

# ANAIIS



3º CONGRESSO  
BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA  
ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS

02

*Arthur Geraldo Vicente Maria*

## Introdução

O programa de trabalho que a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa se propôs desenvolver, a partir de 1974, refletia o propósito, entre outros, de constituir uma soma de conhecimentos sobre aspectos fundamentais da Administração Pública que pudesse constituir suporte conceitual e estratégico às ações do Governo Federal na busca da maior eficiência possível para a consecução de seus objetivos.

Alguns pressupostos justificaram esta preocupação:

– admitir a Modernização Administrativa como alvo a ser buscado, constantemente, na Administração Pública, constituindo processo em que a atividade permanente de adequar o aparelho administrativo do Governo para alcançar os fins planejados pressupõe o conhecimento ordenado de suas características;

– admitir que a Administração Federal, partindo deste auto conhecimento de seu potencial e de suas limitações, deve ser capaz de preparar-se continuamente para a ação e de avaliar permanentemente seu nível de eficiência;

– a inexistência em forma sistematizada de registro atual e abrangente sobre a organização e o funcionamento da Administração Federal;

– a necessidade de ter-se este conhecimento, prevista já pelo DL 200/67 que, no artigo 146, parágrafo único, estabelece que o Poder Executivo “promoverá o levantamento das leis, decretos e atos regulamentares que disponham sobre a estruturação, funcionamento e competência dos órgãos da Administração Federal, com o propósito de ajustá-las às disposições desta lei”.

Para atender a essas necessidades, a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa definiu e vem desenvolvendo, desde 1974, um Cadastro da Administração Federal que, por desdobramentos e acréscimos sucessivos, venha a se constituir em um sistema de informações sobre a organização e funcionamento da máquina administrativa do Governo.

Ressalte-se, como característica importante deste projeto, que não se pretende a acumulação inicial de conhecimento para, depois de pronto o “banco de dados”, informar a ação governamental (conhecer para depois agir). Tanto o registro, como a utilização das informações devem se constituir em processo interativo com as outras formas de atuação, tanto da SEMOR, como das outras unidades do órgão central e órgãos setoriais do Sistema de Planejamento. A atividade, por exemplo, de assistência técnica da Secretaria

de Modernização aos órgãos da Administração Pública deve realimentar, de modo sistemático, o banco de dados, principalmente quanto às peculiaridades e demandas das organizações públicas.

## Objetivos

O projeto objetiva:

1. gerar, ao longo do tempo, uma atividade permanente de registro, tratamento e utilização dessas informações;
2. disseminá-las por toda a Administração Federal, e outros usuários potenciais;
3. ajudar no desenvolvimento de critérios de avaliação da máquina administrativa governamental;
4. instrumentar o Governo no aperfeiçoamento deste processo de avaliação, possibilitando a formulação de estratégias e de ações corretivas;
5. permitir o aperfeiçoamento da prática do planejamento administrativo, como componente importante do planejamento geral;
6. tornar a organização da Administração Federal, seja como um conjunto de órgãos e entidades, seja quanto à atuação de cada um deles entre si articulados, melhor conhecida: por suas próprias unidades, pelos poderes legislativo e judiciário, pelas administrações estaduais e municipais, por universidades e por outras entidades relevantes, públicas ou privadas; e facilitar estudos e pesquisas sobre a Administração Pública.
7. dinamizar e aperfeiçoar, pela criação de mecanismos de uso comum de informações, a integração, o âmbito do Sistema Federal de Planejamento, entre os órgãos setoriais, em cada Ministério, e o órgão central do sistema;
8. dispor de um banco de dados que possa, pela utilização de recursos de processamento eletrônico, microfilmagem e outros, permitir o atendimento, a nível nacional, de demandas específicas de informações sobre a Administração Federal;
9. constituir, enfim, uma verdadeira “memória” do estágio atual da Administração Pública, e de sua evolução no tempo.

## Estratégia

Algumas linhas de balizamento foram, desde o início definidas, a saber:

1. dirigir o trabalho, desde sua concepção, para utilização posterior de equipamentos de processamento eletrônico de dados, considerando: volume das informações a serem processadas; flexibilidade de pesquisa e recuperação imediata fornecida pelo computador; facilidade de atualização; possibilidade de disseminação ampla do sistema através de redes de teleprocessamento ou equipamentos isolados, já existentes, tanto na Administração Federal, como em outros usuários potenciais;

2. desenvolver uma etapa inicial no âmbito interno da SEMOR, com recursos próprios, abrangendo, além da definição e planejamento do projeto, a identificação, levantamento, análise, classificação, consolidação e registro das informações consideradas, inicialmente, básicas. Com este procedimento, objetivou-se produzir, nesta fase, um primeiro Cadastro, documento útil de referência e consulta, que, pela via de sua distribuição, pudesse trazer subsídios de correção e aperfeiçoamento;

3. obter a participação, a partir deste primeiro Cadastro, das unidades ligadas ao Sistema de Planejamento – principalmente as de modernização administrativa – no trabalho de crítica e avaliação, identificação de novas informações a serem agregadas, na disseminação e uso dos produtos gerados a cada estágio. Com isto, busca-se tornar o Cadastro um instrumento operacional que ajude no processo decisório em cada Ministério, nos seus vários níveis hierárquicos.

## **Desenvolvimento**

Decidiu-se, em conseqüência, dividir a execução do trabalho em duas etapas: Cadastro sobre a organização formal; agregação subsequente de informações sobre recursos, programas e projetos e outras que forem identificadas como necessárias aos objetivos do projeto.

*Primeira etapa:* Cadastro da Administração Federal (organização formal)

O Cadastro registra os órgãos da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta, assinalando sua estrutura, competências, finalidades, composição, área de atuação e legislação pertinente.

Foram gerados, nesta etapa, dois produtos básicos:

a. *Publicação* que, distribuída, será avaliada pelos órgãos da administração e outros usuários, segundo programa já definido, visando trazer à SEMOR informações para sua correção, ampliação e aperfeiçoamento. É constituída de dezenove volumes, que correspondem: o primeiro à Presidência da República, incluídos, a par da Vice-Presidência da República, o Estado-Maior das Forças Armadas, a Consultoria Geral da República, e o Serviço Nacional de Informações; os dois seguintes, à Secretaria de Planejamento da Presidência da República e ao Departamento Administrativo do Serviço Público; e os demais aos dezesseis Ministérios.

Está sendo distribuído para todo o Governo Federal, Executivo, Legislativo e Judiciário, governos estaduais, municipais, e outras entidades públicas e privadas. Com a distribuição está sendo desenvolvido programa de apresentações, envolvendo demonstrações em computador, para mostrar o estágio do Cadastro e seu potencial de utilização; e o programa de avaliação do trabalho, com a participação dos Ministérios.

b. Banco de dados, contendo o texto integral e atualização da publicação, implantado no computador da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A utilização de uma linguagem de consulta simples permitirá a obtenção de qualquer informação de forma direta (nome de órgãos ou entidades, data de criação, competências, leis, etc.), como de forma cruzada por assunto.

O enorme potencial de utilização fornecido pelo processamento eletrônico de dados permitirá, além de outras vantagens já citadas, a implantação do Cadastro, como atividade permanente, em formato que possibilite sua atualização periódica, pela substituição de folhas soltas emitidas pelo computador. Ressalte-se que os subsídios gerados pelo trabalho de avaliação, feito com os Ministérios, serão recebidos pelo sistema, objetivando a edição deste Cadastro permanente, já no próximo ano.

Com o objetivo de ampliar, de imediato, o grau de utilização do Cadastro, estão em desenvolvimento as seguintes tarefas:

– montagem de um arquivo centralizado em microfilme que, recebendo as atualizações do computador, permita o atendimento mais intensivo e extensivo, e a custo menor, de demandas de informações a nível nacional.

– programa de disseminação, através de computador, visando, pela transferência do Cadastro, gravado em fita magnética, sua implantação gradativa em todos os Ministérios, e outras entidades, em equipamentos exclusivos ou redes de teleprocessamento existentes, que permitam o acesso por terminais. Como primeiro passo do programa de disseminação optou-se pela utilização do Centro de Processamento de Dados do Senado Federal – PRODASEN que, pelo tamanho da rede de teleprocessamento já instalada, abrangendo vários Ministérios e outros órgãos em Brasília e diversos pontos do território nacional, permitirá de imediato, o acesso ao Cadastro a um grande número de usuários.

– elaboração de um vocabulário controlado que tornará mais flexíveis a indexação e recuperação de dados, através de palavras-chave e descritores.

#### *Segunda etapa: Agregação de outras informações*

A agregação de outras informações foi considerada como desenvolvimento dos produtos gerados na primeira etapa. Isso porque se prevê a participação dos órgãos setoriais de cada Ministério na definição, junto com a SEPLAN, de que tipos de dados, e a que nível de agregação, são indispensáveis para auxiliar no cumprimento cotidiano de suas tarefas de planejamento e ação.

Colocou-se como hipótese inicial, informações sobre recursos humanos estratégicos, recursos financeiros, programas e projetos bem como outras informações, identificadas, com o transcorrer do trabalho, como necessárias à consecução dos objetivos definidos para o projeto. Não se trata, neste caso, da elaboração de cadastros sobre pessoal, projetos, ou registro de valores orçamentários; trata-se, antes, de se indagar que tipo de informações, sobre estes aspectos, são pertinentes para uma análise de desempenho das organizações públicas. Não se pretende, também, duplicar atividades já desenvolvidas no âmbito da SEPLAN e de outros órgãos da Administração Pública; mas sobretudo, procurar-se utilizar o trabalho de tais setores, visando desenvolver mecanismos de utilização comum de informações. Buscar-se-á

integração entre fluxos de informações geradas pelos instrumentos de planejamento, programação e acompanhamento do Governo, agregando-se a eles a variável de avaliação do desempenho da Administração Pública, de um ponto de vista organizacional.

Ao desenvolvimento desta etapa, está vinculado o programa de avaliação do Cadastro, em andamento.

## **Banco de Dados**

### *Descrição*

O banco de dados foi montado utilizando um conjunto de programas, denominado STAIRS (Storage and Information Retrieval System), que fornece ao usuário, entre outros, os recursos necessários para:

- criar e armazenar o banco de dados, a partir de documentos originais;
- expandir o banco de dados já existente;
- recuperar dados contidos no banco de dados, de acordo com critérios específicos, tanto através de terminais de computador, como por processos que dispensam seu uso;
- exibir os documentos recuperados no visor do terminal e/ou imprimi-los em impressora de alta velocidade.

### Tipos de pesquisa/vocabulário controlado/Thesaurus

Permite, o STAIRS, a criação de arquivos com o conteúdo completo de um texto-fonte e a recuperação, seja por palavras-chave (assunto), seja por informações específicas (data de criação de determinado órgão, p. ex).

Exemplificando:

1. Pode-se solicitar a relação de todos os órgãos da Administração Federal, em cuja competência, exista a expressão SANEAMENTO BÁSICO (palavra-chave).
2. Pode-se solicitar a estrutura, finalidade, data de criação e outras informações específicas sobre qualquer órgão que conste do banco de dados.
3. Relação de órgãos colegiados existentes na Administração Federal;
4. Relação de sociedades de economia mista vinculadas a determinado Ministério, etc.

Para facilitar e tornar mais eficientes e rápidas as pesquisas por assunto, está sendo montado um vocabulário controlado (núcleo de um futuro “Thesaurus” da organização da Administração Federal), contendo os termos significativos extraídos dos textos do Cadastro, que serão classificados segundo ordem hierárquica, termos sinônimos, termos que compõem uma expressão (ex: política fiscal).

Com este vocabulário controlado a pesquisa se torna mais fácil, e poderá ser feita por qualquer pessoa.

Exemplificando:

Quando se perguntar algo sobre REFORMA ADMINISTRATIVA, o vocabulário controlado informará que esta expressão é sinônima de MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, fazendo com que o usuário use estas duas expressões na consulta ao terminal. Assim, ele obterá resposta mais completa, do que se fizesse a pergunta utilizando apenas a primeira expressão.

#### *Estrutura do banco de dados*

As informações do banco de dados são as mesmas, em texto integral, que constam do Cadastro publicado, e estão classificadas por documentos (órgão ou entidade) e parágrafos simbólicos (itens de informação sobre este órgão ou entidade), a saber:

#### *Estrutura dos documentos no banco de dados*

Nome dos parágrafos simbólicos e conteúdo

SISTEMA: contém informações de caracterização do sistema.

SIGLA-MIN: sigla do Ministério a que pertence o órgão ou entidade.

ÓRGÃO: o nome do órgão ou entidade e, quando indicada na legislação, a respectiva sigla.

criação: a data de criação, nos casos em que foi possível apurá-la com base na legislação.

NATUREZA: natureza jurídica do órgão, ou entidade, segundo a seguinte classificação:

- administração direta,
- administração direta – órgão autônomo,
- administração indireta – autarquia,
- administração indireta – empresa pública,
- administração indireta – sociedade de economia mista,
- fundação.

ORIENTAÇÃO: mostra a relação de orientação técnica com órgão central de sistema ou, em casos expressos na legislação, com outros órgãos.

SUP-ÁREA: Superior da área:

– Administração Direta

a) de Ministérios – Presidente da República

b) de outros órgãos do Ministério: Ministro respectivo

– Administração Indireta e Fundações

– da entidade: Ministro respectivo

– órgãos da entidade: Presidente, Superintendente ou cargo correspondente.

SUP-IMED: Superior imediato: nome do órgão ou cargo a que está imediatamente subordinada a unidade, dentro da estrutura hierárquica.

**COMPOSIÇÃO:** refere-se aos órgãos colegiados, mencionando-se os representantes dos órgãos e entidades que os compõem.

**ESTRUTURA:** lista de unidades em que está subdividido o órgão pesquisado, seguida em sentido decrescente à escala hierárquica.

No tocante ao grau de detalhamento as informações estão, em regra, assim discriminadas:

- a) as concernentes à administração direta, até o nível de divisão, constando, ainda, menção a unidades menores;
- b) as relativas às autarquias e às fundações, até o nível de departamento, havendo referência a divisões;
- c) quanto às empresas públicas e às sociedades de economia mista, incluem-se especificações referentes, apenas, ao nível geral da entidade.

**FINALIDADE:** finalidade do órgão, tal como expressa em lei ou regulamento, sob essa denominação ou outras análogas como “objetivos”, “tem como fim”, etc.

**COMPETÊNCIA:** competência do órgão, expressa em texto legal ou regulamentar, sob essa denominação ou outras análogas como “atribuições”, “tem a seu encargo”, etc.

**ATUAÇÃO:** indica a sede e jurisdição de órgãos que têm estrutura descentralizada regionalmente (ex: delegacias, representações, etc.)

**LEGISLAÇÃO:** normas relativas à criação do órgão ou entidade, bem como às leis e atos regulamentares concernentes aos itens descritos.