

---

# ACERVO

---

REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL

---



v. 2, n. 2, jul.-dez. 1967

# Um plano de mudanças para a área de administração documental

Rose Marie Inojosa  
*Técnica da Fundação do Desenvolvimento  
Administrativo, do Estado de São Paulo*

É preciso ter a sabedoria do lavrador e esperar o tempo de as sementes germinarem. Nenhuma mudança se efetiva apenas por decreto, embora o instrumento legal seja um meio, não desprezível, para a sua viabilização. Na área de administração documental é necessário ter toda a paciência de quem compreende o ritmo dos movimentos culturais e não deixar de lançar as sementes.

Talvez mais de uma geração terá passado antes que a nossa cultura esteja plenamente integrada à consciência de significação dos bens culturais e da memória como fator de identidade e, assim, os mecanismos de preservação desses bens sejam naturalmente acionados. É particularmente da sementeira que vem sendo realizada na Secretaria de Estado de Saúde — SES, em São Paulo, de que iremos tratar: o plano de mudança que ali está sendo desenvolvido.

A participação do Estado nas atividades de assistência à saúde da população remonta ao período colonial. Com a proclamação da República, houve a descentralização administrativa das atividades de saúde e, em 1891, foi criado o Serviço Sanitário do Estado, com atribuições referentes ao saneamento, ao combate de doenças endêmicas, à inspeção sanitária em escolas, fábricas, prisões e hospitais, à fiscalização de alimentos, do exercício profissional da medicina e farmácia, à organização da estatística demógrafo-sanitária, à engenharia sanitária e à prestação dos socorros e da assistência pública aos necessitados. Pela atual Constituição de São Paulo (artigo 136, da emenda constitucional nº 2, de 1969), cabe ao Estado, "por todos os meios ao seu alcance e em cooperação com os órgãos da União, de outros estados, dos municípios e internacionais, e com as entidades particulares", desenvolver "as atividades necessárias para promover, preservar e recuperar a saúde da população".

A preservação da memória da saúde em São Paulo foi assistemática, ao longo do tempo, embora significativas iniciativas tenham ocorrido com esse objetivo. Uma delas foi a criação do Museu de Saúde Pública Emílio Ribas, em 1969, para o qual fluiu, durante os anos de sua existência, uma quantidade de documentos arquivísticos. Esse conjunto passou a receber tratamento diferenciado com a direção da historiógrafa, museóloga e arquivista Jandira Lopes de Oliveira que, além disso, dedicou-se a procurar funcionários já aposentados a fim de recolher

outros documentos e depoimentos significativos para a história da SES. Assim, o museu foi se transmutando em Centro de Memória da Secretaria.

A partir de 1983, a SES começou a vivenciar um processo de mudança que desaguou, no biênio 1985-1986, na sua completa reestruturação, sob as diretrizes da articulação interinstitucional (Inamps, estado e prefeituras) e da descentralização, hierarquização e integração dos serviços de saúde. Criaram-se 62 Escritórios Regionais de Saúde (ERSAs) em todo o estado de São Paulo, os quais constituem unidades com expressiva autonomia para o gerenciamento dos equipamentos de saúde (hospitais, ambulatórios, centros de saúde, laboratórios etc.) na área geográfica de sua abrangência. O nível central da SES está sendo reorganizado para lhes oferecer suporte e apoio técnico-administrativo.

Durante esse processo, que ainda está em curso, alguma coisa tem sido feita na área de documentação. Busca-se o delineamento de um sistema de arquivos capaz de garantir a preservação e o uso das informações que compõem o acervo documental da Secretaria.

A partir de 1985, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (Fundap), como consultora, e o então Departamento Regional de Saúde 1.5, hoje subdividido em três escritórios regionais (Itapeverica da Serra, Osasco e Santo Amaro), trabalharam juntos no subsistema de comunicação administrativa, que vem a ser o arquivo corrente da organização, cuidando do registro inicial dos documentos gerados pelas atividades do órgão, da formação de processos, do controle de sua circulação e do arquivamento da documentação durante a fase de seu uso ativo. Realizou-se um diagnóstico da situação, tendo sido constatado:

- a) em relação à produção:
  - um número excessivo de papéis originais e cópias, produzidos para questões de rotina, sem padronização;
  - autuação (formação de processos) sem critérios, gerando, mensalmente, um grande volume de novos processos.
- b) em relação ao fluxo:
  - muitas passagens de cada documento pelas unidades que compõem o órgão, demandando um tempo excessivo para sua solução, ainda que se tratasse de questões rotineiras;
  - acompanhamento de tramitação pouco efetivo, dado que a Secretaria de Comunicações não recebia informações de cada passagem, mas apenas até determinado nível hierárquico. Por exemplo, podia informar que um processo fora encaminhado para a Divisão de Administração, mas não se, de lá, ele seguira para o Pessoal ou para Finanças.
- c) em relação ao arquivamento:
  - controle apenas dos processos, sendo que os demais documentos poderiam ou não seguir para o Arquivo da Seção de Comunicações, dependendo do espaço ou da vontade do funcionário sob cuja guarda estivessem;
  - nenhum critério de temporalidade, mantendo em arquivo todo o papel que lá entrasse, tal como as relações de remessa, que são um instrumento de caráter efêmero, dado que seu objetivo é o de informar ao Protocolo a movimentação dos documentos. Das 35 salas do prédio-sede do Departamento, cinco eram ocupadas com arquivos, além de em todos os Centros de Saúde também existem salas ocupadas com arquivo;

— arquivamento dos processos por números de ordem, dentro de cada ano, independente do assunto de que cada um tratasse, o que também decorre da inexistência de tabelas de temporalidade e exige que a avaliação *a posteriori*, seja feita peça por peça.

A situação observada no DR 1.5 era análoga à das demais unidades da mesma categoria. O panorama observado no nível hierárquico descentralizado, ao qual estão diretamente afetas as agências de prestação de saúde, reproduziu-se, ponto por ponto, na área central da SES.

Realizado concomitantemente, o diagnóstico da área de comunicação administrativa subordinada ao Departamento de Administração da Secretaria, junto ao gabinete do secretário, demonstrou a mesma situação, com o agravante de que, no prédio-sede da Secretaria, onde se armazenaram processos desde 1947, o espaço para arquivamento encontrava-se esgotado. Por outro lado, há todo um trabalho de informatização na Secretaria correndo em paralelo, cuja influência no acervo documental ainda é ignorada.

Esse contexto tornou difícil até mesmo a simples mensuração do acervo documental da SES, dada a pulverização de arquivos correntes em todos os níveis da administração e, fisicamente, em todo o estado, sem que um sistema dísse as mais elementares normas de seu tratamento. Se alguma parcela da documentação aportou ao Museu de Saúde Pública Emílio Ribas, no exercício de seu papel de Centro de Memória, foi mais por zelo pessoal de alguns funcionários ou pela falta de áreas para o armazenamento.

Diante disso, como pensar na implantação de um sistema de arquivos visando às fases intermediária e permanente? Considerou-se que apenas para avaliar peça por peça os processos em depósito no subsolo do prédio-sede da SES, já que a atual ordenação simplesmente numérica não permitia outra alternativa, seria preciso mobilizar um contingente respeitável de recursos humanos e por vários meses, levando-se em conta o custo que isso significaria. Contudo, quando esse trabalho estivesse concluído, outro tanto de documentos e processos estaria nas mesmas condições, demandando nova mobilização de esforços extraordinários, num círculo vicioso.

Devia-se, portanto, iniciar o trabalho pelos arquivos correntes ou a situação jamais seria resolvida. Assim, planejou-se uma intervenção progressiva voltada para os dois pontos básicos do subsistema de comunicações administrativas ou arquivos correntes: a) produção e fluxo; b) arquivamento. Essa intervenção, nascida no Departamento Regional de Osasco, foi conduzida sempre de forma conjunta entre a equipe da consultoria (Fundap) e grupos de trabalho compostos por funcionários da SES, já que esse processo, para não se perder em iniciativas isoladas, deveria lançar raízes na organização.

### Produção de documentos

No que respeita à produção, visou-se à simplificação de procedimentos e à geração de documentos em menor quantidade e de melhor qualidade, significando maior precisão e simplicidade nos registros das informações. Esse trabalho foi desencadeado pelo grupo de trabalho no DR 1.5, sob o comando de Paulo de Tarso Puccini, então diretor administrativo, e começou pela área de administração de pessoal, que dava origem a cerca de 40% do total de processos produzi-

dos. O grande número de processos de pessoal em circulação não evitava e talvez até fosse em parte responsável pela dificuldade de se obter respostas rápidas às questões neles tratadas.

Da análise dos procedimentos geraram-se formulários padronizados para várias rotinas (frequência, remanejamento, deslocamento, dispensa, férias, inclusão em jornada completa de trabalho, designação). Tais formulários constituem bons instrumentos de registro para as informações de rotina, ordenando-as e definindo seu fluxo, de modo a que o usuário receba respostas mais rápidas e precisas. Procedimentos que geravam processos com, no mínimo, 15 folhas, passaram a ser solucionados por um formulário padronizado em duas folhas, que não precisava ser autuado.

Esse trabalho, que em Osasco não se limitou à questão de pessoal, tendo sido efetuado em outras áreas, tal como a de administração de materiais e de manutenção, estendeu-se à Secretaria, em geral, através de sua reanálise e ampliação por grupo de trabalho que reuniu o Departamento de Recursos Humanos da SES, o DR 1.5, o DR 1.3 e a Fundap.<sup>1</sup> Entre os produtos desses grupos está o formulário para 'inclusão em jornada completa de trabalho', que tomamos como exemplo. Os procedimentos de 'inclusão' geravam processos que se desenrolavam por seis meses, desde a data do requerimento até o arquivamento.

No estudo, eliminou-se a produção e a junção de vários documentos e o envio ao interessado para conhecimento, nos casos aprovados, já que o *Diário oficial* produz o efeito de informar. Gerou-se um formulário padronizado com uma só folha onde, em quatro campos, são condensadas as informações antes dispersas em diversos papéis. Ao formulário é anexada a portaria, que deve seguir para a Secretaria da Fazenda. O original da portaria, averbada pela Fazenda, deve ser arquivado ao processo de contagem de tempo do funcionário; no procedimento anterior, o outro processo gerado, com os demais documentos que tratavam do caso, era arquivado à parte. Eliminou-se a autuação desses documentos, estabelecendo-se que o formulário que os substitui teria o prazo de arquivamento do exercício de produção e mais um ano, sendo, a seguir, descartado, dado que a portaria, preservada no processo único do funcionário, traz as informações essenciais à questão e produz os efeitos legais.

Tal simplificação do procedimento de 'inclusão em jornada completa de trabalho' evitará a produção de um novo processo por funcionário que a requeira, o que, numa Secretaria com cerca de 36 mil pessoas, não é desprezível. Por outro lado, a informação essencial é preservada, descartando-se apenas os registros complementares e repetitivos. Assim foi feito com muitas outras rotinas. Esse trabalho já aponta para a tabela de temporalidade, identificando o prazo de guarda de cada novo documento produzido.

Podemos dizer que a análise de fluxos e procedimentos com vistas à melhoria qualitativa dos registros da informação está sendo de fato incorporada à Secretaria. Em 1986, a diretora do Departamento de Administração, Maria Aparecida Ribeiro, trabalhou nos procedimentos rotineiros da área de vigilância sani-

1. Esse grupo teve como participantes, da parte da Secretaria, Neusa Atique e Irene da Silva, do DRHu, Marínilton de Souza Santos e Mariano Campillo Perez, do DR 1.5, Ary Toledo Moraes, Edna Oliveira Santos e Josefa de Fátima F. Spada, do DR 1.3; da parte da Fundap, Rose Marie Inojosa e Luís Cláudio Figueiredo Vieira.

tária, reduzindo a três formulários padronizados os 34 papéis que eram gerados para a solução das mesmas questões.

Através desses três formulários, de uma só página, poderão ser requeridos pelo usuário: certidões, aprovação de planta, alvará de utilização, alvará de funcionamento, responsabilidade técnica, renovação do alvará e certificado de vistoria sanitária para estabelecimento de prestação de serviços de saúde, de indústria e/ou comércio de produtos relacionados com saúde ou ações sobre o meio ambiente e, ainda, baixa de responsabilidade, baixa por falecimento, razão social e/ou atividade, mudança de endereço, ampliação de número de leitos e registro no ERSA. Nos Centros de Saúde, tomando-se como piloto as áreas de Itapeverica e Santo Amaro, foram desenvolvidos novos procedimentos para o atendimento mais rápido dos clientes, visando a simplificar o Arquivo Médico, onde estão os registros das informações sobre os clientes.<sup>2</sup>

Esse trabalho todo tem um significado concreto não só para a organização, mas também para o usuário, que será atendido de forma mais eficaz. Tal objetivo deve estar presente em todas as iniciativas, quer pensando no usuário como cliente dos serviços de saúde, quer considerando-o como pesquisador em potencial da informação gerada e armazenada por esses serviços.

### Controle de documentação em circulação

Ainda no tocante à produção de documentos, abordou-se a questão do controle, através da instituição do número único para os processos da SES e de novas rotinas para as atividades de registro e controle de tramitação, inclusive tabela de assuntos.

Os documentos na Secretaria da Saúde eram autuados em seus *n* pontos de protocolo, que na maioria das vezes não diferenciavam a atividade de protocolar, que é apenas um registro pelo qual se recebe e se acompanha um documento até seu destino, e a atividade de autuar, formar autos, isto é, dar início a um processo sobre questão que demande solução original, para cuja decisão, pela autoridade competente, é necessário reunir informações que a instruem. Os processos, formados sem critérios preestabelecidos e até, em sua maioria, para assuntos rotineiros que não demandam a juntada de documentos de instrução, recebiam vários números em cada ponto de protocolo pelo qual transitassem. Se um processo de saneamento, por exemplo, fosse gerado num Centro de Saúde, receberia um número de ordem. Se fosse encaminhado à instância hierárquica imediatamente superior receberia outro número, e assim sucessivamente, até seu arquivamento que, muitas vezes, ocorria em outro ponto que não o de origem. Processos houve com cinco ou seis números de registro.

Tal procedimento, além de dificultar o acompanhamento da tramitação do processo, quer pela pessoa física ou jurídica nele interessada, quer pela própria organização, impedia a identificação da origem de cada peça da série processos, tornando muito difícil sua futura organização pelos grupos e subgrupos produtores. Mediante resolução do secretário de Estado da Saúde instituiu-se um número

2. Os grupos de trabalho da SES que redefiniram procedimentos nos Centros de Saúde foram acompanhados por Carmem Sílvia Passos Mentone, consultora da Fundap, participante da equipe coordenada por Luciano A. Prates Junqueira.

único para os processos da SES, que deverá ser respeitado desde sua autuação até o arquivamento. Esse número é composto de três blocos: o primeiro, com três dígitos, identifica, mediante um código numérico, sua origem; o segundo, com até cinco dígitos, identifica o número de ordem do processo; e o terceiro com dois dígitos, identifica, pelos dois últimos algarismos, o ano em que se procedeu à autuação.

Exemplo:

220	00307	88
código do ERSA de Assis	número de ordem do processo	ano de autuação

Cada Escritório Regional de Saúde recebeu um código de origem e os demais órgãos da SES também os receberão, quando o processo de reorganização estiver concluído, usando, provisoriamente, um código comum. A resolução também definiu que nenhum processo deverá ser arquivado fora de sua origem. E isso diz respeito à fase de arquivo corrente.

Toda uma nova sistemática de trabalho foi desenvolvida para as Seções de Protocolo e de Arquivo da Secretaria, com as novas rotinas descritas, passo a passo, no *Manual de procedimentos de protocolo e arquivo*, elaborado para a SES.<sup>3</sup> O manual, no que se refere a protocolo, trata dos critérios e procedimentos a serem observados para recepção, registro e distribuição de documentos, autuação, controle de tramitação, apensamento e desapensamento, anexação e desanexação, juntada, desentranhamento e reentranhamento e autenticação de cópias. Define modelos únicos para os livros de protocolo e de 'tombo', ficha de andamento de processos, ficha de interessado e novo documento de controle de tramitação de processos: a ficha de permuta.

Para uso do Protocolo e, também, do Arquivo, foi proposta uma tabela de assuntos, com um descritor geral e duas palavras-chaves, a qual deverá ser ampliada pela organização, na medida em que ela se aproprie de sua forma e de seu uso.

A implantação dessas rotinas está sendo progressivamente viabilizada através de treinamentos dirigidos aos funcionários da SES. Tais treinamentos já se realizaram para as chefias das seções de Protocolo e Arquivo dos 47 Escritórios Regionais de Saúde do Interior e estão programados para os 15 Escritórios da Grande São Paulo, devendo abranger todos os pontos de protocolo e arquivo da SES.

## Arquivo

Em relação à atividade de arquivo, trabalhou-se em duas frentes:

3. O trabalho de organização do manual, a elaboração das tabelas de temporalidade e os treinamentos têm sido acompanhados por Mariângela de Paiva Oliveira, consultora da Fundap; da parte da Secretaria, por Maria Aparecida Ribeiro e Jandira Lopes de Oliveira.

— adoção de novos procedimentos nos arquivos correntes, de modo a que sua organização atendesse, ao mesmo tempo, a agilização da recuperação das informações requisitadas pelo usuário e a preparação da documentação para as fases intermediárias e permanente;

— desenvolvimento, na organização, de uma metodologia de elaboração de tabelas de temporalidade, como instrumento fundamental de administração documental.

No mesmo manual,<sup>4</sup> no que se refere ao arquivo, além dos procedimentos de protocolo, que já identificam a origem dos documentos e, portanto, o grupo ou subgrupos produtores, e classificam o assunto de que tratam, são descritas as rotinas de arquivamento, de organização de depósito e de atendimento de requisição.

Os processos e documentos serão arquivados pela sua classificação de assunto, em cada arquivo corrente, estando identificados na etiqueta de cada caixa de arquivo:

- o grupo ou subgrupo;
- a série;
- o assunto;
- o ano de produção;
- o número de ordem da caixa;
- a localização no depósito;
- o número ou identificação dos documentos armazenados na caixa.

Isso permite que o arquivo intermediário receba a documentação organizada por origem e classificada por assunto e, também, a aplicação de tabelas de temporalidade, cujo desenvolvimento foi iniciado na SES. Tomou-se como piloto o Departamento de Administração da sede por ali transitarem documentos do mesmo tipo, que são gerados em todas as áreas administrativas dos diversos níveis hierárquicos da SES.

Está produzida a primeira tabela, que contempla 42 subgrupos e da qual constam mais de quatrocentos tipos de documentos da área administrativa. Ela informa sobre:

- a unidade a que se refere;
- a vinculação dessa unidade;
- o instrumento legal que deu origem a essa unidade;
- as atribuições da unidade;
- os documentos gerados pelas atividades da unidade, detalhando:
  - tipo
  - natureza
  - n.º de vias
  - volume aproximado anual
  - prazo e forma de arquivamento na unidade de origem
  - se deve ser descartado ou não
  - se deve ser transferido e para onde.

4. O Manual de procedimentos de protocolo e arquivo, antes de sua disseminação para as unidades da SES, foi testado na Seção de Comunicações do artigo DR 1.5, hoje ERSA de Osasco, pela equipe daquela Seção, chefiada por Ivone Faccipierre.

Para elaborar essa primeira tabela, a metodologia adotada foi ainda a de trabalhar com um grupo misto Fundap/Departamento de Administração da SES, e seguiram-se os seguintes passos:

- a) pesquisa da estrutura da organização, atribuições e funções de cada unidade, inclusive das constituídas informalmente;
- b) visitas e entrevistas com funcionários de cada unidade, até o nível de seção, para identificar as séries e tipos de documentos gerados, seu conteúdo informativo, seu fluxo (de cada via) e o uso da via armazenada;
- c) análise dos resultados da pesquisa;
- d) elaboração de uma pré-tabela;
- e) novas entrevistas, feitas na diretoria de cada divisão, para discussão das pré-tabelas;
- f) consolidação da tabela de temporalidade.

Os critérios básicos foram:

- a) identificar os documentos de conteúdo informativo ímpar, invariavelmente indicados para transferência, esgotado o prazo de arquivamento corrente (consulta ativa);
- b) identificar os documentos cujas informações se repetem em outros tipos de documentos da mesma unidade e que, por isso, são descartáveis, passando seu uso específico pela unidade produtora;
- c) identificar os documentos dos quais uma via está preservada em processos. Esses receberam um tratamento diferenciado. Se a forma em que a via armazenada na unidade determina a constituição de um conjunto com especificidade própria e se tal conjunto reflete uma atividade significativa, ele foi indicado para preservação, ainda que nos processos suas peças estejam esparsamente guardadas. Se tal não ocorreu, os documentos foram indicados para descarte.

## Conclusões

A essas iniciativas, que não são isoladas, mas que obedecem a uma estratégia de estruturação sistemática da área de comunicação e arquivos na SES, soma-se a proposta de que, na reorganização de seu nível central, esteja contemplada uma instância de articulação do sistema: internamente, no sentido de se proceder à atualização periódica de normas-procedimentos e tabelas e de se desenvolver a análise da qualidade e quantidade dos registros de informação; externamente, com o Arquivo do Estado, cabeça do sistema geral de arquivos do estado de São Paulo.

Na SES estamos, por enquanto, em tempo de plantio, com todas as características dessa atividade. A apreciação dos resultados não poderá ser feita com rapidez. Todo o nosso esforço está dirigido para que a própria organização, participante dessa fase estratégica e com ela suficientemente envolvida, conduza o plano até a completa estruturação do sistema, corrigindo, ela própria, os desvios que vierem a ser detectados.

O usuário, o cidadão para o qual todas as iniciativas de defesa de bens culturais devem estar voltadas, receberá primeiro os benefícios advindos da conscientização de que a simplicidade e a objetividade da informação levam à melhoria da prestação de seus serviços e, mais tarde, poderá beneficiar-se da preservação dessa informação em registros de melhor qualidade, organizados e colocados à sua disposição.

---

**Abstract:**

This article is about the plan of transference in development in the Secretaria de Estado da Saúde, in São Paulo, concerning its documental holdings. It approaches the diagnosis of the situation of the archival documents, done in 1985, and the enterprises concerning the production and the flux of documents, to the standardization of procedures of register and the filing of documents in the Secretaria. Besides this, it calls special attention the improvement of quality in the registers of the information, in a plan of work in which it stands out the officer's involvement, essential factor to the preservation of these cultural holdings, in a continuous action and appropriated to the rhythm of the organization and to the context where it is developed.

**Résumé:**

Cet article traite du changement qui se développe dans la Secrétariat d'État de la Santé, en São Paulo, en ce que concerne son patrimoine documentaire. Il aborde le diagnostic de la situation de la documentation archivistique, réalisé en 1985, et les initiatives relatives à la production et au flux documentaire, à la normalisation des procédés de protocole et à l'archivement des documents en toute la Secrétariat. En outre, il saillit l'attention spéciale à l'avantage de la qualité des registres d'information, dans un plan de travail dont se détache l'engagement des fonctionnaires, facteur indispensable à la préservation de ces biens culturels, dans une action continue et convenable à le rythme de l'organisation et au contexte où elle se développe.