

# RECOMENDAÇÕES PARA LIDAR COM CASOS DE SUBORNO NO SECTOR DA SAÚDE

Este guia foi produzido com vista a promover a identificação, prevenção, e denúncia dos subornos no sector da saúde. É uma ferramenta prática para orientar todos que procuram garantir a justiça neste sector, incluindo membros dos comités de saúde e de co-gestão e humanização, activistas, defensores de saúde, membros da comunidade, trabalhadores de saúde e outros funcionários públicos, parceiros clínicos e doadores.

## SUBORNO COMO UMA FORMA DE CORRUPÇÃO

**Corrupção refere-se ao abuso do poder público para obter ganhos próprios.** A corrupção é mais frequente onde a transparência, a responsabilização, a ética e a participação são fracas e pode ocorrer em diferentes escalas. A corrupção em pequena escala acontece ao nível da oferta e procura de serviços onde as pessoas (os utentes) interagem com os trabalhadores dos serviços públicos, enquanto que a corrupção em grande escala acontece ao nível mais alto de tomada de decisão ou ao nível político. A *Lei de Combate à Corrupção* (2004) e a *Lei de Revisão do Código Penal* (2014) prevêm o crime de corrupção.<sup>1</sup> A corrupção é um crime público, o que significa que todos os cidadãos incluindo os funcionários públicos, tem o direito de denunciar tais actos de forma verbal ou escrita (queixa, participação, por meio da imprensa ou de qualquer documentação oficial), independentemente do seu envolvimento com o acto.

O suborno é uma das formas de corrupção. O suborno é a oferta, a promessa,

recepção ou a solicitação de dinheiro, bens materiais (refeições gratuitas, carros, etc), ou benefícios indevidos (emprego, manutenção gratuita do carro, prioridade de atendimento, etc.) por um particular, um funcionário ou agente do Estado, ou por estes através de um intermediário para realizar um acto contrário ao que deveria fazer se seguisse correctamente os deveres do seu cargo.

O suborno no sector de saúde é em muitos casos **provocado pelo utente**, que dá ou promete dar algo em troca de um benefício indevido ou serviço. Os pacientes frequentemente iniciam a transacção na esperança de ter um melhor e ou mais rápido atendimento. Quando há enormes filas de espera, por exemplo, alguns utentes preferem pagar aos funcionários para contornar a ineficiência do sistema em responder de forma rápida. A corrupção pode ser para benefício próprio ou de uma outra pessoa (por exemplo o provedor atende o professor do filho sem fazer a fila em troca de notas mais altas para o filho). Estes utentes

podem ser punidos com pena de prisão e multa, que pode ser agravada se implicar a violação dos deveres do cargo que o provedor está a exercer e houver prejuízo a terceiros.

Em outros casos, o suborno é **provocado pelo trabalhador de saúde**, que pede, recebe uma promessa, ou recebe algo em troca de benefício indevido ou serviço, que implica uma violação dos deveres do seu cargo ou dos protocolos de saúde. Por exemplo, um trabalhador de saúde pede ao utente dinheiro para lhe dar um medicamento que é gratuito. Outro exemplo é quando o provedor de saúde dificulta o acesso a informação sobre o funcionamento de um determinado serviço, para que o paciente lhe possa dar valores monetários em troca da informação. Estes trabalhadores poderão ser punidos com a pena de prisão e multa, para além do procedimento disciplinar a que podem ser sujeitos (advertência, repreensão pública, despromoção, desconto no salário, suspensão, despedimento, etc.). Estes casos são mais graves quando

implicam prejuízos para terceiros (por exemplo pacientes que oferecem suborno e são atendidos com prioridade sem respeitar os pacientes graves que estão na fila).

### AS CONSEQUÊNCIAS DA PRÁTICA DE SUBORNO NA SAÚDE

A corrupção no sector da saúde pode ter consequências graves no acesso, qualidade, equidade e eficácia dos serviços de saúde.

As situações de suborno também desencorajam o uso de serviços de saúde e afectam a credibilidade, legitimidade e a confiança nas instituições governamentais em geral. Estudos já demonstraram que a corrupção em pequena escala tem um efeito negativo significativo sobre os indicadores de saúde, por exemplo, nas taxas de mortalidade infantil e infanto-juvenil. Estas consequências são mais graves nas populações pobres e vulneráveis, dado as suas capacidades limitadas de se defenderem e de conseguirem responder às demandas impostas pelos actos de corrupção.

## SITUAÇÕES SUSPEITAS QUE NOS LEVAM A IDENTIFICAR CASOS DE SUBORNO

- Pacientes que colocam valores monetários nos cartões de peso, do TARV ou na caderneta de controlo pré-natal.
- Os últimos pacientes na fila passam a ser os primeiros a ser atendidos.
- Saídas constantes do provedor da sala de atendimento para a farmácia, para levar as receitas dos pacientes ou entregar medicamentos a pessoas que não foram atendidas ou não cumpriram com a fila.
- Saídas constantes do provedor da sala de atendimento para levar processos clínicos do arquivo, para chamar pacientes específicos, ou para acompanhar pacientes ao laboratório, não cumprindo as normas de atendimento.
- Entrega directa do cartão de identificação ao provedor em vez de fazer fila e ou levantar a senha.

- Provedor que procura visualmente ou telefona directamente a pacientes específicos para atender.
- Utentes que usam uma porta diferente da que serve o atendimento normal.
- Agentes de Serviço que seleccionam apenas cartões de alguns pacientes não seguindo a ordem ou e a sequência de chegada dos cartões.
- Provedor que atende varios pacientes com doenças diferentes, ao invés de encaminhá-los a outros sectores onde estes existem.
- Morosidade propositada no atendimento por parte dos provedores.
- Outras situações que não são conformes as normas de funcionamento e protocolos, e envolvem pedidos, cobranças, ofertas, promessas de bens e ou dinheiro.

## ESTRATÉGIAS E FORMAS DE ABORDAR SITUAÇÕES DE SUBORNO

- Ao suspeitar que se trata de um caso de suborno, um(a) activista, defensor(a) de saúde, membro do comité de saúde, ou qualquer pessoa deve abordar os envolvidos separadamente para averiguar se a suspeita se confirma. (Por exemplo deve procurar saber porque é que não aguardou na fila? Porque não estão sendo tratados todos os pacientes, só alguns? Porque é que não está sendo seguida a ordem dos cartões ou das senhas?). Deve questionar demonstrando curiosidade e preocupação e não com desconfiança, sobre tudo o que parece irregular em termos do funcionamento do serviço e actuação dos provedores ou trabalhadores de saúde.
- Tendo em conta que, frequentemente estes casos envolvem tanto o utente como o trabalhador de saúde, é importante recolher informação de outros utentes e sensibiliza-los a testemunhar, garantindo a protecção e confidencialidade.
- A melhor abordagem não é de confronto nem de acusação; é sim de sensibilização sobre os direitos e deveres, desencorajando tais práticas através da intimidação positiva. (Isto significa que, em vez de amedrontar ou ameaçar, a abordagem deve ser através da explicação das consequências do acto: explicar que o suborno prejudica a saúde, que é um crime, e que as pessoas podem ser presas, despedidas, obrigadas a pagar multas elevadas, etc.).
- Envolver os provedores que se mostram mais preocupados e abertos para lidar com os problemas no atendimento dos utentes na resolução das queixas dos pacientes relativas a suborno.
- Numa primeira denúncia ou descoberta do caso, dependendo da gravidade do assunto e se as partes concordarem, recomenda-se uma resolução amigável, que pode significar uma chamada de atenção, devolução dos bens ou valores em causa, e pedido de desculpas.

- Em casos graves ou recorrentes, ao nível da unidade sanitária, pode-se comunicar ao superior hierárquico ou ao supervisor director verbalmente (por exemplo através de um encontro ou da linha verde) ou por escrito (por exemplo através do livro ou caixa de reclamações e sugestões ou outro documento escrito). Quando se apresenta a queixa é importante reportar ou juntar as provas e uma descrição das acções anteriormente feitas para a resolução do problema.
- Dependendo do caso (por exemplo se não for flagrante), para não criar mau ambiente, recomenda-se que a denúncia seja efectuada envolvendo pelo menos um membro do comité de saúde ou de co-gestão e humanização, em todo o processo.
- Quando se trata de um caso grave onde esteja em causa a vida de um(a) utente (por exemplo cobrar um utente na fila que está gravemente doente ou cobrar ilicitamente uma mulher em trabalho de parto) deve-se fazer uma denúncia por escrito solicitando que se dê seguimento ao processo disciplinar e criminal.
- Quando se pretende iniciar um procedimento criminal, qualquer pessoa pode requerer à competente autoridade administrativa na unidade sanitária, autoridade policial e ao Ministério Público, que deve iniciar a investigação para apurar factos relativos aos crimes de suborno.
- No procedimento criminal, a queixa ou denúncia deve ser escrita, devendo conter informações sobre os factos, sobre quem é acusado de ter cometido o suborno, e sobre as provas do suborno, sob pena de ser rejeitada por despacho fundamentado (justificado). A denúncia pode ser anónima (pode ser assinada ou não).

<sup>1</sup> A Lei n.º 06/2004 de 17 de Junho, designada por *Lei de Combate à Corrupção*, e a Lei n.º 35/2014 de 31 de Dezembro, designada por *Lei de Revisão do Código Penal*, (que revoga e invalida os artigos 7, 8, 9, 10, 11, 13 e 14 da Lei de Combate à Corrupção) prevêm o crime de corrupção.

<sup>2</sup> *Flagrante* refere se aos casos em que a pessoa é apanhada a cometer o acto de suborno ou em fuga com provas de que cometeu o acto (provedor a sair com embrulho após ser visto a entregar uma caixa de medicamento).

## PROTECÇÃO DO DENUNCIANTE E DAS TESTEMUNHAS

- As pessoas envolvidas na investigação e resolução do problema devem proteger a identidade civil e imagem da testemunha, evitando o confronto visual com o suspeito da prática de suborno.
- Nenhum denunciante ou queixoso deveria ser sujeito a uma medida disciplinar, perseguido ou prejudicado na carreira ou por qualquer outra forma. Caso o denunciante venha a ser sujeito a uma medida disciplinar ou prejudicado na sua carreira profissional, ou por qualquer outra forma, este, deve comunicar o facto às autoridades competentes.
- Se a pessoa que pretende fazer o suborno voluntariamente rejeitar ou devolver o dinheiro,

bem ou vantagem antes de praticar o acto em questão não será enquadrado ou acusado de crime de corrupção.

- Aquele que der ou prometer algo (corrupção activa) fica isento do crime se reportar às autoridades competentes e provar que o crime resultou de exigência de alguém como condição para praticar actos que eram da sua respectiva competência (por exemplo paciente que oferece dinheiro por ver que o médico se recusa a atendê-lo sem justificação).
- Se a pessoa que estiver a ser subornada não se deixar subornar e denunciar o crime, pode ter o benefício de não ser acusada.

## INTERVENÇÕES NA COMUNIDADE E NA UNIDADE SANITÁRIA PARA A PREVENÇÃO, IDENTIFICAÇÃO E COMBATE AO SUBORNO NOS SERVIÇOS DE SAÚDE

### Envolver os trabalhadores de saúde como actores chaves:

- Auscultar de forma amigável e informal os trabalhadores de saúde sobre os serviços e comportamentos dos colegas. As questões não devem ser directas. Podem ser, por exemplo, “Quais são os comportamentos de colegas que mancham a vossa imagem? Como acham que o suborno afecta os utentes, e quais são as práticas mais frequentes nesta unidade sanitária? O que faria para acabar com a corrupção nesta unidade sanitária?”
- Discutir com a direcção da unidade sanitária sobre o problema de suborno e as consequências, analisando com eles o problema e possíveis formas de ultrapassar.
- Identificar e criar alianças com trabalhadores acessíveis e sensíveis à questão de suborno para os envolver na monitoria destes problemas.
- Divulgar aos trabalhadores de saúde que caso voluntariamente rejeitem ou devolvam o bem ou dinheiro antes de praticar o acto relacionado com o suborno, estes poderão não ser responsabilizados pelo crime de corrupção.

### Realizar palestras, debates, e ou visitas porta a porta para:

- Divulgar normas de funcionamento da unidade sanitária e protocolos, dando espaço para partilhar experiências pessoais.
- Divulgar todos os medicamentos e serviços disponíveis na unidade sanitária que são totalmente grátis.
- Alertar a comunidade para não pagar pelos serviços gratuitos oferecidos na unidade sanitária.
- Sensibilizar os pacientes para não fomentar e para denunciar casos de subornos.
- Auscultar a comunidade e os pacientes sobre a prática de suborno.
- Divulgar aos utentes que, caso sejam obrigados a subornar para receber um serviço a que tem direito (por exigência ou solicitação do trabalhador de saúde), devem denunciar às autoridades competentes para não serem responsabilizados por crime de corrupção.
- Encorajar a vigilância sobre situações suspeitas de suborno (mobilizando a comunidade e ou comité de saúde ou humanização para monitorar as filas de espera, a farmácia, etc.)

## ACÇÕES DE ADVOCACIA

As organizações da sociedade civil, os membros dos comités de saúde e de co-gestão e humanização, activistas, defensores de saúde, membros da comunidade, trabalhadores de saúde e outros funcionários públicos, parceiros clínicos e doadores podem fazer advocacia de várias formas incluindo:

- Apoiar na divulgação de informações sobre políticas-chave, protocolos, legislação e direitos e deveres relacionados ao suborno através dos media (rádio, televisão, jornal) e dos cartazes e ou brochuras na unidade sanitária, por exemplo com informação sobre o preço oficial das consultas e dos medicamentos, especificando quais devem ser gratuitos.
- Organizar sessões de debate no local ou através dos media sobre a importância de denunciar e eliminar casos de corrupção nas unidades sanitárias, envolvendo figuras públicas (Ministros, cantores, etc.) e pessoas da comunidade com credibilidade (régulos, líderes comunitários e religiosos, etc).
- Mobilizar o Ministério da Saúde (MISAU) a iniciar uma campanha de tolerância zero, responsabilizando os envolvidos

para casos de corrupção no sistema de saúde, em particular ao nível das unidades sanitárias.

- Advogar com o MISAU para reforçar o sistema de controle de registo de levantamento e entrega dos medicamentos nas farmácias.
- Encorajar as direcções distritais de saúde (DDSMAS), direcções provinciais de saúde (DPS), e o MISAU para efectuarem visitas de surpresa e ou envolver funcionários que se fazem passar por pacientes para monitorar a existência de casos de corrupção.
- Advogar para que as DDSMAS apoiem as unidades sanitárias na documentação dos casos de suborno para sustentar que no futuro se possam tomar medidas disciplinares.

Reportar e denunciar ao responsável da unidade sanitária e da DDSMAS todos os casos de suborno.

- Organizar encontros com grupos da sociedade civil, comité de saúde ou de co-gestão e humanização, director da unidade sanitária, e trabalhadores de saúde (podendo envolver também a DDSMAS) para falar das questões reportadas e medidas a tomar.
- Advogar com MISAU para fortalecer o papel dos pontos focais de humanização ao nível provincial, distrital, e da unidade sanitária e para criar e fortalecer os mecanismos de recepção e tratamento das queixas.
- Advogar para o MISAU fortalecer, através de capacitações e apoio técnico, o papel dos comités de saúde e ou de co-gestão

e humanização na prevenção e resolução das queixas ligadas aos subornos.

- Fazer lobby para o Governo criar mecanismos para garantir a protecção das testemunhas e denunciadores de casos de suborno.
- Advogar para que a Inspeção-Geral de Saúde seja mais activa em termos de cumprimento do seu papel.
- Advogar para que as Procuradorias e os Gabinetes de Combate à Corrupção sejam imparciais e eficazes no tratamento dos casos de corrupção e tenham as linhas telefónicas de denuncia operacionais.
- Premiar e ou reconhecer formalmente os trabalhadores de saúde que demonstrarem um comportamento ético.

## MEIOS PARA APRESENTAÇÃO DE DENÚNCIAS

### DENTRO DO SISTEMA DE SAÚDE:

As denúncias podem ser apresentadas através dos contactos/ locais que se seguem:

Gabinete do utente ao nível da unidade sanitária

Livro ou caixa de reclamações e sugestões

Linha Verde – 84152 (âmbito nacional)

Direcção Distrital de Saúde Direcção

Direcção Provincial de Saúde

MISAU ao nível central

### AO NÍVEL DAS INSTITUIÇÕES QUE POR LEI TEM O PAPEL DE PREVENÇÃO E COMBATE AOS CRIMES DE CORRUPÇÃO:

Através dos Gabinetes de Combate à Corrupção, as denúncias podem ser apresentadas através dos contactos/locais que se seguem:

|  |   |
|--|---|
| <p><u>Gabinete Central de Combate a Corrupção (abrange Maputo e Gaza)</u><br/>Av. Ahmed Sekou Toure, n. 2318, 2 andar - Cidade de Maputo<br/>Telef. – 21 310 693 / Cell 82 965 7804<br/>e-mail: gabinetecorruptao@yahoo.com.br<br/><b>Linha Verde de Combate a Corrupção – 82 3404 / 84 3404</b></p> | <p><u>Gabinete Regional de Combate a Corrupção de Sofala</u><br/>(abrange a região centro: Sofala, Tete, Manica, Zambézia)<br/>Av. Eduardo Mondlane, n. 474, r/c – Cidade da Beira<br/>Telef. – 23 324 183 / Cell 82 950 0205<br/><b>Linha Verde de Combate a Corrupção – 82 3406 / 84 3406</b></p> |
| <p><u>Gabinete Central de Combate a Corrupção de Inhambane</u><br/>Av. da Revolução, n. 67, r/c – Cidade de Inhambane<br/>Telef. – 23 324 183 / Cell 86 340 5000<br/><b>Linha Verde de Combate a Corrupção – 82 3405 / 84 3405</b></p>   | <p><u>Gabinete Regional de Combate a Corrupção de Nampula</u><br/>(abrange a região norte: Nampula, Cabo Delgado, Niassa)<br/>Rua das Transmissões, n. 77 – Cidade de Nampula<br/>Telef. – 26 212 925 / Cell 82 913 2847<br/><b>Linha Verde de Combate a Corrupção – 82 3407 / 84 3407</b></p>      |

Nos locais onde não existem Gabinetes de Combate à Corrupção, as denúncias podem ser apresentadas através da: **Procuradoria Geral, Procuradoria da Cidade, Procuradoria Distrital**

|                                    |   |  |  |  |
|------------------------------------|---|--|--|--|
| <p><b>Linhas do Procurador</b></p> | <p>Maputo – 82 765 4920<br/>Matola – 82 978 0220<br/>Gaza – 82 3347 / 84 3347</p> | <p>Inhambane – 82 599 0857<br/>Sofala – 82 950 0205<br/>Tete – 82 547 8570</p> | <p>Manica – 82 426 0600<br/>Zambézia – 82 762 9947<br/>Nampula – 82 913 2847</p> | <p>Cabo Delgado – 82 314 4955<br/>Niassa – 82 941 5120</p> |
|------------------------------------|---|--|--|--|

A Namati Moçambique é uma organização nacional dedicada ao empoderamento legal na área do direito à saúde. Para mais informação:

[www.namati.org](http://www.namati.org) | [namatimocambique@namati.org](mailto:namatimocambique@namati.org)