

Rita de Cássia Costa da Silva^IMarcelo Caldeira Pedroso^{II}Paola Zucchi^{III}

Ouvidorias públicas de saúde: estudo de caso em ouvidoria municipal de saúde

Ombudsmen in health care: case study of a municipal health ombudsman

RESUMO

OBJETIVO: Analisar o papel da ouvidoria e sua contribuição para a gestão da saúde pública segundo usuários de sistema de Saúde e de conselheiros municipais de saúde.

MÉTODOS: Pesquisa qualitativa, estudo de caso, descritivo e transversal. A unidade de análise foi uma ouvidoria de saúde, localizada em município do estado de Minas Gerais, de maio a agosto de 2010. O estudo foi de natureza observacional com dados coletados em entrevistas com dois grupos de *stakeholders*: usuários e conselheiros de saúde. Foram entrevistados 44 usuários do Sistema Único de Saúde que registraram manifestações presenciais na ouvidoria e todos os 20 conselheiros do município. As informações obtidas foram analisadas com base em três questões: (1) natureza das informações obtidas; (2) discussão sobre subsídios para qualificar o funcionamento da ouvidoria como ferramenta de gestão; (3) proposição de ações para o aprimoramento da gestão democrática no campo da saúde pública.

RESULTADOS: As demandas reportadas à ouvidoria indicaram dificuldade de acesso às ações e serviços de saúde, correndo o risco de serem percebidas como atalhos para obtenção de acessibilidade, desconsiderando o princípio da justiça social. A atuação da ouvidoria contou com a aprovação dos cidadãos. Os usuários relataram como principais funções da ouvidoria: ajudar a solucionar problemas de saúde e ouvir e esclarecer sobre o funcionamento do Sistema Único de Saúde. A informação foi enfatizada pelos conselheiros de saúde como instrumento de poder e de acesso aos direitos dos usuários do Sistema Único de Saúde. Destacaram que a ouvidoria tem como tarefa garantir justiça na efetivação da política de saúde e que desempenha importante papel de mediação entre o Conselho de Saúde, os cidadãos e os gestores do sistema municipal de saúde. Além disso, atribuíram à ouvidoria caráter executivo que usualmente ela não abriga.

CONCLUSÕES: A ouvidoria é uma importante ferramenta de gestão e atua na fiscalização do funcionamento do sistema de saúde. A implantação da ouvidoria é um avanço no campo da gestão democrática. Existem desafios a serem superados para que as ouvidorias contribuam para a execução das políticas de saúde e representem os cidadãos na garantia do direito à saúde.

DESCRITORES: Defesa do Paciente. Participação Comunitária. Direitos dos Pacientes. Saúde Pública. Sistema Único de Saúde. Pesquisa Qualitativa. Estudos de casos.

^I Programa de Pós-Graduação em Economia da Saúde. Grupo Interdepartamental de Economia da Saúde. Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil

^{II} Departamento de Administração. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil

^{III} Grupo Interdepartamental de Economia da Saúde. Escola Paulista de Medicina. Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil

Correspondência | Correspondence:

Paola Zucchi
Rua Botucatu, 740 3º andar
04023-062 São Paulo, SP, Brasil
E-mail: pzcuchi@cpes.org.br

Recebido: 30/1/2013
Aprovado: 26/9/2013

Artigo disponível em português e inglês em:
www.scielobo.org.br/rsp

ABSTRACT

OBJECTIVE: To analyze the role of a Municipal Health Ombudsman and its contribution to the public health management from the perspective of the public health system users and the municipal health counselors.

METHODS: Qualitative research approach using the case study, descriptive and transversal methods. The unit of analysis was a Municipal Health Ombudsman, in the state of Minas Gerais, Southeastern Brazil, between May and August 2010. The study was observational in nature and data were collected through interviews with two groups of stakeholders: users and municipal health counselors. We interviewed 44 Unified Health System users who had made direct use of the Municipal Health Ombudsman and all 20 municipal health counselors. The data obtained were analyzed based on three issues: (1) nature of the data obtained; (2) discussion of subsidies to qualify the ombudsman's functioning as a management tool; (3) proposals for actions to improve democratic management in the area of public health.

RESULTS: The complaints to the ombudsman denoted difficulties in access to health care services running the risk of their being perceived as shortcuts to gaining accessibility, disregarding the principle of social justice. The role of the ombudsman has the citizens' approval. Users reported the following main functions of the ombudsman: to support the resolution of health problems, to listen and to clarify issues regarding Unified Health System operations and procedures. Information was emphasized by health counselors as an instrument of power and access to the rights of Unified Health System users. They highlighted that the ombudsman has the role of ensuring justice to foster an effective health policy, besides playing an important mediating role between the board of the municipal health system, its managers and citizens. Furthermore, the ombudsman was shown to have an execution role that transcends its regular functions.

CONCLUSIONS: The study found that the ombudsman is a key management tool in monitoring the health care system. Therefore, the establishment of the ombudsman is an advance in the field of democratic management. Nevertheless, there are challenges to be overcome in order to improve ombudsman contribution to the execution of health policies and representing citizens in ensuring their rights to health care.

DESCRIPTORS: Patient Advocacy. Consumer Participation. Patient Rights. Public Health. Unified Health System. Qualitative Research. Case Studies.

INTRODUÇÃO

A constituição do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro é marcada pela participação popular.^a Sua consolidação está diretamente relacionada à capacidade dos governos de exercerem democraticamente a gestão, com controle e participação popular nas definições e fiscalização da política de saúde. O desenvolvimento das ouvidorias públicas em saúde é instrumento de

controle social e tem como função principal controlar o funcionamento da administração pública, denunciando eventuais falhas e difundindo os princípios de justiça entre os cidadãos.^b

As ouvidorias são caracterizadas “como instrumento de visibilidade do Estado, espaços democráticos de

^a Brasil. Lei nº 8142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. [citado 2014 jan 8]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm

^b Spinetti SR. A ouvidoria nos três níveis de gestão da saúde [tese de doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 2007.

participação popular e ferramenta de gestão, pautadas nos princípios éticos e constitucionais da administração pública e do Sistema Único de Saúde”.^c Estão sendo gradativamente implantadas em outras nações, como nos Estados Unidos e em diferentes países da Europa, visando assegurar os direitos dos pacientes.^{2,3,6} As atividades de ouvidoria podem melhorar a qualidade dos serviços de saúde quando presentes de forma adequada no sistema de gestão.^{4,9}

O objetivo do presente estudo foi analisar o papel da ouvidoria e sua contribuição para a gestão da saúde pública segundo usuários de sistema de saúde e conselheiros municipais de saúde.

MÉTODOS

O estudo baseou-se em pesquisa exploratória e qualitativa. A unidade de análise foi a ouvidoria da Secretaria de Saúde de um município do estado de Minas Gerais, 2010. O município estudado vem estruturando seu sistema de saúde desde 1990, por meio da Secretaria Municipal de Saúde. Adota a Estratégia Saúde da Família (ESF) como elemento organizador das ações de saúde, provendo 100% de cobertura populacional no período do estudo. Com população de aproximadamente 35 mil habitantes,^d o município possui uma rede de saúde considerada bem estruturada e potencialmente resolutive, conforme mostrado no diagnóstico da rede assistencial que compõe o Plano Municipal de Saúde.^e O município também é precursor no campo do controle social, e realizou a primeira Conferência Municipal de Saúde em 1996.

O Conselho Municipal de Saúde foi instalado em 1996, conforme Lei Municipal 886/96. É composto paritariamente por 20 conselheiros titulares e respectivos suplentes, dez usuários, cinco trabalhadores e cinco gestores/prestadores de serviços do sistema de saúde do município.

A Ouvidoria Municipal de Saúde foi implantada em 2009. Nesse ano apresentava uma equipe de três profissionais: uma ouvidora, responsável pela gestão de informação, e duas atendentes responsáveis pelo atendimento direto ao cidadão.

O Conselho de Saúde e a Ouvidoria integram a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Saúde e são mecanismos de controle social da política pública de saúde.

A pesquisa de campo adotou o método do estudo de caso, transversal, com coleta de dados de maio a agosto de 2010 por meio de entrevistas estruturadas. Pesquisas

bibliográfica e documental também foram utilizadas como fontes de dados nas análises dos resultados.

A amostra foi composta por dois grupos. O primeiro era formado pelos usuários que acessaram a ouvidoria para registrar manifestações a respeito da dinâmica de funcionamento do sistema municipal de saúde. O segundo grupo contemplou os conselheiros, representantes da sociedade civil, trabalhadores em saúde e gestores e prestadores de serviço do SUS municipal, responsáveis pela formulação, acompanhamento e fiscalização da política de saúde. O grupo de usuários é particularmente interessado no acesso e na qualidade da assistência em saúde oferecidos pelo SUS e os conselheiros de saúde são caracterizados como partes intervenientes do sistema.

O grupo dos usuários foi representado por 44 entrevistados. O registro de manifestação na ouvidoria na modalidade presencial de maio a agosto de 2010 foi considerado critério de inclusão e o registro de manifestação por telefone, carta ou internet no mesmo período, como critério de exclusão. Foram registradas 46 manifestações na modalidade presencial, sendo que dois usuários recusaram-se a participar da pesquisa alegando indisponibilidade de tempo para responder o questionário. Assim, a amostra considerou 95,6% dos usuários da Ouvidoria de Saúde. O grupo de conselheiros considerou todos os membros titulares (n = 20). Estabeleceu-se como critério de inclusão ser conselheiro titular na gestão vigente no período do estudo (2009 a 2011) e foram excluídos os conselheiros suplentes, pois não participam ativamente da rotina do Conselho. Neste grupo a amostra considerou 100% dos conselheiros titulares.

Os questionários aplicados aos grupos foram distintos e compostos por dois elementos principais: questões fechadas, para caracterizar o perfil dos entrevistados; questões abertas, para obter a percepção dos entrevistados. A utilização de questões abertas para os usuários objetivou analisar como percebem a contribuição da ouvidoria para a gestão em saúde, bem como qual o conhecimento acerca do funcionamento da ouvidoria e sua função. O questionário aplicado aos conselheiros visou, além das questões anteriormente descritas, verificar a relação entre ouvidoria e conselho de saúde.

Os dados coletados foram analisados considerando a natureza das manifestações, levantamento de subsídios para qualificar o funcionamento da ouvidoria como ferramenta de gestão e proposição de ações para o aprimoramento da gestão democrática no campo da saúde pública.

^c Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Ouvidoria Geral do SUS. Falando de ouvidoria: experiências e reflexões. Brasília (DF); 2010.

^d Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades: informações sobre os municípios brasileiros. [citado 2010 mar 13]. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>

^e Secretaria Municipal de Saúde de Brumadinho. Plano Municipal de Saúde 2010-2013. Brumadinho, 2013.

Todos os entrevistados assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido. O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de São Paulo (CEP- EPM/ UNIFESP), Parecer 1353/08.

RESULTADOS

A maioria dos usuários (61,4%) relatou ter tomado conhecimento sobre a ouvidoria por meio de funcionários da Secretaria de Saúde; 34,1% por meio de vizinhos, amigos ou familiares e 4,5% por meio do Conselho de Saúde.

A Tabela caracteriza o entendimento dos usuários sobre a função da ouvidoria. Os entrevistados referiram 65 atividades que foram agrupadas por similaridade em sete categorias: resolver necessidades de saúde dos usuários; acolher o usuário do sistema de saúde; fornecer informações sobre o sistema de saúde; mediar a relação entre a sociedade e a gestão do SUS; receber e apurar denúncias e reclamações; receber sugestões e elogios; fiscalizar o funcionamento da política de saúde.

Os conselheiros de saúde declararam que a ouvidoria tem como tarefa garantir justiça na efetivação da política de saúde. Segundo um dos conselheiros:

“A ouvidoria vem para corrigir algum tipo de distorção ligada, principalmente, à desigualdade no SUS e promover a equidade”. (Conselheiro E)

Os conselheiros reportaram à ouvidoria um caráter executivo que usualmente não abriga. Um dos conselheiros afirmou na pesquisa de campo:

“A função da ouvidoria é apontar caminhos, ajudar a administrar o SUS municipal”. (Conselheira I)

Alguns dos destaques dos conselheiros foram: a ouvidoria é mediadora entre o conselho de saúde, os cidadãos e a gestão do sistema de saúde. Identificaram também o importante papel de mediação de conflitos, reportados à ouvidoria.

As seguintes afirmações foram coletadas nas entrevistas:

“A ouvidoria atua ouvindo os dois lados da história e tentando mediar da melhor forma a resolução da manifestação, numa via de dois sentidos (do usuário e do serviço), informando à gestão os anseios e expectativas dos usuários para que a política de saúde seja mais voltada para estes”. (Conselheiro A)

“A ouvidoria é um canal de comunicação que possibilita mediação e a busca do equilíbrio entre o cidadão e os serviços de saúde do SUS”. (Conselheiro D)

“A ouvidoria deve ser um órgão em que todos podem ter confiança, deve ser um porto seguro e auxiliar na mediação de conflitos entre os usuários do sistema ou entre trabalhadores e gestores do SUS”. (Conselheiro L)

Os conselheiros consideraram que o cidadão deve dialogar com os funcionários das unidades de saúde e buscar ajuda no Conselho de Saúde antes de procurar a ouvidoria.

Quanto ao motivo do acesso à ouvidoria, dois conselheiros buscaram o setor para obter informação e os demais para: dar sugestões sobre o funcionamento do sistema de saúde; obter bom atendimento; resolver problemas relativos à gestão de pessoas e à Estratégia Saúde da Família.

As funções atribuídas à ouvidoria mais destacadas pelos conselheiros de saúde enfatizam a tarefa de acolher e escutar os cidadãos.

Para eles, a ouvidoria produz relatórios que ajudam o Conselho de Saúde a buscar melhorias para os usuários e que ambos, conselho e ouvidoria, são mecanismos de participação popular e fiscalização da administração pública.

DISCUSSÃO

A análise da natureza das manifestações confirma tendência observada pela análise dos relatórios

Tabela. Funções da Ouvidoria Municipal de Saúde referidas pelos usuários na Secretaria Municipal de Saúde do Estado de Minas Gerais, de maio a agosto de 2010.

Função	n	%
Resolver necessidades de saúde dos usuários	23	35,4
Acolher o usuário do sistema de saúde	14	21,6
Fornecer informações sobre o sistema de saúde	8	12,3
Mediar à relação entre a sociedade e a gestão	8	12,3
Receber e apurar denúncias, reclamações	6	9,2
Receber sugestões e elogios	3	4,6
Fiscalizar o funcionamento da política de saúde	3	4,6
Total	65	100,0

gerenciais de outras ouvidorias especializadas,^{f,g,h} em que o volume de reclamações é superior em relação às demais manifestações. O desenho da pesquisa não considerou a análise do teor das manifestações, o que poderá ser feito em estudos futuros.

Neste estudo, de acordo com a maioria dos usuários entrevistados, as principais funções da ouvidoria estão diretamente voltadas a ouvir as queixas, tentar buscar soluções para os problemas relatados e esclarecimentos sobre o funcionamento do SUS. Fundamentado pelo estudo de Pereira,⁷ é possível afirmar que os usuários compreendem a ouvidoria de saúde como um canal que amplia sua voz e assegura o seu direito de opinar sobre as políticas públicas.

Os usuários entrevistados mostram clareza quanto ao papel desempenhado pela ouvidoria. Assim como os conselheiros, as principais funções reportadas à ouvidoria coincidem com aquelas relacionadas às competências legais descritas pelo Departamento Geral de Ouvidoria do SUS,ⁱ especialmente: acolher manifestações, mediar a relação entre o usuário e a instituição de saúde, e cobrar respostas e ações. Quanto à mediação, existem divergências entre os autores que discutem o tema. De acordo com Volpi et al,⁸ a inexistência de consenso ocorre pela ausência de legislação específica e de capacitação dos ouvidores para a complexa tarefa. Antunes¹ reforça o papel mediador das ouvidorias quando acolhem as manifestações e as transmitem aos setores responsáveis para que as devidas providências sejam tomadas para melhorar o atendimento ao usuário.

Os usuários atribuíram à ouvidoria a função de fiscalizar o funcionamento da política de saúde. Os conselheiros de saúde destacaram a elaboração de relatórios gerenciais para subsidiar a tomada de decisão pela gestão e auxiliar o Conselho de Saúde em seu papel fiscalizador. Essas questões estão alinhadas com as conclusões de Vêras^j de que gestores do sistema de saúde devem ter a ouvidoria como aliada no desempenho de suas atividades no gerenciamento dos serviços de saúde. O Ministério da Saúde^c reforça a concepção de ouvidoria como ferramenta de gestão e como instrumento de visibilidade do Estado. Além disso, Vilanova^k afirma que a ouvidoria desempenha importante papel como crítico interno da administração pública, oferecendo elementos para a efetivação dos princípios constitucionais que ordenam as ações dos entes públicos.

A Ouvidoria Municipal de Saúde tem as seguintes principais atribuições: ouvir, propor e acompanhar ações. A atribuição ouvir está associada ao papel de receber demandas na forma de críticas, sugestões, elogios e consultas. A atribuição propor ações relaciona-se ao papel proativo de contribuir para a melhoria dos serviços (e/ou produtos) oferecidos por uma instituição. A atribuição acompanhar ações correlaciona-se com o papel de controle social, particularmente, em instituições públicas.

Segundo as orientações fornecidas pelo Ministério da Saúde, é clara a função de propor ações, especialmente em situações emergenciais que caracterizam solicitações ou em casos em que é necessária a mediação de conflitos.

Da mesma forma, Vêras^f afirma que os entrevistados identificam como principal função da ouvidoria de saúde “ouvir e solucionar o problema dos usuários”. Confirmando a percepção dos conselheiros de saúde, os usuários enfatizaram a função de fornecer informações sobre o sistema de saúde. O Ministério da Saúde reforça que as atividades da Ouvidoria são indissociáveis da informação.^c

Moraes^l discute que “a informação em saúde vem se constituindo em espaço estratégico fundamental de disputa entre modelos de gestão e, consequentemente, de organização das informações em saúde”.

Pereira⁷ estabelece três tipos de ouvidorias: ineficiente, burocrática e eficaz. É considerada ineficiente aquela que recebe as manifestações, envolve usuários e trabalhadores no processo de qualificação, porém, não consegue alterar situações indesejadas na instituição. A ouvidoria burocrática caracteriza-se por acolher manifestações no sentido de “apaciar os problemas institucionais”. A ouvidoria eficaz desenvolve estratégias junto aos gestores e trabalhadores para reordenar as políticas públicas, de acordo com as necessidades da população.

No presente estudo, encontramos características dos três tipos descritos por Pereira⁷ com maior ênfase para a tipologia eficaz. Essa característica é representada pelo conhecimento dos conselheiros sobre os relatórios produzidos pela ouvidoria, que são instrumentos auxiliares na gestão do SUS e na fiscalização da administração pública. Além disso, as manifestações seguem um fluxo de qualificação que se inicia pelo acolhimento, encaminhamento às áreas técnicas para apuração, análise da resposta do órgão pela equipe de ouvidoria e retorno ao cidadão sobre o que foi apurado e as medidas tomadas.

^fMinistério da Saúde, Fundação Osvaldo Cruz. Relatório de atividades da Ouvidoria Geral da Fiocruz. Rio de Janeiro; 2010.

^gMinistério da Saúde, Agência Nacional de Saúde Suplementar. Relatório de atividades da Ouvidoria ANS. Brasília (DF); 2007.

^hMinistério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. 90º relatório mensal da Ouvidoria Anvisa. Brasília (DF); 2009.

ⁱMinistério da Saúde. Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS. Brasília (DF); 2009.

^jVêras MMS. A satisfação dos usuários do SUS com o serviço de ouvidoria em saúde de Fortaleza, CE [dissertação de mestrado]. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará; 2005.

^kVilanova MFV. Evolução das ouvidorias universitárias no contexto das ouvidorias brasileiras. In: Vismona EL, organizador. A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; 2005. p.91-102.

^lMoraes IHS. Informações em saúde: para andarilhos e argonautas de uma tecnocracia emancipadora [tese de doutorado]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública; 1998.

O fato da Ouvidoria Municipal de Saúde estar inserida no Sistema Nacional de Ouvidorias do SUS e utilizar um sistema informatizado para o registro e acompanhamento das manifestações traz agilidade ao processo de análise e resposta ao cidadão.^m A forma de acesso mais frequente é presencial, mas o acesso por meio da internet (disponibilizado no site da Prefeitura) reforça a característica eficaz, já que traz transparência e rapidez ao processamento das demandas. Todos os conselheiros declararam conhecer as funções da Ouvidoria de Saúde desde sua implantação, reafirmando essa característica.

Procuramos identificar em que momento os cidadãos buscam a ouvidoria para solucionar suas demandas por saúde. De acordo com os conselheiros de saúde, a ouvidoria deve ser procurada em segunda instância, pois reforçam a importância do diálogo entre os usuários e os funcionários das unidades de saúde. Esta visão é confirmada por outras experiências, como os casos da Prefeitura do Rio de Janeiroⁿ e ouvidorias especializadas, como a Agência Nacional de Aviação Civil^o e o Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba^p que indicam a ouvidoria como segunda instância de relacionamento com o cidadão. Encontramos relatos de usuários que procuraram diretamente a ouvidoria para solicitar agendamento de procedimentos e/ou consultas. Nessas situações, foram orientados sobre os fluxos e protocolos de acesso do sistema de saúde. A ouvidoria tem importante função na divulgação da rede de saúde, explicando e orientando a população sobre as portas de entrada corretas para cada caso no sistema, bem como facilitando o acesso aos serviços de saúde. Os entrevistados identificaram como função da ouvidoria fornecer informações sobre o sistema público de saúde.

O aprimoramento da gestão democrática, por meio da atuação da ouvidoria foi percebido como fator positivo pelos entrevistados. A participação da sociedade é uma diretriz constitucional no campo da saúde pública e as ouvidorias auxiliam na efetivação do controle social. Conforme preconiza a Ouvidoria Geral da União, ela deve atuar como promotora de mudanças e garantir os direitos dos cidadãos. O fato de a ouvidoria estar implantada indica aproximação da gestão com os usuários do sistema de saúde. Os usuários e conselheiros de saúde destacaram a função da ouvidoria de acolher e ouvir as demandas buscando o equilíbrio entre o cidadão e os serviços ofertados pelo Sistema Único de Saúde. Essas questões estão em consonância com as afirmações de Antunes,¹ de que a reformulação do artigo 37 da Constituição Federal (incluindo a eficiência dentre os

princípios que regem a Administração Pública) indicou a valorização da participação do cidadão no sentido de fiscalizar e controlar as políticas públicas. No entanto, segundo a autora, os ouvidores estão hierarquicamente subordinados ao poder executivo na experiência brasileira, o que pode impor limites à sua atuação.

A Ouvidoria em Saúde é definida pelo Ministério da Saúde como instrumento da gestão pública e do controle social para o aperfeiçoamento da qualidade e da eficácia das ações e dos serviços prestados na área da saúde.^c Nossa pesquisa mostrou que os usuários do sistema de saúde compreendem a Ouvidoria como instrumento de gestão, especialmente quando declaram as funções de receber sugestões, apurar reclamações, denúncias e fiscalizar o funcionamento da política de saúde. Nossos achados são coerentes com o referencial estabelecido pelo Ministério da Saúde, que ordena o Sistema Nacional de Ouvidorias do SUS. Lyra⁵ afirma que há um anseio da população por transparência no funcionamento do Estado, como mecanismo para inibir a corrupção e aumentar a moralidade e eficiência da administração pública. Dessa forma, o acolhimento de sugestões, reclamações e denúncias por meio das ouvidorias permite ampliar a voz do cidadão. Faz chegar suas percepções sobre a administração pública até aos gestores, que podem transformá-las em potentes ferramentas para o aprimoramento e eficácia da gestão pública.

Identificamos por meio de análise documental que foi realizada ampla divulgação do projeto de implantação da ouvidoria. Consequentemente, foi estabelecida parceria e cooperação entre a ouvidoria, o conselho de saúde, as áreas técnicas e os trabalhadores da Secretaria de Saúde. O maior canal de divulgação da ouvidoria são os servidores públicos. Isso sugere que os funcionários conhecem e acreditam no trabalho da ouvidoria e a consideram como aliada na busca de qualificação do sistema de saúde. Os usuários que acessaram a ouvidoria também atuam como divulgadores de suas atividades. Outro estudo realizado em ouvidorias públicas no município do Rio de Janeiro¹ apresenta resultados semelhantes e afirma que “a principal forma de divulgação e encaminhamento dos usuários ao serviço de ouvidoria tende a ser a propaganda oral dos funcionários (...) bem como a dos próprios usuários já atendidos pela ouvidoria”.

Os conselheiros atribuíram à ouvidoria caráter executivo. Achados na literatura indicam que as ouvidorias atuam no sentido de recomendar adequações necessárias ao efetivo funcionamento da Administração Pública

^m Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Ouvidoria Geral do SUS. Relatório gerencial. Brasília (DF); 2008.

ⁿ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Sistema de Ouvidoria. [citado 2012 set 21]. Disponível em: <http://www21.rio.rj.gov.br/siso/internet/ouvidoria.htm>

^o Vide, por exemplo, os objetivos da Agência Nacional de Aviação Civil, Ouvidoria. [citado 2012 set 21]. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/ouvidoria/index.asp>

^p Tribunal Regional do Trabalho - 13ª Região - Paraíba. Regulamento geral da Ouvidoria do TRT 13ª Região: Resolução Administrativa Nº 117/2005. João Pessoa; 2005 [citado 2012 set 21]. Disponível em: www.trt13.jus.br/institucional/ouvidoria/regulamento-da-ouvidoria

no Brasil. A Ouvidoria Geral da União⁹ traz o seguinte relato sobre o poder do ouvidor: “No Brasil, o ouvidor não tem poder para determinar a reformulação de decisões. Mesmo havendo prejuízo ou constrangimento para o cidadão, o ouvidor conta apenas com o poder da argumentação exercida publicamente”. Portanto, a ouvidoria tem seu limite de atuação restrito a emitir recomendações. Não cabe a ela tomar decisões ou programar medidas corretivas.

Esta pesquisa mostrou similaridades entre ouvidoria e conselho de saúde: são mecanismos de participação popular e fiscalização da administração pública. Portanto, os usuários do sistema público de saúde devem participar de sua gestão, apresentando demandas por meio da Ouvidoria de Saúde ou em reuniões do Conselho de Saúde para contribuir no planejamento, execução e monitoramento da política de saúde (inclusive em seus aspectos econômicos e financeiros) conforme previsto na Lei nº 8142/90. Podemos sintetizar as contribuições da ouvidoria para o controle social das políticas públicas na própria essência da ouvidoria: receber manifestações e encaminhar a quem de direito para as devidas providências. A existência da ouvidoria é em si uma contribuição para o controle social, pois é o termômetro “para avaliar o grau de satisfação da população em relação aos serviços de saúde executados, de acordo com os princípios e diretrizes do SUS”.⁹

De acordo com Antunes,¹ a ouvidoria, ao captar as manifestações, é um potente instrumento para “avaliar a satisfação do usuário e detectar os problemas mais incidentes na saúde local”.

As ouvidorias em saúde podem contribuir com o adequado funcionamento do Sistema Único de Saúde e facilitar o acesso ao cidadão por meio da divulgação dos fluxos e protocolos da rede de atenção à saúde. A implantação da ouvidoria é um avanço no campo da gestão democrática. No entanto, muitos desafios precisam ser superados para que as ouvidorias cumpram seu papel de fato. Podemos destacar a efetiva execução e/ou aprimoramento das seguintes atividades: oferecer subsídios, por meio de relatórios gerenciais, para o acompanhamento da qualidade e resolubilidade da assistência em saúde; promover a articulação com conselhos de saúde; promover a divulgação de informações sobre o funcionamento do sistema de saúde; e acompanhar a execução de ações para a correção das irregularidades identificadas.

A instituição de ouvidorias especializadas em saúde é recente em nosso País e a produção acadêmica sobre o tema, ainda incipiente. Os dados do presente estudo poderão contribuir com o aprimoramento da gestão da saúde pública nos municípios brasileiros, além de contribuir e estimular novas investigações na área.

⁹Ouvidoria Geral da União. Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo. 5.ed. Brasília (DF): Controladoria Geral da União; 2012.

REFERÊNCIAS

1. Antunes LR. Ouvidorias do SUS no processo de participação social em saúde. *Rev Saude Coletiva*. 2008;5(26):238-41.
2. Berman LE. The role of the health care ombudsman. *Manag Care Interface*. 2004;17(4):37-40.
3. Fallberg L. Patients ombudsmen: a different approach to improve quality in health services. *Eur J Health Law*. 2003;10(4):3339-42.
4. Fallberg L, Mackenney S. Patient ombudsmen in seven European countries: an effective way to implement patients' rights? *Eur J Health Law*. 2003;10(4):343-57.
5. Lyra RP. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: Lyra RP, organizador. *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB; 2009. p.65-95.
6. Molven O. Building a patient ombudsman scheme: the Norwegian experience. *Med Law*. 2012;31(1):57-70.
7. Pereira LH. A voz do usuário no sistema hospitalar: ouvidorias. *Sociologias*. 2002;(7):82-121. DOI:10.1590/S1517-45222002000100004
8. Volpi EL, Fornazaro MI, Sampaio MLB. Mediação e ouvidoria. In: Perez JRR, Barreto AEA, Passone E, organizadores. *Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas: UNICAMP; 2011. p. 77-104.
9. Ziegenfuss Jr JT, O'Rourke P. Ombudsmen, patient complaints, and total quality management: an examination of fit. *Jt Comm J Qual Improv*. 1995;21(3):133-42.

Artigo baseado em dissertação de mestrado de Silva RCC, intitulada: "Ouvidorias e equidade no SUS: um estudo de caso da ouvidoria da saúde de Brumadinho, MG", apresentada à Universidade Federal de São Paulo, em 2011. Os autores declaram não haver conflito de interesses.

DESTAQUES

A ouvidoria pública de saúde é importante ferramenta de gestão e atua na fiscalização do funcionamento do sistema de saúde. A produção acadêmica sobre o tema, no Brasil, é ainda incipiente, e este estudo poderá contribuir para o aprimoramento da gestão da saúde nos municípios brasileiros, além de estimular novas investigações na área.

Este estudo analisou o papel das ouvidorias públicas de saúde e sua contribuição para a gestão da saúde pública segundo dois grupos de *stakeholders*: usuários do sistema de saúde e conselheiros municipais de saúde.

Os resultados revelam que as demandas reportadas à ouvidoria indicam dificuldade de acesso às ações e serviços de saúde, sob risco de serem percebidas como atalhos para obtenção de acessibilidade, desconsiderando o princípio da justiça social. Os usuários relataram como principais funções da ouvidoria: ajudar a solucionar problemas de saúde e ouvir e esclarecer sobre o funcionamento do SUS. A informação foi enfatizada pelos conselheiros de saúde como instrumento de poder e de acesso aos direitos dos usuários. Destacaram também que a ouvidoria desempenha importante papel de mediação entre o Conselho de Saúde, os cidadãos e os gestores do sistema de saúde.

Foi identificada a necessidade de execução e/ou aprimoramento efetivo das seguintes atividades: oferecer subsídios, por meio de relatórios gerenciais, para o acompanhamento da qualidade e resolubilidade da assistência em saúde; promover a articulação com conselhos de saúde; promover a divulgação de informações sobre o funcionamento do sistema de saúde; e acompanhar a execução de ações para a correção de eventuais irregularidades identificadas no desenvolvimento da política de saúde.

Prof^ª. Rita de Cássia Barradas Barata
Editora Científica