

OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS PÚBLICOS NA ÁREA DA SAÚDE

Simone Maria Gomes de Carvalho Fontoura¹

Maria Suzete da Costa da Silva²

Luiz Alberto Rocha de Lira³

RESUMO

Este artigo estuda o papel da Ouvidoria para a concretização do princípio da transparência na aplicação de recursos públicos, com recorte específico para a área da saúde. Para tanto, aborda o surgimento da instituição tanto no mundo quanto no Brasil, bem como traça um breve histórico de sua evolução. Analisa as noções que permeiam o conceito de transparência, assim como o direito à informação. Expõe a estrutura de financiamento do Sistema Único de Saúde e, por fim, apresenta o panorama encontrado no município de São Luís no que tange à ouvidoria e a transparência na aplicação dos recursos públicos na área da saúde. A metodologia utilizada, para os objetivos a que se propõe, consiste em uma pesquisa exploratória, baseada em pesquisa bibliográfica. Como resultado, constata o papel da ouvidoria como mecanismo tanto de aproximação entre cidadão e Poder Público quanto de transparência, bem como a imprescindibilidade do cidadão enquanto fiscalizador da atividade administrativa pública.

Palavras-chave: Ouvidoria. Transparência. Erário público. Saúde. São Luís.

1 INTRODUÇÃO

A Ouvidoria, instrumento que vem sendo considerado um baluarte da democracia moderna, possui história recente no Brasil, apresentando grandes avanços nas últimas décadas (BARREIRO; PASSONE; PEREZ, 2011, p. 19). Por proporcionar um canal de abertura de instituições e organizações ao público, a Ouvidoria pode servir a diversos propósitos, como bem se verá. O estudo de tal instituto perpassa suas várias funções sociais, mas, neste caso específico, busca-se focar em sua capacidade de proporcionar o exercício da transparência junto aos usuários do serviço público.

No Brasil, as ouvidorias já fazem parte da estrutura de diversos órgãos públicos, abrangendo variadas áreas de interesse coletivo. A implementação da ouvidoria na área da

¹ Pós-graduanda em Contabilidade Pública, Controladoria, Auditoria Governamental e Docência do Ensino Superior na Faculdade Horizonte. Endereço de e-mail: simonemariacarvalho@hotmail.com.

² Pós-graduanda em Contabilidade Pública, Controladoria, Auditoria Governamental e Docência do Ensino Superior na Faculdade Horizonte. Endereço de e-mail: msuzete2016@gmail.com.

³ Coordenador acadêmico do programa de Contabilidade Pública, Controladoria, Auditoria Governamental e Docência do Ensino Superior- Email: luiz.lira@terra.com.br

saúde, mais especificamente, permite que a sociedade se torne mais próxima dos atos de planejamento e gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Desse modo, é possibilitado o exercício de sua participação social de forma a incentivar a melhoria da qualidade dos serviços prestados, bem como o exercício de uma forma de fiscalização sobre os órgãos públicos, tendo em vista a possibilidade de obtenção de informações através dos sistemas de ouvidoria.

Por essa razão, mostra-se relevante o estudo da ouvidoria como instrumento de transparência no que tange à aplicação de recursos financeiros, visto que uma de suas funções – a de receber dos usuários solicitações de informações – possibilita que funcione como uma espécie de instrumento de controle para que a sociedade tenha acesso às decisões dos gestores e à forma como estes manejam o erário público.

É em vista do panorama delineado que se impõem alguns questionamentos. Primeiramente, quais seriam as características essenciais e distintivas apresentadas pela Ouvidoria que a tornam capaz de viabilizar o exercício do direito à transparência? De outra forma: como a Ouvidoria pode servir à realização da transparência no serviço público, especificamente na aplicação de recursos da área da saúde? Tais questionamentos levam ao principal problema de pesquisa aqui enfrentado, que pode ser resumido no seguinte recorte: como a Ouvidoria pode colaborar para a transparência da aplicação dos recursos públicos da saúde no município de São Luís?

O objetivo aqui visado é, partindo do funcionamento e dos propósitos primordiais da Ouvidoria, averiguar como se dá sua instrumentalização para a concretização do princípio da transparência, bem como analisar com maior proximidade seu papel na transparência da aplicação de recursos da Saúde no município de São Luís.

2 OUVIDORIA

A instituição da Ouvidoria encontra sua origem na Suécia, através do surgimento da figura de um representante, em sueco *ombudsman*, encarregado de, na ausência do rei, supervisionar os serviços dos funcionários do governo. A primeira aparição dessa figura deu-se durante o reinado de Karl II, em virtude de sua ausência do Estado durante a guerra contra Rússia, Polônia, Dinamarca e Saxônia. A função foi reativada em 1809 pelo parlamento sueco,

ficando o *ombudsman* encarregado de defender o cidadão contra os excessos da burocracia, novamente em decorrência da ausência do rei por questões de guerra (PEIXOTO, 2013, p. 786).

No Brasil, a Ouvidoria, em seu formato contemporâneo, encontrou espaço durante o processo de redemocratização, sendo objeto de discussão no país a partir de 1983, conforme Peixoto, Marsiglia e Morrone (2013, p. 786):

Finalmente, em 1983, juntamente com o processo de redemocratização, a ouvidoria nos moldes atuais começou a ser discutida no Brasil. Em 1985 surgiu a primeira, na empresa Rhodia. Era, portanto, uma ouvidoria privada. No ano seguinte, a primeira pública: a Ouvidoria Municipal de Curitiba. No âmbito estadual, o Paraná foi a primeira UF a instituir a sua, em 1991. A Lei Federal nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, instituiu a Ouvidoria Geral da República.

A partir de então, a propagação das ouvidorias pelo Brasil ocorreu de forma célere, culminando com a incorporação definitiva do instituto tanto no âmbito privado quanto na estrutura pública do país.

Cabe ressaltar que um fator relevante para a implantação das ouvidorias no âmbito privado foi a edição do Código de Defesa do Consumidor, em 1990. O diploma legal trouxe a necessidade de a iniciativa privada adaptar-se a um novo cenário, tendo em vista o estabelecimento de normas para regulação das relações consumeristas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS RELAÇÕES EMPRESA-CLIENTE; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES; REVISTA CONSUMIDOR MODERNO, 2011, p. 9).

É possível traçar uma definição de Ouvidoria, de modo amplo, da seguinte forma:

É um componente organizacional da empresa voltado para ser um interlocutor entre os consumidores e a instituição. Trata sobre as manifestações dos cidadãos, registradas sob a forma de reclamações, denúncias, sugestões, críticas ou elogios. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS RELAÇÕES EMPRESA-CLIENTE; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES; REVISTA CONSUMIDOR MODERNO, 2011, p. 13)

A definição acima transcrita aplica-se claramente às ouvidorias na esfera privada. Contudo, também é possível estendê-la à esfera pública, sendo neste caso a figura do consumidor equivalente à do cidadão, usuário dos serviços públicos.

De fato, a instituição não se limita ao campo da iniciativa privada, estando verdadeiramente incorporada à estrutura pública – esta é, inclusive, sua natureza primeira,

quando surgida na Suécia, na figura do *ombudsman*. No Brasil, cabe destacar, o surgimento do instituto foi quase que simultâneo em ambos os campos.

No âmbito público, o caráter democrático das ouvidorias é inegável, fazendo parte de sua concepção contemporânea. De fato, desde o surgimento da primeira ouvidoria pública brasileira, já era evidente – tanto pelo contexto quanto por sua divulgação – a função a que se prestaria. Leia-se o excerto da seguinte notícia:

Curitiba fez história. A cidade criou, no dia 24 de março de 1986, a primeira Ouvidoria pública do país, modelo também para a América Latina. Para divulgar o serviço inédito, em funcionamento no saguão do Palácio 29 de Março, sede da prefeitura, um cartaz curioso circulava na capital. Depois de 21 anos de uma ditadura militar, uma orelha e um cotonete chamavam o cidadão a apresentar reclamações, denúncias e sugestões à administração pública municipal. (FOGGIATO, 2015, s.p.)

Observa-se, portanto, que a função primordial da ouvidoria pública é a de aproximar o relacionamento entre cidadão e instituições públicas, construindo um instrumento de acesso do indivíduo ao funcionamento do órgão público e proporcionando um canal de abertura deste último para a sociedade.

Com a evolução da ouvidoria no Brasil, a instituição passou a ser não somente um instrumento através do qual o cidadão apresenta insatisfações ou manifesta seus descontentamentos ao serviço público. Pode-se dizer, além de tudo, que a ouvidoria proporciona um verdadeiro fortalecimento da participação do cidadão na Administração Pública. Conforme Vismona (2011, p. 35):

Com a identificação das habilidades de um verdadeiro ombudsman e incorporando essas qualificações nas nossas instituições, a Ouvidoria brasileira vem se fortalecendo, pois, com ela, o cidadão passou a ter um canal de comunicação efetivo e pode apresentar suas questões, reclamações, sugestões e elogios, participando, assim, da própria administração das instituições. A adoção da Ouvidoria – respeitados seus princípios e entendido seu caráter institucional – representa um grande avanço na valorização do relacionamento com o cidadão, fortalecendo um dos fundamentos da nossa democracia: a participação.

Assim, de forma a entender o conceito de tal instituto na esfera pública, bem como suas atribuições, é necessário que se realize sua definição. Portanto:

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

Necessário ainda ressaltar que:

A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos. (OGU, 2012, p. 7)

Vê-se, portanto, que a característica de proporcionar a participação do cidadão, anteriormente mencionada, é aspecto indissociável do conceito de ouvidoria pública. Tal característica apenas reforça a natureza democrática da instituição, natureza essa que, dentre vários atributos, abrange um muito importante, sem o qual o exercício da democracia se tornaria uma tarefa tortuosa: a transparência.

3 OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA

A Administração Pública no Brasil encontra-se alicerçada sobre princípios e regras gerais determinados pela Constituição Federal de 1988. É dessa forma que a transparência na gestão administrativa, possuindo natureza constitucional, é parte integrante da espinha dorsal da Administração Pública contemporânea no país.

Guardando estreita relação com o Princípio da Publicidade, mas não sendo por este limitada, a noção de transparência é parte essencial da atividade administrativa brasileira. De acordo com Moura (2016, p. 292):

Consagra a Constituição Federal de 1988 uma cláusula geral de transparência na gestão administrativa que demanda além da publicidade dos atos administrativos, com o respectivo direito de certidão e petição dos cidadãos, o dever de garantia de amplo acesso e de forma inteligível [sic] a atuação estatal, permitindo a participação da sociedade na condução da coisa pública.

Observa-se, assim, a teia formada pelos conceitos já mencionados, todos relacionados à atividade da Ouvidoria Pública. Com efeito: transparência, publicidade e participação social na Administração Pública são noções interligadas e também instrumentalizadas pela ouvidoria.

Por outro lado, um direito que também guarda estreita relação com o dever de transparência é o direito à informação. Afinal:

O dever de transparência é consentâneo do direito humano à informação, que compreende o direito de ser *informado* – ter acesso às informações de caráter público ou pessoal obtidas, produzidas ou armazenadas pelos poderes públicos e particulares – e de *informar* – a oportunidade de manifestar e comunicar fatos, vedada a censura e o anonimato. (MOURA, 2016, p. 304, grifo do autor)

Nesse cenário, o advento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) teve relevante papel no que tange à transparência administrativa e ao controle social sobre a coisa pública. Acrescente-se, ainda, a regulamentação da matéria promovida no ano subsequente, de forma a garantir maior concretude ao direito à informação e ao dever de transparência estatal.

Dessa forma, a Lei nº 12.527/2011:

Em 2012, foi regulamentada pelo Decreto 7.724, que previu o dever de transparência *ativa* – de promover, independente de requerimento, a divulgação em site de Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas – e *passiva* – criando Serviço de Informações ao Cidadão e regulamentando o procedimento de acesso. (MOURA, 2016, p. 305, grifo do autor)

A instalação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) veio contribuir de forma adicional às funções exercidas pelas Ouvidorias, visto que, pela capacidade de abertura de sua estrutura e em virtude da flexibilidade de seu conceito, muitas ouvidorias puderam abranger também tais serviços. Veja-se:

Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), muitas ouvidorias públicas brasileiras passaram a abrigar serviços de informação ao cidadão (SIC), de maneira a garantir o direito ao acesso à informação. Isto foi possível porque o conceito de *ombudsman* não é fechado, o que permite todo tipo de arranjos, sobretudo no que diz respeito ao enfoque dado por cada ouvidoria às suas atividades. Assim, em função do perfil do seu ouvidor, cada ouvidoria concebe a sua missão de acordo com determinadas prioridades. Em todas elas, contudo, a população se constitui como um elemento essencial, uma fonte de informações para que a ouvidoria consiga desempenhar as suas funções de maneira satisfatória. (COMPARATO, 2016, p. 47-48)

É notável que um dos serviços mais requisitados pela população através das ouvidorias é a solicitação de informações, concretizando, por meio desse instituto, seu direito humano à informação. Este é possibilitado, por sua vez, pelo exercício da transparência pelas ouvidorias.

Em uma investigação realizada por Peixoto, Marsiglia e Morrone (2013, p. 785) sobre a opinião de usuários na ouvidoria de uma instituição geriátrica do Sistema Único de Saúde – SUS, avaliaram-se 1.300 (mil e trezentos) registros relativos ao período de 2008 a 2010. Dentre eles, os registros correspondentes a solicitações de informação somaram 1.050 (mil e cinquenta), quantia bastante significativa diante das quantidades bem menos expressivas de reclamações, elogios, denúncias, sugestões e expressões livres.

Isso destaca, sobretudo, o papel das ouvidorias como instrumentos de transparência, haja vista essa sua função de prestar informações concernentes ao serviço público a seus usuários. Este, todavia, não é o único aspecto sob o qual a ouvidoria faz-se útil à consecução da transparência.

O direito à informação – consentâneo ao dever de transparência –, como já se viu, abrange não somente o direito de ser informado, mas também o direito de informar. Assim como o cidadão pode obter informações que julga necessárias para si junto às ouvidorias, ele também pode realizar denúncias ou, indo mais além em seu exercício da cidadania, pode transformar esse fluxo de informações em uma forma de controle social da Administração Pública.

Dessa forma, a condução da Administração Pública passa ao alcance também desse cidadão, que pode valer-se da ouvidoria para exercer a democracia de forma mais participativa. Assim, tal indivíduo passa a se inserir em questões relativas a políticas públicas e à qualidade dos serviços prestados, sobre as condutas dos agentes públicos e a aplicação dos recursos financeiros pertinentes a cada área de interesse.

4 RECURSOS PÚBLICOS NA ÁREA DA SAÚDE

Os recursos públicos a serem alocados na área da saúde, em linhas gerais, encontram sua previsão no texto da Constituição Federal de 1988, conforme se lê:

Art. 198. 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:

[...]

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (BRASIL, 1988)

O texto constitucional estabelece a organização dos serviços relativos à saúde em um Sistema Único de Saúde – SUS –, cujo financiamento conta com recursos da seguridade social de cada ente federativo. Ainda, conforme se depreende do excerto acima transcrito, o legislador constituinte não promove o esgotamento das possibilidades de fontes de financiamento, de forma que se deixa espaço para a integração de outras fontes ao sistema não previstas no artigo mencionado.

A Constituição Federal de 1988 é um dos três principais documentos legislativos a tratar do Sistema Único de Saúde. É ela que delineia os aspectos centrais de suas ações e serviços. Ainda, insere a Saúde no âmbito da Seguridade Social, junto à Previdência e à Assistência Social, fato que explica a razão de os recursos financeiros utilizados pela Saúde serem provenientes da seguridade.

Aproximadamente dois anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi publicada a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, dispondo acerca das ações e serviços de saúde no âmbito do território nacional. Tal documento, junto à CF/1988, é mais um dos três principais diplomas legais que tratam da matéria, sendo o responsável pela criação do SUS.

A Lei nº 8.080/1990 dispõe em seu Título V acerca do financiamento do sistema, versando em seu Capítulo I sobre os recursos a serem aplicados, conforme o texto legal:

Art. 31. O orçamento da seguridade social destinará ao Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com a receita estimada, os recursos necessários à realização de suas finalidades, previstos em proposta elaborada pela sua direção nacional, com a participação dos órgãos da Previdência Social e da Assistência Social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 32. São considerados de outras fontes os recursos provenientes de:

I - (Vetado)

II - Serviços que possam ser prestados sem prejuízo da assistência à saúde;

III - ajuda, contribuições, doações e donativos;

IV - alienações patrimoniais e rendimentos de capital;

V - taxas, multas, emolumentos e preços públicos arrecadados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); e

VI - rendas eventuais, inclusive comerciais e industriais.

[...] (BRASIL, 1990)

Conforme se observa, a Lei nº 8.080/90 traz os pormenores acerca do financiamento do SUS, estabelecendo, inclusive, quais os recursos provenientes de outras fontes que não a seguridade social. Além disso, ainda se estende sobre outros detalhes pertinentes:

Art. 32. [...]

§ 2º As receitas geradas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) serão creditadas diretamente em contas especiais, movimentadas pela sua direção, na esfera de poder onde forem arrecadadas.

§ 3º As ações de saneamento que venham a ser executadas supletivamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), serão financiadas por recursos tarifários específicos e outros da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e, em particular, do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

§ 4º (Vetado).

§ 5º As atividades de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde serão co-financiadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelas universidades e pelo orçamento fiscal, além de recursos de instituições de fomento e financiamento ou de origem externa e receita própria das instituições executoras.

§ 6º (Vetado). (BRASIL, 1990)

Cabe aqui destacar, tendo em vista a redação do texto legal, a presença clara do sistema federativo adotado pelo Brasil, sempre respeitada a esfera de poder competente para arrecadação e respectiva movimentação dos recursos. Em seu Capítulo II, o mesmo diploma legal continua a dispor acerca do funcionamento do sistema e a movimentação dos recursos, ao versar sobre a Gestão Financeira.

A última lei a compor a tríade dos principais documentos relativos ao sistema de saúde no Brasil é a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

Além de aspectos relacionamentos à sua estrutura, a mencionada lei traz disposições acerca da alocação de recursos dentro do Sistema Único de Saúde. Nesse sentido:

Art. 2º Os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) serão alocados como:

I - despesas de custeio e de capital do Ministério da Saúde, seus órgãos e entidades, da administração direta e indireta;

II - investimentos previstos em lei orçamentária, de iniciativa do Poder Legislativo e aprovados pelo Congresso Nacional;

III - investimentos previstos no Plano Quinquenal do Ministério da Saúde;

IV - cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal

Parágrafo único. Os recursos referidos no inciso IV deste artigo destinar-se-ão a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e às demais ações de saúde. (BRASIL, 1990)

Acerca desta última previsão de alocação, presente no inciso IV e referente à distribuição dos recursos para os entes federativos, o legislador ainda continua:

Art. 3º Os recursos referidos no inciso IV do art. 2º desta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios revistos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

§ 1º Enquanto não for regulamentada a aplicação dos critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, será utilizado, para o repasse de recursos, exclusivamente o critério estabelecido no § 1º do mesmo artigo.

§ 2º Os recursos referidos neste artigo serão destinados, pelo menos setenta por cento, aos Municípios, afetando-se o restante aos Estados.

§ 3º Os Municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde, remanejando, entre si, parcelas de recursos previstos no inciso IV do art. 2º desta lei. (BRASIL, 1990)

A Lei nº 8.142/1990 ainda prevê uma série de requisitos cumulativos para que os entes possam receber os recursos que lhes são destinados, dentre eles, a existência de um Fundo de Saúde. O funcionamento de tais Fundos ocorre da seguinte maneira:

Os recursos destinados à política de saúde devem ser depositados em conta especial para esse fim, denominada *Fundo de Saúde*. Cada esfera de governo terá seu fundo, ou seja, haverá um fundo nacional de saúde, bem como fundos estaduais municipais de saúde. A movimentação dos recursos dessas contas se dá sob a fiscalização do conselho de saúde de cada instância. (HACK, 2019, p. 125-126, grifo do autor)

Isso posto, é de suma importância destacar a organização dos recursos em fundos, visto que constitui uma das principais características desse sistema de financiamento. As transferências de valores são realizadas, assim, de fundo para fundo.

Estão, portanto, delineados os recursos da Saúde na esfera pública brasileira, determinados tanto aqueles provenientes da seguridade social quanto aqueles de fonte diversa, bem como sua forma de manejo. Deste modo, resta agora avaliar como se dá a transparência da aplicação desses recursos pelos gestores públicos, assim como, para efeitos do presente estudo, o papel da ouvidoria nesse panorama.

5 A OUVIDORIA E A TRANSPARÊNCIA NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

Uma importante característica do sistema de saúde vigente no Brasil é a sua regionalização. De forma a atingir a máxima eficiência possível, os serviços são distribuídos territorialmente, sendo as ações e serviços de saúde de atribuição de cada municipalidade. Como afirma Hack (2019, p. 120):

A regionalização é uma das premissas da organização do SUS que acompanha a lógica da municipalização e do atendimento territorial. Tendo em vista o princípio da universalização, a cobertura dos serviços de saúde deve alcançar todos os cidadãos. Por esse motivo, a estruturação das ações de saúde no SUS prioriza que os serviços sejam ofertados pelos municípios. O atendimento deve ser realizado o mais próximo do cidadão, sendo planejado e executado de acordo com as características do território em que está localizado.

Assim, para que se observe o papel da ouvidoria na transparência da aplicação de recursos da Saúde, é natural que se volte a atenção para o município gestor, dada a regionalização do serviço. Foca-se aqui, portanto, na prestação dos serviços no âmbito do município de São Luís, localizado no estado do Maranhão.

Antes de adentrar no estudo regional em questão, cabe dissertar acerca da importância de um sistema de informações para a atividade administrativa. Afinal, para que a informação chegue ao usuário do serviço e lhe seja útil e inteligível, é necessário que o trânsito de informações dentro da própria Administração seja mantido de modo organizado e de forma a possibilitar que as informações geradas e transmitidas sejam utilizáveis, tanto para o agente público quando para o cidadão que diante dele se apresenta.

No fim, o raciocínio lógico é que a publicidade de informações só gera transparência caso a informação seja inteligível e não tenha sido gerada de forma desordenada, nem seja prejudicada por falhas de comunicação entre agentes. Para tanto, há que se tratar com competência e responsabilidade a informação desde o momento em que é gerada, até chegar ao indivíduo externo à Administração. A informação não só é relevante para o usuário final do serviço público, mas também para o próprio funcionamento do aparato estatal.

Assim, os gestores que atuam dentro do sistema de saúde, com a finalidade de realizarem seu planejamento e tomada de decisões de forma eficiente, devem ter à disposição instrumentos de informações adequados e bem articulados.

Bassinello (2014, p. 21) ressalta a importância dos Sistemas de Informação dentro da gestão do sistema de saúde para a concretização de seus princípios norteadores, afirmando que: “Para colocar em prática os princípios da regionalização e da integralidade das ações de saúde, é necessária a utilização de instrumentos de gestão que permitam a integração e articulação entre os diversos gestores da saúde.”

Em seguida, Bassinello (2014, p. 21-22) elenca os atributos necessários para que o sistema de informações seja adequado para tais fins:

Um sistema de informações de saúde adequado deve contemplar:

- A padronização nas informações disponíveis nos diversos níveis de governo;
- A publicidade das informações, de forma transparente, para que a sociedade possa conhecer e participar das decisões;
- A privacidade de informações confidenciais dos pacientes.

Na literalidade do segundo tópico, vê-se que não se deve visar apenas a uma mera publicidade das informações, mas sim deve ser essa publicidade promovida sobretudo de forma transparente. Desse modo seu conhecimento poderá tornar-se útil aos cidadãos a fim de que exerçam sua participação e controle sobre a Administração Pública. Por essa razão, é importante a constante modernização dos mecanismos e meios de comunicação tanto internos quanto externos do aparelhamento estatal.

No município de São Luís, capital do Maranhão, a Ouvidoria Municipal de Saúde foi implantada em 20 de dezembro de 2006. Conforme o sítio eletrônico oficial da Prefeitura, a Ouvidoria Municipal de Saúde de São Luís:

É um canal de articulação com cidadão que exerce seu papel no controle social e na gestão pública de saúde, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo SUS, afirmando seu papel de dispositivo da PNH – Política Nacional de Humanização do SUS. (PREFEITURA DE SÃO LUÍS, 2019)

Ainda, o mesmo sítio eletrônico discorre:

Nas Ouvidorias do SUS, a manifestação do cidadão pode se apresentar pela busca de informações e orientações em saúde e também por meio de sugestões, elogios, solicitações, reclamações o [sic] denúncias. Diante da necessidade apresentada pelo cidadão e das responsabilidades legais do gestor, as ouvidorias orientam, encaminham, acompanham as demandas e

respondem ao cidadão sobre as providências adotadas. (PREFEITURA DE SÃO LUÍS, 2019)

Tais informações, apresentadas na página descritiva da Ouvidoria Municipal de Saúde de São Luís, corroboram todo o até aqui exposto, principalmente no que tange à função de participação social representada pela Ouvidoria, de forma que em São Luís esse é um instrumento aliado do cidadão para o controle da aplicação do erário público na área da Saúde.

Ressalte-se que o acesso à ouvidoria pode ser realizado tanto pelo meio virtual, quando pelo meio presencial, ainda sendo possível o contato telefônico. A presença de multiplataformas amplia o público que pode ter acesso ao instrumento, de forma a abranger a maior quantidade possível de indivíduos.

Por outro lado, o Portal da Transparência Municipal – instrumento que, conjugado com a ferramenta da Ouvidoria, torna-se bastante útil para o exercício do controle sobre a aplicação de recursos financeiros públicos – foi modernizado recentemente, com vistas ao aperfeiçoamento no fornecimento das informações. É o que revela a seguinte notícia, publicada em 27 de setembro de 2018:

[...] A ferramenta foi aperfeiçoada e disponibiliza ao público novas informações, de forma ainda mais detalhada, integração entre consultas, visualização em gráficos e novos canais com o cidadão, por meio do qual este pode solicitar informações e documentos (e-SIC) e efetuar denúncias, reclamações, elogios e solicitação de serviços (e-Ouv). (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS SÃO LUÍS, 2018)

E, particularmente quanto à transparência na aplicação de recursos:

[...] O portal disponibiliza, ainda, informações detalhadas sobre receita e despesa públicas, licitações e contratos, convênios e outros repasses. Também constam entre as informações dados sobre atos e deliberações e regularidades municipais. Há ainda informações que dizem respeito à responsabilidade fiscal, com demonstrativos contábeis e fiscais e dados sobre a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA). (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS SÃO LUÍS, 2018)

Relevante notar que, no primeiro trecho, as funcionalidades descritas do Portal da Transparência em muito se assemelham às práticas de Ouvidoria, não havendo como negar, por conseguinte, que o Portal da Transparência também possui mecanismos de ouvidoria para estabelecer uma ponte com o cidadão.

De todo modo, seja através da Ouvidoria Municipal de Saúde de São Luís, seja através do Portal da Transparência, cria-se uma viabilidade para que o cidadão ludovicense obtenha acesso às informações relativas à aplicação de recursos da saúde e possa comunicar qualquer incongruência legal que venha a vislumbrar. Com a posse dessas informações, por certo, lhe é possível efetuar o controle social sobre os agentes públicos, seja através de reclamações, denúncias ou simples solicitação de informação junto à ouvidoria.

Assim, além das instituições formais responsáveis por fiscalizar a alocação dos recursos financeiros – como o Tribunal de Contas – o cidadão assume um relevante papel de fiscalização social, assegurando uma estrutura de controle ainda mais eficaz e comprometida com a probidade administrativa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante todo o exposto, foi possível observar como a instituição da ouvidoria não apenas criou um mecanismo capaz de viabilizar a proximidade entre usuários dos serviços públicos e a própria Administração Pública, como também passou a somar com os demais instrumentos de transparência estruturados dentro do Poder Público. Dito isso, logrou-se demonstrar como a Ouvidoria viabiliza o exercício do direito à informação, bem como do direito à transparência – cláusula geral que atualmente encontra-se indissociável da atividade administrativa estatal.

No município de São Luís, especificamente, nota-se que durante os últimos anos o aparato público tem sido submetido a um processo de modernização, com maior atenção para canais que possibilitem a transparência e o acesso dos cidadãos a informações relativas à gestão da coisa pública.

A importância de tais instrumentos – e aqui se inclui especialmente a Ouvidoria – reside na aproximação entre indivíduo e Administração Pública, como se pôde perceber ao longo da exposição. Esse fato estabelece um vínculo propício para a realização do controle social sobre a atividade administrativa, utilizando-se da transparência por ele proporcionada para a inserção do cidadão em assuntos públicos e o exercício da participação popular.

A Ouvidoria, junto às demais ferramentas de abertura do Estado à sociedade, revela-se assim um instrumento significativo para a prática da cidadania, abrindo espaço para o exercício cotidiano da democracia. É preciso que não só o brasileiro se sinta participante e responsável

pela coisa pública, mas também que assuma a titularidade de realizar essa pressão externa, a fim de moldar e aperfeiçoar o funcionamento da Administração Pública.

Seja na aplicação de recursos dentro de um hospital, seja no fornecimento de serviços de variados gêneros à população, ou qualquer outro aspecto dos serviços públicos prestados, a presença do olhar do cidadão acrescenta uma dimensão orgânica, complementar e necessária ao monitoramento da atividade estatal.

ABSTRACT

This article studies the role of the Ombudsman for the implementation of the principle of transparency in the application of public resources, with a specific focus on the health area. To this end, it addresses the emergence of the institution both in the world and in Brazil, as well as tracing a brief history of its evolution. It analyzes the notions that permeate the concept of transparency, as well as the right to information. It exposes the financing structure of the Unified Health System and, finally, presents the panorama found in the municipality of São Luís with regard to the ombudsman and the transparency in the application of public resources in the health area. The methodology used, for the purposes proposed, consists of exploratory research, based on bibliographic research. As a result, it sees the role of the ombudsman as a mechanism both for bringing citizens and the government closer together, as well as for transparency, as well as the indispensability of the citizen as a supervisor of public administrative activity.

Keywords: Ombudsman. Transparency. Public purse. Health. São Luís.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS SÃO LUÍS. Prefeitura lança novo Portal de Transparência e reafirma compromisso com gestão de recurso público, 2018. Disponível em: <<http://www.agenciasaoluis.com.br/noticia/22323/>>. Acesso em 27 jun 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS RELAÇÕES EMPRESA-CLIENTE; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES; REVISTA CONSUMIDOR MODERNO. *Guia de ouvidorias Brasil: consumidor exigente, cidadão consciente*. São Paulo: Padrão, 2011.

BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric; PEREZ, José Roberto Rus. Introdução. In: _____ (Org.) *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas: UNICAMP, 2011. p. 17-28.

BASSINELLO, Greice (Org.). *Saúde coletiva*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 jun 2019.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, set 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 27 jun 2019.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos

financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF, dez 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 27 jun 2019.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias Públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES; CARDOSO (Org.). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016.

FOGGIATO, Fernanda. *Primeira Ouvidoria do Brasil foi criada em Curitiba há 29 anos*. 2015. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=24407#&panel1-1>. Acesso em: 04 jun 2019.

HACK, Neiva Silvana. Política pública de saúde no Brasil: história, gestão e relação com a profissão do serviço social. Curitiba: InterSaberes, 2019.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Transparência Administrativa, Lei Federal nº 12.527/2011 e sigilo dos documentos públicos: a inconstitucionalidade das restrições ao acesso à informação. *Revista do Direito Público*, v. 11, n. 2, p. 289-324. Londrina: 2016.

OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO (OGU). *Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo*. 5 ed. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2012.

OUVIDORIA Municipal da Saúde. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_subpagina.asp?site=1264>. Acesso em: 27 jun 2019.

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

PREFEITURA DE SÃO LUÍS. Ouvidoria Municipal de Saúde de São Luís. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_subpagina.asp?site=1264>. Acesso em: 27 jun 2019.

VISMONA, Edson Luiz. A evolução das ouvidorias no Brasil. In: PEREZ; BARREIRO; PASSONE (Org.) *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. Campinas: UNICAMP, 2011. p. 29-42.