

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS**

ROSELI KICH VIECIELI

A DELIBERAÇÃO PELO HOSPITAL MUNICIPAL DE PALOTINA

Belo Horizonte- MG

2012

ROSELI KICH VIECIELI

A DELIBERAÇÃO PELO HOSPITAL MUNICIPAL DE PALOTINA

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito obrigatório para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Secretaria Geral da Presidência da República.

Orientador: Prof^a Dra. Vera Schattan Ruas Pereira Coelho

Belo Horizonte- MG

2012

ROSELI KICH VIECIELI

A DELIBERAÇÃO PELO HOSPITAL MUNICIPAL DE PALOTINA

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito obrigatório para obtenção de título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Secretaria Geral da Presidência da República.

Aprovada em de outubro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Vera Schattan Ruas Pereira Coelho
Universidade Federal de Minas Gerais
Orientador

AGRADECIMENTOS

A minha família, sempre incondicional no apoio e incentivo pelo aprender;
A “companheira” Nissandra Karsten, por me fazer sentir orgulho de ser do SUS;
Ao Dr. Alexandre Caetano, por mostrar uma outra face da medicina para Palotina;
A professora Vera Schattan Ruas Pereira Coelho, por me conduzir com mão amiga;
A Secretaria Geral da Presidência da República pela oportunidade.

RESUMO

A deliberação pelo Hospital Municipal de Palotina consiste em um trabalho monográfico que teve como objetivo principal avaliar a qualidade da deliberação popular pela implantação de um hospital público. Fruto de proposta popular da II Conferência Municipal de Saúde de Palotina, realizada em 1997, o Hospital Municipal Prefeito Quinto Abrão Delazeri passou por vários entraves técnicos e políticos desde o início das obras no ano 2000 até a sua efetivação nos moldes que se encontra hoje. A metodologia utilizada foi o Estudo de Caso, através da pesquisa documental junto aos setores da Secretaria Municipal de Saúde de Palotina e entrevistas com os responsáveis pela deliberação favorável e implantação desta política de saúde: conselheiros municipais de saúde, vereadores, secretária municipal de saúde e prefeito municipal foram ouvidos nesta entrevista. Por muitos anos, a população usuária dos SUS – Sistema Único de Saúde recebia atendimento médico inicial nas Unidades Básicas de Saúde e, quando necessário, eram encaminhados à dois hospitais privados conveniados para internamento hospitalar. A falta de acesso da população palotinese aos serviços ambulatoriais do SUS, que são a porta de entrada para os atendimentos hospitalares (internamentos clínicos e cirúrgicos) no período noturno, finais de semana e feriados, foi o principal motivo por se colocar em funcionamento, em 2003, um pronto atendimento 24 Horas com recursos municipais. Esta unidade foi instalada na obra anteriormente construída para ser um Hospital Municipal, e que se encontrava “fechada” já há três anos. Seis anos se passaram até que o Pronto Atendimento 24 Horas fosse transformado em um hospital de verdade. Sob uma gestão mais técnica do que política, finalmente em novembro de 2009, o denominado Hospital Municipal Prefeito Quinto Abrão Delazeri recebe autorização dos órgãos competentes para funcionar como Hospital Geral de Pequeno Porte. Várias deliberações do Conselho Municipal de Saúde, foram retirando de forma gradativa, os recursos financeiros (AIH’s – Autorizações de Internamento Hospitalar), ressarcidos aos prestadores pelo Ministério da Saúde, dos prestadores privados conveniados e pactuando com o hospital público. Os dados pesquisados mostraram que a implantação do Hospital Municipal de Palotina mudou o acesso aos serviços hospitalares no município de Palotina, principalmente o acesso à procedimentos cirúrgicos, que não eram realizados pelos prestadores privados conveniados. Por outro lado, revelaram a elevação dos investimentos feitos em saúde pública. Estes dados, alteração no acesso e aumento dos investimentos, foram apresentados aos entrevistados, que mesmo tendo ciência do custo elevado em se manter um hospital municipal, reafirmaram que seu parecer seria novamente favorável caso pudessem deliberar mais uma vez por esta política municipal de saúde. O que nos permite concluir que foi uma deliberação de qualidade.

Palavras-chave: Participação popular, deliberação, Hospital Municipal de Palotina.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: GRAU DE SATISFAÇÃO/OPINIÃO PÚBLICA	29
FIGURA 2: APLICAÇÃO DE RECURSOS E SATISFAÇÃO DE USUÁRIOS	31
FIGURA 3 – INVESTIMENTOS EM SAÚDE.....	31
FIGURA 4: PARECER QUANTO À IMPLANTAÇÃO DE HOSPITAL PÚBLICO	32

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: NÚMERO E TIPO DE ATENDIMENTOS DO HOSPITAL E MATERNIDADE MENINO DEUS.....	26
TABELA 2: NÚMERO E TIPO DE ATENDIMENTOS DO HOSPITAL E MATERNIDADE SANTA CRUZ.....	27
TABELA 3: NÚMERO E TIPO DE ATENDIMENTOS DO HOSPITAL MUL. PREF. QUINTO ABRÃO DELAZERI.....	27
TABELA 4: NÚMERO E TIPO DE ATENDIMENTOS PELO SUS EM PALOTINA, NOS ÚLTIMOS 4 ANOS.....	28
TABELA 5: INVESTIMENTOS EM SAÚDE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE PALOTINA.....	30

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A DEMOCRACIA E O REGIME DEMOCRÁTICO NO BRASIL	12
3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	15
4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS DE SAÚDE.....	16
5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DA SAÚDE DE PALOTINA	18
6 A IMPLANTAÇÃO DE UM HOSPITAL PÚBLICO EM PALOTINA	20
7 IMPLANTAÇÃO DE HOSPITAL PÚBLICO EM PALOTINA – PR.....	22
8 CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

1 INTRODUÇÃO

A participação popular na implantação e gestão de políticas públicas é uma vitória do povo brasileiro, conquista do regime democrático instituído no país, e consolidado, no caso da saúde, na 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada na capital federal, em 1986. Muitas destas conquistas foram alcançadas por meio da atuação de Conselhos de Saúde, que somam vitórias a cada passo que se dá rumo a democratização da gestão do Sistema Único de Saúde - SUS, em favor de serviços públicos de qualidade.

A participação política, estimulada por políticas públicas estatais, surge a partir da “idéia da participação comunitária” [...] no início deste século, como um componente ideológico e prático do movimento dos centros comunitários de saúde norte-americanos (GOHN, 2001, p. 49).

Os conselhos de saúde e as conferências de saúde, instituídos pela Lei nº 8.142/90, e reconhecidos pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, são instâncias do Sistema Único de Saúde tanto na esfera nacional, estadual e municipal, e o repasse de recursos públicos está condicionado à existência do controle social, ou seja, Conselho de Saúde.

O objetivo da participação popular é melhorar a gestão do sistema de saúde, bem como otimizar os recursos aplicados, ou seja, implantar políticas que sejam para satisfazer as reais necessidades da população, seja de um bairro específico ou até de todo um município/estado/nação. Porém entre o desenho da política e a efetivação existe um espaço a ser trabalhado. Fazer com que atores civis conscientes de seu papel tomem decisões de qualidade. E que essas decisões sejam acatadas pelo gestor, implantadas com recursos públicos otimizados e ainda, que sejam avaliadas em conjunto com a comunidade.

No município de Palotina – Pr., a participação popular na política de saúde, se dá através do Conselho Municipal de Saúde, instituído através da Lei Municipal nº 1039 de 16 de março de 1991. Sua composição prevê a participação do gestor, prestadores de serviços de saúde, trabalhadores em saúde e usuários do Sistema Único de Saúde.

O objetivo deste trabalho é analisar o poder de deliberação do Conselho Municipal de Saúde de Palotina – Pr., por uma política pública municipal específica – a implantação de um Hospital Municipal. Investigar a origem dessa proposta, como aconteceu essa deliberação, se houve apoio da casa legislativa, relações com o judiciário, aceitação do gestor local. Mas pretende principalmente fazer uma avaliação dessa deliberação após dois anos da implantação

do hospital: a validade da política, os investimentos financeiros x benefícios gerados, as mudanças de acesso ao Sistema Único de Saúde – SUS, e mais relevante: após a análise desses dados se questiona se fariam hoje a mesma deliberação, se a opção pela implantação do Hospital Municipal foi de qualidade, ou seja, se atende ao pretendido e se otimiza os recursos aplicados. Para alcançar os objetivos deste trabalho e responder a pergunta norteadora da problemática, serão realizadas pesquisas documentais nos arquivos do Conselho Municipal de Saúde de Palotina, em setores específicos da Secretaria Municipal de Palotina, bem como entrevistas com os responsáveis pela implantação do Hospital Municipal de Palotina.

Para nortear este trabalho pretende-se seguir uma metodologia bastante diversificada, considerando-se que “não existem metodologias boas ou ruins” e tendo em vista a necessidade de pesquisa documental e de entrevistas com os atores envolvidos no processo através da aplicação de questionários formulados pelo pesquisador e a respectiva compilação dos dados obtidos. Desta forma será realizada pesquisa qualitativa pois prevê “analisar interações reais entre pessoas, e entre pessoas e sistemas”. O estudo de caso será contemplado considerando que será realizado o “estudo de um objeto tomado enquanto uma unidade, como, por exemplo, uma política pública, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, etc.”

A pesquisa documental será realizada na Secretaria Municipal de Saúde, nos documentos e Livros Registros do Conselho Municipal de Saúde, no setor de Vigilância em Saúde que coordena e compila os dados referente as ações municipais em saúde, e no Setor Contábil da Prefeitura Municipal de Palotina. As entrevistas serão realizadas através de questionários elaborados pelo autor da pesquisa, com perguntas que prevêem respostas abertas e fechadas, que serão compiladas e sistematizadas e as conclusões serão a resposta à questão norteadora do projeto.

No desenvolvimento do trabalho monográfico serão abordados alguns conceitos importantes para melhor compreensão do trabalho: um breve histórico sobre o regime democrático brasileiro, a participação popular na democracia brasileira, a participação popular nas políticas de saúde, os conselhos e conferências de saúde, a participação popular na gestão da saúde no município e a deliberação sobre a implantação do Hospital Municipal de Palotina.

No estudo de caso sobre a implantação do Hospital Municipal de Palotina será realizada uma contextualização do sistema público de saúde do município, serão apresentados quadros comparativos sobre os investimentos em saúde no município, as formas de acesso e as mudanças percebidas após dois anos de implantação do Hospital Municipal.

Finalmente, na conclusão do trabalho será realizada uma avaliação quanto a deliberação pela implantação do Hospital Municipal de Palotina. Com os resultados apresentados após dois anos de implantação do Hospital Municipal, e os impactos financeiros que esta política municipal representa, serão questionados conselheiros de saúde, vereadores, gestor da saúde e gestor municipal sobre a qualidade dessa deliberação.

2 A DEMOCRACIA E O REGIME DEMOCRÁTICO NO BRASIL

Democracia pode ser definida como uma ordem política que vem sendo “experimentada” pelas nações. Prega-se que a democracia é uma forma de convivência social em que todos os habitantes são livres e iguais perante a lei, e as relações sociais estabelecem-se segundo mecanismos contratuais. Na prática, a democracia é uma forma de governo e de organização de um Estado.

Nos Estados onde está instituído este regime político, o povo elege os seus representantes através de mecanismos de participação direta ou indireta e a sociedade é governada pela sua própria vontade, ou pelo menos da maioria que se esforça em participar, pois é essa sociedade que escolhe e elege seus representantes, é a própria sociedade que dá maior ou menor intensidade ao regime democrático, que depende de sua participação, que opta e luta pela liberdade em todas as suas formas e que permite melhor ou pior representatividade.

Mas nem sempre foi assim, por isso a afirmação de que a democracia vem sendo “experimentada”. Inicialmente a participação através do sufrágio nos Estados Unidos se restringia ao sexo masculino e de cor branca e na Inglaterra essa restrição ainda era delimitada pela idade. Neste período predominava a iletrabilidade e uma grande ignorância social e política. Na história da democracia, houve períodos de maior ou menor adesão ao regime, bem como nos Estados onde institucionalizada, aconteceram e acontecem “ondas” de expansão e de contração do regime. De certa forma, pode-se afirmar que a democracia precisa ser compreendida e incorporada ao modo de viver pelo universo de pessoas que a aceitam como regime de convivência.

A disseminação do governo representativo surgido na Inglaterra começa nas primeiras décadas do século XIX. Para marcar o seu início, denominando-o de “primeira onda”, Huntington escolheu o ano de 1828. Nesse ano, nos Estados Unidos, dentre a população masculina branca metade dos adultos passa a contar com o direito de voto. Na Inglaterra, pátria do governo representativo, o sufrágio universal (masculino) seria alcançado com proporção menor de eleitores entre os maiores de 21 anos (em torno de 30%) na altura da penúltima década daquele século (nas eleições ocorridas na segunda metade dos anos oitenta). [...] A segunda onda de democratização transcorreu entre 1943 e 1962. Devido à derrocada dos sistemas coloniais, em 1962 o número de estados ascendia a 111, elevando-se as nações democráticas a 36, isto é, 32,4%. A segunda reversão tem lugar entre 1958 e 1975. [...] Em 1990, as nações democráticas equivalem a 58 (45% do total). Esta seria a terceira onda. No período subsequente, surgiram novas nações. Em 2006, as Nações Unidas contavam com 192 membros. Em contrapartida, o número de nações democráticas não se elevou substancialmente. Com o fim da União Soviética, os países satélites do Leste Europeu começaram a institucionalizar a democracia. Em

compensação, há diversas baixas na América do Sul e em outras partes do globo. Na recontagem, os países democráticos oscilariam em torno de 60 (PAIM, 2010, p. 7).

A análise do período em que foram percebidas ondas democráticas auxilia no entendimento da forma como o processo democrático vem ocorrendo, bem como define as ações e instrumentos utilizados para o reconhecimento e institucionalização do processo. As ondas de expansão e de contração da democracia podem ser explicadas através da análise da participação popular, que pode acontecer sendo limitada a alguns grupos (exemplo: grupo masculino branco com direito a voto) ou por opção de um grande grupo (países que institucionalizam a democracia). Quando imperam diferenças sociais, culturais e econômicas a democracia se contrai, justamente porque as classes dominam conhecimento e informação, e por conseguinte: poder.

A globalização, que derrubou muros e mitos, que permite a simultaneidade da informação mundial e que amplia conhecimento, foi a maior contribuição para a ampliação da democracia. De fato, esse novo modo de mostrar o mundo, permitiu a aproximação de pessoas e nações, tornou públicas experiências que serviram de exemplo para países que antes nem imaginavam do que poderiam ser capazes, contribuiu para a expansão democrática. A relação da ampliação da democracia com a globalização consiste principalmente na ampliação da educação da população, que se dá com o acesso à informação, com a inclusão de grupos, com a diminuição das diferenças sociais e culturais e com uma maior distribuição de renda, verificada nos últimos anos.

No Brasil, somente com o fim da ditadura e o fortalecimento dos sindicatos, a possibilidade de eleições diretas para que o povo brasileiro pudesse escolher seus governantes foi um passo definitivo para a democratização do país. Ironicamente, a primeira vez em que é facultado ao povo escolher livre e democraticamente seu representante, o escolhido decepciona e frustra as expectativas da grande maioria da população. Porém nesse momento crítico, uma prática democrática une e move cidadãos brasileiros que se mobilizam e de forma inédita, conseguem destituir do poder o mandatário da nação, através do processo de *impeachment*. Todo esse processo foi acelerado e tomou forma graças ao acesso às informações possibilitado pela globalização e a postura da imprensa autônoma. Desta forma, milhares de brasileiros conseguem, na oportunidade, visualizar que a união de esforços transforma.

Hoje, o Brasil é considerado uma das melhores experiências democráticas que se tem notícia. Isso se deve principalmente ao arranjo institucional brasileiro, que prevê a dispersão

de poderes entre os atores envolvidos e esses poderes são simétricos e equilibrados, características esperadas no processo democrático.

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

A democracia participativa sugere a participação popular na implantação e gestão de políticas públicas e tem sua origem na Constituição Federal de 1988. Esta participação sugere inclusive uma otimização nas políticas públicas, considerando-se que ouvir e vocalizar preferências dos diretamente contemplados, implica em implantar políticas mais abrangentes e de qualidade.

Vários autores vêm sugerindo desde os anos 80 que o avanço da democracia participativa depende da redução dos custos envolvidos no processo de mobilização política (Fung e Wright, 2000). Os conselhos locais de gestão das políticas sociais instituídos pela Constituição de 1988 podem contribuir para a redução desses custos, pois estão autorizados a tomar decisões substantivas sobre problemas tangíveis e franqueiam ao cidadão comum a possibilidade de participar dessas decisões, contando apenas com sua própria experiência e sem necessitar de nenhuma expertise (COELHO, 2004).

Desta forma, espera-se que as regras instituídas pela Constituição Federal de 1988, que deu poder de participação e deliberação à sociedade civil através dos conselhos de políticas públicas, ao inserir o cidadão afetado ou beneficiado no processo decisório, estes possam contribuir para a criação e implantação de políticas públicas mais amplas e efetivas.

Segundo Bacha e Schwartzman (2011), ao se analisar políticas públicas, as discussões tendem para dois caminhos, a “generosidade” do setor público em distribuir benefícios: mais escolas e maior acesso à educação, mais atendimento médico gratuito, melhores condições sociais, etc, *versus* os óbvios limites financeiros dessas políticas distributivas. Sendo assim, cabe aqui uma reflexão da importância de se contar com conselheiros responsáveis, conscientes de seu papel em deliberar por políticas públicas mais abrangentes com recursos públicos limitados.

Neste sentido, merece destaque a prática democrática do Orçamento Participativo implantado em Porto Alegre, que consiste em uma metodologia criada que possibilita ao cidadão participar de reuniões convocadas para este fim, de dar sua opinião sobre qual demanda da população deve ser feito investimento. A realização de Audiências Públicas é outra prática de alta intensidade democrática, pois permite que a população saiba onde e como são investidos os recursos públicos. Planos Diretores, Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais, bem como o Fórum Social Mundial são exemplos de práticas democráticas de alta intensidade que remetem à participação e discussão conjunta de problemas comuns.

4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS DE SAÚDE

A participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS está garantida na Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, em seu Artigo 1º que dispõe que a gestão do SUS contará, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as instâncias colegiadas da Conferência de Saúde e do Conselho de Saúde, independente da esfera de governo.

As Conferências de Saúde são instâncias de discussão do sistema de saúde. Contam com a participação da sociedade civil organizada, usuários do sistema, trabalhadores da saúde, prestadores de serviço e ainda os gestores da saúde. Ocorrem em períodos pré definidos, normalmente a cada quatro anos, onde os interessados têm a oportunidade de apontar dificuldades e sugerir ações e estratégias para a melhoria do sistema de saúde. Das Conferências de Saúde saem as propostas que devem nortear os Planos de Saúde, sejam municipais, estaduais e federal e que devem ser acompanhados e fiscalizados pelos conselheiros eleitos nesta oportunidade, visando sua implantação.

De forma democrática, a Resolução nº 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde prevê que os Conselhos de Saúde tenham composição paritária dos usuários do sistema de saúde em relação ao conjunto dos demais segmentos, ou seja, que 50% das vagas sejam ocupadas por usuários do sistema de saúde, 25% das vagas sejam destinadas aos trabalhadores em saúde e os demais 25% sejam destinados aos prestadores de serviços e gestores do sistema.

O objetivo da participação popular aponta para novos caminhos na melhor gestão do sistema de saúde, bem como dos recursos aplicados. Porém entre o desenho da política e a mesma se concretizar existe um espaço a ser trabalhado. Fazer com que atores civis conscientes de seu papel tomem decisões de qualidade. E que essas decisões sejam avaliadas, em conjunto com a comunidade. Um dos maiores desafios da participação popular ainda é superar a defasagem de conhecimento técnico da sua área de atuação. Os conselheiros de saúde, vale salientar principalmente os representantes dos usuários são atores civis que muitas vezes não possuem esse conhecimento técnico para deliberar sobre a implantação de políticas locais, comprometendo dessa forma a qualidade dessa deliberação.

O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, é órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente

constituído em cada esfera de governo (LEI 8.142 DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990).

A atribuição de conselheiro de saúde requer que o mesmo reúna condições para perceber as necessidades da população que representa, em relação à promoção, proteção e recuperação da saúde, ainda sugerir e auxiliar na formulação das políticas de saúde que venham de encontro as necessidades da população, além de controlar e avaliar essas estratégias, inclusive no que diz respeito aos recursos financeiros aplicados no processo. Além disso, é esperado que os Conselhos de Saúde, apesar de integrarem o Poder Público, tenham relações com os gestores do SUS – responsáveis pela implantação das políticas de saúde, e com as Casas Legislativas e Ministério Público, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização das políticas públicas implantadas em seu âmbito de atuação.

5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DA SAÚDE DE PALOTINA

A participação popular na gestão da saúde do município de Palotina foi inicialmente garantida através da Lei Municipal nº 1039 de 16 de março de 1991, que institui o Conselho Municipal de Saúde de Palotina. Após várias alterações e atualizações, hoje a participação popular no sistema de saúde está amparada pela Lei Municipal nº 2.402 de 20 de outubro de 2009. Conforme previsto nesta Lei, a Conferência Municipal de Saúde de Palotina será realizada a cada quatro anos, bem como estabelece as normas para composição e funcionamento do Conselho Municipal de Saúde de Palotina.

Cabe aqui uma melhor análise desta Lei Municipal, principalmente algumas atribuições do Conselho Municipal de Saúde de Palotina, tendo em vista o foco deste trabalho que pretende avaliar o poder e a qualidade de deliberação deste colegiado. Em seu Artigo 2º dispõe que é órgão permanente, deliberativo e fiscalizador. Entre outras, são atribuições:

Definir as prioridades da saúde [...], propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentária do Fundo Municipal de Saúde acompanhando a movimentação e o destino dos recursos; [...], definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de saúde públicos e privados no âmbito do Sistema Único de Saúde SUS; [...], atuar com base nas diretrizes emanadas da Conferência Municipal de Saúde, na formulação e controle da execução da política municipal de saúde, incluindo seus aspectos econômicos, financeiros e de gerência técnico-administrativa (LEI MUNICIPAL 2402 DE 20/10/2009).

Estas atribuições têm um marco inicial: a Conferência Municipal de Saúde. É nesta oportunidade que a comunidade reunida, define as prioridades em saúde e expressa essas prioridades em forma de Relatório Final que serão a base para o gestor municipal de saúde nortear suas ações. Cabe ao Conselho Municipal de Saúde acompanhar e fiscalizar a implantação dessas ações.

Hoje o Conselho Municipal de Saúde de Palotina é composto por trinta e dois membros representantes de entidades, sendo dezesseis membros titulares e dezesseis membros suplentes. Realiza suas reuniões ordinárias mensalmente, e extraordinárias sempre que necessário e convocadas por seu presidente ou secretário municipal de saúde. Conta com uma diretoria executiva, composta por presidente e vice, primeiro e segundo secretário, que é eleita sempre na primeira reunião ordinária após a Conferência Municipal de Saúde.

Conforme Regimento Interno, as entidades que tem interesse em participar da composição do Conselho Municipal de Saúde de Palotina devem necessariamente participar da Conferência Municipal de Saúde. Atuam hoje no Conselho Municipal de Saúde de

Palotina, no segmento de usuários – entidade de aposentados e pensionistas, sindicatos de empregados e patronais, associações de moradores urbanos e rurais. No segmento trabalhador em saúde – entidades de conselho de classe e sindicato dos trabalhadores em saúde, enquanto que no segmento de prestadores de serviço – entidade de portadores de necessidades especiais e de um hospital, ambos credenciados ao Sistema Único de Saúde. Finalmente no segmento governo – representantes da Secretaria Municipal de Saúde.

Quanto às apreciações e decisões do Conselho Municipal de Saúde de Palotina, são formalizadas através de Moções, Resoluções e Deliberações, sendo dado publicidade as mesmas através do órgão oficial do município.

O documento que autorizou o Executivo Municipal a implantar o Hospital Municipal de Palotina foi uma deliberação assinado pelos conselheiros de saúde presentes em reunião itinerante do Conselho Municipal de Saúde, no Teatro Municipal de Palotina, que contou com a participação da comunidade em geral e várias entidades representativas, no dia 19 de junho de 2006. Este momento e documento histórico dão título á este trabalho monográfico: A Deliberação pelo Hospital Municipal de Palotina.

6 A IMPLANTAÇÃO DE UM HOSPITAL PÚBLICO EM PALOTINA

Os serviços de saúde constituem um setor de atividade com características únicas, por sua complexidade, importância e natureza nas funções de manutenção e recuperação da saúde, exigindo de seus gestores resposta ágil e adequada em termos epidemiológicos, sociais e econômicos. Este desafio se torna maior quando o serviço de saúde é de gestão estatal, ou seja, instituição pública, onde a gestão frequentemente está associada à escassez de recursos financeiros.

Além destes, merecem ser avaliados outros entraves que impedem que essas políticas sejam implementadas de forma efetiva. Um desses entraves pode ser classificado como a sobreposição dos interesses políticos de atores envolvidos no processo, sobre os interesses de uma população por assistência em saúde.

... o setor saúde é uma área disputada por atores que têm interesses divergentes: os usuários, que querem serviços de qualidade, mas baratos; os profissionais, que querem desenvolver seu conhecimento, suas habilidades, sua profissão, obter uma boa renda, prestando bons serviços; as empresas de materiais e produtos; os seguros; os estabelecimentos privados que querem fazer bons negócios; o Governo, que quer benefícios políticos, etc. A reflexão sobre a organização e a gestão dos serviços de saúde deve considerar essas particularidades e não pode contentar-se em tratar o setor saúde como qualquer outro (DUSSAULT 1992, p. 12).

As unidades hospitalares, integrantes da rede de atenção à saúde, desempenham função especial na promoção e recuperação da saúde. O cenário brasileiro atual, principalmente em relação à hospitais públicos, revela instituições superlotadas, com baixa resolutividade, com falta de profissionais e equipamentos, estruturas caóticas e insuficientes frente a toda demanda que deve ser acolhida, o que coloca em risco a política de saúde pública.

Bacha e Schwartzman (2011), afirmam que o resultado é a péssima qualidade das políticas públicas – a educação não melhora de patamar, o sistema do SUS não consegue atender à demanda de serviços de saúde, a violência urbana não se reduz, o sistema previdenciário tende à insolvência. Porém, segundo os autores, isto não significa que não existam experiências importantes que mostram resultados promissores, e que precisariam ser melhor conhecidas e aprofundadas, em suas diferentes áreas.

Desta forma, este trabalho pretende conhecer melhor uma experiência de implantação de hospital público no município de Palotina. Enquanto discursos de especialistas afirmam que hospitais com menos de cinquenta leitos são inviáveis, o Conselho Municipal de

Saúde de Palotina, juntamente com os poderes legislativo e executivo decidiram por implantar esta unidade. Esta decisão, formalizada através de uma Deliberação Favorável (documento) e que dá nome a este trabalho monográfico, será avaliada quanto a sua qualidade, ouvindo-se os conselheiros municipais de saúde, vereadores e gestores do sistema público de saúde.

Qualidade neste trabalho, é definida como o ato de avaliar se é bom ou ruim, se a decisão favorável à implantação do Hospital Municipal apresenta resultados satisfatórios ou atende as necessidades de quem procura o serviço, considerando-se os atendimentos que disponibiliza e os investimentos realizados, ou seja, custo x benefícios gerados.

7 IMPLANTAÇÃO DE HOSPITAL PÚBLICO EM PALOTINA – PR.

O Município de Palotina localiza-se na Microrregião Extremo Oeste do Estado do Paraná e Região Sul do Brasil. Possui uma área de 64.728 hectares (647,284 km²,) e uma população estimada pelo IBGE em 2010 de 28.609 habitantes. Limita-se Palotina, ao norte com os municípios de Iporã e Francisco Alves, ao sul Maripá e Nova Santa Rosa, a leste com Assis Chateaubriand e oeste com Terra Roxa. Têm descentralização administrativa: São Camilo, Distrito Administrativo e Judiciário, criado pela Lei Estadual nº 5602, de 25 de julho de 1967; e Santo Antônio e Floresta, Distritos Administrativos, criados respectivamente, pelas Leis Municipais nº 769, de 29 de dezembro de 1984 e nº 2.184, de 4 de dezembro de 2007.

A Cidade de Palotina têm 15 bairros, assim denominados: Cohapar, Pôr-do-Sol, Bela Vista, Jardim Social, Imigrantes, Pioneiro, Interlagos, Jequitibá, Jardim Itália, Oswaldo Cruz, Morada do Sol, Dallas, União, Santa Terezinha e Ouro Verde. A origem do nome Palotina é uma homenagem aos padres palotinos, que marcaram presença no município, desde a derrubada das primeiras árvores. Foram testemunhas do desbravamento, dos conflitos e do desenvolvimento do município e agentes vivos na implementação da religiosidade que caracteriza o seu povo. Por esse motivo, foi escolhido como padroeiro do município, São Vicente Pallotti.

Quanto ao setor econômico, os setores secundário e terciário da economia do município de Palotina, sempre estiveram ligados ao setor primário, sua maior fonte de renda local. Frente à expressividade da atividade agrícola, o setor secundário tem pequena representação na economia local. A indústria de alimentos, representada especialmente pelo abatedouro de aves C Vale e Moinho Cotriguaçu, são atividades econômicas deste setor maior geradores de renda e empregos. Segue-se ainda, a indústria da construção civil, indústrias extrativas (cerâmicas, olarias), fábricas de implementos agrícolas, malharias e outras.

Palotina possui um setor terciário bastante diversificado e influente na função micropolarizadora, que a cidade assume como o centro local de abastecimento e prestação de serviços. Ao longo dos anos, as atividades de comércio e de prestação de serviços do município registraram um crescimento contínuo, sendo que atualmente o setor terciário é responsável por cerca de 75% da oferta de empregos na cidade. O Município atrai a cada ano novos estabelecimentos comerciais, em sua maioria, filiais de grandes empresas e grupos empresariais, cujas matrizes localizam-se nos considerados centros regionais do Estado e do País, e principalmente relacionadas com o setor de vestuário e comércio de aparelhos eletrodomésticos.

Outro fator que contribui significativamente para o crescimento de Palotina deve-se ao fato do município ser o único do estado do Paraná a contar com uma extensão da Universidade Federal do Paraná, com vários cursos como Medicina Veterinária, Ciências Biológicas, Agronomia, Tecnologia em Aquicultura, em Biocombustíveis, e em Biotecnologia. Isto faz com que a cidade tenha uma grande parcela da população flutuante de jovens.

No setor da saúde, o município de Palotina está muito bem estruturado. Na área pública, conta com sete equipes Estratégia Saúde da Família, espalhadas pelo centro, bairros e dois em distritos que abrangem grande área rural. Cinco equipes de saúde bucal, com atendimento no centro e bairros, um Centro de Atenção Psicossocial, uma Farmácia Municipal, um setor de Vigilância em Saúde e um Hospital Municipal com 25 leitos sendo todos pontos de atenção à saúde mantidos pelo SUS - Sistema Único de Saúde.

Vale ressaltar que o Hospital Municipal de Palotina é resultado de proposta aprovada na II Conferência Municipal de Saúde, realizada em 1997, quando pela primeira vez houve uma mobilização popular que solicitava “estruturar o serviço de saúde com a implantação de um hospital comunitário com gestão popular” (Relatório Final da II Conferência Municipal de Saúde) no município de Palotina. Consta ainda em documentação da Secretaria Municipal de Saúde de Palotina, o registro do Fórum Municipal para discussão sobre instalação do Hospital Municipal de Palotina. (Livro Ata específico, 2.000). Desde essa vontade e discussão inicial até hoje, passaram-se muitos anos. Foi preciso muita determinação e participação comunitária, política e técnica para estruturar e implantar o que hoje é o Hospital Municipal Prefeito Quinto Abrão Delazeri. A obra teve início no ano de 2.000, porém por um longo período a estrutura física ficou abandonada, sendo esse seu primeiro grande entrave. Ideologias políticas brigando por interesses pessoais atrasaram o início das atividades, que só acontecerem em março de 2003, inicialmente como Pronto-Socorro 24 Horas. Por longos cinco anos, o denominado Hospital Municipal Prefeito Quinto Abrão Delazeri teve seu acesso limitado à pequenos procedimentos ambulatoriais e internamentos em observação. Foram necessárias duas gestões políticas para finalmente, em novembro de 2.009, conseguir ser reconhecido pelos órgãos sanitários e conselhos de classe de profissionais como Hospital Geral de Pequeno Porte. Atualmente a unidade conta com equipe médica e de enfermagem nas 24 horas, além de serviços e equipamentos de apoio e diagnóstico – laboratório de análises clínicas, serviços de cirurgia geral e ortopedia de retaguarda, farmacêutico, fisioterapeuta e nutricionista, equipamento de raio-x, ultrassom, eletrocardiograma e

eletroencefalograma. Vinte e cinco leitos e centro cirúrgico para atendimentos exclusivamente pelo SUS – Sistema Único de Saúde.

Resgatando um pouco da história, encontramos uma deliberação do Conselho Municipal de Saúde de Palotina (19 de junho de 2006) pela implantação do Hospital Municipal que toma o cuidado de solicitar a observância da Lei Orgânica Municipal no seu Artigo 10, Inciso IV, que diz “O uso de bens municipais por terceiros dar-se-á através de concessão de direito real de uso, após autorização legislativa específica, licitação e posterior contrato”, referindo-se a utilização do já estruturado Pronto Atendimento 24 horas para ampliá-lo para hospital. De outra forma, encontramos uma deliberação da Câmara Municipal (03 de julho de 2006), que por sua vez, em forma de decreto, autoriza o Executivo Municipal a firmar Termo de Parceria com Organização Social Civil de Interesse Público – OSCIP, em conformidade com o artigo 111 da Lei Orgânica Municipal que diz “As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos”. Esta divergência entre os pareceres, e principalmente primando pelos princípios do SUS – Sistema Único de Saúde, levou o representante do Ministério Público de Palotina a propor uma Ação Civil Pública impedindo o que de certa forma seria a privatização do serviço hospitalar, bem como uma tentativa de burlar as exigências constitucionais de realização de concurso público e licitação. (Ação Civil Pública, com pedido de Declaração de Nulidade de Ato Administrativo e Imposição de Obrigação de Não Fazer, Ministério Público de Palotina em 28 de setembro de 2006). Mais uma vez, uma decisão de gestão política retardou a implantação do Hospital Municipal de Palotina.

Se comparada às milhares de cidades de pequeno porte do país, o município de Palotina garante número de leitos hospitalares suficientes para atender sua demanda, diferente de muitas cidades que na sua grande maioria não tem disponibilizados leitos hospitalares em suas sedes, tendo que procurar este tipo de atendimento em municípios maiores. Palotina, apesar de não atingir 30.000 habitantes, contava até 2009, com dois hospitais privados credenciados ao SUS sendo Hospital e Maternidade Menino Deus (35 leitos dos quais 16 disponibilizados ao SUS) e Hospital e Maternidade Santa Cruz (38 leitos dos quais 21 disponibilizados para o SUS). Mesmo com esta estrutura hospitalar, havia insatisfação quanto ao atendimento médico/hospitalar. Ocorre que os dois hospitais privados celebraram contrato com o Sistema Único de Saúde apenas para internamentos clínicos e cirúrgicos, não contratualizando atendimento ambulatorial, ou seja, não ofertavam atendimento de consultas e pequenos procedimentos para quem deles precisasse. E como acessar um internamento

hospitalar sem antes passar por uma avaliação médica? Desta forma, a população usuária do SUS contava com atendimento inicial nas UBS – Unidades Básicas de Saúde no período diurno e quando havia necessidade de internamento eram encaminhados aos hospitais credenciados, porém à noite, finais de semana e feriados ficava sem este atendimento. Há relatos na imprensa local de ocasiões em que houve necessidade de apoio policial para que a população usuária do SUS fosse atendida nesses horários especiais. Em muitas ocasiões, os profissionais médicos do hospital privado credenciado, não acatava a indicação de internamento indicado pelo profissional do SUS e solicitava nova avaliação. Desta forma, muitas vezes os pacientes se obrigavam a pagar uma nova consulta no sistema privado para poder ter seu internamento hospitalar. Constam ainda, notícias de períodos em que os dois hospitais privados, porém credenciados ao SUS, simplesmente não disponibilizavam profissionais (período de férias, cursos ou mesmo não contratação) para atender, por exemplo, a demanda de obstetrícia do município, o que forçava o gestor do serviço público a levar suas gestantes para municípios vizinhos para terem seus bebês. Estas e muitas outras ocorrências motivaram gestores municipais a buscar recursos para implantar o Hospital Municipal de Palotina, fato concretizado em novembro de 2009. O Hospital Municipal de Palotina, é ainda uma política pública em construção. Sua história até aqui foi e é motivo de vários embates.

Em um novo momento político no município (gestão 2009-2012) e dessa vez tendo a frente da Secretaria Municipal de Saúde, uma secretária de saúde indicada pelo conhecimento técnico e não somente pela afinidade política, que conta com o apoio do Conselho Municipal de Saúde, Palotina vive uma nova realidade no setor da saúde. Inicialmente foram necessárias várias reformas para adequar a estrutura física do Pronto Atendimento 24 horas, ampliação de alguns setores, realização de concurso público para contratação da maioria dos servidores, (ainda há profissionais, principalmente médicos, que são contratados através de empresas ou cooperativas, por processos licitatórios ou chamamento público). Este fato se deve à pouca procura ou interessados em prestar concurso público nesta área.

Após fiscalização e avaliação, em novembro de 2009, o Hospital Municipal Prefeito Quinto Abrão Delazeri conquista autorização da Vigilância Sanitária para trabalhar como Hospital Geral de Pequeno Porte, ao mesmo tempo em que o Conselho Municipal de Saúde delibera pela repactuação das AIH's (Autorização de Internamento Hospitalar) no município de Palotina. Segundo entrevista com o gestor, este é um momento histórico na saúde de Palotina, porque pela primeira vez se repactua os recursos do Ministério da Saúde, antes somente destinados aos hospitais privados conveniados ao SUS, para serem divididos com uma instituição pública.

Com esta repactuação, que também foi uma deliberação do Conselho Municipal de Saúde de Palotina, foram retirados inicialmente cinco AIH's de cada hospital privado conveniado ao SUS, e pactuadas com o Hospital Municipal. Este impacto inicial não teve grande repercussão, uma vez que representavam um valor financeiro considerado baixo e não havia ainda uma “crença” por parte dos prestadores, de que o Hospital Municipal poderia se tornar um concorrente do sistema privado. Após um novo período de avaliação e fiscalização por parte do Conselho de Saúde, foi constatado que os hospitais privados conveniados vinham internando menos pacientes do que o número de AIH's que possuíam, ao contrário do Hospital Municipal, que vinha acumulando internamentos sem possibilidade de cobrança. Uma nova deliberação do Conselho Municipal de Saúde, desta vez retirando mais dez AIH's de cada prestador conveniado e pactuando com o Hospital Municipal, fez com que um dos prestadores entrasse com uma Mandado de Segurança impedindo a Secretaria Municipal de Saúde a levar adiante seu plano de ampliar as atividades do Hospital Municipal, fato que mais uma vez retardou a ampliação de recursos federais para o hospital público. Foram necessários alguns meses até que o judiciário local entendesse que as AIH's são de propriedade do gestor local e que cabe a ele a pactuação com quem atenda os interesses da população.

A seguir, vamos analisar o aproveitamento das AIH's pelos dois prestadores conveniados ao SUS, no município de Palotina, dois anos antes e dois anos após a implantação do Hospital Municipal.

TABELA 1: NÚMERO E TIPO DE ATENDIMENTOS DO HOSPITAL E MATERNIDADE MENINO DEUS

ANO	CLÍNICOS	CIRÚRGICOS	TOTAL
2008	826	15	841
2009	804	23	827
2010	713	25	738
2011	449	21	470

Fonte: Vigilância em Saúde - Secretaria Municipal de Saúde de Palotina.

TABELA 2: NÚMERO E TIPO DE ATENDIMENTOS DO HOSPITAL E MATERNIDADE SANTA CRUZ

ANO	CLÍNICOS	CIRÚRGICOS	TOTAL
2008	649	15	664
2009	653	24	677
2010	577	28	605
2011	492	16	508

Fonte: Vigilância em Saúde - Secretaria Municipal de Saúde de Palotina.

Apesar de terem leitos credenciados para a realização de procedimentos cirúrgicos, e contar com equipes de cirurgiões para os demais convênios, os hospitais privados conveniados ao SUS não prestam esse tipo de atendimento, geralmente alegando que esses procedimentos resultam em “prejuízo” para o prestador. Os procedimentos cirúrgicos apresentados nas tabelas acima são especificamente relacionados à obstetrícia, ou seja, cesarianas.

TABELA 3: NÚMERO E TIPO DE ATENDIMENTOS DO HOSPITAL MUL. PREF. QUINTO ABRÃO DELAZERI

ANO	CLÍNICOS	CIRÚRGICOS	TOTAL
2010	104	80	184
2011	330	158	488

Fonte: Vigilância em Saúde - Secretaria Municipal de Saúde de Palotina.

Cabe aqui um parênteses sobre as formas de distribuição e utilização das AIH's (Autorizações de Internamento Hospitalar) repassadas pelo Ministério da Saúde aos prestadores de serviço para pagamento das internações hospitalares. Observando uma série histórica do número de internamentos por um número “x” de população, o Ministério da Saúde destina um número de autorizações com um teto financeiro para sua cobertura hospitalar. No caso de Palotina, o município recebe mensalmente 136 dessas autorizações, perfazendo um total de 1.632/ano, que são distribuídas e pactuadas pelo gestor municipal com os prestadores que atendam suas necessidades. Estas AIH's tem também um teto limitador, ou seja, cada AIH representa um valor médio de R\$ 458,00 (quatrocentos e cinquenta e oito reais) o que significa dizer que o município de Palotina recebe mensalmente do SUS um montante de R\$ 62.560,00 (sessenta e dois mil, quinhentos e sessenta reais), até o final de 2011, dividido entre três prestadores. Independente do número de atendimentos ou internamentos, a política nacional de repasse de recursos financeiros para internamentos

hospitalares segue esse critério, devendo os gestores hospitalares zelarem para uma correta utilização desses recursos. Ressalta-se que as AIH's representam a forma de restituir aos prestadores os serviços realizados, ou seja, é o pagamento de sua produção mensal de serviços aos SUS.

TABELA 4: NÚMERO E TIPO DE ATENDIMENTOS PELO SUS EM PALOTINA, NOS ÚLTIMOS 4 ANOS

ANO	CLÍNICOS	CIRÚRGICOS	TOTAL
2008	1475	30	1478
2009	1457	47	1504
2010	1394	133	1527
2011	1271	195	1466

Fonte: Vigilância em Saúde - Secretaria Municipal de Saúde de Palotina.

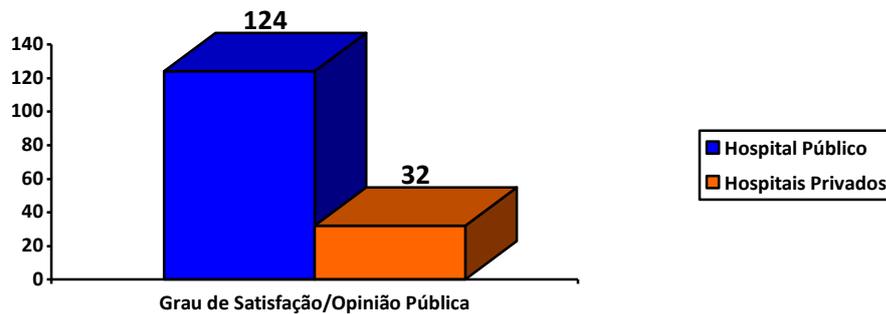
Percebe-se claramente que o acesso ao SUS – Sistema Único de Saúde no município de Palotina tomou outra forma, principalmente em relação aos procedimentos cirúrgicos. Segundo informações da Vigilância em Saúde, os hospitais privados conveniados continuam realizando apenas os procedimentos cirúrgicos relacionados à obstetrícia, ou seja, cesarianas. Mesmo contando com profissionais cirurgiões para os demais convênios e tendo contratualizados leitos cirúrgicos com o Ministério da Saúde, esses prestadores se negam a atender a demanda de procedimentos cirúrgicos, principalmente os procedimentos eletivos. Esta situação só está sendo resolvida após a implantação do Hospital Municipal, que equipou o centro cirúrgico e contratou equipe para cirurgia geral, possibilitando assim a realização de procedimentos cirúrgicos eletivos e emergenciais. Recentemente também a equipe de ortopedia aderiu à Campanha de Cirurgias Eletivas, com incentivo do Ministério da Saúde, o que possibilitou a ampliação desse serviço à população usuária do SUS.

A ampliação dos serviços, a garantia de contar com profissionais médicos plantonistas em todas as horas, e a qualidade nos atendimentos faz com que cada vez mais pacientes procurem solucionar seus problemas de saúde no hospital público. Por ser o único serviço de saúde credenciado ao SUS para atendimentos ambulatoriais, fez com que a equipe do Hospital Municipal se especializasse e tornasse referência para atendimentos de urgência e emergência. Hoje a unidade atende toda a demanda SUS e também pacientes que pagam planos de saúde privado, porém preferem ser atendidos no serviço público pelo SUS, utilizando-se da prerrogativa de universalidade do Sistema Único de Saúde.

Em uma recente pesquisa de opinião pública realizado pelo departamento de jornalismo de uma emissora local, que permaneceu disponível durante trinta dias e 156 (cento e cinquenta e seis) pessoas se manifestaram, o resultado foi muito satisfatório para o hospital público. Vejamos o questionamento e o resultado.

Na sua opinião, qual entidade tem melhor atendimento médico de Palotina?

FIGURA 1: GRAU DE SATISFAÇÃO/OPINIÃO PÚBLICA



Fonte: Pesquisa de opinião do site www.on1.com.br

Apesar do número de acessos e participação na pesquisa não ser de grande expressão, acreditamos ser essa a opinião da maioria da população do município de Palotina. Há que ser considerado que o acesso à internet ainda não é a realidade da grande maioria da população brasileira. Curiosamente, e contrário às previsões, o serviço público de saúde se torna preferência em detrimento do serviço privado onde o público ganha maior respeito e simpatia da população.

Após esse novo perfil de acesso à saúde no município, e a comprovação da satisfação dos usuários do sistema público de saúde, buscou-se também uma cuidadosa análise da aplicação de recursos públicos em saúde no município de Palotina, neste período de quatro anos, objeto deste estudo.

TABELA 5: INVESTIMENTOS EM SAÚDE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE PALOTINA

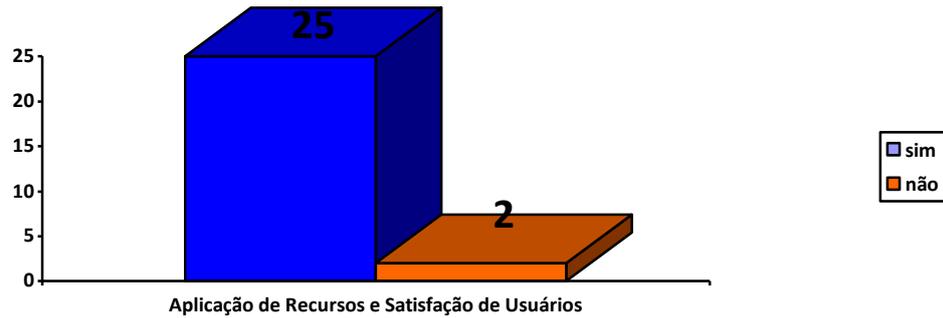
ANO	INVESTIMENTOS EM SAÚDE (geral)	%	INVESTIMENTOS HOSPITAL MUNICIPAL	% Em relação ao total investido
2008	R\$ 7.090.529,24	17,09	R\$ 1.206.906,07	17,02
2009	R\$ 8.278.926,01	19,19	R\$ 1.430.129,63	17,27
2010	R\$ 10.238.382,19	19,12	R\$ 2.386.513,58	23,30
2011	R\$ 11.675.466,33	18,43	R\$ 3.195.466,98	27,36

Fonte: Setor Contábil/SMS – Sistema Elotec.

Como podemos observar, da mesma forma que se ampliam os atendimentos e os serviços oferecidos à população no Hospital Municipal, também se ampliam os investimentos, sejam eles municipais e federais.

Com esta constatação, e para saber se, apesar do significativo investimento que o Hospital Municipal representa, buscou-se avaliar esta ação com os personagens responsáveis pela sua solicitação, deliberação favorável e implantação. Desta forma, entrevistou-se conselheiros municipais de saúde, vereadores, secretário municipal de saúde e prefeito municipal. No total, foram questionadas 27 (vinte e sete) pessoas. Aos entrevistados foram apresentados os dados das Tabelas 1, 2 e 3 (Número e Tipo de Atendimentos), bem como os dados da Tabela 4 (Investimentos em Saúde Pública). Aos entrevistados foi solicitado resposta à três questões diretas sobre atendimentos prestados e investimentos realizados, além de solicitar justificativas para suas respostas. Na seqüência apresenta-se as questões, e a compilação das respostas dadas pelos envolvidos na pesquisa, bem como algumas opiniões consideradas relevantes para melhor ilustrar o resultado desse trabalho.

Questão 1. Na sua opinião, os investimentos financeiros realizados pelo Ministério da Saúde e pelo município de Palotina para a manutenção das atividades do Hospital Municipal são bem aplicados, ou seja, satisfazem as necessidades da população? () sim () não

FIGURA 2: APLICAÇÃO DE RECURSOS E SATISFAÇÃO DE USUÁRIOS

Fonte: Dados da pesquisa.

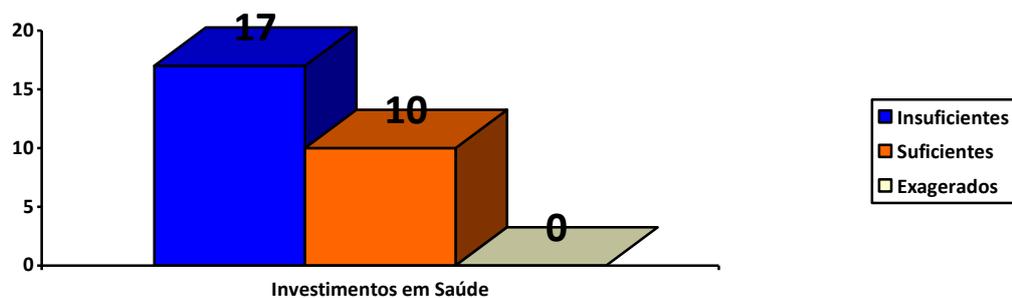
Conforme a opinião de 92,6% dos entrevistados, os recursos financeiros aplicados na manutenção do Hospital Municipal satisfazem as necessidades dos usuários. É importante considerar que as demandas em políticas públicas são infinitas, e muitas vezes resolvida uma necessidade inicial, outras passam a ser apontadas.

Na justificativa da resposta, selecionamos uma positiva e uma negativa, nesta ordem:

“Satisfazem as necessidades da população porque garantem resolutividade, atendimento humanizado e ganho tecnológico, além de contar com trabalho em equipe” e “Não satisfazem as necessidades da população porque acredito que sejam bem aplicados, porém continuam insatisfatórios pela imensa procura dos serviços SUS e que tendem a crescer.”

Questão 2. Na sua opinião, os investimentos em saúde em recursos municipais de Palotina:

- () são insuficientes – precisam ser ampliados
- () são suficientes – atendem as necessidades da população
- () são exagerados – deveriam ser remanejados para outras secretarias municipais

FIGURA 3 – INVESTIMENTOS EM SAÚDE

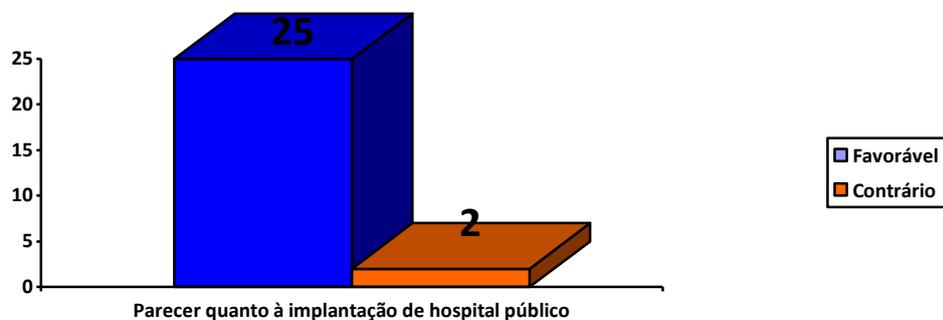
Fonte: Dados da pesquisa.

Como pode-se observar, apesar de aplicar percentual acima do previsto em lei e do considerável investimento em saúde pública no município de Palotina, os responsáveis pela gestão ainda não estão satisfeitos com a resposta dada pelo Hospital Municipal. Nesta questão não foi dada a oportunidade para justificar a resposta, mesmo assim uma conselheira municipal de saúde assim se manifestou: “... em se tratando de saúde, mais é menos, pois os gastos são imensos.”

Acredita-se que esta questão merece uma reflexão tendo como base o texto de Bacha e Schwartzman (2011), que concluem que o sistema de saúde brasileiro é inequívoco e gera gastos catastróficos para as famílias e poder público. Os autores propõem algumas medidas para melhorar a eficiência do sistema: centrar o sistema no PSF – Programa de Saúde da Família, ampliar a rede de UBS – Unidades Básicas de Saúde, hospitais públicos geridos por OS – Organizações Sociais e a implementação do Cartão SUS (que permitiria ao médico ter acesso a toda a história clínica do paciente, bem como os exames já realizados). Neste modelo, o governo permanece na função de regulador e fiscalizador do sistema. Acredita-se que a adoção dessas medidas levam para a otimização dos recursos financeiros aplicados em saúde preventiva, dispondo o cidadão como co responsável pela sua saúde e qualidade de vida.

Questão 3. Considerando Parecer Favorável à implantação do Hospital Municipal de Palotina pelo Conselho Municipal de Saúde e Câmara Municipal (2006)* e analisando os dados apresentados, e caso fosse possível voltar atrás, como seria seu parecer hoje para a implantação do Hospital Municipal de Palotina? () Favorável () Contrário

FIGURA 4: PARECER QUANTO À IMPLANTAÇÃO DE HOSPITAL PÚBLICO



Fonte: Dados da pesquisa.

Apesar de considerarem que o Hospital Municipal hoje “satisfaz grande parte da população, faz-se necessário a continuidade e ampliação” e “o hospital municipal é uma referência e faz com que o povo se sinta psicologicamente amparado”, dessa forma um vereador e um conselheiro de saúde se manifestaram contrários, ou seja, se pudessem voltar atrás, seriam contrários à implantação de hospital público em Palotina.

Já a grande maioria, 79,49% dos entrevistados reafirmaram ser favoráveis à implantação do hospital público com gestão municipal, se manifestando desta forma: “antes do hospital não havia proteção para os usuários do SUS nas emergências, embora dois hospitais conveniados atendessem regularmente à população...”, “apesar do alto custo e a demanda de mais investimentos, o hospital está sendo o meio mais eficaz de atendimento à população, é uma conquista que não se pode perder; um avanço que não pode ter retrocesso”, “continuará sendo favorável pois à implantação do Hospital Municipal foi uma conquista importante para o município favorecendo a população em geral, em especial àquelas que detêm um poder aquisitivo menor” e ainda “seria favorável novamente devido aos resultados positivos obtidos em números de atendimento e aceitação da população, com certeza o Hospital Municipal de Palotina só veio para acrescentar qualidade em saúde”.

Desta forma, os gestores do serviço público de saúde de Palotina, além de ampliar ainda mais os investimentos municipais em saúde, passam a buscar novas fontes de recursos para garantir a manutenção da unidade. Por diversas vezes o Poder Legislativo destinou recursos de seu orçamento para investimentos no Hospital Municipal. Aos poucos, recursos federais são melhorados e uma importante parceria com o governo do Estado do Paraná está em fase de conclusão. A comunidade se une e funda a Associação dos Amigos do Hospital Municipal com objetivo de incrementar os recursos para a manutenção das atividades do Hospital Municipal e o Ministério Público passa a destinar recursos das penas alternativas à esta associação. Algumas entidades de serviço passam a realizar eventos em prol do Hospital Municipal. Esta união de esforços pode significar uma resposta ao questionamento norteador deste trabalho.

As repactuações de AIH's no município, retirando do prestador privado e pactuando com o prestador público, a insatisfação da população quanto ao acesso e ao atendimento dos prestadores privados e o desinteresse em melhorar o serviço ao usuário do SUS, foram fatos que geraram uma nova reviravolta no sistema de saúde municipal de Palotina em dezembro de 2011, quando os dois hospitais privados são adquiridos por uma cooperativa de médicos e mantenedora do maior plano de saúde privado do município. Com esta fusão, muda o perfil hospitalar do município, que passa a contar com um hospital privado conveniado ao SUS e

um hospital público mantido com recursos do Ministério da Saúde e principalmente por recursos municipais.

Segundo o gestor municipal, este foi mais um desafio para o Hospital Municipal Prefeito Quinto Abrão Delazeri pois representou uma demanda maior nos atendimentos, porém a resposta foi dada, com muito trabalho e a convicção de que o SUS pode atender satisfatoriamente seus usuários.

8 CONCLUSÃO

O caminho trilhado pela saúde pública no estado brasileiro tem revelado grandes desafios no decorrer dos tempos. A Constituição Federal de 1988 afirma que “saúde é um direito de todos e um dever do estado”. O SUS – Sistema Único de Saúde é uma política pública desenvolvida pelos governos federal, estaduais e municipais que busca dar respostas às necessidades da população. Este sistema tem como princípios a universalidade, integralidade e a equidade, bem como prevê a participação popular na gestão do mesmo.

A participação popular na gestão da saúde pública no município de Palotina – PR., foi tema deste trabalho: avaliar a deliberação referente a implantação do Hospital Municipal. Esta decisão é creditada ao Conselho Municipal de Saúde de Palotina, no ano de 2006, após vários anos de solicitação nas Conferências Municipais de Saúde. Ainda em 2006, foi deliberação do Legislativo Municipal, porém somente foi implantado pelo Executivo Municipal em 2009. Para avaliar esta decisão, foi realizada uma pesquisa histórica sobre o surgimento da demanda por um hospital público no município que já contava com dois hospitais privados conveniados ao SUS, de que forma ele foi discutido e apreciado, os entraves e desafios para a implantação dessa política municipal. Vale frisar que este hospital público foi implantado para melhorar o atendimento aos usuários do SUS, uma vez que os dois prestadores então conveniados, não ofereciam serviços ambulatoriais a esses usuários, fato que dificultava o acesso dos cidadãos ao serviço hospitalar. Iniciando as atividades apenas como um Pronto Atendimento 24 horas, o hoje Hospital Municipal acabou se especializando em atendimentos de urgência e emergência, e a procura pelos serviços na entidade pública acabou influenciando a ampliação da oferta dos serviços. Na verdade, o Hospital Municipal veio preencher alguns “vazios” da saúde pública do município. Também é verdade que outros “vazios” continuam existindo, como a instalação de equipamentos para cirurgias ortopédicas de alta complexidade, tomógrafo e, principalmente, a contratação de mais profissionais médicos com especialidade em cirurgia geral, traumatologia e neurologia.

Da mesma forma que o acesso ao sistema de saúde foi modificado e ampliado com a implantação do Hospital Municipal, também foram ampliados os investimentos financeiros municipais, motivação para a pesquisa deste trabalho: mostrar os resultados estatísticos dos acessos e os valores despendidos para tal política de saúde, e saber se hoje a decisão seria a mesma de 2006, quando conselheiros de saúde e Poder Legislativo deliberaram pela implantação do Hospital Municipal de Palotina. Com as entrevistas realizadas, verificou-se que vinte e cinco dos vinte e sete entrevistados, ou seja, 92,6% (noventa e dois vírgula seis

por cento) entendem a aplicação dos recursos no sistema de saúde do município, que os julgam bem aplicados e reconhecem que são insuficientes e que precisam ser ampliados. Da mesma forma, reconhecem o Hospital Municipal Prefeito Quinto Abrão Delazeri como um espaço muito necessário para os atendimentos hospitalares à população, que a deliberação pela implantação foi acertada e que apesar dos custos para sua manutenção, seriam novamente favoráveis à implantação do mesmo. Esta constatação nos permite afirmar que foi uma deliberação de qualidade.

O resgate histórico da trajetória de implantação do Hospital Municipal de Palotina revela a dificuldade em se implantar serviços públicos de qualidade e que tenham credibilidade perante a população. Revelou ainda, que interesses políticos pessoais (politicagem), muitas vezes atrapalharam a efetivação desse serviço, pois não é novidade candidatos à cargos políticos se valerem dos resultados apresentados por instituições públicas como pedestal para se elegerem. Porém, há que se reconhecer também que esforços políticos são necessários para a implantação de um serviço público.

O período de estudo deste trabalho compreende os anos de 2008 a 2011, ou seja, dois anos antes e dois anos após a implantação definitiva do Hospital Municipal de Palotina. Vale anexar à este estudo, os novos desafios impostos à entidade no ano de 2012. Inicialmente, com a junção dos dois prestadores privados em janeiro, a demanda pelos serviços do Hospital Municipal foi ampliada em cerca de 40% das atividades prestadas anteriormente, mas que foi muito bem acolhida pelo serviço público nestes últimos seis meses. Em junho, foi formalizada uma parceria entre o Governo do Estado do Paraná e o município de Palotina, para a construção de 10 leitos de UTI no Hospital Municipal. No início de julho, foi anunciado pelo prestador privado seu descredenciamento definitivo do Sistema Único de Saúde. Este processo se encontra em fase de discussão judicial, mas tudo indica que em três meses todo o serviço hospitalar pelo SUS de Palotina será realizado por um único prestador: o Hospital Municipal Prefeito Quinto Abrão Delazeri.

A participação popular, através do Conselho Municipal de Saúde, foi e é fundamental em todas as etapas desta história, pois cumpre com destreza seu papel de dar voz aos seus representados, mostra firmeza em deliberar pela aplicação e fiscalização dos recursos em área de seu interesse, neste caso, na implantação de um hospital público, e articula com o Poder Legislativo para que também delibere favorável aos interesses da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alda Judith. **O Planejamento de Pesquisas Qualitativas em Educação.** Cad. Pesq., da Faculdade de Educação/UFRG. São Paulo (77): pág 53-61, maio 1991.

BACHA, Edmar Lisboa e SCHWARTZMAN, Simon. **Brasil: a Nova Agenda Social.** 1. ed. LTC Editora, 2011.

BRASIL, Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **A Prática do controle social: Conselhos de Saúde e financiamento do SUS.** 1. ed., 7ª reimpressão. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

COELHO, Vera S. e NOBRE, Marcos (2004). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo.** Editora 34. São Paulo

DUSSAULT, G. A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v.26, n.2., p.8-19, abril/jun. 1992.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica:** São Paulo, Cortez, 2001.

GOMES Ana Maria Rabelo Gomes ...[et al.]. **Metodologias e participação.** Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LEI nº 2.009 de 04 de julho de 2006 – Dispõe sobre autorização para que o Executivo Municipal possa celebrar termo de parceria e dá outras providências. Município de Palotina – Pr., 2006.

LEI Nº 2.402 de 20 de outubro de 2009 – Dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde, Conferência Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Saúde e dá outras providências. Município de Palotina – Pr., 2009.

LEI Nº 8080 de 19 de setembro de 1.990 – Lei Orgânica da Saúde.

LEI Nº 8142 de 28 de dezembro de 1990 – Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da Saúde e dá outras providências.

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE PALOTINA/Pr. Atualizada com a Emenda à Lei Orgânica 06/2002. Câmara Municipal de Palotina. 2ª impressão em 01 de outubro de 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ação Civil Pública, com Pedido de Declaração de Nulidade de Ato Administrativo e Imposição de Obrigação de Não Fazer.** 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Palotina – Pr., 28 de Setembro de 2006.

PAIM, Antonio, **A Questão Democrática,** disponível em http://www.institutodehumanidades.com.br/arquivos/a_questao_democratica.pdf, acesso em 13 de abril de 2012

QUAL ENTIDADE TEM MELHOR ATENDIMENTO MÉDICO DE PALOTINA?
Enquete realizada pelo site www.on1.com.br, permaneceu disponível para votação no período de 04 de junho de 2012 a 04 de julho de 2012.

RESOLUÇÃO Nº 001, Regimento Interno da Câmara Municipal de Palotina – Pr., de 27 de junho de 2002.

RESOLUÇÃO nº 333/2003 CNS – Aprova as Diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. **Livro Ata referente Fórum Popular sobre Implantação de Hospital Municipal em Palotina**, 2000.

LEITURA COMPLEMENTAR

Divulgação em Saúde para Debate, Democracia Conselhos de Saúde e Participação Social. **Revista Brasileira de Estudos de Saúde**, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, CEBES – nº 1, (1989) – Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 2008

NBR 14724:2000 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).