



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE  
DEPARTAMENTO DE SAÚDE COLETIVA  
CURSO DE GRADUAÇÃO DE GESTÃO EM SAÚDE  
COLETIVA

**O PENSAMENTO DOS GESTORES SOBRE A  
OUVIDORIA COMO UM POTENCIAL  
INSTRUMENTO DE GESTÃO DO SUS.**

RAELMA PAZ SILVA

BRASÍLIA/DF

2015



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE  
DEPARTAMENTO DE SAÚDE COLETIVA  
CURSO DE GRADUAÇÃO DE GESTÃO EM SAÚDE  
COLETIVA

**O PENSAMENTO DOS GESTORES SOBRE A  
OUVIDORIA COMO UM POTENCIAL  
INSTRUMENTO DE GESTÃO DO SUS.**

RAELMA PAZ SILVA

Trabalho de Conclusão de apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Saúde Coletiva, do Departamento de Saúde, da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do Grau de Bacharela em Saúde Coletiva.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Ana Valéria Machado Mendonça

BRASÍLIA/DF

2015



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE  
DEPARTAMENTO DE SAÚDE COLETIVA  
CURSO DE GRADUAÇÃO DE GESTÃO EM SAÚDE  
COLETIVA

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Ana Valéria Machado Mendonça  
Presidente

---

Profa. Dra. Maria Fátima de Sousa  
Examinadora

---

MSc. Luciani Martins Ricardi  
Examinadora

## **Dedicatória**

Ao Grande Criador do Universo pelo dom da vida dou graças, aos meus pais, Sr. Mozar e Dona Sebastiana, meus irmãos Railson, Naelma, Nailsia Paz Silva e Mayara Rodrigues, ao já tão amado sobrinho Pedro, que está chegando. Dedico à minha tia/mãe brasiliense tia Nazaré Carneiro, ao meu amado Lucca Roller, alegria indescritível destes quatro anos, aos queridos Carlos e Iovanna Roller e a Cris Gico. Aos meus Mestres em especial Valéria Mendonça e Fátima Sousa, aos meus colegas de curso, amigos para a vida a todas e todos sou grata pela inspiração.

## **LISTA DE FIGURAS**

Quadro 1 – Ferramentas utilizadas pelas Ouvidorias dos municípios visitados.

Figura 2. Palavras mais repetidas quando questionados sobre o papel da ouvidoria

## SUMÁRIO

RESUMO .....	7
INTRODUÇÃO.....	8
METODOLOGIA.....	11
RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	12
OUVIDORIA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE	16
A OUVIDORIA COMO FERRAMENTA DE GESTÃO.....	18
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	21
REFERENCIAS .....	22

## **RESUMO**

O presente trabalho é um estudo de abordagem qualitativa que visa a partir do discurso do gestor, identificar potencialidades à participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), assim como, compreender como o gestor municipal de saúde utiliza a Ouvidoria como instrumento para a tomada de decisão na gestão. A pesquisa foi realizada em 13 municípios brasileiros, foram entrevistados 12 gestores em seus respectivos municípios, contemplando quatro regiões do país. A técnica de análise dos dados utilizada foi à análise de discurso. Entendendo que a participação é um direito constitucional de todo cidadão brasileiro as ouvidorias do SUS tem papel fundamental para a gestão à medida que estimulam a participação individual do usuário e em contrapartida possibilita ao gestor conhecer a opinião dos usuários a respeito das ações e serviços de saúde organizados e ofertados no município, neste sentido se faz ferramenta de gestão quando instrumentaliza a gestão e favorecendo a avaliação destas ações.

**PALAVRAS-CHAVE: OUVIDORIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL, GESTÃO EM SAÚDE**

## INTRODUÇÃO

A participação da comunidade na formulação, avaliação e fiscalização das políticas públicas no Brasil é uma conquista social que ao longo dos anos tem se ampliado em concepção e ferramentas que a viabilizem, de fato. A Constituição Federal (CF) de 1988 se refere à participação da comunidade nas políticas públicas em alguns artigos específicos que dispõem sobre o tema.

No artigo 37, traz os princípios da administração pública seja ela “direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” e, também em seu parágrafo 3º estabelece que “a lei disciplinará as formas de participação da comunidade na administração dos serviços públicos de maneira direta e indireta, com objetivo de fiscalizar, avaliar e contribuir para construção destes serviços” (BRASIL, 1988).

A partir de então, estabeleceu-se que o Estado deve ser responsável por instituir mecanismos que possibilitem a participação da comunidade na administração dos serviços públicos. Um destes mecanismos é a Ouvidoria que visa, sobretudo, ser um canal de comunicação direta entre a administração dos serviços e a população à quem os serviços se destinam. As ouvidorias existem nas três instâncias da administração pública, municipal, estadual ou federal.

Neste sentido, segundo coloca em sua cartilha de implementação de unidades de ouvidorias, a Ouvidoria Geral da União (BRASIL, 2012) determina:

Ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados (BRASIL, 2012, p. 7).

O marco para a discussão da ouvidoria como conhecemos hoje é o processo de redemocratização do país nos anos 1980. A primeira ouvidoria registrada no país era privada e, segundo a literatura, foi instituída pela empresa Rhodia em 1985 (PEIXOTO, MARSIGLIA e MORRONE, 2013). A partir de então o país avançou muito nesta discussão e começaram a surgir ouvidorias das políticas públicas implantadas por todo o país.



O personagem que deu origem a ideia que temos hoje, a figura do ouvidor público, surgiu há mais de três séculos, na Suécia, quando o Rei Carlos XII ficou durante 17 anos, longe de seu país em função das guerras. Foi então que neste período se criou o cargo do *ombudsman* que significa em português “representante”, mas este primeiro representante tinha como função supervisionar os trabalhadores do reino e mais tarde passou a ter um papel ampliado com a responsabilidade de defender o cidadão ou o povo contra os excessos da burocracia do Estado (OMBUDSMAN, 2008).

Aos poucos essa função dentro do Estado foi se tornando a oportunidade de existir uma relação entre os cidadãos e a administração pública mediada pelo *Ombudsman*. No Brasil as primeiras experiências que denotam a presença de um *Ombudsman*, personagem este que em nossa sociedade é conhecido como “ouvidor”, ocorreu ainda no período colonial entre 1500 e 1822, e tinha como função o oposto do que é hoje, pois, neste período sua função era manter o rei de Portugal informado sobre o que ocorria na colônia. Esse cenário mudou após a independência quando surge o ouvidor como “Juízo do povo” a quem a população poderia recorrer para relatar alguma injustiça e pedir providências (PEIXOTO *et al*, 2013).

A ouvidoria não é apenas um instrumento ou mesmo um canal entre o cidadão e a Administração Pública. Trata-se de uma instituição de participação que, juntamente com os conselhos e as conferências, tem o dever de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade (BRASIL, 2012, p. 7).

O direito à saúde pública, que também é garantido pelo artigo 196 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), encontra no direito à informação, uma manifestação dos direitos conquistados pelos brasileiros em sua carta magna, e renovados pelo Movimento Nacional pela Democratização da Informação e pela Lei de Acesso à Informação Nº 12.527 que garante ao cidadão o direito de acesso às informações a respeito da administração pública (BRASIL, 2011), neste sentido, a Ouvidoria do Sistema Único de Saúde (SUS) se apresenta como um mecanismo institucional de participação da comunidade na política pública de saúde.

Com a conquista do Direito à Saúde e a criação do SUS, a Constituição Federal (1988) estabelece ainda que as ações e serviços do sistema de saúde devem integrar uma rede regionalizada e ter como diretrizes a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade. Observa-se então que a participação da comunidade, juntamente com a descentralização e o atendimento integral aparecem no texto constitucional como uma das diretrizes organizacionais do Sistema Único de Saúde

(SUS) devido sua importância para a construção de um sistema de saúde democrático e que atenda as necessidades de sua população.

Mesmo já afirmada na CF em 1988, somente em 1990 com a Lei 8.142/90 veio à regulamentação da participação da comunidade na gestão do SUS, momento em que se criaram duas instâncias colegiadas de grande importância para a democracia participativa, são elas: as Conferências e os Conselhos de Saúde, este último sendo o único com funções deliberativas. Ambas as ferramentas trazem consigo o objetivo de garantir a participação da comunidade nas decisões da gestão da saúde no SUS.

Partindo desse pressuposto, com vistas a garantir a referida participação, instituiu-se o Departamento de Ouvidoria Geral do SUS (DOGES) em 9 de junho de 2003, criada pelo Decreto nº 4.726, Ouvidoria Geral do SUS, dentro da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde. Trata-se de um mecanismo de escuta e participação que visa inserir o usuário e sua percepção das necessidades em saúde no cotidiano do gestor e de sua tomada de decisões (BRASIL, 2009)

As ouvidorias são ferramentas estratégicas para a gestão do SUS à medida que possibilitam o diálogo entre a sociedade e as três esferas da administração pública, elas contribuem para a participação do cidadão na avaliação e fiscalização da qualidade dos serviços de saúde (BRASIL, 2009).

[...] à ouvidoria pública, ela se apresenta como um autêntico instrumento da democracia participativa, na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração. Este através da ouvidoria, ganha voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo, dessarte, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo (LYRA, 2004, p.4).

Ressalta-se ainda que nenhuma legislação ou artigos conferidos para o estudo atribui à ouvidoria algum poder deliberativo, em suma, ela pode fazer: recomendações, sugerir, mediar, instruir, mas não exerce nenhum poder de decisão.

Sendo assim o presente trabalho tem o objetivo de compreender como o gestor municipal de saúde utiliza a Ouvidoria como instrumento para a tomada de decisão na gestão municipal e ainda, identificar as evidências da participação e do controle social a partir da ferramenta de ouvidoria do SUS.

## **METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa cujo desenho metodológico baseia-se na técnica de coleta de dados por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado aplicado junto aos gestores municipais de saúde. Foi considerado ainda como instrumento de coleta o diário de campo, composto pela observação do pesquisador, fundamental para compor a análise de contexto.

A entrevista foi realizada com auxílio de um roteiro (anexo) com dez perguntas norteadoras do diálogo que teve como questão principal “Como o gestor utiliza da ferramenta de ouvidoria como instrumento para subsidiar a tomada de decisão para a gestão?” Foram questionados também sobre como as ferramentas de ouvidoria os auxiliam na resolução de alguma demanda de sua comunidade.

O critério de escolha dos participantes foi por conveniência, por serem municípios próximos à capital que exigiam um tempo de deslocamento menor. Em contato prévio, realizado por telefone e/ou via email, com a Secretaria de Saúde do município escolhido, foram agendadas as entrevistas nas datas indicadas. Os gestores municipais de saúde foram entrevistados de acordo com o município onde exercem sua gestão.

Foram visitados 13 municípios, contemplando quatro regiões do país no período entre julho de 2013 a janeiro de 2014. Foram realizadas ao total 12 entrevistas, pois um dos gestores convidados não participou da amostra porque não se encontrava na secretaria de saúde na data e horário marcado e com impossibilidade de marcar outro momento para a entrevista.

A técnica de análise dos dados utilizada foi à análise de discurso. A análise de discurso é uma forma de análise onde o objeto a ser estudado é o próprio discurso, faz-se análise da fala do sujeito. Como explica Orlandi (1999), a Análise de Discurso visa, a partir da própria interpretação, possibilitar a compreensão da história também sobre outra perspectiva.

Para melhor compreensão dos sujeitos do estudo, foi realizada uma análise de contexto dos municípios visitados. Os municípios visitados são de perfis diferentes e de organização institucional complexa, desde capital com uma população equivalente à de uma metrópole, segundo a classificação do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (BRASIL, 2002). A população destes municípios variava de 4 mil até 900 mil habitantes.

A pesquisa foi aprovada no Comitê de Ética e Pesquisa da Faculdade de Ciências da Saúde/UnB sob o número 209/13, bem como foram respeitados todos os aspectos éticos que envolvem a pesquisa com seres humanos, em especial, a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) pelos participantes.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O estudo foi realizado considerando os limites observados em campo com o a ausência de comparação dos discursos dos gestores com a fala da comunidade à respeito da objeto, ouvidoria como mecanismo de participação e ferramenta de gestão

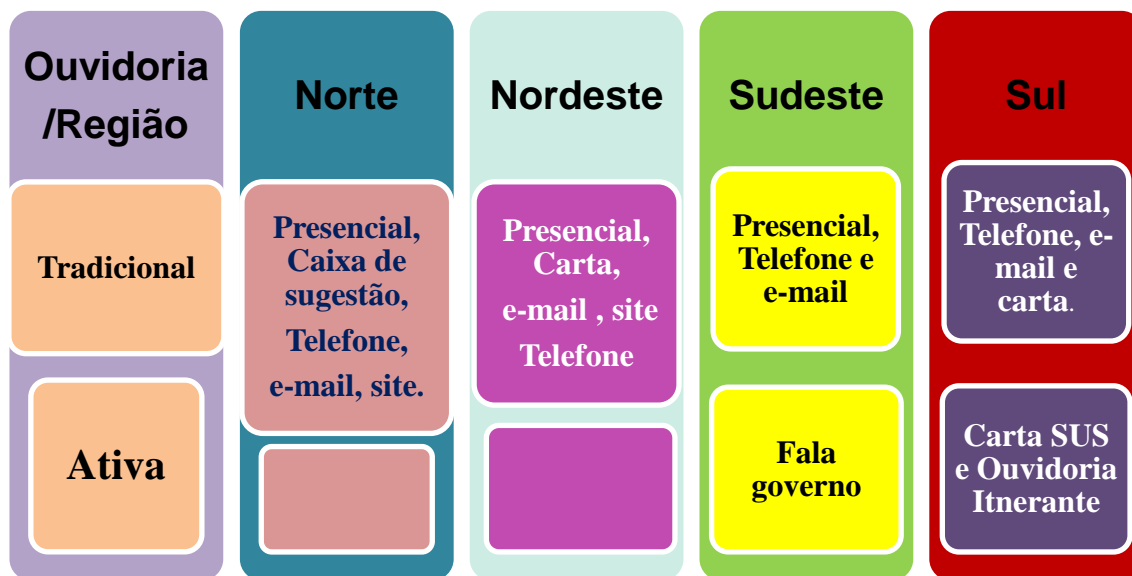
Do total dos 12 gestores entrevistados sete eram do sexo feminino e cinco do sexo masculino, vinculados a variadas formações acadêmicas, entre elas: enfermeiro, médico, técnico de enfermagem, farmacêutico-sanitarista, professor, assistente social, biólogo, psicólogo e odontólogo.

A maior parte dos municípios pesquisados apresentavam uma rede de saúde bastante solidificada, no sentido de terem Equipes de Saúde da Família, hospitais de médio e grande porte entre outros programas e iniciativas de recuperação, proteção e promoção da saúde. Todavia, em alguns dos municípios visitados a rede de saúde era quase inexistente, onde o município contava apenas com um Centro de Saúde, um Médico (colaborador do programa Mais médicos, iniciativa do Ministério da Saúde), uma Enfermeira, uma Técnica de enfermagem, Agentes Comunitários de Saúde e uma atendente na recepção .

Dentre estes municípios apenas dez possuíam Ouvidoria do SUS implantada, os outros dois estavam em vias de implantação. Estes 10 municípios que já haviam implantado a ouvidoria se utilizavam das seguintes ferramentas para facilitar o acesso do usuário: caixas de sugestão, telefone, e-mail, site, cartas e ouvidoria itinerante com a busca ativa na comunidade e realização de reuniões nos bairros.

A análise de contexto permite classificar estas iniciativas dos municípios em duas categorias, dispostas no quadro 1: a) ferramentas tradicionais de recepção ao usuário (caixas de sugestão, telefone, e-mail, site, cartas); b) ferramentas de ouvidoria ativa: fala governo e busca atividade de ouvidoria itinerante, busca ativa na comunidade, reuniões nos bairros com a comunidade.

Quadro 1 – Ferramentas utilizadas pelas Ouvidorias dos municípios visitados.



Fonte: Elaboração própria: Raelma Paz.

A ouvidoria ativa se relaciona mais próxima da comunidade, está incumbida de ir em busca das demandas da população e não apenas esperar ser demandada. Um exemplo de uma atividade de ouvidoria ativa são as pesquisas de satisfação ou de nível de confiança ou aceitação dos usuários à respeito de determinada ação da instituição. Em suma é a ouvidoria que vai ao cidadão.

[...] essa ouvidoria é assim denominada pela natureza proativa de suas atividades: não apenas recebe demandas dos cidadãos e atua sobre elas, mas se incumbe de identificar e levantar informações junto aos cidadãos para subsidiar as decisões da alta direção do órgão/entidade quanto às melhorias e inovações que podem ser implementadas (BRASIL, 2013).

Das iniciativas de ouvidoria ativa identificadas nos municípios visitados cabe destacar a estratégia do “fala governo” que é um momento em que o secretário de saúde juntamente com sua equipe da ouvidoria se dirigem à alguma unidade de saúde para uma tarde ou manhã de escuta da população e dos trabalhadores da saúde sobre suas necessidades, demandas, impressões a respeito dos serviços prestados .

A Carta SUS é um mecanismo que possibilita a fiscalização dos serviços do Sistema Único de Saúde, por parte da gestão e, com isso, o controle dos recursos

públicos. A carta SUS é enviada a todos os usuários que foram internados ou realizaram algum procedimento ambulatorial de alta complexidade pelo Sistema Único de Saúde.

A carta SUS também faz pesquisa de satisfação do usuário quanto ao atendimento prestado no serviço de saúde, o que permite que o Ministério da Saúde tenha ciência da opinião dos usuários a respeito destes serviços. Embora esta iniciativa já exista desde 2012 e já seja uma realidade em todo o país, apenas um dos gestores entrevistados mencionou a carta SUS, quando questionados sobre as ferramentas utilizadas pela ouvidoria.

A ouvidoria itinerante mencionada pelo gestor se constitui na estratégia de escuta da comunidade em seu local de viver e produzir saúde, é o momento que a gestão vai aos usuários em especial aqueles que vivem em condições de maiores vulnerabilidades sociais, ouvir deles quais são suas necessidades, como estes usuários estão percebendo os serviços de saúde, se estão sendo atendidos em suas necessidades mais específicas.

A partir deste achado, é possível perceber que as ouvidorias dos municípios visitados ainda se restringem às funções tradicionais de receber, registrar e encaminhar as demandas, basicamente receptivas, com apenas duas iniciativas de ouvidoria proativa.

Com a implantação da ouvidoria no município a gestão tem o desafio de fazer chegar aos usuários as ferramentas de que dispõe para atendê-los. Segundo o guia de implantação de ouvidorias desenvolvido pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2013) é necessário disponibilizar os seguintes recursos estruturais: espaço físico determinado, localização de fácil acesso e visibilidade ao cidadão, acessibilidade (rampa e banheiros adaptados), equipamentos e mobiliário adequados para a realização do serviço, disponibilidade de linha telefônica e acesso à internet, espaço adequado para atendimento presencial, eventualmente com resguardo de sigilo.

Apenas um dos municípios com ouvidoria implantada não possuía um número telefônico para contato, embora nem todos os municípios tenham um número que o cidadão possa ligar gratuitamente. Esta é uma informação importante, porque nos remete ao grau de importância que a gestão atribui ao fato de democratizar e facilitar o acesso do usuário aos serviços oferecidos pela Ouvidoria do SUS no município.

“Via telefone gratuito. 156, gratuito, liga sem custo nenhum. Foi feita propaganda, foi distribuído panfleto. Está na rádio, propaganda na rádio também, nas unidades de saúde. Em todos os departamentos do município. É um número conhecido e está em todos os carros do

município, a ouvidoria. Ligue para nós, faça a sua denúncia. Faça a sua informação. E está estampado em todos os lugares, em todos os prédios públicos” (G.E.3).

Quando questionados a respeito das estratégias utilizadas para divulgação dos canais de acesso à Ouvidoria do SUS, os gestores apontaram como mecanismo de divulgação os cartazes espalhados por toda a secretaria de saúde, nas unidades de saúde sempre privilegiando espaços de maior visibilidade com número telefônico, site, e-mail e endereço da ouvidoria.

“São diversas formas. Primeiro a gente mantém material informativo em todas as unidades, né? Em todos os serviços da secretaria de saúde eles dispõem de informação com o número da ouvidoria né. Ele é bastante estimulado. Depois nós temos um jornal do município, que é o diário oficial, mas que tem uma farta publicação de matérias de coisas que a prefeitura fez e etc.” (G.E.9).

Os canais de mídias locais são instrumentos utilizados pela população para apresentarem as deficiências do sistema, os gestores percebem que este canal amplia o alcance da fala dos usuários.

“Agora a maior parte das demandas é pessoalmente e logo depois do evento que realmente causou o incômodo para o usuário, por exemplo, chegaram à unidade e não foram atendidos, a unidade é próxima da Ouvidoria, eles já vem imediatamente aqui” (G.E.10).

A partir desta fala observa-se ainda que o fato de ter uma unidade da Ouvidoria do SUS próxima aos serviços de atendimento à população facilita e agiliza o atendimento ao usuário o que classificaram como atendimento “olho no olho”. O atendimento acolhedor e humanizado prestado pelo ouvidor (a) este usuário estabelece vínculo e torna possível o registro e encaminhamento da demanda, como traz o gestor:

[...] “nem sempre esse acesso a Ouvidoria gera uma demanda que chega ser registrada e encaminhada à outra instancia. Com a orientação que o usuário recebeu da Ouvidoria, às vezes realmente o usuário se sente orientado e não registra a demanda, coisa que realmente essa orientação podia ter sido feita pelo funcionário no setor de onde ele veio” (G.E.08).

Convém observar que em um dos municípios visitados a Ouvidoria da Saúde foi a primeira experiência de ouvidoria do município, antes mesmo da prefeitura implantar uma ouvidoria geral do município, representando com isso que o SUS avança nas estratégias de participação da comunidade na gestão dos serviços.

## **OUVIDORIA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE**

A Ouvidoria tem como finalidade possibilitar ao cidadão relacionar-se, diretamente, com o órgão ou entidade pública para solicitar informações e apresentar sugestões, queixas, reclamações e denúncias relativas à prestação dos serviços públicos e/ou o desempenho institucional, em geral (BRASIL, 2013).

Ter a Ouvidoria do SUS implantada em seu município, na opinião dos entrevistados, é a garantia de um canal de comunicação institucional entre a população e a gestão. Foi possível observar que os gestores entendem que a Ouvidoria possibilita à gestão conhecer e reconhecer os problemas da comunidade e da prestação dos serviços de saúde.

“A ouvidoria do SUS facilita a participação da comunidade na gestão das políticas públicas de saúde, cumprindo assim com o que preconiza a Constituição Federal. Auxilia a gestão na avaliação e monitoramento dos serviços prestados” (G.E.01).

Desde a conquista da redemocratização do país o debate sobre administração pública democrática e participativa vem ganhando força em todas as instâncias de gestão e com isso a discussão de Ouvidoria como mecanismo de participação da comunidade se apoia muito na fala de que a participação cidadã é garantida pela Constituição Federal de 1988 e, portanto, deve representar uma forma de compartilhar as decisões políticas e administrativas do Estado.

Neste sentido, a Ouvidoria é um espaço que promove cidadania quando reconhece a demanda, sugestão, elogio ou denúncia do cidadão e entende que esta fala tem de ser acolhida e levada às instâncias necessárias. Para isso, todavia, a promoção da cidadania depende do amadurecimento da consciência cidadã, e da vinculação do gestor aos ideais de Estado democrático e de transparência na gestão pública.

“É uma ferramenta que deve atuar sem formulação de juízo de valor na interlocução com a sociedade para consolidação de uma gestão participativa. A Ouvidoria contribui para a ampliação de cidadania. Propiciar relacionamento democrático e participativo entre governo e sociedade, permitindo identificar necessidades e distorções no âmbito dos Serviços de Saúde, como também, buscar soluções para as manifestações apresentadas..” (G.E.2).



Nessa perspectiva, desvelou-se ainda do discurso dos sujeitos pesquisados, quando questionados sobre o papel da Ouvidoria do SUS em seus municípios, as palavras que mais se repetiram em seu discurso como mostra o esquema abaixo.

Figura 2. Palavras mais repetidas quando questionados sobre o papel da ouvidoria



Fonte: Elaboração própria: Raelma Paz.

No discurso dos sujeitos, a participação social foi a palavra que teve maior repetição na fala dos gestores, como por exemplo:

“A ouvidoria, ela é, como eu falei, ela serve como meio de comunicação e de participação social. Então, é através dela que a população consegue ter esse contato, fazer sua sugestão, ou denúncia” (G.E.01).

Entendendo o papel das Ouvidorias públicas que, conforme expresso no Guia de Orientações para Gestão de Ouvidorias, é intermediar as relações entre os cidadãos que as demandam e os órgãos ou entidades aos quais pertencem, promovendo a qualidade da comunicação entre eles e a formação de laços de confiança e colaboração mútua (BRASIL, 2013. p. 9).

Esse pressuposto pode ser identificado na fala dos gestores entrevistados, que entendem a ouvidoria como uma ferramenta que favorece a participação da comunidade

na gestão do SUS à medida que permite ao usuário expressar sua opinião, sugestão ou mesmo indicar quais suas necessidades que os serviços de saúde prestados não atendem.

“Então, o papel da ouvidoria, ele vai servir mesmo como uma participação social, porque a gente também tem outras formas de participação e que a gente estimula, como os Conselhos populares, que nós temos em todas as regionais da cidade, a gente tem Conselhos populares de saúde” (G.E.2).

A ouvidoria permite, na visão dos gestores, realizar uma avaliação da conduta do sistema de saúde, o que possibilita à gestão repensar suas estratégias e redefinir os caminhos a serem percorridos pela gestão: “Agora, uma ouvidoria, essa é a minha visão, ela só funciona se a gente der resposta às sociedades pelas demandas...” (G.E.1).

Durante a caracterização do discurso do gestor a respeito do papel da ouvidoria, é possível perceber também que eles entendem a ouvidoria como mecanismo de participação social e este aspecto se faz claro em todo o texto. Embora o gestor expresse em seu discurso a importância da ouvidoria como mecanismo de participação da comunidade, o mesmo volta-se ainda para o papel fiscalizador das ouvidorias. A maior parte dos discursos trazem a ouvidoria como estratégia para ouvir as reclamações da comunidade sobre os serviços ofertados.

Por fim, é importante mencionar que apenas um dos gestores entrevistados reconheceu que, para que a ouvidoria se legitime como mais um instrumento de participação é preciso que ela atenda e/ou dê resposta ao usuário demandante, sendo esta premissa fundamental à ouvidoria em termos de atribuição de confiabilidade e legitimação à mesma.

## **A OUVIDORIA COMO FERRAMENTA DE GESTÃO**

Para os gestores entrevistados, além de garantir a participação do cidadão na construção da política pública de saúde, a Ouvidoria é considerada um instrumento de gestão, um espaço que garante avaliação das ações e serviços prestados à população para o gestor.

Uma das questões feitas aos gestores foi a respeito de como as informações obtidas pela ouvidoria do SUS teriam auxiliado em sua gestão, neste sentido as respostas apontaram algumas das questões mais comuns que surgem para a ouvidoria

como explica o gestor. A maior parte das denúncias está relacionada à gestão de pessoas.

“Demais, em todos os sentidos, em questão de Médico, em questão de Dentista, de Técnico de Enfermagem, dos trabalhadores da saúde, Técnicos de vacina, a gente também de vez em quando tem problema dos ACS. Sempre precisamos... Já fizemos até remanejamento dentro da microárea de acesso, não está dando certo. Em uma área a gente faz o remanejamento para que o serviço melhore tudo baseado nas denúncias feitas à Ouvidoria” (G.E.2).

Em muitos casos, as reclamações voltam-se aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) que não fizeram a visita ou ao atendente que não sabe fornecer a informação solicitada, à falta de médicos, à ausência de medicamentos básicos e até mesmo a um grande esquema de corrupção nas filas de marcação de consultas e procedimentos de alto custo.

“[...] reclamação sobre os Agentes Comunitários de Saúde, sobre a visita. Então, todos os meses a gente tem reunião com eles e organiza toda a agenda de visitas. Como somos de um município muito pequeno é mais fácil de receber este retorno da comunidade” (G.E.3).

“[...]a demora de atendimento em uma determinada situação. Então, às vezes, a gente descobre que a demora se dá porque esqueceram de colocar disponível um estetoscópio” (G.E.4).

“[...] foi através disso que eu consegui detectar fura-fila aqui por exemplo, através de situações, pela ouvidoria, de coisinha que chegaram a gente começou a entender como estava funcionando a central de marcação nossa, isso associado à ouvidoria itinerante que a gente fez eu também ouvi lá isso, associado a conversas com outras pessoas aqui, a gente detectou que tinha influências externas à secretaria de saúde sempre trazendo nomes para serem agendados, antecipados, na central de marcação (G.E.7).

A Ouvidoria em si, recolhe as denúncias, reclamações, sugestões ou elogios e encaminha às instâncias responsáveis. Apesar de não ter sido explorado na pesquisa o aspecto da ouvidoria e seu poder de decisão na gestão pública, neste sentido a literatura mostra que, não é concedido à ouvidoria nenhum poder de decisão na gestão, ela faz recomendações à gestão.

Lyra (2004) explica que o êxito das experiências participativas no Brasil, associado à necessidade da população de instrumentos de gestão que garantissem a transparência do Estado, diminuindo as brechas da corrupção e o desperdício dos recursos públicos e possibilitando aumento da moralidade e eficiência da administração pública. Baseados nesta possibilidade de ampliar os canais de participação cidadã e

ainda de favorecer a gestão é que segundo o autor, foi possível o avanço da implementação das ouvidorias por todo o país..

De acordo com a visão dos gestores, a ouvidoria do SUS é ferramenta de gestão a medida que publiciza os problemas de execução da política de saúde em dada localidade, a partir do olhar e da necessidade do usuário, facilita observar os limites e dificuldades de alcance de uma intervenção quando verifica-se o grau de aceitação realizando as pesquisas de opinião e através das demandas, sugestões, denúncias ou elogios que a Ouvidoria do SUS acolhe. “Elas ajudam a mostrar os teus pontos frágeis. Essa fragilidade que você tem e que você pode ir consertando e tendo o conhecimento do que está ocorrendo” (G.E.4).

Este cenário possibilita, segundo os gestores, a avaliação e o monitoramento das ações e serviços prestados à população entendendo que o processo de avaliação tem caráter permanente e funciona a partir da perspectiva do usuário do SUS, o que contribui para o aperfeiçoamento gradual e constante dos serviços públicos de saúde (BRASIL, 2009).

“[...] fazendo escuta qualificada de problemas ou de possíveis problemas passou ser disparador de processos para atuar sobre problemas identificados. A ouvidoria foi e deve ser ferramenta de gestão importante” (G.E.5).

A Ouvidoria do SUS nos municípios exerce um papel de grande importância para a garantia da cidadania e muito evidentemente para a gestão dos serviços de saúde que se propõe ser ética, democrática e participativa.

[...]a gestão da ética tem por objetivo estabelecer padrões éticos de conduta nas organizações de forma a não deixar dúvidas quanto à conduta esperada em situações específicas. Transita em um eixo bem definido, onde se encontram valores, regras de conduta e administração (Soares 2002, p. 9-10).

A partir da amostra foi possível perceber que os entrevistados reconhecem sim a ouvidoria como ferramenta de gestão, sobretudo, sua contribuição na construção de um Sistema de Saúde que preze pela ética em sua prática de gestão. O que denota avanços no grande objetivo de contribuir para uma gestão pública de qualidade e que valorize os mecanismos que favorecem a participação da comunidade, ainda que individual, na construção da política de saúde.

Os gestores de saúde deverão utilizar os dados dos serviços de ouvidoria do SUS como ferramenta para o estabelecimento de

estratégias da melhoria das ações e dos serviços de saúde prestados pelo SUS (BRASIL, 2014).

Neste aspecto os gestores entrevistados estão em concordância com o que determina a portaria 2.416, de sete de novembro de 2014 do Ministério da Saúde que dispõe sobre as diretrizes para a organização e funcionamento dos serviços de ouvidoria do Sistema Único de Saúde e suas atribuições.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

São atribuições principais de uma Ouvidoria do SUS: sugerir a mudança na gestão, a avaliação e a reavaliação dos serviços prestados à população, favorecer o acesso do usuário à administração pública e promover a democracia participativa no SUS e estes são características fundamentais para a construção da política pública de saúde.

A pesquisa demonstrou que os gestores entrevistados têm a ouvidoria em saúde como um mecanismo de participação da comunidade, fato que nos permite concluir que, na percepção dos gestores entrevistados a ouvidoria é uma instância promotora de cidadania. Neste sentido compreende-se participação da comunidade também a participação individual do usuário, sendo ele representante de sua própria fala.

Conceber a ouvidoria como um mecanismo de participação da comunidade e fazer dela um instrumento de gestão. Levando em conta a administração burocrática do Estado, é um ato de ousadia, coragem, vontade política e, sobretudo, trata-se da expressão de valores éticos firmes e comprometidos com a gestão do Sistema Único de Saúde.

A ouvidoria apresentada pelo gestor municipal de saúde aqui neste trabalho é, por mais que seja mecanismo de participação da comunidade e instrumento de gestão, ainda se apresenta de maneira tímida ao usuário. Sendo necessário ampliar os canais de acesso às ouvidorias, para favorecer que mais usuários tenham a possibilidade de contribuir com a gestão dos serviços de saúde.

Outro desafio para ouvidoria consiste na efetivação de uma ouvidoria ativa que vá em busca do usuário para identificar suas necessidades, identificar no território quais são os problemas de implementação da política de saúde e, com isso, favorecer o acesso

do usuário aos serviços da ouvidoria, aquele “olho no olho”, momento que o ouvidor tem contato direto com o usuário e pode realizar a escuta em uma perspectiva de humanização.

Esta observação se faz necessária uma vez que, apenas duas das dez ouvidorias visitadas realizavam alguma estratégia de ouvidoria ativa, as demais ainda estão restritas às funções mais tradicionais de uma ouvidoria receptiva.

Por fim, ao longo do trabalho foi possível observar a escassez de literatura que trate sobre a ouvidoria como ferramenta de gestão na prática. Faltam informações e existem poucas metodologias que avaliem a efetividade das ações da ouvidoria do SUS.

Proponho assim, que este trabalho possa ter continuidade para que seja possível avançarmos nas discussões do uso da ouvidoria como ferramenta de gestão a fim de identificar como, na prática, isso ocorre.

## REFERENCIAS

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. *Orientações para Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas*. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. *Orientações para implantação de uma Unidade de Ouvidoria*. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. *Atlas do Desenvolvimento Humano*. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_AtlasMunicipios](http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios). Acesso em 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil. *Guia de orientações para Gestão de Ouvidorias, Ministério do Planejamento*. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *Orientações básicas para implantação de ouvidorias do SUS*. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS: ParticipaSUS*. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12527 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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Publicado no Diário oficial da União DOU 18 de novembro de 2011. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Estabelece diretrizes para a organização e funcionamento dos serviços de ouvidoria do Sistema Único de Saúde (SUS) e suas atribuições. Portaria nº 2.416, de 7 de novembro de 2014. Saúde Legis- Sistema de Legislação da Saúde. Publicado no Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2014.

ORLANDI, Eni Puccinelli. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas (SP): Pontes; 1999.

PEIXOTO, Stefano Frugoli; MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni; MORRONE, Luiz Carlos. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 785-794, Sept. 2013.

LYRA, Rubens Pinto (org.) *Autônomas x Obedientes*. In: *A Ouvidoria Pública em debate*. João Pessoa: UFPB, 2004.

SOARES, M. S. B. *Ética como instrumento de gestão*. In: III Encontro de representantes setoriais da comissão de ética pública. Brasília, 2002.



## ANEXOS

### I - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa Rádio Web como Estratégia de Ouvidoria em Saúde: Comunicação e Participação Social, de responsabilidade de Ana Valéria Machado Mendonça, professora da Universidade de Brasília.

O objetivo desta pesquisa é de analisar as ações de comunicação estabelecidas entre a Ouvidoria do Sistema Único de Saúde (SUS) nos municípios brasileiros no âmbito da gestão e do controle social a fim de analisar os fluxos de informação e os processos de comunicação em saúde para a tomada de decisão.

Assim, gostaria de consultá-lo(a) sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a). Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas, fitas de gravação ou filmagem, ficarão sob a guarda do pesquisador responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevista em áudio e vídeo. É para estes procedimentos que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa não implica em nenhum risco. Espera-se com esta pesquisa que seja possível compreender como são estabelecidas as ações de comunicação entre a população e os gestores municipais de saúde com o apoio da Ouvidoria do SUS

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício.

Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone (61) 3340-6863 ou pelo e-mail [valeriamendonca@unb.br](mailto:valeriamendonca@unb.br). A equipe de pesquisa garante que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio de artigo científico, vídeo documentário, podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília - CEP/IH. As informações com relação à assinatura do TCLE ou os direitos do sujeito da pesquisa podem ser obtidos através do e-mail do CEP/IH [cep\\_ih@unb.br](mailto:cep_ih@unb.br).

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o(a) pesquisador(a) responsável pela pesquisa e a outra com o senhor(a).

---

Assinatura do (a) participante

---

Assinatura do (a) pesquisador (a)

## **II - QUESTIONÁRIO: GESTORES MUNICIPAIS DE SAÚDE**

- 1) Nome:
- 2) Município:
- 3) Profissão:
- 4) Cargo/função:
- 5) Qual a importância da Ouvidoria do SUS para seu município?
- 6) Seu município possui uma Ouvidoria do SUS?
- 7) Qual é o papel da Ouvidoria do SUS?
- 8) O senhor (a) considera as informações obtidas pela Ouvidoria do SUS relevantes para a gestão municipal?
- 9) Os serviços da Ouvidoria do SUS já auxiliaram sua gestão na resolução/compreensão de alguma demanda ou problema?
- 10) Como o usuário pode ter acesso aos serviços prestados pela Ouvidoria do SUS?