

## **OUVIDORIA SUS: ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES DE 2017 AMPARADAS NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO<sup>a</sup>**

*Hairla Henrique Alves de Almeida Monteiro<sup>b</sup>*

*Caroline Ramos do Carmo<sup>c</sup>*

### **Resumo**

A criação da Lei de Acesso à Informação inicia uma relação de comprometimento da gestão dos órgãos públicos com a publicização dos dados que são de interesse público. Pela competência institucionalizada de atender ao cidadão e também de receber, examinar e encaminhar suas manifestações, as ouvidorias acabaram se configurando como setor responsável pelo seu desenvolvimento nos órgãos públicos. Sob essa perspectiva, a Ouvidoria do Sistema Único de Saúde da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SUS/Sesab) contabilizou no ano de 2017 o cadastro de 224 pedidos de informação que foram tramitados para as áreas técnicas fornecerem parecer conclusivo. Portanto, buscou-se analisar essas informações cadastradas. Trata-se de um estudo de caráter qualitativo e descritivo, com revisão de literatura e utilização do banco de dados fornecido pelo Datasus às ouvidorias SUS, no qual se fez o levantamento das categorias propostas. O estudo revelou que a maioria das informações foram feitas por mulheres, demonstrando que a participação feminina é maior que a masculina. Outro dado revelado é que a participação individual é maior que a coletiva, ainda que a representação coletiva demonstre mais conhecimento sobre a legislação. A Ouvidoria SUS/Sesab é a principal ouvidoria da rede estadual, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, e representa canal fundamental para a participação dos trabalhadores da Sesab. A Ouvidoria tem, portanto, o desafio de ir além de ser um mero instrumento formal de comunicação entre o cidadão e a gestão.

**Palavras-chave:** Sistema Único de Saúde. Acesso à informação. Ouvidoria.

<sup>a</sup> Artigo elaborado a partir do trabalho de conclusão do curso de especialização em saúde pública da Escola Estadual de Saúde Pública da Bahia Professor Jorge Novis em 2018.

<sup>b</sup> Especialista em Política Social e Serviço Social e em Micropolítica da Gestão e Trabalho em Saúde do SUS. Assistente Social da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (ouvidoria). Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: hairla.monteiro@saude.ba.gov.br

<sup>c</sup> Mestre em Políticas Sociais. Doutoranda em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo pela Universidade Federal da Bahia. Docente da Universidade Católica do Salvador. Assistente Social da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (ouvidoria). Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: caroline.carmo@ucsal.br

**Endereço para correspondência:** Centro Administrativo da Bahia, Ouvidoria. 4ª Avenida, n. 400. Salvador, Bahia, Brasil. CEP: 41745-900. E-mail: hairla.monteiro@saude.ba.gov.br

### **Abstract**

The creation of the Law on Access to Information (LAI) starts a relationship of commitment between the management of public agencies with the dissemination of data of public interest. Due to the institutionalized competence to serve the citizen as well as to receive, examine and forward their manifestations, the Ombudsman's offices became a sector responsible for their development in public agencies. From this perspective, the SUS/SESAB Ombudsman accounts in 2017 for the registration of 224 requests for information that were processed for the technical areas to provide a conclusive opinion, so the analysis of the recorded information was conducted. Following a qualitative and descriptive approach, a literature review was performed with use of the database provided by DATASUS to the Ombudsman's Office SUS, where the proposed categories were surveyed. Most information was made by women, demonstrating that female participation is higher than male participation. Another revealed fact is that individual participation is higher than collective participation, but collective representation demonstrates more knowledge about legislation. The SUS/SESAB Ombudsman's Office is the main Ombudsman of the state network, both quantitatively and qualitatively, and represents an essential means for the participation of SESAB employees. The Ombudsman's Office has the challenge of going beyond being a mere formal instrument of communication between the citizen and the management.

**Keywords:** Unified Health System. Access to information. Ombudsman.

### OIDORÍA SUS: ANÁLISIS DE LAS MANIFESTACIONES DE 2017 AMPARADAS EN LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

### **Resumen**

La creación de la Ley de acceso a la información (LAI) inicia una relación de compromiso de la gestión de los organismos públicos con la publicación de los datos de interés público. Por la competencia institucionalizada de atender al ciudadano y también de recibir, examinar y encaminar sus manifestaciones, las oidorías acabaron por configurarse un sector responsable de su desarrollo en los organismos públicos. En esta perspectiva, la Oidoría del Sistema Único de Salud de la Secretaría de Salud del Estado de Bahía (SUS/Sesab) contabilizó, en el año 2017, el registro de 224 solicitudes de información que fueron tramitadas para que las áreas técnicas

suministraran parecer concluyente. Por tanto, se buscó realizar el análisis de esas informaciones catastradas. El estudio realizado es de carácter cualitativo y descriptivo, con revisión de literatura y búsqueda en el banco de datos proporcionado por el Datasus a las Oidorías SUS, donde se buscó las categorías propuestas. El estudio reveló que la mayoría de las informaciones fueron hechas por mujeres, demostrando que la participación femenina es mayor que la masculina. Otro dato revelado es que la participación individual es mayor que la colectiva, aunque la representación colectiva demuestra más conocimiento sobre la legislación. La Oidoría SUS/Sesab es la principal oidoría de la red estadual, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, y representa un canal fundamental para la participación de los trabajadores de la Sesab. La oidoría tiene el desafío de ir más allá de ser un mero instrumento formal de comunicación entre el ciudadano y la gestión.

**Palabras clave:** Sistema Único de Salud. Acceso a la información. Oidoría.

## INTRODUÇÃO

A ouvidoria é um instrumento de disseminação de informação em saúde, local de orientação e também divulgação das ações e dos serviços de saúde da região a qual faz parte. Configura-se como um canal institucional de escuta qualificada na qual o cidadão, de maneira direta – sem, necessariamente, estar representado por um coletivo –, expressa sua opinião, fortalecendo, assim, o serviço, e fazendo dele uma porta de entrada para o exercício de participação cidadã. Sob essa perspectiva, a rede estadual de ouvidorias do Sistema Único de Saúde (SUS) no estado da Bahia contabilizou, no ano de 2017, um total de 2.342 atendimentos que tiveram por objetivo o fornecimento imediato de orientações e informações em saúde para os cidadãos que procuraram o serviço de ouvidoria.

Por ter essa competência institucionalizada de atender ao cidadão e também de receber, examinar e encaminhar suas manifestações, as ouvidorias acabaram se configurando enquanto setor responsável pelo desenvolvimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito dos órgãos públicos. Estabelece-se na Lei Estadual de Acesso à Informação n. 12.618 a competência da ouvidoria legitimada no Art. 6º quando se definiu que “o Serviço de Informação ao Cidadão será exercido pelos órgãos da Administração Pública Estadual, diretamente ou por intermédio da Ouvidoria Geral do Estado”<sup>1:sp</sup>.

Essa experiência da ouvidoria “é relevante não apenas por sua originalidade histórica, mas por evidenciar um movimento no qual as ouvidorias oferecem sua experiência

na análise e na tramitação de pedidos de informação originados da aplicação da Lei<sup>2,4</sup>. Portanto, um conjunto de normas que trouxe, nos últimos anos, mais estruturação à tramitação das demandas de informação nos órgãos do poder executivo estadual e, conseqüentemente, uma exigência no que pese à atuação mais efetiva da Ouvidoria SUS dentro da Secretaria Estadual de Saúde da Bahia.

Diante do protagonismo desenvolvido pelas ouvidorias, seja como canal de entrada de manifestação do cidadão ou como coordenadora desse processo institucionalizado e ainda realizando um contraponto com a fundamental participação social exercida pelo cidadão que busca a ouvidoria para ter acesso aos dados sobre a gestão, os gastos públicos e os serviços, é que se procurou entender o que está materializado nos pedidos de acesso à informação cadastrados na Ouvidoria SUS/SESAB, levando ao questionamento central e norteador desta pesquisa: quais características têm as demandas cadastradas na Ouvidoria SUS/Sesab, com base na LAI, no ano de 2017?

Ressalta-se aqui que a ouvidoria trabalha com classificações oficiais para as demandas cadastradas, a saber: denúncia; reclamação; solicitação; elogio; sugestão; e informação<sup>3</sup>. A análise a partir das demandas de informação se dá sob a peculiaridade estabelecida na Lei 12.618/2012, que regula o acesso à informação na Bahia e prevê prazo de resposta em seus §1º e 2º do Art. 9º e sanção nos §1º e 2º do Art. 26 para o agente público que recusar a fornecer a informação.

Apesar do debate sobre a legislação e sua aplicabilidade por meio da ouvidoria permanecer presente durante a discussão, este trabalho não pretendeu tratar de maneira detalhada os aspectos impostos pela LAI, nem tampouco se debruçar sobre procedimentos técnicos operacionais determinados pelos decretos que regulamentam a lei federal e a estadual, muito menos discutir juridicamente a aplicabilidade institucionalizada da lei ou descrever minuciosamente os processos de trabalho.

Pretende-se, por meio da pesquisa, explorar determinadas características do funcionamento da área, pois se faz necessário traduzir esse entendimento para o trabalho cotidiano da Ouvidoria SUS/Sesab no acompanhamento do processo percorrido pela demanda, considerando a classificação da informação desde a inserção no sistema, passando pelo tratamento e pelo encaminhamento até a sua conclusão. Além disso, planeja-se aprimorar a relação da ouvidoria com as áreas técnicas responsáveis pelos pareceres conclusivos, dando-lhe visibilidade também junto do cidadão que procura seus serviços. Ao ter acesso à ouvidoria, o cidadão tem a sua demanda acolhida e respondida de maneira qualificada e em tempo

hábil, conforme preconiza a LAI o que fortalece a cultura da transparência pública dentro da Secretaria Estadual de Saúde.

Desse modo, o objetivo é analisar as manifestações com base na LAI cadastradas na Ouvidoria SUS/Sesab no ano de 2017. Especificamente, busca-se quantificar as demandas de informação realizadas pelos cidadãos na ouvidoria SUS/Sesab; caracterizar o perfil dos manifestantes que protocolaram demandas de acesso à informação; descrever os assuntos mais demandados nos pedidos de informação cadastrados; e identificar as áreas técnicas que mais receberam pedidos de informações por meio da ouvidoria.

## **MATERIAL E MÉTODO**

O estudo tem caráter qualitativo e descritivo por permitir uma análise sobre a descrição das características de uma população ou fenômeno específico<sup>4</sup>. Assim, executou-se o trabalho de forma não sistematizada e exploratória a partir de duas bases de dados secundárias que fundamentaram a análise pretendida. O levantamento bibliográfico ocorreu entre os meses de março e maio de 2018, por meio do Google Acadêmico e da base de dados SciELO.

Este trabalho foi desenvolvido no contexto da Ouvidoria SUS/Sesab, que atua como Coordenação Estadual da Rede de Ouvidorias SUS/BA, e tem como delimitação do universo as demandas de pedido de informação cadastradas diretamente na Ouvidoria SUS/Sesab no ano de 2017, com base nos dispositivos da LAI. Essas demandas foram provenientes dos diversos meios de atendimentos disponibilizados (portal web, 0800, presencialmente, migração entre os Sistemas TAG/OuvidorSus) para garantir o acesso do cidadão.

Depois da realização do levantamento quantitativo do total de informações cadastradas por todas as Ouvidorias da Rede Estadual<sup>d</sup>, realizou-se um recorte do número de pedidos de informação cadastrado na Ouvidoria SUS/Sesab, sendo sobre este último que se debruçou a pesquisa, ou seja, é nesse específico dado que se configura o objeto deste estudo.

Para a realização desta pesquisa, procedeu-se à coleta dos dados secundários do banco de dados do sistema informatizado OuvidorSus, proveniente do Datasus/MS, os quais foram registrados posteriormente em uma planilha criada com o software Microsoft Excel<sup>®</sup> para controle interno das demandas de informação cadastradas no ano de 2017. Essa planilha tem sido o principal instrumento de controle do acompanhamento e do monitoramento dos pedidos de informação executados na Ouvidoria SUS/Sesab retratada neste trabalho.

---

<sup>d</sup> A Rede Estadual de Ouvidorias compreende todas as ouvidorias das instituições de saúde e ouvidorias municipais.

O levantamento iniciou-se pelo banco de dados por meio da ferramenta de tabela dinâmica e posterior conferência de alguns dados necessários com a planilha do Excel®, nas quais utilizou-se apenas informações referentes aos objetivos propostos. Porém, o levantamento inicial demonstrou a necessidade de se rever tecnicamente o preenchimento das tipificações<sup>e</sup>, pois a categorização estabelecida como padrão, a princípio, pela equipe da Ouvidoria SUS/BA para o preenchimento das manifestações no sistema não foi suficiente para identificar os assuntos, constituindo-se na primeira dificuldade encontrada durante a coleta dos dados. Outra dificuldade encontrada foi o levantamento das áreas técnicas demandadas, uma vez que o banco de dados pontua o primeiro e último destino por onde passou a demanda, não necessariamente identificando o setor responsável pela emissão do parecer conclusivo. Tais dificuldades trouxeram a necessidade da revisão de alguns dados do sistema informatizado OuvidorSus para garantir a possibilidade de identificação das áreas técnicas demandadas e dos assuntos tratados em cada informação.

A partir da coleta de dados ficou definido que para identificação do manifestante optaríamos por algumas determinações, uma vez que o sistema identifica a pessoa física apenas como cidadão – o que, de fato, todos são de direito –, mas cabia uma categorização mais objetiva e clara para o leitor, ficando definido: a) Usuário – Cidadão que solicita a informação como pessoa física; b) Trabalhador da Sesab – Cidadão, servidor público da Sesab que solicita a informação como pessoa física; c) Sociedade Civil Organizada – Organizações que solicitam a informação utilizando nome de razão social; e d) Prestador de serviço – Empresas que prestam serviço à Sesab e solicitam a informação utilizando identificação enquanto razão social. Para aprofundar a análise sobre o perfil do cidadão, realizou levantamento da representatividade por sexo dos cidadãos que realizaram suas manifestações enquanto pessoa física (usuários e trabalhadores da Sesab). Cabe dizer que se optou pelo termo “sexo”, por esse ser oficialmente utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além disso, vale ressaltar que para colher as informações mais específicas que não constavam no banco de dados do Datasus, por limitação da ferramenta, foi necessário fazer o levantamento na planilha Excel de uso interno. Assim, os dados extraídos foram utilizados, exclusivamente, para realização desta pesquisa, não apresentando dano a qualquer cidadão, em nenhuma hipótese, pois se debruçou sob elementos que não identificam qualquer requerente do pedido de informação, mantendo assim o sigilo sobre a identidade, conforme preconizado na Resolução n. 466, de 12 de dezembro de 2012<sup>5</sup>.

---

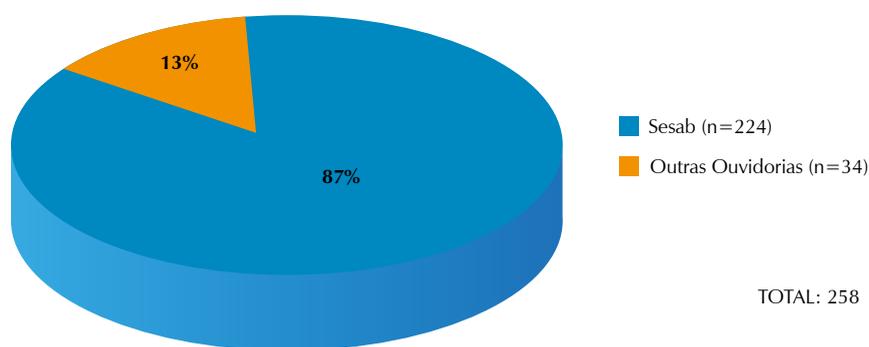
<sup>e</sup> “Tipificação” é a categorização por assunto realizada no preenchimento da demanda no sistema OuvidorSus para identificar e destrinchar o assunto abordado na manifestação.

## RESULTADOS

### QUANTIDADE DE INFORMAÇÃO CADASTRADA NA OUVIDORIA SUS/BA

A rede de Ouvidorias SUS/BA, em 2017, trabalhou com um total de 258 protocolos com requerimento de acesso à informação. Desse montante, temos o universo desta pesquisa, que corresponde a um total de 224 pedidos de acesso à informação cadastrados diretamente na Ouvidoria SUS/Sesab, sendo 87% (n=224) cadastrados diretamente nessa ouvidoria e 13% (n=34) cadastrados pelas outras da rede SUS/BA (**Gráfico 1**).

**Gráfico 1** – Demandas de informação cadastradas. Salvador, Bahia, Brasil – 2017



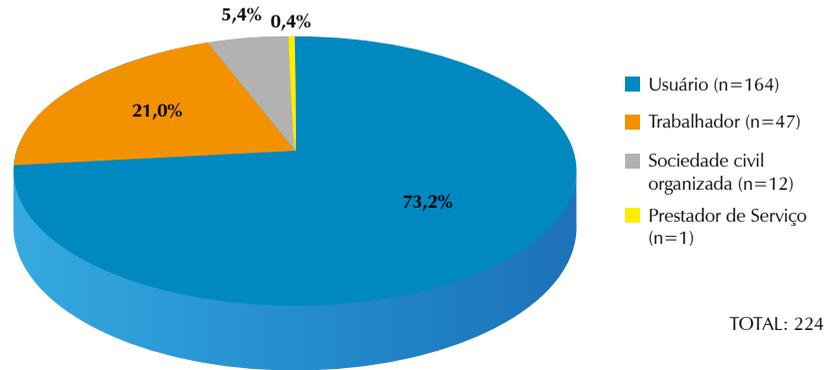
Fonte: Banco de dados do sistema OuvidorSus (Datusus).

### PERFIL DOS MANIFESTANTES

Identificou-se que 164 pedidos de informação foram realizados por usuários, o que equivale a 73%; 47 demandas foram protocoladas por trabalhadores da Sesab, representando 21%; já 12 demandas foram cadastradas por sociedade civil organizada (duas entidades), equivalendo a 5,4%; e, por último, apenas 1 solicitante se apresentou como prestador de serviço, o que representou 0,4%, conforme explícito no **Gráfico 2**.

Levando em conta que tanto cidadãos quanto trabalhadores representam atendimento individual prestado à “pessoa física”, obtém-se um montante de 211 demandas cadastradas por cidadãos, representando 94% de todo atendimento realizado. Dentre o perfil dos usuários, encontra-se um quantitativo de 90 do sexo feminino e 74 do sexo masculino, e, dentre o perfil de trabalhadores, identifica-se 29 do sexo feminino e 18 do masculino, conforme **Tabela 1**. Portanto, ao se distribuir todo o quantitativo de atendimento individualizado por sexo, percebe-se que 119 são do sexo feminino e 92 do sexo masculino, respectivamente 56% e 44%.

**Gráfico 2** – Perfil dos manifestantes. Salvador, Bahia, Brasil – 2017



Fonte: Banco de dados do Sistema OuvidorSus (Datusus).

**Tabela 1** – Representatividade por sexo. Salvador, Bahia, Brasil – 2017

Perfil	Feminino	Masculino	Total
Usuário	90	74	164
Trabalhador da Sesab	29	18	47
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>92</b>	<b>211</b>
<b>Porcentagem</b>	<b>56%</b>	<b>44%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Banco de dados do sistema OuvidorSus (Datusus).

#### ASSUNTOS DEMANDADOS NOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO CADASTRADOS

O assunto “gestão” é utilizado para fazer referência às situações que envolvam a gerência necessária ao funcionamento do SUS, incluindo nesse âmbito a responsabilidade das esferas de governo que, por meio da habilitação de gestão, assumiram o compromisso de garantir e aperfeiçoar o funcionamento do sistema de saúde, incluindo com suficiência e qualidade ações e serviços de saúde. É um dos assuntos mais abrangentes dentre os que fazem parte do elenco de assuntos da tipificação, do qual encontramos 124 cadastros, representando 55% do total de assuntos encontrados nas manifestações.

Em seguida, encontra-se 26 demandas sobre a “assistência farmacêutica”, significando 13% dos assuntos demandados. Na sequência, há o assunto “orientações em saúde” com 15 manifestações, ou seja, 6,6%, seguido por “assistência à saúde” e “vigilância em saúde”, ambas com 12 manifestações, representando, cada uma, 5%. Com 7 demandas cada, temos ainda “comunicação” e “produtos para saúde/correlatos”, significando 3%. Em seguida, os assuntos

“estratégia de saúde da família” (ESF) e “programa de agentes comunitários de saúde” (PACS) representaram 2% dos assuntos demandados, com 4 demandas de informação protocoladas.

Com menor representatividade, de 1,33% das manifestações, encontramos os assuntos “financeiro” e “transporte”, cada uma com 3 demandas cadastradas. Com apenas 2 demandas cadastradas, encontram-se os assuntos “alimentos”, “assistência odontológica”, “assuntos não pertinentes”, “cartão SUS” e “vigilância sanitária”, todas com 2 cadastros, representando 0,89%. Por último, com apenas 1 manifestação, encontra-se o assunto “conselho de saúde”, representando 0,4% (**Tabela 2**).

**Tabela 2** – Assuntos mais demandados. Salvador, Bahia, Brasil – 2017

Assunto	Total	Percentual
Gestão	124	55
Assistência farmacêutica	26	13
Orientações em saúde	15	6,6
Assistência à saúde	12	5
Vigilância em saúde	12	5
Comunicação	7	3
Produtos para saúde/correlatos	7	3
ESF/PACS	4	2
Financeiro	3	1,33
Transporte	3	1,33
Alimento	2	0,89
Assistência odontológica	2	0,89
Assuntos não pertinentes	2	0,89
Cartão SUS	2	0,89
Vigilância sanitária	2	0,89
Conselho de saúde	1	0,4
<b>Total geral</b>	<b>224</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco de dados do Sistema OuvidorSus (Datusus).

Demonstra-se a seguir o detalhamento dos assuntos em subassuntos, permitindo um maior entendimento sobre os pedidos de informação. Buscando favorecer a compreensão do leitor, os assuntos foram subdivididos em três blocos (**tabelas 3, 4 e 5**). Inicialmente, fica evidente na **Tabela 3** a capacidade da ouvidoria de apreender a diversidade

de questões que envolvem o SUS, demonstrando a importância de sua principal ferramenta de trabalho, que é o sistema informatizado OuvidorSus, uma vez que consegue apreender desde o assunto “alimento”, identificando o tipo de alimento – no caso, “alimento artificial” –, assim como questionamentos sobre “assistência odontológica” especializada – especificamente “aparelho e implante” –, além de cadastramentos sobre o “Cartão SUS” e correção cadastral, funcionamento de “ESF” e pagamento a recursos humanos de ESF, “produtos para saúde”, cadeira de rodas, cama hospitalar, “transporte”, ambulância e TFD (tratamento fora domicílio), e repasse de verbas, em “financeiro”.

**Tabela 3** – Detalhamento dos assuntos mais demandados. Salvador, Bahia, Brasil – 2017

Assunto	Subassunto 1	Subassunto 2	Total
<b>Alimento</b>	Leite	Artificial	2
<b>Ass. Odontológica</b>	Assistência especializada	Aparelho ortodôntico	1
		Implante + prótese	1
<b>Não pertinentes</b>	Assuntos não pertinentes		2
<b>Cartão SUS</b>	Cadastramento		1
	Retificação cadastral		1
<b>Conselho de saúde</b>	Outros		1
	Funcionamento da ESF		1
<b>ESF/PACS</b>	Outros		1
		Pg.to ao trabalhador	1
	Recursos humanos	Trabalhador de SF	1
<b>Financeiro</b>	Repasse de verbas/investimento	Outros	3
<b>Transporte</b>	Ambulância/veículo	Outros	1
	TFD (tratamento fora de domicílio)	Funcionamento/legislação	2
<b>Vigilância sanitária</b>	Cosmético	Outros	1
	Serviços de saúde	Outros	1
<b>Comunicação</b>	Curso/evento/seminário		1
	E-mail/site		1
	Outros		2
	Publicação/material informativo		3
<b>Produtos para saúde/correlatos</b>	Aparelho – balão de O2/CPAP		1
	Auxiliar da respiração (balão de O2/CPAP)		1
	Cadeira de rodas	Normal	1
	Cama hospitalar		1
	Fralda descartável		2
	Sonda/equipo/frasco		1
	<b>Total geral</b>		

Fonte: Banco de dados do sistema OuvidorSus (Datusus).

**Tabela 4** – Detalhamento dos assuntos mais demandados. Salvador, Bahia, Brasil – 2017

Assunto	Subassunto 1	Subassunto 2	Subassunto 3	Total	
Assistência à saúde	Cirurgia	Geral		1	
		Ortopédica		1	
		Plástica	Mamoplastia	1	
		Fisioterapia		1	
	Consulta/Atendimento/ Tratamento	Multidisciplinar	Dependência química		1
			Reprodução humana		3
		Nefrologia	Diálise		1
	Diagnóstico – coleta de material				1
	Diagnóstico em laboratório clínico				1
	Transplante	Lista de transplantes			1
Assistência farmacêutica	Atenção básica	Como conseguir medicamento		1	
	Componente especializado	Como conseguir medicamento		1	
		Componente especializado		1	
	Estratégico	Como conseguir medicamento		2	
	Não especificado	Falta de medicamento		1	
		Não especificado		3	
	Não padronizado	Como conseguir medicamento		2	
Falta de medicamento			1		
Outros				14	
Orientações em saúde	Cobertura de procedimentos pelo SUS			4	
	Doação de sangue			1	
	Doenças			1	
	Outros			9	
Vigilância em saúde	Dados epidemiológicos			3	
	Vacinação	Febre amarela		6	
		Gripe		2	
		Outras		1	
<b>Total geral</b>				<b>65</b>	

Fonte: Banco de dados do sistema OuvidorSus (Datusus).

Em seguida foi realizado o detalhamento dos assuntos (**Tabela 4**): “assistência à saúde”, com os subassuntos “cirurgia”, “consulta/atendimento/tratamento”, “transplante”, “diagnóstico clínico”; “orientações em saúde”, com diversos questionamentos, de cobertura de procedimento à doação de sangue; dados epidemiológicos e vacinação, com o assunto “vigilância em saúde”; e, por último, o segundo mais demandado entre os assuntos, a “assistência farmacêutica”, com 26 registros, sendo que 12 demandas especificaram, cada uma, apenas 1 medicamento, ao solicitar informação sobre sua distribuição ou sobre a causa de sua falta na rede. Nas outras 14 demandas da assistência farmacêutica foi solicitado, em cada um dos cadastros, um elenco de diversos fármacos, por isso optou-se pela tipificação com subassunto “outros”, pois ficou impossibilitado de identificar apenas 1 componente na tipificação.

**Tabela 5** – Detalhamento dos assuntos mais demandados. Salvador, Bahia, Brasil – 2017

Assunto	Subassunto 1	Subassunto 2	Subassunto 3	Total
<b>Ações e programas de saúde</b>				4
<b>Central de regulação</b>				1
<b>Documentos</b>		Cartão de vacinação		1
		Declaração de óbito		1
		Laudos		1
		Outros		11
		Relatório médico		1
<b>Estabelecimento de saúde</b>		Endereço de estabelecimento de saúde		1
		Implantação de setor/serviço/unidade de saúde		8
		Interrupção dos serviços		1
		Outros		12
		Rotinas/protocolos de unidade de saúde		1
<b>Legislação, direitos e deveres</b>				5
<b>Outros</b>				1
<b>Gestão</b>		Concurso público		10
		Outros		10
			Adicional	3
			Aposentadoria	9
		Pagamento ao trabalhador da saúde	Atraso/falta	1
			Desconto irregular	1
			Outros	10
	<b>Recursos humanos</b>		Pensão	1
			Acúmulo de cargos	1
			Capacitação técnico-profissional	2
			Contratação	5
		Trabalhador em saúde	Exoneração/demissão	1
			Outros	18
			Remoção/transferência	1
			Residência/estágio profissional	1
<b>Total geral</b>				<b>124</b>

Fonte: Banco de dados do Sistema OuvidorSus (Datusus).

O maior assunto demandado, com 124 demandas, versa sobre “gestão”, em que se detalha, por meio das demandas, o seguinte: “ações e programas”; “central de regulação”; documentos e estabelecimento de saúde e tudo o que pode relacionar-se a ele; “legislação”; “recursos humanos” e toda sua complexidade – lembrando que o segundo perfil que mais cadastrou pedidos de informação foi a categoria “trabalhador”. Há, portanto, uma enorme representatividade desse subassunto nas demandas analisadas (**Tabela 5**).

Os assuntos retratados têm impacto direto sobre quais áreas técnicas serão demandas, conforme expresso na Tabela 6.

**Tabela 6** – Identificação das áreas técnicas demandadas. Salvador, Bahia, Brasil – 2017

Área técnica	Total	Porcentagem
Superintendência de Recursos Humanos	59	26,35%
Ouvidoria/Sesab	46	20,60%
Gasec	23	10,23%
Saftec	18	8%
DGRP	15	6,70%
Outros entes federados	11	4,96%
Divep	6	2,67%
DAE	5	2,23%
SAIS	5	2,23%
Suregs	5	2,23%
DGC	4	1,80%
HGRS	4	1,80%
DAB	3	1,33%
Hemoba	3	1,33%
NRSCL	3	1,33%
Fesba	2	0,89%
Sais	2	0,89%
Cepred	2	0,89%
NRSES	2	0,89%
NRSS	2	0,89%
Corregedoria	1	0,44%
HGVC	1	0,44%
HGE	1	0,44%
Ciave	1	0,44%
<b>Total</b>	<b>224</b>	<b>100%</b>

Fonte: Banco de dados do Sistema OuvidorSus (Datusus).

Considerando que trabalhador foi o segundo perfil de demandantes mais encontrado (**Gráfico 2**), as demandas relacionadas aos direitos e vantagens dessa categoria foram direcionadas à Superintendência de Recursos Humanos (SUPERH) da Sesab, fazendo com que esta despontasse como a primeira área técnica no recebimento de registros (**Tabela 6**), lembrando também que a categoria de usuários buscou informações sobre processos seletivos, cursos da Escola de Saúde Pública da Bahia e outras áreas ligadas à SUPERH. Os dados refletem o quanto a Lei de Acesso à Informação tem sido utilizada pelos trabalhadores da saúde para materializar a forma de acessar os serviços de recursos humanos.

Em segundo lugar na **Tabela 6**, encontra-se a Ouvidoria SUS/BA que, por competência para responder às diversas orientações em saúde que não requerem parecer técnico mais

aprofundado, reafirma-se enquanto instrumento de disseminação de informação em saúde. Os demais dados da **Tabela 6**, demonstram a pulverização dos encaminhamentos aos diversos setores, como Gabinete do Secretário de Saúde, demonstrando a importância da participação direta da gestão na garantia do fornecimento das informações solicitadas; Superintendência da Assistência Farmacêutica; unidades da rede estadual (hospitais, centros de referências...), ou seja, a diversidade das áreas que garantem a manutenção dos serviços de saúde.

## DISCUSSÃO

O conceito de Barreiro, Hossne e Sobrinho<sup>6</sup> afirma que as ouvidorias exercem função de destaque em razão do trabalho realizado, uma vez que qualificam a participação do cidadão com o seu protagonismo voltado às mudanças sociais, representando um papel social importante no processo dialógico que envolve as relações entre os indivíduos, os grupos e as organizações. Assim, pode-se dizer que são espaços de comunicação institucionalizada em que há encaminhamentos representativos de valores, ideias e sentimentos dos cidadãos usuários, cujo objetivo é fornecer à gestão elementos que permitam diagnosticar sistematicamente a instituição, refletir sobre as falhas nos processos e, principalmente, subsidiar novos conceitos de gestão ao coletivizar uma demanda trazida pelo indivíduo e transformando-as em benefícios que atendam a uma coletividade<sup>3</sup>.

Embora tenham a capacidade de auxiliar a gestão nos processos de tomada de decisão, elas não são consideradas espaços deliberativos, “[...] espaços públicos na medida em que permitem aos cidadãos acesso ao Estado para que apresentem suas reivindicações e reclamações: propiciam acesso à informação [...] Mas, estas não são espaços de deliberação”<sup>7,8</sup>. Ou seja, as ouvidorias não têm caráter deliberativo de definir políticas públicas e orçamentárias, como acontece nos conselhos e nas conferências de saúde, por exemplo. Não podem as ouvidorias de saúde por si só estabelecer direitos fundamentais, determinar parâmetros de ações e execuções de que visem à elaboração de políticas e direitos, pois, enquanto instituição, a ouvidoria está diretamente ligada à gestão/administração, portanto, tem limitações enquanto esfera de decisão, necessitando, assim, de uma estrutura maior de poder político institucional e independência, como os conselhos de saúde.

## ESTRUTURA DA OUVIDORIA SUS/SESAB

A Ouvidoria SUS/Sesab, além de se apresentar enquanto ouvidoria especializada, também se constitui enquanto Coordenação da Rede de Ouvidorias do SUS, formada por 61

unidades de gestão do estado, municípios e policlínicas regionais (Consórcio de Saúde). Tem 18 pontos de resposta, que correspondem às áreas técnicas da Sesab.

É composta por *uma coordenação-geral* (Ouvidora Titular do Estado) e *duas gerências*: Gerência de Planejamento e Educação Permanente (GPEP), responsável pela execução dos treinamentos técnicos; pela articulação e pela sensibilização para implantação de ouvidorias em todo o território baiano; pelo planejamento das ações propostas no Plano Estadual de Saúde (PES), Programação Anual de Saúde (PAS) e Plano Plurianual (PPA), sendo também responsável pelo monitoramento das demandas com base na LAI, além de realizar visitas técnicas para acompanhamento e adequação dos espaços de instalação de ouvidorias institucionais. Há, ainda, a Gerência de Processamento e Tratamento de Demandas (GPTD), responsável pelo acolhimento/atendimento ao cidadão por meio do teleatendimento e de forma presencial, cadastrando, tratando, acompanhando, monitorando e encerrando as demandas cadastradas no sistema informatizado OuvidorSus, além de também ser responsável pelo monitoramento de toda a rede estadual e pela realização de visitas técnicas.

#### QUANTIDADE DE INFORMAÇÃO CADASTRADA NA OUVIDORIA SUS/BA

Observa-se que a ouvidoria da Sesab foi a maior responsável pelo cadastramento de demandas de informação realizadas em toda rede. Esse resultado demonstra sua importância como porta de entrada das manifestações, uma vez que tem canais de acesso mais amplos, como o teleatendimento, já que apenas a Sesab tem esse serviço no estado enquanto Ouvidoria SUS, e o Portal Web do Ministério da Saúde, que possibilita o direcionamento das demandas de responsabilidade do estado da Bahia diretamente para a Sesab.

#### PERFIL DOS MANIFESTANTES

Para abordagem e levantamento do perfil dos manifestantes que protocolaram pedido de acesso à informação, é necessário deixar claro algumas especificidades na legislação e na atuação da ouvidoria para o entendimento da análise desses dados. Vejamos que, primeiramente, aos pedidos com base na LAI é vedado o anonimato, conforme previsto no Art. 8º da Lei 12.618/2012, em que se prevê que “o pedido de acesso será realizado por qualquer meio legítimo e deverá conter a identificação do requerente e a especificação da informação referida”<sup>1:sp</sup>, por isso demandas sob anonimato não são tramitadas em nenhuma hipótese como demandas de informação.

Outra peculiaridade da Ouvidoria SUS/Sesab é o atendimento aos trabalhadores da Sesab, uma vez que esta não dispõe de ouvidoria própria de recursos humanos. Por isso

optamos por separar essa categoria para pontuar a sua relevância no trabalho desempenhado pela Ouvidoria SUS/Sesab com o trabalhador da saúde.

Estabelecidas as devidas considerações, o resultado encontrado depois do tratamento dos dados demonstra que a participação feminina é sempre maior que a masculina, seja com o perfil de usuários ou com perfil de trabalhadores, bem como no montante geral.

#### ASSUNTOS DEMANDADOS NOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO CADASTRADOS

Ao receber uma demanda, a ouvidoria precisa realizar o devido tratamento, que envolve a análise do teor das manifestações, a verificação de dados suficientes para dar andamento à demanda e a identificação das unidades internas do órgão responsáveis pelo parecer conclusivo e para onde as demandas devem ser encaminhadas. Dentro desse tratamento, encontra-se o processo de tipificação da demanda que possibilita, principalmente, a elaboração de relatórios, dando o caráter de ferramenta de gestão que é tão peculiar às ouvidorias SUS.

Levando-se em consideração que o segundo perfil que mais cadastrou pedido de informação foi a categoria “trabalhador”, identifica-se, portanto, que há uma enorme representatividade desse subassunto nas demandas analisadas (**Tabela 5**).

Sob a assistência farmacêutica é necessário realizar uma análise separada, pois identificou-se uma peculiaridade em torno desses dados. Temos, de um lado, 12 cadastros realizados por usuários no quais se questiona a forma como adquirir medicamentos ou outros questionamentos que visam a um atendimento de necessidade individual e/ou coletiva. Por outro lado, há 14 registros com questionamentos sobre diversos fármacos, dos quais 12 foram realizados por 2 entidades, a qual denominamos “sociedade civil organizada”. Ao analisar os conteúdos das demandas, observou-se que todas buscavam informações sobre contratos de compras e quantidades adquiridas pela Sesab. Para além dessa constatação, também foi constatado, por meio do acompanhamento das áreas técnicas responsáveis, que os medicamentos em questão não fazem parte do elenco de dispensação do SUS, sendo adquiridos por meio de processos judiciais.

Tal constatação direciona para diversos questionamentos: qual controle social essas entidades, a “sociedade civil organizada”, representam? O que está por detrás desse interesse constante sobre os gastos públicos com os medicamentos judicializados? A quem mais tem interessado o fenômeno da judicialização de medicamentos no SUS? Enfim, esses são questionamentos que surgiram e que podem fomentar uma próxima pesquisa sobre esse dado específico, uma vez que este trabalho não comporta tal aprofundamento de análise.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo demonstrou a importância do papel da Ouvidoria SUS/Sesab na Rede Estadual de Ouvidorias do SUS, em que ressalta-se, sem excessos, que essa é a principal peça da engrenagem pois, enquanto canal de entrada de demandas – em especial as de informação –, ela foi responsável pelo cadastramento da maioria absoluta das informações em 2017 no estado da Bahia.

Embora a Ouvidoria SUS/Sesab já se constitua como órgão de acesso aos pedidos de informação realizados à Secretaria Estadual de Saúde, cabe à administração pública o reconhecimento da ouvidoria enquanto ferramenta de gestão, utilizando-a administrativamente e garantindo que muitos questionamentos apontados possam despertar maior transparência pública dentro do órgão. A complexidade de dados traduzida na capacidade de trabalhar a diversidade de assuntos com as quais a ouvidoria lida cotidianamente permite abarcar um leque de possibilidades existentes no SUS que é único e exclusivo do instrumento de ouvidoria, que se apresenta, portanto, como elemento indispensável à gestão do SUS. Nesse sentido, torna-se estratégica a ampliação do corpo técnico da ouvidoria para que se possa comportar o quantitativo de trabalho demandado, enfrentando um déficit de trabalhadores que submete aos poucos técnicos existentes uma sobrecarga de trabalho.

Por fim, a ouvidoria tem um grande desafio imposto ao seu serviço cotidiano, que é o de não se tornar apenas uma ferramenta de cumprimento burocrático de acesso à informação. Enquanto intermediária do processo de transparência, carece de conhecimento sobre o processo administrativo a ser desenvolvido, bem como da ampliação de sua capacidade de interlocução com as áreas técnicas e, principalmente, da manutenção do caráter de ferramenta de apoio à administração, para fortalecer a participação social por meio de seus instrumentos técnicos.

## **COLABORADORES**

1. Concepção do projeto, análise e interpretação dos dados: Hairla Henrique Alves de Almeida Monteiro.

2. Redação do artigo e revisão crítica relevante do conteúdo intelectual: Hairla Henrique Alves de Almeida Monteiro e Caroline Ramos do Carmo.

3. Revisão e/ou aprovação final da versão a ser publicada: Hairla Henrique Alves de Almeida Monteiro e Caroline Ramos do Carmo.

4. Ser responsável por todos os aspectos do trabalho na garantia da exatidão e integridade de qualquer parte da obra: Hairla Henrique Alves de Almeida Monteiro e Caroline Ramos do Carmo.

## REFERÊNCIAS

1. Bahia. Lei nº 12.618, de 28 de dezembro de 2012. Regula o acesso à informação no âmbito do Estado da Bahia, conforme prevê o artigo. 45 da Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado da Bahia, Salvador (BA); 2012 dez 29. Seção 1, p. 13.
2. Brasil. Controladoria-Geral da União. Manual de Ouvidoria Pública: rumo ao sistema participativo. Brasília (DF); 2012.
3. Brasil. Ministério da Saúde. Manual das Ouvidorias do SUS. Brasília (DF); 2014.
4. Gil AC. Como elaborar projetos de pesquisa. 4a ed. São Paulo (SP): Atlas; 2002.
5. Brasil. Ministério da Saúde. Resolução n. 466, de 12 de dezembro de 2012. Aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília (DF); 2013 jun 13. Seção 1, p. 59.
6. Barreiro A, Hossne D, Sobrinho F. Ética e ouvidoria pública. In: Peres JRR, Barreiro A, Passone E, organizadores. Construindo a ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas. Campinas (SP): Unicamp; 2011.
7. Mario CG. Ouvidorias públicas municipais no Brasil [dissertação]. Campinas (SP): Pontifícia Universidade Católica; 2006.

Recebido: 24.9.2018. Aprovado: 25.9.2020.