

A EFICÁCIA SOCIAL DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM SAÚDE: ABORDAGEM A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE ARQUIVOS E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO¹

Ênyo Ribeiro Novais Santos

Estudante de Direito na Universidade Federal da Bahia

E-mail: enyovais@gmail.com

Gillian Leandro de Queiroga Lima

Professor Assistente do Departamento de Fundamentos e Processos
Informativos do ICI/UFBA. Mestre em Ciência da Informação pela UFBA e
doutorando em Difusão do Conhecimento pela UFBA.

E-mail: gillianqueiroga@ufba.br

Francisco José Aragão Pedroza Cunha

Professor do Departamento de Documentação e Informação do Instituto de
Ciência da Informação (ICI/UFBA). Doutor em Difusão do Conhecimento pela
Universidade Federal da Bahia (UFBA).

E-mail: franciscopedroza@ufba.br

Resumo: Apresentar uma discussão sobre a eficácia do direito de acesso às informações orgânicas em Saúde, valendo-se de aprofundamentos teóricos e pesquisa de levantamento para embasamento da temática. A pesquisa é exploratória e descritiva com uma abordagem quali-quantitativa. Foram aplicados 96 questionários em 26 hospitais, totalizando 92,31% dos respondentes. As técnicas de análise para bibliografias, documentos e campo são análise de conteúdo e estatística descritiva. O estudo é multirreferencial e articula aportes sobre o fenômeno das informações em Saúde, eficácia social e jurídica, transparência e opacidade informacional. Os resultados revelam alguns fatores que sinalizam para um despreparo das unidades investigadas em relação à eficácia social da Lei de Acesso à Informação e da Lei Arquivos no Brasil. Os resultados apontam para fatores que podem causar a ineficácia

¹ Pesquisa financiada pelo Edital FAPESB n. 020/2013 – Para o SUS: Gestão Compartilhada em Saúde – PPSUS – BA – FAPESB/SESAB. Projeto de pesquisa aprovado por mérito Edital Chamada CNPq – Universal 14/2013. Projeto de Pesquisa contemplado no Edital PROPCI-PROEXT- PROPG/UFBA 01/2013 PROUFBA – Programa Pense, Pesquise e Inove à UFBA.

dessas Leis, como exemplo: a falta de capacitação técnica por parte dos profissionais de Saúde para lidar com a gestão de documentos e a necessidades de mudanças para atender a população no que diz respeito ao acesso às informações em Saúde.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Política Nacional de Arquivos. Saúde. Acesso à Informação.



1 INTRODUÇÃO

O direito fundamental de acesso à informação é um instrumento de promoção da transparência das ações governamentais, que articulam e desenvolvem as políticas públicas das Nações (de Segurança, de Educação, de Habitação, de Transporte, de Saúde, de Informação, de Ciência, Tecnologia e Inovação, dentre outras). Nesse sentido, ganha destaque o aparato normativo (leis, decretos, resoluções, políticas), entendido como uma dimensão instrucional, que regulamenta e regulariza o direito de acesso à informação, e o aparato estrutural, que aproxima a sociedade aos organismos produtores.

Neste estudo, Organismo Produtor equivale ao termo Entidade Produtora definida como “entidade coletiva, pessoa ou família identificada como geradora de arquivos, também chamada produtor” (BRASIL. 2005, p.84). E “Compreende-se que os Organismos Produtores em Saúde são os serviços e as instituições inseridas no sistema de saúde de um dado território” (CUNHA; OLIVEIRA; LIMA, 2015, p. 208).

Tais aparatos evitam as ameaças de uma cultura da opacidade informacional, na qual o sigilo é uma barreira que impede a efetividade – entendida como eficácia social - do direito de acesso à informação. Para JARDIM (1998, p.45), *opacidade informacional* compreende a ausência (total ou parcial) de interação informacional, envolvendo o aparelho de Estado (via os seus agentes) e a sociedade civil. Para o mesmo autor, transparência informacional é o território para o qual confluem práticas informacionais da sociedade civil e do Estado.

Desconstruir esse *modus operandi* enraizado na sociedade não é tarefa fácil, em qual apenas a produção de leis não garante a mudança de um *habitus* historicamente estabelecido. Para Bourdieu

[...] o *habitus*, como sistema de disposições para a prática, é um fundamento objetivo de condutas regulares, logo da regularidade das condutas, e, se possível prever práticas [...] é porque o *habitus* faz com que os agentes que o possuem comportem-se de uma determinada maneira em determinadas circunstâncias (BOURDIEU, 1990, p. 98).

O estudo está vinculado a uma pesquisa sobre mecanismos de difusão de conhecimentos gerenciais entre os sistemas e redes de atenção à Saúde. Aborda, especificamente, a Gestão de Documentos (GD), compreendida como um conjunto de procedimentos e operações técnicas voltadas à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento, da fase corrente à permanente (BRASIL, 1991), relacionando-a à política brasileira de informação e informática em Saúde. O foco principal desta pesquisa é defender a GD como a base para a aprendizagem organizacional (AO) Entendido como,

[...] um fenômeno organizacional no âmbito da coletividade, [...] um processo contínuo de mudança de comportamentos na organização, o que se dá a partir da articulação constante entre os valores e as capacidades dos indivíduos e as suas experiências naquele contexto. [...] a organização se redefine constantemente por meio da aprendizagem. (VASCONCELOS; MASCARENHAS, 2007, p. 1).

E a inovação gerencial (IG)

IG equivale à inovação organizacional nos hospitais, que é entendida como a adoção e a incorporação de estruturas organizacionais significativamente alteradas; de técnicas de gerenciamento avançado; e de orientações estratégicas novas ou substancialmente alteradas (OCDE/FINEP, 2004, p. 61-62).

em hospitais (CUNHA, 2014^a, 2014b). Para tanto, temos as informações produzidas, recebidas, acumuladas e preservadas no contexto dos serviços, sistemas e redes de atenção à Saúde como objetos desta investigação.

Pretende-se apresentar uma discussão sobre a eficácia do direito de acesso à informação, em particular, os das informações orgânicas em Saúde, compreendendo todas aquelas informações produzidas, recebidas e/ou acumuladas no contexto dos serviços de Saúde.

[...] a informação jurídico-administrativa ou a relativa ao funcionamento das organizações e entidades, diante das diferentes formas com que se apresenta a informação, quer seja a jornalística (a da mídia em geral), quer seja a técnico-científica, a sociocultural etc. (BELLOTTO, 2014, p. 297).

Foi realizado um recorte dos dados obtidos a partir de pesquisa de levantamento subsidiada por projetos de pesquisa aprovados no âmbito do PPSUS² e do PROUFBA³. Os resultados da pesquisa de levantamento são analisados em consonância aos da pesquisa bibliográfica e de documentos.

Essa comunicação é estruturada, além desta introdução, em mais quatro seções: procedimentos metodológicos; a eficácia social do direito ao acesso às informações; uma abordagem sobre a Lei de Acesso às Informações e a Lei de Arquivos; análise e discussão dos resultados: legislações de arquivos e de acesso à informação em Saúde; e, conclusões.

² Gestão Compartilhada em Saúde – PPSUS – BA – FAPESB/SESAB/CNPq. Pesquisa financiada FAPESB – Edital n. 020/2013 – Programa de Pesquisa para o SUS.

³ Programa Pense, Pesquise e Inove a UFBA - PROUFBA. Pesquisa financiada Edital PROPCI-PROEXT-PROPG/UFBA 01/2013.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa possui abordagem quali-quantitativa. Em relação aos seus objetivos, possui caráter exploratório e descritivo. É exploratória por ser realizada em uma área onde há pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre o assunto estudado (da eficácia da lei de acesso à informação) e descritivo, pois apresenta características de determinada população (hospitais) ou de um determinado fenômeno (acesso a informações em Saúde) (TOBAR; YALOUR, 2001, p.69). O objeto conceitual é pautado em uma revisão sobre aportes teóricos relacionados a informações em Saúde, eficácia social e jurídica, transparência e opacidade informacional, em consonância com aportes documentais sobre a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Arquivos Públicos.

As revisões dos aportes teóricos e documentais caracterizam o estudo como multidisciplinar (Arquivologia, Ciência da Informação, Administração, Direito e Saúde Coletiva). As revisões propiciam um cabedal de conhecimentos de outros sujeitos e geram a “crítica contínua” ao produto destes associados à pesquisa de campo. Tais procedimentos corroboram com os resultados da nova pesquisa e provocam “o aprimoramento da ciência” (LUNA, 1999, p.105).

Os tipos de revisões realizadas e o levantamento de informações no campo caracterizam os procedimentos de pesquisas utilizados para fundamentar o trabalho. Para alcançar os objetivos propostos por este estudo, foram analisadas as informações levantadas no campo, tendo como objeto empírico os hospitais com termo de adesão à Rede InovarH-BA:

A Rede InovarH foi implantada em 2006, a partir do estabelecimento de uma parceria entre a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), o Ministério da Saúde brasileiro e três universidades que possuísem expertise comprovada no ensino e pesquisa em gestão hospitalar. As três instituições participantes são a Fundação Getúlio Vargas de

São Paulo (FGV-SP), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA). [...] é formalmente estabelecida com vistas a apoiar o desenvolvimento e a difusão de práticas de aprendizagem e de inovação de gestão em organizações hospitalares e, também, fortalecer a colaboração interorganizacional dos serviços de saúde do SUS(CUNHA, 2012, p.52 e p. 139).

Entende-se que os serviços de Saúde são dependentes do fenômeno informação, em particular, neste estudo o voltado à eficácia do direito de acesso à informação. Consideram-se públicas todas informações produzidas neste contexto, e o seu acesso deve levar em conta a garantia do sigilo das informações pessoais. Vale destacar que o foco desta comunicação são as informações em Saúde de caráter público.

Neste estudo são considerados as informações de 96 questionários de 26 hospitais, que totalizaram 92,31% dos respondentes desta amostra. Os 26 hospitais representam 68,42% de hospitais com termo de adesão à Rede InovarH-BA. As técnicas de análise para bibliografias, documentos e campo são análise de conteúdo e estatística descritiva. Os aportes conceituais originaram as categorias operacionais para o tratamento e a análise das informações levantadas por meio do questionário.

O questionário é composto de cinco grupos de questões, no qual cada um destes grupos busca contemplar a GD relacionando-a a AO e a IG nos hospitais objeto da pesquisa. A finalidade deste instrumento nesta comunicação é a de verificar as inter-relações das variáveis, quais sejam, os arquivos e a gestão de documentos – aparato estrutural (variável independente), o acesso à informação (as leis) – aparato instrucional (variável dependente) entre os sujeitos inseridos nos hospitais com termo de adesão à Rede InovarH-BA. Este instrumento foi encaminhado por meio de ofícios para os diretores de cada um dos hospitais com Termo de Adesão com a Rede InovarH-BA através de correspondência.

O questionário contemplou quatro sujeitos de áreas específicas: um sujeito da área de documentação e arquivo; um sujeito da área de tecnologia da informação; um sujeito da área assistencial/clínica e um sujeito da área administrativa/financeira. A devolutiva dos mesmos foi por meio dos Correios ou recolhimento nos hospitais pelos pesquisadores envolvidos com a pesquisa. Contudo, o estudo acarretou demora na tabulação e análise das informações prospectas no campo em razão da morosidade na devolução dos instrumentos de levantamento (CUNHA; OLIVEIRA; LIMA, 2015 p.4).

Neste estudo são reveladas e discutidas sete das vinte e cinco assertivas do Grupo 1. Assertivas selecionadas estão relacionadas à gestão organizacional e de documentos, as políticas e a legislação de arquivos e de informação, estabelecendo as categorias operacionais e os respectivos núcleos de sentido para o tratamento e a análise das informações levantadas.

Neste contexto, foi solicitado aos respondentes que indicassem o grau de concordância em relação a cada uma das 7 (sete) assertivas. As assertivas foram respondidas por meio da Escala *Likert* para obter o nível de concordância das perguntas de cada um dos respondentes. O uso das escalas de Likert “buscam classificar a posição dos respondentes de acordo com a opinião. Para isto, os sujeitos devem assinalar uma alternativa que melhor expresse a sua opinião” (VERGARA, 2011).

Se os respondentes assinalassem o grau 5 em todas as assertivas, “poder-se-ia inferir que todas as organizações hospitalares adotavam os melhores processos e procedimentos de tratamento e organização de documentos e sistemas de arquivos” (CUNHA; LIMA; OLIVEIRA, 2015, p. 5).

3 A EFETIVIDADE DO DIREITO: UMA ABORDAGEM JURÍDICA E SOCIAL DAS LEIS DE ARQUIVO E DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A lei compreende uma das fontes de expressão do Direito de maior destaque no ordenamento jurídico brasileiro. Sabe-se, entretanto, que a lei, por si só, não é suficiente para disciplinar as relações sociais e dirimir conflitos oriundos dessas relações. O Direito, assim, não está reduzido à Lei e nem com ela se confunde. As normas legais não representam a única expressão legítima da vontade geral, podendo, por vezes, contrariar os interesses da sociedade por vê-la distante dos seus anseios e por violarem sua consciência coletiva.

Sabemos que muitas normas não são observadas pelos destinatários aos quais se dirigem, significando que nem sempre o direito consegue acompanhar a sociedade, seja pelo seu avançado aparato normativo, seja pelo atraso no acompanhamento das mudanças sociais. Em vista disso, faz-se oportuno distinguirmos a noção de validade e de eficácia da norma jurídica.

Dizer que uma norma é válida significa que ela é compatível materialmente com o conteúdo de norma de igual ou superior hierarquia (validade material), criada por respectivo órgão competente, passando criteriosamente por todo o procedimento legislativo necessário à sua formação (validade formal) (SOARES, 2013). Assim, uma lei que não observa o conteúdo material da Constituição, por exemplo, não será válida e estará afetada pelo vício de inconstitucionalidade. Cunha Junior (2010, p. 153), em seu Curso de Direito Constitucional, afirma que “é de sustentar-se que a validade de uma norma repousa na validade de outra norma que lhe é superior, e assim sucessivamente, até chegar à Constituição”. A eficácia de uma norma jurídica,

[...] tem um caráter experimental, porquanto se refere ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao ‘reconhecimento’ (*Anerkennung*) do Direito pela comunidade, no plano social, ou, mais particularizadamente, aos efeitos sociais que uma regra suscita através do seu cumprimento. (REALE, 2014, p.114)

A eficácia pode ser percebida sob duas acepções: a eficácia técnico-jurídica (aplicabilidade) e a eficácia social (efetividade) (SOARES, 2013):

[...] a **eficácia técnico-jurídica**, também conhecida como aplicabilidade, verifica-se toda vez que uma norma jurídica dispõe das condições normativas necessárias para a produção dos seus efeitos no universo jurídico, não dependendo sua eficácia da elaboração de uma posterior norma jurídica [...]. Noutro passo, a **eficácia social**, também denominada efetividade, é aquele atributo normativo que assinala a correspondência da norma jurídica com a realidade circundante, designando a compatibilidade dos modelos normativos com os fatos sociais. (SOARES, 2013, p. 27, grifos nossos)

Ao estarmos cientes das discussões doutrinárias e da sua importância para a construção da ciência jurídica como uma fonte imprescindível do Direito, o estudo se voltará à concepção de eficácia social. O intuito desse estudo é verificar a observância da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de Arquivos pela realidade circundante, em especial nos serviços de Saúde.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 5º, § 1º, inovou ao dispor que “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988). Assim, os direitos fundamentais, consagrados pelo Estado Democrático de Direito, revestiram-se de eficácia jurídica, podendo apresentar cargas de efetividade distintas.

[...] em que se pese todas integrarem a mesma categoria jurídico-normativa e serem rotuladas de normas definidoras de direitos fundamentais, elas – em razão das distintas funções que exercem e das diferentes técnicas de positivação às quais se submetem – não são dotadas da mesma carga eficaz, o que leva alguns autores ao absurdo de declararem a inutilidade da norma contida no art. 5º, § 1º, fazendo pouco caso da vontade do constituinte. (CUNHA JR. 2010, p. 659)

Com o advento do neoconstitucionalismo e os reflexos surtidos na área do Direito brasileiro, a consagração e promoção dos direitos fundamentais, em especial os de caráter social, representou uma nova forma de atuação do Estado. Para tanto, a Carta Magna, usando da sua força normativa e supremacia, reservou à legislação infraconstitucional a complementação de assuntos de caráter constitucional, objetivando a concretização dos direitos fundamentais. Essa reserva legal permite que as normas constitucionais aproximem-se da sociedade e satisfaça as suas necessidades. A eficácia social de regras e princípios constitucionais tornar-se-ão mais próximas de serem alcançadas, muitas vezes, com a legítima intervenção do legislador infraconstitucional na edição de leis tratativas do conteúdo reservado pela constituição.

A LAI disciplina uma série de assuntos que permeiam direitos fundamentais, em especial o direito de acesso à informação, consagrado na Constituição no Art. 5º, inciso XXXIII, no inciso II do § 3º do art. 37; e no § 2º do art. 216.

[...] Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes: [...] XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, *que serão prestadas no prazo da lei*, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado [...]. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nota-se, no dispositivo acima, uma reserva legal explícita feita à lei pela Constituição Federal. Todavia, a lei, como uma dimensão instrucional necessária à efetividade do direito de Acesso à informação, não logra, por si só, da capacidade de produzir efeitos sem atentar-se aos interesses da coletividade. Dependerá de múltiplos fatores sociais, culturais, econômicos,

educacionais, jurídicos etc. que disporão de instrumentos válidos à consolidação dos preceitos constitucionais e legais. Não adiantará uma Constituição se esta não representa os fatores múltiplos que se encontram na complexidade social, e não satisfaça os anseios da comunidade; serão meramente “folhas de papel” (LASSALLE, 2007, p, 37).

A LAI representa um instrumento de controle das ações governamentais e uma garantia e um direito do homem, na condição de cidadão, de acesso às informações de interesse público ou de interesse particular. Houve uma tímida tentativa, no capítulo V da Lei de Arquivos (Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991), que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, de regulamentar o direito de acesso à informação, ao dispor sobre o acesso aos documentos públicos. Tal capítulo foi revogado pela LAI (BRASIL, 1991).

De acordo com o art. 1º da Lei de Arquivos,

[...] é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação. (BRASIL, 1991)

Inferese, nesse dispositivo, que ao Poder público não compete somente a divulgação das informações públicas ou particulares de interesse dos cidadãos. Mais que isso, é preciso, em prol da transparência dessas informações, que o governo busque gerir e proteger os documentos adequadamente, dando-lhes suporte estrutural necessário para que estes sirvam, de modo qualificado, a promoção do acesso às informações. Assim, o direito de acesso à informação, além do seu aspecto material, compreendendo uma prestação positiva do Estado em oferecer informação à sociedade sobre sua atuação enquanto gestor administrativo, comporta um aspecto instrumental, pois revela-se uma ferramenta que oportuniza a população conhecer seus representantes e suas decisões e atuações políticas.

No entanto, nos dias de hoje, em que grande parte das riquezas é fruto de fontes imateriais/intelectuais, as informações tornaram-se uma forma de poder⁴, de manutenção do *status quo*, quando não vinculadas aos interessados, em especial a sociedade civil, de modo transparente e eficaz. Por isso, o sigilo, não por acaso, foi considerado, essencial para a arte do governo, uma vez que “o lugar das decisões últimas é o gabinete secreto, a sala secreta, o conselho secreto” (BOBBIO, 2000, p. 403). Criou-se e ainda se cria barreiras que impedem a obtenção de informações de interesse público ou, em alguns casos, de interesse particular, para tornar superior aqueles que a detêm, causando uma situação de desequilíbrio de forças, e um distanciamento entre os cidadãos e o estado no plano informacional. Weber (1979, p.252), ao tratar de burocracia, reforça esse entendimento ao inferir que com ela “busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções”.

Desprender dessa forma burocrática e sigilosa de atuação do Estado não é uma tarefa fácil. O Brasil, em especial, está historicamente impregnado pela opacidade informacional e pela cultura do sigilo (JARDIM, 2012). Na Constituição de 1967, eminência do regime ditatorial, a preocupação era mais com o cerceamento das liberdades civis do que o acesso à informação.

Reconhece-se atualmente um avanço a partir da redemocratização do país com a própria previsão de direitos fundamentais feita pela Carta Magna de 1988, incluindo o direito à informação, como nas leis que, *a posteriori*, a regularizou; exemplo maior, a Lei de Acesso a Informação (LAI), Lei Nº 12.527 de 2011 (BRASIL, 2011). Contudo, desconstruir esse *modus operandis*, perpassa a criação de dispositivos legais, pois o Direito não é capaz de, por si só, resolver os problemas que afetam o seio social. Quando se desenvolve essa crença da

⁴ Para Foucault (1982, p. 74) poder “é o ícone que se dá a uma situação estratégica complexa numa determinada sociedade”.

onipotência do Direito, muito do que se constrói no âmbito do poder legislativo torna-se ineficaz, distante de satisfazer as necessidades da população.

A garantia do acesso à informação, previsto pelo ordenamento jurídico (aparato instrucional), depende da interrelação com aparatos estruturais, em especial a gestão de documentos e o sistema de arquivos, compreendidos como mecanismos e estruturas de transferência de informações gerenciais. Esses mecanismos possibilitam a interação efetiva com as tecnologias da informação (de documentos), a inovação gerencial e a aprendizagem organizacional.

Além disso, a efetivação do direito de acesso à informação depende de uma agenda política promissora, envolvida com políticas públicas de inovação e aperfeiçoamento das estruturas e do funcionamento dos organismos produtores, além de ações governamentais na área da educação, ambiente em que se permite (des)construir a cultura do sigilo e conscientizar os indivíduos dos direitos, deveres e garantias constitucionais.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O ato de publicidade, uma das etapas do processo legislativo, tem por função tornar público o ato normativo produzido, para que este possa surtir efeitos, de modo imediato ou após um período de *vacatio legis*⁵, que, em território nacional é de quarenta e cinco dias e em território estrangeiro é de três meses.

Há, por traz desses atos, aparentemente solenes, uma preocupação do legislador para que a sociedade conheça o que está sendo editado no âmbito do Poder Legislativo. Os direitos e os deveres do cidadão estão intimamente relacionados com o

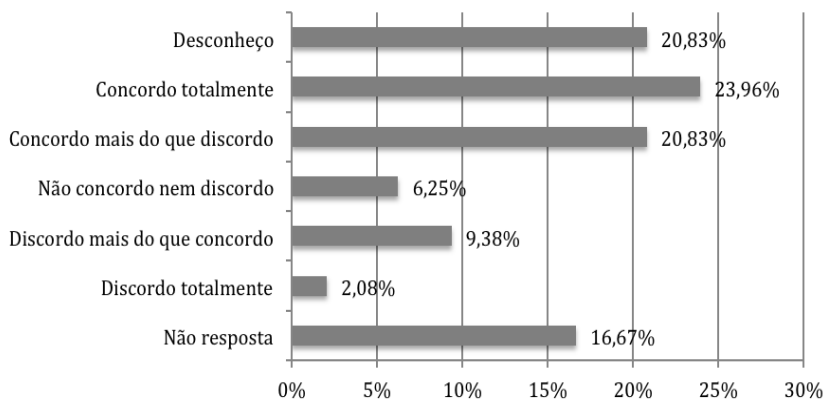
⁵ Expressão latina que significa vacância da lei, correspondendo ao período entre a data da publicação e o início de sua vigência. Para que haja prazo de assimilação do conteúdo de uma nova lei e, durante tal vacância, continua vigorando a lei antiga. A *vacatio legis* vem expressa da seguinte forma: "esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial" (BRASIL, 2016)

equilíbrio e a harmonia da organização social. Ofuscá-los lesionaria, sobremaneira, o Estado Democrático de Direito. O conhecimento da lei é o primeiro passo para que ela seja eficaz.

Nesta seção são revelados os resultados de assertivas referentes à Lei de Acesso à Informação e à Lei de Arquivos, meios e mecanismos de difusão de conhecimento e informação, e qualificação dos profissionais para com as informações, produzidas, recebidas e armazenadas nas unidades hospitalares investigadas. A partir dos resultados quantitativos obtidos, é percorrida uma análise interpretativa sobre as informações encontradas associando-as aos aportes conceituais (teóricos e documentais).

Quando perguntado se o hospital atende às demandas originadas da LAI, 44,79% dos respondentes entendem que os hospitais atendem às demandas originadas da LAI e um total de 55,21% correspondem aos que “desconhecem”, “discordam”, “discordam mais que concordam”, “não concordam nem discordam” e “não responderam”. A partir dos percentuais revelados no Gráfico I, infere-se que os serviços de Saúde investigados ainda não se prepararam para atender as demandas da LAI.

Gráfico 1 – A LAI nos hospitais pesquisados



Fonte: Pesquisa de Levantamento

O Gráfico I remete a uma discussão relacionada aos aspectos jurídicos, políticos e sociológicos. Tratar da eficácia social de uma lei nos direciona a uma análise da realidade social subscrita não somente ao ordenamento jurídico, mas a toda uma complexidade fática. As informações reveladas representam um recorte exemplificativo da realidade social e refletem ainda a necessidade de avanços na LAI.

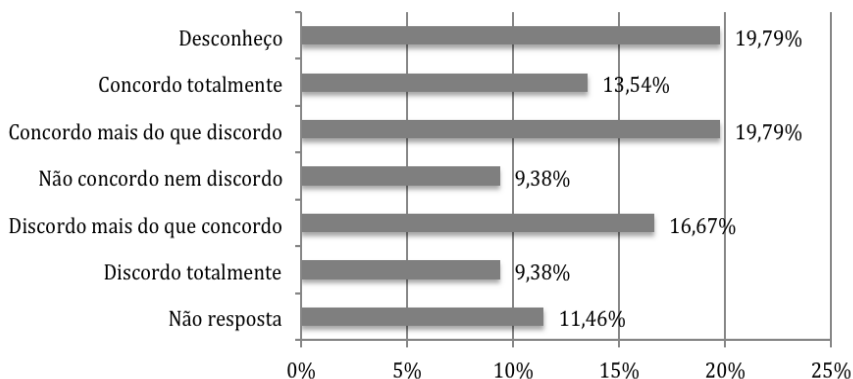
Múltiplos são os fatores que causam o distanciamento da LAI enquanto instrumento de intervenção social da realidade. Estudos apontam que

[...] desafios deverão ser enfrentados para a implementação bem sucedida da LAI. O primeiro deles é o enfrentamento da cultura do segredo. Essa cultura contribui para que a LAI, por supor “uma ordem informacional que está longe de existir no Estado brasileiro”, não se faça plenamente eficaz (DA MATTA, 2011, p. 18)..

No Gráfico II quando perguntado se os hospitais atendem às demandas originadas da Lei de Arquivos, é possível visualizar que um total de 55,22% dos respondentes “desconhecem”, “discordam totalmente”, “discordam mais que concordam”, “não concordam nem discordam” sobre a legislação arquivística. Apenas 33,33% dos respondentes a conhecem, e outros 11,46% optaram por não responder.

Evidencia-se, a partir da análise do Gráfico II, o desconhecimento por parte dos respondentes da existência da Lei de Arquivos, o que revela a não adoção desta lei pelos sujeitos integrantes dos hospitais investigados. Tal fato pode ocasionar uma ingerência dos documentos em razão da não observância por parte dos gestores destas unidades nos dispositivos que regulam os sistemas de arquivos e, conseqüentemente, ocasionam a falta de eficácia social deste dispositivo.

Gráfico 2 – A Lei de Arquivos nos hospitais pesquisados



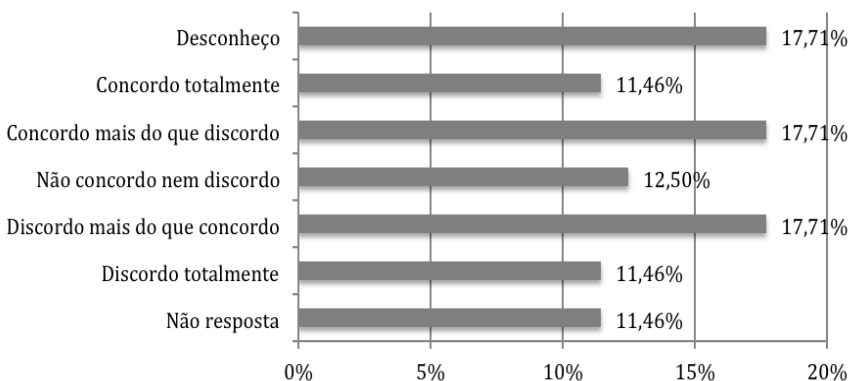
Fonte: Pesquisa de Levantamento

A partir dos resultados revelados, observa-se que os organismos produtores investigados, ao que parece, não assimilaram os procedimentos, princípios e técnicas arquivísticas, prejudicando a preservação e o acesso da massa documental gerada, recebida e acumulada.

Ao desconhecer a legislação arquivística, os profissionais dessas unidades hospitalares, especialmente os da área da administração, comprometem os mecanismos e estruturas de transferência de informações gerenciais entre os hospitais e a sociedade.

No Gráfico III, somente 29,17% dos entrevistados entendem que os hospitais promovem qualificações relacionadas à organização da documentação produzida, recebida e/ou acumulada. Um percentual de 11,46% não respondeu a assertiva e um somatório de 59,38% “discordam totalmente”, “discordam mais que concordam”, “não concordam nem discordam” e “desconhecem” sobre qualificações desta natureza no âmbito do hospital.

Gráfico 3 – Qualificação relacionada a Gestão de Documentos no âmbito dos profissionais dos hospitais investigados



Fonte: Pesquisa de Levantamento

Os resultados coadunam para a falta de investimentos relacionados à qualificação dos profissionais para o gerenciamento dos documentos. Com isso, presume-se o despreparo e a falta de habilidades no tratamento e organização dos documentos em Saúde, conseqüentemente, para um distanciamento destes organismos para as novas formas de criação, preservação e difusão das informações em Saúde. Infere-se que o acesso e a recuperação das informações em Saúde estão comprometidos.

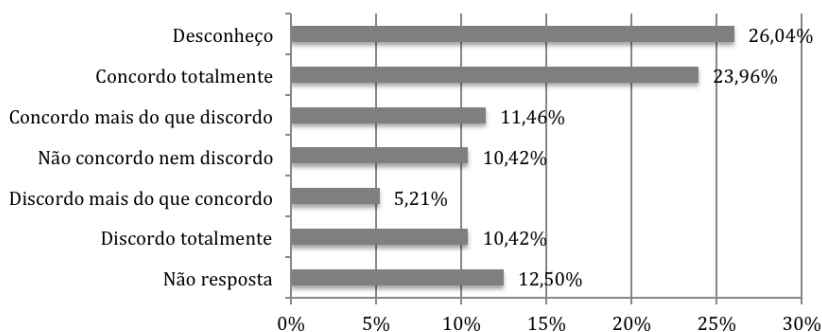
Associado às inferências sobre as informações apresentadas nos Gráficos I, II e III, é de se questionar sobre a atuação da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD) nestes hospitais.

É condição necessária a formalização destas Comissões, conforme a Resolução de n. 22 do CONARQ (estabelece a criação das comissões de avaliação de documentos) e a Resolução de n. 1.821 do Conselho Federal de Medicina (CFM) (estabelece a criação das comissões de revisão de prontuários).

Estas comissões são multidisciplinares, formadas por membros permanentes (arquivistas, médicos, enfermeiros,

administradores, advogados, secretários executivos, dentre outros) e por membros convidados. Todavia, o que se observa é fragilidade ou até mesmo a falta de atuação dessas Comissões, o que compromete o tratamento e a organização documental (Gráfico IV).

Gráfico 4 – Existência de uma Comissão Permanente de Avaliação de Documentos nos hospitais pesquisados



Fonte: Pesquisa de Levantamento

No Gráfico IV é revelado que 35,42% dos respondentes declaram a existência de uma CPAD nos hospitais, enquanto 52,09% não reconhecem a atuação dessa Comissão, sem contar com 12,50% dos respondentes que optaram por não responder.

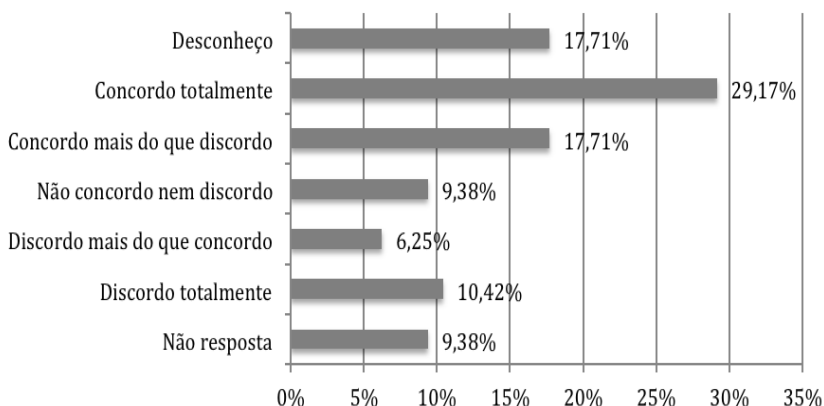
Entende-se que a falta de uma CPAD, além de ferir um preceito legal, contribui para a desorganização da documentação produzida, recebida e acumulada nos hospitais e, por conseguinte, na dificuldade de acesso a essas informações. A não atuação das CPAD e a não qualificação dos profissionais comprometem a disseminação de informações em Saúde entre os organismos produtores de Saúde.

Nos Gráficos V e VI são apresentados, respectivamente, a existência de ferramentas que proporcionam a divulgação de informações entre os hospitais e as instituições envolvidas com a pesquisa científica e entre os hospitais e os usuários. No Gráfico V, 46,88% dos respondentes declararam a existência de

ferramentas de pesquisa e divulgação dos documentos. Ao somar o percentual dos que “discordam totalmente”, “discordam mais do que concordam” ou “desconhecem” é totalizado um percentual de 34,38% dos respondentes que não reconhecem a existência de tais ferramentas.

Por entender que documentos são tecnologias de difusão de informações, nota-se que a ausência de mecanismos para a pesquisa e/ou divulgação dos documentos representa um empecilho no acesso à informação disponível nas unidades hospitalares pesquisadas.

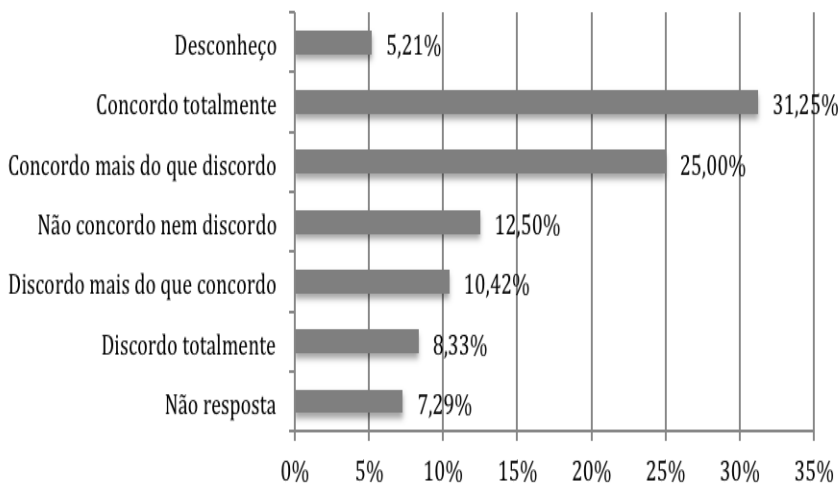
Gráfico 5 – Existência de Ferramentas para que proporcionem a pesquisa e/ou divulgação dos seus documentos



Fonte: Pesquisa de Levantamento

De acordo com a análise do Gráfico VI, 56,25% dos respondentes consideram que os usuários têm facilidade de acesso aos documentos e informações nos hospitais. Todavia, questiona-se a qualidade desse acesso: será que atende aos critérios estabelecidos na LAI e da Lei de Arquivos? A comparação dos dados revelados se observa que 44,79% dos respondentes entendem que os hospitais atendem às demandas da LAI enquanto 55,22% deles não conhecem a legislação arquivística.

Gráfico 6 - Facilidade do usuário no acesso aos documentos acumulados, produzidos e/ou recebidos pelos hospitais

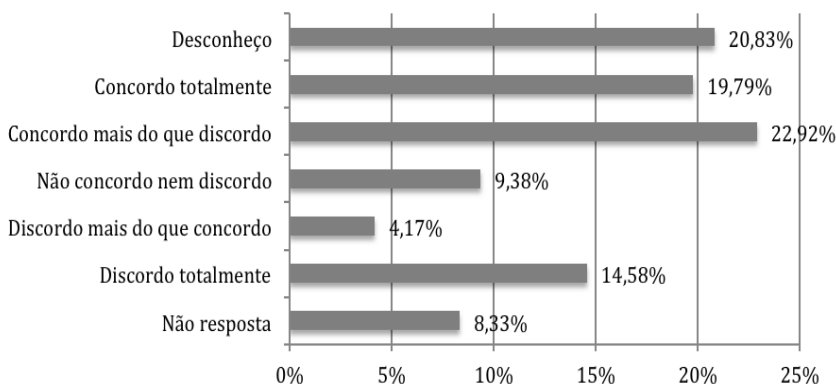


Fonte: Pesquisa de Levantamento

O novo meio de convívio, marcado pela interação das redes sociais, possibilita uma nova forma de interação, no qual as informações são compartilhadas e produzidas de modo rápido e fugaz. Essas mudanças geraram positivamente mais uma forma de disseminação de informações.

Os hospitais são, neste escopo, uma fonte produtora de informações que podem ser produzidas e acumuladas em meio digital, funcionando como uma ponte integradora entre esses organismos com os interessados nas informações produzidas, recebidas e acumuladas, sendo os usuários (pacientes, pesquisadores e sociedade civil). Todavia, tendo por base as informações apresentadas no Gráfico VII, percebe-se a falta dessa integração, uma vez que distanciam essa ferramenta dos modos de divulgação da informação.

Gráfico 7 – Armazenamento de documentos em meio digital



Fonte: Pesquisa de Levantamento

No gráfico sete, 42,71%, quando perguntados de um modo geral sobre os documentos em meio digital (qualquer tipo documental produzido pelo organismo produtor de serviços de Saúde), responderam que os hospitais produzem e acumulam documentos em meio digital. Somando-se os que “discordam”, “discordam mais que concordam”, “não concordam nem discordam” e “desconhecem”, é totalizado um percentual de 48,96% dos respondentes. Outros 8,33% não responderam à assertiva.

A partir das informações reveladas, vê-se que há resistências no armazenamento em meio digital do âmbito hospitalar enquanto entidade produtora de documentos e informações. Além disso, o distanciamento do ambiente digital na produção e armazenamento de documentos dificulta a preservação e difusão das informações produzidas.

A pesquisa empírica aponta alguns fatores que sinalizam um despreparo das unidades investigadas em relação a eficácia social das Leis de Acesso à Informação e de Arquivos. As informações sugerem fatores que podem causar a ineficácia dessas Leis: a falta de preparo técnico e qualificação profissional da gestão de documentos de arquivos analógicos e digitais.

5 CONCLUSÕES

A importância do direito fundamental de acesso à informação deu ensejo à produção da LAI. Essa lei é marca de uma permissão constitucional que permite regularizar questões previstas da Constituição. Com isso, as normas tendem a aproximar dos anseios da população, tornando-se, certamente, mais eficiente e permitindo a instrução da população sobre seus direitos (dimensão instrucional).

A lei não pode servir como única resposta ao combate à cultura de opacidade informacional. O cidadão, por si só, também, não conseguirá diminuir a defasagem entre a LAI e as condições reais de acesso à informação. Entra em cenário, como uma dimensão estrutural, a atuação estatal com agendas, políticas e práticas, inclusive de gestão da informação orgânica, em diálogo com a LAI, dinamizando a relação com a sociedade.

Compreende-se que o aparato estrutural dialoga necessariamente com o aparato instrucional, tornando-se essenciais para a eficácia do direito de acesso à informação. É latente a necessidade de mudança de *habitus* de uma população marcada pelo sigilo das informações produzidas em instituições para atender aos interesses particulares daqueles que detêm o poder. A transparência informacional depara-se com a resistência daqueles que buscam a manutenção do *status quo* pela opacidade informacional.

O direito de acesso à informação revela um aspecto material, que representa o próprio direito, exigindo, pois, uma postura positiva do Estado na sua promoção e um aspecto instrumental, pois pretende possibilitar e potencializar o acesso à informação por meio da participação do cidadão com as funções de fiscalização e controle das ações estatais.

O cidadão, neste cenário, tornou-se democraticamente emancipado para participar das decisões políticas através do seu direito em eleger representantes, como também da sua proatividade em fiscalizar a atuação do governo e influenciar no

processo decisório sobre matérias de interesse público. Valendo-se do entendimento de BOBBIO (1990, p. 74), o "Estado Social", deve ser entendido “não só no sentido de Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade”.

Nesse sentido, o direito à informação reforça os objetivos da coletividade enquanto parte ativa na construção das ações estatais e na promoção dos interesses da sociedade. O primeiro passo para alcançar a eficácia do direito de acesso às informações é desconstruir a ideia de que a lei é capaz de esgotar os problemas sociais e entender a complexidades de fatores que interferem nesta efetividade.

REFERÊNCIAS

BELLOTO, H. L. **Arquivo: estudos e reflexões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

BOBBIO, N. **Teoria geral da política**: a filosofia política e a lição dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 403.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF**, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília**, DF, 8 de novembro de 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília**, DF, 9 jan. 1991. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/legarquivos2006setembro.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BRASIL. **Senado Federal**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/vacatio-legis> Acesso em: 05 jul. 2016.

CAMARGO, A. M. A. et. al. **Dicionário de Terminologia Arquivística**. 3. ed. São Paulo: Associação dos Arquivistas de São Paulo (ARQ-SP), 2012.

CUNHA JR., D. d. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. Salvador, 2012.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1982.

JARDIM, J. M.. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 7., 2012. Salvador. **Anais...** Salvador, 2012.

LASSALLE, F. **A essência da Constituição**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

LUNA, S. V. de. **Planejamento de pesquisa**: uma introdução. São Paulo: EDUC, 1999.

MARTINS, P. L. Acesso à Informação: um direito fundamental e instrumental. **Acervo**: revista do Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1 jan./jun. 2011.

OCDE/FINEP, **Manual de Oslo**. Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3 ed. Traduzido sob a responsabilidade da FINEP. s/l: FINEP, 2005.

REALE, M. **Lições preliminares do direito**. 27 ed. São Paulo, 2002.

RODRIGUES, G. M. Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**: revista do Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, v. 24 n. 1, jan./jun. 2011.

RONDINELLI, R. C. Documento e Informação: variações conceituais a partir da Ciência da Informação e da Arquivologia. In: _____. **O documento arquivístico ante a realidade digital**: uma revisão conceitual necessária. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. Cap. 1, p. 19/103.

SANTOS, V. B. dos. A prática arquivística em tempos de gestão do conhecimento. In: SANTOS, V. B. dos; INNARELLI, H. C.; SOUSA, R. T. B. de. (Org.) **Arquivística: temas contemporâneos**: classificação, preservação digital, gestão do conhecimento. Distrito Federal: SENAC, 2007.

SOARES, R. M. F. **Elementos da Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2013. (V.1).

TOBAR, F.; YALOUR, M. R. **Como fazer teses em saúde pública**: conselhos e idéias para formular projetos e redigir teses e informes de pesquisa. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2001.

VASCONCELOS, I. F. G. de; MASCARENHAS, A. O. **Organizações em aprendizagem**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de coleta de dados no campo**. Editora Atlas SA, 2009.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1979.

SOCIAL EFFECTIVENESS OF THE INFORMATION IN HEALTH ACCESS RIGHTS: AN APPROACH FROM THE POLICY NATIONAL ARCHIVES AND THE LAW OF ACCESS TO INFORMATION

Abstract: *This paper present a discussion on the effectiveness of the right of access to organic health information, drawing on theoretical insights and survey research foundation for the theme. The research is exploratory and descriptive with a qualitative-quantitative approach. 96 questionnaires were applied in 26 hospitals, totaling 92.31% of respondents. Analytical techniques for bibliographies, documents and field are content analysis and descriptive statistics. The study is multi-referential and articulates contributions on the phenomenon of information on health, social and legal efficiency, transparency and informational opacity. The results reveal some factors that signal for unpreparedness of the units investigated in relation to the social effectiveness of the Access to Information Act and the Archives Act in Brazil. The results point to factors that may cause the ineffectiveness of such laws, such as: the lack of technical training by health professionals to deal with document management and change needs to serve the population with regard to access to health information.*

Keywords: *Information Access Law. Archives Law. Health Information.*

Originais recebidos em: 25/08/2016

Aceito para publicação em: 03/11/2016

Publicado em: 09/12/2016