

Atividades dos Órgãos de Documentação Administrativa

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

NESTA série de artigos sobre documentação ainda não nos ocupamos demoradamente de seus aspectos especiais. Estabelecemos tão-somente — e, assim mesmo, em linhas sumárias — o conceito atual da atividade, definindo os respectivos processos e propósitos, assim como instrumentos, áreas de ação e recursos potenciais. Não seria, aliás, muito oportuno descer a detalhes nestas alturas de nosso ensaio. Ao contrário, tudo indica que é melhor estender um pouco mais o exame do problema, difundindo sua doutrina e assentando as bases para os futuros trabalhos no campo dos estudos e pesquisas a ela correlatos. À pergunta “o que é documentação?” demos, nos artigos anteriores, uma resposta categórica. Como fazer, porém, documentação? A esta, a melhor réplica seria, evidentemente, apontar os órgãos que se dedicam aos vários ramos da técnica documentadora, não só os de objetivos comerciais privados — as empresas que exploram a imprensa, o cinema, o rádio, as exposições, etc. — como, também, os públicos, de índole cultural, científica, artística e técnica, custeados pelos governos e cujo fim, é, apenas, o de “prestar serviços”, entre os quais podemos assinalar as bibliotecas municipais, os museus, as editoras do Estado, as entidades oficiais de divulgação, propaganda, relações com o público e comunicação administrativa (*).

É verdade que esta resposta por si só não bastaria porque na esfera da documentação administrativa e na conformidade do pensamento que assistiu à criação dos S.D., hoje existentes, no Serviço Público Federal, o progresso tem sido aparentemente lento, pelo menos na prática. Eles, vistos de longe, parecem ser entidades que ora se estiolam na rotina, sem maiores realizações de interesse documentador, ora existem apenas no texto de leis e decretos, desarmados material e intelectualmente para o cumprimento satisfatório de sua missão. A verdade é que eles sofrem, via de regra, severas limitações orçamentárias, carências de pessoal e de instalações; mas raros são os casos de não disporem esses S.D. de planos de trabalho, consciência dos respectivos objetivos e competência técnica. Os que os desconhecem afir-

mam que eles ou não sabem planejar sua atividade documentadora ou se a planejam não a sabem desempenhar. Não é justa nem honesta semelhante afirmativa. Apesar da geral ignorância dos administradores públicos a respeito da capacidade, potência e importância da documentação; apesar da falta de equipamento material e humano com que luta; apesar da precariedade do apoio que lhe dispensam certos órgãos de execução e orientação, órgãos esses que centralizam, no Serviço Público Federal, atividades e recursos indispensáveis à consecução dos fins dos S.D., isto é, os de planejamento financeiro, de organização, de propaganda, imprensa, pessoal, etc., ou, melhor, o D.A.S.P., o Departamento de Imprensa Nacional, a Agência Nacional, a administração superior dos vários ministérios, o Departamento dos Correios e Telégrafos e muitos outros, podem-se registrar notáveis exemplos de êxito desses S.D. no campo da biblioteconomia, da divulgação, da pesquisa, da referência e da organização, classificação e conservação de documentos, por sua livre iniciativa e com o máximo aproveitamento de sua capacidade. Se é certo que algumas dessas unidades se fazem representar simplesmente pela sua biblioteca, por um periódico, por publicações esparsas e esporádicas de distribuição limitada ou por um arremêdo de propaganda a que falta, digase de passagem, imaginação, senso de oportunidade, sistemática, bom gosto e outras virtudes de relevância, sobram nos demais (na maioria deles) qualidades positivas como método, objetividade e economia.

Mas não são apenas esses S.D. os órgãos de documentação do governo. Além deles, isto é, além dessas entidades que integram, via de regra, a estrutura dos Departamentos de Administração dos ministérios ou seus equivalentes nos órgãos ditos “não integrados”, avulsos, independentes, autárquicos, etc., devemos considerar os serviços de documentação especializada, ou seja, os museus, os arquivos e bibliotecas públicas, muitos dos quais primam pela incapacidade de servirem com eficácia, em virtude de operarem em ambientes exíguos, adaptados e inóspitos e de usarem processos obsoletos aliados à falta de assistência ampla e constante do próprio setor da administração a que estão subordinados.

Vem sendo constantemente posta de lado a necessidade de planos de renovação, visando a

(*) Vide, para melhor apreciação do tema *Comunicação Administrativa*, o trabalho subordinado a esse título, de autoria do Professor Roscoe Martin, publicado na “Revista do Serviço Público”, número de março do corrente ano.

ajustá-los às condições e à técnica moderna da arquivística, da museografia, biblioteconomia, impressão, etc., conforme seja o setor especial em que se empenham. Por isso, com dificuldade temos avançado, limitando mesmo as iniciativas de melhoramento de nossos museus, por exemplo, a propor e executar reparos parciais das respectivas organizações, adiando-se as providências de modernização e enriquecimento dessas instituições. É geral, por isso, o conhecimento de que, em certos campos da documentação federal, nos mostramos criminosamente conservadores e, até certo ponto, desleixados. As coleções de jornais, revistas, panfletos, periódicos nacionais e estrangeiros de várias ordens, tôdas, porém, de real valor para o estudo e a pesquisa, e sempre à disposição do público nos órgãos colecionadores próprios, ou não existem ou são falhas, mal conservadas e de difícil acesso.

Relativamente aos museus, precisamente a 20 de janeiro dêste ano, a ilustre escritora Rachel de Queiroz dizia em artigo publicado no "Diário de Notícias": "Diz-se, também, que não os temos porque o público brasileiro não gosta disso. A primeira afirmação é um exágêro: temos alguns museus, algumas excelentes coleções de muita coisa boa. Quanto à segunda afirmação, trata-se de um equívoco: o público brasileiro não se interessa pelos museus porque a maioria dos nossos museus não se interessa pelo público".

Tomo aqui a liberdade de recorrer à inteligência e ao espírito de observação e de crítica da ilustre escritora porque suas palavras, no artigo citado, são um valioso depoimento. Tratando de certo museu, ela regista com muita propriedade as falhas de sua organização e aponta o nosso grande defeito de não considerar os institutos dessa natureza como instrumentos de educação e difusão cultural, de tal modo seus regulamentos restringem as visitas populares quando não recusam ou não dispõem seus dirigentes de meios hábeis para prestar aos respectivos visitantes os serviços de informação, guia, esclarecimento e conforto que, em qualquer parte do mundo, essas instituições lhes dispensam.

Noutro trecho de "O problema dos museus", referindo-se à Pinacoteca de Belas Artes, diz Rachel de Queiroz: "É inóspita, tem qualquer coisa lá dentro que não convida a gente, não dá vontade de voltar. Nem nas ocasiões especiais, como, por exemplo, na temporada do Salão Moderno". "Museu não é isso. Museu tem que convidar a gente, tem que ser acolhedor. Tem que dispor de pessoal entendido e, acima de tudo, cortês. Não se pode tratar público de museu como se tratam as partes nas repartições públicas."

Nestas alturas de nossos comentários, cabe uma referência ao tema das "relações com o público", via de regra esquecido quando se organizam exposições oficiais, museus, bibliotecas, arquivos e outras entidades de documentação.

A impressão que uma boa parte do povo tem do serviço público e do govêrno lhe advém de

contatos com agentes do poder público representados, via de regra, pelos contínuos das repartições, pelas telefonistas, ascensoristas, funcionários postados em guichês especialmente destinados a atender o público, etc. Nas bibliotecas, museus e arquivos, porém, atender o público, orientá-lo e instruí-lo constitui tarefa importantíssima, mesmo porque êsses órgãos foram criados especialmente para servir a uma clientela especial, exatamente aquela que os procura espontaneamente em busca de cultura ou diversão. De qualquer modo, essa clientela mede o teor de eficiência e espírito público dominante na administração pelo trato que recebe de seus funcionários nos referidos órgãos e forma, por êstes, o seu juízo a respeito dos servidores do Estado em geral.

O reparo da escritora citada reflete a opinião da maioria e é um brado de alerta, uma advertência aos nossos líderes da política e da administração para que cuidem, com urgência, de nosso sistema de órgãos documentadores, tomado, no caso, em sentido amplo, o termo "documentação", de acôrdo, aliás, com o conceito formulado em nosso artigo de março do corrente ano. Voltando todavia ao tema principal, isto é, aos S.D. do serviço público federal, acrescentaremos que, a despeito de serem quase ignorados, vêm realizando um esforço digno de menção, estabelecendo, em certos casos, uma base para o trabalho das repartições dessa natureza, principalmente no campo da referência, da divulgação e da pesquisa, valendo citar como exemplos os casos do Serviço de I tercâmbio de Catalogação do S.D. do D.A.S.P., a Seção de Referência do S.D. do Ministério da Justiça, a revista *Brasil Constrói*, do S.D. do Ministério da Viação e tantos outros setores em que, apesar da falta de elementos técnicos, intelectuais, materiais e de organização, cumprem encargos que são, evidentemente, superiores em qualidade e em quantidade aos que dêles se esperam.

Relativamente ao progresso da referência, por exemplo, as várias entidades que integram o nosso sistema documentador criaram já diversas modalidades de registo, aperfeiçoando mesmo os seus fichários com a adoção de excelente técnica que é produto de experiência própria. O registo dos trabalhos do legislativo feito na Seção de Documentação do S.D. da Justiça, de certo modo aperfeiçoado pela seção do mesmo nome do D.A.S.P., constitui frisanete exemplo. Outra modalidade de fichamento, adotado na Seção de Referência do S.D. da Justiça, é o fichário remissivo analítico e histórico da legislação, com um cruzamento de tal modo completo que o pesquisador terá, numa só ficha, informes completos sobre atos referentes a um mesmo caso ou assunto específico, com tôdas as providências posteriores e anteriores relacionadas com êsse ato (lei, decreto, etc.).

No campo das atividades de divulgação de material instrutivo e informativo, os S.D. da Educação, Justiça, Agricultura, Viação, D.A.S.P., etc., têm cumprido importante programa, podendo-se assinalar, à guisa de argumento a favor dessa

afirmação, as constituições estaduais, os periódicos Jus Documentação e Arquivos (M.J.N.I.), os avulsos de índole histórica e cultural do M.E.S., as chamadas "Rotinas" editadas pelo S.D. do D.A.S.P., etc. Além dessas publicações, mantêm os S.D. um regime de atividade publicitária, publicando avulsos (separatas, monografias, ensaios, panfletos, cartazes, livros, manuais, etc.) de grande interesse para o estudo e o conhecimento da administração e do governo, alguns dos quais valiosos, também, para o público em geral e para as empresas particulares, como os que tratam da técnica de organização, de educação profissional em vários campos de atividade, de contabilidade, direito, etc.

Onde está, então, o erro?

O principal obstáculo à realização mais eficiente (em quantidade) dos propósitos dos órgãos documentadores da administração é o desencontro, o desencontro de seus programas, o que constitui característica flagrante de dispersão de esforços, duplicação de atividades e fricção. Outro fator de debilidade nesse campo é a ausência de um plano de documentação básico para todos, isto é, uma identificação precisa das tarefas que devem executar e a adoção de normas gerais de operação, quer no que pese o setor da divulgação (publicações, exposições, etc.), quer no que diga respeito à referência, arquivo, distribuição, estatística e biblioteca. A desorientação, nesse particular, é tão flagrante, que dois ou mesmo três S.D. organizaram e publicaram, não há muito tempo, um mesmo trabalho ou, melhor, um registo de legislação cujo objetivo, conteúdo e até forma eram absolutamente idênticos, não sendo, além disso, difíceis de encontrar os casos em que várias dessas unidades organizam arquivos e fichários tão idênticos entre si que até parecem cópias fotostáticas um do outro, arquivos esses que, relativamente a esses S.D., poderão ser considerados como desperdício de trabalho e de material, porque esse repositório é, às vezes, de interesse mínimo para a documentação quando não é mesmo dispensável no S.D. que o organiza.

Há quem defenda a tese da criação de um sistema de S.D., cabendo ao D.A.S.P. uma autoridade normativa e orientadora de suas atividades. Seria excelente a tese se o órgão colocado na cúpula do sistema pudesse, por força das próprias conquistas no campo da documentação, pelo progresso nêlo alcançado e pela maior eficiência demonstrada e pelas contribuições feitas ao aperfeiçoamento da técnica nessa esfera de atividade, ditar para os demais o rumo a seguir e o processo de ação a adotar. Essa centralização (orientadora apenas, de certo!) tem, evidentemente, seus méritos. Mas os S.D. em geral já possuem sua história, sua tradição, seus vícios e suas virtudes, sendo, pois, tarde para modificar sua posição. Além disso, cada um deles, com a liberdade de experimentação de que desfrutam desde quando nasceram, contribui, de modo notável, para o progresso da documentação administrativa, criando, adaptando,

ensaiando novas modalidades, processos e instrumentos de registo e divulgação de atos e fatos de interesse para o serviço público, principalmente aqueles que são próprios, peculiares, exclusivos da unidade ministerial cuja estrutura integram, casos em que se especializam, formando coleções bibliográficas e de documentos, organizando fichários e divulgando matéria que só à unidade a que se subordinam cabe ou interessa coleccionar, arquivar, fichar e divulgar.

A solução ideal seria aproximar-se o S.D. do D.A.S.P. dos seus correspondentes ministeriais e de outros órgãos, prestando-lhes, no que puder, assistência e auxílio, aproveitando-se, ao mesmo tempo, da assistência e do auxílio que, em troca, eles lhe poderão prestar. Dêsse entendimento — aliado a um plano de trabalho de linhas sumárias, previamente traçado e de comum acordo — resultaria a solução de várias e difíceis questões, inclusive a de suprir deficiências de equipamento e pessoal. Certas atividades que um S.D. não pode desempenhar por lhe faltar instalações adequadas (máquinas, operadores, etc.) seriam concluídas num outro S.D. bem equipado para a tarefa. Se um não dispõe de pessoal suficientemente treinado em matéria de catalogação e arquivo, um outro lhe facilitará o cumprimento da obrigação, propiciando-lhe estudar e observar como funciona o respectivo serviço e treinando (e doutrinando) dessa forma o colega para que possa cumprir cabalmente sua missão e suprir a falha acusada em seu S.D.

Um obstáculo sério que os Serviços de Documentação enfrentam nos ministérios é o da descentralização de suas atividades, não raro com sacrifício seu, como acontece em um ou dois Ministérios onde várias unidades possuem o seu próprio serviço de divulgação (elaboração, impressão, arquivos, redação, etc.). Outro ponto fraco dos órgãos documentadores em causa é o da instalação. Alguns deles estão à míngua de espaço, quase que sobrepostas suas seções quando não ocupam cubículos mal-arejados, úmidos e escuros, do que resulta queda de produção em certos períodos do ano e danos ao material de que dispõem.

O estudo da melhor forma de organização e instalação desses S.D., isto sim, deve competir a um organismo central que, em contato com os dirigentes das unidades de administração específica por eles interessados, verificará suas necessidades e os recursos que lhes poderão ser dados. Outro ponto básico a ser considerado na tentativa de sistematização dos S.D. é o exame, em conjunto, das tarefas que executam ou melhor, dos detalhes dessas tarefas, a fim de eliminar ou reduzir à expressão mínima as duplicações de esforços, os desperdícios e as lacunas que se fazem sentir em nossa documentação administrativa. É verdade que certa espécie de duplicação é impossível de eliminar. Outras devem mesmo existir em proveito da eficiência da administração do órgão de que faz parte o S.D. Certos volumes das Coleções Bibliográficas, por exemplo, devem existir

em tôdas as bibliotecas especializadas em assuntos de administração. Certos fichários de legislação também devem ser organizados e mantidos em todos os S.D. a fim de facilitar a consulta e o estudo de sua clientela particular e imediata: as autoridades, instituições e servidores em geral do órgão de que fazem parte. Argumenta-se que, nesse particular, um órgão central poderia assumir o encargo de organizar e manter em dia tais fichários, enviando aos demais cópias de suas fichas. Acontece, porém, que a demora da confecção de uma ficha ou de seu envio a um outro S.D. poderia causar sérios atropelos à comunidade documentadora. O volume de trabalho e a magnitude do compromisso e da responsabilidade, implícitos nessa tarefa, levariam o órgão central a abandonar tôdas as suas atividades em proveito dos seus fichários, mormente se levarmos em conta o fato de que não seria difícil a possibilidade de muitos atos (lei, decreto, portaria, etc.) interessarem, com absoluta urgência, um ministério, um diretor, um funcionário ou um consulente particular e se o órgão central ainda não teve tempo para distribuir cópias de suas fichas, as queixas lhe cairiam, muito justamente, em cima.

Há, além disso, uma série de assuntos cujo registo em serviços de referência é perfeitamente dispensável num ou noutro S.D., mas obrigatório noutro. Um registo completo da legislação de pessoal da União deve ser organizado e mantido perfeitamente em dia no S.D. do D.A.S.P., assim como todos os exemplares dessa legislação para fins de consulta, estudo e pesquisa. O S.D. do D.A.S.P. serviria a todo o sistema de órgãos documentadores nesse campo, fornecendo informações completas aos seus consulentes para que coletem, nas respectivas bibliotecas ou arquivos, o material impresso ou datilografado de seu interesse, pressupondo-se neste caso que essas bibliotecas estejam — como, naturalmente, devem estar — devidamente supridas para atendê-los. A legislação trabalhista, porém, deve ser objeto de um registo completo no S.D. do Ministério do Trabalho. Não só a legislação trabalhista brasileira deve ser de interesse para o referido S.D., mas, também, tôda a bibliografia mundial sobre problemas de assistência e previdência social, sobre comércio, trabalho, indústria e problemas correlatos. Em outro artigo, porém, trataremos mais detalhadamente do plano aqui esboçado, traçando suas linhas gerais a par da crítica que faremos das normas que atualmente regem a conduta de nossa documentação administrativa.