes cálculos; a era do computador pessoal, em que seu uso descentralizado permitiu aos usuários a autonomia sobre quando e como utilizar os dados neles processados; e a era do trabalho em rede, da integração das telecomunicações com as grandes redes de trabalho informatizadas. Nesta última, insere-se a percepção de que o crescimento do trabalho em rede, junto ao desenvolvimento de transações para redução dos papéis, despertaram o interesse dos arquivistas para que cada vez mais buscassem formas de preservação de registros eletrônicos (NEGREIROS, 2007).

A caracterização da forma de produção dos documentos digitais origina duas perspectivas: a de elaboração diretamente em formato digital; e a de digitalização, processo que converte um documento para o formato digital. Ainda assim, ambos são definidos como digitais a partir do momento em que a visualização de sua forma final depende do *hardware*, do *software* e do suporte e informação. Compreende-se que o documento arquivístico digital “nada mais é que um documento digital tratado, gerenciado e preservado como um documento arquivístico” (INNARELLI, 2015, pp. 89 e 90). Entretanto, é importante ressaltar a particularidade do ciclo de vida dos documentos eletrônicos, já que sua consecução pode ser organizada em três estágios intimamente vinculados aos sistemas desenvolvidos para sua gestão: concepção; criação; e manutenção (NEGREIROS, 2007).

A “concepção” refere-se à fase em que os sistemas de gerenciamento são projetados, desenvolvidos e executados. Neste contexto, destaca-se o respeito às exigências informacionais, documentais e das atividades e funções exercidas pela instituição. Para tanto, incorpora “a seleção, aquisição, instalação e avaliação de tecnologia apropriada” (NEGREIROS, 2007, p. 50) o que, juntamente à listagem dos requisitos funcionais, assegurará que o contexto e estrutura dos documentos criados realmente reflitam a realidade da atividade que o originou. Apesar da fase de “concepção” se associar estreitamente ao desenvolvimento do sistema que responderá pela gestão documental eletrônica, entende-se que tal fase também compõe o ciclo de vida dos documentos eletrônicos ao ditar os elementos e diretrizes que corresponderão à sua caracterização dentro da organização.

A fase referente à “criação” diz respeito à captura e descrição dos documentos eletrônicos. Neste contexto, o alinhamento ao sistema de gerenciamento se dá a partir do momento em que este é projetado com a finalidade de manter os documentos eletrônicos acessíveis, demandando que os metadados “abarcem elementos que permitam a sua localização, gerenciamento, compreensão e preservação” (NEGREIROS, 2007, p. 51).

Já o estágio da “manutenção” se fundamenta na perspectiva de preservação do documento eletrônico, de modo que possa servir não somente à tomada de decisão, mas inclusive para satisfazer outras finalidades legais, culturais e de pesquisa (ICA, 1997, *apud* NEGREIROS, 2007). Neste contexto, entende-se a necessidade de que o sistema de gerenciamento realmente ofereça o suporte necessário à preservação do documento.

Como ressaltado anteriormente, “o desafio da arquivologia é garantir que os documentos carreguem consigo as características que os definem como documentos de arquivo”, independentemente de estarem no ambiente físico ou eletrônico. Assim, a identificação dos documentos arquivísticos digitais produzidos nos diferentes processos permite a realização de sua manutenção e preservação através dos sistemas informatizados (NEGREIROS, 2007; INNARELLI, 2015).

É importante destacar que a inserção da informática na rotina organizacional tornou possível uma melhor visualização da gestão de documentos, a partir do momento que tende a estimular sua padronização, permite o controle do seu trâmite e propõe alternativas para sua preservação em meio digital (SILVA, 2009). Segundo Negreiros (2007):

sem a utilização de computadores, as tarefas de organizar a grande quantidade de documentos, preservar as relações orgânicas existentes entre eles e disponibiliza-los de maneira correta, de acordo com a fase do ciclo vital do documento arquivístico, seriam impossíveis de serem realizadas manualmente, em um contexto marcado pela utilização crescente das tecnologias da informação (NEGREIROS, 2007, p. 84).

Observa-se que as novas tecnologias devem ser utilizados como uma forma de transformar a maneira pela qual o trabalho é concretizado, em lugar de apenas agilizar o que já se fazia antes. Entende-se que o computador não organiza, ele apenas permite que os procedimentos sejam executados de modo mais rápido, além de potencializar a recuperação da informação (NEGREIROS, 2007).

De maneira geral, Negreiros (2007) identifica que os sistemas eletrônicos de gestão de documentos poderiam se dividir entre duas tendências. A primeira delas parte da teoria arquivística, concentrando-se nas características que fazem com que um documento possa realmente ser percebido como um documento arquivístico fidedigno e autêntico. Neste sentido, consideram exclusivamente a informação orgânica, “originada nas atividades e funções da organização e que está relacionada ao seu contexto de produção” (NEGREIROS, 2007, p. 85). Assim, um Sistema Eletrônico de Gestão Arquivística de Documentos Eletrônicos seria “um sistema desenvolvido para produzir, receber, armazenar, dar acesso e destinar documentos em ambiente eletrônico” (NEGREIROS, 2007, p. 88).

Já a segunda tendência se encontraria intimamente ligada às soluções propostas pelo mercado. Os Gerenciadores Eletrônicos de Documentos (GEDs), ao não distinguirem o caráter arquivístico dos documentos – ou seja, não diferenciarem a produção interna e as informações originadas no ambiente externo -, são muitas vezes associados à busca de resultados imediatistas. Ainda assim, é importante pontuar sua diferenciação ao sugerirem a disposição da informação não estruturada¹⁶ de uma organização (NEGREIROS, 2007).

É interessante perceber que iniciativas mais completas têm tentado acoplar ambos os aspectos, ou seja, tanto os documentos eletrônicos imbuídos de caráter arquivístico, como as informações não estruturadas. Esta tem sido a perspectiva associada ao *Enterprise Content Management* (ECM): o conceito de ECM é visto, muitas vezes, como um conceito avançado de GED. Com a inclusão de novas tecnologias, os sistemas de ECM, hoje, são responsáveis por “coletar, interpretar e gerenciar todo o conhecimento distribuído dentro das organizações” (MEIRELES, ROCHA e CENDÓN, 2012, p. 336).

Percebida a partir da valorização da recuperação de informações estratégicas, a crescente adoção do ECM por parte das organizações ainda não vem acompanhada de um estudo sistematizado dos conceitos a ela pertinentes (ANJOS, 2011). Observa-se que seu conceito sofre adaptações de acordo com as necessidades demandadas pelo contexto organizacional e com a evolução das tecnologias oferecidas para gestão do conteúdo. Como já pontuado por Gilchrist (2001), citado por Smith e McKeen (2003, p. 648; tradução própria), “se há uma coisa que todos os especialistas concordam é que ninguém sabe exatamente o que o

¹⁶ Segundo o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ, 2006), citado por Negreiros (2007), a “informação não estruturada” pode ser entendida como a informação não armazenada em um banco de dados. Tal conceito também é adotada no presente trabalho.

ECM realmente é”. De maneira geral, a leitura dos conceitos permite a percepção de que a discussão sobre as soluções de ECM têm sua atenção direcionada mais para as tecnologias por elas abrangidas do que os tipos de documentos ou propriedades arquivísticas atendidos. O Quadro 1 sistematiza os conceitos levantados para ECM

Quadro 1 - Conceitos de ECM

Definição de ECM	Autor
“ <i>Enterprise Content Management</i> é um nome genérico de um grupo de ferramentas desenvolvidas para possibilitar a criação, editoração, coleta, organização, atualização e o acesso a múltiplos tipos de repositórios de conteúdo com a finalidade de compartilhar conhecimento, independente de tempo e espaço.”	CRUZ, 2002, p. 66
“ECM pode ser definido como todas as estratégias, ferramentas, processos e habilidades que uma organização precisa para gerenciar todos os seus ativos de informação (independentemente do tipo) ao longo do seu ciclo de vida.”	SMITH e McKEEN, 2003, p. 648; tradução própria
“ECM integra o gerenciamento das informações estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas, valendo-se de sistemas voltados para a apresentação de conteúdos, sendo os metadados reunidos como uma solução para a produção, armazenamento, publicação e utilização de informações pelas organizações.”	PÄIVÄRINTA e MUNKVOLD, 2005, p. 1; tradução própria
“Enterprise Content Management é um conjunto de estratégias, métodos e ferramentas, utilizadas para capturar, gerenciar, armazenar, preservar e entregar conteúdo e documentos relacionados aos processos organizacionais. As ferramentas e estratégias de ECM permitem o gerenciamento das informações não estruturadas das organizações, onde quer que elas existam.”	AIIM, 2008, <i>apud</i> MEIRELES, ROCHA e CENDON, 2012, p. 337, e USMAN, MUZAFFAR e RAUF, 2009, p. 283
“ECM é uma estratégia e um conjunto de tecnologias que ajudam as organizações a capturar e gerenciar o conteúdo não estruturado, oferecer soluções de TI para processos de negócios, dar suporte e conformidade ao gerenciamento e trabalhar em sincronia com sistemas e tecnologias em toda a empresa, a fim de alcançar metas e objetivos de negócios estratégicos.”	IBM, 2008, <i>apud</i> USMAN, MUZAFFAR e RAUF, 2009, p. 284; tradução própria

Fonte: elaboração própria.

A partir da interpretação do Quadro 1, é possível perceber a tendência de definição das soluções de ECM como uma alternativa abrangente, que abarca não só a gestão do conteúdo estruturado ou não estruturado, como também diversas tecnologias, ferramentas e inclusive estratégias que visem a utilização da informação para o gerenciamento organizacional. Tal percepção parece se alinhar à já enunciada impressão de Gilchrist (2001), citado por Smith e McKeen (2003) da ausência de percepção sobre o que o ECM realmente é.

Ainda assim, poder-se-ia entender a contribuição do ECM para a perspectiva de gestão documental a partir do momento em que ela propõe o tratamento não só do conteúdo estruturado, ou seja, dos documentos originados nas atividades e funções da organização, como

também do conteúdo não estruturado. Tal perspectiva introduz a informação como importante ativo organizacional, independentemente da esfera em que foi produzida. Aponta-se também a proposta do ECM configurar um único sistema, responsável por reunir todas as demais alternativas de tecnologia da informação. Além disso, pontua-se o fato de tal alternativa ser disponibilizada para acesso via internet, o que permite que seu gerenciamento não esteja subordinado à presença do gestor no ambiente de trabalho.

De um modo geral, entende-se a adoção de ferramentas para a gestão eletrônica de documentos como iniciativas voltadas para a promoção de utilização da informação de modo estratégico, justamente a partir de sua percepção enquanto ativo organizacional, seja qual for o tipo de sistema utilizado. Além disso, pontua-se que são as especificidades de cada organização os determinantes do processo de automação dos arquivos.

É interessante perceber que “o novo contexto em que se insere a administração dos órgãos públicos, calcado na transparência de suas ações e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, reflete-se no Arquivo por meio da valorização da política de gestão de documentos” (SILVA, 2009, p. 13). Além disso, Joha e Janssen (2010) destacam a explosão de informações criadas e utilizadas, seja para seu uso interno ou para o compartilhamento com o cidadão, de modo que os governos passam a reconhecer a necessidade de adoção de alternativas que não só permitam uma gestão eficiente, mas também efetiva do conteúdo.

Diante do exposto, percebe-se a adoção do SEI como materialização dos conceitos relacionados não somente à gestão de documentos, mas à gestão da informação enquanto ativo organizacional. Entretanto, se por um lado as soluções de gestão eletrônica são importantes no contexto de uma organização, elas trazem um conjunto de novos desafios para sua efetiva implantação. Neste contexto, sem o devido processo de aquisição/implantação do *software*, há um tendência a resultados subótimos. Desta forma, para melhor entendimento e análise desta perspectiva, é importante uma visão fundamentada pela literatura de engenharia de *software* ao estudar as etapas do projeto voltado para o desenvolvimento ou adoção de um sistema, já que, independentemente da solução abraçada, compreende-se que todo *software* demanda um conjunto previsível de passos para sua implantação. Esta perspectiva será abordada no capítulo subsequente.

4 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UM *SOFTWARE*

A abordagem da engenharia de *software* se ocupa em abranger todos os aspectos da produção do *software*, desde seus estágios iniciais até sua manutenção. Neste sentido, destaca-se a expectativa de seleção do método mais adequado para um conjunto de circunstâncias, perspectiva que busca ser atendida pelo “processo de *software*”, elemento que tem por finalidade a sistematização de “um conjunto de atividades e resultados que geram um produto de *software*” (SOMMERVILLE, 2003, p. 7).

Como identificado por Pressman (1995), apesar dos modelos de processo de *software* apresentarem denominações diferentes para as fases de desenvolvimento e se associarem de modo relativamente distinto, de maneira geral as etapas são marcadas por atividades semelhantes, podendo então serem resumidas por três grandes fases: definição, desenvolvimento e manutenção. A primeira se associa ao que vai ser feito, o que implica a análise do sistema, o planejamento referente ao seu projeto e a análise de requisitos. A segunda já determina como as funções do *software* serão realizadas, o que abrange a execução do projeto e os testes para sua operação. Finalmente, a fase de manutenção, iniciada a partir da entrega do *software*, é marcada pela realização de ajustes originados por diferentes situações: correção de erros residuais; inclusão de novas funções através do melhoramento funcional; ou mesmo adaptação a alterações no ambiente original (PRESSMAN, 1995).

É interessante perceber que a possibilidade de produção de um sistema mais robusto e com maior facilidade de manutenção é fruto de uma importante característica. Segundo Pressman (1995), os componentes de *software* são desenvolvidos através de sequenciais conversões que mapeiam as demandas do cliente, possibilitando a geração de códigos executáveis em uma máquina. Neste contexto, destaca-se a reusabilidade como um atributo fundamental para um *software* de alta qualidade, já que possibilita ao engenheiro a criação de novas aplicações e sua utilização para desenvolvimento de novos programas.

Seguindo a perspectiva de caracterização dos atributos encontrados em um bom *software*, Mazzola (2010) classifica os fatores de qualidade entre externos e internos, sendo os primeiros detectados principalmente pelo cliente ou eventuais usuários; enquanto os segundos se concentram naqueles imbuídos na visão do programador. Contudo, nenhuma das características pode ser alcançada sem a devida realização do levantamento e documentação dos requisitos dos produtos de *software*.

Atribui-se particular cuidado à perspectiva da engenharia dos requisitos, uma das disciplinas da engenharia de *softwares*, ao abranger justamente o conjunto de técnicas de levantamento, documentação e análise que fundamentará a produção de especificações mais precisas e inteligíveis, de modo a se alinhar o desenvolvimento do programa às necessidades do usuário (PAULA FILHO, 2000). Neste sentido, inicia-se o desenho do projeto como a primeira das três atividades¹⁷ técnicas exigidas para a construção e verificação do *software*. Apesar de toda a importância da qualidade do código do *software* e de seu funcionamento, entende-se que uma implementação bem sucedida começa no projeto do programa, uma etapa fundamental ao definir como o trabalho será conduzido (PRESSMAN, 1995).

Alinhado a tal interpretação, Mazzola (2010) define a etapa de projeto como o passo inicial da fase de desenvolvimento no ciclo de vida do *software*. Correspondendo à aplicação de um conjunto de técnicas e princípios que viabilizam a definição de um sistema em uma condição detalhada o suficiente para o cumprimento de sua realização física, o projeto materializa o atendimento dos requisitos que levaram à demanda de desenvolvimento do programa (MAZZOLA, 2010). Observa-se que “a importância do projeto de *software* pode ser estabelecida com uma única palavra – *qualidade*” (PRESSMAN, 1995, p. 417). Como dito por Pressman (1995) e reforçado posteriormente por Mazzola (2010), a execução do projeto permite que os requisitos sejam traduzidos numa representação fidedigna do programa.

O aspecto gerencial complementa o estudo do projeto de *software* ao prever a existência de uma fase preliminar, sendo esta voltada para a transformação dos requisitos numa arquitetura de dados e de *software*; e uma fase detalhada, que se concentra no aperfeiçoamento da representação estrutural, elencando as representações algorítmicas e de estruturas de dados (PRESSMAN, 1995; MAZZOLA, 2010). Neste sentido, são identificados os conceitos considerados fundamentais para a administração efetiva de projetos de *software*.

Para Pressman (1995), a gerência de projetos pode ser compreendida como a primeira camada do processo de engenharia de *software*, em lugar de uma etapa ou atividade. Isso porque ela abrange, do começo ao fim, todo o processo de desenvolvimento: “começa antes do trabalho técnico, prossegue à medida que o *software* se desenvolve [...] e encerra somente quando o *software* se torna obsoleto e é aposentado (PRESSMAN, 1995, p. 55).

¹⁷ Segundo Pressman (1995), três atividades podem ser elencadas como exigência para a construção e verificação de um *software*. São elas: o projeto, a codificação e o teste.

Como desenvolvido por Pressman (1995), a definição dos objetivos e do escopo antecedem o planejamento de um projeto, sendo tais aspectos abordados durante reuniões entre o desenvolvedor do *software* e o cliente. Os objetivos configuram as metas globais, ainda sem abordar como as metas serão alcançadas. Já o escopo materializa as funções primárias que o *software* deve realizar, buscando delimitá-las quantitativamente.

Entende-se que a consideração das soluções alternativas e das restrições administrativas e técnicas também são elementos que precedem o planejamento. Tais aspectos dialogam pelo fato do levantamento de alternativas possibilitar que gerentes e profissionais, estando cientes das restrições impostas por prazos de entrega, orçamento, disponibilidade de pessoal dentre outros, optem por uma abordagem mais efetiva. Assim, subsidiam estimativas de custo mais precisas e uma divisão realista das tarefas do projeto (PRESSMAN, 1995).

Para o planejamento, “uma das atividades fundamentais do processo de gerenciamento de projetos de *software*” (PRESSMAN, 1995, p. 57), identifica-se a realização de diferentes estimativas: de esforço humano exigido, duração cronológica do projeto e seu custo financeiro.

Entende-se que a análise de riscos também corresponde a um elemento crucial para um bom gerenciamento do projeto de *software*. Tal atividade se fundamenta na preocupação em relação a três aspectos: o futuro, a mudança e as escolhas, identificando os riscos que poderiam conduzir a um desalinhamento do projeto de *software*, as entidades que poderiam afetar o sucesso global e o cumprimento do cronograma e os métodos e ferramentas respectivamente adotados (PRESSMAN, 1995). Assim, a análise de tais riscos se desenvolve basicamente em quatro etapas: identificação; projeção (cálculo da probabilidade de sua ocorrência e das consequências, nesse caso); avaliação, que conta com um exame mais detalhado da precisão das estimativas; e administração, onde são elencadas as possíveis posturas a serem adotadas nas situações de concretização dos riscos.

Sequencialmente à análise de riscos, Pressman (1995) elenca o aspecto relativo à determinação de prazos, em que cronogramas distribuem os esforços para que se possa tirar o melhor proveito dos recursos. Assim, após cuidadosa análise, uma data final pode ser definida. Neste sentido, entende-se que o planejamento do cronograma deve considerar os seguintes aspectos: o esforço humano envolvido; as tarefas e paralelismos esperados; os marcos de

referência que podem ser adotados para acompanhamento do progresso; o esforço distribuído ao longo do processo de *software*; e a representação física do cronograma para rastreamento do progresso a partir do início do projeto (PRESSMAN, 1995).

Finalmente, o Plano de Projeto de *Software* pode ser elaborado. Tal documento “fornece informações básicas sobre custo e programação de recursos que serão usadas ao longo do processo de engenharia de *software*” (PRESSMAN, 1995, p. 167). Percebe-se que sua estrutura é relativamente breve, abrangendo basicamente o escopo e os recursos, a definição dos riscos e as sugestões técnicas para evita-los, os custos e prazos para as revisões administrativas, além de uma abordagem global do desenvolvimento do *software* para todas as pessoas envolvidas no projeto (PRESSMAN, 1995).

Paula Filho (2000) também aborda a elaboração de um projeto dentro da perspectiva de desenvolvimento de um *software*. De maneira resumida, conceitua que “todo projeto tem uma data de início, uma data de fim, uma equipe [cujo responsável é o gerente de projetos] e outros recursos” (PAULA FILHO, 2000, p. 13). Neste sentido, identifica que um processo bem definido é composto por fases que permitem a avaliação do progresso do projeto e a correção de rumos, no caso da incidência de problemas. Tais subdivisões devem ser determinadas por marcos, os pontos compreendidos como estados significativos, sendo associados, portanto, a resultados concretos (como documentos ou porções do produto). Neste contexto, a perspectiva de planejamento é levantada como aspecto que abrange as técnicas garantidoras do cumprimento de compromissos relativos a prazos e custos, a partir de requisitos bem levantados, analisados e documentados, sendo as estimativas, esforços, prazos e riscos resumidos pelo plano do projeto (PAULA FILHO, 2000).

Sommerville (2003) identifica que os projetos de *software*, apesar de variarem conforme as distintas organizações, geralmente compreendem as seguintes etapas: elaboração de propostas, que descrevem os objetivos e como serão alcançados; o planejamento e a programação, que elenca as atividades e documentos a serem produzidos; e a estimativa dos recursos requeridos para execução. Após o início da implementação, observa-se ainda o monitoramento e as revisões de projetos, somados à elaboração de relatórios e apresentações.

De maneira geral, percebe-se o alinhamento das perspectivas estudadas pelos autores no que diz respeito aos componentes do planejamento de projeto de *software*, sendo determinadas abordagens algumas vezes mais detalhadas que outras. Ainda assim, observando

a conclusão do planejamento, todos identificam o início de seu processo de execução, acompanhado das atividades de controle e monitoramento inerentes ao gerenciamento.

Segundo Sommerville (2003, p. 60), “a necessidade de gerenciamento é uma importante distinção entre o desenvolvimento profissional de *software* e a programação em nível amador”, tanto que atribui o fracasso de grandes projetos de *software*, especialmente nas décadas de 1960 e 1970, ao fato das técnicas de gestão se basearem em outras disciplinas, negligenciando as especificidades do processo de desenvolvimento de um programa.

Apesar de identificar que todos os gerentes são responsáveis pelo planejamento e programação do desenvolvimento do projeto, o que inclui a supervisão do trabalho para garantia de sua execução em conformidade com os padrões estipulados e monitoramento do progresso para verificação do cumprimento de prazos e orçamentos, Sommerville (2003) aponta a existência de pelo menos três diferenças entre o contexto de atuação de um gerente de projetos e de um gerente de projeto de *software*: (i) o *software* é um produto intangível, de modo que os gerentes de seu projeto dependem de outras pessoas para produção da documentação necessária e verificação do progresso; (ii) não há processo de *software* padrão; (iii) grandes projetos de *software* frequentemente são projetos únicos que, ao se diferirem dos anteriores, prejudicam a antecipação dos riscos a partir de lições aprendidas. Além disso, as mudanças tecnológicas acontecem rapidamente, desatualizando as percepções antecedentes.

Compreendidas as especificidades do gerenciamento de projetos de *softwares*, é importante estudar ainda os fatores considerados estratégicos para o sucesso do projeto. Em um primeiro momento, Hofmann e Lehner (2001, p. 58; tradução própria) ressaltam novamente a importância da engenharia de requisitos para um projeto bem sucedido: “a obtenção de requisitos corretos pode ser a parte mais importante e difícil de um projeto de *software*”. Neste sentido, investigam a contribuição de três aspectos chave para o sucesso: o conhecimento, associado à qualidade do serviço; os recursos, relacionados à qualidade do produto; e o próprio controle do processo de desenho dos requisitos.

Em relação ao conhecimento, destaca-se a relevância da formação de uma equipe que se baseie na capacidade dos participantes, e não somente em sua disponibilidade. Uma abordagem técnica confere um trabalho robusto e alinhado à demanda da organização. É interessante perceber que os recursos considerados estratégicos para o sucesso de um projeto também se apoiam na perspectiva do capital humano. Hofmann e Lehner (2001) elencam a

formação de um time coeso como um aspecto fundamental: sendo o número de participantes adequado, há o equilíbrio entre os esforços e a duração do projeto. Finalmente, o sucesso para o desenho dos requisitos envolve a capacidade de articulação entre os participantes do processo. Isso porque “a maioria dos projetos especifica o *software* em um ambiente dinâmico. [...] No começo, alguns lamentam a falta de uma arquitetura de sistema suficientemente detalhada para especificar com precisão os requisitos, enquanto outros congelam a especificação de maneira antecipada” (HOFMANN e LEHNER, 2001, p. 62; tradução própria). Assim, uma análise documental permite a investigação de planos de negócios ou estudos para verificação de experiências similares.

Enquanto uma das etapas do processo de engenharia de *software*, Sommerville (2003, p.29) ressalta que na instalação de um sistema, “embora possa parecer um processo simples, muitos problemas podem surgir”. Neste sentido, alguns exemplos de adversidades podem ser destacados: como o ambiente no qual o sistema deve ser instalado pode não corresponder ao mesmo ambiente considerado pelos desenvolvedores, o *software* pode não operar da maneira esperada; considera-se o risco de os usuários serem avessos à utilização do sistema; há casos em que o novo sistema coexiste com algum sistema anterior; além possibilidade de inadequação do espaço físico para receber as instalações demandadas.

Para garantir a estabilidade da melhoria conseguida com a implantação de um *software*, autores como Paula Filho (2000) estudam a importância de atividades de institucionalização. Percebidas pelo autor como “travas organizacionais”, tais atividades dificultam o retrocesso nas atividades de implantação. Neste sentido, entende-se que o (i) *comprometimento em executar* se associa a condições que garantam a permanência da melhoria dos processos; a (ii) *capacitação para executar*, aos treinamentos como fatores que permitem a efetivação da implantação; e a (iii) *verificação da implantação*, como ações que garantam a conformidade das outras atividades com os processos estabelecidos.

A partir de então, tendo-se fundamentado a pesquisa com as perspectivas apresentadas, entende-se a necessidade de estudo das características de um centro de serviços compartilhados, de modo a se identificar as especificidades que podem influenciar no processo de implantação de um sistema em seu contexto.

5 OS CENTROS DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS

Entende-se que os centros de serviços compartilhados surgem primeiramente como uma alternativa de modelo organizacional no setor privado. Durante os anos 1970, as grandes corporações possuíam suas funções de suporte centralizadas. Apesar da economia de escala decorrente de sistemas comuns, padrões e controles consistentes, observava-se certa inflexibilidade que, somada à passividade em relação às necessidades do negócio, levaram ao surgimento de unidades estratégicas de negócio como solução descentralizadora das funções das empresas. A partir de então, a década de 1980 foi caracterizada pela tendência de descentralização da estrutura organizacional (SCHULMAN *et al.*, 1999).

Proporcionando um maior controle da unidade de negócio sobre os serviços de suporte, assim como uma maior capacidade de reação às necessidades de clientes, as unidades estratégicas significavam uma maior liberdade para que cada uma pudesse se dispor de maneira mais conveniente para o alcance dos objetivos particulares a cada setor. Entretanto, tal descentralização levou à redundância de estruturas de suporte, elevando-se os custos operacionais, principalmente a partir da dificuldade de adoção de padrões e do surgimento de diferentes tipos de controle (SCHULMAN *et al.*, 1999). Em tal contexto, “a General Electric iniciou o desenvolvimento do modelo hoje conhecido como Centro de Serviços Compartilhados, tornando-se pioneira na sua utilização” (FERREIRA, BRESCIANI e MAZZALI, 2010, p. 391) e trazendo a segunda metade dos anos 1990 como símbolo do início da aplicação do modelo de CSC como estratégia operacional.

De maneira geral, Ferreira (2010) identifica que a definição de CSC varia tanto em abrangência quanto em foco. Um primeiro conceito pode ser delimitado a partir da leitura de Schulman *et al.* (1999), em que o CSC seria entendido como uma concentração de recursos da corporação para que atividades comuns e repetitivas pudessem ser processadas com alto nível de serviço e custos reduzidos e, assim, agregando valor aos negócios.

A segunda concepção de CSC concentra-se na perspectiva de compartilhamento de um conjunto de serviços em lugar de tê-los como uma série de funções de apoio duplicadas dentro da organização (QUINN, COOKE e KRIS, 2000). Neste sentido, compreende-se a noção de CSC como uma estratégia de colaboração: uma nova unidade de negócio semiautônoma, cuja estrutura de gestão se voltaria para promoção da eficiência, geração de valor e redução de custos (BERGERON, 2003; JOHA e JANSSEN, 2010).

De maneira geral, portanto, pode-se entender o CSC como um modelo organizacional que busca reunir e processar um conjunto de serviços comuns à determinada corporação, configurando-se assim como colaborador de diferentes setores internos, de modo a diminuir os custos e elevar os padrões de serviços.

Diferentes razões podem ser elencadas para a adoção de Centros de Serviços Compartilhados. Ao citarem Schulman *et al.* (2001), Silva e Pereira (2004, p. 59) listam os seguintes aspectos: “(i) diferenciar as competências centrais da organização das atividades de serviços de apoio; (ii) reduzir custos; (iii) aumentar a confiança e a consistência das informações; (iv) melhorar o nível de qualidade do serviço e criar uma plataforma para o crescimento e a mudança”.

Bangemann (2005) também ranqueia as seis principais razões para utilização do modelo de CSC, segundo levantamento realizado com diferentes corporações: redução de custos administrativos; melhora do serviço, qualidade, precisão e pontualidade; redução do número de funcionários; agrupamento de tarefas e conhecimentos similares; padronização dos serviços; além da própria simplificação da implantação e suporte de sistemas de TI.

A literatura levantada não indica com precisão a ascensão da adoção de CSCs no contexto do setor público. Ainda assim, Ferreira (2010) identifica a existência de um paralelo entre o início da utilização de Centro de Serviços Compartilhados e a evolução dos modelos de Administração Pública já que, ao se fundamentarem na gestão por resultados, desconcentração e orientação para o cidadão como usuário, os princípios da Nova Gestão Pública convergem para o modelo de CSC. Iniciado nos anos 1980, é interessante ressaltar que tal modelo da Administração Pública introduziu a perspectiva de aproveitamento dos avanços realizados pelo setor privado (FERREIRA, 2010).

A convergência para o modelo de CSC também pode ser encontrada em anos mais recentes. Tendo como foco central servir aos cidadãos, o Novo Serviço Público vem acompanhado da busca por valores compartilhados e compatibilização de interesses comuns entre governo, cidadãos e outros atores. Neste contexto, entende-se que o grau de customização, junto à melhora dos serviços prestados pelo setor privado, levaram à demanda pelo aumento da eficiência também do setor público. A elevação das expectativas em relação aos serviços prestados pelo governo, sua transparência e responsabilização contribuem para a busca de alternativas direcionadas a tal fim (FERREIRA, 2010).

De maneira geral, é interessante também apontar os aspectos identificados pela pesquisa da Accenture (2005) em relação à utilização de CSCs no setor público. O ambiente econômico e social contemporâneo tem pressionado os governos a realizarem mudanças estruturais. Em um contexto de recursos escassos e expectativas crescentes, eles precisam fazer uma escolha: “cortar serviços; aumentar a carga tributária; ou perseguirem uma agenda mais orientada para a agregação de valor e busca por um melhor desempenho” (ACCENTURE, 2005, p. 36; tradução própria). Pontua-se a crença de que a terceira opção tem prevalecido, de modo que os governos têm pesquisado formas inovadoras de criarem valor a partir dos seus recursos. Assim, afirma-se a adoção de serviços compartilhados como uma alternativa indispensável para o aumento dos resultados de forma mais econômica.

Joha e Janssen (2010) também identificam a perspectiva de uso de serviços compartilhados no setor público como uma possibilidade de redução de custos e melhora da qualidade: ao desagregar os serviços e depois concentrá-los em um CSC, os serviços compartilhados podem ser providos por um departamento para outros com poucos esforços, o que resulta tanto na economia de recursos quanto na melhora da qualidade dos serviços.

É interessante perceber que o estudo realizado por Joha e Janssen (2010) se alinha à perspectiva de adoção de um CSC para a simplificação da implantação e suporte de sistemas de TI identificada anteriormente por Bangemann (2005). Sendo possível sua desagregação para outros departamentos ou organizações, entende-se que a adoção de alternativas de TI podem perpassar todo o setor público, resultando em economias e alcances de escala ao centralizar e padronizar sua gestão.

Destaca-se que a decisão pela implantação de um sistema na perspectiva de um serviço compartilhado envolve quatro aspectos categóricos: *(a) a decisão por desenvolvê-lo ou adquiri-lo; (b) qual o escopo ou tipo de arranjo do compartilhamento; (c) a avaliação do custo-benefício e dos riscos; (d) a implantação e desenvolvimento da estratégia para gerenciamento de mudanças* (JOHA e JANSSEN, 2010).

Em relação ao primeiro aspecto, *(a) a decisão por desenvolvê-lo ou adquiri-lo* corresponde a uma perspectiva dependente da dinâmica de cada organização. Entretanto, *(b) a opção pelo compartilhamento* parece especialmente adequada para o setor público, já que anteriormente cada unidade desenvolvia e mantinha seus próprios sistemas e serviços, mas “ao agrupar o desenvolvimento, manutenção e uso dos serviços, os custos podem ser

compartilhados entre as agências; e as inovações, antes percebidas como inalcançáveis, podem se tornar viáveis” (JOHA e JANSSEN, 2010, p. 140; tradução própria). Assim, o recurso liberado pode ser utilizado para melhorar os níveis de serviço sem que nenhuma das instituições tenha que desistir da sua autonomia.

Em relação ao terceiro aspecto para decisão pela implantação de um sistema na perspectiva de um serviço compartilhado, observa-se que *(c) a avaliação do custo-benefício e dos riscos* também acaba sendo um processo particular a cada realidade. Entretanto, o quarto aspecto, relativo à *(d) decisão pela implantação e o desenvolvimento da estratégia para gerenciamento da mudança*, guarda elementos que perpassam diferentes contextos, e que merecem ser destacados:

utilização dos dados como suporte para o gerenciamento de mudanças; envolvimento contínuo, que resulte em contribuições para aprimoramento do design do sistema; inclusão de agências no desenvolvimento de estratégias de implantação; oferecer treinamentos pós-implantação para que as informações providas pelo sistema realmente possam ser utilizadas para um melhor gerenciamento; e estimular o engajamento da liderança (JOHA e JANSSEN, 2010, pp. 145 e 146; tradução própria).

A adoção de alternativas como a proposta por Joha e Janssen (2010) materializam a concentração de esforços em atividades de alto impacto para a missão do setor público, não somente em funções administrativas rotineiras. Desta forma,

embora o corte de custos possa ser a lógica inicial para implementar serviços compartilhados, os governos de alto desempenho terão uma abordagem mais orientada para o valor, buscando alavancar todo o potencial dos serviços compartilhados como uma oportunidade para melhorar o valor do setor público e transformar a prestação de serviços aos cidadãos. No entanto, a adoção de verdadeiros modelos de serviços compartilhados requer uma transformação dramática e mudança de cultura corporativa que abordam processos de negócios, políticas, estrutura organizacional, gerenciamento de pessoal e tecnologia. [...] a menos que todos esses componentes sejam abordados de forma holística como parte de uma estratégia de serviços compartilhados, os benefícios de serviços compartilhados não serão alcançados (ACCENTURE, 2005, p. 3; tradução própria).

Diante do exposto, se por um lado, representam a possibilidade de redução de custos e melhoria do desempenho de uma organização, por outro os CSCs são inundados por um conjunto significativo de procedimentos administrativos. Neste contexto, percebe-se a demanda por um sistema de gestão documental, perspectiva alinhada à adoção do SEI no contexto do CSC da SEPLAG de Minas Gerais.

6 METODOLOGIA

Para composição da metodologia de pesquisa, entende-se como elementos fundamentais (a) a perspectiva filosófica e epistemológica que norteia o estudo; (b) a metodologia utilizada; (c) o papel da teoria no contexto da pesquisa; e os (d) métodos e procedimentos de coleta e análise dos dados (CRESWELL, 2003, *apud* BARBOSA, 2008). O presente capítulo expõe o alinhamento destas perspectivas ao trabalho desenvolvido.

Partindo-se da suposição de que os atores constroem socialmente a realidade em que vivem, seria impraticável a separação completa entre fatos e valores, de modo que se entende a adequação da perspectiva interpretativista para cumprimento dos objetivos da pesquisa (WALSHAM, 1995). Orlikowski e Baroudi (1991) também avaliam que seu uso é adequado aos casos em que o pesquisador almeja o aprofundamento de seu entendimento sobre dado fenômeno. Neste sentido, defende-se a utilização da (a) perspectiva filosófica e epistemológica interpretativista para direcionamento do estudo. É importante ressaltar que as conclusões encontradas a partir dela devem ser entendidas como leituras ou percepções do contexto, não se configurando como uma verdade absoluta.

Define-se a abordagem qualitativa de caráter descritivo como a (b) metodologia utilizada. Ressalta-se a complexidade da realidade a ser estudada como demandante de uma aproximação entre o pesquisador e o objeto de estudo para o aprofundamento dos assuntos tratados. Neste contexto, Fischer (1998) identifica a conveniência de utilização de uma abordagem qualitativa. Como exposto por Maanen (1979, p. 520), esta técnica permite “descrever, decodificar, traduzir e, por outro lado, chegar a uma conclusão quanto ao significado, não à frequência, de certos fenômenos do mundo social”. Somada a essa abordagem, entende-se a utilização de uma categoria de pesquisa de caráter descritivo, visto que trabalhos assim categorizados “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relação entre variáveis” (GIL, 1999, p. 45).

Para composição da pesquisa, foi definido um conjunto de variáveis a serem investigadas que, em estudos de natureza qualitativa, são conhecidas como categorias de análise. Entende-se o estabelecimento de categorias analíticas como uma oportunidade de traduzir a fundamentação teórica em itens analisáveis, de modo a se compreender (c) o papel da teoria no contexto de pesquisa. Tal perspectiva pode ser percebida a partir do agrupamento

de expressões em torno de conceitos fundamentais para a orientação da síntese, análise e interpretação dos dados, respaldando, portanto, a adoção dos *(d) métodos e procedimentos de coleta e análise dos dados*.

Especial atenção é voltada para os elementos destacados. Desta forma, o próximo subcapítulo sintetiza *(c) o papel da teoria no contexto da pesquisa*. Já a seção subsequente destaca os *(d) métodos e procedimentos de coleta e análise de dados*.

6.1 O papel da teoria no contexto da pesquisa

A base teórica do presente trabalho é constituída por um amplo conjunto de considerações. A contextualização do SEI como solução para a gestão de documentos do Estado envolve a compreensão dos aspectos que dizem respeito à valorização da informação como ativo organizacional proporcionada pela evolução sem precedentes das TICs e, dentro dessas, das diversas alternativas para a gestão eletrônica de documentos. A operacionalização do SEI perpassa seu entendimento como *software*, um elemento cujas especificidades levam a uma dinâmica particular para sua implantação. A inserção do Sistema em questão como estruturador da rotina de processos do CSC demanda a investigação de suas características organizacionais. Contudo, especial atenção deve ser voltada para o eixo teórico referente à abordagem institucional, visto que traz consigo as reflexões a respeito dos elementos que são impactados para a efetiva institucionalização de uma política de gestão documental. A Figura 3 busca ilustrar o modelo conceitual utilizado para orientação do trabalho.

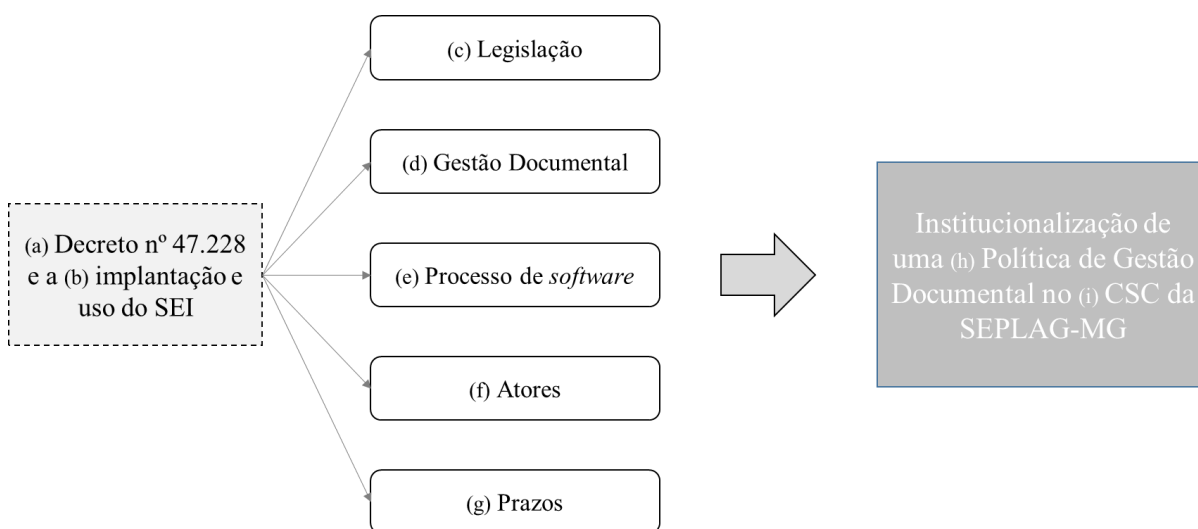


Figura 3 - Modelo conceitual: categorias analíticas para análise do Desenho Institucional da Implantação do SEI no CSC

Fonte: elaboração própria.

Em um primeiro momento, cabe ressaltar o conceito de instituição adotado para a presente pesquisa. Uma instituição pode ser definida como um conjunto de regras invariáveis frente às preferências e expectativas dos indivíduos. Assim, observa-se sua resiliência tanto em termos temporal, quanto em relação aos fatores humanos, principalmente a partir do momento em que incorpora estruturas de significado de determinada organização.

Desta forma, identifica-se a *(h) política de gestão documental* como uma instituição no contexto do poder Executivo de Minas Gerais; o *(a) Decreto nº 47.228*, de 04 de agosto de 2017, como instrumento que determina o uso do SEI como o sistema oficial para “formação, instrução e decisão de processos administrativos eletrônicos” no âmbito do Poder Executivo (MINAS GERAIS, 2017a; art. 1º); e a própria *(b) implantação e uso do SEI* como meio para o fortalecimento da norma.

A leitura do Decreto permite a identificação dos elementos que se encontram associados a essa perspectiva. Primeiramente, entende-se o respeito à *(c) legislação* referente à gestão documental e aos processos administrativos. Em um segundo momento, o alinhamento à perspectiva da *(d) gestão documental* através da observação do Plano de Classificação e da Tabela de Temporalidade, defendidos por Bellotto (2004) como importantes instrumentos para determinação do ciclo de vida dos documentos. Somado a isso, encontra-se a diretriz imposta para a adoção do SEI, o que reflete as dinâmicas inerentes à sua implantação como um *(e) processo de software*. Ainda determina de forma clara os papéis dos *(f) atores*, estabelecendo de modo assertivo as responsabilidades daqueles envolvidos não só na implantação do sistema, como também a partir do momento do seu uso. Finalmente, impõe os *(g) prazos* para cumprimento dos aspectos estabelecidos. Observando-se a consolidação de tais elementos, poderia se afirmar a existência de uma efetiva política para a gestão documental, já que conformariam um desenho institucional que viabilizaria a promoção dos resultados valorizados pela política, alinhando-se assim aos argumentos de Goodin (1996).

Ainda em relação à temática neoinstitucional, ressalta-se a opção pela utilização da vertente referente à escolha racional, já que buscou-se refletir sobre as dinâmicas dos custos de transação que orientaram as tomadas de decisões a partir do estabelecimento da implantação do SEI.

Conforme exposto na Introdução, o *(i) CSC da SEPLAG-MG* foi uma das primeiras unidades do Executivo mineiro a se prontificar para a adoção do SEI para a totalidade

dos seus processos como resposta imediata à publicação do Decreto nº 47.228. Neste sentido, entendeu-se a sua escolha como recorte para observação das categorias analíticas desenvolvidas na presente seção.

Assim, entende-se que o *(a) Decreto nº 47.228* e a *(b) implantação e uso do SEI* não somente impactam, como dependem das respostas da *(c) legislação*, da *(d) gestão documental*, do *(e) processo de software*, *(f) atores* e dos *(g) prazos* para que possam observar a efetiva institucionalização de uma *(h) política de gestão documental* no *(i) CSC da SEPLAG-MG*.

Como pontuado anteriormente, a construção de categorias permite o alinhamento entre o objeto de pesquisa e a base teórica adotada, viabilizando o desenvolvimento de instrumentos de coleta coerentes com os fundamentos sistematizados. Tais instrumentos são desenvolvidos na seção subsequente.

6.2 Métodos e procedimentos de coleta e análise dos dados

Em um primeiro momento, defende-se a utilização de entrevistas como os *(d) métodos e procedimentos de coleta e análise dos dados*, visto que é caracterizada por Walsham (1995) como a fonte primário de dados em estudos qualitativos, de modo que o pesquisador pode apreender com fidedignidade os acontecimentos e a realidade em análise. Especificamente, optou-se pela utilização de entrevistas semiestruturadas, um formato que privilegia o papel e a presença do pesquisador simultaneamente à possibilidade de oferecer liberdade para que o entrevistado compartilhe sua percepção em relação à realidade de maneira espontânea (TRIVIÑOS, 1987). Esse tipo de entrevista pode ser associado a uma lista de informações que se pretende obter com cada entrevistado; entretanto, as formas de perguntar e ordem das questões se encontram sujeitas às características e dinâmicas de cada um dos entrevistados (OLIVEIRA, 2011). Triviños (1987) caracteriza tal possibilidade como uma oportunidade de tornar o processo dinâmico e rico.

O estudo do Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017, permitiu a identificação de três atores chave no que diz respeito não só ao processo de implantação do SEI, mas também em relação ao seu uso (MINAS GERAIS, 2017a):

- Segundo o art. 4º, compete à SEPLAG a gestão e manutenção do SEI. Neste sentido, enquadrou-se o suporte para a implantação do sistema em questão em todos os órgãos e unidades, assim como a operacionalização de seus aspectos técnicos. Tal perspectiva foi assumida pela sua Superintendência Central de Governança Eletrônica.
- O art. 5º define as responsabilidades dos administradores de unidade escolhidos pelos chefes de gabinete de cada órgão e entidade. De maneira geral, cabe a eles a condução do processo de implantação do SEI em seu contexto organizacional.
- Já o art. 6º determina os deveres dos usuários do SEI.

O foco da presente pesquisa diz respeito à implantação do SEI especificamente no contexto do Centro de Serviços Compartilhados da SEPLAG-MG. Desta forma, compõem a população envolvida em tal processo todos os servidores do CSC, somada à equipe da SCGE encarregada pela sua condução no âmbito do Estado. A definição dos casos estudados para realização das entrevistas não se deu de forma aleatória. Alinhados aos artigos 4º, 5º e 6º do Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017, foram escolhidos os seguintes atores:

- Diretor Central de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação da SCGE que compõe a equipe responsável pela implantação do SEI no âmbito do Estado. Pontua-se que tal gestor foi indicado como referência pelo Superintendente da SCGE.
- Superintendente da Superintendência Central de Gestão Logística, como o administrador de unidade do CSC.
- Superintendente da Superintendência Central de Compras Governamentais (ressalta-se que essa superintendente convidou uma das multiplicadoras de sua equipe a participar da entrevista); Superintendente da Superintendência Central de Gestão de Imóveis; Gestora do Núcleo Central de Sistemas e Cadastros de Logística e Patrimônio; Gestora do Núcleo Central de Normas e Inovação na Gestão Logística e Patrimonial; e Gestor do Núcleo de Assessoramento Jurídico como representantes dos usuários do SEI no CSC. Entendeu-se importante a consideração destes atores, especificamente, porque poderiam responder não só pela sua percepção em relação à condução

do processo de implantação do SEI no CSC, mas também sobre o alinhamento de suas respectivas equipes à nova política.

Cada uma das três dimensões identificadas contou com seu respectivo roteiro de entrevista, sendo importante ressaltar que estes foram elaborados com base nas categorias de análise destacadas no modelo conceitual exposto pela Figura 3. Os roteiros, assim como a relação entre as perguntas e as categorias de análise, encontram-se destacados no APÊNDICE A – Roteiros das entrevistas. No caso dos usuários do SEI no CSC, o mesmo roteiro foi utilizado com os seis diferentes atores destacados. Desta forma, definiu-se como casos estudados na pesquisa: o diretor membro da equipe da SCGE responsável pela implantação do SEI no Estado de Minas Gerais; o administrador de unidade responsável pela implantação do SEI no CSC da SEPLAG de Minas Gerais; e os superintendentes e gestores usuários do SEI no CSC em questão, além da servidora multiplicadora convidada por sua superintendente a participar da entrevista. A Figura 4 busca sistematizar os aspectos considerados para o estabelecimento das entrevistas como método de coleta de dados.

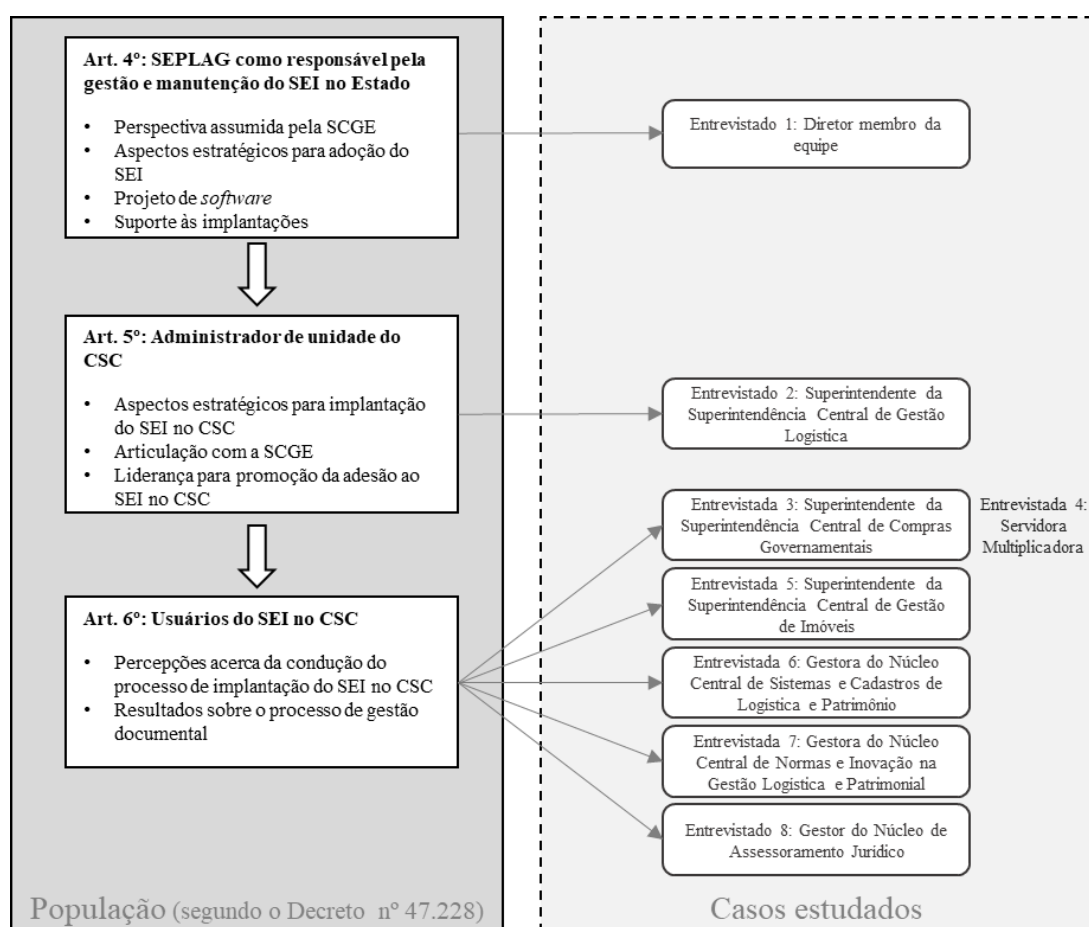


Figura 4 - Principais aspectos observados para consolidação das entrevistas

Fonte: elaboração própria.

Pontua-se que as entrevistas foram realizadas em outubro de 2017 e gravadas, com a autorização dos atores, através de *smartphone* e *notebook*, em arquivo mp3. Tal material foi transcrito para viabilização da análise dos dados coletados. Entendeu-se também necessário o levantamento documental da legislação concernente à política de gestão documental.

A partir da coleta dos dados, a estrutura de análise da pesquisa pôde ser consolidada. Neste contexto, optou-se pela utilização do modelo recomendado por Miles e Huberman (1994), em que entende-se: a *(a) redução dos dados*, através do processo de transformação dos dados brutos em um conjunto de informações para a seleção, focalização, simplificação, resumo e transformação das transcrições; o *(b) display ou quadro de dados* para organização da coleção de informações, de modo que um panorama dos elementos coletados pudesse ser compreendido; e a *(c) conclusão e verificação*, referente à identificação de regularidades, fluxos de causa e efeito, e padrões, de um modo geral.

Um importante aspecto neste contexto foi a sistematização viabilizada pelo *software* QSR NVivo 11, um programa voltado para a análise de dados qualitativos, que permite a codificação, tratamento, armazenamento e gerenciamento dos segmentos de textos¹⁸. A redução dos dados permitiu a identificação das categorias analíticas para estabelecimentos das suas relações com as reflexões levantadas; já o *display* viabilizou as conclusões, inferências e verificações a respeito do que os dados permitiam compreender.

Desta forma, foi possível a análise dos dados qualitativos que materializaram os resultados obtidos. Ressalta-se que seu principal foco foi o estabelecimento de uma visão geral e abrangente dos elementos identificados no processo de implantação do SEI no CSC para configuração do seu desenho institucional, buscando-se o respaldo na fundamentação teórica. Tais resultados são desenvolvidos no próximo capítulo.

¹⁸ Mais informações sobre o *software* podem ser encontradas no seguinte endereço: <<http://www.qsrinternational.com/nvivo/nvivo-products>>.

7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo busca apresentar os resultados encontrados, assim como a análise viabilizada pela pesquisa. Como a determinação da adoção do SEI refere-se a uma diretriz para todo o Estado de Minas Gerais, primeiramente é importante entender o processo para sua efetiva instalação e disponibilização para o uso. Em um segundo momento, investiga-se o processo de implantação do *software* no contexto do CSC, recorte escolhido para uma maior imersão com a dinâmica que perpassa este processo. A última seção desenvolve a perspectiva de contribuição prática do estudo, sistematizando os desafios para a implantação do SEI.

7.1 A incorporação do SEI no Estado

Neste subcapítulo, discute-se a gestão documental no Estado antes do SEI. Posteriormente, discorre-se sobre a identificação da demanda por um sistema de gestão eletrônica de documentos e a busca por alternativas que levou à adoção do *software* desenvolvido pelo TRF4. Relata-se ainda o processo de articulação com os atores externos e, em seguida, de fundamentação normativa do SEI. Finalmente, busca-se elucidar o processo de gestão implantação do SEI no Estado como responsabilidade da SCGE, de modo que se possa identificar sua articulação com os demais órgãos e entidades.

Ressalta-se que em diversos momentos o CSC é citado. Entretanto, isso acontece pelo seu papel estratégico em processos que perpassam diferentes órgãos, o que abarca o suporte oferecido à SCGE inclusive durante o processo de implantação do SEI. Assim, as considerações à respeito do CSC referem-se a aspectos de sua competência, não sendo ainda objeto de análise o processo de implantação do SEI em seu contexto.

7.1.1. Gestão documental no Estado antes do SEI

Entende-se que a gestão de documentos se associa estreitamente à existência de normatizações para classificação documental e atribuição de temporalidade, uma política coordenada pelo Arquivo Público Mineiro. Criada ainda em 11 de julho de 1895 pela Lei nº 126, a referida organização se estabelece atualmente como uma subsecretaria da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais (APM, s. d.).

É interessante observar que a Lei nº 19.420, de 11 de janeiro de 2011 estabelece a política estadual de arquivos, ao compreender “as ações do Estado relacionadas com a

produção, a classificação, o uso, a destinação, o acesso e a preservação de arquivos públicos e privados” (MINAS GERAIS, 2011, art. 1º), tendo como objetivos, dentre outros:

- [...] II – assegurar a adequada administração dos documentos públicos;
- [...] V – assegurar o acesso às informações contidas nos arquivos, observadas as disposições legais;
- VI – promover o reconhecimento dos arquivos como recursos fundamentais para o desenvolvimento do Estado e da sociedade;
- [...] X – incentivar o uso de arquivos como fonte de pesquisa e de informação científica e tecnológica;
- XI – promover a adoção de inovações [...] (MINAS GERAIS, 2011, art. 2º).

Somado à legislação anteriormente citada, ressalta-se também o Decreto nº 46.398, de 27 de dezembro de 2013, como um importante instrumento normativo ao instituir os “instrumentos de gestão de documentos no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo” (MINAS GERAIS, 2013, Preâmbulo): o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo.

A dinâmica de elaboração do Plano de Classificação e da Tabela de Temporalidade se associa à criação de comissões permanentes de avaliação de documentos de arquivo em cada órgão e entidade. Neste contexto, se sujeitaria à análise e aprovação pelo APM. Desta forma, entende-se como seu dever de ofício o estabelecimento dos instrumentos para as atividades comuns a todos os órgãos e a validação das iniciativas daqueles que estabelecem essa mesma metodologia em relação aos documentos de sua respectiva área finalística.

De maneira geral, a gestão documental pode ser percebida como um conjunto de iniciativas relacionadas a “o quê preservar” e “até quando preservar”, aspectos que demandam o estabelecimento da classificação associada à temporalidade. Neste sentido, a classificação do documento, pelo produtor do documento, no ato de sua elaboração, permitiria sua gestão efetiva, orientando sua fase corrente, a intermediária até o momento da guarda ou descarte.

Observando-se o volume de documentos elaborados no Estado, e a inexistência de espaço para os órgãos conviverem com sua produção documental intermediária na CAMG, foi celebrado um contrato central com a MGS para a realização de tal guarda no advento da mudança de governo para sua nova sede. Segundo o Entrevistado 2, um dos responsáveis pela gestão deste contrato, a intenção seria a existência de um fluxo, em que os órgãos, através das suas comissões permanentes de avaliação documental, visitassem o arquivo para que aqueles que atingissem o final de sua temporalidade intermediária pudessem ter sua destinação

determinada. Entretanto, relata que “nenhum documento que está ali está classificado”; “o Estado sempre produziu ofício, memorando, atas, processos inteiros sem atribuir nenhum nível de classificação por assunto nesse documento ou no processo”.

Diante do exposto, é possível perceber que os aspectos identificados passam a demandar o cumprimento das normas: a regra não teve força de constranger o comportamento dos atores. Assim, através de uma leitura neoinstitucional pela perspectiva calculadora (THÉRET, 2003; NORTH e THOMAS, 1973; DIMAGGIO E POWELL, 2012), a regra nunca pôde ser percebida como uma **instituição**. Desta forma, passou-se a vislumbrar a adoção de um sistema não somente para eliminar a produção de papel, mas também para o constrangimento e cumprimento da gestão. Tais perspectivas serão melhor desenvolvidas na subseção a seguir.

7.1.2. A demanda por sistemas de gestão eletrônica de documentos e a escolha do SEI

Todo servidor que gera um documento, o certo é que no que um documento nasce, deveria ser classificado, tem essa gestão né? E eu acho que esse é um processo muito falho, não tem treinamento para isso. A gente sabe que existe a tabela, o plano de classificação, mas hoje cultura do servidor público é muito de papel e “na dúvida eu guardo”. E na dúvida quer dizer 99,99% dos casos. Então assim, no fundo no fundo não existe gestão (Entrevistado 1).

A fala do Entrevistado 1 é emblemática ao ilustrar a ausência da gestão documental, somada a uma associação tão forte com a fidedignidade do papel, que leva a um volume alarmante de documentos. No que diz respeito ao contrato de guarda da produção documental intermediária, observa-se a existência de “82.000 containers, tendo cada um a capacidade de aproximadamente 20 quilogramas de documentos” (Entrevistado 2). Tal realidade levou ao estabelecimento de diretrizes institucionais como o “Governo sem Papel”, política que contou com “vários esforços para desenvolvimento no próprio SIGED [...] da iniciativa de criar alguns editores de textos” (Entrevistado 2).

Entende-se que o SIGED tem por objetivo agilizar a gestão do acervo documental da CAMG no que diz respeito aos documentos administrativos e técnicos dos diversos setores do Executivo mineiro. Dentre os benefícios esperados com seu uso, percebia-se o controle do protocolo, a padronização dos documentos e a agilidade no acesso à informação. A percepção do SIGED como sistema que cuidava da documentação física levou à expectativa de que seu aprimoramento originaria um sistema para a gestão dos documentos de maneira geral. Entretanto, segundo o Entrevistado 2, tal perspectiva “não foi muito adiante”.

A demanda por um sistema de gestão eletrônica de documentos ainda foi identificado pelo Plano Diretor de TI realizado pela Superintendência Central de Governança Eletrônica em 2015. Ao levantar as necessidades de TI dos órgãos do Estado, percebeu a urgência da busca por alternativas neste sentido. A oficialização da demanda pelo referido documento foi percebida como o ponto de partida para tal procura.

Como pontuado anteriormente, em um primeiro momento houve a reflexão a respeito da possibilidade de aprimoramento para que o próprio SIGED abarcasse a perspectiva de gestão documental. Entretanto, segundo o Entrevistado 1:

Nós começamos então a correr atrás, ver as soluções que tinham, se a gente desenvolvia... se a gente desenvolvia mesmo no SIGED [...] Só que nas nossas pesquisas a gente viu que [...] o governo federal tem o processo eletrônico nacional e definiu para aqueles órgãos que não tinham nenhum sistema, que era obrigatória a utilização do SEI. É uma ferramenta perfeita de gestão eletrônica? Não é. Mas, perto do que se tem está muito à frente, muito avançado do que se tem, e fora que é algo desenvolvido internamente no setor público, e é dado ou repassado de graça, com um termo de cessão, aqueles cuidados que se deve ter, mas é *free* (Entrevistado 1).

O SEI surge então como uma alternativa amplamente utilizada no setor público. O Entrevistado 2 ressalta o fato da ferramenta ter sido concebida não especificamente pela área de informática do TRF4, mas pelos próprios usuários que possuíam maior proximidade com o aspecto processual do trabalho. Além disso:

o Estado de Minas, nessa gestão de 2015 para cá, optou a, antes de desenvolver qualquer solução, procurar quais são as iniciativas de governo que a gente pode absorver, a baixo custo ou custo zero. Então o SEI entrou nessa vertente. [...] Por que? Porque o governo federal, através do Ministério do Planejamento, também tinha um pensamento análogo ao que o governo tinha de eliminação do papel.. E a gente foi atrás de procurar soluções: “o que que já tem pronto aí?”. [...] Identificou no SEI a oportunidade e identificou no TRF4 a disponibilidade de ceder gratuitamente (Entrevistado 2).

Em relação aos aspectos operacionais, observa-se que o sistema possui uma flexibilidade suficiente para “abarcas qualquer processo da administração, com quaisquer documentos que precisem ser juntados e qualquer tramitação, uma assinatura de usuário externo, ou assinatura de várias autoridades” (Entrevistada 7). Entretanto, especial atenção foi voltada para o fato de ser um sistema que vem sendo utilizado na Administração Pública há mais tempo. Pontua-se que “as barreiras [...] de desenvolvimento do *software* foram superadas antes mesmo da implantação do SEI” (Entrevistada 7). A Entrevistada 5 ainda desenvolve essa perspectiva:

é uma ferramenta muito estável, porque já é utilizada há muitos anos. Em relação [ao desempenho] a gente não tem problema nenhum: o sistema não trava, o sistema não é lento, [...]. Durante esse tempo que ele foi sendo utilizado por outros poderes, todas as funcionalidades de entrada, [...] a gente já recebeu isso tudo pronto (Entrevistada 5).

É interessante perceber como todas as falas destacadas remetem à perspectiva de cálculos estratégicos para a adoção do SEI, o que vai desde a avaliação dos custos de oportunidade de desenvolvimento de um sistema próprio em detrimento da busca por alternativas externas, aspecto estudado por Joha e Janssen (2010), até a identificação dos aspectos positivos relativos a um *software* pensado pelo setor público para o setor público. Desta forma, nota-se que os atores adotaram posturas inteiramente utilitárias para maximizarem suas demandas. Somado a isso, reconhecendo-se o processo de seleção competitiva dentre as diferentes alternativas levantadas, observou-se a adoção daquela que oferecia mais benefícios do que as demais, justamente ao se mostrar estruturada e permitir certa previsibilidade quanto à sua escolha, uma vez que os próprios *payoffs* já poderiam ser inferidos, percepção alinhada aos argumentos defendidos por Shepsle (2008). A fala Entrevistado 1 é emblemática: “nas comparações que a gente fez, a gente viu que seria melhor utilizar o SEI. Já está sendo utilizado, já tem muito tempo na estrada... tem algumas deficiências? Tem. Mas o que ele vai trazer de ganho é muito maior do que as deficiências que ele apresenta”.

Diante do exposto, é possível perceber a evolução não só da tratativa da gestão documental no Estado, como do próprio processo de busca por alternativas que atendessem à demanda por um sistema de gestão eletrônica de documentos. Entende-se também a adequação do SEI a tal perspectiva a partir da reflexão a respeito das posturas dos atores envolvidos com sua implantação. Entretanto, apenas a escolha do SEI não materializa sua adoção como instrumento viabilizador da política de gestão documental. Seu estabelecimento depende ainda das articulações com os atores externos, relevante elemento para composição da sua implantação. Este aspecto será apresentado na próxima subseção.

7.1.3. O processo de articulação com os atores externos

O SEI corresponde a um sistema de gestão eletrônica de documentos desenvolvido internamente pelo TRF4, sendo seu uso cedido gratuitamente para qualquer outra organização pública que demonstrar interesse em sua utilização. Assim, quando o *software* foi

identificado como alternativa para o contexto de Minas Gerais, o referido Tribunal consistiu no primeiro ator externo abordado pela equipe da SCGE.

A comunicação com o TRF4 levou ao seguinte entendimento: havia uma alta demanda para a adoção do SEI pelos órgãos do Judiciário, estando estes em negociação direta com o Tribunal. Desta forma, o processo de articulação com os órgãos do poder Executivo demandantes foi assumido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), organização federal que já havia instituído o sistema em questão. A partir deste momento, a atenção da equipe da SCGE foi dirigida para a interlocução com o MPDG.

É interessante ressaltar que tal processo foi facilitado pela instituição de acordo e cooperação já estabelecida com o MPDG a partir da experiência de implantação de outro sistema cedido gratuitamente pelo órgão federal à MG: o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Sendo tal implantação liderada pelo CSC, entende-se seu papel vital para o auxílio da articulação em questão. Neste sentido, destaca-se a fala da Entrevistada 6:

Eu sou da área de TI, [...] então a gente tem o privilégio de ser um dos primeiros a começar a discutir a possibilidade [de adoção de um novo sistema]. Assim que a gente implantou o SCDP [...] a gente viu que foi um sucesso, tanto em questão de *software*, de *hardware*, processo... foi muito menos traumático do que quando a gente desenvolve o *software* como um todo. Foi uma excelente experiência. E no lançamento, já se vislumbrou trazer este outro sistema, que é o SEI (Entrevistada 6).

Entendeu-se como ponto de partida a presença do MPDG no dia de lançamento do SCDP. Entretanto, o Entrevistado 1 ilustrou um processo que, apesar de não ter sido difícil, foi demorado:

A gente começou, se não me engano outubro ou novembro do ano passado [2016] ... e nós assinamos o termo em agosto desse ano [2017] [...]. Só que desde o começo do ano a gente já vinha correndo atrás de pegar o código... a gente implantou com a Prodemge [Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais], [...] eles que pegaram o código, eles que instalaram... mas o meio de campo sempre fomos nós, aqui da SCGE. Então, desde se não me engano fevereiro ou março, a gente já vinha conversando com o Ministério do Planejamento pra fazer o treinamento, nós instalamos o código aqui... E desde então a equipe vem se preparando pra ser gestora do sistema... tem uns seis meses que a gente está batalhando nisso (Entrevistado 1).

Embora tenha sido um processo demorado, é importante salientar novamente o alinhamento da prática às reflexões levantadas pela perspectiva “calculadora” dentre as abordagens neoinstitucionais. Entende-se que as instituições oferecem certa estabilidade quanto

ao comportamento presente e vindouro dos demais atores. Desta forma, a segurança trazida pela instituição de acordo e cooperação já estabelecida com a implantação do SCDP incidiu sobre as expectativas referentes à nova necessidade de articulação com o MPDG, predominando a perspectiva de continuidade de uma interação – de certo modo – previsível.

Diante do exposto, foi possível perceber a importância do processo de articulação com o MPDG como o ator externo responsável pela implantação do SEI no poder Executivo para a concretização de sua adoção no contexto mineiro. Ainda assim, configura-se como elemento imprescindível sua fundamentação normativa para percepção da obrigatoriedade do seu uso em uma organização pública.

7.1.4. A fundamentação normativa do SEI

A questão da legislação é uma questão de fato institucional, tudo no setor público tem que ter uma legislação que me permita fazer algo, então foi algo de fato crucial pra gente ter o decreto que permita isso acontecer, que fala que isso é legal (Entrevistado 1).

A estratégia inicial para regulamentação do SEI partiu da possibilidade de utilização do processo eletrônico como método preferencial para execução dos processos administrativos. Assim, entendeu-se a necessidade de alteração na Lei nº 14.184 de 31 de janeiro de 2002, a “Lei do Processo Administrativo” (MINAS GERAIS, 2002).

Diversos trâmites para o encaminhamento de um projeto de lei na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) puderam ser observados pelos atores entrevistados. Entretanto, “por razões políticas [...], ele acabou sendo arquivado” (Entrevistada 7). Segundo a mesma gestora, “o nosso pessoal, que faz a ponte com a Assembleia, eles acreditavam que não havia forma de aprovar um novo projeto, por causa dessa ausência de apoio político”. Neste momento, foi necessário recorrer a um dos princípios que, segundo Goodin (1996), devem orientar a redação dos projetos institucionais: a reflexão sobre as lições aprendidas em outros lugares e sua adoção, quando apropriado.

A busca por outras soluções levou à identificação das experiências do governo federal e da prefeitura de São Paulo para seus respectivos processos de regulamentação do uso do SEI: a elaboração de decretos. A partir desse momento, observou-se o trabalho do Núcleo de Normas do CSC em conjunto com a Advocacia Geral do Estado (AGE) para a redação de tais instrumentos normativos. O trabalho conjunto resultou nos seguintes decretos:

- Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017, que admite o uso do meio eletrônico para o registro e comunicação dos atos, além do próprio trâmite de processos administrativos (MINAS GERAIS, 2017b).
- Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017, que institui o SEI como sistema oficial para “formação, instrução e decisão de processos administrativos eletrônicos” no âmbito do Poder Executivo (MINAS GERAIS, 2017a; art. 1º).

Em relação Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017, é interessante destacar os objetivos que elenca com o uso do meio eletrônico:

- I – assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;
- II – promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;
- III – ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação;
- IV – facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas (MINAS GERAIS, 2017b, art. 3º).

Além disso, ressalta-se as regras que delimita para admissão da utilização do meio eletrônico para realização de funções administrativas. Observa-se que todas elas se associam ao cuidado para alinhamento desta perspectiva ao cumprimento de princípios arquivísticos. Entretanto, alguns pontos merecem ser destacados.

Em um primeiro momento, percebe-se no art. 2º o cuidado para conceituação de “documento”, “documento digital”, “documento nato-digital”, “documento digitalizado”, “processo administrativo eletrônico” e “processo administrativo híbrido”. Posteriormente, o art. 4º (MINAS GERAIS, 2017a, caput) ainda determina a utilização de “sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos”, conferindo especial cuidado para que tais sistemas tenham “mecanismos para a verificação da autoria e integridade dos documentos em processos administrativos eletrônicos” (MINAS GERAIS, 2017a, art. 4º, parágrafo único). O art. 16 também se apresenta alinhado à disciplina arquivística ao determinar que “os documentos que integram os processos administrativos eletrônicos deverão ser classificados e avaliados de acordo com o plano de classificação e a tabela de temporalidade e destinação adotados no órgão ou na entidade, conforme a legislação arquivística em vigor” (MINAS GERAIS, 2017b, art. 16, caput).

De maneira geral, é importante observar que o estabelecimento do Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017, sustenta a redação do Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017, já que apresenta a definição de conceitos e traz o respaldo para aspectos muitas vezes questionados quando do uso de sistemas informatizados, como a fidedignidade das assinaturas obtidas por meio de certificado digital ou até mesmo a utilização de usuário e senha para comprovação da autoria, aspectos contemplados pelo seu art. 6º (MINAS GERAIS, 2017b). A partir deste momento, entende-se a oportunidade de consolidação do Decreto nº 47.228.

Sobre tal decreto, sua primeira determinação consiste na obrigatoriedade de utilização do SEI por todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional a partir do dia 1º de janeiro de 2019 (MINAS GERAIS, 2017a). O art. 10, §3º (MINAS GERAIS, 2017a) ainda determina que

o cronograma de implantação do SEI deverá ser elaborado, respeitados os prazos definidos por este decreto, por todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e entregue à SEPLAG para aprovação em até noventa dias após a publicação deste decreto (MINAS GERAIS, 2017a, art. 10, §3º).

Ao tornar obrigatório o uso, estabeleceu-se uma lógica racional para cálculos estratégicos referentes à adoção do SEI, já que a efetivação de sua utilização seria apenas uma questão de tempo. Como relatado pela Entrevistada 5, “é para fazer? Vai fazer. Não adianta, não vamos questionar, chorando... Não. Vamos fazer do melhor jeito”.

Neste sentido, o Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017, prevê os aspectos viabilizadores para concretização do uso do SEI. Alguns elementos merecem ser ressaltados. No art. 1º observa-se o respeito às legislações referentes ao processo administrativo: Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002 e Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017. Seu art. 2º ainda estabelece as regras dos processos eletrônicos elaborados no âmbito do referido sistema. O art. 3º, os meandros relativos às assinaturas eletrônicas. Destaca-se o art. 9º ao determinar o respeito aos instrumentos para a gestão documental: o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade. Entretanto, especial atenção deve ser voltada para os artigos 4º, 5º e 6º ao definirem não só de forma clara os papéis dos atores, mas também ao imporem diretrizes que refletem a dinâmica do processo de implantação do *software* (incisos destacados em negrito). Neste sentido, compete à SEPLAG:

I – gerenciar o sistema de permissões;

II – implantar as atualizações disponibilizadas pelo conjunto de órgãos e entidades da administração pública responsáveis pela evolução do sistema que compõem a comunidade SEI;

III – promover a capacitação de servidores e administradores de unidade;

IV – prestar atendimento aos órgãos e entidades usuários do SEI;

V – solucionar problemas técnicos;

VI – gerenciar o armazenamento de dados e do histórico das transações eletrônicas (MINAS GERAIS, 2017a, art. 4º; grifo da autora).

Observa-se a concretização desses aspectos a partir do papel desempenhado pela SCGE, como superintendência da SEPLAG, no processo de implantação do SEI. Já aos Chefes de Gabinete dos órgãos e entidades, ou autoridades equivalentes, entende-se a competência de indicar um ou mais administradores de unidade, aos quais cabe:

I – promover o cumprimento das normas relativas ao processo eletrônico;

II – monitorar a implantação do SEI;

III – cadastrar, atribuir perfis de acesso e orientar usuários;

IV – autorizar o acesso do usuário externo ao SEI;

V – atuar como um multiplicador do SEI, replicando o conhecimento sobre o sistema e auxiliando a sua implementação no âmbito do seu órgão ou entidade;

VI – encaminhar dúvidas à SEPLAG;

VII – promover a gestão descentralizada de acordo com as diretrizes da SEPLAG (MINAS GERAIS, 2017a, art. 5º; grifo da autora).

Aos usuários, os deveres de:

I – realizar consulta diária ao SEI, a fim de verificar o recebimento de comunicações eletrônicas;

II – manter seus dados cadastrais atualizados no SEI;

III – sujeitar-se às regras que disciplinam os processos administrativos e o uso do SEI (MINAS GERAIS, 2017a, art. 6º).

Em relação aos aspectos referentes aos prazos que orientam a implantação, conforme exposto anteriormente, o art. 10 estabelece a necessidade de desenvolvimento de cronogramas para implantação do SEI por cada órgão ou entidade, elemento que também impacta a perspectiva de projeto de *software*, impondo o prazo de 90 dias para tal elaboração a partir da data de publicação do Decreto. Na prática, o Entrevistado 2 comenta que “antes de estabelecer o cronograma o órgão já vem querendo entrar e o pessoal já está absorvendo a capacidade que esses têm”. Assim, o art. 1º, §2º, que estipula a data a partir da qual a utilização do SEI será obrigatória “para todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional e facultativa para as empresas estatais” (MINAS GERAIS, 2017a), parece estar em vias de ser cumprido: “o movimento que a gente tem visto, muito rapidamente é de adesão dos órgãos” (Entrevistada 7).

Desta forma, entende-se a fundamentação dos aspectos normativos para a implantação do SEI. A princípio, já é possível inferir a existência de duas instâncias para tal processo: a SCGE, unidade da SEPLAG responsável pela gestão da implantação a nível de Estado; e cada órgão ou entidade, como viabilizadora do projeto no seu respectivo contexto.

Entretanto, é necessário investigar como tais perspectivas realmente se materializaram. Assim, a próxima subseção busca elucidar os aspectos práticos decorrentes do papel da SCGE e de sua perspectiva como implantadora do SEI como processo de *software* do Estado. Neste contexto, entende-se importante ainda a lógica de sua articulação com os demais órgãos e entidades para cumprimento da determinação do Decreto nº 47.228.

7.1.5. A implantação do SEI no Estado

Então no ponto de vista da implantação, o que a gente inovou em relação aos outros modelos praticados no Brasil, é que nós concebemos uma instalação que é multiórgão. No Governo Federal, cada Ministério tem um SEI instalado no seu Ministério. Não, nós temos uma estação do SEI que atende todos os órgãos do governo. Então além de ser multiórgão, a gente estabeleceu um local, que é nossa ilha central de digitalização (Entrevistado 2).

Em um primeiro momento, julga-se necessária a elucidação à respeito do modelo pensado para a operacionalização do SEI no Executivo de MG. Neste sentido, observa-se duas características principais: a existência de uma ilha de digitalização para composição dos processos em via eletrônica; e a utilização de apenas um sistema para todo o Estado.

Em relação ao primeiro ponto, entende-se que foi desenvolvido como resposta ao principal gargalo identificado: o fato de que diversos trâmites do setor público Executivo estadual percorrem diferentes contextos, o que vai desde distintas esferas de poder, inclusive de distintos entes federativos, até a interlocução com o setor privado, de modo que nem todos eles incorporaram seus processos ao SEI. Somado a isso, a adoção dentro dos órgãos e entidades do próprio Executivo mineiro tem acontecido de forma gradual, o que implica que aqueles que ainda não utilizam o SEI, emitem seus documentos por via física. Desta forma, foi imperativa a racionalização de uma lógica que pudesse operacionalizar a digitalização dos documentos para composição dos fluxos de processos já tramitados por via eletrônica.

Diante do exposto, identificou-se na estrutura referente ao Protocolo a oportunidade de desenvolvimento de uma ilha de digitalização. Como exposto pela

Entrevistada 7, o Protocolo é “a porta de entrada dos documentos” do Estado, podendo ainda ser observado “um Protocolo central para atender cada prédio [da CAMG]”. Neste sentido, foi pensada a estratégia de que essa própria equipe fizesse a digitalização dos documentos que lá chegassem, respondendo também por sua distribuição. Cabe ressaltar que tal estratégia se mostrou oportuna pela ausência de alocação de equipamentos capazes de responder por digitalizações robustas em todas as milhares de unidades organizacionais presentes no contexto estadual mineiro, ou pela ausência de orçamento para viabilizar tais aquisições.

Finalmente, um aspecto interessante de ser destacado em relação à “ilha de digitalização” diz respeito ao fato de ser um modelo exclusivo ao Executivo de Minas Gerais. Como exposto pelo Entrevistado 2, ator que não só coordenou a implantação do SEI no CSC como também auxiliou a SCGE no processo de maturação da implantação do SEI no Estado, o protocolo centralizado como ilha de digitalização é um modelo que “não tem no Brasil”, sendo a viabilização de sua estrutura bastante estudada para o contexto mineiro.

A segunda característica identificada em relação ao modelo do SEI implementado em MG consiste na adoção de apenas um SEI para todo o Estado. Segundo relato da Entrevistada 7, “[no governo federal] o processo que corria no Ministério do Planejamento, não era um processo que poderia ser tramitado, por exemplo, para o Ministério da Defesa. Então isso aqui a gente teve um cuidado de estudar, durante a implantação do Sistema”.

É importante ressaltar que não é objeto de estudo da presente pesquisa a avaliação dos diferentes modelos de operacionalização do SEI utilizados nos distintos contextos organizacionais. Sugere-se a possibilidade desta abordagem em futuros trabalhos. Entretanto, julga-se necessária a exposição do modelo do SEI no Estado de Minas Gerais para compreensão da dinâmica de sua implantação. Especificamente em relação à ilha de digitalização, foi imperativo que alguns órgãos se prontificassem a adotar o SEI no momento de sua instalação, de modo que a lógica de seu funcionamento pudesse ser testada. Neste sentido, observou-se o que o Entrevistado 1 caracterizou como a “primeira etapa”.

Os seguintes órgãos e entidades se alinhavam a essa perspectiva: Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP), Secretaria de Estado da Fazenda; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Prodemge; AGE; Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais; Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG); a SCGE e o próprio CSC. No caso da SESP, PCMG e CSC, ainda é interessante observar que apresentem maior disponibilidade

para implantação do SEI pelo fato de possuírem servidores que já detinham experiência com o sistema ao atuarem no governo federal. Tal fator também foi decisivo para que a SESP e o CSC optassem pela adoção do SEI para todos os processos desenvolvidos em seus respectivos contextos, perspectiva que também auxiliaria na maturação da “ilha de digitalização”.

No que diz respeito à utilização do SEI, um primeiro ponto a ser ressaltado se relaciona à impossibilidade de alteração dos seus requisitos. Como relatado pelo Entrevistado 1, “como o sistema vem pronto, a gente não altera nada e nem pode... uma das questões do termo cessão é isso: a gente recebe o código, mas não pode alterar nada. Então ele vem com as regras definidas”. Sua possibilidade de adequação a realidades distintas do setor público encontra-se na sua forma de trabalho:

ele se adequa à forma de trabalho de quem está recebendo o sistema. [...] a forma de trabalho dele é definir, até pela tabela de temporalidade e plano de classificação, quais são os processos, seja do órgão, seja da unidade, e quais os documentos que podem ser criados dentro daquele processo. Então, basicamente, quando alguém vai usar o SEI, precisa saber quais os processos e quais os documentos que eu gero na minha unidade (Entrevistado 1).

Desta forma, apesar da instalação do SEI não permitir a alteração dos seus requisitos como *software*, a adaptação dos tipos de processos e dos tipos de documentos pode ser realizada pelos usuários aceitos como administradores do sistema. Neste sentido, se dá a primeira necessidade imposta ao processo de implantação do SEI em uma unidade: a escolha do servidor (ou servidores) que responderiam como “administradores do sistema”. Entende-se seu papel também de atuar como “multiplicador”: replicando o conhecimento sobre o *software* e auxiliando a sua implantação no âmbito do seu órgão ou entidade.

Na experiência do Estado mineiro, adotou-se a figura do “multiplicador” também para as pessoas que iriam “entender a novidade, a mudança de paradigma e [...] de sistema; que a gente vai treinar e vão nos ajudar a multiplicar esse treinamento no órgão que ele está” (Entrevistado 1), ainda que não fossem cadastrados como “administradores de sistema”. A partir de então, um importante aspecto correspondeu à perspectiva do treinamento.

A primeira parte do treinamento consistiu na orientação para execução de um curso a distância oferecido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP): o Sei!

Usar¹⁹. Depois deste primeiro contato, foi realizada a capacitação presencial, na qual especial atenção foi voltada para os administradores e sua equipe “multiplicadora”, para que, em seguida, pudessem desenvolver os treinamentos para os usuários de seu órgão ou unidade, ainda que com o suporte da SCGE quando demandado. A fala do Entrevistado 1 destaca a importância do treinamento presencial: “a gente chegou à conclusão que ter o treinamento à distância dá uma ideia do que vem [...], mas a gente viu que o presencial foi essencial. Precisa ter”.

Em sequência à sugestão em relação à formação de equipes, sua capacitação e orientações quanto ao treinamento dos demais usuários, entendeu-se a recomendação em relação à identificação dos tipos de documentos e tipos de processos dos trâmites realizados por cada órgão para que, quando incorporados à plataforma eletrônica, pudessem observar todos os elementos presentes no seu fluxo. Isso porque, como exposto anteriormente, a instalação do SEI não permite a alteração dos requisitos a nível de *software*, mas viabiliza a adaptação dos tipos de processos e tipos de documentos à realidade de cada contexto. Apesar do sistema não impedir a adequação posterior quando verificada tal necessidade, entende-se que o mapeamento e configurações prévias permitem que o fluxo do processo ocorra sem entraves no SEI, ou seja, sem a dependência de intervenção dos administradores de sistema.

Um último ponto a ser ressaltado em relação à implantação do SEI em todo o Estado diz respeito à estratégia de divulgação como resposta ao risco da baixa adesão dos servidores, principalmente a partir da percepção do apego à fidedignidade do papel. Tal perspectiva foi assumida pela Assessoria de Comunicação que, além de divulgar diferentes cartazes nos próprios elevadores e ônibus de circulação interna da CAMG, organizou o evento de lançamento oficial, evento este que contou com a participação de autoridades do Ministério Público, Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça Militar e da Polícia Militar (MPDG, 2017).

7.2 A implantação do SEI no CSC

Conforme exposto, a gestão da implantação do SEI pode ser percebida em duas instâncias: na própria SCGE, que coordena e auxilia a implantação em todos os órgãos e entidades do poder Executivo de Minas Gerais; e em cada órgão e entidade, visto que cabe a cada um deles o desenvolvimento de seu próprio cronograma (ainda que sujeito à aprovação da

¹⁹ Para mais informações, acessar <

SEPLAG), e percebida também a liberdade para cada um organizar suas equipes, programar seus treinamentos, e optar pela identificação ou não dos seus tipos de processos e tipos de documentos antes da implantação.

Sendo a primeira instância tratada no subcapítulo anterior, o presente subcapítulo busca desenvolver as perspectivas identificadas na segunda instância, especificamente no CSC. Apesar de recorrentemente citado anteriormente, observava-se apenas o caráter de suporte inerente às suas competências.

Este subcapítulo, portanto, tem o foco puramente no processo de implantação do SEI no CSC e nos elementos que embasaram a construção de um desenho institucional para a nova política de gestão documental. Neste sentido, busca entender a realidade do CSC sobre a gestão documental antes do SEI. Em seguida, investiga as características organizacionais que fundamentaram a iniciativa de, além da SESP, ter sido a única unidade que adotou o SEI para todos os seus processos assim que o Decreto nº 47.228 foi publicado. Posteriormente, descreve as etapas seguidas pelo CSC para implantação do SEI. Finalmente, sistematiza as contribuições do SEI para a gestão e o andamento dos processos na organização em questão.

7.2.1 A gestão documental no CSC antes do SEI

É interessante observar que a prática da gestão documental é uma iniciativa muito particular à realidade de cada órgão ou entidade, sendo que discrepâncias podem ser encontradas dentro das próprias estruturas organizacionais do CSC.

Em um primeiro momento, observa-se as especificidades da área responsável pela Gestão de Imóveis. Segundo a Entrevistada 5:

Os documentos aqui ficam para sempre, enquanto o imóvel está no patrimônio do Estado o documento tem que estar guardado [...]. Tudo, todos os pedidos, os registros, os empréstimos, tudo fica registrado ali na via física. [...] Mas fora isso, tem uma infinidade de documento solto que não é documento específico de um imóvel, ou documento que até deveria ser específico de um imóvel, mas [...] a gente não tem um processo de ensinar as pessoas, os servidores, a arquivar mesmo, o trabalho de biblioteconomia, de arquivar direitinho, de enumerar, classificar... isso tudo não faz (Entrevistada 5).

Em relação às demais áreas, observa-se uma produção documental muito vinculada a outros órgãos e entidades: há os documentos preparatórios, que correspondem a apenas parte de um procedimento, aderindo a ele após a tomada de decisões; no procedimento

de compras, a partir do momento em que recebe a demanda de um determinado órgão, cumpre o acordado e devolve o processo físico para o demandante. Desta forma, poucas vezes a gestão documental fica sob sua responsabilidade.

De maneira geral, observa-se também que a maioria dos processos e trabalhos executados por essas outras superintendências e núcleos são procedimentos concernentes com a área meio do Estado. Como abordado durante as entrevistas, seu Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo já se encontram consolidados, de modo que é possível observar atuações um pouco mais alinhadas à gestão documental. Entretanto, tem-se como desafio o estabelecimento de tais diretrizes no que diz respeito à área fim. As dificuldades levantadas no contexto da Gestão de Imóveis talvez se associem a essa perspectiva. Neste sentido, identificou-se o desenvolvimento de um sistema eletrônico que lhe atendesse.

No contexto da Gestão de Imóveis do CSC, o relato da Entrevistada 5 destacou a existência de um Sistema Imobiliário (SIM) para armazenamento de dados nele cadastrados. Posteriormente, ainda houve o seu aprimoramento a partir do desenvolvimento de um módulo para a área de Imóveis no SIAD que também se encarregaria das transações do processo por via eletrônica. As informações foram migradas do SIM para a nova plataforma, cujo uso foi tornado obrigatório. Entretanto, segundo a própria entrevistada:

o sistema, ele tem problemas, mas um dos problemas não é dele, é humano. É dos órgãos que usam os imóveis, é nosso, que gerencia. Tinha que ter as políticas mais agressivas para todo mundo utilizar. [...] O Módulo foi criado, ele foi tornado obrigatório, mas não teve um trabalho para todo mundo comprar a ideia. Então ele é usado de uma forma muito deficitária, e isso contribui para que ele não tenha as informações atualizadas, [...] para que as pessoas não usem. Então vira um ciclo vicioso. Ele não tem informação, a pessoa não usa, mas quanto menos ela usa, menos informação ele tem (Entrevistada 5).

Desta forma, observa-se que os processos continuavam acontecendo em via física, não tramitando pelo módulo do SIAD, aspecto que reafirmou a necessidade de uma alternativa que não só abarcasse a gestão de documentos, mas também fosse acompanhada por um desenho institucional que efetivasse sua adoção como uma política. Neste sentido, a próxima subseção busca entender as especificidades do CSC e os meandros relacionados à decisão da alta gestão para a adoção do SEI para a totalidade dos processos.

7.2.2. Especificidades do CSC e a tomada de decisão para adoção do SEI

Em um primeiro momento, caracteriza-se o CSC como uma organização altamente produtora de documentos. Isso porque, dentre as suas competências, observa-se a realização de processos como aqueles relacionados aos imóveis, às doações e compras do Estado. Neste sentido, observa-se a fala de um dos atores entrevistados: “no primeiro momento, a gente tinha, na minha cabeça, que [...] estancar onde a gente produz mais documento: imóveis, doação e compras” (Entrevistado 2). Especificamente em relação à gestão dos Imóveis, é emblemática a fala da Entrevistada 5:

É uma guarda permanente, não tem descarte de documento. E é importante, ter que regularizar o imóvel, registro, tudo. [...] Então os documentos têm que ser guardados a vida inteira. Uma outra questão, o Estado tem muitos imóveis. Atualmente, cadastrados a gente tem quase 15.000 imóveis. Então é um patrimônio muito grande, então o volume de documentos é muito grande. Documentos dos próprios imóveis e documentos relacionados. [...] A gente se relaciona literalmente com os 853 municípios, com todas as secretarias, todas as entidades, todos os órgãos, todos os poderes, mas ainda com a União, com todo mundo. Com particulares, entidades... (Entrevistada 5).

Diante do exposto, identifica-se ainda uma segunda especificidade do CSC: corresponde a uma organização que faz a interface com diferentes órgãos e entidades, especialmente do poder Executivo estadual, contexto em que os processos relacionados aos imóveis, compras e doações são ilustrativos. Neste sentido, a iniciativa da SESP em adotar o SEI para todos os seus processos foi um ponto chave para a decisão de implantação do sistema no CSC, justamente pela interlocução de processos estratégicos. Relata-se a fala da subsecretária, segundo o Entrevistado 2: “se tiver um órgão que vai entrar na totalidade, o CSC tem que entrar na totalidade. [...] ele faz a interface com todos os órgãos e entidades, então se eu tiver um órgão no todo, vai interfacear com o CSC. Aí, não vai ter jeito’. Foi quando nós tomamos a decisão de que o CSC também deveria entrar na totalidade”.

As especificidades do CSC já poderiam justificar sua adoção imediata do SEI. Entretanto, apenas suas características organizacionais não responderiam por uma imersão efetiva, se não fosse percebido o envolvimento intensivo da alta gestão. Diferentes atores entrevistados identificaram o SEI como uma mudança de paradigma. Neste sentido, é imperativo tal apoio incondicional como elemento chave para uma implantação de sucesso. Assim, a tomada de decisão e sua imposição como diretriz foram refletidas pelo perfil relacionado à subsecretária. Ressalta-se as falas de diferentes atores do CSC:

um grande diferencial que a gente teve foi o apoio da [subsecretária] para poder virar um projeto. Eu acho que é um fator de sucesso em qualquer projeto o apoio da alta gerência. [...] Porque, você tem uma frente de gestão da mudança enorme, e aí você tem várias frentes paralelas para o projeto caminhar e para o caminho de todas as atividades no prazo que a gente precisa, envolvendo todos os atores que a gente precisa. É fundamental o apoio da alta gerência (Entrevistada 7).

a [subsecretária] é muito vanguardista, ela gosta de inovação. [...] Ela gosta de tecnologia, abraçou o SEI. [...] Eu acho que a [subsecretária] ter comprado essa ideia fez ela ser implementada de forma melhor (Entrevistada 5).

Em termos práticos, a diretriz de adoção do SEI significou a necessidade de adesão de todos os servidores do CSC, de modo que todos os processos que não tramitassem por um sistema eletrônico, passariam a ser realizados pelo *software* a partir do momento em que o lançamento do Decreto instituísse seu uso. Pontua-se que a mensagem da alta gestão foi clara: seria realizada a adesão, “da própria subsecretária ao motorista, que muitas vezes nem fica na frente de um computador. [...] Foi convocação para que todo mundo fizesse” (Entrevistada 4).

Finalmente, é interessante retomar também o papel estratégico do CSC para implantação do SCDP, um sistema cedido pelo MPDG. Os atores identificaram nas articulações dos gabinetes oportunidades de aproximação da alta gerência com os potenciais do SEI, perspectiva que fomentou os cálculos de custos de oportunidade de sua adoção. Destaca-se também que o CSC atuou na parte preparatória para a implantação do SEI no Estado, inclusive auxiliando na redação dos Decretos. Assim, já tinham conhecimento quanto à eminência da real incorporação do sistema ao Executivo mineiro, de modo que a mobilização para a implantação do *software* no seu contexto aconteceu previamente à publicação do Decreto que instituiu seu uso. Diante do exposto, a seção subsequente investiga os elementos que viabilizaram a operacionalização do sistema no CSC.

7.2.3. As etapas seguidas para implantação do SEI no CSC

Um primeiro ponto importante a ser destacado diz respeito à escolha do Entrevistado 2 como o “administrador de sistema” do SEI e, assim, como o gestor que conduziria seu processo de implantação. Além da atribuição se relacionar à natureza do seu trabalho, percebia-se ainda sua participação na gestão do Protocolo Central e na gestão do contrato de guarda documental firmado com a MGS como elementos que o aproximavam da

perspectiva de gestão documental. A partir deste momento, discute-se as etapas determinadas para a incorporação do SEI ao CSC.

A primeira etapa percebida pelos demais atores para a implantação do SEI no CSC foi o processo de comunicação. Segundo o relato do Entrevistado 2, tendo sido oficializada a decisão pela adoção do sistema, “o primeiro passo foi comunicar os gestores”. Neste contexto, entende-se a realização de um primeiro encontro para demonstração da utilização da ferramenta, inclusive com o auxílio da equipe da SCGE. Essa reunião também correspondeu a uma oportunidade para que fossem levantadas as indicações de servidores com perfil para atuarem como “multiplicadores”. Desta forma, percebeu-se como segunda etapa a formação da equipe para implantação do SEI.

Uma importante observação nesse sentido diz respeito à existência de uma unidade do CSC especialmente voltada para a “Inovação na Gestão Logística e Patrimonial”. Neste contexto, as servidoras escolhidas como multiplicadoras ainda foram protagonistas no desenvolvimento das etapas seguintes para a implantação do sistema: elas não só auxiliaram na elaboração do modelo de capacitação dos demais servidores, como também deram o suporte para a identificação dos tipos de processos, tipos de documentos e das unidades do CSC. Somado a isso, a estrutura desta unidade voltada para a “Gestão da Mudança” ainda capitaneou a organização e comunicação das capacitações. Assim, o gestor da implantação pôde prosseguir com a etapa de preparação para adoção do SEI.

A etapa de preparação foi composta por dois pilares igualmente importantes, visto o impacto que sofreriam com as mudanças impostas pelo SEI: um que buscava a preparação das pessoas como futuras usuárias do *software*; e um dirigido à identificação dos processos, documentos e unidades organizacionais para sua incorporação ao novo sistema. A primeira correspondeu à “capacitação”, enquanto a segunda, à “configuração”.

A vertente da capacitação foi marcada por três perspectivas diferentes: a primeira referiu-se à sugestão inicial de realização do curso à distância disponibilizado pela ENAP (curso este já citado anteriormente); a segunda correspondeu à capacitação dos multiplicadores; por fim, houve o treinamento dos demais servidores.

No que diz respeito à capacitação dos multiplicadores, a percepção dos atores foi de que “treinaram muito bem os multiplicadores para poder tirar dúvidas, em cada

superintendência [...] e isso facilitou muito. Eles foram treinados antes do Decreto ser publicado. Então eles estão aqui para ajudar realmente” (Entrevistada 3).

Finalmente, os atores entrevistados destacaram a importância do treinamento presencial disponibilizado para toda a equipe do CSC. Oferecido em diferentes datas para abranger o máximo possível de servidores, o Entrevistado 2 relata que ficaram “mais ou menos 15 dias, de manhã à tarde, quase todo o dia capacitando a turma”. Outro ponto a ser ressaltado diz respeito à estratégia de utilização de um espaço com infraestrutura para acolher um maior número de pessoas. À respeito do treinamento presencial, diferentes atores destacam:

Esse foi importantíssimo, porque foi um movimento [...] E a minha fala, com a equipe, “não é um convite, é uma convocação. Então é pra todo mundo fazer”. Aí as pessoas já começaram a ver,... Parece até uma coisa boba, mas até o fato de ser em outro lugar, foi interessante. [...] Acho que foi um evento. [...] Se não fosse ele, acho que seria bem mais difícil (Entrevistada 5).

teve rodízios, horários diferentes para que a gente pudesse fazer o curso presencial. Foi montada uma estrutura lá na Fundação João Pinheiro, em uma sala apropriada para que a gente pudesse manusear também. Disponibilizou van para quem não tinha como ir de carro ou não quisesse ir de carro. Então tinha van que levava e voltava. Então tudo para ajudar (Entrevistada 4).

Ainda é possível identificar o impacto da postura alta gestão no contexto dos treinamentos: “não houve escolha para a gente migrar para o SEI. Foi determinado que a gente faria a migração. Então as pessoas tiveram que comparecer ao treinamento porque elas já sabiam que elas iam trabalhar com esse sistema depois” (Entrevistada 7). Neste sentido, identifica-se o alinhamento da postura dos servidores à perspectiva calculadora: os *payoffs* de não obedecer ficariam altos. Tal aspecto é um indicativo da institucionalização da gestão documental, visto que DiMaggio e Powell (2012) percebem que os atores obedecem as instituições quando percebem que o custo de fazê-lo é menor do que o de não fazê-lo.

A “configuração” se mostrou importante ao corresponder a um facilitador para o momento de utilização do sistema após sua implantação. Como discorrido no capítulo anterior, o SEI

é um sistema que vem pronto, então apesar dele ser bastante maleável na forma de lidar com os processos, como o sistema vem pronto, você tem que aprender a lidar com ele; não tem muito “vou moldar o sistema para minha realidade”. Na verdade é a minha realidade que encaixa no que o sistema tem e se propõe (Entrevistado 1).

Neste contexto, o programa demanda a identificação dos tipos de processos e tipos de documentos tramitados para que possa ser utilizado na nova organização implementadora. As classificações de documentos e sua relação com a tabela de temporalidade também são importantes elementos, já que o SEI só cria um tipo de documento se tiver tais informações associadas a ele, o que viabiliza o gerenciamento eletrônico do seu ciclo de vida. Apesar do *software* não impedir a criação de novos tipos de processos e novos tipos de documentos depois de já implantado, entende-se que sua incorporação prévia facilita o andamento dos fluxos, de modo que não fiquem dependentes do usuário “administrador de sistema” para seu desenvolvimento. Como relatado pelo Entrevistado 2: “eu não crio um tipo de processo na hora, eu seleciono a partir de uma lista. Eu tenho que ter um rigor nesse processo, ele tem que ter uma classificação de documentos atribuída a ele. Então nós tivemos um trabalho prévio [...] de criar os tipos de processos, os tipos de documentos, elencar os modelos desses tipos de documentos para cadastrar no SEI”.

Desta forma, foram observadas a disponibilização de ferramentas que auxiliassem a identificação dos tipos de processos e tipos de documentos e diretrizes que facilitassem a reflexão a respeito dos fluxos dos processos tramitados por cada unidade. Os entrevistados também relataram a disponibilidade do gestor da implantação e da equipe no “Núcleo de Inovação” para dar suporte a essa atividade.

De maneira geral, estas foram as etapas observadas antes da implantação do SEI no CSC. A partir de então, aguardou-se a publicação do Decreto como o marco que instituiria efetivamente sua utilização. Próximo ao lançamento do sistema, a Entrevistada 5 relata que a subsecretária “chamou todos os servidores, [...] fez essa apresentação, falou da importância, [...] mobilizou”, um importante aspecto para demonstrar o comprometimento com a utilização do *software*. Assim, uma vez divulgado o Decreto nº 47.228, os atores relataram a ansiedade para o manuseio do SEI. Segundo a Entrevistada 4, “o primeiro processo que subiu, a gente já estava esperando. Havia até uma ansiedade na primeira semana”.

Entretanto, alguns relataram a resistência dos servidores. Na área de Imóveis, que já havia vivenciado a experiência - de certa forma - traumática do Módulo desenvolvido no SIAD, percebia-se ainda um volume significativo de processos iniciados em via física antes do lançamento do SEI. Segundo a Entrevistada 5:

A gente tem mais de 500 processos em andamento. [...] Então esses processos vão continuar, processo que já teve pedido lá em 2015 está andando. [...] Quando começou, teve uma dificuldade. Até começar mesmo, criar coragem e começar a mexer, eles reclamaram [...]. Então agora, está nessa fase de adaptar, vendo que que funciona, o que que não funciona pra gente. A conscientização continua. As pessoas ainda reclamam. Essa conscientização está longe de estar pronta, ela tem que continuar. (Entrevistada 5).

Neste sentido, observa-se novamente a mobilização e comprometimento da alta gestão para estabelecimento do SEI como instrumento da política de gestão documental. Segundo o relato realizado pela Entrevistada 6: “a primeira coisa que a nossa subsecretária fez foi limpar a mesa dela. Não tinha um papel. E ai de quem colocasse papel em cima da mesa dela. [...] não tinha um papel em cima da mesa mais, e a gente foi repassando isso”. Outra reporta: “Nos primeiros dias, a gente chegava lá com o papel e falava assim: ‘trouxe isso aqui para você assinar’; ‘está no SEI? Pra quê que vocês imprimiram?’” (Entrevistada 3).

Outros elementos também perpassaram estratégias para promoção da adesão ao SEI. Neste contexto, o Entrevistado 2 relata que a percepção muda “quando o servidor enxerga que agregou valor no trabalho dele”. Assim, adotou uma postura bastante ativa no sentido de promover tal perspectiva. Segundo o Entrevistado 8, “ele incentivou muito ao fazer reuniões. Ele era muito engajado e muito entusiasta. Então ele chamou muita gente pra participar. [...] Por e-mail, por telefone, nas reuniões gerenciais, sempre convocando, sempre parando e perguntando, sempre tentando ajudar... ele foi muito entusiasta, muito ativo!”.

O suporte oferecido foi além da comunicação. Como relatado pela Entrevistada 6, “a gente conseguiu para todo mundo duas telas, que facilita muito trabalhar com o SEI. Então tanto a parte de logística, quanto de incentivo mesmo, a política de divulgação, de conscientização, de mudança de paradigma...”.

Desta forma, uma vez iniciada a utilização do SEI, observa-se atualmente o acompanhamento de sua implantação. Apesar de não haver uma configuração sistematizada para tal, de maneira geral os atores observam a disponibilidade da equipe de multiplicadores para que as dúvidas sejam tiradas, além da disponibilidade do próprio gestor na figura de administrador do sistema para realização das adequações necessárias:

A gente reporta aqui ao [gestor]. Então como ele é muito atuante e tem uma facilidade do acesso, de conversa conosco [...], quando a gente tem muita dúvida, a gente senta lá na mesa dele, conversa. Resolve. [...] A gente não fica

sem esse apoio e sem essa resposta deles não. E se ele não souber, ele vai atrás de alguém da Governança, ele vai procurar informação (Entrevistada 4).

Hoje ele [o gestor] estava ali sentado construindo com os meninos alguma coisa. Então, de acordo com o que a gente vai percebendo que tem algum problema, a gente tem o apoio. (Entrevistada 3).

O estudo da implantação realizada no CSC identifica o alinhamento de suas ações com as orientações da equipe da SCGE, o que vai desde a avaliação dos perfis para configuração da equipe em detrimento apenas da disponibilidade, até a identificação dos tipos de documentos e tipos de processos para facilitar o fluxo dos trâmites a partir de sua adoção.

Diante do exposto, julga-se importante a sistematização dos benefícios identificados pelos atores do CSC para a gestão e andamento dos seus processos. A percepção dos aspectos positivos é uma forte evidência da perspectiva de continuidade de uso do *software*. Tal aspecto é melhor desenvolvido na próxima seção.

7.2.4. Contribuições do SEI para a gestão documental e o andamento dos processos do CSC

É interessante observar que todos os atores do CSC entrevistados demonstraram entusiasmo quando indagados sobre as contribuições do SEI em seus trabalhos. A análise e combinação de seus relatos permitiu a identificação de seis aspectos específicos: (a) *obrigatoriedade da classificação dos documentos*; (b) *eficiência e celeridade*; (c) *facilidade de acesso aos processos*; (d) *transparência*; (e) *economicidade*; e (f) *promoção da política para aqueles que ainda não implementaram o SEI*.

Em relação ao primeiro aspecto, é interessante observar que a (a) *obrigatoriedade de classificação dos documentos* no momento de sua criação leva à efetiva gestão documental. Como apresentado anteriormente, a configuração dos tipos de documentos e tipos de processos no SEI se encontra associada à tabela de temporalidade do Estado. Desta forma, o Entrevistado 2 relata que quando um documento é elaborado para a execução de um processo, automaticamente já recebe a classificação associada ao seu ciclo de vida. Somado a isso, a obrigatoriedade quanto à classificação ainda vai instigar a execução da política pelas áreas finalísticas que ainda não contavam com tabelas de temporalidade desenvolvidas.

O segundo aspecto elencado pelos atores diz respeito à (b) *eficiência e à celeridade* que o SEI proporciona aos processos, notadamente em relação à facilitação da

comunicação. Observa-se tal perspectiva principalmente nos casos que incluem o trâmite de processos entre órgãos e unidades, já que a ferramenta permite o compartilhamento das informações em tempo real e o acesso simultâneo a um mesmo documento por diferentes atores:

Você imaginar que um processo no SEI, você tramita para 5 unidades ao mesmo tempo. 6, 7, quantas você quiser e todas elas podem trabalhar no mesmo processo ao mesmo tempo. Como você faz isso no papel? Você tem que mandar para uma pessoa, pra ela dar um parecer e tal, tal tal. Você pega essa pessoa e manda para uma outra pessoa... Acabou, isso não existe mais! Então agrega valor sabe? (Entrevistado 2).

[...] por exemplo, eu mandei uma resolução para [o secretário] num dia, no outro ele já tinha assinado. Ou seja, ele recebe em tempo real. Isso pra mim é um avanço muito grande. Antes durava semanas para ele assinar, porque para nas mesas das pessoas. E no SEI não, como tem o tempo previsto, [...] se vê que tem tarefa lá, já vão executando e liberando os documentos. Então eu acho que vai criar também uma cultura de celeridade (Entrevistada 6).

O terceiro ponto identificado consistiu na *(c) facilidade de acesso aos processos*.

O SEI permite a visualização de todos os documentos associados a um determinado processo e, por ser um sistema utilizado via *web*, não se limita à estrutura da CAMG para as consultas:

[no processo físico] eu preciso pedir para um servidor [...] que cuida do arquivo; então ele vai lá, tem os horários certos [...] de ir ao armário, ao arquivo. Pega o processo, me entrega a pasta, eu vou ter que abrir a pasta, olhar tudo. É mais trabalhoso. Eu acabo tendo que olhar o processo inteiro. Demora muito mais (Entrevistada 5).

O SEI é o germe do trabalho em casa. Pode escrever, daqui a uns cinco anos, não vai ter mais sentido o servidor vir trabalhar aqui. Tudo vai ficar eletrônico. Isso já é muito comum em outros Estados, o pessoal trabalhar totalmente informatizado. O SEI é o suficiente para isso. Ele permite não ter mais estrutura física nenhuma, porque está tudo lá (Entrevistado 8).

A facilidade de acesso aos processos ainda impacta o quarto aspecto percebido como benefício de utilização do SEI, que diz respeito à *(d) transparência* proporcionada pelo sistema. O SEI registra todos os trâmites e ainda atribui a autoria para todas as operações. Observa-se também a possibilidade de um acesso muito mais facilitado ao cidadão que eventualmente solicitar a consulta a um documento ou processo, já que toda a tramitação pode ser concluída via *web*. As seguintes falas são ilustrativas: “[o SEI] simplifica muito, mas eu acho que o principal é dar segurança, porque o processo tramitado pelo SEI, ele fica todo registrado. Então é muito importante por não haver desvios, o fluxo fica certinho” (Entrevistado 8). Ainda:

[o SEI] vem ajudar na máxima que “o processo é público”. O processo é público. Então, com o SEI, essa publicidade, ela fica mais acessível. Na hora

que eu falo que o processo é público, mas você tem que ir lá na Cidade Administrativa, entrar no elevador, subir para o 13º, descobrir onde está o processo físico, a gente não está criando um monte de embaraço? No SEI não, eu falo se o processo é público, automatizado no SEI, está tudo lá, está tudo disponível. Pronto, aí ele fica realmente público (Entrevistada 4).

O penúltimo benefício advindo do uso do SEI diz respeito à *(e) economicidade* proporcionada não só pela eliminação da produção documental, mas também com a suspensão dos gastos com estruturas que viabilizavam o trâmite dos processos físicos, “você envolve papel, tempo de tramitação, boy, malote, correio. Então são vários valores agregados que você elimina. Você não diminui, você elimina com a implantação do SEI” (Entrevistada 6).

Finalmente, percebe-se a oportunidade de levar a adoção do sistema para outros órgãos, unidades e até mesmo outros entes federativos, *(f) promovendo a política para aqueles que ainda não implementaram o SEI*. Como vem sendo pontuado ao longo do trabalho, o CSC possui a especificidade de processos que dialogam com diferentes instâncias. Os processos de doação e compras são exemplos recorrentemente mencionados, inclusive ilustrados pelas falas:

eu tinha muito problema com doação, processo, prefeito vinha assinar... passava às vezes do prazo de publicação. Nós tivemos um evento semana passada com 74 prefeitos, que assinaram eletronicamente, até pelo celular! Aí o que que aconteceu? Prefeitura agora querendo entrar. Recebemos aqui várias solicitações... [...] Essa é uma das coisas que está na estratégia do governo do Estado. Ele vai ser o apoiador da implantação do SEI nos municípios mineiros. Isso está negociado com o Ministério. (Entrevistado 2).

[no processo de compras, o documento] entraria físico aqui, porque vamos imaginar que a SEAP [Secretaria de Estado de Administração Prisional] ainda não aderiu ao SEI na sua totalidade. Então ela vai fazer um pedido de processo de compra que seja realizado aqui. [...] Acabou o processo, aí a gente manda um e-mail com todo o processo no SEI. E aí? Como ela vai fazer? [...]. Então por isso muita gente está querendo entrar já para o SEI. Porque não faz sentido, percebe? Ela imprimir tudo o que eu fiz aqui já digitalizado (Entrevistada 4).

Diante do exposto, é possível afirmar que os benefícios decorrentes da utilização do SEI são unânimes entre os usuários entrevistados no CSC. Percebe-se esta perspectiva como um forte indicativo da existência de um desenho institucional para a efetiva política de gestão documental, a partir do momento em que agrega valor ao trabalho dos servidores, fomentando a importância da continuidade de uso do SEI: o aumento dos benefícios facilita o processo de implantação na visão do usuário.

Entretanto, é importante identificar o comportamento dos elementos associados ao processo de implantação do SEI e à determinação imposta pelo Decreto nº 47.228, norma

que oficializou o seu uso para tramitação eletrônica dos processos administrativos, associando estes aos instrumentos necessários para a gestão documental.

Como defendido, uma instituição corresponde a um conjunto de regras impostas a um determinado contexto, o que inclui a necessidade de incorporação de estruturas de significado que a fundamentem já que, a partir do momento em que os elementos associados à instituição se consolidam, observa-se um desenho institucional que viabiliza a promoção dos resultados valorizados. Na perspectiva da política de gestão documental como resultado valorizado no contexto do CSC, foi possível perceber a presença da legislação, da gestão documental, do processo de *software*, dos atores e dos prazos como elementos que foram impactados e se comportaram de modo a viabilizar tal resultado.

Ainda assim, ressalta-se que o novo desenho impõe desafios para a efetiva institucionalização da política de gestão documental. Neste sentido, a identificação de tais desafios e sua sistematização se alinha à perspectiva de contribuição prática almejada com esta pesquisa: a realização das entrevistas configurou uma oportunidade de se organizar os *feedbacks* dados pelos atores para maturação da própria implantação do SEI no CSC. O próximo subcapítulo propõe a exposição destes aspectos.

7.3 Desafios do processo de implantação do SEI no CSC

Os pontos críticos levantados pelos atores podem ser categorizados pelos seguintes aspectos: *(a) dificuldades técnicas; (b) dificuldades na rotina; (c) risco de que a perspectiva de eliminação de papel não seja efetiva; (d) necessidade de amadurecimento da “ilha de digitalização”; (e) permanência da demanda pela gestão documental dos processos físicos; (f) resistência quanto ao uso do sistema.*

As *(a) dificuldades técnicas* observadas se relacionam à operacionalização do sistema e, de um modo geral, abrangem os filtros oferecidos pelo programa e seu mecanismo de busca. As seguintes falas são ilustrativas: “Eu tenho medo de perder informação no SEI. Se um negócio some e eu não sei onde é que está, não consigo achar...” (Entrevistada 5). Ainda:

o que eu ainda não consigo e eu acho muito difícil é verificar se está demorando. Porque antes do SEI, a gente fazia um controle por planilha, que também não é o ideal, mas a gente fazia por planilha. Então eu conseguia filtrar pela planilha o que estava atrasado e eu ia olhando. O volume é muito grande, então é difícil. Mas no SEI é mais difícil, [...] lá eu tenho que por um

cursor em cada um e ver o que que é, de quem que é aquilo, ver se eu lembro (Entrevistada 5).

Neste contexto, a Entrevistada 5 destaca que seria interessante a realização de treinamentos após a implantação, visto que algumas dúvidas surgiram apenas com o manuseio diário da ferramenta: “achava até que tinha que ter outro [treinamento] agora. Porque antes a gente fez [...] sem conhecer. Agora a gente tem muita dúvida, porque elas vão surgindo com o uso”. Assim, seria importante a reflexão se os aspectos técnicos configuram limitações da ferramenta ou apenas desconhecimento dos usuários.

No que diz respeito às *(b) dificuldades identificadas na rotina*, são elencadas a percepção de retrabalho entre sistemas e a própria divergência de interpretação das normas que orientam quanto ao processo eletrônico. A gestão de imóveis contextualiza o primeiro ponto:

uma questão que apareceu [...] é que a gente ficou com mais uma plataforma. Então a gente faz a via física, o Módulo e agora no SEI. Então tem 3 plataformas para trabalhar. A chance de perder informação é grande. [...] nesse momento ainda não está totalmente simplificando porque a gente está duplicando, trabalha em várias plataformas (Entrevistada 5).

Já em relação à interpretação dos instrumentos normativos:

algumas interpretações são mais conservadoras e outras são mais modernas [...]. Para aqueles [documentos] que são criados no SEI, está pacífico, não tem problema. Mas ainda existe uma interpretação mais conservadora [...] da necessidade da guarda de documento que a gente sobe para o SEI. Ou seja, se a gente tiver essa interpretação de que eu preciso guardar o papel que eu escaneei e subi para o SEI, eu vou perder uma grande vantagem do SEI e vou continuar gastando com a guarda de papel (Entrevistada 6).

Assim, talvez seja interessante a elaboração de um parecer jurídico para materialização de um consenso em relação às interpretações. Entretanto, é imperativa a verificação da possibilidade de eliminação da ambiguidade entre os sistemas, de modo que a percepção de retrabalho não configure um risco para a institucionalização da política de gestão documental viabilizada pelo SEI.

Sobre o terceiro ponto crítico identificado, considera-se o *(c) risco de que a perspectiva de eliminação do papel não seja efetiva*, um elemento que poderia enfraquecer o uso do SEI, já que é um dos principais benefícios associados à ferramenta. Isso porque se verifica que os trâmites não só com organizações externas (como os cartórios e o Departamento de Trânsito, no caso dos processos relacionados aos imóveis e às doações), mas também com

os órgãos e entidades que não utilizam o sistema, ainda demandam a utilização da via física:

[...] em relação à implantação nos outros órgãos, para nós é fundamental que isso avance. Como todos os nossos processos são eletrônicos, está chegando no protocolo muito papel ainda. Não chega para nós, mas chega no protocolo porque os órgãos ainda não estão usando. Então demorar a implantar no Estado como um todo é perder um ganho. É mitigar um possível ganho de reduzir papel, tempo... (Entrevistada 6).

Desta forma, apesar de identificadas iniciativas para o diálogo com organizações externas, é imperativa a continuidade desta comunicação a fim de que seja possível estancar não só o ingresso de documentos físicos, mas também a demanda pela impressão dos processos realizados eletronicamente pelo Executivo mineiro. Além disso, pontua-se a necessidade de incentivo para que os demais órgãos e entidades do Estado se incorporem rapidamente ao SEI.

Ressalta-se também o ponto crítico relativo à demanda de digitalização recebida pela “ilha”. Entende-se a *(d) necessidade de amadurecimento* da estrutura, para compreensão de que “nesse momento, como eu tenho apenas dois órgãos na totalidade e alguns processos em outros órgãos, eu ainda tenho um fluxo muito grande de digitalização, [...] mas à medida em que os órgãos forem entrando na totalidade, tende a cair a demanda da ilha,” (Entrevistado 2).

Relata-se ainda a *(e) permanência da demanda pela gestão documental dos processos físicos*: “tem documento de papel que não vai acabar – a gente não vai poder descartar os documentos que a gente já tem. Tem que guardar. Então talvez um projeto de guarda documental bem feito ia ser muito importante” (Entrevistada 5).

Finalmente, a *(f) resistência quanto ao uso do sistema* ainda diz respeito à mudança de paradigma imposta pelo SEI, que incide sobre uma particularidade enraizada no setor público: a cultura do papel. É relevante ressaltar que todos os atores entrevistados fizeram considerações nesse sentido. De maneira geral, o Entrevistado 2 pontua: “sempre tem a primeira resistência. No caso desse processo administrativo no SEI, a resistência é: “é tão seguro quanto papel? Eu comprovo ou não comprovo? Eu tenho ferramentas legais que subsidiam o uso disso aqui. Me garantem substituí-lo?”. Neste sentido, é imperativo um trabalho contínuo não só de conscientização em relação ao uso do SEI, mas da própria identificação do valor que agrega aos processos, “esse convencimento a partir do resultado concreto que ele vivencia... não adianta, eu não vou convencer o cara se o negócio não agregar valor pra ele. Então assim, se permita usar o SEI” (Entrevistado 2).

8 CONCLUSÃO

O objetivo geral da pesquisa consistiu em analisar o processo de implantação do Sistema Eletrônico de Informação no Centro de Serviços Compartilhados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Neste sentido, os objetivos específicos buscavam compreender os aspectos que precederam a incorporação do SEI no Executivo mineiro, os instrumentos normativos que determinavam seu uso, a gestão da implantação do SEI a nível de Estado, os elementos organizacionais que solidificaram a implantação do SEI no contexto do CSC, além dos desafios que permearam tal processo. Desta forma, observou-se a necessidade de análise dos instrumentos normativos relacionados à gestão documental e ao uso do SEI, e da percepção dos atores envolvidos e impactados pela implantação do sistema no CSC. A execução dessas perspectivas permitiu o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Entende-se que o volume de documentos produzidos pelo Executivo mineiro demandava o estabelecimento de diretrizes para a realização de sua gestão. Entretanto, ao mesmo tempo em que a elaboração de normas não teve como resposta uma efetiva política de gestão documental, iniciativas isoladas de desenvolvimento de tecnologias que a viabilizassem também não foram bem sucedidas. A experiência relatada pela área de Gestão de Imóveis do CSC é uma ilustração clara disso: se por um lado a legislação não constrangeu a realização da gestão documental, o desenvolvimento de um Módulo no SIAD, tampouco.

Diante do exposto, compreendeu-se a necessidade não só de buscas de alternativas de sistemas eletrônicos de gestão de documentos, o que levou à identificação do SEI, mas também a consolidação de elementos que conformariam um desenho institucional da política de gestão documental ao viabilizar a promoção dos resultados valorizados, elementos estes capitaneados pela própria utilização do SEI e sua oficialização a partir do Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017. Tais elementos foram analisados no contexto do CSC, subsecretaria da SEPLAG caracterizada pela alta produção documental e interface com diversos órgãos ao centralizar serviços estratégicos, de modo que seria constantemente demandada por outras unidades que optassem pela adoção do sistema.

Primeiramente, a tomada de decisão para a adoção imediata ao SEI foi caracterizada pelo engajamento sério com os valores que perpassavam a política de gestão documental, elemento presente ao longo de todo o processo de comunicação e conscientização quanto à adesão ao sistema. Assim, percebeu-se a postura utilitária dos servidores ao

compreenderem que a execução dos trabalhos dependeria da nova realidade imposta, respondendo prontamente aos processos de capacitação ofertados. Somado a isso, ainda atuaram no auxílio para a identificação dos tipos de processos e tipos de documentos tramitados no contexto do CSC. Pontua-se que a equipe responsável pela gestão da implantação sempre se mostrou entusiasta e disponível, inclusive articulando a obtenção de “duas telas” como um facilitador para a realização dos trabalhos no SEI.

A oficialização do sistema a partir da divulgação do Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017, levou a novos elementos institucionalizadores da política de gestão documental: observou-se a condução dos trâmites nos moldes da legislação; a configuração pelo administrador da unidade levou ao cadastro dos tipos de processos e tipos de documentos de acordo com o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade, assegurando a realização da gestão documental de acordo com as diretrizes normativas; entende-se a continuidade do apoio da equipe de gestão para a solução de dúvidas; finalmente, a alta gestão retirou “todos os papéis da [sua] mesa” e passou a indagar seus servidores sobre a utilização da ferramenta, sendo a percepção geral concernente com a aceitação do uso do *software*. Entretanto, a área relativa à Gestão de Imóveis ainda reporta certa resistência dos seus funcionários.

Diversos desafios perpassam a implantação do SEI. A perspectiva de adesão dos usuários é uma delas. Entende-se ainda: dificuldades de operacionalização da ferramenta; a percepção de que há o retrabalho entre sistemas; o risco de que a perspectiva de eliminação de papel não seja efetiva; a necessidade de amadurecimento da “ilha de digitalização”; e a demanda remanescente pela gestão documental dos processos físicos. Destacam-se a perspectiva de adesão dos usuários, o retrabalho entre os sistemas e a questão infraestrutural como aspectos já levantados pela literatura quando da implantação de um *software* pensado para uma realidade diferente. Entretanto, recomendações também foram levantadas para o processo de implantação. Dentre elas, destaca-se o fato de que a adoção para a totalidade dos processos é melhor do que uma adoção gradual. A comunicação entre a alta gerência, a equipe de gestão e os demais servidores é fundamental. Entende-se também a importância da realização de treinamentos presenciais. Finalmente, ressalta-se a figura dos “multiplicadores” como estratégia essencial para capilarização do SEI, além do desenvolvimento de “ilha de digitalização” para organizações em que a infraestrutura para digitalização não esteja disponível em todas as unidades, ou que observem a ausência de recursos financeiros para tal estruturação.

Por fim, a reflexão a respeito da operacionalização da ferramenta permite a percepção de que o SEI realmente é um instrumento que sustenta a institucionalização de uma política de gestão documental no contexto do CSC. A principal característica que fundamenta tal argumento é o fato do sistema adotar como regra a configuração prévia dos tipos de documentos e tipos de processos já associados aos seus respectivos Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade, os principais instrumentos para a identificação do ciclo de vida dos documentos e realização da sua gestão. Isso facilita a própria rotina dos usuários do SEI, visto que, ao criarem os documentos ou processos, não precisam associar a classificação a cada nova operação: já existe um gabarito automatizado para correlacionar os instrumentos. É interessante perceber que tal perspectiva ainda constringe a elaboração dos Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade pendentes no Estado. Somado a isso, a própria dinâmica de operacionalização do SEI tem levado a um “efeito dominó” para sua adoção: os órgãos e entidades que ainda não utilizam a plataforma se sentem prejudicados ao terem que imprimir processos que outras organizações tramitam para eles eletronicamente. Desta forma, observa-se a difusão da política de gestão documental por todo o Poder Executivo de Minas Gerais.

De maneira geral, pontua-se que a presente pesquisa não se configura como um estudo exaustivo: a incorporação do Sistema Eletrônico de Informações ao Executivo mineiro é um fenômeno recente; seu uso ainda tem menos de quatro meses de experiência. Desta forma, diversos trabalhos ainda podem ser desenvolvidos neste contexto. Seria interessante observar a dinâmica de implantação em órgãos que tenham optado pela entrada gradual dos seus processos no *software*. Outra oportunidade diz respeito ao estudo da adoção do modelo de um SEI “multiórgão”, com a “ilha de digitalização” como uma estrutura centralizada para a digitalização dos documentos físicos. Entende-se ainda a perspectiva de investigação dos resultados financeiros a partir da adoção do sistema, já que promove a economicidade a partir da eliminação dos gastos não só com papel, mas também com estruturas para o seu trâmite. O SEI oferece a oportunidade de pesquisas relacionadas à *accountability* com o cidadão, uma vez que permite o acesso facilitado aos processos públicos. Por fim, o presente trabalho busca incitar a realização de novos estudos que considerem a abordagem institucional como importante aspecto para a observação efetiva do desenvolvimento de uma política na área da TI: as tecnologias realmente podem ser percebidas como instrumentos viabilizadores das diretrizes. Entretanto, dependem de arranjos institucionais para que o seu uso seja verdadeiramente efetivado.

REFERÊNCIAS

- ACCENTURE. Driving High Performance in Government: Maximizing the Value of Public-Sector Shared Services. **The Government Executive Series**, Accenture, Dublin, v. 8, 2005.
- ANJOS, Ricardo Rosa dos. GED – Gestão Eletrônica de Documentos: Tecnologia Eficaz e Sustentável. **Revista Tecnologias em Projeção**, v 2, n. 1, pp. 04-06, jun/2011.
- APM. **Histórico**. APM, Minas Gerais. s.d. Disponível em:<<http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/modules/wfchannel/index.php?pagenum=4>>. Acesso em 06 nov. 2017.
- BANGEMANN, Tom Olavi. **Shared Services in Finance and Accounting**. Burlington: Gower Publishing Ltd., 2005, 246 p.
- BARBOSA, Alexandre Fernandes. **Governo eletrônico: Dimensões da avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão**. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008, 248 p.
- BARRETO, Aldo de Albuquerque. A questão da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 3-8, out./dez. 1994.
- BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivística: objetos, princípios e rumos**. São Paulo: Associação de arquivistas de São Paulo, 2002.
- _____. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. São Paulo: FGV Editora, 2004, 318 p.
- BERGERON, Bryan. **Essentials of Shared Services**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2003, 272 p.
- BRASIL. **Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, Casa Civil, 1991.
- CALVERT, Randall L. The rational choice theory of social institutions: cooperation, coordination, and communication. In.: BANKS, Jeffrey S.; HANUSHEK, Eric Allen. **Modern Political Economy – Old Topics, New Directions**. Cambridge University Press, Cambridge, 1ª ed, 1995, 271 p.
- CRUZ, Tadeu. **Gerência do Conhecimento**. São Paulo: Cobra, 2002, 167 p.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In.: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. University of Chicago Press, Chicago, 2012, 486 p.
- DURANTI, Luciana. Registros documentais como prova de ação. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 49-64, jan./jun. 1994.

FERREIRA, Cicero. **Centros de Serviços Compartilhados como instrumento de gestão regional no setor público**. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2010, 123 p.

FERREIRA, Cicero; BRESCIANI, Luiz Paulo; MAZZALI, Leonel. Centros de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na Gestão Pública Brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 4, pp. 387-403, out./dez. 2010.

FISCHER, André Luiz. **A Constituição do Modelo Competitivo de Gestão de Pessoas no Brasil**. Um estudo sobre as empresas consideradas exemplares. Tese (Doutorado em Administração) Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998, 382 p.

FOUNTAIN, Jane E. **Construindo um Estado Virtual. Tecnologia da informação e mudança institucional**. Tradução: Cecile Vossenar. Brasília: ENAP, 2005, 296 p.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999, 208 p.

GOODIN, Robert E. Institutions and their design. In.: GOODIN, Robert. E. **The Theory of Institutional Design**, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 288 p.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, pp. 193-223, 2003.

HOFMANN, Hubert F.; LEHNER, Franz. Requirements Engineering as a Success Factor in Software Projects. **IEEE Software**, pp. 58-66, jul./ago. 2001.

INNARELLI, Humberto Celeste. **Gestão de preservação de documentos arquivísticos digitais: proposta de um modelo conceitual**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015. 348 p.

JOHA, Anton; JANSSEN, Marijin. Content Management Implemented as Shared Service: A Public Sector Case Study. In.: JANSSEN, *et al.* **E-Government, E-Services and Global Processes**, Springer: Germany, 2010, 258 p.

JUSTEN, Carlos Eduardo *et al.* Semeando o antropofagismo na produção acadêmica institucionalista brasileira em administração a partir de abordagem interdisciplinar. **Revista de Ciências da Administração**, v. 14, n. 34, p 9-23, dez. 2012.

MAANEN, John Van. Reclaiming qualitative methods for organizational research: a preface. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, pp. 520-526, dez. 1979.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. **International Organization**, v. 52, n. 4, p 943-969, 1998.

_____. Elaborating the “new institutionalism”. In.: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press, Oxford, 2008a.

_____. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008b.

MARQUES, Maria Raquel Lisboa Costa. **Classificação de Documentos em Organizações Contemporâneas: Uma Abordagem Metodológica**. Dissertação (Mestrado em História Social), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, 128 p.

MAZZOLA, Vitório Bruno. **Engenharia de Software: conceitos básicos**. 2010.

MEIRELES, Magali Rezende Gouvêa; ROCHA, Dilton Martins; CENDÓN, Beatriz Valadares. Avaliação da implantação de uma tecnologia para gerenciamento de documentos como ferramenta do processo de gestão da informação. **Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina**, Florianópolis, v. 17, n. 2, pp. 332-348, jul./dez. 2012.

MENEZES, Marcus. **Manual do Usuário**. Brasília, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015, 147 p.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative data analysis: An expanded sourcebook**. sage, 1994.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.018, de 20 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a utilização e gestão do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD-MG do poder Executivo estadual. ALMG, 2009.

_____. **Decreto nº 46.398, de 27 de dezembro de 2013**. Institui instrumentos de gestão de documentos no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo. ALMG, 2013.

_____. **Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta a Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, quanto ao uso do meio eletrônico para prática de atos e tramitação de processos administrativos pela administração pública, direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. ALMG, 2017b.

_____. **Decreto nº 47.228, de 04 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o uso e a gestão do Sistema Eletrônico de Informações – SEI – no âmbito do Poder Executivo. ALMG, 2017a.

_____. **Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. ALMG, 2002.

_____. **Lei 19.420, de 11 de janeiro de 2011**. Estabelece a política estadual de arquivos. ALMG, 2011.

MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação Científica**, Macapá, v. 7, n. 2, p 59-75, mai./ago. 2017.

MORENO, Agustín Vivas. El tiempo de la archivística: un estudio de sus espacios de racionalidad histórica. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 76-96, 2004.

MPDG. **Sistema eletrônico de tramitação de processos é adotado no governo de Minas Gerais**. Brasil, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/sistema-eletronico-de-tramitacao-de-processos-e-adotado-no-governo-de-minas-gerais>>. Acesso em 06 nov. 2017.

NEGREIROS, Leandro Ribeiro. **Sistemas eletrônicos de gerenciamento de documentos arquivísticos: um questionário para escolha, aplicação e avaliação**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação), Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007, p. 248.

NONAKA, Ikujiro. A Empresa Criadora de Conhecimento. **Harvard Business Review**, nov./dez. 1991.

NORTH, Douglass C.; THOMAS, Robert Paul. **The Rise of the Western World**. Cambridge University Press, Cambridge, 1973, 170 p.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira. O. **Metodologia Científica: um manual para a realização de pesquisas em administração**. Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2011, 72 p.

ORLIKOWSKI, W.J., BAROUDI, J. J. Studying Information Technology. **Information Systems Research**, v. 2, n. 1, pp. 1-28, 1991.

PAES, Marilena Leite. **Arquivo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: ed. Da FGV, 2004, 228 p.

PÄIVÄRINTA, Tero; MUNKVOLD, Bjørn Erik. **Enterprise Content Management: Na Integrated Perspective on Information Management**. 38th Hawaii International Conference on System Sciences, 2005.

PAULA FILHO, Wilson de Pádua. **Engenharia de Software: fundamentos, métodos e padrões**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2000, 260 p.

PRESSMAN, Roger S. **Engenharia de software**. Tradução: José Carlos Barbosa dos Santos. São Paulo: Makron Books, 1995, 1027 p.

QUINN, Barbara; COOKE, Robert; KRIS, Andrew. **Shared Services: Mining for Corporate Gold**. Harlow, Essex: Prentice Hall, 2000, 235 p.

ROMERO, Jorge Javier. Estudio Introductorio – Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. In.: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Fondo de Cultura Económica, Ajusco, 1^a ed, 1999, 580 p.

SHEPSLE, Kenneth A. **Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions**. Washington, Washington University, 1983.

_____. Rational Choice Institutionalism. In.: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press, Oxford, 2008.

SCHULMAN, Donniel S. *et al.* **Shared Services: Adding Value to the Business Units**. New York: John Wiley & Sons, 1999, 320 p.

SILVA, Denise de Almeida. **Arquivo: o meio digital e os agentes públicos**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação), Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. 145p.

SILVA, Eduardo Damião da Silva; PEREIRA, Neuri Amábile Frigotto. Centro de Serviços Compartilhados e a gestão de vínculos: uma análise integrada. **Alcance**, Universidade do Vale do Itajaí, v. 11, n. 1, pp. 49-64, 2004.

SMITH, Heather A.; McKEEN, James D. Developments in Practice VIII: Enterprise Content Management. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 11, pp. 647-659, 2003.

SOMMERVILLE, Ian. **Engenharia de software**. Tradução: André Maurício de Andrade Ribeiro. São Paulo: Addison Wesley, 6ª edição, 2003, 592 p.

THÉRET, Bruno. As Instituições entre as Estruturas e as Ações. **Lua Nova**, n. 58, pp. 225-254, 2003.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987, 175 p.

USMAN, Muhammad; MUZAFFAR, Abdul Wahab; RAUF, Abdul. **Enterprise Content Management (ECM): Needs, Challenges and Recommendations**. 2nd IEEE International Conference on Computer Science and Information Technology, 2009.

VILHENA, Renata Maria Paes de; GUIMARÃES, Emilia. Cidade Administrativa de Minas Gerais: maior eficiência e economia para a gestão pública e suas contratações. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 3, 2010.

WALSHAM, G. Interpretive case studies in IS research: nature e method. **European Journal of Information Systems**, v. 4, pp. 74-81, 1995.

WEBER, Max. **Economy and Society**. Berkeley: University of California Press, 1978.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, W. J. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 96, n. 1, p 132-163, fev. 1988.

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 2, pp. 71-77, maio./ago. 2000.

APÊNDICE A – Roteiros das entrevistas

Entrevista com o Diretor membro da equipe da Superintendência Central de Governança Eletrônica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

Nº	Pergunta	Elementos da categoria de análise	Pontos a explorar
1	Como era a gestão de documentos no Estado antes do SEI?	Gestão Documental	Evolução da tratativa da gestão de documentos em Minas Gerais.
2	Como surgiu a perspectiva de implantação do SEI, especificamente?	Processo de <i>software</i>	Razões que levaram à adoção do SEI dentre as demais alternativas.
3	Como foi o processo de articulação com o Ministério do Planejamento para implantação do SEI?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Relações com os atores externos envolvidos no processo de <i>software</i> . Papel do Ministério do Planejamento e seu impacto em relação às regras para implantação em Minas Gerais.
4	Qual o papel do TRF4 como desenvolvedor do <i>software</i> ?	Processo de <i>software</i>	Relações com os atores externos envolvidos no processo de <i>software</i> . Impacto em relação às regras para implantação em Minas Gerais.
5	Até que ponto o projeto de implantação dependeu da articulação com a Assembleia para aprovação e legitimação do processo eletrônico?	Legislação; Atores	Instrumentos normativos que sustentaram a implantação do SEI. Custos de transação envolvidos na articulação.
6	Como é a instância de governança das implantações para todo o Estado?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Estratégia para implantação do SEI em todo o Estado.
7	Como é realizada a gestão da implantação?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Gestão da implantação do SEI no contexto do gerenciamento de projetos de <i>software</i> .
8	Como o escopo do projeto de implantação é definido?	Processo de <i>software</i>	Escopo do projeto de implantação do SEI dentro da perspectiva de projeto de <i>software</i> .
9	Como são definidos os requisitos de implantação em cada órgão?	Processo de <i>software</i>	Alinhamento da definição de requisitos para implantação do SEI com a literatura de projeto de <i>software</i> .
10	Como os requisitos são documentados?	Processo de <i>software</i>	Congruência entre a documentação de requisitos para implantação do SEI e a literatura de projeto de <i>software</i> .
11	Como são definidas as equipes para implantação do projeto?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Estratégias de implantação. Aspectos relativos à composição da equipe por capacidade <i>versus</i> disponibilidade.
12	Quais órgãos foram escolhidos como os primeiros para aderirem ao SEI? Por que?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Estratégias de implantação. Inserção do CSC como uma das primeiras unidades a aderirem ao SEI.
13	Como foi o processo de treinamento e a adesão dos usuários?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Legitimação do uso do SEI no âmbito dos usuários.
14	Como tem sido feito o acompanhamento após a implantação para verificar se os requisitos foram cumpridos?	Processo de <i>software</i> ; Prazos; Gestão Documental	Alinhamento com as perspectivas de projeto de <i>software</i> sistematizadas pela literatura.

15	Quais os principais desafios a serem superados para a implantação efetiva do SEI?	Processo de <i>software</i> ; Atores; Gestão Documental	Recomendações para a implantação do SEI. Sugestões para sua otimização em outros contextos.
----	---	--	---

Entrevista com o Superintendente da Superintendência Central de Gestão Logística do Centro de Serviços Compartilhados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

Nº	Pergunta	Elementos da categoria de análise	Pontos a explorar
1	Como era a gestão de documentos no Estado antes do SEI?	Gestão Documental	Evolução da tratativa da gestão de documentos em Minas Gerais.
2	Como surgiu a perspectiva de implantação do SEI, especificamente?	Processo de <i>software</i>	Razões que levaram à adoção do SEI dentre as demais alternativas.
3	Como foi o processo de articulação com o Ministério do Planejamento para implantação do SEI?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Relações com os atores externos envolvidos no processo de <i>software</i> . Papel do Ministério do Planejamento e seu impacto em relação às regras para implantação em Minas Gerais.
4	Até que ponto o projeto de implantação dependeu da articulação com a Assembleia para aprovação e legitimação do processo eletrônico?	Legislação; Atores	Instrumentos normativos que sustentaram a implantação do SEI. Custos de transação envolvidos na articulação.
5	Como é a instância de governança das implementações para todo o Estado?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Estratégia para implantação do SEI em todo o Estado. Como impacta a implantação do SEI no CSC.
6	Como é realizada a gestão da implantação?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Até que ponto a SCGE intervém nas implementações.
7	Como o escopo do projeto de implantação é definido?	Processo de <i>software</i>	De quem é a atribuição para desenho de tal escopo. Possibilidade de intervenção da SCGE.
8	Como são definidos os requisitos de implantação em cada órgão?	Processo de <i>software</i>	Percepções acerca das diretrizes impostas (ou não) pela SCGE.
9	Quais especificidades do CSC seriam pontos críticos para implantação do SEI?	Processo de <i>software</i>	Possíveis dificuldades decorrentes da configuração organizacional de um CSC.
10	Como foi o processo de treinamento e a adesão dos usuários?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Estratégias de legitimação do uso do SEI no âmbito dos usuários.
11	Como tem sido feito o acompanhamento após a implantação do SEI no CSC para verificar se os requisitos foram cumpridos?	Processo de <i>software</i> ; Atores; Gestão Documental	Alinhamento com as perspectivas de projeto de <i>software</i> sistematizadas pela literatura.
12	Quais os principais desafios a serem superados para a implantação efetiva do SEI?	Processo de <i>software</i> ; Atores; Gestão Documental	Recomendações para a implantação do SEI. Sugestões para sua otimização em outros contextos.

Entrevista com os usuários do Sistema Eletrônico de Informações no Centro de Serviços Compartilhados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

Nº	Pergunta	Elementos da categoria de análise	Pontos a explorar
1	Como era a gestão de documentos no Estado antes do SEI?	Gestão Documental	Evolução da tratativa da gestão de documentos no CSC.
2	Como você tomou conhecimento à respeito da articulação para implantação do SEI?	Atores	Como o SEI foi apresentado e discutido no contexto do CSC.
3	Como é a legislação de implantação e utilização do SEI?	Legislação	Conhecimento em relação aos instrumentos normativos e alinhamento à perspectiva de legitimação do uso do SEI.
4	Como tem sido a governança do processo de implantação do SEI?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Existência de reuniões e utilização de instrumentos de projeto de <i>software</i> (cronograma, plano de trabalho, etc.).
5	Como foi o processo de construção dos requisitos do SEI no contexto do CSC?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Operacionalização da implantação do SEI. Diretrizes absorvidas pelos usuários.
6	Em que medida o SEI simplifica as atribuições da sua Superintendência/Núcleo?	Gestão Documental	Legitimação do SEI como política para a gestão de documentos do CSC.
7	Como foi o processo de treinamento e a adesão dos usuários?	Processo de <i>software</i> ; Atores	Percepções acerca das estratégias de legitimação do uso do SEI.
8	Como você percebe o apoio e envolvimento da alta gestão do CSC com a implantação do SEI?	Atores	Apoio da alta gestão como elemento de institucionalização do SEI no CSC.
9	Como tem sido feito o acompanhamento após a implantação para verificar se os requisitos foram cumpridos?	Processo de <i>software</i> ; Atores; Gestão Documental	Percepções acerca da condução do processo de implantação do SEI.
10	Quais os principais desafios a serem superados para a implantação efetiva do SEI?	Processo de <i>software</i> ; Atores; Gestão Documental	Recomendações para a implantação do SEI. Sugestões para sua otimização em outros contextos.