

IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO – SEI:

O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU

IMPLEMENTATION OF THE ELECTRONIC INFORMATION SYSTEM - SEI:

THE CASE OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF UBERLÂNDIA - UFU

Adriana Maria Freire Daibert¹
Fernando Mariano Ferreira²
Renata Bernardes Elias³
Ricardo Lucas Pereira⁴
Sérgio Luiz do Amaral Moretti⁵

RESUMO: A tecnologia tornou-se grande aliada da transparência, publicidade e eficiência da administração pública. No Sistema Eletrônico de Informações (SEI), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), os usuários externos não têm acesso à visualização dos trâmites processuais como um todo. Assim, há oportunidades de aprimoramento do sistema, permitindo ao usuário externo conhecer os fluxos que envolvem os processos, possibilitando maior transparência, trazendo ganhos à instituição, aos usuários e à sociedade, tornando o serviço público prestado mais eficiente e corroborando com a legislação relacionada. Este relato técnico tem como objetivo contribuir para a promoção da transparência, da governança e da gestão de riscos propondo o aprimoramento do item de pesquisa pública do SEI para o usuário externo. Pretende-se mostrar como a instituição melhora seu desempenho ao reduzir o tempo que agentes públicos gastam para prestar informações nos canais de atendimento ao público e como usuário e sociedade ganham em informações e transparência, ao conhecer as etapas dos processos e seus devidos prazos/responsáveis. Em conjunto todos os benefícios contribuem para uma melhor gestão do bem público e melhor entrega de serviços à sociedade, visto que o aprimoramento do item de pesquisa pública do SEI, para o usuário externo, poderá contribuir com a promoção da governança, da gestão de riscos e da transparência.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Eletrônico de Informações – SEI; Transparência; Eficiência da Administração Pública.

ABSTRACT: Technology has become a great ally of transparency, publicity and efficiency in public administration. In the Electronic Information System (SEI), of the Federal University of Uberlândia (UFU),

¹ Auditora Interna da Universidade Federal do Triângulo Mineiro/UFTM. Graduada em Direito pela Universidade de Uberaba - UNIUBE. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional (PPGGO) da Faculdade de Gestão e Negócios (FAGEN) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Especialização em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL, e em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal do Triângulo Mineiro – IFTM.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia.

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia.

⁴ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia.

⁵ Professor Titular da Universidade Ibirapuera. Pós doutor pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Doutor em Ciências Sociais, Mestre e Bacharel em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-graduado em Educação e Comunicação pela Universidade Anhembi Morumbi.

external users do not have access to view the procedural steps as a whole. Thus, there are opportunities to improve the system, allowing the external user to know the flows involving the processes, enabling greater transparency, bringing gains to the institution, users and society, making the public service provided more efficient and corroborating the related legislation. This technical report aims to contribute to the promotion of transparency, governance and risk management by proposing the improvement of the SEI's public research item for external users. It is intended to show how the institution improves its performance by reducing the time public agents spend to provide information in the service channels to the public and how users and society gain in information and transparency, by knowing the stages of the processes and their due deadlines/persons in charge. Together, all the benefits contribute to a better management of the public good and better delivery of services to society, as the improvement of the SEI's public research item, for the external user, can contribute to the promotion of governance, risk management and transparency.

KEYWORDS: Electronic Information System – EIS; Transparency; Efficiency of Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), com sua rápida expansão em todas as esferas da vida social, profissional e pessoal, ocorrido nas últimas décadas na gestão organizacional, atingiu de maneira intensa o sistema burocrático estatal. Nesse sentido, modelos e fórmulas tiveram de ser repensados para se adequarem aos contornos da dinamicidade e do avanço da técnica, e o processo administrativo, como unidade básica de atuação administrativa do governo, necessitou ser repensado.

Assim, a partir do início do século XXI, o governo passou a redefinir seus processos e a forma de prestação de serviços públicos com ajuda das TICs, a fim de se modernizar, melhorar a interação com os administrados e propiciar maior transparência, por intermédio do aprimoramento dos meios de prestação de contas e das normas de responsabilização dos agentes públicos, instituindo o Governo Eletrônico (e-Gov). Segundo Moura (2016, p. 121-123), a partir de 2014 o governo implantou a Estratégia de Governo Digital (EGD) e, em 15 de janeiro de 2016, publicou o Decreto 8.638, que institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2016b), adotando como princípios dentre outros, os seguintes: "foco nas necessidades sociais; a abertura e a transparência e a priorização dos serviços públicos disponibilizados em meio digital".

A EGD vigorou de 2016 a 2019 e a nova estratégia proposta para 2020 a 2022 passou por consulta pública entre setembro e outubro de 2019, por meio da plataforma Participa.br, e após aprovada foi publicado o Decreto 10.332, de 28/4/2020 (BRASIL,

2020). De acordo com Heckert e Aguiar (2016) com a EGD a tecnologia é inserida nos planos governamentais como estratégia, diferenciando-se por gerar valor público, por meio do aprimoramento das funções do governo e da relação com a sociedade. Para estes autores dentre os benefícios da governança digital destacam-se: melhoria na prestação de serviços públicos, simplificação da vida de cidadãos e empresas, mais facilidade no acesso as informações do governo e para o controle social, a abertura do Estado, o empoderamento da sociedade e seu envolvimento nos processos governamentais. Além disso, de acordo com os autores, a governança digital é capaz de provocar a reestruturação dos governos, do relacionamento destes com a sociedade e a redução da corrupção.

Ainda, no que tange à governança digital, para Luciano, Wiedenhöft e Santos (2018) iniciativas como a de governo aberto propiciam que o servidor público e os processos deixem o centro do processo, que será ocupado pelo cidadão, o que contribui para o repensar das estruturas governamentais e de seus níveis de hierarquia, e da forma mais adequada para as organizações a fim de que possam efetivamente servir ao indivíduo em sua nova posição.

Em resumo, Diniz et al (2009, p. 24-25), definem esse paradigma emergente na Administração Pública como resultado da intensificação do uso das TICs em todos as esferas da sociedade "...a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços online e avanço e universalização da infraestrutura pública de telecomunicações e da internet". Além disso, os autores destacam que a necessidade de maior eficiência, de modernização da gestão pública e de reforma do Estado também são causas de maior utilização das TICs pelos governos em seus processos.

Portanto, ao se utilizar dos benefícios dessas tecnologias, o governo estreita uma relação de proximidade com o cidadão, uma vez que passa a oferecer serviços com linguagem adequada a esse novo ambiente. A impressão inicial, causada por esse novo posicionamento da Administração Pública, é de simplificação e diminuição da carga burocrática a ser suportada pelo cidadão.

Neste sentido, o Processo Eletrônico Nacional (PEN), atualmente coordenado pelo Ministério da Economia, pode ser definido como um conjunto de esforços e técnicas, cuja finalidade é melhorar a eficiência e eficácia da atuação administrativa dos governos, a fim de alavancar a produtividade, melhorar a satisfação dos cidadãos pela prestação de serviços públicos e propiciar a racionalidade de custos. Em termos estruturais, está dividido em: Sistema Eletrônico de Informações (SEI), Aplicativo SEI, Barramento e

Protocolo Integrado. O barramento refere-se ao esforço de criar uma linguagem de programação que contemple a comunicação de dados de diferentes mecanismos em processo eletrônico, a fim de contemplar outros sistemas de gestão de processos e documentos eletrônicos, diferentes do SEI. O protocolo integrado está relacionado a padronização dos sistemas de protocolo, em essência, o principal objetivo é a uniformização dos procedimentos próprios dessa área (GOVERNO FEDERAL, 2019).

Nada obstante, a principal entrega do PEN, até 2019, consite no sistema SEI, que foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), em Porto Alegre, o qual pode ser descrito como um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, que inova as práticas de trabalho, caracterizando-se pela atualização e comunicação de eventos em tempo real, e por se abster de utilizar o papel como suporte para as informações institucionais (GOVERNO FEDERAL, 2019).

No âmbito federal, por meio do Decreto 8.539, de 8 de outubro de 2015, foi regulamentado o uso do processo eletrônico para a realização do processo administrativo. Dispondo os objetivos e forma de implementação nos artigos 3º e 4º, respectivamente (BRASIL, 2015). Neste contexto, a fim de atender as disposições legais, a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) optou por implementar o processo eletrônico utilizando o SEI, desenvolvido pelo TRF4, considerando o custo-benefício, haja vista que o sistema é disponibilizado gratuitamente pelo tribunal, além de já ter tido sua confiabilidade testada pelo próprio desenvolvedor, bem como por outros órgãos que fizeram a adesão anteriormente à UFU (UFU, 2016).

No entanto, embora implementado e tendo contribuído para melhoria da gestão processual, em virtude da ausência de uma política de gestão de riscos efetivamente implementada na universidade (UFU, 2018), falhas anteriormente verificadas no trâmite físico dos processos foram incorporadas ao sistema eletrônico, tal como a ausência de fluxos processuais, que facilite tanto para os servidores quanto para o cidadão, a possibilidade de identificar as fases processuais, os responsáveis pelos atos administrativos no processo, de forma sequencial, e prazos de manifestação, verificando-se, portanto, uma lacuna na eficiência do sistema, cabendo a proposição de melhorias e aprimoramento dos procedimentos técnicos.

Portanto, o objetivo deste trabalho consiste em contribuir com a promoção da governança, da gestão de riscos e da integridade propondo o aprimoramento do item de pesquisa pública do SEI, para o usuário externo. Acredita-se que com a inclusão do

mapeamento dos macroprocessos possibilitará o acesso transparente aos fluxos de processos e atividades.

2 METODOLOGIA

No presente relato adotou-se uma abordagem qualitativa do problema, com a utilização predominante de técnicas descritivas. Detalhes obtidos por meio da análise de dados, situações e eventos, tornam-se cruciais para obter-se um quadro fidedigno de uma realidade em particular (YIN, 2016). Nesse sentido, com as informações dos resultados obtidos por meio da utilização do SEI pela UFU, aliado à análise crítica e interpretativa desse conjunto de dados, tornou-se possível determinar os impactos econômicos e administrativos dessa solução tecnológica adotada.

Conforme asseguram Lakatos e Marconi (2003, p. 91), “a pesquisa qualitativa se distingue por evitar a imposição de critérios ou categorias externas, ou qualquer regime fixo à realidade da vida real sendo estudada”. Portanto, antes de antecipar-se em interpretações sobre o fenômeno, procurou-se conhecer com o maior detalhamento possível as variáveis e impactos envolvidos no caso investigado.

Em relação ao tipo, a pesquisa realizada é de natureza aplicada, na medida que procura gerar conhecimento para a solução de um problema específico, conforme Silva e Menezes (2005), sendo, ainda, de acordo com Gil (2008) um levantamento de campo, visto que foi tratada uma única comunidade, a UFU, quando da implementação do SEI e, portanto, foram utilizadas técnicas de observação indireta quanto ao sistema, bem como também foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. Foram coletados dados secundários na página eletrônica da UFU, e solicitadas informações à universidade, por questionário estruturado, por intermédio do Sistema de Informação ao Cidadão (E-SIC), cujos dados foram, inclusive, após fornecidos para esta pesquisa, disponibilizados pela universidade em sua página eletrônica.

No que tange à observação do sistema, considerando que os autores deste relato técnico são usuários do SEI, tanto na qualidade de servidores públicos, bem como de usuários externos, naquilo que não lhes é de competência laboral, foi possível verificar no cotidiano das atividades desenvolvidas e na busca por assuntos de interesses particulares, facilidades, dificuldades e falhas no sistema, o que permitiu a proposta de intervenção que consiste na inclusão do mapeamento do processos na consulta pública.

Dados secundários necessários ao aprimoramento da pesquisa foram obtidos no portal eletrônico do SEI-UFU (UFU, 2016). Quanto aos dados primários, considerando a necessidade de maiores informações, foi elaborado questionário estruturado, conforme quadro 1, cujas informações foram solicitadas à Comissão de assessoramento à Reitoria na gestão do Sistema Eletrônico de Informações (COMSEI), por intermédio do E-SIC, instituído conforme a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

Quadro 1 - Pedido de informação à COMSEI - E-SIC - UFU.

1. Quantidade de processos físicos antes e após a implementação do SEI na Universidade.
2. Quantidade de processos criados no SEI desde sua implementação (documentos internos e externos).
3. Média mensal do número de processos gerados em 2019.
4. Tipos de documentos mais frequentes (despachos, ofícios).
5. Quantidade de servidores envolvidos na implementação do SEI.
6. Quantidade de servidores da UFU capacitados para uso do SEI.
7. Número de servidores capacitados para atuarem como treinadores e multiplicadores na Universidade.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Os dados observados foram capazes de gerar a proposta de intervenção deste estudo, que poderá contribuir para o aprimoramento da gestão de dados da universidade, para a gestão do trâmite processual, diminuindo retrabalho em algumas áreas administrativas e melhorando a comunicação interna e com os usuários externos, além de ampliar a transparência das informações fornecidas à sociedade.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A realidade a ser investigada consiste no processo eletrônico da UFU, a partir da implementação do SEI. A instituição se caracteriza juridicamente como fundação pública de educação superior, integrante da Administração Federal Indireta e vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

A UFU obteve autorização de funcionamento como universidade por meio Decreto-Lei nº 762/1969, e se federalizou com a Lei nº 6.532/1978, completando 40 anos de atuação como universidade federal em 2018 (BRASIL, 1969 e 1978). Dispõe de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Sua organização e funcionamento são regidos pela legislação federal, por seu Estatuto e Regimento Geral e por normas complementares. Possui sede em Uberlândia-MG e,

também atua em Ituiutaba (Pontal), Monte Carmelo e Patos de Minas, totalizando sete *campi* universitários, considerando-se, ainda os quatro situados no município de Uberlândia: Santa Mônica, Umuarama, Educação Física e Glória.

Conforme Quadro 2, a UFU possui 3.077 técnicos administrativos, 1.348 docentes, 77 cursos de graduação, 21.361 alunos na graduação, 73 programas de pós-graduação e 4.035 alunos na pós-graduação. Também conta com o Hospital de Clínicas de Uberlândia, que além de auxiliar nas atividades de ensino é referência na assistência à saúde de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar para a região do Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba, Pontal, Sudoeste de Goiás.

Quadro 2 – Cursos e servidores da UFU

Campus	Uberlândia	Ituiutaba	Monte Carmelo	Patos de Minas
Cursos de graduação presenciais	58	11	5	3
Matriculados na graduação	17.961	2.054	887	459
Técnicos administrativos	2.930	62	53	32
Docentes	1.087	168	60	33
Mestrado acadêmico	39	1	-	-
Mestrado profissional	8	-	-	2
Doutorado	23	-	-	-
Matriculados na pós-graduação stricto sensu	3.951	38	-	46

Fonte: Elaborado pelos autores (2019), adaptado do Relatório de Gestão/UFU - ano base 2018.

Neste contexto, diante da quantidade de cursos, alunos e servidores, o que acaba por implicar em grande volume de processos, como integrante de órgão governamental federal, deve se adequar às disposições legais e demais orientações emanadas dos órgãos superiores, constituindo-se o processo eletrônico importante ferramenta para melhoria da gestão administrativa da universidade e facilitador do princípio da transparência, no entanto, as dificuldades na implementação da gestão de riscos prejudicam a efetiva implementação do SEI (BRASIL, 2018b), cabendo assim, propostas de melhoria para o sistema.

3.1 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1.1 Primeiras decisões governamentais sobre processo eletrônico

O desenvolvimento das primeiras iniciativas para implantação do governo eletrônico iniciou-se a partir do ano 2000, na gestão do ex-presidente Fernando Henrique

Cardoso (DINIZ et al, 2009). No passado, e ainda nesse primeiro momento de ruptura “[...] imperava na administração pública a permanência do uso do papel como suporte primário para materialização do processo administrativo e poucas políticas públicas consistentes e voltadas a modificar o cenário vigente” (BRASIL, 2016c, p. 163).

Os setores do Estado que primeiro repercutiram o ideal de governo digital estavam ligados ao Poder Judiciário. A partir de 2006, processos judiciais eletrônicos tornaram-se uma realidade, e sistemas de gerenciamento eletrônico de processos difundiram-se rapidamente (BRASIL, 2016c). Nesse contexto, os benefícios alcançados por esse empreendimento serviram de base para o avanço em outras esferas da Administração.

No Poder Executivo, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) assumiu o protagonismo na implementação de soluções digitais para gerir os seus processos de trabalho, nessa mesma época. Outra inovação bastante relevante, nesse caso no âmbito do planejamento de governo, foi a regulamentação do pregão eletrônico, em 2005, por meio do qual a aquisição de itens e a contratação de serviços foram facilitadas, apesar da necessidade de melhorias gerais na fase de planejamento da compra (RESENDE, 2012).

Em desdobramento aos avanços obtidos pela RFB, uma vez que o e-Processo serviu de referência para novos esforços em ampliar a participação das TICs na gestão pública, em razão, principalmente, da enorme transformação provocada na administração de processos (BRASIL, 2016c), surgiu, em 2013, o acordo de Cooperação Técnica entre o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Empresa de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Governo do Distrito Federal (GDF). Seguindo essa lógica

o objetivo principal do Processo Eletrônico Nacional é adoção de uma solução de processo eletrônico, que possa ser utilizada por qualquer ente federativo, órgão ou entidade pública, independentemente de sua área de atuação específica" (BRASIL, 2016c, p. 167).

Por esse meio, órgãos e entidade de todos os Poderes da República, situados na competência dos distintos Entes da Federação, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estão no campo de aplicação dessa tecnologia voltada a ampliação da atuação estatal em meio digital.

3.1.2 Legislações federais sobre processo eletrônico

Neste contexto de mudança no paradigma da gestão processual na Administração Pública, cabe questionar o seguinte: Por que formalizar, controlar e tornar transparente? Qual a importância de se ter fluxos e processos de trabalhos definidos? Existe algum risco em não se conhecer as próximas etapas de um processo?

A formalização consiste em um imperativo da Administração Pública, com previsão legal, devendo ser seguidas as regras processuais e legais para validade e eficácia dos atos realizados pelos agentes públicos. A definição de fluxos processuais, por sua vez, contribui para o melhor trâmite das atividades e auxilia na gestão de riscos institucional, vez que o mapeamento dos processos facilita na identificação de eventuais riscos, cujo conhecimento propicia o tratamento adequado e a consequente melhoria no alcance dos objetivos organizacionais.

A Constituição Federal de 1988 dispõe no artigo 37 que "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência[...]" (BRASIL, 2016a).

Com base no que é apresentado na norma suprema, a administração pública se pauta em princípios, e dentre eles destacam-se o da publicidade e o da eficiência, ressaltando-se que nenhum princípio constitucional tem preponderância sobre o outro.

Tratando especificamente do princípio constitucional da publicidade, vinculado aos preceitos da transparência pública, Rodrigues (2014) afirma que a publicidade e o fornecimento de informações trazem à tona a igualdade, tratando os cidadãos de forma comum no que tange suas relações com o poder público.

I. A publicidade ou o direito de acesso à informação dos órgãos públicos constitui-se num direito fundamental de conteúdo plural, instrumental, relativo, informativo, de legitimidade ativa universal e de extensão conglobante [...]

II. [...]Nunca devem as restrições ou exceções à publicidade e à transparência ser adotadas para proteger a administração pública de críticas ou da exposição por uma atuação ruínoza, ou ainda para induzir uma determinada ideologia ou forma de pensar [...]

V. A transparência administrativa pode proporcionar um controle difuso ou generalizado por parte dos cidadãos sobre a legalidade, eficiência e moralidade da ação administrativa, reforçando a democracia participativa. Além disso, pode eliminar crenças inveteradas no cidadão sobre o comportamento indevido da administração pública, estabelecendo uma relação de confiança. (RODRIGUES, 2014, p. 120-121).

A Constituição Federal de 1988 preceitua no inciso XXII do parágrafo 1º do Artigo 37º acerca da publicidade, definindo que “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social [...]”. Ainda no âmbito da referida norma, o inciso XXXIII do artigo 5º dispõe sobre o direito dos cidadãos de receberem dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo ou geral, que deverão ser prestadas nos prazos legalmente estabelecidos (BRASIL, 2016a).

Neste sentido, em 18 de novembro de 2011, foi publicada a Lei de Acesso à Informação, nº 12.527, garantindo a efetividade de obtenção de informações, tornando o acesso regra e o sigilo como exceção e, portanto, tratando da máxima divulgação dos dados públicos. Além disso o cidadão não precisa motivar seu pedido, bem como se identificar, apenas caso queira. As hipóteses de sigilo são limitadas e estabelecidas legalmente. O fornecimento das informações é gratuito, salvo custos de reprodução, e foram estabelecidos procedimentos e prazos para as respostas. Ainda, a norma rege que os órgãos devem ser proativos na divulgação das informações de interesse coletivo e geral (BRASIL, 2011).

Tratando-se do princípio constitucional da eficiência, elencado como um dos que corroboram com o referido relato tecnológico, Modesto (2000, p.114) afirma, em comparação aos entes privados e ao direito privado, que na esfera ligada ao direito público, mesmo que os resultados almejados e a maneira de executar atividades sejam diferentes “...a excelência no desempenho da atividade continua a ser um valor fundamental e um requisito da validade jurídica da atuação administrativa”.

Conforme os conceitos e princípios apresentados acima, verifica-se que a transparência na administração pública é de fundamental importância, pois contribui para atender aos demais princípios constitucionais. Os cidadãos têm direito a acessar informações públicas, prestadas de forma eficiente e compreensíveis, com foco em atender as necessidades sociais e exercer a cidadania.

3.1.3 Governança e gestão de riscos para melhoria dos processos administrativos

Atender à transparência e à eficiência, dominar os processos de gestão e entender os riscos são ações relevantes para prestar um serviço público de qualidade e, para tanto, a boa governança deve ser implementada, objetivando a melhoria dos serviços prestados, por meio de seus instrumentos, quais sejam: prestação de contas e responsabilização,

integridade, controles internos e gestão de riscos. De acordo com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2014, p. 11), a governança surge, em sua base, nas organizações privadas, passando para o setor público em momentos posteriores. E devido à busca “para melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para proprietários” estudos foram realizados e concebidas diversificadas estruturas de governança. Ainda conforme o Referencial Básico de Governança, a sociedade deve se interessar pelo que o Estado faz quando avalia, direciona e monitora os atos da gestão para entrega dos serviços públicos com eficiência, e a transparência dos atos administrativos proporciona que este interesse seja viabilizado.

O conceito de governança relacionado ao setor público, foi atribuído pelo TCU (BRASIL, 2014, p. 26) como “[...] os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. A governança também envolve as instâncias administrativas, os processos e os instrumentos de trabalho, o caminho percorrido pelas informações, dentre outros fatores. Não se confunde, portanto, com a gestão, mas traça os caminhos que devem ser por esta percorrida, a governança direciona e a gestão executa.

Neste sentido, a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda; o MPOG; e o Ministério da transparência e Controladoria-Geral da União, desenvolveram o Guia da Política de Governança Pública. Esta publicação elenca conceitos relevantes em relação à governança, apresentando que é necessário estabelecer uma confiança da sociedade em relação à instituição, sendo a governança uma ferramenta para tal. É preceituado nessa publicação acerca da prestação de contas e da responsabilidade, que se vincula ao orçamento e ao uso de recursos públicos, tratando-se de “[...] manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro” (BRASIL, 2018a, p.51).

Por sua vez, o decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, trata especificadamente da governança pública em relação à administração federal direta, autárquica e fundacional. Seguindo o entendimento firmado pelo TCU, o inciso I do artigo 2º define governança pública como "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Além disso, dispõe

no artigo 3º sobre os princípios da governança pública, quais sejam: a capacidade de responder, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade, e a transparência. Relacionado diretamente com o objetivo deste estudo, o inciso XI do artigo 4º define que uma das diretrizes da governança é “[...] promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação” (BRASIL, 2017). E como forma de viabilizar a boa governança nas instituições, é importante a implementação da gestão de riscos, pois conforme Vieira e Barreto (2019) considera-se a incerteza em relação aos objetivos almejados, sendo essa gestão relevante para os processos e para a governança. De acordo com o Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (BRASIL, 2018b, p. 8 e 12), é dado o conceito de risco como “possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos”, ou seja, é a possibilidade de ocorrer algo que pode afetar os objetivos almejados. Sendo a gestão de riscos “[...] um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos”.

Tal gestão é necessária, pois identifica-se assim as situações que podem comprometer os processos e os objetivos. O processo consiste em identificar, analisar e avaliar os riscos, além de elencar respostas e suas implementações ao que foi avaliado, monitorando, controlando e comunicando acerca dos riscos levantados (BRASIL, 2018b). E desta forma, a inserção do mapeamento dos processos na consulta pública do SEI contribui para o aprimoramento da gestão de riscos institucional, pois dá publicidade aos atos processuais, seus responsáveis e prazo de execução, contribuindo para o bom controle social por meio da transparência, além do aprimoramento dos fluxos de trabalho.

3.1.4 Adesão da UFU ao SEI

Em consulta ao portal eletrônico da UFU, obtém-se acesso ao histórico da implantação do SEI na instituição. Em 2015 a UFU formalizou adesão ao SEI e sua participação no PEN. Em 2016, ocorreu a implantação do processo de pagamento de auxílio funeral, como projeto piloto. Em 2017 novos processos foram inseridos em março, e em agosto o SEI foi instituído para toda UFU. Nesse mesmo ano, o Hospital de Clínicas da UFU também passou a utilizar o SEI, e foi disponibilizado no formato *mobile*, bem como a substituição do sistema de geração de documentos (SISDOC). Em 2018, outros

processos foram alterados, merecendo destaque a primeira eliminação física de documentos (cerca de dez mil caixas de arquivo). E por fim, em 2019, a instituição aderiu ao barramento PEN, possibilitando comunicar via SEI com outros órgãos (UFU, 2016), data também na qual foi elaborada esta pesquisa

Tratando do funcionamento do SEI no âmbito da UFU, existem dois tipos de acesso, o interno e o externo. Para os usuários que acessam o sistema interno é disponibilizado dentro do SEI um “botão” denominado base de conhecimento. Em tal “botão”, através de pesquisa via palavras-chave, é possível para diversos processos eletrônicos, encontrar fluxos mapeados, diretrizes para elaboração de documentos, procedimentos para a execução de atividades administrativas, dentre outras funções. Para o usuário externo, existem as seguintes funções: peticionamento (peticionar processos ou realizar assinatura de documentos), realizar conferência de documentos, consulta de publicações eletrônicas, registro das demandas feitas à ouvidoria e pesquisa pública. No quadro 3 verificam-se os principais atos realizados no sistema desde sua implantação.

Quadro 3 - Atos realizados no SEI até 12/11/2019

Documentos gerados e recebidos no SEI! UFU	1.632.633
Estimativa de documentos diários gerados e recebidos no SEI.	2.758
Estimativa de Processo diários no SEI	394
Média mensal de número de processos gerados no primeiro semestre de 2019	9.637
Número de usuários externos	5.064
Número de usuários no Sei	5.354
Processo gerados no SEI! UFU	221.992
Quantidade de Aplicações internas que o SEI substituiu gerando economia de pessoal e servidor	3
Quantidade média de taxa de crescimento de armazenamento	16 GB
Servidores SEI UFU	3
Tipos de processos	852
Total de Unidades Cadastradas no SEI	1.197
Valor Estimado Economizado com Materiais após a implantação do SEI	1.494.731,88

Fonte: <http://www.ufu.br/sei/numeros>.

Atualmente o SEI disponibiliza os andamentos realizados nos processos eletrônicos, identificando a data, a hora e o setor por onde tramitou o processo. A situação problema encontrada é a de que o usuário externo não possui acesso aos macroprocessos

mapeados, ou seja, não consegue verificar por quais unidades administrativas o processo ainda passará e qual a situação atual na unidade em que o processo está.

Com base nos princípios e conceitos de governança, transparência, eficiência, responsabilização, confiabilidade, publicidade, dentre outros relacionados no referencial teórico do TCU (BRASIL, 2018b) foi identificada oportunidade de aprimoramento do SEI, possibilitando ao usuário externo informações que permitam um acompanhamento mais detalhado dos processos de seu interesse, conforme quadro 4.

Quadro 4 - Problema identificado e propostas de melhorias

Problema identificado no SEI	Sugestões de melhorias
Ausência de macroprocessos na aba consulta pública de forma a facilitar, para o usuário externo, o conhecimento do trâmite processual e dos documentos necessários para aprovação de suas demandas.	Disponibilizar em pesquisa pública os macroprocessos institucionais da UFU.
	Informar, dentro do fluxograma dos macroprocessos, cada etapa processual: ações a serem realizadas, prazo de atendimento e responsáveis pelos atos.
	Disponibilizar junto ao fluxograma de mapeamento, lista de verificação dos documentos necessários ao trâmite do processo.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Assim, a proposta específica deste relato tecnológico, com base na pesquisa realizada em 2019, consiste em disponibilizar na pesquisa pública do SEI uma aba ou botão que contenha os macroprocessos mapeados, permitindo que o usuário externo saiba por quais unidades administrativas os processos irão tramitar e qual a situação atual de sua demanda. Como forma de aprimorar tal sugestão, indica-se que seja disponibilizado o que é realizado em cada etapa dos trâmites processuais, ou seja, ao clicar na área em que o processo está, fosse possível conhecer quais as ações serão realizadas, qual o prazo de atendimento, quais os responsáveis, dentre outras informações que corroboram com a transparência.

Além disso, sugere-se a disponibilização de lista de verificação de conformidade antes de ocorrer a tramitação de documentos e processos, permitindo que o usuário saiba o que é necessário para prosseguir com sua demanda e, caso tenha algum impedimento, qual o motivo da não tramitação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos conceitos e princípios elencados no decorrer deste relato tecnológico, pode-se afirmar que a transparência e a publicidade das informações,

associada ao mapeamento e fluxos de processos, geram uma base estrutural de conhecimento, proporcionando ganhos à administração pública e à sociedade. Os riscos passam a ser melhor gerenciados, com possibilidade de identificação dos responsáveis e demonstração das formas de mitigar as incertezas.

Como contribuição para a instituição relatada, a disponibilização de fluxos, *checklists*, etapas do processo de interesse do usuário e da descrição das rotinas a serem executadas, fazem com que o cidadão que efetue a consulta pública aos documentos do SEI, tenha acesso a uma gama maior de informações. Esse acesso, conseqüentemente, poderá gerar uma necessidade menor de prestação de esclarecimentos via telefone, e-mail ou outros canais de comunicação via internet, ou mesmo o atendimento pessoal, facilitando o acompanhamento tanto para o usuário quanto para a instituição, pois onera menos os agentes que prestam serviços públicos em relação ao tempo.

Para os usuários poderá facilitar o acesso e o entendimento do que é necessário para que sua demanda seja atendida, do que é necessário para que os trâmites administrativos sejam cumpridos, dentre outros benefícios. Um exemplo a ser citado pode ser o pedido de pensão, em que o usuário externo consegue visualizar em uma simples consulta ao SEI qual o andamento do processo, se tem algum impedimento, se é necessário apresentar documentos. Outro exemplo a ser citado é o caso das licitações, no qual licitantes, ou não, podem acompanhar quais os próximos passos dos trâmites administrativos, os prazos a serem cumpridos e os responsáveis por cada etapa. Ainda, podem ser facilitadas as consultas realizadas pelos estudantes, público principal da universidade, na pesquisa de processos de seus interesses, tais como matrícula e pedidos de bolsas.

Como contribuição para a sociedade, a disponibilização de informações acerca do funcionamento e da forma que os processos são conduzidos, propicia maior transparência e maior agilidade nas consultas, atendendo aos princípios constitucionais elencados e à legislação correlata. Tanto a instituição, o usuário e a sociedade têm ganhos com tal proposta de intervenção, pois atende-se à publicidade, à transparência, desenvolvendo a governança e o gerenciando dos riscos. A proposta poderá ser replicada para o SEI de outras instituições, contribuindo para melhoria do sistema de forma mais ampla e não apenas na UFU, ampliando os benefícios para a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 19 dez. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. Decreto N°. 8.539, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 out. 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

_____. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 nov. 2016b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de Novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.

_____. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril-de-2020-254430358>. Acesso em: 29 mar. 2020.

_____. Decreto-Lei nº. 762, de 14 de agosto de 1969. Autoriza o funcionamento da Universidade de Uberlândia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0762.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.

_____. Lei nº. 6.532, de 24 de maio de 1978. Acrescenta e altera dispositivos no Decreto-lei nº 762, de 14 de agosto de 1969, que “autoriza o funcionamento da Universidade de Uberlândia”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mai. 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6532.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação Orçamento e Gestão (MPOG). **O Processo Eletrônico Nacional e a solução que revolucionou a gestão dos processos administrativos governamentais**. Brasília: ENAP, 2016c. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2725>. Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 19 Dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>. Acesso em: 19 Dez. 2019.

DINIZ, Eduardo Henrique, et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009. <https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008, 220p.

GOVERNO FEDERAL. **Portal do Processo Eletrônico Nacional**. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Governo Digital. 2019. Disponível em: <http://processoeletronico.gov.br/index.php/assuntos/pen>. Acesso em: 15 dez. 2019.

HECKERT, C. R.; AGUIAR, E. L. Governança digital na administração pública federal: uma abordagem estratégica para tornar o governo digital mais Efetivo e colaborativo - a ótica da sociedade. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**. IX, 2016, Brasília. Painel 32/001, p. 43-53. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-32-01.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.
LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003, 311p.

LUCIANO, E. M.; WIEDENHOFT, G.; SANTOS, F. P. D. Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões Estruturais e Culturais ou Falta de Estratégia e Governança? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10,

n. 4, p. 282-291, 2018. Disponível em:
<http://www.spell.org.br/documentos/ver/51396/barreiras-para-a-ampliacao-de-transparencia-na-administracao-publica-brasileira--questoes-estruturais-e-culturais-ou-falta-de-estrategia-e-governanca--->. Acesso em: 17 jan. 2020.

MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, ano 51, nº. 2, abr/jun, p. 105-119, 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em 19 dez. 2019.

MOURA, M. A. Política de Governança Digital Brasileira: em pauta a participação social e a transparência ativa. **R. Ágora: Pol. públ. Comun.Gov. Inf. Belo Horizonte**, v. 1, n. 1, p. 1-3, jan./ jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistaagora/issue/view/112>. Acesso em: 17 jan. 2020.

RESENDE, Humberto Moreira de. **O processo eletrônico de compras públicas: o pregão eletrônico como aliado na aquisição de bens e serviços**. Projetos, dissertações e teses do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração, v. 7, n. 1, 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, mai. 2014. ISSN 2238-5177. Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/32142/30937>. Acesso em: 19 Dez. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v266.2014.32142>.

SILVA, Edna Lúcia da., MENEZES, EsteraMuskat. **Metodologia da Pesquisa e elaboração de dissertação**. 4 ed. Florianópolis: UFSC, 2005, 138p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. **Relatório de Gestão de 2018**. Relatório de Gestão do exercício de 2018 apresentado aos órgãos de controle. Uberlândia, MG, 31 mar. 2019. Disponível em http://www.proplad.ufu.br/sites/proplad.ufu.br/files/media/arquivo/relatorio_de_gestao_2018.pdf. Acesso em 17 dez. 2019.

_____. **Sistema Eletrônico de Informação**. Desenvolvido pelo Centro de Tecnologia da Informação da UFU. 2016. Disponível em: <http://www.ufu.br/sei>. Acesso em 15 dez. 2019.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281>. Acesso em: 19 Dez. 2019

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016, 336p.