

O SISTEMA INTEGRADO
DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS
DO GOVERNO FEDERAL

ALDERY SILVEIRA JÚNIOR'

GILBERTO TRISTÃO''

Professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília e Diretor Administrativo-Financeiro da FEPAD - Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração.

Diretor da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados e Professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília.

1.0- INTRODUÇÃO

O Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR, compreende um conjunto de procedimentos harmônicos e informatizados que tem por finalidade coletar, tratar e recuperar informações de cunho orçamentário.

Este Sistema, concebido em 1987 e implantado em 1988, nasceu da necessidade imperiosa da eliminação do preenchimento e trâmite de uma série de formulários, além da agilização do processo de elaboração da proposta orçamentária da União.

No presente trabalho serão abordados os seguintes tópicos: histórico do SIDOR, onde será dada ênfase à Comissão criada para o desenvolvimento deste Sistema e aos objetivos idealizados para o mesmo; estrutura do SIDOR, com a descrição dos diversos módulos que o

compõem; implantação do SIDOR, onde se procura caracterizar as fases transpostas; série histórica, objetivando determinar o papel do SIDOR na elaboração de séries históricas destinadas a fornecerem subsídios para a elaboração da proposta orçamentária; integração do SIDOR, com caracterização e análise crítica da integração proposta pelo Sistema; dificuldades para implantação do SIDOR, onde serão listados e comentados os principais problemas enfrentados por ocasião da implantação do Sistema; entre outros de relevada importância.

Cabe ainda ressaltar que este trabalho é fruto de uma pesquisa de campo realizada junto à SOF - Secretaria de Orçamento Federal, ao DERIN - Departamento de Informática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)(1) e a usuários do SIDOR.

2.0 - HISTÓRICO

Visando aperfeiçoar o Sistema de Orçamento da União, em novembro de 1987, foi criada a Comissão de Desenvolvimento do Sistema de Dados Orçamentários, a COMSIDOR. Esta Comissão tinha a seguinte composição: o Subsecretário de Informática da então SOF (Secretaria de Orçamento e Finanças), o Adjunto do Subsecretário de Informática da SOF e o Coordenador de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas da SOF, como representantes dos usuários; o Chefe do DERIN (Departamento Regional de Informática do

IBGE), na condição de prestador de serviços; e por experientes analistas de sistemas do Ministério da Aeronáutica e do Ministério da Ciência e Tecnologia. Participavam também da Comissão, esporadicamente, elementos da Subsecretaria de Informática da ex-Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República.

De acordo com Campbell Filho(2), ao conceber a idéia de criação do SIDOR, a SOF estabeleceu os seguintes objetivos

gerais a serem alcançados por este Sistema:

a) prestar informações consistentes e ágeis que possibilitassem parâmetros adequados às decisões superiores;

b) consolidar as ações do Setor Público Federal, vinculadas aos recursos de todas as Fontes da Administração Pública Federal (direta e indireta) com dotação ou não do Tesouro Nacional;

c) funcionamento integrado, inicialmente no ambiente interno, buscando eficiência, para que se promovesse a aglutinação de esforços nas diversas áreas operacionais e decisórias;

d) contemplar o tratamento e a recuperação dos dados quanto à execução, ao acompanhamento e à avaliação, a partir da base¹ de dados inicial do período;

e) disponibilidade de dados suficientes para compor uma boa série histórica, que propiciasse projeções temporais, estudos estatísticos e de simulação, nos aspectos físicos e financeiros, com os enfoques de receita, despesa e programação, nos seus diversos níveis;

f) integração, via terminais de vídeo, com as áreas operacionais e, posteriormente, através do teleprocessamento, com o ambiente externo envolvido no processo;

g) sistema modular que propiciasse incorporação de novas diretrizes internas e externas;

h) confiabilidade, velocidade, redu-

ção de custos e racionalidade de rotinas e, a conseqüente maior disponibilidade de tempo para o planejamento das atividades;

i) formação, a curto, médio e longo prazos, de conhecimento próprio, com aproveitamento da cultura da instituição e a introdução da concepção sistêmica; e

j) formação de uma memória própria de modo a evitar a vulnerabilidade e a dependência externa existentes.

Para atingir os objetivos propostos, entendeu-se que o novo sistema deveria contemplar os seguintes pontos básicos:

a) arquivo de dados com maior número de elementos da realidade integrados em um Banco de Dados;

b) linguagem que permitisse ao usuário não-especializado em processamento de dados a consulta e a atualização do Banco de Dados, definidos os limites de acesso;

c) conjunto de programas que fornecessem as solicitações efetuadas, após o tratamento que se fizesse necessário;

d) utilização das informações da maneira mais conveniente para o instante da consulta;

e) concentração das informações e disponibilidade em tempo útil;

f) eliminação de relatórios de pouca utilização;

g) atendimento a vários usuários, "acessando" diferentes aplicações, em tempo compartilhado, dando total flexibilidade

aos serviços; e

h) sintetização de grandes conjuntos de dados, de tal forma que fossem apresentados indicadores gerenciais prontos para divulgação.

Os trabalhos da referida Comissão duraram seis meses. Ao final desse período, a COMSIDOR estabeleceu a macrodefinição de um sistema capaz de atender às expectativas da SOF e de atingir os objetivos por ela delineados.

Paralelamente às atividades da COMSIDOR, foi iniciada a aquisição de "hardware" e "software" necessários à operacionalização do sistema em desenvolvimento. Foram adquiridos os "softwares": "DB2, CSP, AS, QMF, DB2 MANAGER, RESOLVE, GDDM, RACF, MVS/XA e CICS MANAGER; e com relação a "hardwares"; impressoras-laser, fitas-cartucho, terminais de vídeo e gráficos, impressoras remotas, "no-break", BK, controladores de terminais, entre outros", conforme relato feito por SOUZA(3).

A partir da definição produzida pela COMSIDOR, iniciou-se, a nível interno, o desenvolvimento do projeto lógico e físico do novo sistema. Formou-se uma equipe constituída pelo Subsecretário de Informática da SOF, seu adjunto, o Coordenador de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas da SOF e auxiliares e por analistas de sistemas da Divisão de Aplicações e da Divisão de Suporte à Informática do DERIN. Esta equipe estudou os sistemas existentes, confeccionou todo o projeto lógico do SIDOR e estabeleceu o cronograma de desenvolvimento e implantação do Sistema.

Inicialmente, o cronograma estabelecido previa a instalação de "hardware" e "software" pendentes e atendimento ao público interno com sistema "on-line". Num momento posterior estava previsto o desenvolvimento dos programas, o que deveria acontecer ao longo do ano de 1989, e a conseqüente implantação dos mesmos em 1990, com vistas à elaboração do orçamento de 1991. Convém ressaltar que os prazos estabelecidos para cada etapa era o tempo necessários para que fosse tornado efetivo, sem atropelos, todo o projeto idealizado.

No entanto, surgiu um fato novo: a Constituição de 1988, que alterou, significativamente, todo o cronograma anteriormente definido. A Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, promoveu profundas mudanças na sistemática orçamentária tradicional, principalmente no que concerne às novas prerrogativas do Congresso Nacional referentes a emendas e vetos; a incorporação das Entidades Supervisionadas e Fundos e todos os seus recursos à Lei Orçamentária; além das novas classificações de Natureza de Despesa e Funcional Programática. Fatos estes que, entre outras razões, causou a compressão do tempo inicialmente previsto para o desenvolvimento e implantação do Sistema. De modo que em 1989, em três meses, foi feita a implantação do módulo "ELABORAR PROPOSTA ORÇAMENTARIA". Mudando-se, assim, completamente, a concepção do processamento de dados orçamentários, haja vista que foram abolidos 95% dos formulários anteriormente utilizados e introduzidos novos relatórios de saída.

Com isso, o cronograma inicial foi

revisto e nasceu em 1989, e não em 1990, como previsto, o sistema de elaboração da proposta orçamentária totalmente informatizado, denominado SIDOR II.

O SIDOR II corresponde, na reali-

3.0 - ESTRUTURA DO SIDOR

Para atender aos objetivos propostos, o SIDOR foi dividido em módulos, denominados de subsistemas. Os subsistemas que o compõem são: Habilitação, Tabelas de Apoio, Elaborar Proposta, Pluri-anual, Publicação da Lei, Acompanhar Execução Orçamentária, Projeção, Acompanhar Dispendio com Pessoal, Acompanhar Operações de Crédito, Acompanhar Despesas com outros Custeio e Capital e Perfil das Empresas Estatais.

Com exceção dos subsistemas Habilitação e Tabelas de Apoio, todos os demais estão interligados ao Ciclo Orçamentário. Cada um dos subsistemas "trabalha" com uma das quatro fases do Ciclo. A figura 1, constante da página seguinte, elucida a interligação dos diversos subsistemas com as fases do Ciclo orçamentário.

dade, à externalização, ao universo de usuários, dos procedimentos de elaboração da proposta orçamentária via terminais "on-line" definidos no âmbito interno da SOF com a implantação do SIDOR, em 1988, englobadas as alterações de cunho orçamentário anteriormente explicitadas.

3.1 SUBSISTEMA HABILITAÇÃO - SHAB

É o módulo gerenciador do SIDOR. Ele é utilizado pela SOF para cadastrar os usuários do Sistema. Este cadastramento é efetuado por "perfil", que corresponde ao nível de acesso que cada usuário possui para acessar as transações do SIDOR.

3.2 SUBSISTEMA TABELAS DE APOIO - STA

É um módulo composto por diversas tabelas, tais como: Classificação Institucional, Funcional-Programática, de Receita, da Despesa, das Fontes, Codificação de Projetos, de Atividades, entre várias outras, num total de cinquenta e seis tabelas, destinadas a orientar e apoiar o usuário do SIDOR.

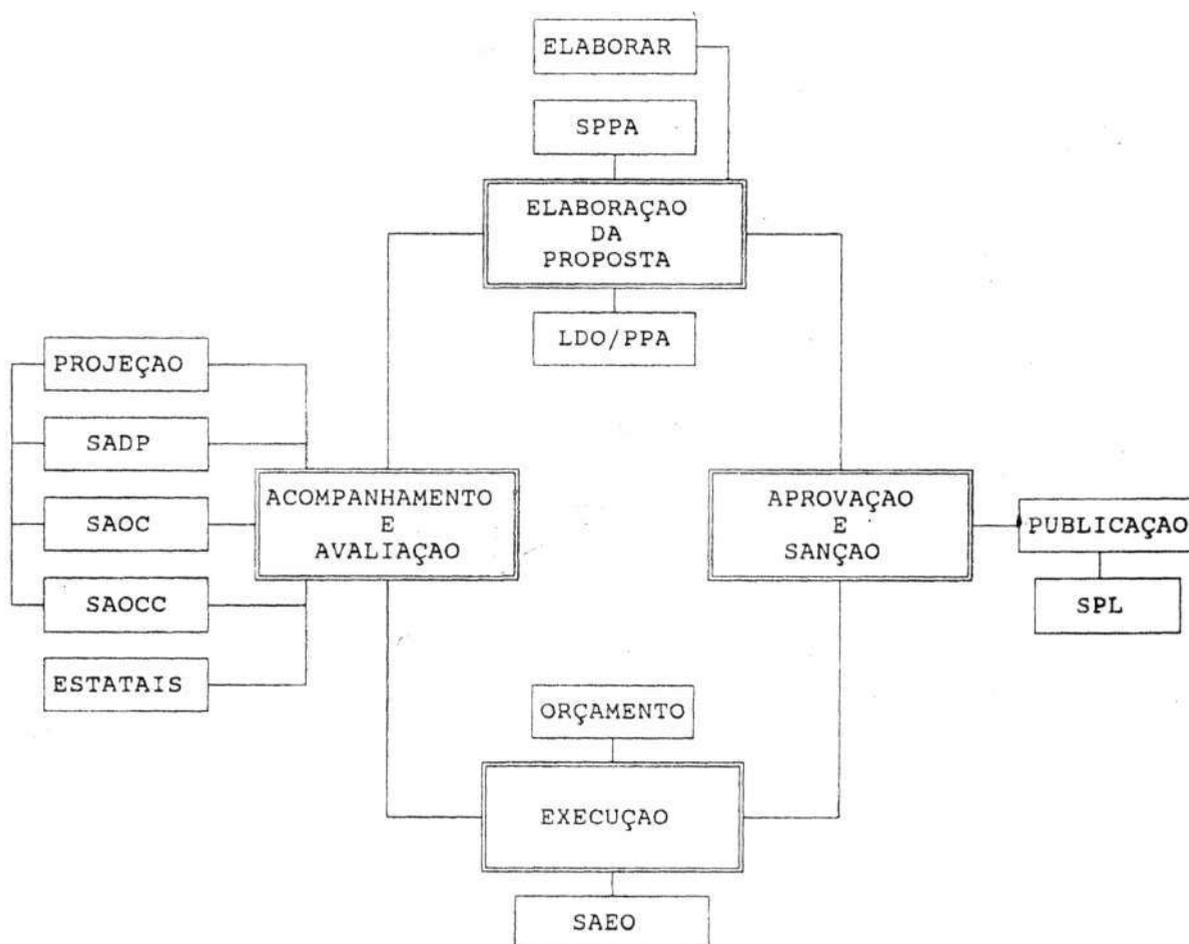


FIGURA 1 - CICLO ORÇAMENTÁRIO E SUBSISTEMAS DO SIDOR

3.3 - SUBSISTEMA ELABORAR PROPOSTA - SEP

Este módulo é utilizado pelos usuários do Sistema para a elaboração, diretamente nos terminais do SIDOR, das propostas orçamentárias, quer unitária, setorial ou global, dos orçamentos Fiscal, Seguridade e Investimento das

Empresas Estatais.

O SIDOR, apesar de possuir suporte para atender a qualquer Unidade da Federação, *no momento*, atende aos orçamentos da União: Fiscal, Seguridade e Investimento das Empresas Estatais, ao orçamento de Ciência e Tecnologia e aos orçamentos dos serviços na-

cionais: SENAI, SENAC, SESI e SESC.

3.4 - **SUBSISTEMA PLANO PLURIANUAL - SPPA**

Assim como os orçamentos anuais, o Plano Plurianual é elaborado através do SIDOR e, para tanto, o SIDOR possui um módulo específico.

3.5 - **SUBSISTEMA PUBLICAÇÃO DA LEI - SPL**

A **SOF** tem a seu encargo a preparação de todos os orçamentos atendidos pelo SIDOR e, para tal, se utiliza de um módulo específico para essa finalidade, que é o denominado de Publicação da Lei.

3.6 - **SUBSISTEMA ACOMPANHAR EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - SAEO**

Este módulo, através do acompanhamento da execução orçamentária, processa o registro de todos os pleitos formais e estruturados relativos a recursos extra-orçamentários, excedentes, excludentes e similares e a conseqüente transformação em fatos orçamentários, tais como: Créditos Adicionais e alterações de Quadros de Detalhamento da Despesa.

3.7 - **SUBSISTEMA PROJEÇÃO - SPRO**

O módulo Projeção compreende

um conjunto de procedimentos responsável pela estimativa da receita, da despesa e dos dispêndios com pessoal. Para tanto, o subsistema Projeção mantém o acompanhamento da execução orçamentária, a partir de dados importados do SIAFI. Este módulo destina-se também a elaboração de cálculos, impressão de relatórios, ajustes, adequações e simulações orçamentárias. Com relação a simulações, ele está programado para fazer até noventa e nove simulações diferentes, a partir de determinadas situações levantadas.

3 8- **SUBSISTEMA ACOMPANHAR DISPÊNDIOS COM PESSOAL - SADP**

Gerencia todos os gastos com pessoal, descendo ao menor nível de detalhamento de despesa. A alimentação dos dados atinentes à execução são importados do SIDOR e do **SIAFI**.

Este módulo constitui-se em uma excelente ferramenta para fins de projeção com gasto de pessoal.

3 9- **SUBSISTEMA ACOMPANHAR OPERAÇÕES DE CRÉDITO - SAOC**

Este módulo destina-se a gerenciar as operações de crédito e, apesar de estar com o projeto lógico pronto, ainda não foi implantado.

3.10- SUBSISTEMA ACOMPANHAR DESPESAS COM OUTROS CUSTEIOS E CAPITAL - SAOCC

Objetiva, especificamente, ao gerenciamento das despesas de custeio e capital. O projeto lógico deste módulo ainda não foi desenvolvido e, conse-

qüentemente, não foi implantado.

3.11 SUBSISTEMA PERFIL DAS ESTATAIS

Módulo responsável pela apresentação das empresas estatais quanto a dispêndios, aplicações e gestão.

4,0 - IMPLANTAÇÃO DO SIDOR

O DERIN - Departamento Regional do IBGE, criado em Brasília para atender à então Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN, em 1988, ano de implantação do SIDOR, não tinha condições, a nível de suporte tecnológico, para propiciar um sistema do tipo do SIDOR. Em vista disso, paralelamente ao levantamento realizado pela equipe do COMSIDOR, O DERIN adquiriu toda a família relacionai da IBM anteriormente citada, e, a partir daí, foi feita a primeira versão do SIDOR, a qual substituiu todos os formulários "copas" que iam para os Órgãos Setoriais de Orçamento, por um sistema "on-line"; só que primeiramente o SIDOR trabalhou dentro da casa, ou seja, no próprio prédio da SOF, embora estendido o seu uso para os Setoriais de Orçamento. Como o Sistema ainda não estava interligado, de forma "on-line", com os Setoriais, os técnicos dos Setoriais tiveram que ir à SOF e efetuar seus lançamentos diretamente nos termi-

nais do SIDOR lá existentes. Este fato caracterizou o primeiro momento do SIDOR.

Houve um impacto muito grande no processo orçamentário em virtude da mudança da Constituição e da reforma administrativa. Como o DERIN não conseguiu converter toda a base de dados que tinha do antigo sistema de orçamento, à época "batch"(4), para o novo sistema "on-line", o que pode fazer foi uma verdadeira inclusão de projetos/atividades e de revisão, o que caracterizou uma carga muito grande dentro do Sistema. Em vista disso, o SIDOR I foi um sistema que, inicialmente, era muito falho. Primeiro foi feito uma entrada de dados e a consequente geração de alguns relatórios de compatibilizações muito operacionais. Com relação a relatórios gerenciais, quase não existia. No que diz respeito *k* parte de publicação, nessa época, era feita uma desconversão de dados do

respectivo banco para os arquivos tradicionais para poder imprimir a Lei, que é um sistema razoavelmente complexo, de paginação e de tratamento da informação.

No SIDOR II, aí sim, foi dada uma grande ênfase em um sistema integrado de dados orçamentários, mas ainda falho para os dias de hoje. Nessa fase, ele passou a contemplar todo o processo, ou seja, todo o ciclo orçamentário, com a captação de dados a nível de país, e de todos os Setoriais, através da utilização da rede SERPRO, inclusive, já em funcionamento todos os relatórios operacionais e gerenciais e a parte referente a publicação da Lei Orçamentária.

O SIDOR II abrange todas as fases da elaboração da proposta orçamentária, chamadas de tipo de detalhamento, que são os "momentos" em que

os grupos de informações vão caminhando dentro do Sistema. Esses "momentos" são caracterizados pelo SIDOR de momento zero a cinquenta (vide Figura 2, constante da página seguinte).

O momento zero corresponde aos lançamentos das informações, no SIDOR, pelas Unidades Orçamentárias. O dez, aos lançamentos efetuados pelas Setoriais Orçamentárias. O momento vinte é de competência da SOF, que é o Órgão Central do Sistema; nesse momento são acertados os cortes, os limites e toda a negociação política do orçamento. Após esses acertos, o orçamento vai ao Congresso Nacional, iniciando-se, dessa forma, o momento trinta, o qual está destinado à Comissão Mista de Orçamento e Finanças se utilizar do SIDOR para inclusão de emendas, ou seja para "trabalhar" o orçamento; só que eles não se utilizam dessa ferramenta. O momento quarenta compreende a sanção da Lei pelo Presidente da República e o cinquenta, a publicação da Lei.

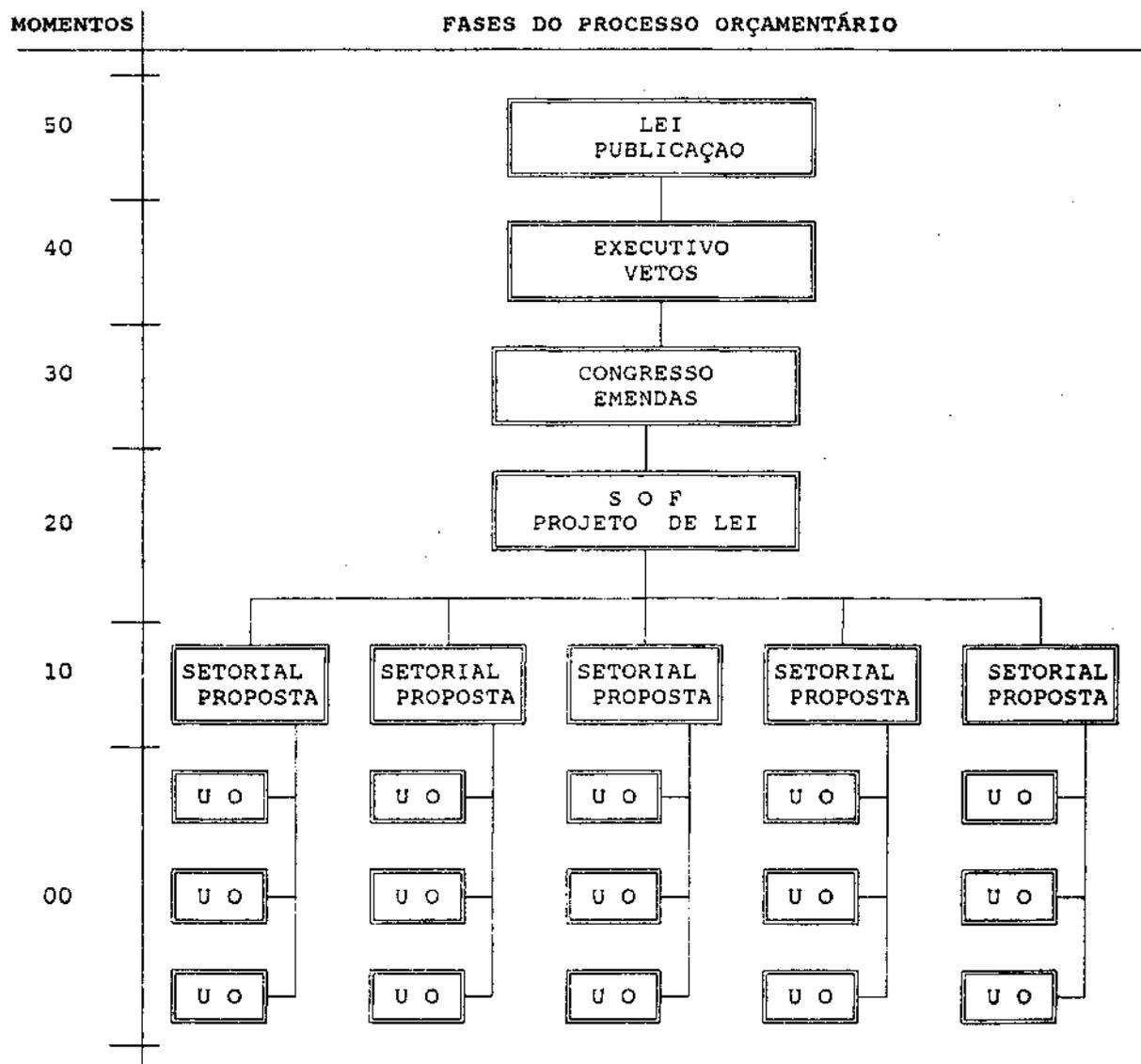


FIGURA 2 - TIPOS DE DETALHAMENTO - "MOMENTOS"

O momento trinta foi concebido para o Congresso Nacional se utilizar do SIDOR para incluir as emendas aprovadas diretamente no orçamento, uma vez que nesse tipo de detalhamento o Congresso tem autoridade para promover qualquer emenda, só que, apesar do SIDOR possuir essa abertura, ela não é utilizada direta-

mente. Para tal, e para surpresa da SOF e do DÊRIN, o PRODASHN - Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal desenvolveu um sistema próprio, onde, após alimentado com a proposta orçamentária, importada do SIDOR através de fita, são incluídas as emendas. É forma que, em vez do Congresso se utili-

zar do SIDOR para "trabalhar" o orçamento, ele se utiliza do sistema desenvolvido pelo PRODASEN. Não bastando isso, o PRODASEN desenvolveu também um sistema de publicação do Projeto de Lei, que deve entrar em vigor este ano (1993), correspondendo a uma outra superposição às funções do SIDOR.

Posteriormente, todas as alterações e emendas promovidas pelo Congresso Nacional e os conseqüentes vetos presidenciais são incluídos no SIDOR, pela SOF, para consolidação e publicação da Lei Orçamentária definitiva. E é justamente aí, nessa fase do processo, onde reside a grande falha do Sistema: o orçamento é elaborado a partir do menor nível de detalhamento da despesa, que é o dos subprojetos e das subatividades, e o Congresso trabalha somente a nível de Programa de Trabalho, ou seja, a agregação das emendas promovidas pelo Congresso Nacional não desce a nível de elemento de despesa,

causando um grande problema para a SOF, que tem a seu encargo a embaraçosa incumbência de "explodir" as milhares de emendas efetuadas pelo Congresso Nacional, que estão agregadas a nível de Programa de Trabalho, e adequá-las a nível de elemento de despesa, dentro dos subprojetos e subatividades. Inclusive, quando o Sistema desenvolvido pelo PRODASEN importa a proposta orçamentária do SIDOR, essa importação se dá somente até o nível de agregação de Programa de Trabalho. De modo que esta fase, o momento trinta do processo de elaboração da proposta orçamentária, corresponde a fase crítica do processo, e, conseqüentemente, a uma imperfeição do Sistema, a qual necessita de um aperfeiçoamento para que o Sistema atinja um estágio de maturação satisfatório. Esta maturação só será atingida quando as informações fluírem numa seqüência natural dentro do Sistema, em todas as suas fases, sem que haja qualquer solução de continuidade.

5.0 - SÉRIE HISTÓRICA

Conforme explicitado anteriormente, um dos objetivos idealizados pela SOF, quando da criação do SIDOR, era propiciar uma "disponibilidade de dados suficientes para compor uma boa série histórica, que propiciasse projeções temporais, estudos estatísticos e de simulação, nos aspectos físicos e financeiros, com os enfoques de receita, despesa e programação, nos seus diversos níveis", série histórica essa que teria como finalidade básica funcionar como subsídio para a elaboração da proposta orçamentária. A efetivação dessa série histórica corresponde a um

outro grande problema enfrentado pela SOF e DERIN, uma vez que, no menor nível de detalhe, é impossível se fazer série histórica, haja vista as diversas reformas administrativas, as descontinuidades, fusões e desmembramentos de projetos e atividades. De modo que fica praticamente impossível se trilhar um projeto/atividade, aglutinando tudo o que aconteceu durante toda sua vida num menor nível de detalhe. Essa hipótese é totalmente descartada pela SOF. Com relação a série histórica, o consenso existente é de que seja processada a nível de subprograma, e está sendo bus-

cado isso, já existindo, inclusive, algo em torno de uns cinco anos de informações recuperadas nesse nível.

A composição dessa série histórica não se constitui em uma das funções do SIDOR, ou seja, não corresponde a bases acessadas por rotinas estruturadas do SIDOR. Este funciona apenas como aporte,

como subsídio.

A composição da referida série histórica é processada a partir de pesquisas não estruturadas(5), via QMF(6), aos bancos de dados do SIDOR e do SIAFI, referentes a programação e execução, respectivamente.

6.0 - INTEGRAÇÃO DO SIDOR

Um outro objetivo idealizado para o SIDOR foi a integração da SOF, via terminais de vídeo, através do teleprocessamento, como ambiente externo envolvido no processo de elaboração da proposta orçamentária. Apesar desta integração existir literalmente, existem alguns problemas a serem sanados com vista ao aperfeiçoamento do Sistema. Se concebermos que as informações saem do órgão Setorial Orçamentário, passam pela SOF e vão para o Congresso Nacional, notaremos que o nível de detalhamento a que o SIDOR desce não é o nível que atende ao Setorial. Este detalha a despesa a nível de plano interno e trabalha com elemento de despesa com oito dígitos, detalhamento este que não é alcançado pelo SIDOR. O que, na realidade, caracteriza um problema sério de integração. O que acontece, na prática, é que os Setoriais possuem sistemas próprios de elaboração da proposta orçamentária, onde são agregados os dados e, posteriormente, são transferidos para um sistema "on-line" que é o SIDOR, sem que haja uma transferência automática. O volume de informações que vai do Setorial para o Congresso Nacional se processa de uma forma que coloca tanto o Órgão Cen-

trai como o Setorial em uma posição incômoda. Ou seja, da forma como o Congresso trabalha, não atende ao Órgão Central e como este trabalha, não atende ao Setorial, evidenciando-se, deste modo, verdadeiras redundâncias de sistemas e de dados na esfera da Administração Pública Federal. Este fato compromete, significativamente, a integração sistêmica idealizada para o SIDOR, uma vez que não existe compatibilidade de detalhamento nos diversos níveis abordados. Há uma visão sistêmica distorcida.

A solução para este problema não é difícil de ser atingida. Para tanto, basta que seja instituído um sistema único de orçamento, e a SOF, como Órgão Central do Sistema, passe a captar a informação no menor detalhe possível, de modo a atender ao Setorial. A agregação da informação é apenas problema de máquina. A SOF poderia, seguramente, captar a informação em um nível mais agregado e consolidar para poder trabalhar. Da mesma forma que o Congresso poderia trabalhar as informações a nível SOF e agregá-las a nível de subprograma para efeito de discussão de plenário.

A verdade atual é que os níveis de agregação em que as instituições trabalham são incompatíveis entre si.

A dificuldade para a unificação dos procedimentos, técnica e operacionalmente, é nenhuma. O que falta é conscientização e vontade política, mais nada.

Se fizermos um paralelo entre o SIDOR e o SIAFI, constataremos, claramente, que o primeiro é tecnicamente bem mais simples, embora não fale a mesma linguagem nos seus diferentes níveis. Quanto ao SIAFI, apesar de ser um sistema bem mais complexo na sua abrangência e procedimentos, a sua operacionalização é bastante simplificada. A área financeira está bem mais evoluída, o SIAFI fala uma linguagem única com todo mundo, enquanto a área orçamentária não. Há vários sistemas. Cada Setorial tem um sistema próprio para consolidar sua proposta orçamentária e posterior inclusão no SIDOR, com as devidas adaptações requeridas por este Sistema.

No que diz respeito aos diversos sistemas para consolidação da proposta orçamentária desenvolvidos pelos Setoriais de Orçamento, cabe ressaltar o sistema desenvolvido pela STN - Secretaria do Tesouro Nacional para o âmbito do Ministério da Fazenda. Este sistema foi desenvolvido no SIAFI, ou seja, constitui-se em um módulo do SIAFI, denominado de **PROGORCAN** - Programação Orçamentária. O PROGORCAN tinha um objetivo

bem mais ambicioso do que atender simplesmente ao Ministério da Fazenda. Ele se propunha a atender a todos os órgãos e, assim, preencher a lacuna deixada pelo SIDOR. E com este propósito a STN tentou impor a implantação desse Sistema. A proposta do PROGORCAN era muito boa, a sua única falha foi a tentativa de ser um sistema imposto e, como tal, já nasceu fadado ao insucesso. BARRET discute os impactos da informatização na cultura organizacional, concluindo: "as culturas organizacionais não devem ser mantidas ou mudadas pela força, daí nossa ênfase na utilização do diálogo, negociação e aprendizagem como meios de promover adaptação ao invés de tentar impor mudanças pelo comando e pelo controle"(7).

A análise deste fato leva à constatação de uma situação crítica e triste na esfera da Administração Pública Federal: a questão da briga de poder dentro do Governo, no que diz respeito à prestação de serviços de informação e informática. O que existem são verdadeiros **feudos de informação**. Tanto a SOF como a STN têm os seus domínios exclusivos. O SERPRO seria basicamente para atender ao Ministério da Fazenda, o DERIN para atender à SEPLAN. Mas o que acontece é que o SERPRO faz sistemas para atender o âmbito orçamentário, que é o âmbito que a SEPLAN gostaria de atender, e isto caracteriza uma disputa de mercado e, conseqüentemente, de poder onde o maior prejudicado é a própria Administração Pública Federal.

7.0 - DIFICULDADES PARA IMPLANTAÇÃO DO SIDOR

As dificuldades foram muitas, a começar pelo fato do DERÍN não ter rede, a nível nacional, que pudesse atender ao SIDOR. Este problema foi sanado com a utilização da rede SERPRO, que atende ao SIAFI.

O próprio investimento requerido pelo Sistema, no que tange a aquisição de equipamentos, foi outro grande problema enfrentado, haja vista a própria restrição orçamentária.

Um outro problema seríssimo foi com relação aos técnicos em orçamento, que eram pouco aculturados na área de informática. FRISSEN, falando sobre a introdução da informatização na Administração Pública, inclui entre os cinco elementos da mesma, a disseminação aos quadros técnicos da Administração Pública de conhecimentos específicos no campo da tecnologia da informação(8).

Apesar do Sistema ser bastante auto-explicativo, as dificuldades foram enormes. O próprio treinamento do pessoal que iria operar com o Sistema foi uma grande dificuldade a ser transposta, uma vez que os técnicos em orçamento a serem treinados somavam algo em torno de um mil e quinhentos técnicos e, a maioria deles, sem a menor noção de um terminal de computador.

Entretanto, a maior dificuldade foi a resistência preliminar da comunidade

técnica em virtude do Sistema não ser, na sua concepção, participativo. O SIDOR não chegou a ser um sistema de gabinete, mas foi um sistema desenvolvido pelo Órgão Central e imposto. Não foi feito um trabalho, a nível de Setorial, para analisar impactos e expectativas. Para amenizar as rejeições e difundir a utilização do Sistema, por ocasião da implantação do SIDOR, a SOF chegou a promover alguns seminários, realizados na ESAF - Escola de Administração Fazendária, mas não houve uma continuidade desses seminários, que seriam, sem dúvidas, favoráveis, principalmente no que concerne a avaliação e aperfeiçoamento do Sistema.

A instalação de uma central de atendimentos constituiu-se em outra grande barreira a ser enfrentada pelos técnicos da SOF e do DERIN, tendo em vista a variabilidade de problemas levados à central, que iam desde "hardware" propriamente dito a problemas operacionais.

Em última análise, cabe ressaltar as dificuldades inerentes à tecnologia utilizada na implantação do SIDOR. A própria concepção lógica do Sistema foi complicada e trabalhosa dada a limitação do conhecimento dos "softs" por parte dos técnicos envolvidos no processo. O programa foi redesenhado varias vezes, com a utilização de diferentes "softs" para se chegar ao sistema definitivo. Tal fato se deu em virtude do "soit" básico, o "DB 2", ter sido utilizado pela primeira vez em Brasília pela equipe responsável pelo desenvolvimento do projeto lógico do SIDOR.

8.0 - CONCLUSÃO

Em um futuro próximo, está prevista a transformação de dois Subsistemas do SIDOR em sistemas próprios. O Subsistema Plano Plurianual passará a constituir-se em um sistema independente, sob o gerenciamento do DNPA - Departamento Nacional de Planejamento e Avaliação, do Ministério do Planejamento e o Subsistema Perfil das Estatais será transformado em um sistema específico, supervisionado pela SEST - Secretaria das Estatais, também do Ministério do Planejamento.

O SIDOR muito tem contribuído para a agilização do processo orçamentário. Esta contribuição poderá se tornar ainda muito mais significativa, bastando para tal que sejam adotadas as necessárias medidas corretivas destinadas a sanar as deficiências apontadas neste trabalho.

Desde a implantação, em 1988, o SIDOR já passou por profundas modificações e ainda necessita de um aperfeiçoamento significativo para chegar ao estágio ideal. Visando este objetivo, ou seja, melhorar a "performance" do Sistema, tanto a SOF, através da sua Coordenação Geral de Consolidação e Informação quanto o DERIN têm trabalhado incansavelmente, embora deparem-se constantemente com os descasos e as descontinuidades administrativas, tão comuns na Administração Pública Federal.

Por fim, espera-se que não só o SIDOR, mas também o próprio processo de elaboração e execução do orçamento receba a atenção merecida das autoridades públicas e dos políticos, com vistas a conduzir este país rumo à modernização e à moralidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Atualmente o DERIN está sob a subordinação do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica **Aplicada**.
- (2) **CAMPBELL FILHO, A. Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR. Revista ABOP, Brasília (DF), v.133, n. 2, mai-set.1992, p. 23.**
- (3) **SOUZA, João R. C. de. Sistema integrado de Dados Orçamentários: análise da metodologia de desenvolvimento e implantação. In: Relatório final de estágio do II Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: mimeo, 1990, p.10.**
- (4) **"Batch"** - tipo de processamento feito por lotes e descontínua. Cada operação é efetuada individualmente, enquanto as demais aguardam o término para serem processadas.
- (5) Entenda-se por "pesquisa não estruturada" as consultas efetuadas no SIDOR pelos usuários, **a qualquer época**, sem que haja uma rotina específica para tal anteriormente definida.
- (6) QMF - "software" da IBM (linguagem de 4a. geração) que permite ao usuário "navegar" no **Sistema e** efetuar pesquisas não estruturadas.
- (7) **BARRET, Susan M. Inforination tecnology and organizational culture: implementing change. International Review of Administrative Sciences. Londres (Inglaterra), v. 58, n° 3, set.1992, p. 373.**
- (8) **FRISSEN, Paul H. A. Informatization in public administration: introduction. International Review of Administrative Sciences. Londres (Inglaterra), v. 58, n° 3, set.1992, p.308.**