



A ouvidoria do SUS como ferramenta de cidadania no estado do Rio Grande do Sul

Bruna Campos De Cesaro¹
Luana Gehres

RESUMO: A Ouvidoria do Sistema Único de Saúde (SUS) facilitam o acesso do cidadão às políticas públicas de saúde, instrumentalizam o debate democrático, ampliam direitos e trazem informações importantes da população para subsidiar ações no âmbito da saúde pública, ampliando e fortalecendo a participação social por encorajar e instrumentalizar o cidadão a se representar perante à Administração Pública na defesa de seus direitos. A ouvidoria é um canal de atendimento ao cidadão para sendo um dos espaços para o exercício da cidadania, participação e controle social. Através da ouvidoria é possível identificar áreas deficitárias, subsidiar a tomada de decisão dos gestores para melhoria da qualidade dos serviços de saúde e aproximar os serviços públicos em saúde da população. O objetivo desta pesquisa foi conhecer e identificar os assuntos mais recorrentes nos protocolos gerados na Ouvidoria do SUS do Rio Grande do Sul (RS) a fim de gerar dados para mudança de práticas a partir das demandas da população. No ano de 2016 se obteve o registro de 6.096 manifestações. A partir da identificação dos assuntos de maior recorrência, é possível influenciar no estabelecimento de metas e pactuações em saúde, para que as ações de planejamento reflitam efetiva e concretamente os anseios dos usuários, de modo que possa influenciar, inclusive, na elaboração do Plano Estadual de Saúde e na pactuação de indicadores e metas da saúde nos Municípios.

Palavras-chave: Defesa do paciente. Sistema Único de Saúde. Saúde Pública.

Introdução

O primeiro ombudsman surgiu há mais de três séculos, termo sueco que significa, em português, representante do rei, cuja principal função era supervisionar os serviços dos funcionários do governo e com o passar do tempo teve responsabilidade de defender o cidadão contra os excessos da burocracia. Posteriormente a palavra ombudsman passou a agregar um sentido de "defensor do cidadão" ou o termo "do povo" (1). No Brasil, o profissional ombudsman ficou conhecido como ouvidor. Em 1983, juntamente com o processo de redemocratização, a ouvidoria que existe nos moldes atuais começou a ser discutida, sendo a primeira ouvidoria pública instalada em Curitiba - Ouvidoria Municipal de Curitiba / Paraná. No âmbito estadual, o estado do Paraná também foi pioneiro, sendo a primeira

¹ UFRGS/Secretaria Estadual de Saúde do RS. E-mail: brunadecesaro@gmail.com.



unidade federativa a instituí-la em 1991. Já a instituição da Ouvidoria Geral da República ocorreu posteriormente, em 1992 (2).

A ouvidoria pública no cenário brasileiro, cresceu em quantidade nas diferentes esferas de governo nos últimos anos, o grande número de protocolos gerados mostra a necessidade que o cidadão brasileiro apresenta em ter uma instituição que possa, além de defender seus direitos, promovê-los, para além dos já reconhecidos espaços de exercício da cidadania (3). O atual modelo de democracia representativa oferece ao cidadão o direito de voto, mas uma vez encerrado o processo eleitoral, reserva a um pequeno grupo a responsabilidade pelo exercício do Poder Público; é nesse contexto que se abre a discussão em torno da democracia participativa, uma proposta que coexiste com o modelo representativo, a fim de complementá-lo e aperfeiçoá-lo, na medida em que abre espaço para uma participação efetiva da sociedade civil na gestão pública. Auxiliam ainda na consecução do objetivo de ampliar a participação da sociedade no controle do Estado, lançando as bases de uma democracia participativa, na qual as Ouvidorias, Conselhos e demais instituições do controle social têm papel primordial a cumprir (4).

A Ouvidoria Geral do SUS (Sistema Único de Saúde) pertence à Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do governo federal, vinculada ao Ministério da Saúde. Três anos após a sua criação, foi implantado o Sistema Informatizado OuvidorSUS – interligando as diferentes ouvidorias do Sistema Único de Saúde, para acompanhamento e resolutividade dos protocolos gerados, e hoje presente em todos estados e diversos municípios brasileiros. As ouvidorias procuraram auxiliar o processo de construção da cidadania nas últimas décadas, em nosso país, são órgãos cuja função principal é "ouvir" a manifestação acerca dos serviços prestados, intervindo na relação entre o usuário e a administração pública. O conhecimento da opinião dos usuários em relação aos serviços públicos é importante instrumento auxiliar para planejamento e tomada de decisões. As ouvidorias públicas são de cunho universalista e tentam estimular a propagação da cidadania e da gestão participativa (5).

A Participação Social no Sistema Único de Saúde é uma diretriz constitucional, os conselhos de saúde contam com outras instituições de controle social nas políticas públicas, tais como: auditorias, Ministério Público, controladorias, Tribunais de Contas, comissões do Legislativo, entre outros, que devem ser acionados sempre que necessário (6).



A Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS), atendendo às diretrizes preconizadas pelo Sistema Único de Saúde utiliza a seguinte estruturação regional, a fim de organizar a política de saúde no estado e a rede de serviços do SUS: Regiões de Saúde, Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) e Macrorregiões. Destas, as CRS representam as sedes administrativas regionais responsáveis pelo planejamento, acompanhamento e gerenciamento das ações e serviços de saúde em seu território, composta por 19 sedes.

Em 2012 iniciou-se a implantação da Ouvidoria do SUS da Secretaria Estadual de Saúde no estado do RS por meio da designação de Ouvidores, e capacitação de servidores como pontos de interlocução em diversos setores, incluindo as 19 CRS compondo a Rede da Ouvidoria do SUS, vinculados à Ouvidoria Estadual, tendo suas competências descritas no Regimento Interno da Ouvidoria do SUS. A regulamentação deste processo ocorreu através do Decreto Estadual n.º 51.999/2014 (7).

Com o intuito de descentralizar as ações de Ouvidoria do SUS e possibilitar ao cidadão o atendimento e acompanhamento da sua demanda no próprio território, a Ouvidoria buscou integrar à sua Rede pontos de interlocução nas Secretarias Municipais de Saúde (SMS) e em Instituições de saúde vinculadas ao SUS. O organograma da Ouvidoria do SUS, é muito similar a todas outras redes do SUS, tendo representação nas três esferas de governo com a presença da regionalização - CRS. Sinteticamente temos instituições públicas, privadas ou mistas prestadoras de serviços SUS, SMS, CRS, SES do Rio Grande do Sul e em seu último nível ao Ministério da Saúde (MS) - integradas conjuntamente pelo Sistema Informatizado OuvidorSUS o qual permite o fluxo de encaminhamentos de protocolos, com novas informações, andamento, apurações, etc, para as diferentes esferas.

As Ouvidorias do Sistema Único de Saúde independente da esfera em que esteja localizada, tem como objetivo ser um canal de atendimento ao cidadão, sendo um dos espaços para o exercício da cidadania, participação e controle social. Garante a avaliação dos serviços de saúde, identifica áreas deficitárias, subsidiando a tomada de decisão dos gestores para melhoria da qualidade dos serviços de saúde. Exerce importante influência na educação permanente dos profissionais da saúde, os quais, através das demandas recebidas dos usuários, podem repensar seus processos de trabalho e qualificar o atendimento ao cidadão.



Com a utilização do sistema informatizado (OuvidorSUS), é possível ter acesso a relatórios gerenciais, com tabulação de dados e identificação de temas recorrentes - disponível para acompanhamento de todos os níveis, todos conectados ao mesmo sistema.

A fim de ampliar a participação de cidadãos do Estado; produzir relatórios para subsidiar a gestão do SUS; disseminar as informações quantificadas da Ouvidoria aos diversos atores da rede SUS; gerar mudanças nas práticas de cuidado e vigilância, aproximando-as com os anseios da população, fez-se necessário ampliar e qualificar a rede de Ouvidorias do SUS do Estado do Rio Grande do Sul (RS), facilitando o acesso do cidadão, bem como dar celeridade ao tratamento das demandas.

Metodologia

O objetivo desta pesquisa foi conhecer e identificar os assuntos mais recorrentes nos protocolos gerados na Ouvidoria do SUS do Rio Grande do Sul (RS) - incluindo protocolos registrados na Ouvidoria Estadual e nas Ouvidorias Regionais do SUS a fim de gerar dados para mudança de práticas a partir das demandas da população. Trata-se de uma pesquisa de abordagem quantitativa realizada a partir dos dados disponíveis no sistema informatizado OuvidorSUS - Banco de Dados do Sistema OuvidorSUS, gerado na data de 06/01/2017 pelo Ministério da Saúde, contendo dados desde o início da Ouvidoria do SUS no Rio Grande do Sul com a utilização do Sistema OuvidorSUS - janeiro de 2012 até dezembro de 2016, por meio da análise e categorização dos assuntos recorrentes.

O Sistema OuvidorSUS, utilizado em todo território nacional, é um sistema informatizado que possibilita o registro das manifestações, categorização e gerenciamento de dados. Quanto ao meio de atendimento, a Ouvidoria do SUS da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul recebe acesso do cidadão/paciente/usuário via: cartas/documentos, formulário web, pessoalmente, telefone e e-mail. Quanto a classificação concerne a: reclamações, denúncias, sugestões, elogios, solicitações e informações, de acordo com Portaria nº 8, de 25 de maio de 2007 (6). No que compete a sua categorização, segundo o teor da manifestação do cidadão e às áreas de competência, as demandas são tipificadas de acordo com o Manual de Tipificação do Sistema Informatizado OuvidorSUS, elaborado pelo Departamento de Ouvidoria Geral do SUS (DOGES/MS). O registro da manifestação é feito pelo atendente da



Ouvidoria, por meio da abertura de um protocolo, o qual é classificado e tipificado. Os atendentes receberam capacitação para a tipificação correta dos protocolos e têm acesso ao Manual sempre que necessário.

Resultados e discussão

Desde a criação da ouvidoria até o final do ano de 2016, foram cadastradas 22.893 manifestações - 1.705 demandas em 2012, 3.431 em 2013, 4.730 em 2014, 6.931 em 2015 e 6.096 no ano de 2016.



Gráfico 1: Total de manifestações registradas na Ouvidoria por ano no RS

Nos primeiros anos da Ouvidoria, o principal canal de acesso utilizado foi o formulário web alcançando 67% das manifestações. Porém, à medida que ocorreu a estruturação da Ouvidoria com equipe de tele atendimento, o telefone passou a ser o principal meio de acesso utilizado, atingindo 80% dos atendimentos. Dentre as 6.096 manifestações registradas em 2016, 79,2% (4.831) foram por telefone; 11,3% (686) por formulário web; 4,8% (294) por e-mail; 4,5% (273) presencialmente; 0,1% (7) carta e 0,1% (5) correspondência oficial - Gráfico 2.

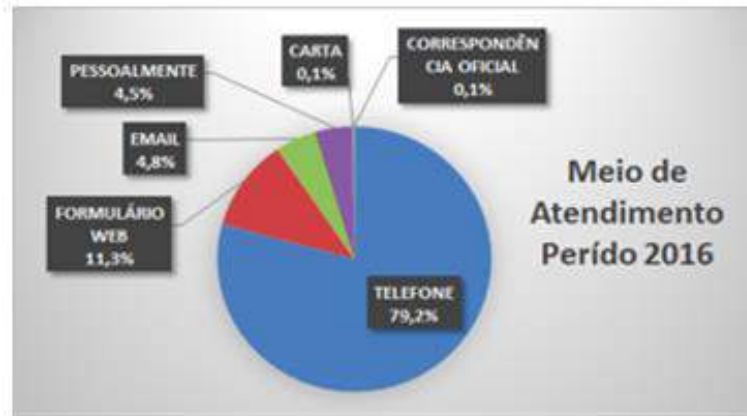


Gráfico 2: Meio de atendimento.

As manifestações da Ouvidoria são classificadas conforme o teor relatado pelo cidadão, tendo sido em 2016, distribuídas em: 64,06% (3.905) solicitações; 22,60% (1.378) reclamações; 7,40% (451) denúncias; 4,89% (298) informação; 0,56% (34) elogios; e 0,49% (30) sugestões - Gráfico 3.

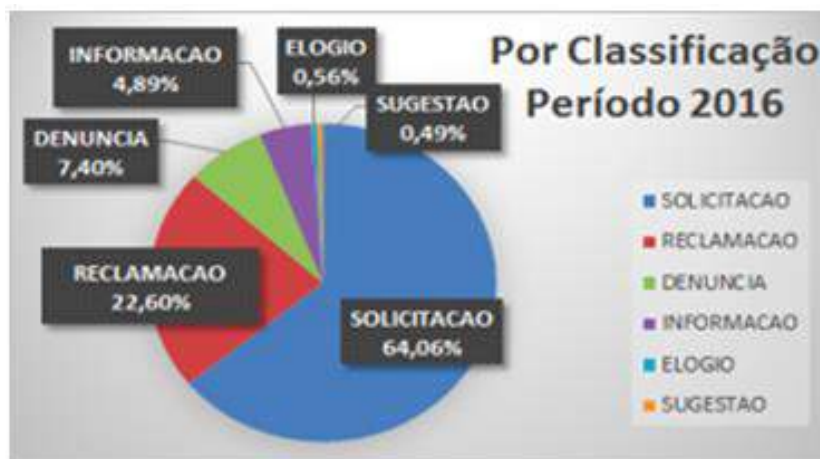


Gráfico 3 Classificação do atendimento

Em relação aos assuntos mais recorrentes tivemos: 52,3% (3.189 protocolos) relacionados à assistência farmacêutica; 14,1% (860 protocolos) à assistência à saúde; 12,6% (766 protocolos) à gestão; 9,3% (569 protocolos) a alimentos; 2,3% (141 protocolos) à



vigilância em saúde; 2,1% (127) à vigilância sanitária; e 7,3% (444 protocolos) distribuídos em demais assuntos (outros) - Gráfico 4.

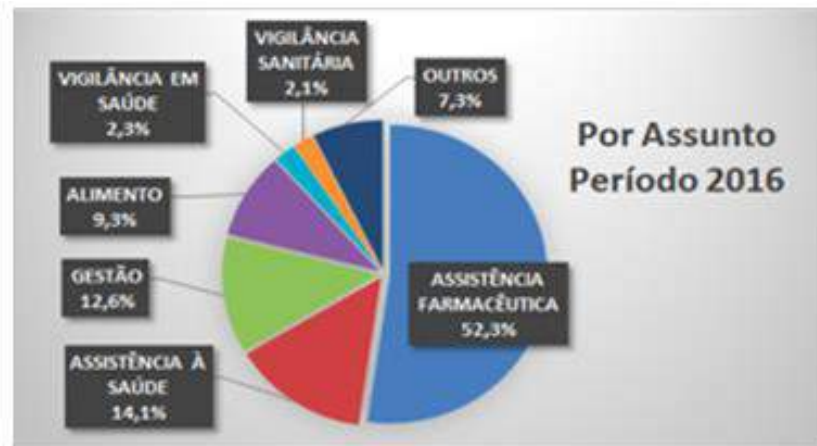


Gráfico 4: Classificação quanto ao assunto da demanda registrada.

Em assistência à saúde, 51% das manifestações foram sobre atendimento (consultas), e 29% cirurgias, destacando-se as especialidades de Ortopedia/Traumatologia e Oftalmologia em ambos; e 20% outras solicitações. Em Gestão, predominaram reclamações e denúncias principalmente relacionadas à Recursos Humanos. As demandas foram encaminhadas a seus respectivos setores e órgãos do SUS prioritariamente pelo sistema OuvidorSUS, tanto os de gestão estadual, regional, municipal ou institucional.

A gestão da informação a partir da análise das demandas possibilita a visualização das principais áreas problemáticas. Em relação ao meio de atendimento, verifica-se que o canal de acesso mais utilizado foi o telefone, o que pode ser explicado pelo fato de ser um canal telefônico gratuito.

A análise da tipificação evidencia a “Assistência Farmacêutica” em seu “Componente Especializado” - competência da SES como uma das maiores dificuldades, em contraponto, a análise destas manifestações pela Ouvidoria e Coordenação Estadual da Política de Assistência Farmacêutica tem gerado mudanças em fluxos de trabalho da farmácia do Estado.



O assunto “Assistência à Saúde” aponta as solicitações de usuários para atendimentos, ou seja, a dificuldade de acesso às consultas especializadas, cirurgias e exames. Muitas destas demandas são de competência municipal, ressaltando aqui a necessidade do trabalho em rede na Ouvidoria do SUS. É importante destacar que nem sempre a dificuldade encontrada aqui está relacionada à “fila de espera”, e sim a falta de informação nos sistemas de agendamento, possibilitando a atuação eficaz da Ouvidoria na resolução do problema.

Em gestão, terceiro item de maior recorrência, ressalta-se a insatisfação com recursos humanos, o qual incluiu críticas a atendimentos recebidos pelos profissionais de saúde ou de instituições prestadoras de serviço Sistema Único de Saúde. A partir da identificação e análise dos dados obtidos é possível influenciar no estabelecimento de metas e pactuações, para que as ações de planejamento reflitam efetiva e concretamente os anseios dos usuários.

Salientamos ainda que o sistema informatizado OuvidorSUS permite que uma mesma demanda seja encaminhada e analisada por diferentes setores, chegando ao seu destino final - local da reclamação ou solicitação com maior rapidez.

A caracterização das demandas através de relatórios periódicos permite a utilização destes dados pelos gestores estaduais, regionais e municipais para a tomada de decisões com base nas demandas dos cidadãos. Neste sentido, a ouvidoria passou a integrar os instrumentos de gestão e planejamento em saúde da Secretaria Estadual de Saúde. Considerando que os relatórios são analisados pelo Controle Social, por meio do Conselho Estadual de Saúde, a Ouvidoria contribui na efetivação da participação do cidadão na Gestão do SUS. Por meio da participação no grupo condutor de elaboração destes instrumentos, o GT PMeA - Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, a Ouvidoria pode continuamente, aproximar o olhar do cidadão às discussões de várias áreas técnicas desta Secretaria de saúde do governo do estado, contribuindo como ferramenta de gestão.

Conclusões

Os dados obtidos na pesquisa refletem as demandas registradas na Ouvidoria do SUS do RS, demonstrando as principais frustrações e dificuldades dos usuários. Entende-se que essa pesquisa deva ser utilizada para a avaliação e o planejamento das ações em saúde, assim como as estratégias utilizadas podem ser replicadas a fim de influenciar, inclusive, na



elaboração do Plano Estadual de Saúde e na pactuação de indicadores e metas com os Municípios.

É importante que os usuários, profissionais de saúde, gestores e prestadores de serviços se sintam acolhidos e ouvidos pela Ouvidoria, bem como que as demandas possam influenciar em ações estratégicas, sejam elas preventivas ou corretivas. Ademais, a análise de demandas e a sua discussão pela equipe envolvida podem despertar ações de educação permanente em saúde, influenciar na qualidade do atendimento ofertado ao usuário, bem como empoderar o cidadão para o exercício da cidadania e do controle social.

A ouvidoria do SUS se mostrou um relevante dispositivo para planejamento em saúde, uma vez que dissemina informações e empodera usuários e trabalhadores de saúde, desde os ouvidores Sistema.

Único de Saúde a demais integrantes da rede, CRS's, trabalhadores da gestão e da assistência. Ações desarticuladas de ouvidoria, sem a intersecção com o controle social e os gestores, não propiciam mudanças nas práticas de saúde. A utilização de dados da ouvidoria em Conselhos de Saúde e CIR - Comissão Intergestores Regional, é necessária para maiores resultados e efetivação da Ouvidoria como ferramenta de gestão. Ações no território, como as ouvidorias itinerantes, podem proporcionar maior aproximação com os cidadãos, bem como discussões acerca da cidadania e do SUS.

A Ouvidoria do SUS se apresentou como método para identificação de frentes de maior impacto no conjunto de debates que têm como fim o planejamento em saúde pública. O envio de relatórios periódicos aos gestores do SUS, elucidou as principais demandas influenciando tomadas de decisões. Oportunizaram-se comparações locorregionais em locais de debates, como em reuniões de CIR, o que gera mudanças nas práticas das SMS. Foram realizadas ainda eventos regionais, a fim de informar os cidadãos sobre o trabalho da Ouvidoria do SUS, a rede de serviços do SUS, a importância do controle social e da participação nos Conselhos de Saúde. A Ouvidoria do SUS passou a compor o grupo de discussões para implementação do "Portal Cidadão" canal virtual a fim de resolver dúvidas.

Verifica-se que ainda há um árduo caminho a ser percorrido para a melhor utilização desta ferramenta de gestão do SUS. Ao passo em que a Ouvidoria vem sendo reconhecida pelo cidadão como um espaço de escuta e acolhimento de suas necessidades, também



crece o desafio de abrir espaços na gestão para as ações da Ouvidoria. É cristalino que o proficiente alcance da ouvidoria ainda envolve muitos desafios, como o relativo às demandas serem de conhecimento dos diferentes atores que fazem parte da rede SUS a que talvez não esteja ao alcance destas informações. Assim, permitir-se-á a ampliação da autonomia do próprio usuário, revelando sua participação como cidadão, e protagonista de seu cuidado.

Referências

1. Saskatchewan O. The history of the ombudsman. Regina; 2008. Disponível em:<<http://www.ombudsman.sk.ca/info/the-history-of-the-ombudsman>>. Acesso em: 9 jun. 2015.
2. Peixoto SF, Marsiglia RMG, Morrone LC. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. Saúde e sociedade. 2013;22(Suppl 3):785-794.
3. Zaverucha, J. O papel da ouvidoria de polícia. Porto Alegre: Sociologias; 2008
4. Lyra, RP. Autônomas X Obedientes: A Ouvidoria Pública em Debate. João Pessoa: Ed. Universitária; 2004.
5. Pinto E, Lyra RP. Modalidades de ouvidoria pública no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB; 2009.
6. Brasil. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Portaria Nº 8, de 25 de Maio de 2007. Regulamenta o Sistema OuvidorSUS. Diário Oficial da União; 2007.
7. Rio Grande do Sul. Decreto n.º 51.999 de 13 de novembro de 2014.