

MODELAGEM DE DOCUMENTOS NO SP SEM PAPEL: relato de experiência

Aline Ribeiro de Farias¹

arfarias@sp.gov.br

Leandro Teixeira Estrella²

ltestrella@sp.gov.br

Resumo

Apresenta-se a experiência do Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), órgão responsável pela modelagem de documentos digitais no âmbito do Programa São Paulo Sem Papel. A nova Era Digital exige o uso de metodologias que permitam a produção e o tratamento acelerado da informação por meio de operações eletrônicas e mecânicas. Por isso, desde o fim dos anos 1990, o APESP busca estabelecer marcos regulatórios, conceitos, procedimentos e técnicas que viabilizem a gestão e produção de documentos arquivísticos digitais no Governo do Estado a partir da observância dos princípios arquivísticos. Entre os marcos principais desta jornada, temos a elaboração e aprovação da Instrução Normativa APE/SAESP nº 1, de 10-03-2009, que estabelece diretrizes e define procedimentos para a gestão, a preservação e o acesso contínuo aos documentos arquivísticos digitais da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, e a instituição de um comitê gestor em 2010 pelo Decreto nº 55.479, de 25-02-2010, para o aperfeiçoamento, gerenciamento e implantação do SPdoc, Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações. O Programa São Paulo Sem Papel vem sendo implantado na Administração desde 2019, tendo como objetivo a redução do uso de papel na produção e tramitação de documentos, dando maior transparência e desburocratizando a Administração Pública. Tornou-se o ambiente oficial de produção de documentos de todo Estado e está aderente à maioria dos requisitos arquivísticos da Instrução Normativa APE/SAESP de 2009. A dimensão, complexidade e diversidade da Administração Pública Paulista sempre fez desafiantes todas as iniciativas do APESP, seja a realização de diagnósticos da situação de acervos, seja a regulamentação de procedimentos ou a elaboração, aprovação e aplicação de instrumentos de gestão documental, como os Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade. Por fim, a Portaria UAPESP/SAESP 2, de 04-12-2018, dispôs sobre procedimentos para orientar a modelagem de documentos digitais. Dada a velocidade de implantação impressa no Programa SP Sem Papel, o uso de modelos genéricos de documentos foi inevitável, em um primeiro momento. Contudo, desde a publicação da Portaria UAPESP/SAESP 2, e uma vez que somente a partir da compreensão da estrutura administrativa pode-se compreender a função dos documentos gerados, o APESP iniciou os trabalhos de mapeamento dos fluxos e produção documental dos órgãos e entidades da administração direta. A modelagem de documentos tem a proposta de que os órgãos contem com modelos correspondentes às séries e itens

¹ Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), São Paulo/SP, Brasil.

² Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), São Paulo/SP, Brasil.

documentais oficiais, objetivando à otimização do uso do sistema informatizado e da aplicação da política estadual de gestão documental. Foi, e continua sendo, um desafio a padronização documental diante de enorme variedade de culturas e realidades dos órgãos e entidades. O processo de modelagem de documentos pode derivar do mapeamento de fluxos documentais ou não. De qualquer maneira compreende as seguintes etapas: identificação do que se quer modelar e comprovação de que não há outro modelo que atenda a mesma finalidade; análise considerando os elementos constitutivos do documento a ser modelado e respectivo contexto de produção; descritores; nível de acesso; e inserção ou não de texto pré-determinado. A partir da experiência relatada, observa-se que para atendimento às necessidades dos órgãos e entidades e a observância estrita das normas arquivísticas é essencial que haja a modelagem específica de documentos, que sistematiza e automatiza a produção equilibrando adequadamente necessidades e imperativos administrativos de cada órgão e entidade e as normas e procedimentos estaduais gerais; realizando a efetiva e completa padronização documental e controle de vocabulário; e incrementando o cumprimento dos objetivos constitucionais de impessoalidade e eficiência na Administração Pública. Os benefícios são inúmeros, mas se destacam dois principais: recuperação da informação rápida e objetiva e produção documental ágil e intuitiva.

Palavras-chave: Gestão Documental. Documentos Digitais. Modelo de Documentos. Diplomática. Controle de Vocabulário.

1 INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA SP SEM PAPEL, SUA IMPLEMENTAÇÃO E A MODELAGEM

O Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), como órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP, instituído pelo Decreto Estadual nº 22.789/1984, é órgão normativo e formulador da política estadual de arquivos e gestão de documentos, além de responsável pela orientação e coordenação dos SIC, Serviços de Informações ao Cidadão, instituídos pela Lei de Acesso à Informação e regulamentados pelo Decreto Estadual nº 58.052/2012. Desde o fim dos anos 1990 a instituição vem atuando para promover a produção e gestão de documentos arquivísticos digitais para todas as instituições do Governo do Estado de São Paulo. A consolidação do núcleo de conceitos, procedimentos e regras essenciais da política estadual de arquivos e de gestão de documentos veio com o Decreto nº 48.897/2004, o que permitiu nos anos seguintes sustentar grandes trabalhos e resultados, fundados principalmente na elaboração, aprovação e aplicação dos Planos de Classificação e Tabelas de

Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, garantindo a guarda e eliminação racional de documentos de arquivo.

A dimensão, complexidade e diversidade da Administração Pública Paulista sempre fez desafiadoras todas as iniciativas do APESP, seja a realização de diagnósticos da situação de acervos, seja a regulamentação de procedimentos ou a elaboração, aprovação e aplicação de instrumentos de gestão documental, como os Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade. E de fato não foi diferente com os trabalhos para institucionalizar a produção de documentos arquivísticos digitais. A partir do modelo de requisitos do Arquivo Nacional, o e-ARQ Brasil, o APESP desenvolveu e aprovou a Instrução Normativa APE/SAESP nº 1 em 2009, com o objetivo de orientar a gestão, preservação e acesso à documentos digitais, para tanto definindo um conjunto de requisitos e metadados para disciplinar o funcionamento de sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos digitais. Esses fatos relatados até aqui delimitam o contexto institucional do APESP e de suas atividades, essencial para compreensão do objeto do presente relato. A fundamentação teórica geral de suas atividades e da experiência que ora se relata com o Programa SP Sem Papel – Documentos Digitais, referente ao período de 2016 até o primeiro semestre de 2020, certamente é aquele das normas e procedimentos de gestão de documentos presentes na legislação, bem como seu âmbito reflexivo e de debate dos agentes públicos em prol do aprimoramento da gestão pública. A competência e ação, efetivo e direto exercício da função executiva do Poder Público no âmbito do Estado de São Paulo, é aquela própria dos órgãos e entidades da administração pública. A disciplina da gestão de documentos ganhou unicidade e tratamento científico a partir do século XX (JARDIM, 2015, p. 19).

Com o aumento do interesse e necessidade dos gestores públicos estaduais pela produção e gestão de documentos digitais a partir de 2016, no ano seguinte procedeu-se à manifestação de interesse por adotar ferramenta gratuita disponível em âmbito federal: o Sistema Eletrônico de Informações – SEI (por exemplo, Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô, Secretaria de Estado da Educação e Secretaria de Estado da Fazenda) e na aquisição de soluções informatizadas pelos órgãos e entidades (o programa Papel Zero na atual Secretaria de Meio Ambiente e Infraestrutura, por exemplo).

Com a criação em agosto de 2017 de um Grupo de Trabalho no Governo do Estado de São Paulo composto por representantes de diversos órgãos, com o objetivo de selecionar uma solução tecnológica corporativa gratuita que economizasse recursos gastos com papel e transporte, bem como que eliminasse da Administração Estadual os ônus e desgastes envolvidos no desenvolvimento, transporte e equipamentos, além de propiciar aumento da celeridade na produção e tramitação de documentos. O APESP manteve o compromisso de selecionar uma solução informatizada para produção de documentos digitais estritamente aderente aos requisitos da gestão arquivística de documentos, em que seja viável a aplicação de planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos e com observância das normas e procedimentos da Política Estadual de Arquivos.

O APESP elaborou diversas notas técnicas que criaram requisitos mínimos obrigatórios definidores do que o sistema deve adotar ou observar entre suas regras e funcionalidades. Com o gradativo aprofundamento das análises executadas pelo grupo de trabalho, novas notas técnicas se sucederam no tempo, mostrando a evolução do trabalho, em geral confirmando as premissas e pareceres iniciais dos técnicos envolvidos.

Em novembro do mesmo ano, com o objetivo de substituir gradualmente a produção de documentos em papel pela produção digital, após intensos estudos e debates, o grupo concluiu por recomendar a adoção do “Módulo de Gestão de Documentos” do “Sistema Integrado de Gestão Administrativa” (SIGA-doc) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Paulista.

O SIGA-doc é uma solução gratuita licenciada como software livre desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), o qual observou em seu desenvolvimento aderência das regras e funcionalidades aos principais requisitos arquivísticos. Com poucas restrições à mudança de seu código e sem a necessidade de se obter autorização do desenvolvedor para utilização, haja vista tratar-se de um software livre, o Estado de São Paulo não teria obstáculos para realizar as necessárias e estimadas alterações ou evoluções no sistema para adequá-lo à realidade estadual.

A partir da página do projeto SIGA do GitHub foi possível ter acesso ao código fonte e à documentação do sistema, o que permitiu à equipe de técnicos da Companhia

de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP) analisá-lo quanto à robustez, aos aspectos de qualidade do código fonte e a escalabilidade. Tais testes são fundamentais para garantir a viabilidade tecnológica da solução e definir estratégia de implementação adequada.

Concluiu-se que se tratava de solução que melhor atendia às necessidades da Administração Estadual a partir do resultado dos testes realizados em 2017. A segurança ao andamento dos testes, profundidade nas análises e confiabilidade nos resultados foi garantida com o apoio da equipe técnica do TRF-2. A existência de condições objetivas para o sucesso dos pilotos e da expansão do projeto para constituir programa corporativo de Governo fica evidente diante desse cenário de bons resultados.

De forma geral o SIGA-doc mostrou-se mais aderente aos requisitos de negócio em relação a outras alternativas, sendo capaz de manter a relação orgânica entre os documentos e assegurar sua integridade e sua autenticidade. O cumprimento dos requisitos do e-ARQ Brasil e das normas e procedimentos previstos na Política Estadual de Arquivos garantiu alinhamento suficiente ao arcabouço jurídico e normativo nacional e estadual. Importante aspecto é que a adesão a um software livre com código aberto desonerou o Estado de custos de licenças e uso. A redução de custos com logística para o transporte de malotes ou deslocamento de agentes públicos, economia com papéis, tintas, impressoras e a eliminação criteriosa de documentos, evitando despesas desnecessárias com o armazenamento, decorrente da produção digital de documentos neste sistema é o grande atrativo e objetivo principal desse programa de governo.

Iniciaram-se os projetos piloto com a seleção da ferramenta. Em dezembro do mesmo ano foram selecionados 8 documentos referentes a três diferentes secretarias. Alguns dos projetos piloto foram destinados à realização de testes e um destes foi selecionado para realização de prova de conceito (PoC). Selecionou-se para a PoC o documento indicado pela (à época) Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG), no caso um documento referente às atividades de Acompanhamento Legislativo, atividade-fim específica deste órgão.

Por meio da Portaria UAPESP nº 1, em 4 de janeiro 2018, foi instituído em caráter temporário um Grupo de Trabalho para realizar os estudos necessários visando à transferência para o ambiente digital dos principais requisitos da Política Estadual de

Arquivos e Gestão de Documentos e dos princípios arquivísticos na realização da prova de conceito e dos pilotos no ambiente SIGA-doc no Arquivo Público do Estado de São Paulo.

A identificação e análise de documento da SPG, referente à sua atividade legislativa, inclusive com estudo do fluxo do processo, a partir dos depoimentos dos técnicos responsáveis por sua produção, exemplifica este esforço.

Foram definidos prazos finais e os responsáveis pelas macro entregas a partir do escopo definido e documentado na estrutura analítica do projeto (EAP) realizada pelas equipes do APESP, PRODESP e CETIC.

Com a colaboração da equipe técnica do TRF-2, durante o mês de janeiro de 2018, a equipe do APESP produziu os modelos de documentos – conjuntos de configurações a partir das quais foi possível modelar os documentos a serem produzidos no SIGA-doc, garantindo maior racionalidade por meio da padronização de forma e conteúdo e automatização de procedimentos. Para a rápida evolução do projeto, considerou-se indispensável naquele momento a entrega de modelos de documentos em conformidade com a Política Arquivística Estadual.

Neste período, a contribuição do TRF-2 envolveu também reflexões sobre as diferentes formas de conceber os documentos digitais a partir da análise de suas preexistentes versões no suporte papel, abordando, portanto, tanto os aspectos tecnológicos quanto as regras de negócio. Para a construção de modelos de documentos, foi fundamental garantir na definição do processo de trabalho a aderência da produção digital às regras arquivísticas já praticadas na produção de documentos em papel.

Com a Portaria UAPESP/SAESP 2, de 04-12-2018, definiram-se conceitos iniciais para orientar os procedimentos da modelagem de documentos digitais. E não só, desde a publicação da Portaria UAPESP/SAESP 2, o APESP iniciou os trabalhos de mapeamento dos fluxos e produção documental dos órgãos e entidades da administração direta, uma vez que somente a partir da compreensão da estrutura administrativa pode-se compreender a função dos documentos gerados.

No processo de modelagem, foram definidas quatro etapas principais de trabalho: a) mapeamento do(s) fluxo(s) de trabalho(s) ligado(s) à produção do documento; b) análise diplomática e do significado jurídico-administrativo dos exemplos documentais

coletados; c) modelagem de todas as partes que compõem o documento para este ser produzido e adequadamente manifestado no sistema; d) teste e validação do resultado obtido, comparando com o que era antes produzido em papel. Posteriormente à Portaria APESP/SAESP n. 2, de 4 de dezembro de 2018, outros procedimentos de modelagem estão sendo utilizados, devido a demanda de trabalho e o andamento de implantação. O contexto geral foi alterado, mas este foi o formato inicial que possibilitou iniciar a implantação. Hoje o mapeamento de documentos e fluxos de trabalho e atividade que vem sendo exercida pelo Centro de Coordenação dos Protocolos Estaduais (CCPE) junto às Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso (CADA) dos órgãos e entidades e a modelagem de documentos é um processo de trabalho que envolve a definição de modelos a partir de estudos e demandas dos órgãos ao CGPDD e elaboração deles no sistema pela PRODESP.

A opção da equipe do APESP nesse momento do grupo de trabalho foi pelo uso quadro kanban no controle das atividades do projeto: plena utilização de ferramentas inspiradas nos métodos ágeis de gerenciamento de projetos de desenvolvimento de software.

Para investigar a causa de eventuais obstáculos e obter grande efetividade de resultados, o trabalho foi organizado com ferramentas de gestão visual e a prática de *feedback* em ciclos mais curtos, com reuniões periódicas curtas.

2 O CONTEXTO, CONCEITO E DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA DA MODELAGEM REALIZADA PELO APESP

Com grande interesse em agilizar e simplificar os processos de trabalho e rotinas administrativas com o uso de tecnologia da informação, nos moldes praticados na Administração Federal, o governo que assumiu o Estado de São Paulo em 2019 priorizou grandemente essa ação. Estima-se que a unanimidade de compromisso desse governo também se deva ao fato de diversos dos gestores que assumiram cargos no novo governo estadual de antemão já conhecerem e utilizarem o sistema informatizado SEI.

Nesse momento houve exponencial envolvimento em diversos níveis do APESP – da Coordenadoria e suas equipes, do Departamento de Gestão do SAESP e do corpo

técnico dedicado ao projeto em muitas comunicações e reuniões com a PRODESP e diversas secretarias e seus gestores, com um só objetivo: defender todo o trabalho em andamento para garantir que o Estado continuasse firmemente comprometido com objetivo de realizar uma transição segura para a produção de documentos arquivísticos digitais em um contexto de processos decisórios e interlocutores ainda pouco definidos. Dada a velocidade de implantação impressa no Programa SP Sem Papel, num primeiro momento foi inevitável o uso de modelos genéricos de documentos.

O Centro de Gestão e Preservação de Documentos Digitais (CGPDD) e o Núcleo de Desenvolvimento e Evolução de Sistemas Informatizados (NDESI) foram criados como duas novas unidades na estrutura do APESP com a instituição do Programa SP Sem Papel pelo Decreto Estadual nº 64.355/2019. Seguem algumas atribuições definidas nesse decreto que demonstram a definição do APESP como agente ativo nesse processo de transformação digital da administração pública estadual (SÃO PAULO, 2019):

Artigo 14 - O Comitê de Governança Digital será integrado por representantes e respectivos suplentes designados pelo Secretário de Governo, na seguinte conformidade:

[...]

b) o Coordenador da Unidade do Arquivo Público do Estado, órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP

Artigo 15 - À Unidade do Arquivo Público do Estado de São Paulo cabe:

- I - secretariar as atividades do Comitê de Governança Digital;
- II - assessorar o Comitê de Governança Digital na fixação de diretrizes e parâmetros de implementação e manutenção do ambiente digital de gestão documental, em conformidade com a política estadual de arquivos e gestão documental;
- III - promover a modelagem e a padronização da produção de documentos digitais, de forma coordenada com os órgãos e as entidades da Administração Pública;
- IV - auxiliar e orientar os órgãos e as entidades da Administração Pública na implantação, execução e manutenção do Programa SP Sem Papel, observadas as deliberações do Comitê de Governança Digital;
- V - promover estudos e propor critérios para a migração de dados, a interoperabilidade ou a integração com sistemas legados;
- VI - orientar a identificação, análise tipológica, padronização do fluxo e modelagem de documentos digitais.

A modelagem de documentos tem a proposta de que os órgãos contem com modelos correspondentes às séries e itens documentais oficiais, objetivando a otimização do uso do sistema informatizado e da aplicação da política estadual de gestão documental. Foi, e continua sendo, um desafio a padronização documental diante de

enorme variedade de culturas e realidades dos órgãos e entidades. Entretanto, não é a grandeza da dificuldade que faz a padronização documental merecedora de destaque, pois trata-se de um desafio necessário, somente realizando-se a efetiva e completa padronização documental e controle de vocabulário é que se conseguirá incrementar o cumprimento dos objetivos constitucionais de impessoalidade e eficiência na Administração Pública para patamares significativamente superiores aos atuais.

O processo de modelagem de documentos pode derivar do mapeamento de fluxos documentais ou não. De qualquer maneira compreende as seguintes etapas: identificação do que se quer modelar e comprovação de que não há outro modelo que atenda a mesma finalidade; análise considerando os elementos constitutivos do documento a ser modelado e respectivo contexto de produção; descritores; nível de acesso; e inserção ou não de texto pré-determinado.

Nas oportunidades em que a equipe do APESP atuou na modelagem até o momento, observa-se que a modelagem específica de documentos concretiza o pleno atendimento das necessidades dos órgãos e entidades e a observância estrita das normas arquivísticas. E mais do que isso: efetivamente permite sistematizar e automatizar a produção equilibrando adequadamente necessidades e imperativos administrativos de cada órgão e entidade e as normas e procedimentos estaduais gerais.

Urgente se faz valorizar e dar oportunidade às iniciativas de modelagem de documentos. Não haverá real recuperação rápida e objetiva da informação e tampouco produção documental ágil e intuitiva se não forem empregados esforços suficientes nessa ação.

A modelagem é o passaporte necessário para a efetiva inovação que poderá levar a sociedade à uma pós-modernidade democrática da gestão pública. E, se não for suficiente para nos ajudar a manter as necessárias utopias que animam, motivam e inspiram, certamente servirá de proteção e resistência à possibilidade de futuros distópicos que nos inquietam.

REFERÊNCIAS

JARDIM, José Maria. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações. **Revista Acervo**, v. 28, n. 2, p 19-50. Rio de Janeiro, Arquivo

Nacional, 2015. Disponível em:

<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/download/607/640>. Acesso em: 18 ago. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 22.789/1984**. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em:

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>. Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 48.897/2004**. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>.

Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 55.479/2011**. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/159044>. Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 58.052/2012**. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em:

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>. Acesso em: 25 mai 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 60.334/2014**. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em:

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>. Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 64.355/2019**. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em:

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>. Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Instrução Normativa APE/SAESP - 1, 10/3/2009**. Arquivo Público do Estado. Disponível em:

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>. Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Portaria APESP/SAESP n. 1, de 4 de dezembro de 2018**. Arquivo Público do Estado. Disponível em:

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>. Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Portaria APESP/SAESP n. 2, de 4 de dezembro de 2018**. Arquivo Público do Estado. Disponível em:

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao> . Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SG-57, de 30-9-2019.** Secretaria de Governo.
Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>.
Acesso em: 25 maio 2020.