

OUVIDORIA E CONSELHO DE USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Anderson Souza da Gama¹
Caio Marinati de Paula Cruz²

Resumo

A edição do decreto governamental que instituiu e regulamentou o Conselho de Usuários dos Serviços Públicos trará novos desafios à Administração Pública, em particular para as Ouvidorias. Como canal de participação direta do cidadão na gestão pública, as Ouvidorias despontam como órgão essencial aos objetivos previstos nesse decreto. A implementação do conselho, segundo a norma, ficará sob responsabilidade das Ouvidorias, para facilitar a comunicação entre os gestores dos serviços públicos e os usuários, bem como possibilitar controle social, transparência e melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos. Assim, o presente estudo circunscreve-se às Ouvidorias hospitalares, visando analisar os desafios das Ouvidorias públicas, a partir da adoção dessa nova ferramenta de participação social inserida nos seus escopos de atuação. Trata-se de estudo descritivo exploratório, de abordagem quantitativa e representatividade nacional, com dados de 20 Ouvidorias de Saúde federais, obtidos por meio do Projeto Coleta OGU 2014. Quanto aos principais resultados, foi constatada a necessidade de melhoria em recursos e processos de trabalho, adequação da estrutura organizacional e das normas internas das Ouvidorias. Conclui-se que as Ouvidorias hospitalares, objeto do estudo dessa pesquisa, apresentam condições desfavoráveis para a implementação da nova ferramenta de gestão participativa, destacando-se a ausência de autonomia funcional, dificuldades na divulgação de suas atividades e na gestão da avaliação de seu desempenho.

Palavras-chave: Ouvidorias. Conselho de Usuários. Serviços públicos. Participação social.

DOI:10.37814/2594-5068.2021v4.p65-77

1 Residente em Gestão Hospitalar no Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora (HU-UFJF/Ebserh). Administrador e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). (gama.jf@gmail.com)

2 Residente em Gestão Hospitalar no Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora (HU-UFJF/Ebserh). Economista pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). (caiomarinati@gmail.com)

Abstract

The edition of the Government Decree that regulates the Law that institutes the Council of Users of Public Services will bring new challenges to the public administration, in particular to the Ombudsman. As a channel for direct citizen participation in public management, the Ombudsman's Offices emerge as an essential body for the objectives set forth in this Decree. The implementation of this council, according to the norm, will be under the responsibility of the Ombudsman, to facilitate communication between the managers of public services and users, as well as to enable social control, transparency, and improvement in the quality of the provision of public services. Thus, the present study is limited to hospital Ombudsman offices, aiming to analyze the challenges of these entities' public Ombudsman offices based on the adoption of this new tool for social participation within their scope of action. This is an exploratory descriptive study, with a quantitative approach, having national representation with data from 20 federal health Ombudsmen, according to Project Coleta OGU 2014. As for the main results, there is the verification of the need for improvement in resources and work processes, adequacy of organizational structure and adequacy of internal rules of the Ombudsman. It is concluded that the hospital Ombudsmen that are object of this paper present unfavorable conditions for the implementation of the new participatory management tool, such as lack of functional autonomy, difficulties in disclosing their activities and in managing the evaluation of their performance.

Keywords: Ombudsman. Users Council. Public services. Social participation.

1 INTRODUÇÃO

O processo de participação social tornou-se realidade no país com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), que promoveu a aproximação da sociedade com o Estado formalizando instrumentos de participação da população nos processos democráticos, tendo como principal exemplo as Ouvidorias públicas, objeto deste estudo. Com a instituição do Estado Democrático de Direito, em que são atribuídos aos cidadãos poderes de fiscalização e controle dos governantes em todas as esferas de poder, profundas transformações foram promovidas no Brasil. Em decorrência do processo de redemocratização, a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) pode ser considerada como uma das maiores conquistas.

Atualmente a sociedade tem a seu alcance diversos meios de entrar em contato com a Administração Pública. Entre os canais disponíveis podem-se mencionar as centrais de relacionamento *on-line*, telefonia gratuita, *sites* institucionais, correios eletrônicos, cartas, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e Ouvidorias. O Estado revela-se disposto a acolher as demandas sociais e disponibiliza uma variada gama de mecanismos, de forma a alcançar a pluralidade de perfis encontrados na sociedade.

De acordo com MENEZES (2017), o processo de redemocratização, iniciado na década de 1980, foi arcabouço para a produção de mecanismos de efetivação do controle social e da participação do cidadão nas políticas públicas nos mais diversos níveis governamentais e por meio de tantos outros dispositivos legais favoráveis de participação social.

ROCHA (2018) afirma que a área da saúde foi a primeira que institucionalizou a participação popular nas tomadas de decisão, através de conselhos e conferências. A Lei nº 8.142/1990 estabelece que a representação da sociedade nesses colegiados será paritária (número igual de representantes por categoria) em relação aos demais grupos participantes, buscando uma cogestão participativa (BRASIL, 1990).

Segundo MADRIGAL (2016), o advento do Estado Democrático de Direito impôs ao Estado uma atuação pautada na transparência e eficiência da Administração Pública, uma vez que numa democracia os valores da cidadania encontram-se profundamente consolidados. Ainda, nos ensinamentos de QUINTÃO (2019), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, em seu Art. 37, § 3º, a interlocução entre Estado e sociedade ficou juridicamente definida através da Ouvidoria pública, tornando-a uma ferramenta de participação.

Para consolidar o Estado Democrático de Direito, foram disponibilizados aos cidadãos instrumentos que fortalecem a transparência pública, com divulgação de dados institucionais que facilitam a participação social, principalmente no que se refere à gestão pública. A Ouvidoria é um deles.

Assim, as Ouvidorias não figuram apenas como um canal entre o cidadão e a Administração Pública, mas também como instrumento de participação social que, em conjunto com os conselhos e as conferências, têm por dever a promoção da interação entre a gestão administrativa e a sociedade.

Entretanto, numa sociedade em que o cidadão se revela cada mais atuante e ciente dos seus direitos, as Ouvidorias enfrentam desafios que merecem um debate sério, de forma a tornar os serviços públicos cada vez mais satisfatórios e condizentes com as necessidades da população.

Nesse contexto, o Conselho de Usuários, estabelecido pela Lei nº 13.460/2017 e regulamenta-

do pelo Decreto 10.228/2020, almeja aumentar o controle social, garantindo a participação da população através dos conselhos formados e geridos pelas Ouvidorias nos processos de formulação das políticas públicas. Além disso, da interpretação dos normativos mencionados depreende-se que avaliações periódicas serão feitas pelas Ouvidorias a fim de averiguar a qualidade dos serviços públicos ofertados e auxiliar na sugestão de possíveis melhorias.

As Ouvidorias públicas tornam-se mais relevantes no processo de viabilização da participação e controle social, defendendo a cidadania e os direitos dos indivíduos (CARDOSO, LIMA NETO e MENEZES, 2016).

O controle social sobre as atividades da Administração Pública figura como elemento primordial ao gestor público para que a tomada de decisões seja pautada no interesse público. É inequívoco o potencial democrático das Ouvidorias como instrumento de controle da gestão pública, defesa da cidadania e direitos da população, pois constituem instrumento acessível ao cidadão, por meio do qual o indivíduo pode ser ouvido, se manifestar, indo além dos limites burocráticos, e participar da construção de políticas públicas legítimas, contribuindo para o fortalecimento da democracia e da melhoria das condições de vida dos usuários dos serviços públicos.

O presente trabalho pretende, por intermédio de estudo descritivo exploratório e de abordagem quantitativa, levantar os desafios encontrados para efetivação desse novo instrumento de participação social por parte das Ouvidorias públicas de saúde. A base de referência da análise foram as últimas alterações legislativas e os dados e resultados obtidos na pesquisa realizada pelo Projeto Coleta OGU 2014, que traça um panorama da realidade das Ouvidorias públicas hospitalares brasileiras.

Para tanto, o universo da pesquisa abrangeu 20 Ouvidorias públicas hospitalares que, na época, integravam a base de dados da Ouvidoria-Geral da União (OGU). Os sujeitos da pesquisa foram os titulares das unidades de Ouvidoria participantes do Coleta OGU 2014 ou pessoas por eles designadas para o provisionamento das informações.

2 DESENVOLVIMENTO

A expressão “participação social”, muito empregada ultimamente, é notada facilmente em várias instituições públicas de diferentes esferas governamentais, utilizada por vários partidos políticos de diferentes matizes e amplamente defendida na internet. Essa intensificação do seu uso vem desde a década de 1970, quando surgiram vários movimentos sociais. Entre outras questões, tais movimentos defendiam: a reavaliação da ideia de direito e a criação de espaços de participação, para que a sociedade civil organizada pudesse dialogar com o Estado e influenciar nas políticas públicas (ROCHA, 2008).

Nesse período, o sistema de saúde era excludente e segmentado em função de sua vinculação com o mercado de trabalho ou com a renda do indivíduo. O acesso aos serviços de saúde era limitado, só utilizado por pessoas com vínculo empregatício formal ou condições financeiras para arcar com o atendimento privado. As pessoas que não se encaixavam nessas condições eram verdadeiros indigentes, ficando à mercê das instituições filantrópicas que, na maioria das vezes, se encontravam lotadas.

Um dos principais movimentos sociais emergentes na década de 1970 propunha uma mudança no sistema de saúde vigente. A reavaliação da ideia de acesso à saúde como direito estava no centro desse movimento de reforma, que não incluía apenas a tentativa de assegurar a saúde como um dever do Estado, mas também a abrangência dessa conquista, como um direito social atribuído a todos os indivíduos, independentemente de renda ou vínculo empregatício.

Segundo PAIM *et al.* (2011), a Reforma Sanitária nasceu nesse contexto e contava com um considerável respaldo nacional, tanto de parlamentares progressistas e gestores da saúde quanto de pesquisadores, professores e profissionais da saúde pública. Durante essa década, a reforma ganhou força com o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e com a Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), criados respectivamente em 1976 e 1979. Na 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, foi discutido o projeto do novo sistema de saúde brasileiro, seus fundamentos, princípios e diretrizes.

A proposta de mudança do sistema de saúde brasileiro foi aprovada na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), convocada pelo então presidente da República José Sarney. Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal (CF/1988), criando o Sistema Único de Saúde (SUS) e instituindo o dever do Estado em prover saúde à população brasileira (PAIM *et al.*, 2011).

Como a conquista do direito à saúde foi algo do povo para o povo, a participação da sociedade civil ficou legitimada por uma das diretrizes que regem a organização do SUS, conforme o Art. 198 da CF/1988:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
III - participação da comunidade.

ROCHA (2008) afirma que entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito definidos pela Constituição Federal de 1998 temos a cidadania. Uma forma de exercer esse fundamento é estabelecendo uma relação com a gestão pública, ou seja, o direito à participação, conforme o Art. 37, §3: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta...”.

O cidadão, estabelecendo uma nova relação com o poder público, busca mecanismos de participação nas decisões que envolvem os interesses da coletividade, por meio da cobrança por mais transparência e eficiência na Administração Pública e na exigência de uma atuação mais focada em resultados, em que a qualidade e a adequação dos serviços às necessidades dos usuários são consideradas noções significativas no desempenho das atividades executadas pela administração (SCHIKMANN, 2010).

De acordo com o Ministério da Saúde (BRASIL, 2009):

Nesse contexto, o SUS surge como estratégia descentralizada para a atenção e o cuidado à saúde, tendo por base os princípios e as diretrizes de universalidade, equidade,

integralidade e participação da comunidade, indicando que esta deve atuar na formulação e no controle das políticas públicas de saúde. Entretanto, para que ocorra a efetiva participação social na gestão da saúde, é fundamental que sejam elaborados mecanismos de mobilização dos diferentes sujeitos relacionados ao SUS, fortalecendo a cidadania plena.

ARANTES (2007) afirma que entre os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) destacam-se como de grande relevância social e política a participação popular e o controle social em saúde, já que figuram como garantia de intervenção do cidadão no processo de elaboração e controle de políticas públicas em saúde.

A gestão participativa no SUS objetiva maior aproximação da população com as demandas de saúde pública. Tal participação se efetiva por meio das Ouvidorias de Saúde, que surgem com objetivo de fazer a ligação do usuário com o SUS, a fim de estabelecer amplo debate acerca da qualidade e o modo de execução dos serviços de saúde. Logo, o controle social ganha efetividade, ferramenta primordial para a concretização de um dos princípios basilares do SUS, a participação da comunidade, e conseqüentemente o fortalecimento da democracia (BRASIL, 2014).

No Brasil, o papel das Ouvidorias foi impulsionado pelo processo de redemocratização, cenário em que a participação ativa do cidadão na gestão pública é fundamental à democracia. Entretanto, mesmo diante desse cenário, o contexto político do país não favorecia a participação popular na gestão pública. Um dos fatores desfavoráveis à concretização dessa participação era a inexistência de regulamentação legal prevendo meios de participação, como a Ouvidoria pública. Mesmo com a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que criou as bases favoráveis à cultura da transparência pública, somente em 2017 foi publicada lei específica regulamentando as formas da participação popular, prevendo mecanismos de comunicação entre poder público e sociedade (LIMA NETO e DURAN, 2016).

No intuito de estreitar a relação entre o cidadão e a Administração Pública, conferindo maior efetividade no tratamento das manifestações dos cidadãos, entrou em vigor no dia 26 de junho de 2017 o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, instituído pela Lei nº 13.460. A referida lei estabelece regras que dispõem sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública (BRASIL, 2017).

De acordo com esse diploma legal, às Ouvidorias foi atribuída a tarefa de receber manifestações dos usuários de serviços públicos e respondê-las no prazo estabelecido em lei. Entre outras atribuições, cabe ainda às Ouvidorias subsidiar a gestão pública com relatórios, apontando as manifestações recebidas e indicando as sugestões de melhoria que provoquem alterações benéficas ao serviço público (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, ANTUNES (2008) acredita que as Ouvidorias de Saúde ganham contorno de espaços democráticos de interlocução, com a finalidade de acolher as manifestações dos cidadãos, que são categorizadas em reclamações, denúncias, sugestões, elogios, solicitação de pedidos e informações. Ademais, por meio da conciliação e da busca de equilíbrio entre os entes públicos e o cidadão, a Ouvidoria direciona, orienta, acompanha as demandas trazidas, dando retorno ao usuário da solução mais adequada às questões trazidas, valorizando os aspectos subjetivos e sociais, fortalecendo o compromisso com a cidadania e com os princípios e diretrizes do SUS.

A Ouvidoria revela-se como importante ferramenta de controle social, de acordo com SOUZA

(2016), uma vez que tem como finalidade a satisfação do interesse público, possibilitando ao cidadão meios de se manifestar a respeito dos serviços públicos ofertados.

Ampliando a atuação das Ouvidorias públicas, destaca-se o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, alterado pelo Decreto nº 10.228, sancionado em 5 de fevereiro de 2020. O referido Decreto regulamentou de forma ampla a participação e o controle social dos serviços públicos com a criação dos Conselhos dos Usuários de Serviços Públicos, conforme previam os artigos 18 a 22 da Lei nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017).

Os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos surgem como um novo canal de participação direta da sociedade na avaliação e melhoria dos serviços públicos, funcionando como uma ponte entre os usuários e a gestão pública dos serviços (BRASIL, 2021).

As diretrizes para incentivo à participação da população nos Conselhos dos Usuários de Serviços Públicos ficam sob responsabilidade do órgão central do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal. Além disso, fica a cargo do referido órgão manter um sítio eletrônico com as avaliações dos conselhos de usuários sobre o desempenho das Ouvidorias do sistema (BRASIL, 2020).

O período pós-redemocratização revelou uma sociedade mais atuante na vida pública, pois adquiriu a compreensão de que o exercício da cidadania vai além da mera eleição de seus representantes. Desse modo, o cidadão contemporâneo passou a exercer mais fortemente seu direito de participação e controle social, visando usufruir de um serviço público de qualidade. Nesse cenário se dá a criação de Conselhos de Usuários que, juntamente com as Ouvidorias públicas, atuarão na proteção, defesa e fiscalização dos serviços públicos (BRASIL, 2017).

O *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos* elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU) estabelece diretrizes a serem seguidas pelo novo canal de comunicação instituído por meio da criação do Conselho de Usuários para a adequada prestação de serviços, visando garantir sua qualidade e os direitos básicos do usuário. O Conselho representa, ainda, mecanismo de transparência sobre formas de acesso aos serviços, requisitos e formas de manifestação do usuário, além de fortalecer o papel das Ouvidorias públicas.

De acordo com o Decreto nº 10.228, o Conselho de Usuários de um serviço público será composto por voluntários previamente inscritos em plataforma virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. Os voluntários poderão atuar no auxílio da melhoria de quantos serviços considerarem de seu interesse e em quantos órgãos estiverem dispostos a apoiar.

O auxílio prestado pelos conselheiros na melhoria dos serviços públicos será efetivado, principalmente, de duas formas: através de respostas a consultas formuladas pelo gestor do serviço em conjunto com a Ouvidoria e na proposição de ideias para aprimorar os serviços (BRASIL, 2020).

O *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos* esclarece o Decreto, orientando que as consultas referentes aos serviços públicos prestados serão elaboradas e disponibilizadas através de enquetes eletrônicas geridas na plataforma virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. O resultado das enquetes servirá de parâmetro para a formulação, avaliação e reformulação de serviços públicos.

Acrescenta ainda o texto normativo que a indicação do agente público que ocupará o cargo de Ouvidor poderá ser submetida ao Conselho dos Usuários dos Serviços Públicos, a quem caberá ainda acompanhar e avaliar a atuação do Ouvidor (BRASIL, 2021).

Lançada em agosto de 2020, a Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários foi o marco inicial do desafio a ser vencido pelas Ouvidorias públicas na aplicação do primeiro ciclo integral de avaliação dos serviços pelo Conselho. Para tanto, foi elaborado o *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos*, que cria 5 passos para efetivação dessa avaliação, quais sejam, revisar a Carta de Serviços; engajar conselheiros; entender a satisfação, a qualidade percebida e o processo decisório do gestor de serviços; criar as consultas e pesquisas; e avaliar os serviços públicos e apresentar resultados (BRASIL, 2021).

A Portaria CGU nº 581, de 9 de março de 2021, que estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria, visando alinhar a atuação do Conselhos de Usuários e Serviços Públicos com os procedimentos relacionados ao Fórum de Melhorias de Serviços Públicos, acrescenta ainda em seu artigo 67 que:

As unidades do SisOuv deverão avaliar periodicamente as propostas de melhoria registradas pelos Conselheiros no Fórum de Melhorias de Serviços Públicos, disponível na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários, a fim de verificar a sua adequação e pertinência juntamente com o gestor do serviço.

Embora as Ouvidorias tenham evoluído com o tempo, ainda há dificuldades apresentadas no quesito participação social e instância de controle, comprometendo o aprimoramento da gestão pública. A maioria das Ouvidorias destaca a insuficiência no quadro de funcionários como um dos principais problemas. Junto a isso, temos a estrutura física e recursos financeiros insuficientes, além da falta de interesse da alta cúpula administrativa em assuntos ligados à Ouvidoria (LIMA NETO e DURAN, 2016).

O projeto Coleta OGU de 2014, dando continuidade ao projeto de 2013, instituído pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), com o intuito de ter um conhecimento maior sobre o panorama das Ouvidorias públicas brasileiras, realizou levantamento e pesquisa contando com a participação de 174 Ouvidorias, das quais 164 pertencentes à esfera federal, 10 à esfera estadual e uma Ouvidoria distrital. Tal trabalho visou fornecer informações precisas sobre o quadro das Ouvidorias analisadas, subsidiando reflexões e questionamentos sobre o aperfeiçoamento delas (MENEZES *et al.*, 2016a).

Dentre as 164 Ouvidorias federais, 20 são Ouvidorias hospitalares, objeto de análise do presente estudo. Dentro dessa segmentação de Ouvidorias, temos 15 hospitais administrados pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e criada pelo Poder Executivo pela Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011). Nesse grupo menor de 20 Ouvidorias hospitalares, duas estão localizadas na cidade de Juiz de Fora, em Minas Gerais, no Hospital Maternidade Therezinha de Jesus e no Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora (HU-UFJF/EBserh), ambos 100% SUS. Tal fato reforça a importância da cidade mineira como polo macro e micro de saúde em Minas Gerais, atendendo não só a população juiz-forana como também as vizinhas, conforme pode ser observado abaixo.

MAPA 1 – Macrorregião Sudeste e Microrregião de Juiz de Fora



Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS (2020).

A forma de escolha do Ouvidor foi um dos dados de análise coletado pelo Projeto realizado pela CGU em 2014. De acordo com o relatório que resultou do projeto, essas escolhas deveriam ser pautadas na autonomia, ou seja, buscando com que a escolha não tenha relação com a alta cúpula administrativa da organização em que o Ouvidor está vinculado. Porém, não é isso que se percebe, uma vez que em 90% das Ouvidorias hospitalares o Ouvidor é escolhido pela livre nomeação do gestor máximo. No restante, é utilizada a lista tríplice, uma espécie de decisão compartilhada por um colegiado interno. Logo, de acordo com MENEZES *et al.* (2016a), todas as Ouvidorias hospitalares participantes tiveram interferência na nomeação dos Ouvidores, seja por livre nomeação ou lista tríplice. Recentemente, por meio do Decreto nº 10.228, ficou estabelecido que no sistema federal tal escolha ficaria a cargo do gestor máximo, através de nomeação e designação.

No que se refere à elaboração de planos de trabalho e metas anuais, as Ouvidorias hospitalares apresentam números expressivos, 17 e 16, respectivamente. Entretanto, o mesmo não pode ser dito quanto aos indicadores de desempenho e à divulgação dos relatórios de atividades. Quanto ao primeiro parâmetro, apenas 11 Ouvidorias realizam a gestão de seu desempenho. Já em relação

aos relatórios, embora configure uma obrigação legal, dos 20 hospitais objeto da pesquisa, somente 3 divulgam relatórios de atividades.

No que diz respeito à gestão de atividades relacionadas à avaliação dos resultados, verificou-se que, das 20 Ouvidorias pesquisadas, 11 avaliam seus resultados e 12 realizam pesquisas de satisfação, ferramenta de gestão que visa medir a satisfação dos cidadãos quanto à atuação das Ouvidorias.

No que tange ao quesito divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão, que tem por objetivo informar sobre os serviços prestados, apenas 6 confirmaram a existência do documento no âmbito das próprias Ouvidorias e/ou hospitais pesquisados. Porém, desses 6 que possuem a Carta publicada, 5 monitoram e avaliam o documento.

Dentre os segmentos de Ouvidorias apresentados no Projeto Coleta OGU 2014, os hospitais só perdem para os bancos em número de reclamações. Mas, no quesito pesquisa de satisfação, o desempenho dos hospitais não passa de mediano, apresentando 12 Ouvidorias que realizam essa atividade. As pesquisas de satisfação representam importante ferramenta de gestão, uma vez que, conhecendo o grau de satisfação do usuário, é possível identificar as melhorias que devem ser implantadas e, assim, desempenhar a contento o papel da Ouvidoria.

Além de reclamações, as Ouvidorias também recebem elogios, sugestões, denúncias e solicitações. Quando os hospitais recebem elogios por meio de suas Ouvidorias, 19 publicam tal manifestação na internet. Se por um lado os elogios são divulgados, o mesmo não acontece com os relatórios de atividades. Apenas 3 Ouvidorias hospitalares divulgam seus relatórios na internet, revelando que ainda falta transparência, uma vez que tais relatórios poderiam auxiliar na melhoria contínua das Ouvidorias.

Os principais canais de entrada de manifestações estão relacionados com a internet: *e-mails* e formulários eletrônicos. Ambos representam 65% do contato recebido, embora o atendimento presencial ainda seja adotado em 95% dos hospitais, além dos contatos realizados pelo telefone. Apesar de 80% das Ouvidorias hospitalares possuírem sistema informatizado, a plenitude é almejada não só para esse segmento, mas para todo o sistema, conforme é expresso na preferência pelo contato via meio eletrônico.

Em relação à estrutura de pessoal disponível para oferecer suporte às atividades de Ouvidoria nas entidades hospitalares, foi identificado pela pesquisa que, em média, as Ouvidorias de Saúde dispõem de 3,5 funcionários. Tal dado revela que a insuficiência no quadro de pessoal é um dos problemas enfrentados não só pelas Ouvidorias hospitalares, mas pela maior parte das Ouvidorias federais (53%).

Em 50% das Ouvidorias dos hospitais, só Ouvidores são autoridades de monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e 60% são responsáveis pelos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC).

Em relação à estrutura organizacional que oferece suporte às atividades de Ouvidoria nos órgãos e entidades do Executivo federal, 15% dos representantes das Ouvidorias hospitalares informaram que suas Ouvidorias não dispunham de unidades descentralizadas, seja sob a forma de unidades formais de Ouvidoria, seja sob a forma de meras estruturas de interlocução.

“A avaliação de resultados é outro importante instrumento à disposição das Ouvidorias públicas,

por tornar possível a aferição da consecução dos objetivos previamente traçados e por oferecer subsídios ao aperfeiçoamento de suas ações no futuro” (MENEZES, 2016b). Entretanto, a maior parte das Ouvidorias hospitalares não se utiliza desse instrumento: apenas 55% avaliam seus resultados.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, por um lado, as inovações trazidas pela regulamentação dos Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos elevam o grau de empoderamento das Ouvidorias, por outro aumentam o nível de exigência, presteza, responsabilidade e capacidade de trabalho de seus integrantes. Para efetiva implementação das medidas previstas no Decreto nº 9.492/2018, várias iniciativas serão necessárias, como a instituição de novos processos de trabalho relacionados à gestão da informação e avaliação de desempenho, a adequação da estrutura organizacional, o incremento de novos recursos de trabalho (pessoal, físico e tecnológico) e a elaboração ou modificação de normas internas das Ouvidorias.

Tendo como base as novas funções a serem assumidas, outra questão significativa para fortalecer o reconhecimento interno das Ouvidorias no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública é a capacitação de seus integrantes, para que possam atuar com protagonismo, autonomia e proatividade.

Concomitantemente, a capacitação deve ser estendida a toda a organização, já que a intenção do legislador foi a de favorecer a alteração na cultura e conduta das instituições como um todo. Somadas a rotinas de capacitação e sensibilização, as mudanças só poderão ser consolidadas se acompanhadas de projeto de comunicação direcionado tanto ao público interno quanto externo. O projeto de comunicação deve contemplar orientações aos funcionários públicos quanto a seus deveres como prestadores do serviço e aos cidadãos quanto a seus direitos de participação na gestão pública, conforme garantido pela norma que cria o conselho de usuários.

Ao referenciar diretamente o instituto da Ouvidoria como principal instrumento de participação cidadã nos serviços públicos, o legislador ordinário reconhece as Ouvidorias como canais de comunicação instituídos dentro dos órgãos públicos para assegurar que a sociedade expresse sua opinião sobre os serviços prestados e no intuito de participar diretamente da gestão pública. De forma implícita, o Decreto atesta que o direito à comunicação é requisito essencial para a participação popular e que a comunicação deve ser feita por intermédio das Ouvidorias.

A criação do conselho de usuários possibilita a execução de atividades que o Projeto Coleta OGU 2014 mostrou ser precária ou com espaço para melhoria, pelo enorme volume de trabalho e/ou pela falta de pessoal. Tais atividades englobam a realização de pesquisa de satisfação e a coleta organizada de dados sobre os serviços prestados. Para que as informações possam ser compartilhadas e forneçam suporte à tomada de decisões, torna-se fundamental a integração entre Ouvidorias e conselhos de usuários.

As atividades desempenhadas pelos conselhos podem amenizar o volume de trabalho das Ouvidorias, criando a possibilidade de melhorar o pior parâmetro constatado no projeto Coleta OGU 2014: divulgação do relatório de atividades na internet. Outro parâmetro que exige maior atenção é

a Carta de Serviços ao Cidadão. Os resultados da pesquisa apontam que a maioria dos hospitais não disponibiliza o documento.

Os conselhos de usuários conferem às Ouvidorias públicas uma possibilidade adicional de alcançar seu pleno objetivo de ser um canal de escuta qualificada da voz dos usuários dos serviços públicos, uma vez que propicia aos cidadãos enxergá-las como instrumento de avaliação e melhoria contínua da gestão pública e de mudança social.

Ante essas novas diretrizes, que se somam às atribuições legais já previstas, mostra-se relevante abordar os desafios a serem vencidos pelas Ouvidorias públicas no desempenho das novas atribuições trazidas com a implementação dos conselhos de usuários. Dentre esses desafios, podemos destacar a necessidade de aumentar a credibilidade dos relatórios de Ouvidoria para embasar decisões tomadas pela gestão, fortalecer a autonomia dos Ouvidores, melhorar as estruturas das Ouvidorias, aprimorar sua gestão e capacitar as equipes que irão conduzir esse novo processo.

Devido à defasagem temporal dos resultados obtidos pelo Projeto Coleta OGU realizado em 2014, os pontos de melhoria nele apontados podem já ter sido sanados. Desse modo, os resultados pretendidos por este artigo apresentam limitações importantes em razão da inexistência de dados mais recentes quanto ao diagnóstico situacional das Ouvidorias de órgãos públicos no Brasil. Um levantamento de dados atualizado em relação ao cenário dessas Ouvidorias contribuiria para uma análise mais precisa das melhorias a serem implementadas.

Tendo em vista a estrutura atual encontrada em grande parte das Ouvidorias hospitalares, objeto da pesquisa, o relatório gerado pelo Projeto Coleta OGU 2014 revelou as condições desfavoráveis observadas em grande parte delas, destacando-se, entre outros problemas, a falta de autonomia funcional dos órgãos e as dificuldades no que tange à efetividade na divulgação de suas atividades e na gestão da avaliação de seu desempenho.

Não obstante as limitações encontradas em grande parte das Ouvidorias dos hospitais pesquisados, a inovação trazida pelo legislador com a criação dos conselhos de usuários promoverá a facilitação da contribuição social, mantendo as Ouvidorias como porta de entrada para a participação popular na gestão pública, a fim de melhorar o desempenho dos serviços públicos prestados.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, L. R. Ouvidorias do SUS no processo de participação social em saúde. *Revista Saúde Coletiva*, São Paulo, Editora Bolina, v. 5, n. 26, p. 238-241, jan./fev. 2008.

ARANTES, C.I., et al. O Controle Social no Sistema Único de Saúde: concepções e ações de enfermeiras da atenção básica. *Texto & Contexto Enfermagem*, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 470-478, jul./set. 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.228, de 5 de fevereiro de 2020.

BRASIL. *Guia metodológico de avaliação de serviços públicos*. Controladoria-Geral da União – CGU. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/Ouvidorias/pt-br/Ouvidorias/conselhos-de-usuarios/GUIADEAVALIAODESERVIOS.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 8142, de 28 de dezembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Ouvidoria-Geral do SUS: um espaço de cidadania. 2. ed., 1. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS ParticipaSUS*. 2. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009.

CARDOSO, A.S.R.; LIMA NETO, F.; MENEZES, R.A. As Ouvidoria e o uso Público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das Ouvidoria Públicas Federais no Brasil. In: MENEZES, Ronald do Amaral (Org.); CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 07 maio 2021.

LIMA NETO, F.; DURÁN, P. R. F. Ouvidorias Públicas e Conselhos de Políticas: Avanços e Desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade. In: MENEZES, Ronald do Amaral (Org.); CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 07 maio 2021.

MADRIGAL, A. O exercício da cidadania no desenvolvimento da sociedade. *Revista Jus Navigandi*. ISSN 1518-4862. Teresina, ano 21, n. 4673, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/48124/o-exercicio-da-cidadania-no-desenvolvimento-da-sociedade>. Acesso em: 08 abr. 2021.

MENEZES, R. A. *A atuação das Ouvidorias Públicas Federais como instâncias de controle e participação social no Brasil*. 2017. Ipea. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7715/1/td_2286.pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

MENEZES, R. A. (Red.), et al. Projeto Coleta OGU 2014. *Relatório de Pesquisa Ipea-CGU*. Brasília: Ipea, 2016a.

MENEZES, R. A. Projeto coleta OGU 2014: Um retrato das Ouvidorias federais brasileiras. In: MENEZES, Ronald do Amaral (Org.); CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 07 maio 2021.

PAIM, J., et al. O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. *The Lancet*, Londres, maio 2011. Disponível em: <http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/brazil/brazilpor1.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

QUINTÃO, T. T. Reflexões e dilemas sobre a Ouvidoria pública no Brasil: uma análise das Ouvidorias do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 70, n. 2, p. 297 - 324, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i2.3382. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3382>. Acesso em: 01 jun. 2021.

ROCHA, Enid. *A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios*. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social. Brasília: Anfiip, 2008.

SCHIKMANN, R. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In: SOUZA CAMÕES, M. R. de; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. (Orgs.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no serviço público*. Cap. 1. Brasília: Enap, 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. Subsecretaria de Gestão Regional. *Ajuste do Plano Diretor de Regionalização de Saúde de Minas Gerais (PDR/MG)*. 1. ed. Belo Horizonte: SES-MG, 2020. Disponível em: https://www.saude.mg.gov.br/images/1_noticias/10_2020/2_out-nov-dez/28-10_PLANO-DIRETOR-DE-REGIONALIZACAO-DA-SAUDE-DE-MINAS-GERAIS_PDRMG.pdf. Acesso em: 30 maio 2021.

SOUSA, A. M. L. Controle social na Administração Pública: eficácia da Ouvidoria no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, 2016. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47863/controle-social-na-administracao-publica-eficacia-da-Ouvidoria-no-tribunal-de-contas-do-estado-do-tocantins>. Acesso em: 08 maio 2021.

