

arquivo



administração

PUBLICAÇÃO OFICIAL
DA ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS
v. 9 n. 2 agosto 1981

*A formação dos
profissionais de arquivo*

*Construção de prédios
de arquivo*



s. 70369 Clas. PER
quivo & Administração
n.2
o/ago.1981



Prédios a serem demolidos para o
alargamento da Rua Uruguaiana.
Foto Augusto Malta, 11 abr. 1907.



Na noite de 27 de maio de 1981, recebemos oficialmente, numa cerimônia repleta de carinho e emoção, o encargo de dirigir os destinos da AAB ao longo do biênio 1981-83. Foi com grande alegria que ouvimos as palavras da arquivista Regina Alves Vieira, em seu discurso de despedida, e recebemos as manifestações de apoio dos colegas que lá compareceram, em especial do prof. José Pedro Esposel que presidiu a solenidade.

Diante das várias manifestações recebidas, não apenas de companheiros da área arquivística, mas também de profissionais de diversos campos afins, e de personalidades de diferentes níveis da administração pública e privada, cumpre-nos expressar nossa confiança em que não estaremos sozinhos nesta missão.

A AAB, este ano, comemora 10 anos de sua fundação. É tempo de amadurecer e solidificar todas as vitórias até aqui alcançadas. Nesse sentido estamos preparando uma programação condigna para as comemorações desta 1.^a década de realizações. Trata-se de comemorar, não apenas o Dia do Arquivista, mas uma Semana do Arquivista, onde teremos a oportunidade de realizar um ciclo de palestras e debates sobre as grandes questões da Arquivologia contemporânea o qual deverá se constituir numa prévia do 5.^o Congresso Brasileiro de Arquivologia. Para marcar a data, os alunos do Curso de Artes e Comunicação Visual, da Universidade Federal Fluminense, sob a coordenação do prof. Carlos Duarte, elaboraram um cartaz alusivo ao evento. Estamos organizando também um leilão de obras de arte, cuja realização terá como objetivo o levantamento de recursos para a aquisição de uma sede própria para a nossa Associação. Vários artistas plásticos de renome já nos enviaram trabalhos, acorrendo à primeira solicitação, sensibilizados pela nossa causa em defesa da Arquivística no Brasil e, conseqüentemente, da preservação da memória social da nação.

Acreditamos que as atividades do 10.^o aniversário deverão dar ensejo à ampliação da AAB, com a inclusão de novos sócios em seu quadro, além de desencadear um processo de maior intercomunicação, já que pretendemos enfatizar as atividades culturais e sociais da nossa entidade.

Esse tempo de festividades deverá ser também momento de luta no sentido de ativar a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Arquivologia, passo fundamental para a profissionalização do arquivista brasileiro.

Lia Temporal Malcher

Revista quadrimestral de divulgação da
Associação dos Arquivistas Brasileiros

Conselho Editorial

Eloísa Helena Riani Marques
Helena Corrêa Machado
José Lázaro de Souza Rosa
José Pedro Pinto Esposel
Maria de la E. de España Santos
Maria Luiza S. Dannemann
Marilena Leite Paes

Redatora-Chefe

Maria Amélia Gomes Leite

Secretária

Maria Odila Kahl Fonseca

Editoração

Edições Achiamé Ltda.
Rua da Lapa, 180/gr. 1205-6
Tel.: 222-0222
Rio de Janeiro - RJ

Composição

Linolivre S/C Composições Gráficas

Impressão

Portinho Cavalcanti Editora Ltda.

Editorial 1**Estudos**

A Formação dos Profissionais
de Arquivo 3
A Memória Atual: Instrumento
de Ação Social 5
Pequeno Ensaio sobre as
Possibilidades de Aplicação
do Planejamento Estratégico à
Administração Pública Brasileira 9
Resenha Bibliográfica
Construção de Prédios de Arquivos:
Bibliografia 12
Entrevista 14
Informe 18
Desburocratização
A Burocracia e o Ombudsman 34
Desconcentrar, Descentralizar
e Desburocratizar 35
Os Caminhos da Desburocratização 36
Várias
Coisa de Gente Ignorante? 39
Catalogada e Abandonada Memória
de uma Cidade 40
Nas Moedas, a História do Homem 42
O CIA e o Arquivista 44
Religião, Arte e História
na Cidade-Monumento 46
Crônica
Patrimônio Órfão 48

**ASSOCIAÇÃO
DOS ARQUIVISTAS
BRASILEIROS****Diretoria 1981-83****Presidente:**

Lia Temporal Malcher

Vice-Presidente:

Afonso Carlos Marques
dos Santos

1º Secretário:

Maria Amélia Gomes Leite

2º Secretário:

Jaime Antunes da Silva

1º Tesoureiro:

Junia Gomes da Costa
Guimarães e Silva

2º Tesoureiro:

Lúcia Maria de Oliveira

Conselho Deliberativo

Astréa de Moraes e Castro
Gilda Nunes Pinto
Helena Corrêa Machado
Janine Resnikoff Diamante
Maria Luiza S. Dannemann
Marilena Leite Paes
Myrthes da Silva Ferreira
Raul do Rego Lima

Suplentes

Hélio dos Santos
Jaime Antunes da Silva
Maria Amélia Porto Migueis
Martha Maria Gonçalves
Maura Esândola Quinhões
Paulo de Tarso R. D. Paes Leme

Conselho Fiscal

Fernando Salinas
Maria de Lourdes da Costa
e Souza
Milton Machado

Suplentes

Eloísa Augusta Vieira
de Almeida
Marilúcia Ribeiro da Silva

Correspondência para**Arquivo & Administração**

Praia de Botafogo, 186, sala B-217
22253 Rio de Janeiro - RJ
Tel.: 551-0748

Esta publicação está sendo
subvencionada pelo Conselho Nacional
de Desenvolvimento Científico e
Tecnológico — CNPq.

Preços de assinaturas

Sócios da AAB distribuição gratuita

Não-Sócios Cr\$ 200,00

Exemplar avulso
ou atrasado Cr\$ 80,00

Distribuição: AAB

Deseamos permuta

Nous désirons échange

We are interest in exchange

R. 70369

Os artigos assinados são
de inteira responsabilidade dos
respectivos autores e não
expressam necessariamente
o pensamento da Associação
dos Arquivistas Brasileiros ou
dos redatores de
Arquivo & Administração.
Permitida a reprodução de
artigos desde que seja
observada a ética autoral que
determina a indicação
da fonte.

Arquivo & Administração v. 1- n. 0 1972-
Rio de Janeiro, Associação dos Arquivistas Brasileiros.
v. ilust. 28 cm quadrimestral.

Publicação oficial da Associação dos Arquivistas Brasileiros.

1. Arquivos — Periódicos. 2. Administração — Periódicos. I. Associação
dos Arquivistas Brasileiros.

CDD 025.171

Este periódico está registrado na SCDP-SR/GB do DPF, sob o nº 397/D. 20.493/46

ISSN 0100-2244

Arq. & Adm.	Rio de Janeiro	v. 9	n. 2	p. 1-48	maio/ago. 1981
-------------	----------------	------	------	---------	----------------

mento arquivístico adequado, o estabelecimento dos prazos e condições para o acesso público aos documentos, são elementos indispensáveis para que o uso dos arquivos como meio nesse tipo de relação de comunicação seja possível. Portanto, a definição desses problemas pode refletir o grau de disponibilidade do Estado para com essa comunicação e, também, o grau de conscientização da comunidade para com as potencialidades do arquivo como meio.

Portanto, a expressão "memória do futuro" não deve ser tomada apenas no sentido da necessidade de preservação, para as gerações vindouras, do acervo arquivístico hoje produzido, mas, na verdade, "isto significa que o tempo deixou de ser um corte sincrônico apenas, onde o passado possa imperar, mas ele vem a existir como uma estrutura unitária onde se dão por igual o presente, o passado e o futuro".⁸

⁸ Trecho do discurso pronunciado por Eduardo Portella quando Ministro da

Referências Bibliográficas

1. ANDRADE, T. de Souza. *Relações públicas governamentais*. São Paulo, Reitoria da USP, Divisão de Difusão Cultural, 1968. 2. aula, § 4.
2. CAMARGO, Nelly de. Comunicação: uma nova perspectiva no campo das ciências do comportamento. *Revista da Escola de Comunicações Culturais*, São Paulo, USP, 1(1):153.
3. FAVIER, Jean. Arquivo, memória da humanidade. *Arquivo e Administração*. Rio de Janeiro, Associação dos Arquivistas Brasileiros, 1979, 7(1):5.
4. FERREIRA, Manoel Rodrigues. As repúblicas municipais no Brasil. São Paulo, Secretaria Municipal de Cultura da Prefeitura de São Paulo, 1980.
5. INOJOSA, Rose Marie. *Comunicação em Arquivologia: análise do arquivo da prefeitura paulistana como meio de comunicação*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Escola de Comunicações e Artes da USP, 1980.
6. MCLUHAN, Marshall. *Os meios de comunicação como extensões do homem*. São Paulo, Cultrix, 1969.
7. NOGUEIRA, J. C. Ataliba. *Lições de teoria geral do Estado*. 3. ed. São Paulo, Faculdade de Direito da USP, 1969. p. 159.
8. PORTELLA, Eduardo. Discurso. *Boletim IPHAN*, Brasília, Fundação Nacional Pró-Memória (5):7, mar./abr. 1980.
9. SCHELLENBERG, T. R. *Arquivos modernos: princípios e técnicas*. 2. ed., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1974. p. 317.
10. THAYER, Lee. *Princípios de comunicação administrativa*. São Paulo, Atlas, 1972. p. 120-1.
11. XIFRA-HERAS, Jorge. *A informação — análise de uma liberdade frustrada*. Rio de Janeiro, Lux, USP, 1975.

Educação e Cultura, na posse de Aloysio Magalhães na presidência da Fundação Nacional Pró-Memória (8).

Abstract

An analysis and treatment of the problems of archivism seen as a means of communication, with an emphasis on the role of local archives in the context of their communities. The Municipal Archive of São Paulo is taken as an example. The citizen's right to consult public documents is discussed.

PEQUENO ENSAIO SOBRE AS POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Maria do Carmo Seabra Melo Fernandes*

Resumo

Pequeno ensaio sobre as possibilidades de aplicação de um planejamento estratégico à administração pública brasileira. Conceituação. Limitações. Vantagens e desvantagens.

Introdução

Modernamente, em decorrência da concepção da organização como sistema aberto, tem sido enfatizada a necessidade de desenvolver sen-

sibilidade para a percepção de sua ambiência externa.

A nova premissa é que a utilização de formas tradicionais de planejamento, voltadas para a eficiência e a eficácia, já não seriam satisfatórias. Um componente novo, a efetividade, isto é, "o alcance de objetivos sociais desejáveis que justifiquem a existência da organização" (6), está sendo incluído nas preocupações dos dirigentes de organizações.

Assim é, que houve a necessidade de se desenvolver nova idéia de planejamento, o planejamento estratégico, que "... se volta para o alcance de resultados, através de um processo contínuo e sistemá-

co de antecipar mudanças futuras, tirando vantagens das oportunidades que surgem, examinando os pontos fortes e fracos da organização, estabelecendo e corrigindo cursos de ação a longo prazo" (6).

O planejamento estratégico se iniciou e vem se desenvolvendo nas empresas privadas, em virtude de suas peculiaridades.

Considerando que, em princípio, as organizações públicas não visam ao lucro, poucas apresentam o desejo de crescer e se desenvolver física e economicamente, no sentido de uma evolução positiva para o futuro. Percebe-se, ao contrário, uma tendência à estabilidade e à sobrevivência da estrutura de po-

* Técnico de Planejamento e Coordenadora de Acompanhamento e Avaliação da Secretaria de Planejamento do Ministério da Justiça.

der, de autoridade e de *status*, que são ameaçadas pelas mudanças.

Limitações à Aplicação do Planejamento Estratégico

Seria bem interessante para a administração pública brasileira o uso do planejamento estratégico como instrumento de mudança programada. Contudo, algumas limitações se impõem à utilização dessa nova concepção de planejamento por organizações públicas federais, estaduais e municipais, muito especialmente aquelas da administração direta.

Sem pessimismo, tentaremos enumerar, senão todas, pelo menos algumas dessas limitações que se apresentam com relação à administração pública federal e que, também, são válidas para a estadual e a municipal.

Em grande parte, os obstáculos ao emprego do planejamento estratégico decorrem da utilização do modelo burocrático. "A expressão estrutural da organização — a forma burocrática — é uma técnica que depende basicamente de dois elementos: a especialização de tarefas e um sistema de autoridade ao qual os participantes estão ligados pela expectativa de obediência" (7).

O comprometimento com as normas em lugar do comprometimento social — que pode, inclusive, ter sido a origem da administração pública — está, evidentemente, relaxando a percepção dos valores da sociedade e fazendo com que a administração pública se transforme num fim em si mesma.

Os valores internos da organização parecem sobrepor-se aos valores sociais, e a ênfase que se dá à racionalidade interna — a eficiência —, com a conseqüente prevalência do controle dos meios, desvirtua os objetivos maiores a que se deveria propor a administração pública.

Historicamente, verifica-se que as mudanças na administração pú-

blica brasileira — seja reforma administrativa, seja modernização administrativa — têm dado ênfase a aspectos de eficiência e de eficácia sem questionar a validade social dos objetivos. Na verdade, a preocupação com os clientes do serviço público tem sido pouco considerada pela maioria das organizações.

Outro aspecto da burocracia, a especialização de tarefas e, conseqüentemente, a departamentalização são responsáveis, em grande parte, pela alienação dos burocratas quanto aos objetivos da organização como um todo.

A estrutura hierárquica das organizações públicas, definida por dispositivos legais (decretos, portarias etc.) e somente revista de tempos em tempos, permite pouca flexibilidade para respostas imediatas às demandas da sociedade cambiante. Por outro lado, o formalismo processual, aliado à idéia da competência neutra dos burocratas e ao quadro de valores que permeia sua conduta, faz com que também se desenvolva certa insensibilidade às demandas sociais emergentes. Daí que a administração pública sempre reage a reboque das mudanças sociais, criando ou redefinindo e, em seguida, incorporando novas normas, que muitas vezes já nascem caducas.

É comum observar que os esforços dos dirigentes de unidades administrativas são, predominantemente, voltados para a conquista de maior fatia do orçamento, melhor qualidade e maior quantidade de pessoal, melhores instalações físicas etc., o que reflete grande preocupação na obtenção dos meios e não dos fins.

O atual Plano de Classificação de Cargos também pode ser considerado um instrumento pouco flexível para permitir o desenvolvimento do planejamento estratégico pela administração pública direta, na medida em que define as modalidades de profissionais de que o serviço público poderá dis-

por. Acontece que as exigências da sociedade em mutação muitas vezes implicam o surgimento da demanda de novas categorias profissionais ou a supressão de algumas existentes. Assim, a atualização do referido Plano pode despende mais tempo e mais recursos do que o requerido para que se possa antecipar a uma necessidade ou mesmo tirar partido de alguma oportunidade.

Por outro lado, a sistemática de recrutamento, seleção e admissão de pessoal, se de um lado atenua os danos causados pelo nepotismo, por outro limita o atendimento de exigências eventuais.

O orçamento anual, aprovado por lei que estima a receita e *fixa* a despesa é somente possível de alteração mediante créditos adicionais (suplementar, especial, extraordinário), autorizados por decreto executivo. O processo de alteração orçamentária também é pouco ágil para satisfazer ao planejamento estratégico. Ainda, é conveniente que se mencione o fato de que, embora o orçamento seja "por programas", a ênfase de seu controle não incide sobre os programas, subprogramas ou mesmo projetos e atividades, e sim sobre os elementos de despesa, o que mais uma vez caracteriza a prevalência do controle dos meios em detrimento do controle dos fins.

Em pronunciamento na reunião ministerial de 10 de setembro de 1974, o então Presidente da República, Ernesto Geisel, apresentando o II Plano Nacional de Desenvolvimento, disse: "Cumpra, pois, aos responsáveis, em todos os escalões de chefia ao longo do multifórmio processo de desenvolvimento nacional, compensar os pecados iminentes a um planejamento tal, inserido como se vê num clima todo de incertezas, pela ação pronta e ágil, sábia no aproveitamento de oportunidades novas que se ofereçam, e capaz de atingir, a despeito de obstáculos imprevistos que não deixarão de ocorrer, os

objetivos prefixados para a marcha ininterrupta do país aos destinos que lhe almejamos" (2). Percebe-se, nesse pronunciamento, algumas idéias que, consciente ou inconscientemente, se assemelham às do planejamento estratégico.

Sendo os Planos Nacionais de Desenvolvimento documentos amplos e que mais retratam intenções, de um lado dão maior flexibilidade de ação e, de outro, são pouco compreendidos pelos escalões médio e baixo de chefia, visto que seu detalhamento, contido no documento "Ação Coordenada de Governo", é de circulação limitada.

Há, ainda, o problema da tempestividade e fidedignidade das informações necessárias à análise das tendências futuras, próprias do planejamento estratégico. Embora existam hoje computadores para a apuração de dados, o processo de coleta fica muito a desejar.

Por outro lado, é baixo o investimento em pesquisa, principalmente aquela voltada para captar os anseios da sociedade, de sorte que se possa garantir a efetividade das ações dos órgãos públicos. Isso, possivelmente, decorre da utilização do modelo político elitista, admitido por países em desenvolvimento e nos quais, em virtude do baixo grau de educação, as massas são consideradas profundamente indiferentes, apáticas e mal-informadas quanto às políticas públicas.

Tanto parece ser assim que, em geral, os órgãos da administração pública brasileira dispõem de unidades administrativa ou pessoas para divulgação de suas ações (assessorias ou assessores de Relações Públicas ou Comunicação Social), mas não se tem notícia de que exista atividade ordenada e efetiva de sondagem dos anseios da sociedade tendo em vista orientar aquelas ações. Em outras palavras, para demonstrar eficácia, preocupam-se muito mais em divulgar o que se faz do que em saber sobre o que é desejado que se faça.

Outro aspecto que dificulta a utilização do planejamento estratégico pela administração pública federal brasileira se origina nas disparidades regionais de um país de dimensões continentais. Os valores sociais, as aspirações, as necessidades são tantas e tão diversificadas que dificultam a fixação de diretrizes políticas de efetividade e oportunidade indiscutíveis para todo o país. Entretanto, o princípio da descentralização, já preconizado pelo Decreto-Lei n.º 200/67, surge como um ponto favorável à minimização desse inconveniente.

Conclusões

Entendemos que a utilização do planejamento estratégico seja mais acessível a organizações da administração indireta, que, a despeito de pautarem seu comportamento pelo exemplo da administração direta, contam indiscutivelmente com maior flexibilidade de ação.

A menos que sobrevenha profunda mudança na filosofia e na prática gerenciais, achamos pouco provável que se consiga viabilizar o planejamento estratégico nas organizações públicas brasileiras.

As principais desvantagens da introdução de tal planejamento derivam do apego à filosofia e à prática gerenciais tradicionalmente aceitas. Lidar com o risco e com a incerteza, assumir novos valores, conceber outros modelos organizacionais que não o burocrático, introduzir novas ênfases de controle e avaliação, pesquisar a ambiência, abolir certas práticas que até hoje são tidas como corretas, entre outros, são aspectos de mudança que constituem grande desafio e que inevitavelmente acarretarão muita resistência, passiva ou ativa. E isto certamente provocaria um desgaste considerável na credibilidade da administração, sobretudo na fase de transição.

A despeito das limitações e desvantagens mencionadas, entusiasma-nos a idéia de uma futura utilização do planejamento estratégi-

co em nosso país. Pois ousamos supor que os objetivos e valores sociais acabarão prevalecendo sobre os organizacionais; as oportunidades serão aproveitadas; as crises, previstas; a administração será mais ágil e flexível. Uma coisa é certa: quando houver essa mudança de mentalidade, estarão claramente identificadas as razões legítimas para as quais a administração pública, afinal de contas, foi criada.

Referências Bibliográficas

1. BENNIS, Warren G. Além da Burocracia. In: MOTTA, Paulo Roberto. *Textos da disciplina: planejamento organizacional integrado*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1978.
2. BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).
3. O CONCEITO DO SISTEMA. In: MOTTA, Paulo Roberto. *Textos da disciplina: planejamento organizacional integrado*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1978.
4. DYE, Tomas R. Modelos de políticas: algumas contribuições à compreensão da política pública. In: MOTTA, Paulo Roberto. *Textos da disciplina: planejamento organizacional integrado*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1978.
5. ———. Administração para o desenvolvimento. A Disciplina em Busca da Relevância. In: ———. *Textos da disciplina: planejamento organizacional integrado*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1978.
6. MOTTA, Paulo Roberto. As dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico. In: ———. *Textos da disciplina: planejamento organizacional integrado*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1978.
7. SAVAGE, Peter. Administração pública contemporânea: o ambiente em mudança e programa de governo. In: MOTTA, Paulo Roberto. *Textos da disciplina: planejamento organizacional integrado*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1978.

Abstract

Essay on the possibility of the application of strategic planning at Brazilian public administration. Concepts. Limitations. Advantages and disadvantages.