

Origens da Documentação Administrativa

M. PIO CORRÊA JR.

É RELATIVAMENTE recente em nosso país o estudo da documentação administrativa, e muito recente a existência de órgãos especificamente incumbidos de constituir e desenvolver essa documentação. A criação do primeiro "Serviço de Documentação" data apenas de 1940, havendo cabido a quem escreve estas linhas a honra de ser o primeiro Chefe dêsse primogênito de todos os "S.D." que hoje proliferam em nossa Administração. Foi preciso, com efeito, o grande movimento renovador que, sob a impulsão do Dr. Luiz Simões Lopes, devia revolucionar o Serviço Público, para criar a consciência da necessidade de uma documentação eficiente e organizada como órgão de administração.

Hoje em dia, um Serviço de Documentação é, por assim dizer, "equipamento standard" em todos os Ministérios ou grandes órgãos autônomos. No Ministério da Agricultura, por exemplo, êle já não se chama "Serviço de Documentação", pois passou a denominar-se "Serviço de Informação Agrícola"; mas o nome não importa, já que a função, e não o nome, define o órgão. Ora, todos êsses órgãos de Documentação, qualquer que seja o campo em que trabalham, se caracterizam por uma tríplice função, uma tríplice e invariável ordem de atividades, três tipos de operações, em outras tantas fases distintas, cuja conjugação define um Serviço de Documentação e constitui sua razão de ser: a *coleta* de dados informativos, a sua *sistematização e interpretação*, e finalmente a sua *divulgação ou comunicação* aos órgãos executivos interessados.

Os Serviços de Documentação se situam, portanto, na esfera dos serviços ditos auxiliares ou ancilares, que constituem a alçada dos Departamentos de Administração; já que a nossa prática administrativa e mesmo a nossa legislação em boa hora criaram esta nítida diferenciação de natureza e de atribuições entre os órgãos ou Departamentos ditos "executivos" (porque *executam*, em cada setor, a política determinada pelo Governo na pasta interessada) e os órgãos ou Departamentos ditos "de Administração" cujo papel consiste em fornecer aos órgãos executivos os meios de ação necessários para cumprir as diretrizes que lhes são determinadas. Êsses meios de ação consistem essencialmente, em pessoal, material, e recursos financeiros; mas também em dados informativos, sem os quais não é possível planejar nem executar ação alguma.

Essa necessidade vital de dados informativos como meios para uma ação determinada é ilus-

trada pela arte militar: os trabalhos da competência de uma 2ª seção de Estado-Maior são especificamente serviços de documentação, e são absolutamente indispensáveis à concepção e à execução de qualquer plano de operações. Nenhum Chefe se aventuraria a empreender hostilidades sem dispor das informações mais abundantes e mais precisas possíveis sobre os seus próprios meios e sobre os do inimigo.

O mesmo ocorre na ordem civil. Tôda obra de Governo, todo empreendimento construtivo, quer se trate de negociações diplomáticas, quer de pesquisas petrolíferas, quer de combate a uma epidemia, pressupõe documentação sobre o objetivo visado e sobre os meios disponíveis para atingir o fim colimado. Esta verdade, nós a sentimos como eminentemente de nossos tempos porque a nossa época não só assiste a um extraordinário desenvolvimento das possibilidades técnicas de documentação, como é visceralmente avêssa a qualquer empirismo; mas os séculos passados não a desconheciam: mesmo porque, em todos os tempos, os homens reconheceram na Experiência e na Razão os dois pólos da Verdade, e sentiram portanto a necessidade de apoiar na experiência alheia as suas convicções e as premissas do raciocínio diretor de suas ações.

Privados da experiência atávica, instintiva e tôda automática dos animais, que permite a êstes últimos, desde a abelha até o castor, reproduzir ações e aplicar técnicas complexas sem o socorro do exemplo, os homens necessitaram sempre refazer individualmente a aprendizagem de tôdas as técnicas, já que nenhuma, nem sequer a da locomoção ereta ou a da linguagem articulada, é transmissível por atavismo.

Desde, portanto, que o homem apareceu sobre a face da Terra, marcado por essa falha do instinto que é o estigma paradoxal de sua grandeza, pois que ela o conduziu como condição de sobrevivência ao desenvolvimento da memória e do raciocínio, as faculdades salvadoras se exerceram sob forma documental, para tornar acessíveis às gerações sucessivas as técnicas de que dependia a existência mesma do clã: a origem de tôda documentação está na tradição oral que resguardava religiosamente e transmitia pontualmente o acervo de conhecimentos hereditários patrimoniais do clã, da taba, da raça.

Essa verdadeira "documentação oral", nós a encontramos erigida em instituto em tôdas as so-

iedades primitivas com as tuxaúas, feiticeiros, ou colégios sacerdotais ou senatoriais depositários dos conhecimentos coletivos do grupo social. Instituição tipicamente pré-histórica, ela vai penetrar fundamentalmente na era histórica pela coexistência e justaposição de raças iletradas com outras de alto nível de civilização. O bardo homérico sobreviveu entre as raças célticas até em plena Idade Média, e os nossos próprios pampas e sertões ainda vêem o violeiro errante, o curandeiro, e outros repositórios vivos de documentação histórica, terapêutica, ou de outra espécie.

Mas é com o aparecimento da linguagem escrita que o homem venceu o grande obstáculo que entorpecia o progresso da espécie: desde o momento em que ele pôde ter acesso à experiência alheia sem a intervenção direta, a mediação presente, de outro homem.

Desde a conquista do fogo, foi êsse talvez o único fato sensacional da história da Humanidade: a libertação do intermediário direto, das variações e incertezas da memória, a capacidade de consignar, perene e invariável, o resultado de uma experiência, e torná-lo acessível para todo o sempre e multiplicar por milhares a experiência de um só. As grandes civilizações nasceram da escrita, porque elas permitiram à Ciência, como à Administração, sair do empirismo, recolher, comparar e utilizar dados informativos: *documentar-se*, enfim. Os arquivos monumentais do Egito e da Mesopotâmia nos revelam Sociedades críticas e não crédulas, ávidas de informação documentada, utilizando a estatística e os inquéritos econômicos como sistemas de administração. Desde tempos muito recuados, sob a V Dinastia egípcia, encontramos funcionando, junto ao Governo do Faraó, uma "Casa dos Livros", chefiada por um Escriba do Trono, e contendo os registros do cadastro imobiliário e do lançamento dos impostos, a correspondência trocada entre a Côrte e os Governos locais, os atos de doação feitos pela Coroa em favor de templos ou de particulares, mas também tôda espécie de trabalhos de ordem informativa, desde o "Livro dos Mortos" que esclarecia minuciosamente o indivíduo acêrca da conduta a observar além-túmulo, até tratados de matemática, de astronomia, de geometria, de medicina, e relações de viagens nas regiões circunvizinhas, estas últimas cuidadosamente estudadas pelo Governo como base para o planejamento de expedições militares ou comerciais. As próprias Pirâmides foram consideradas por muitos como os repositórios monumentais da ciência da época.

No Egito antigo, porém, só encontramos os grandes anais, cuja importância justificava a perpetuação na pedra: o grosso da correspondência administrativa, confiada ao papiro, pereceu. Não assim na Caldéia, onde a argila guardou cuidadosamente o registro fiel dos menores acontecimentos da vida pública e particular, e a arqueologia descobre cada dia os vastos arquivos da Mesopotâmia. Mas tivemos que esperar muitos séculos para ver a do-

cumentação assumir uma forma a um tempo versátil, minuciosa e de fácil acesso a todos: e também isso o deveremos ao grande gênio de Aristóteles.

Foi êle, com efeito, o criador do primeiro exemplar dêsse órgão de documentação por excelência que é uma biblioteca: já não apenas um simples amontoado de livros coligidos ao acaso e conservados por curiosidade, como o haviam sido as coleções dos princípios da antiguidade, e sim um instrumento de trabalho, obedecendo a um critério utilitário e não de simples diletantismo. E a inovação aristotélica, nesse campo como em outros, ia ser fecunda: a projeção universal dada ao helenismo pelas conquistas de Alexandre abrindo às pesquisas documentais e ao intercâmbio cultural no mundo helênico um campo de perspectiva que até então o particularismo municipal da Grécia havia restrito praticamente ao perímetro urbano de cada República. Após a morte do Conquistador, os generais coroados que se partilham o Império vão acender, em suas novas capitais, outros tantos fachos de civilizações, permitindo à cultura helênica abeberar-se nas abundantes fontes da sabedoria Oriental. Os Selêucidas em Antióquia, os Atálidas em Pérgamo, vão fundar as primeiras grandes Bibliotecas Nacionais que o mundo conhecerá; e o nome de Pérgamo ficara ligado até hoje à nova técnica, que salvou para todo o sempre a cultura de milênios, ao confiar a gravação das idéias, já não ao frágil papiro ou à cêra, mas ao couro, ao *pergaminho* indestrutível.

Rodes e Smirna imitam êsse exemplo: mas é na nova Metrôpole do Oriente, perpetuadora do próprio nome do Conquistador, que veremos surgir a Biblioteca prodigiosa, que fará a admiração do mundo durante séculos, e cuja recordação não se apagará mais. Fundada por Ptolomeu I "Sôter", ela contará no fim do século I a. C. cêrca de 700.000 volumes, e o seu caráter científico e moderno será assinalado pela elaboração do primeiro catálogo bibliográfico do mundo, obra do sábio conservador Calímaco. César, diga-se de passagem, não a queimou, como se supôs outrora, e sim apenas algumas caixas de livros ainda armazenadas no cais; aliás, o prejuízo porventura causado foi largamente compensado pela princesa doação de Marco Antônio dos 200.000 volumes da biblioteca de Pérgamo. Na Biblioteca, em seu vasto anexo do Templo de Serapis, e no Museu fundado pelo mesmo Ptolomeu como um centro de pesquisas científicas e de trabalhos literários, a cultura e a curiosidade alexandrinas vão encontrar farta documentação para estudos que revolucionarão os conhecimentos da época.

Graças à facilidade de acesso aos conhecimentos anteriormente adquiridos, os trabalhos dos sábios alexandrinos terão um caráter de continuidade, um ritmo uniforme de progressão, desconhecidos de seus antecessores da Grécia. As conquistas sucedem às conquistas e servem de base a novas conquistas. O astrônomo Hiparco, ser-

vindo-se de descobertas dos astrônomos de Babilônia, calcula o ano solar, o diâmetro da lua e sua distância da Terra, descobre a precessão equinocial, e cataloga 805 estrelas fixas, divididas em três categorias de grandeza e classificadas segundo a latitude e a longitude. Eratóstenes, fundador da geografia científica, distinta da simples geografia descritiva, utilizando os conhecimentos topográficos dos antigos egípcios, consegue calcular, com surpreendente precisão, a circunferência da terra e o ângulo de inclinação da eclíptica. Posidonio de Apaméia vai a Cadiz, na Espanha, amadurecer às margens do Oceano Ocidental uma teoria que, quinze séculos depois, Frei Rogério Bacon recolherá para transmitir por sua vez, a mais dois séculos de intervalo, a Colombo: a saber, que velejando para Oeste devia-se chegar às Índias. E será da própria Cadiz, de cujo litoral o geógrafo alexandrino olhará pensativo o horizonte marinho, que o gerovês partirá para realizar o sonho de Posidônio.

Os meios de documentação científica se multiplicam no Oriente Helenístico: Celso redige a primeira Enciclopédia, Ptolomeu II "Philadelpho" organiza o primeiro Jardim Zoológico de finalidades científicas, Attalos III "Philometor", em Pérgamo, o primeiro Jardim Botânico. Roma, já em contato por essa altura com o mundo helenístico ao qual ainda não se substituiu a sua própria hegemonia, deixa-se permear paulatinamente, e, se o Senador C. Popilius Lenas deve ter parecido a Antioquio IV "Epifânio" um Embaixador singularmente grosseiro e pouco civilizado, um século mais tarde C. Asinius Pollio fundava em Roma uma biblioteca não somente riquíssima como admiravelmente organizada; e não haverá pouco após cidade na Itália, mesmo as pequenas e elegantes estações balneárias como Pompéia ou Herculano, que não tenha as suas bibliotecas públicas ou particulares. Na Cidade Eterna, além da biblioteca de Asinius Pollio, no "Atrium Libertatis" sobre o Aventino, surgiriam sucessivamente a Biblioteca de Augusto, no tempo de Apolo Palatino, a Biblioteca Otaviana, no Pórtico, a do Templo da Paz no Capitólio, a de Lucullus em Tusculum (coleção particular aberta ao público), a de Tibério (a grande Biblioteca Ulpiana), a do Forum de Trajano.

Não são somente, porém, as bibliotecas que assim se desenvolvem em Roma: os arquivos públicos conhecem igualmente um extraordinário desenvolvimento. Os instrumentos internacionais, tratados de paz ou aliança, eram guardados no templo de Júpiter Capitolino; os atos legislativos, quer do Senado, quer dos Comícios, os contratos privados, os atos notariais, no templo da Liberdade; os anais dos Pontífices, no de Juno Conselheira; os resultados dos censos, no templo das Ninfas; o registro dos nascimentos, no de Saturno; o registro mortuário no da deusa Libitina.

Enfim, com Adriano, Imperador, vemos surgir um órgão bem moderno, o antepassado direto de

nossos Serviços de Documentação: ao lado das quatro velhas repartições da Chancelaria Imperial — as seções de correspondência (*ab epistulis*), de requerimentos (*a libellis*), de inquéritos (*a cognitionibus*) e de instrução de processos (*a studiis*), é criada uma quinta seção, a *memória*, incumbida expressamente de coligir e manter à disposição das quatro outras os dados informativos necessários ao desempenho de suas tarefas: prefiguração exata de um órgão de documentação, revestido de uma denominação expressiva que lhe traduz bem a função.

Tão minuciosa é a preocupação da antiguidade com a documentação administrativa, que podemos ainda hoje reconstituir em seus menores detalhes os processos burocráticos de há vinte e tantos séculos, e as relações dos particulares com a Administração. É assim que não resistiremos ao prazer de relatar, pelo seu valor de atualidade, as aventuras do jovem Apolonios, súdito de Ptolomeu VI "Philometor".

Este Apolonios era, conforme se verifica pela volumosa documentação apresentada, filho de um dos mercenários greco-macedônios que mantinham sobre o Egito a autoridade dos reis Lágidas, e reivindicava o direito de servir nessas tropas de epígonos, de "descendentes", que tiravam o seu nome da longínqua legenda tebana, e se supunham compostas da descendência dos próprios soldados de Alexandre. Sob o sexto Ptolomeu, já não se exigia certamente que o candidato provasse contar antepassado direto entre os argiráspides da guarda pessoal, que usavam escudos de prata, ou entre os catafractários dessa "Cavalaria dos Companheiros" cujos simples soldados tratavam com o Rei de igual para igual, nem mesmo entre os simples estratotas da falange. Bastava já, sem dúvida, ser filho ou neto de algum soldado macedônio, grego, ou trácio, dos muitos que se vinham alistar no Egito sob o estandarte dos Lágidas.

Era certamente o caso de Apolonios, filho de um veterano reformado, provido de um lote de terras em uma colônia militar. E Apolonios aspira a servir entre os epígonos da guarnição de Menfis.

Ele redige, portanto, um requerimento nesse sentido, dirigido ao Rei. E, para maior segurança, delibera entregar pessoalmente o seu requerimento, receoso — já naquela época! — da lentidão desesperadora dos "canais competentes". Apolonios aproveita, portanto, uma visita do Rei ao Templo de Serapis para lhe fazer entregar o documento, por intermédio de um irmão, sacerdote recluso no Templo. Passa-se isso no dia 3 de outubro do ano 158 antes de Cristo. Sua Majestade, no mesmo momento, lança o seu despacho: "Deferido". Mas, no próprio despacho, ordena que lhe seja informado, previamente, quanto o favor concedido vai custar ao Estado.

Trata-se, portanto, para o peticionário, de instruir o requerimento com o cálculo oficial de despesa envolvida: soldo, armamento, equipamento,

etapas, indenizações diversas. Apolonios leva o requerimento, em mão própria, a Demétrio, Diretor da Intendência Militar, solicitando as informações necessárias. Demétrio lança, no próprio requerimento, uma ordem a seu Secretário, Ariston, no sentido de obter as informações solicitadas. Ariston, por sua vez, encaminha o processo ao órgão local (em Menfis) da Diretoria-Geral de Contabilidade, e o esperançoso Apolonios comparece perante o Chefe de Seção, Dioscorides. Este fornece os cálculos requeridos, e faz subir o processo às mãos do Chefe de Gabinete de Demétrio, um certo Chaeramom. Com o visto deste, os documentos são encaminhados à Secretaria da Coroa, onde um alto funcionário, de nome Apolodoro, lavra o decreto de nomeação do candidato: já que o serviço nos epígonos equivalia a um cargo público. Isso em 25 de janeiro. O decreto é lavrado em duas vias, das quais uma é remetida ao Diretor da Intendência Militar, Demétrio, e a outra vai ser arquivada na Secretaria-Geral do Governo. Demétrio, ao receber a primeira via do decreto, a encaminha, com todos os antecedentes e mais uma breve resenha do caso, ao seu subordinado Sotratos, chefe da Intendência da guarnição de Menfis. Estamos em 7 de fevereiro de 157. A 12 do mesmo mês, Demétrio remete cópia de todo o expediente à Secretaria-Geral do Governo, para que esta possa por sua vez determinar ao Tesouro o pagamento do primeiro sôlido, indenizações de armamento e equipamento, etc. Ao mesmo tempo, partem três ofícios de Demétrio: um a Posidonio, Comandante da Região Militar de Menfis, outro a Ammonios, Tesoureiro-Pagador Mor do Exército, e outro a Calistrato, Chefe da Tesouraria da guarnição de Menfis. No dia 17 de fevereiro, o requerente é recebido sucessivamente por dois altos funcionários da Secretaria-Geral do Governo, dos quais um, Epimênio, parece desempenhar as funções de Diretor do Expediente. O processo

passa então por quatro repartições diferentes; na última é redigida uma minuta, que volta à Diretoria do Expediente, de onde é encaminhado novamente a duas outras repartições, antes de regressar com nova minuta a um certo Serapião, da Diretoria do Expediente. Este último submete o processo ao seu Diretor, Epimênio, que o submete por sua vez ao Secretário-Geral. As minutas aprovadas são transformadas em dois ofícios, um ao Comandante da Região e outro ao Prefeito civil de Menfis, Dorion.

O que sucedeu depois? Não o sabemos. O mais provável, a julgar pela experiência de nossos próprios dias, é que o jovem Apolonios haja envelhecido em peregrinações inúteis através das repartições. Mas a sua aventura demonstra que a Administração dos Lágidas, podia sustentar honrosamente a comparação com qualquer Serviço Público de nossos dias, em matéria de complicações e delongas burocráticas. Ela explica, também, porque o autor destas linhas se bate inutilmente, há quinze anos, pela abolição do anacrônico e irracional sistema do "processo", abolido só no Itamarati, e que encaminham solenemente de alto a baixo da estrutura hierárquica, mediante vinte despachos inúteis, "a tal Diretoria para informar", "a tal Seção para informar", um mísero papel que volta novamente da base ao ápice com uma garatujada informação de um vago amanuense, à qual se segue, vinte vezes repetida, a menção: "De acôrdo. À consideração superior".

Repousa em paz no seio dos deuses da Grécia e do Egito, Apolonios, aspirante a epígono, filho de um veterano de Menfis! Tu me explicaste enfim porque, ao cabo de quinze anos de racionalização administrativa neste país, ainda impera triunfante o "processo" itinerante, ôco, cheio de dedadas e de carimbos multicores! É que vinte e três séculos de estupidez não são um entulho fácil de remover.