

Documentação Administrativa

ALUIZIO XAVIER MOREIRA

Sumário: 1 — Introdução: pequeno histórico e antecedentes no Brasil; 2 — A Documentação — noções fundamentais; 3 — Documentação administrativa — definição, conceito e fins; 4 — Conclusões.

1. Não obstante constituir atividade das mais relevantes dentre aquelas de que se incumbem a Administração Pública, a documentação administrativa, entre nós, tem sido descurada e assumido até mesmo um papel secundário no que concerne à própria divulgação do seu conceito e fins. Exceção feita apenas a um artigo do Senhor Luiz Simões Lopes publicado na "Revista do Serviço Público" e a duas traduções de trabalhos elaborados por autores estrangeiros, divulgados pelo Serviço de Documentação do D. A. S. P. nada mais, ao que nos consta, existe, em língua portuguesa, sobre o assunto em causa. O Boletim do D.A.S.P. n.º 105, de 13-6-44, alude a uma conferência pronunciada pelo prof. Alfredo Nasser que, lamentavelmente, não foi publicado na íntegra.

Problema de existência relativamente recente no campo da Administração Pública, a documentação administrativa recebeu notável impulso após 1940. Na Inglaterra e na América do Norte, a partir desse ano, houve intensa procura de documentos oficiais que atestassem as alterações administrativas havidas durante a primeira Grande Guerra, com o intuito de averiguar os acertos e desacertos então ocorridos e aproveitar suas lições.

Com efeito, a guerra moderna, transformada num problema de organização propriamente dito, tem na documentação adequada um instrumento valioso que permite aos administradores pronta e eficiente mobilização de recursos e fornece aos militares os dados indispensáveis ao planejamento das operações de guerra. A contribuição da documentação às operações militares é de tal importância que há quem chegue a atribuir o sucesso da "Blitzkrieg" na França, ao fato de a Alemanha ter entrado na guerra munida de um sistema de arquivo melhor do que o francês (1).

Na administração pública brasileira as atividades de documentação se restringiam antigamente ao esforço isolado das repartições, não existindo, em qualquer delas, um órgão especialmente

destinado a exercê-las com um objetivo central comum. No D. A. S. P., por exemplo, estavam a cargo de uma Seção de Documentação, da Biblioteca e da "Revista do Serviço Público". Mais tarde, evidenciada a insuficiência da organização existente, necessário se tornou a criação de um órgão naquelas condições, capaz de coordenar as atividades peculiares à documentação compreendida no sentido amplo, isto é, englobando tudo quanto se refere à elaboração e colecionamento de informações e documentos destinados ao uso da administração e do público em geral. Foi então criado, em 1942, o Serviço de Documentação do D. A. S. P., neste órgão ficando integradas todas as atividades pertinentes à documentação administrativa, conforme exigia a natureza de suas finalidades. Ao Serviço de Documentação veio se juntar ainda um outro órgão — a Seção de Estatística Administrativa — com o encargo de planejar, coordenar e sistematizar os levantamentos de estatística administrativa. Posteriormente surgiram em vários Ministérios órgãos semelhantes e com idênticas finalidades. O trabalho realizado por eles resulta, todavia, quase improfícuo, porque restrito à repartição a que pertencem e porque não existe entre tais órgãos qualquer espécie de cooperação ou intercâmbio, tão necessário a trabalhos dessa natureza. Essa, constitui, a nosso ver, grave deficiência da documentação administrativa no Brasil. E' possível que mais tarde, melhor compreendidas as verdadeiras finalidades da documentação, essa falha seja sanada, mediante a implantação de um verdadeiro sistema de órgãos interrelacionados, coordenados por um órgão central.

2. Em qualquer setor da atividade humana para se trabalhar com método é necessário:

a) saber-se até que ponto foi a matéria estudada e quais os resultados conseguidos;

b) isto feito, tentar em seguida, por meio de novas descobertas ou do estudo profundo dos dados já conhecidos, fazer avançar a ciência e aperfeiçoar os resultados precedentemente obtidos.

Esta tarefa está reservada à documentação.

O método da documentação consiste em recorrer aos documentos a fim de obter informações e elementos para a aquisição do saber, para o estudo e a pesquisa científica, para o controle dos resultados pessoalmente adquiridos. Ela é o complemento de outros processos de investigação: a observação, a experimentação, a dedução. De certo modo, identifica-se com todos esses processos.

(1) Ver Earl G. Latham, "Técnica da Documentação Administrativa" — Pub. avulsa n.º 91-45, do Serviço de Documentação do D. A. S. P. — Pág. 5.

Ela realiza, ou melhor, põe à prova o que os outros observaram, experimentaram, deduziram.

Apoiada em elementos de pesquisa colhidos em documentos completos e atualizados, a documentação, conduzida segundo processos racionais, permite realmente servir-se da colaboração de todos aqueles que antes investigaram as mesmas questões e prosseguir suas pesquisas a partir do ponto em que foram abandonadas. Vasta é a sua contribuição em inúmeros setores do conhecimento humano. Razão pela qual Otlet sustenta que o termo Documentação se acha, hoje em dia, infalivelmente ligado à idéia destes seis outros termos: Ciência, Técnica, Cultura, Educação, Organização social, Civilização universal (2).

Expostas estas ligeiras noções sobre a documentação em geral, passaremos a seguir ao estudo da documentação administrativa em particular que constitui o principal objetivo deste nosso despretensioso trabalho.

3. Segundo Paul Otlet denomina-se documentação administrativa — distinta da documentação científica — aquela que deriva da administração das coisas.

E' o conjunto de operações documentárias e dos próprios documentos que informam ou instruem os agentes da Administração Pública e lhes permitem, em qualquer circunstância, tomar decisões com conhecimento de causa (3). Do mesmo modo que uma fábrica elabora produtos, uma administração elabora documentos; com a diferença de que na fábrica êsse é o fim; ao passo que na Administração o fim é a ação administrativa que não pode ser exercida senão acompanhada de documentos, incorporando-se nêles (4).

Tratando-se de matéria nova e pouco divulgada o conceito de documentação administrativa permanece ainda instável, sofrendo profundas modificações, à medida que evolui e se aperfeiçoa a técnica administrativa, como um imperativo da própria complexidade das funções do Estado Moderno.

A acentuada e crescente influência da documentação como instrumento do Estado e da Administração, concorreu decisivamente para que de "simples registro de atos e fatos administrativos — arquivo inexpressivo de papéis e documentos pertencentes ao passado" — se tornasse,

nos dias atuais, instrumento de real utilidade para os administradores, no delineamento dos novos rumos da política administrativa. Na opinião de Latham, os documentos deixaram de constituir os "resíduos ou as cinzas das operações passadas" para se tornarem "as ferramentas do trabalho de administração" (5).

A moderna documentação não mais se enquadra, de fato, na rigidez daquela conceituação de "arquivo de papéis e documentos pertencentes ao passado"; suas atividades não se limitam, hoje em dia, à fixação ou reprodução de atos ou fatos administrativos. No seu conceito atual ela não se restringe a êsse aspecto estático, representado pelo trabalho de coleta, sistematização, classificação e guarda de toda espécie de documentos, a cargo dos arquivos, fichários e bibliotecas. Abrange, também, aquilo que poderemos chamar o aspecto dinâmico da documentação, pelo qual são envidados esforços no sentido de que as informações contidas nesses documentos alcancem e beneficiem o maior número de pessoas nelas interessadas, através de uma intensa e profícua divulgação. Portanto, ao lado do conceito clássico — *informações autorizadas*, finalidade precípua da documentação, veio juntar-se outro objetivo não menos importante — *divulgação adequada*.

PAUL OTTLET, uma das maiores autoridades no assunto, dá-nos uma idéia perfeita desse duplo aspecto da documentação quando afirma que ela

"acompanha o documento desde o instante em que êle surge da pena do autor até o momento em que impressiona o cérebro do leitor".

e, completando seu pensamento, prossegue :

"Ela é ativa ou passiva, receptiva ou dativa; está em toda parte onde se estude (Universidade), onde se leia (Biblioteca), onde se colecionem (Museu), onde se pesquise (Laboratório), onde se administre (Administração), onde se trabalhe (Oficina) (6).

De modo geral, *lato sensu*, pode-se afirmar que constituem documentação todos os instrumentos capazes de *informar*. Assim são partes integrantes da documentação os documentos oficiais, o livro, o jornal, o filme, o disco, o mapa e, até mesmo, os congressos e as exposições. Tudo quanto, enfim, fixe ou reproduza um pensamento, uma realização, uma etapa do progresso ou uma conquista, recapturando acontecimentos passados, constitui matéria-prima através e por meio da

(2) PAUL OTLET, "Documentos e Documentação" — Pub. avulsa n.º 254-47, do Serv. de Doc. do D.A.S.P. — Imp. Nac. — pág. 31.

(3) *Observação*: Êsse é, aliás, apenas um dos fins da documentação administrativa. Conforme, mais de uma vez, demonstramos no decorrer deste trabalho, ela serve ainda de veículo através do qual a Administração não só presta contas dos seus serviços à coletividade, mas também divulga as mais recentes conquistas do conhecimento humano verificadas em qualquer setor.

(4) "Traité de Documentation", Le livre sur le livre — Theorie et pratique — Editions Mundaneun, Bruxelles — 1934 — pág. 350.

(5 e 6) "Documentos e Documentação" — Discurso pronunciado no Congresso de Documentação Universal. Paris, 1937 — Pub. avulsa do Serv. de Documentação do D. A. S. P. — Imp. Nac. — Rio — 1947 — pág. 3.

qual a documentação atende aos seus fins. Mas a existência apenas desses instrumentos não basta. A condição essencial é que sendo aptos a informar, informem realmente.

“Não há documentação sem informação”.

Destarte, a documentação administrativa considerada sob seu moderno conceito não é apenas uma *atividade-meio*. Ela se inclui, necessariamente, entre os fins do Estado. Segundo o professor Alfredo Nasser, é *meio*, “quando serve de instrumento à Administração para que esta possa manter continuidade e coerência em seus atos; é *fim* quando atende às necessidades coletivas que vivem dentro da órbita do Estado e que a êste, na sua preponderante ação protetora, incumbe atender” (7).

4. Tanto o aspecto estático como o dinâmico, divulgativo, da documentação administrativa são de capital importância. Se no primeiro constitui inestimável repositório de atos ou fatos administrativos onde os pesquisadores podem verificar os erros e virtudes das administrações passadas, no segundo se revela excelente fator no desenvolvimento do progresso e na difusão da cultura.

(7) Conferência pronunciada sob os auspícios da antiga Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. — Boletim do D. A. S. P. n.º 105, de 13-6-44.

Não obstante, para que a documentação administrativa realize plenamente seus dois objetivos primordiais — informar e divulgar — necessário se torna que seja *racionalmente* organizada. O ideal seria, conforme já salientamos, que funcionasse através de uma série de organismos inter-relacionados, sob a coordenação de um órgão central que constituiria a cúpula de toda a organização, subordinado êste último diretamente ao Poder Executivo. Tal solução, aliás, foi alviada em uma das Mensagens enviadas ao Congresso pelo atual governo.

A idéia de um *sistema* de documentação tem sido mesmo defendida com grande entusiasmo por parte dos tratadistas da matéria. Paul Otlet, após afirmar que o desenvolvimento histórico da documentação deu lugar ao aparecimento de organismos distintos e de numerosas separações arbitrárias, sustenta que “seria racional, em princípio, separar, de um lado as funções e especializações documentárias e, por outro lado, examinar a possibilidade de vê-las exercidas por um organismo-tipo, único em cada país, em cada localidade, ainda que diversamente dividido” (8). E’ a concepção centro-ramos-rêde, que, de acôrdo com a sugestão desse renomado autor, se ultimaria com a criação da Rêde Mundial de Documentação Universal.

(8) “Documentos e Documentação” — pág. 23.

* *

*

Todos concordamos em que é bom produzir mais. Mas isto não se conforma com uma solução simplista. Quem comprará o acréscimo da produção? O Plano SALTE vem tentar responder a esta e a outras interrogações. Nós que temos a maior responsabilidade na sua idealização e preparação estamos convictos de que os programas que abrange determinarão — não apenas melhores níveis para a agricultura e a indústria, mas também significativa expansão do mercado interno, o que vale dizer, aumento de consumo, aumento de bem-estar, aumento de produtividade individual. Êste imperialismo centrípeto irá incorporar às formas civilizadas e a padrões razoáveis de vida grupos rurais e urbanos atualmente em atraso. O Plano SALTE cuidou, em primeiro lugar, do homem. O primeiro problema consistia em recuperar fisicamente o homem brasileiro. Essa recuperação deveria processar-se pela medicina preventiva. Não poderíamos, num programa econômico, tratar do doente crônico, mas, apenas, atacar as grandes endemias, preservar os homens e recuperá-los, para que constituíssem uma unidade econômica efetiva. — Isto foi feito. O Plano SALTE equacionou os problemas da saúde pública e planejou as medidas para serem executadas com o objetivo de acabarmos, definitivamente, com a malária, com a febre amarela, controlarmos a tuberculose e, assim, as outras doenças mais ou menos endêmicas. A seguir, procuramos resolver o problema do mercado interno, o da subnutrição, e, principalmente, manter um mercado exportador em qualquer fase das contingências internacionais. Foi estudado o fomento da produção, em particular dos alimentos, o que constitui, quer em tempo de paz, quer de guerra, o nosso mercado externo seguro, o elemento que nos dá as divisas para vivermos. — Mário de Bittencourt Sampaio — Palestra na Escola Superior de Guerra — 1949.

* *

Um movimento efetuado ritmicamente implica numa economia fundamental, em virtude de haver repetição do ato sem que haja necessariamente repetição do esforço.