

## Arquivo: morto ou vivo?

Reflexões a respeito da circulação das informações em saúde

Ana Paula Mendes de Miranda  
Gláucia Maria Pontes Mouzinho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO., org. *Formação de pessoal de nível médio para a saúde: desafios e perspectivas* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1996. 224 p. ISBN 85-85676-27-2. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

# ARQUIVO: MORTO OU VIVO? – REFLEXÕES A RESPEITO DA CIRCULAÇÃO DAS INFORMAÇÕES EM SAÚDE

*Ana Paula Mendes de Miranda  
Glaucia Maria Pontes Mouzinho*

---

Este trabalho é resultado de algumas considerações a respeito da produção e do acesso às informações nos setores de documentação em instituições públicas de saúde, tornadas possíveis a partir do trabalho de campo no município do Rio do Janeiro para a pesquisa *Perfil e Inserção dos Profissionais de Nível Médio que Atuam nas Áreas de Epidemiologia e Informações em Saúde*, da Escola Politécnica Joaquim Venâncio. A etnografia foi realizada no Posto de Assistência Médica da Penha (PAM), no Centro Municipal de Saúde da Penha (CMS), na Unidade Municipal de Assistência Médica Previdenciária de Cordovil (Umamp), e no Instituto de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira (IPPMG), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

A metodologia da pesquisa se baseou na utilização de questionários, organizados por uma equipe da Escola Politécnica, e em entrevistas com as direções e chefias de setores das unidades selecionadas. O objetivo principal deste trabalho era seguir uma linha de investigação que integrasse serviço/pesquisa, conforme a tradição da Escola. Ao nos depararmos com o universo observado, sentimos necessidade de aprofundar nosso olhar, acrescentando uma tradição de trabalho antropológico fundamentada na possibilidade de interpretações da realidade. Como nos fala Geertz (1989:321), as formas simbólicas são como um conjunto de textos que “o antropólogo tenta ler por sobre os ombros daqueles a quem eles pertencem”; elas são “como dizer alguma coisa sobre algo” e esse dizer possibilita uma análise que atinge as interpretações que as sociedades fazem delas mesmas, numa postura relativizadora que é fundamental ao exercício do trabalho de campo. Nesse sentido, enfatizamos também a observação da organização do espaço e da rotina do serviço, registradas em caderno de campo.

A questão que mais nos chamou a atenção foi a de como o “acesso”<sup>29</sup> à informação, mesmo sendo um direito resguardado formalmente por lei, não garante de fato seu exercício. Analisar os procedimentos de produção, guarda e circulação dos documentos foi a maneira encontrada para tentar compreender a lógica de funcionamento do serviço.

Como hipótese, consideramos que os setores de arquivo são influenciados por uma “tradição ibérica” (Schwartz, 1979) que se caracteriza pela existência de dois códigos opostos, mas complementares, onde um sistema público de organização burocrática convive com um sistema privado baseado em relações pessoais de amizade e parentesco, no qual a “honra” das pessoas é considerada como critério na escolha de seus funcionários.<sup>30</sup> Essa se opõe ao modelo de “burocracia” a que Weber (1979) se refere, segundo a qual a organização do serviço público se caracteriza principalmente pela distinção das esferas da vida pública e privada, e pela “regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de ‘igualdade perante a lei’ no sentido pessoal e funcional – e, daí, do horror ao ‘privilegio’, e a rejeição ao tratamento dos casos ‘individualmente’”.

A rigor, um arquivo “público”<sup>31</sup> deveria ter a preocupação com o atendimento ao cidadão, garantindo-lhe o acesso rápido e racionalizado à informação. Para isso, seria necessária uma organização eficiente e sistemática. Porém, o que se verifica é uma outra realidade. O acesso é limitado e modificado por critérios implícitos às práticas de funcionamento das instituições, que alteram o caráter impessoal das regras públicas, introduzindo elementos personalistas e particularizantes ao seu funcionamento, tais como o tratamento diferenciado entre os usuários – alguns, por terem “conhecidos”, acabam sendo mais bem atendidos –, a sonegação da informação para alguns, o não-esclarecimento da população sobre as regras de funcionamento das unidades, o que faz com que o usuário busque determinado serviço em local ou hora inadequados.

Nos locais observados, os setores de documentação possuíam diversas formas de organização, cujos critérios eram elaborados pelos funcionários dos setores, seguindo, de acordo com eles, o “bom senso”. Encontramos as informações distribuídas em vários arquivos espalhados por diversos setores das unidades, como nos disseram os entrevistados: “aqui existem dois arquivos principais, o da ginecologia e o central, além do controle das guias de internação, que é feito no próprio setor”; “nós possuímos um arquivo central e outros arquivos independentes específicos dos setores de tuberculose, hanseníase e imunização”.

---

29 A categoria “acesso” é utilizada conforme as definições da Associação de Arquivistas Brasileiros (AAB) e da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), referindo-se às possibilidades de consulta aos documentos de arquivos, as quais poderão variar em função de cláusulas restritivas publicamente estabelecidas pelos mesmos. Ver Paes (1991).

30 A honra está ligada por definição ao exercício de um poder pessoal que contribui para a diferenciação e compartimentalização da sociedade. Ver Peristiany (1988).

31 É necessário ressaltar o papel que a categoria *público* possui na sociedade brasileira, onde não está associada ao acesso a determinado serviço, e sim à idéia de uma coisa que não tem dono, que não tem ninguém que zele por ela, que pertence ao Estado, e por isso é muitas vezes significativamente chamada de “viúva”. Ver Kant de Lima (1991).

Os arquivos centrais não têm um papel aglutinador das informações; ao contrário, funcionam como um arquivo setorial. Como exemplo, podemos citar o caso de um usuário que, ao buscar informações sobre seu prontuário no arquivo central, não encontra nenhuma indicação de seu paradeiro, já que seu atendimento anterior ocorrera num setor que possuía arquivo próprio.

A organização dos acervos pressupõe a existência de critérios explícitos de seleção, para que eles possam ser acessados independentemente do volume de informações armazenadas e da rotatividade dos funcionários que os manipulam. A ausência de critérios explícitos faz com que as informações só possam ser encontradas em cada um desses arquivos apenas por quem os elaborou, dificultando a circulação das informações entre usuário e funcionário e também entre os diversos setores das unidades, impossibilitando a unificação da informação, aspecto fundamental à divulgação da mesma.

É importante destacar como a função do arquivo está relacionada com a sua organização, à medida que, segundo seus funcionários, é função dos arquivos recolher, conservar e classificar qualquer documento produzido. Através dessa definição pode-se concluir que os arquivos observados não têm como função primordial o atendimento ao público. Alguns funcionários responsáveis pelo atendimento não se julgavam preparados para isso e consideravam necessário, para exercer suas funções, “um curso de relações públicas”.

Com relação a outros conhecimentos necessários, poucos funcionários se referiam aos cursos técnicos de arquivo, ressaltando que já possuíam o “conhecimento prático”: “aqui o que interessa é a prática e ter boa educação, saber tratar o público”.

Conforme nos foi dito, o conhecimento teórico não tem um papel relevante, o que também pode ser demonstrado pela prática comum da utilização de seguranças particulares para o atendimento ao público nas unidades de saúde: “por causa do horário dos funcionários, depois de determinada hora, os pacientes que chegam pegam número com os seguranças”.

Outros destacavam a importância dos cursos oferecidos e, apesar das dificuldades para realizá-los, muitas vezes não tinham oportunidade de aplicá-los em seus setores: “fui indicado pela direção para fazer um curso de arquivo; fiz o curso, voltei cheio de idéias; tinha um projeto para organizar o arquivo, mas ninguém se interessou por nada do que aprendi”.

A rotina do trabalho de atendimento ao público segue o “ritual da burocracia de balcão” (Miranda, 1993), que se caracteriza pelo périplo em vários lugares na busca de informações nem sempre disponíveis. O “balcão de informações” dificilmente é o local onde se consegue saber o que se quer, ou por má vontade do funcionário ou por falta de integração entre os setores, como nos disse um entrevistado:

*A gente chega aqui para dar os números sem saber quais médicos vão atender no dia. Aí, depois que a gente deu os números, vem um e avisa que tais médicos não vão atender. A gente é que tem que avisar o pessoal que está esperando, e eles ficam com raiva da gente. Se eu soubesse disso antes, pelo menos não fazia ninguém esperar tanto tempo. Às vezes, o cara até perde o dia de serviço por isso.*

A falta de uniformidade de critérios e as falhas no processo de circulação das informações dentro das unidades de saúde dificultam a obtenção da informação desejada, provocando no usuário dois tipos de reação: descrença na instituição, achando impossível encontrar algum documento no meio de tantos papéis; e alívio ou surpresa ao encontrá-los, guardados e acessíveis. Como diz Heynemann (1989:76) ao tratar da expectativa do usuário com relação ao funcionário:

*Existe por um lado uma irritação e desconfiança prévia do funcionário público, estimulada pelo senso comum em torno da figura caricata do barnabé ou do marajá (...). No caso de uma pesquisa não atingir os resultados, resta sempre a dúvida ao usuário se não houve sonegação da informação.*

Em casos onde a informação buscada não é alcançada, o funcionário é sempre o suspeito de sonegá-la propositadamente. A instituição, portanto, parece nunca ser confiável.

Isso nos remeteu a uma “tradição inquisitorial”, onde a suspeição rege as relações, transformando o suspeito em culpado até que se prove o contrário (Kant de Lima, 1991).

Segundo nos foi relatado, não existe uma preocupação com a preservação dos acervos, o que pode ser demonstrado pelas condições inadequadas de armazenamento, tais como falta de material adequado, superpopulação do acervo e falta de espaço:

*Para abrir novos prontuários, devido a falta de material, precisamos recortar as capas dos mais velhos;*

*Até pouco tempo, não tínhamos ar condicionado para conservar o material;*

*Para abrir fichas novas usamos o outro lado da ficha velha;*

*A gente até sabe como arrumar as coisas direitinho, mas nem sempre dá para fazer porque a gente não tem o básico, às vezes não tem nem caneta.*

A maioria dos arquivos visitados ficava escondida em locais que, muitas vezes, se assemelhava a labirintos, o que dificultava ainda mais a circulação da informação. A posição que o setor de documentação ocupa na estrutura das unidades representa a imagem que a administração tem desses setores. Considera-se, muitas vezes, um “lugar de castigo”, para onde vão os “maus funcionários”. Este estigma atribuído aos funcionários do arquivo expressa a idéia de que eles não desejam nem sabem trabalhar. Na verdade, esconde o fato de que algumas vezes são “lotados” no setor aqueles que não têm formação adequada às funções de técnico em arquivo, cujas categorias não existem mais. Como exemplo, temos o caso de um ex-funcionário, artífice de mecânica, que mal sabia ler e escrever e por isso se desesperava “por não saber o serviço”. Este caso é representativo da falta de seleção e treinamento dos funcionários. Segundo um entrevistado, vão para os arquivos os funcionários que “sobram na estrutura”.

Em alguns arquivos das unidades de saúde, a organização estava sendo alterada em função da escolaridade dos funcionários, em sua maioria semi-analfabetos,

que, não possuindo “nem o primário”, tinham dificuldades para manipular os arquivos em ordem alfabética. A solução adotada foi transformá-los em arquivos com ordenação numérica, que é, como disseram, “mais fácil de ver e arrumar”.

As práticas de organização dos documentos não constituem apenas um método de armazenamento de dados, mas um poderoso mecanismo de controle, à medida que não tornam seus acervos universalmente acessíveis.

A Constituição de 1988 viabilizou a elaboração de uma política para a questão arquivística, que culminou na criação da Lei nº 8.159/91, que dispõe sobre a política nacional dos arquivos, explicitando que o acesso aos documentos públicos é pleno e enfatizando este acesso como um direito legal. No que diz respeito à saúde, a Constituição também deixa claro o papel fundamental que as informações e dados produzidos têm para a construção da democracia no País. O Sistema Único de Saúde (SUS) ressalta a importância dos serviços de epidemiologia e de informação em saúde, cujos funcionários passam a exercer um importante papel: são produtores e utilizadores do novo sistema. Produtores porque são responsáveis pela produção e circulação de dados, dando aos usuários e a outros trabalhadores acesso às informações desejadas; utilizadores porque, como qualquer cidadão brasileiro, têm o direito de usufruir dos serviços.

A Constituição brasileira estabelece um novo conceito de saúde, definindo-o como direito social universal. Assim, o Sistema Único de Saúde passa necessariamente pela participação popular, por um exercício de cidadania. Sua implementação deveria ter sido resultado de um consenso, de um pacto social, no qual estariam incluídos os trabalhadores da saúde, nele exercendo papel fundamental. Um problema que dificulta essa implementação não é a inexistência de fóruns específicos para a participação desses trabalhadores nas decisões que dizem respeito à saúde, mas, sim, a rotina do serviço, que não incorporou a idéia de pacto social que o SUS quis implantar, mantendo as mesmas estruturas hierárquicas organizacionais do antigo sistema de saúde, que colocam o funcionário num plano secundário. Assim, mesmo podendo falar sobre seu trabalho, os funcionários ainda não conseguiram trazer essas discussões para suas práticas cotidianas.

Desprezados pelas administrações das unidades de saúde, os funcionários dos arquivos têm o importante papel de transformar a informação guardada em informação pública. Mediadores entre os usuários e as instituições, eles reagem inconscientemente ao desinteresse ou desprezo da instituição. Criam seus códigos particulares de organização e divulgação da informação, levando “para casa”, quando se aposentam ou mudam de emprego, o código que “decifrará” a lógica da organização do arquivo.

O desprezo ou desinteresse das administrações acaba por reforçar ainda mais o poder desses funcionários, que selecionam quem é ou não cidadão. Acrescentando-se a isso a representação do arquivo como um depósito documental, lugar de armazenamento de papéis, caracterizado comumente no serviço público como “arquivo morto”, concluímos que o arquivo assume o papel de cristizador do “segredo”, entendido, tal como Scheppele (1988) o define, como a parte da informação que é intencionalmente sonogada por um ou mais atores sociais.

O uso do segredo como técnica sociológica (Simmel, 1926) como forma de ação, sem o qual não se poderiam atingir alguns fins, fica claro quando este produz um sentimento de propriedade exclusiva, resultante da necessidade de que outros não tenham a coisa possuída. O segredo funciona, então, como elemento diferenciador, porque é capaz de criar ou mudar as posições sociais, servindo de base para a construção de identidades pessoais e/ou coletivas.

Ao analisarmos o papel do segredo na sociedade brasileira, nos defrontamos com uma sociedade hierárquica e complementar, na qual ele exerce a função de produtor de poder, gerador de exclusão e desigualdade, onde algumas pessoas têm acesso a tudo, enquanto outras, nem sempre bem-sucedidas, necessitam descobrir meios de participar da socialização da informação.

A existência do segredo serve para mostrar o modo pelo qual a informação é compartilhada em um contexto e restrita em outros. Explicitam-se, assim, as diferenças nos tipos de relações sociais, fazendo ver quem são “o nós” e quem são “os outros”. Revela-se, também, o duplo caráter do segredo, que dá poder a quem o possui, ao mesmo tempo em que representa a possibilidade de mudanças.

Sendo o arquivo a instituição à qual se atribuiu a função, efetiva e simbólica, de guardar os documentos, e tendo em vista o papel que o segredo exerce na sociedade – ser o elemento diferenciador –, compreende-se o porquê de certas práticas apropriativas e manipuladoras persistirem, apesar de um discurso moderno e democrático a favor do direito à informação. Para um arquivo que é considerado morto, preservar a informação das mãos e dos olhos do público é uma forma encontrada por seus funcionários de passarem despercebidos pelas constantes reformas administrativas que os classificam como ineficientes, não levando em conta que são eles que produzem e fazem circular as informações, tão importantes para o SUS e para o exercício da cidadania no Brasil.

Nossa organização burocrática é pensada, representada e avaliada de uma forma, mas, na verdade, funciona de outra. Construimos nosso modelo de modernidade sem explicitar e enfrentar nossas tradições. Essa contradição faz com que busquemos novos rótulos para velhas fórmulas. Tentamos resolver o problema da circulação da informação com novas tecnologias, mas esquecemos que são as pessoas que têm o poder de alterar, ou não, a realidade. Somente uma efetiva discussão sobre essas questões poderá ocasionar uma mudança nesses procedimentos, repensando a forma como construímos a nossa memória, a nossa identidade e cidadania.

## Referências bibliográficas

- GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1989.
- HEYNEMANN, C. Pesquisando a memória: o Arquivo Nacional entre a identidade e a história. *Acervo – Revista do Arquivo Nacional*, 4/5:69-84, 1989-1990.
- KANT DE LIMA, R. Ordem pública e pública desordem: modelos processuais de controle social em uma perspectiva comparada (inquérito e jury system). *Anuário Antropológico*, 88:21-44, 1991.
- MIRANDA, A. P. Cartórios: onde o público tem registro. *Cadernos do ICHF*, 58: 1-20, 1993.
- PAES, M. *Arquivo: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- PERISTIANY, J. C. *Honra e vergonha: valores das sociedades mediterrâneas*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.
- SCHEPPELE, K. *Legal secrets – equality and efficiency in the common law*. Chicago, University of Chicago Press, 1988.
- SCHWARTZ, S. B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. São Paulo, Perspectiva, 1979.
- SIMMEL, J. El secreto y la sociedad secreta. In: *Sociologia – Estudio sobre las formas de la socialización*. Madrid, Revista de Occidente, 1926.
- WEBER, M. Burocracia. In: *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.