

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Luis Fernando Silveira do Monte

**O PLANO DE INVESTIMENTOS DO GRUPO HOSPITALAR
CONCEIÇÃO: do levantamento das demandas à entrega dos
equipamentos**

**Porto Alegre
2009**

Luis Fernando Silveira do Monte

**O PLANO DE INVESTIMENTOS DO GRUPO HOSPITALAR
CONCEIÇÃO: do levantamento das demandas à entrega dos
equipamentos**

**Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, como requisito parcial
para a obtenção do grau de Bacharel em
Administração.**

Orientador: Prof. Dr. Clézio Saldanha dos Santos

**Porto Alegre
2009**

Luis Fernando Silveira do Monte

**O PLANO DE INVESTIMENTOS DO GRUPO HOSPITALAR
CONCEIÇÃO: do levantamento das demandas à entrega dos
equipamentos**

Conceito final:

Aprovado em dede.....

BANCA EXAMINADORA

Orientador – Prof. Dr. Clézio Saldanha dos Santos – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RESUMO

Objetivando analisar o processo do Plano de Investimentos – PI do Grupo Hospitalar Conceição – GHC, inspirado pelo Orçamento Participativo desenvolvido na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a partir de 1989, foi desenvolvido um estudo de caso que permitiu observar os processos de 2008 e 2009 do ponto de vista privilegiado de um ator que participa do processo desde seu início; como Delegado, em 2003 e 2004, Coordenador dos Delgados, de 2005 a 2007 e, membro da Coordenação do PI a partir de 2008. O estudo foi baseado na Coordenação do Plano de Investimentos e pôde observar as mudanças acontecidas no período bem como suas causas e conseqüências imediatas. Foram destacados pontos positivos e negativos e dados originários da Comissão Especial de Licitação de 2008, ponto de partida do estudo. Também foram sugeridas melhorias no processo em relação à maior comunicação e divulgação e ampliação da participação dos trabalhadores no sentido de consolidá-lo como ferramenta de qualquer gestor que venha a assumir o GHC.

Palavras Chave: Orçamento, planejamento, gestão participativa, participação dos trabalhadores, orçamento participativo, plano de investimentos, co-gestão, controle social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 O GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO	7
1.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO GHC.....	10
1.2 AS DECISÕES DE INVESTIMENTO NO GHC.....	11
1.3 A COORDENAÇÃO DO PLANO DE INVESTIMENTOS.....	12
1.4 JUSTIFICATIVAS PARA O TRABALHO.....	13
1.5 OBJETIVOS.....	16
1.5.1 Objetivo Geral	17
1.5.2 Objetivos Específicos	17
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
2.1 PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO.....	18
2.1.1 Conceitos de Planejamento	19
2.1.2 Elementos e Funções do Planejamento	23
2.1.3 Tipos de Planejamento	25
2.2 ORÇAMENTO NO SETOR PÚBLICO.....	28
2.2.1 Sistema de Planejamento e Orçamento	28
2.2.2 Instrumentos para Execução Orçamentária	32
2.2.3 Plano Plurianual e Lei Orçamentária	35
2.3 GESTÃO PARTICIPATIVA.....	37
2.3.1 Resgate Histórico da Gestão Participativa no Brasil	38
2.3.2 Orçamento Participativo: a origem do PI	41
2.4 PLANO DE INVESTIMENTOS DO GHC.....	47
2.4.1 Histórico e Funcionamento do PI no GHC	48
2.4.2 A Percepção dos Atores sobre o PI	57
3 METODOLOGIA	60
3.1 TÉCNICAS DE TRABALHO.....	60
3.2 CLASSIFICAÇÃO.....	63
4 ANÁLISE	67
4.1 O INÍCIO DO PLANEJAMENTO DOS INVESTIMENTOS.....	68
4.2 A COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DO PI2008.....	76
4.3 COMUNICAÇÃO, DIVULGAÇÃO E PARTICIPAÇÃO.....	90
5 CONCLUSÕES	101
REFERÊNCIAS	108
ANEXO A - FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DE AQUISIÇÃO/INCORPORAÇÃO DE RECURSOS FÍSICOS OU TECNOLÓGICOS – EQUIPAMENTOS MÉDICOS ASSISTENCIAIS E LABORATÓRIO	111

ANEXO B - FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DE AQUISIÇÃO/INCORPORAÇÃO DE RECURSOS FÍSICOS OU TECNOLÓGICOS – MOBILIÁRIO, HOTELARIA E SOM & IMAGEM.....	112
ANEXO C - FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DE AQUISIÇÃO/INCORPORAÇÃO DE RECURSOS FÍSICOS OU TECNOLÓGICOS – FORMULÁRIO ANEXO C - MOBILIÁRIO HOSPITALAR.....	113
ANEXO D - FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DE AQUISIÇÃO/INCORPORAÇÃO DE RECURSOS FÍSICOS OU TECNOLÓGICOS – FORMULÁRIO ANEXO D - APOIO E INFRA-ESTRUTURA	114
ANEXO E - FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DE AQUISIÇÃO/INCORPORAÇÃO DE RECURSOS FÍSICOS OU TECNOLÓGICOS – EQUIPAMENTOS DE CLIMATIZAÇÃO	115
ANEXO F - FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DE AQUISIÇÃO/INCORPORAÇÃO DE RECURSOS FÍSICOS OU TECNOLÓGICOS – EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA	116
ANEXO G - FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DE AQUISIÇÃO/INCORPORAÇÃO DE RECURSOS FÍSICOS OU TECNOLÓGICOS – FORMULÁRIO ANEXO G – OBRAS /REFORMAS/INSTALAÇÕES	117
ANEXO H - FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DE AQUISIÇÃO/INCORPORAÇÃO DE RECURSOS FÍSICOS OU TECNOLÓGICOS – FORMULÁRIO PRINCIPAL ..	118
ANEXO I – REGIMENTO DAS ELEIÇÕES PARA A ESCOLHA DOS REPRESENTANTES PARA OS COLEGIADOS DE GESTÃO E O FÓRUM DO PI 2010 DO GHC.....	119

INTRODUÇÃO

O Grupo Hospitalar Conceição (GHC), formado pelos Hospitais públicos Conceição, Cristo Redentor, Fêmeina, da Criança Conceição e por doze postos de Saúde Comunitária localizados na zona norte de Porto Alegre – RS, adotou uma nova forma para definir o destino dos seus investimentos, a partir de 2003: O Plano de Investimentos (PI). Desde então, através de uma gestão participativa, trabalhadores e usuários passaram a definir onde os recursos serão aplicados.

A iniciativa mudou o comportamento de trabalhadores e gestores em relação ao tema. São inúmeras as inquietações acerca do PI. Porém, este estudo se concentrará no processo de elaboração do PI, com enfoque propostas de mudanças propostas pela Coordenação do PI a fim de conferir-lhe mais transparência, mais participação, melhor planejamento e organização. Os esforços de todos os envolvidos objetivam transformá-lo em uma ferramenta institucional, não mais sujeita aos interesses e políticas dos governantes e gestores. As mudanças visam atingir o processo desde o levantamento das demandas pelos trabalhadores até a entrega dos equipamentos ou obras propostos. O âmbito de ação será a Coordenação do PI, estrutura encarregada de dirigir todo o processo em conjunto com Coordenadores dos Delegados eleitos nas diversas Gerências do GHC.

O estudo apresentará a instituição, bem como a sua gestão democrática; o Plano de Investimentos, as justificativas para o trabalho; e os objetivos geral e específicos na seção 1. Na seção 2, serão expostos conceitos teóricos que embasaram o estudo: planejamento e orçamento público; gestão participativa, com ênfase no Orçamento Participativo, e; o Plano de Investimentos do GHC. A metodologia utilizada será apresentada na seção 3 onde serão descritas as técnicas de trabalho e a classificação do mesmo. Na seção 4, serão analisados os resultados observados. As conclusões, propostas e sugestões comporão a seção 5.

1 O GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO

O Grupo Hospitalar Conceição (GHC), localizado em Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, tomou forma em 1975, quando a União interveio e desapropriou os hospitais privados Nossa Senhora da Conceição, Hospital Criança Conceição, Hospital Cristo Redentor e Hospital Fêmeina. O Grupo está vinculado ao Ministério da Saúde, que é seu acionista majoritário, conta com as quatro unidades hospitalares e mais doze Postos de Saúde distribuídos na Zona Norte da cidade. Sua capacidade é de cerca de 1.600 leitos, incluindo UTI's e emergências, que propiciam a internação de aproximadamente 4.900 pessoas, 108.000 consultas, 800 partos e 3.000 cirurgias por mês. O quadro de pessoal é de aproximadamente 7.000 trabalhadores (GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO, 2009a).

Quanto à população atendida, 50% são da cidade de Porto Alegre, 40% da Região Metropolitana e 10% de outros municípios do Estado e do Brasil. Dos serviços prestados pelo Grupo, 100% estão voltados para atendimentos aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS).

Um terço dos especialistas em medicina no Rio Grande do Sul completam a sua no GHC, que propicia campo de estágio para alunos de 24 faculdades da área de saúde. O Serviço de Saúde Comunitária atende 125.000 pessoas nas 12 unidades o que corresponde a 10% da população do município. O orçamento do Grupo foi de cerca de R\$ 650.000.000,00 (seiscentos e cinquenta milhões de reais) no ano de 2008.

A história do Grupo iniciou-se no ano de 1955, quando o Sr. Jahyr Boeira de Almeida; ex-militar, ex-funcionário e ex-dono de pequenos hospitais no interior do estado do Rio Grande do Sul e, proprietário de uma farmácia em Porto Alegre; decide-se por empreender um novo negócio. Durante quatro anos ele mobilizou pessoas, angariou recursos e, em 1959, inaugurou o Hospital Cristo Redentor. A

carência de leitos na cidade estimulou-o a empreender ainda mais, resultando na abertura dos Hospitais Nossa Senhora da Conceição e da Criança Conceição, inaugurados ainda na década de 60 do século passado. Em 1972, diante de uma série de condições favoráveis, o empresário assumiu o controle Acionário do Hospital Fêmeina S/A que fora fundado cerca de um ano antes do Hospital Cristo Redentor.

Em 1983, já após a intervenção do Governo Federal, foi inaugurada a Unidade de Família do Grupo, atualmente composta por doze unidades do Serviço de Saúde Comunitária (Postos de Saúde). Formou-se, assim, o Grupo Hospitalar Conceição – GHC, com a junção dos três hospitais: Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A – HNSC (ao qual estão vinculados o Serviço de Saúde Comunitária – SSC e o Hospital da Criança Conceição – HCC), Hospital Cristo Redentor S/A – HCR e Hospital Fêmeina S/A – HF.

A estrutura organizacional do GHC é formada pelo Conselho de Administração, nomeado pelo Governo Federal, cuja composição atual é de seis membros, a saber: dois membros do Ministério da Saúde, o Secretário de Atenção à Saúde (Presidente do Conselho) e Secretário Executivo; do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o Diretor do Departamento de Programas da Área Econômica; da Presidência da República, um Assessor Especial; um representante eleito pelos trabalhadores do GHC e; o Diretor Superintendente do GHC.

Esse Conselho tem a função de eleger ou aprovar os nomes dos três diretores também indicados pelo Governo Federal: Diretor Superintendente, Diretor Técnico e Diretor Administrativo e Financeiro. Estes, por sua vez, indicam os Gerentes de áreas e das Unidades Hospitalares atualmente divididos da seguinte forma:

- a) gerências que representam todo o GHC - Ouvidoria Geral, Financeira, Saúde Comunitária (representa os doze Postos de Saúde), Assessoria Jurídica, Auditoria Interna, Controladoria, Engenharia, Ensino e Pesquisa,

Informática, Materiais (Compras), Licitações, Recursos Humanos, Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia (SADT);

- b) gerências do Hospital Conceição – Administração, Pacientes Externos e Unidades de Internação;
- c) gerências do Hospital da Criança Conceição – Administração e Unidades de Internação;
- d) gerências do Hospital Cristo Redentor – Administração e Unidades de Internação.
- e) gerências do Hospital Fêmima – Administração e Unidades de Internação

Também fazem parte da estrutura diretiva o Conselho Gestor (representação dos Usuários) e o Conselho Fiscal (GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO, 2009b e POSSA, 2007).

Ligados às Gerências, ainda em nível de gestão, ficam Assistentes de Gerência, Coordenadores e Assistentes de Coordenação. A Diretoria ainda utiliza-se de Assessores para assuntos especiais ou estratégicos.

No âmbito operacional, os trabalhadores são divididos em 216 equipes de trabalho agrupadas de acordo com o seguinte conceito retirado do Caderno da Política de Avaliação do GHC de 2008 (GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO, 2008, p. 12):

Entende-se equipe enquanto um conceito ampliado, multiprofissional, sendo o conjunto de trabalhadores que fazem parte do mesmo processo de trabalho (contratados, terceirizados, estagiários e residentes), em ação interdisciplinar.

Na prática, as equipes são conjuntos de diferentes profissionais de saúde e trabalhadores de áreas de apoio que cumprem suas funções em busca de objetivos comuns, transcendendo o limite de categorias profissionais e setores. Muitas

equipes são compostas por mais de um setor, assim como muitos trabalhadores fazem parte de mais de uma equipe.

1.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO GHC

O GHC vem experimentando, desde 2003, mudanças no seu modelo de gestão. Novos espaços foram conquistados e disponibilizados para atuação de trabalhadores e usuários. Possa (2006, p. 54 a 58) caracteriza-as como “democratização da gestão” e destaca três desses espaços:

- a) Conselho Gestor – formado por trabalhadores, representantes dos usuários e administração pública com objetivo de “[...] atuar na elaboração do planejamento, avaliação, fiscalização e controle da execução das políticas e das ações de saúde, inclusive nos seus aspectos financeiros, em sua área de abrangência”;
- b) Conselho de Administração que abriu espaço para a representação dos trabalhadores; além dos representantes indicados pelos Ministérios da Saúde e do Planejamento e Gestão;
- c) Plano de Investimentos – espaço onde trabalhadores e usuários participam da definição dos investimentos de todo o GHC.

A partir de 2007, um novo espaço foi instituído como forma de ampliar ainda mais a participação dos trabalhadores na gestão: os Colegiados de Gestão. Eles são formados por trabalhadores e gestores de cada uma das equipes de trabalho do GHC e descritos da seguinte forma:

O Colegiado de Gestão é um espaço de discussão das equipes de gestores (as) e trabalhadores (as) sobre os processos de trabalho. É sua função fazer análises e avaliações; dialogar e resolver conflitos; redefinir fluxos e rotinas do setor; pensar sobre a infra-estrutura e fazer proposição de investimentos e socializar informações (GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO, 2007).

Outros espaços encontram-se à disposição de trabalhadores e usuários dentro do Grupo, mas, para os objetivos desse estudo, os já descritos serão suficientes para a compreensão do estudo.

1.2 AS DECISÕES DE INVESTIMENTO NO GHC

O GHC possui orçamento próprio para investimentos. Essa característica deriva do fato de o Grupo ser uma Sociedade de Economia Mista (na realidade um grupo de três – HNSC, HCR e HF) vinculada diretamente ao Ministério da Saúde. Os recursos para o Grupo são reservados diretamente na proposta orçamentária do Ministério que, todo o ano, precisa ser aprovada no Congresso Nacional. O GHC tem certa autonomia na definição de como os investe e, por decisão de Diretoria, delegou a trabalhadores e usuários essa prerrogativa. Praticamente todos os investimentos do Grupo, são decididos de forma democrática por trabalhadores (considerando também os gestores) e usuários através do Plano de Investimentos – PI.

Desde 2003, essa nova forma de decisão vem sendo praticada no GHC. Inicialmente apenas parte do orçamento foi disponibilizada para a discussão de trabalhadores e usuários. Com o passar dos anos, o percentual destinado a esse tipo de decisão foi aumentando até a Diretoria do Grupo definir, em 2009, que todos os recursos de investimentos deveriam transitar pelo PI. Em paralelo, houve um grande esforço das Direções em busca de mais investimentos para o GHC resultando em um aumento significativo do aporte federal no Grupo. Os investimentos passaram de cerca de 3,5 milhões de Reais, em 2003 (RIBEIRO, 2005, p. 20), para o patamar de 30 milhões de reais já a partir de 2008. O processo

de decisão do PI precisou adaptar-se a estas duas novas realidades: aumento do nível decisório dentro da instituição e aumento de recursos disponíveis.

Ao longo do tempo o PI aumentou a sua abrangência dentro do GHC passando a ser, em alguns casos, a única forma de se obter recursos para investimentos para as áreas. Contudo, a sua essência continua sendo a autonomia de trabalhadores e; em alguns casos, usuários; na definição do destino dos recursos.

1.3 A COORDENAÇÃO DO PLANO DE INVESTIMENTOS

Esse trabalho tem como ponto de partida uma das Assessorias da Direção, intitulada Coordenação do Plano de Investimentos. Ela é composta por quatro membros e ligada mais intimamente à Diretoria Administrativa e Financeira. A função da Coordenação do PI é coordenar, conduzir, regular, estimular, enfim, dirigir o processo de definição dos investimentos. A Coordenação do PI é considerada apenas o ponto de partida porque as funções desenvolvidas ultrapassam, de forma transversal, todas as Gerências, Coordenações e Equipes do GHC, pois as definições sobre os investimentos acontecem localmente em cada um desses lugares. Os diversos setores por onde os investimentos têm de passar serão também abordados, em maior ou menor escala.

Originalmente, a Coordenação do PI foi composta por um Assessor da Diretoria (Coordenador Geral) que ficava encarregado de estimular todos os trabalhadores a participar do processo. Por ser um processo descentralizado; Gerentes, Coordenadores, Assistentes de Coordenação e Trabalhadores em geral ficavam encarregados de difundir-lo por todo o GHC. A intenção foi que o processo tomasse maiores dimensões e adquirisse certa autonomia a partir da base. Para auxiliar o Coordenador Geral elegiam-se, entre os Delegados, Coordenadores do PI por Gerência. Esses trabalhadores tinham a tarefa de acompanhar mais profundamente o processo e repassar as informações aos demais Delegados e trabalhadores. Tinham por função, também, cuidar da parte operacional, desde o

levantamento das necessidades de cada setor até a chegada dos equipamentos. Contudo, diante da dimensão que o processo tomou, essa estrutura foi se tornando insuficiente.

Diante das mudanças necessárias no PI, o processo transformou-se significativamente de ano para ano. Se por um lado isso lhe conferiu um caráter adaptativo satisfatório, capaz de lidar com tamanho aumento de recursos; por outro, perdeu-se diante da falta de solidez e elevado grau de incertezas quanto às tarefas de cada um dos envolvidos no processo. Muitas vezes, trabalhou-se com improviso ao invés de ações mais elaboradas e padronizadas. A partir de 2008, diante de uma série de circunstâncias que ameaçaram a execução orçamentária, a Direção optou pela ampliação da Coordenação do PI. Ela passou a ser composta por quatro Assessores da Direção. A primeira tarefa foi cuidar da execução do orçamento do ano através de uma Comissão Especial de Licitação exclusiva para o PI. Em seguida, o processo eleitoral e ações para o fortalecimento, aprimoramento e consolidação do processo dentro da instituição.

No momento em que esse trabalho está sendo finalizado, a Coordenação do PI está tratando da execução de 2009 e das definições para o PI 2010. Novas propostas reforçaram a importância dessa Coordenação desde a mais recente mudança acontecida. Contudo, os Coordenadores dos Delegados de cada Gerência, indicados pelos Delegados eleitos pelos trabalhadores, e os representantes da Comunidade, mais notadamente os representantes do Conselho Gestor (ver seção 1.1) continuaram a ter papel decisivo nos rumos do processo.

1.4 JUSTIFICATIVAS PARA O TRABALHO

O Plano de Investimentos do Grupo Hospitalar Conceição demonstrou-se, desde 2003, um importante instrumento de participação em busca do cumprimento dos objetivos da instituição. Todavia, o crescimento dos aportes financeiros e as necessárias mudanças no processo geraram algumas disfunções. Ao mesmo tempo em que o processo precisou responder aos avanços orçamentários (com mais

capacidade operacional) ele teve de se adaptar às novas realidades que foram surgindo sem perder o foco na sua origem (manter e aprofundar a sua base conceitual).

Ao longo das duas últimas Diretorias do GHC, inúmeros avanços podem ser destacados. Porém, o acúmulo de necessidades do Grupo demonstrou-se bem maior do que a capacidade de investimentos no período. Mesmo com o crescimento significativo dos aportes federais, restaram inúmeras carências. Uma série de diagnósticos de necessidades materiais da instituição não puderam ser resolvidos. Com auxílio do PI, as necessidades mais urgentes foram sanadas, mas, ao percorrer os quatro Hospitais e os doze Postos de Saúde do GHC, podem-se notar contrastes significativos nas suas estruturas. Em espaços próximos, há realidades distintas tanto em áreas físicas quanto em equipamentos e tecnologias. Isso denota que o crescimento dos investimentos não aconteceu de forma equânime dentro do Grupo. Em muitos casos a pressa para a solução de problemas básicos continua tão grande quanto a observada em 2003, ano em que o PI caracterizou-se pela escolha de itens represados por décadas de falta de investimentos. As realidades locais precisam espelhar o que os gestores de uma maneira geral projetam para o futuro da instituição. É sabido que o PI é parte importante para a solução de grande parte dos problemas destacados. Porém, há que se formular novos mecanismos capazes de propiciar o desenvolvimento dos que precisam e garantir a manutenção, ao menos, dos que já estão em um nível satisfatório. Do ponto de vista operacional, o PI precisa evoluir de modo a garantir maior igualdade e justiça na distribuição dos recursos do GHC. A realidade mostrou que apenas o aumento em importância do processo não foi suficiente para que ele suprisse em maior grau as diversas áreas da instituição.

O crescimento do PI dentro do GHC foi acompanhado por constantes modificações e adaptações às novas realidades surgidas durante as duas últimas gestões. No início, ele contribuiu para dar vez e voz a trabalhadores e para a satisfação de necessidades que, apesar de claras, foram sendo deixadas de lado em períodos anteriores. Com isso, os investimentos propostos foram bastante óbvios e previsíveis. Os diagnósticos realizados por técnicos não foram muito diferentes das prioridades apontadas por trabalhadores e, em um segundo momento, usuários. O propósito de estimular “um processo político de geração de consciência e cidadania” (GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO, 2003, p. 12) encaixou-se perfeitamente, pois,

à primeira vista, houve sinergia entre o que gestores, trabalhadores e usuários pensaram. À medida que o processo precisou evoluir para novas (e mais sofisticadas) ações, foram sendo requeridas adaptações para que essa sinergia inicial se mantivesse. No entanto, essas adaptações não poderiam ser contrárias aos pressupostos básicos do PI. Dentre eles, a participação efetiva de trabalhadores e usuários no processo; o protagonismo desses agentes; a interdisciplinaridade nas mais variadas áreas de um ambiente hospitalar; a co-gestão entre esses agentes e gestores; a transparência e publicização; enfim, uma série de conceitos que garantidores da preservação da a essência do processo. Não se pode deixar de considerar, no entanto, certo grau de adaptabilidade ao processo dado que a experiência foi pioneira em se tratando de hospitais públicos no Brasil e considerando o que a própria Diretoria que o implantou destaca:

O Plano de Investimentos deve, portanto, ser parte permanente da gestão administrativa do GHC, entendida enquanto uma obra **em constante processo de aperfeiçoamento** [destaque para esse aspecto], fruto de preocupações com as atitudes transparentes, com a reversão de prioridades e de democratização das decisões". (GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO, 2003, p. 12).

Uma margem de tolerância em relação às mudanças nas regras é perfeitamente compreensível diante da realidade que veio se modificando ao longo do tempo. Porém; sob a ótica dos recém promovidos a protagonistas do processo, trabalhadores e usuários; essas mudanças não devem ser contrárias aos pressupostos básicos do PI. Ao longo do tempo, mesmo com intenções nobres, como a melhor divisão dos recursos, mudanças foram decretadas durante os processos de definições e propostas decididas em anos anteriores não foram executadas. Esses, dentre outros aspectos, geraram certa confusão em relação aos limites de cada ator dentro do processo e acabaram refletindo em um enfraquecimento do mesmo. Novos rumos precisam ser traçados para o resgate da essência do PI adaptado às novas realidades oriundas do crescimento orçamentário do GHC, da importância que o PI adquiriu ao longo do tempo e da mudança do enfoque de atendimento de necessidades básicas imediatas, para o planejamento de melhorias a médio e longo prazo.

A recente mudança na Coordenação do PI é o ponto de partida para a justificativa desse trabalho. Dentre as suas tarefas, estão: tornar o processo mais transparente, mais participativo, planejado e definitivo. Ou seja, tratar de divulgá-lo, melhorá-lo, projetá-lo ao longo do tempo e institucionalizá-lo. Aproxima-se o encerramento da gestão e ainda não há garantias de que ele continue diante de uma possibilidade de troca de comando na Presidência da República¹. Por outro lado, há consenso entre trabalhadores, usuários e atuais gestores quanto à importância dele na qualificação do GHC nos últimos anos. A melhora no processo do PI é urgente, portanto, para a sua consolidação como uma política institucional independente dos governos que assumam o país.

Serão apresentados dados e descritos fatos que justificaram mudanças no processo, a partir de 2008, e sugestões para futuras modificações desde a fase do levantamento das demandas pelos trabalhadores, passando pela fase de definições pelos Delegados, processo de compra, entrega dos equipamentos e, finalmente, divulgação das conquistas. O GHC, conforme já descrito, é responsável pelo atendimento hospitalar de grande parte da população gaúcha. Por isso, o seu orçamento e o planejamento das suas ações são de interesse público. O PI, por traduzir esse planejamento e a forma como será investido o orçamento do GHC, é relevante, portanto, para toda a sociedade.

1.5 OBJETIVOS

A partir do enfoque da nova Coordenação do PI, composta pelos quatro Assessores da Diretoria, com auxílio dos demais Delegados eleitos em 2008 e 2009, com ênfase nos Coordenadores dos Delegados de cada uma das Gerências do GHC dos mesmos anos, esse trabalho pretende aprofundar a discussão acerca do processo do PI dentro do GHC. As mudanças implementadas pela recente Coordenação do PI e as propostas para futuras modificações serão aqui analisadas.

¹ O GHC é uma Sociedade de Economia Mista ligada ao Governo Federal. Portanto, a cada troca de comando, os seus Diretores e as políticas públicas às quais ele se vincula ficam sujeitas aos planos de governo dos detentores de poder na União.

1.5.1 Objetivo Geral

- Analisar o processo de elaboração do Plano de Investimentos do Grupo Hospitalar Conceição.

1.5.2 Objetivos Específicos

Como desdobramentos do objetivo geral proposto, foram elaborados os seguintes objetivos específicos para operacionalizá-lo e torná-lo factível:

- Identificar os processos de divulgação que atingem trabalhadores e usuários no que se refere ao PI;
- Identificar os mecanismos de escolha para o levantamento das demandas para o PI;
- Identificar os caminhos por onde passam as decisões do PI no âmbito do GHC;
- Identificar quais setores do GHC adaptaram-se melhor às mudanças acontecidas ao longo da vida do PI;
- Observar como os atores acompanham o processo do PI;
- Verificar, junto com os Coordenadores dos delegados, as melhores práticas adotadas ao longo da vida do PI;
- Analisar os pontos fortes e os pontos fracos do processo do PI;
- Estabelecer novas formas para o processo do PI em consonância com as suas diretrizes básicas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O GHC, por ser vinculado diretamente ao Ministério da Saúde, desenvolve ações de acordo com o estabelecido nas políticas públicas da União e do Município de Porto Alegre, a quem está delegada a gestão do Sistema Único de Saúde – SUS. Suas atividades são marcadamente definidas no âmbito dos governos (da administração pública em última análise). Seus investimentos devem obedecer ao que determinam as leis e normas do Direito Administrativo impostas a esses órgãos. Assim, por estar intimamente aos conceitos de planejamento e orçamento público, o PI deve seguir, por analogia, as suas premissas básicas. A forma democrática e participativa como as decisões sobre investimentos são tomadas no GHC também interfere em todo o processo. Contudo, ela não deve ser contrária ao que dispõe as referidas leis e normas estabelecidas na esfera Constitucional e do Direito Administrativo brasileiro.

Como forma de dar embasamento e de situar o PI para a sociedade e usuários, externamente, e; trabalhadores e gestores, internamente, é necessário descrever alguns conceitos acerca de planejamento e orçamento públicos além de situá-los do ponto de vista do controle social e da gestão participativa.

2.1 PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO

O cumprimento de objetivos traçados pelas políticas públicas de saúde na forma como prevê o artigo 196 da Constituição de 1988 (*A saúde é direito de todos e dever do Estado...*) é influenciado em grande parte pela forma como o planejamento é elaborado. Muitos autores têm se dedicado ao tema reforçando o seu papel estratégico no estabelecimento de prioridades sociais.

O estudo da ciência econômica tem por objetivo, basicamente, ao se tratarem de países subdesenvolvidos como o Brasil, desenvolver instrumentos de análise que facilitem a identificação dos problemas básicos da comunidade e possibilitem o uso mais racional dos insuficientes recursos disponíveis para agilizar o processo de desenvolvimento. Por isso, tem sido dada considerável atenção às técnicas de planejamento, principalmente econômico, como instrumentos de administração pública e privada que pretendem aumentar a racionalidade e a segurança das decisões dos tomadores de decisões de ambas as esferas. Como forma de auxiliar para um entendimento acerca assunto, é necessário o destaque para algumas etapas e componentes do planejamento.

2.1.1 Conceitos de Planejamento

A origem do planejamento nas sociedades contemporâneas foi o esquema de planificação dos países socialistas após a segunda guerra mundial. Seu objetivo original foi o de exercer um controle, principalmente econômico, sobre todas as instituições, ditando normas obrigatórias a elas. Todavia, o princípio sofreu adaptações e difundiu-se por todo o mundo. Ao longo do tempo, ele migrou para o mundo empresarial que passou a utilizá-lo e desenvolvê-lo sob a ótica da sociedade capitalista. Hoje, países e empresas formulam seus planejamentos de forma sistemática. Com o desenvolvimento das técnicas, os conceitos de planejamento passaram a ser universais podendo ser aplicados tanto no mundo corporativo, quanto na esfera estatal.

Um dos mais respeitados pensadores sobre o tema, Carlos Matus² (*apud* HUERTAS, 1996, p. 12) respondendo sobre a importância de planejar, além da sua conceituação acerca do termo, define, em linhas gerais, da seguinte forma:

² Carlos Matus é um importante economista chileno criador do Planejamento Estratégico Situacional – PES, uma forma complexa e completa de planejamento. Os conceitos apresentados fazem parte de uma publicação de Franco Huertas onde ele transcreve uma entrevista com Matus em 1996.

Planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos. [...]

O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro. [...] É, portanto, uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação.

As definições de Matus, apesar de circunscritas ao seu complexo método, o *Planejamento Estratégico Situacional*, podem ser aplicadas de forma ampla. A dimensão dos seus conceitos centra-se na organização e na antecipação tendo como base o pensamento e ação do homem. Assim, conclui-se que o planejamento, na visão do autor, é peça fundamental para o sucesso de Estados e empresas que desejem o sucesso das suas ações sem improvisações.

Na visão de Buarque (2008, p. 81 e 82), o planejamento envolve decisões e escolhas de alternativas em torno de objetivos coletivos. Por isso, o cálculo que precede e preside a ação passa por uma negociação e formulação política. Como toda escolha coletiva envolve interesses e percepções divergentes, há que se esperar que diferentes grupos sociais tenham percepções distintas, particularmente em se tratando de sociedades complexas e de grandes dimensões como as contemporâneas. Isso se amplia quando as escolhas envolvem o que se pretende alcançar no futuro dos envolvidos.

O planejamento, no entanto, é também um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere, também uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. Para ele, o planejamento passa pela negociação de múltiplos atores que confrontam as suas expectativas em relação ao futuro. Porém, não se trata de uma forma desordenada de decisões. É um confronto de alternativas estruturadas e organizadas. Dessa forma, segundo o autor, o planejamento incorpora e combina uma dimensão política e uma dimensão técnica, constituindo uma síntese técnico-política que expressa a negociação de múltiplos e diversificados interesses dos atores sociais.

Percebe-se que Buarque estabelece uma interação entre as duas dimensões para explicar a forma como os diferentes interesses individuais podem se acomodar, de forma racional, na esfera social por intermédio de uma regulação entre ambas.

Sua visão complementa a de Matus ao destacar dois aspectos para a tomada de decisão no que se refere às escolhas pelas quais passa o planejamento.

Para Newmann³ (*apud* HOLANDA, 1971, p. 36), o planejamento pode ser definido como a aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar os cursos de ação alternativos com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, para poder amparar o futuro de forma muito mais assertiva. Ele cita que “planejar é decidir antecipadamente o que deve ser feito, ou seja, um plano é uma linha de ação preestabelecida”.

A proposição de Newman enfatiza a dimensão da ação, do plano colocado em prática pelo homem e das correções do mesmo com novas ações necessárias dentro do processo de planejamento.

Muñoz Amato⁴ (*apud* HOLANDA, 1971, p. 36), por sua vez, entende planejamento como:

A formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa e condiciona os meios de alcançá-los. Um planejamento consiste na definição dos objetivos, na ordenação dos recursos materiais e humanos, na determinação dos métodos e formas de organização, no estabelecimento de medidas de tempos, qualidade e quantidade, procurando canalizar a conduta de uma pessoa ou grupo.

Ele define, portanto, o planejamento como um instrumento muito mais operacional do que político em comparação a Matus, Buarque e Newman. Ao enfatizar recursos (materiais e humanos), métodos e formas, medidas de tempos, e quantidade. Pode-se fazer uma analogia dos seus postulados àqueles dos primórdios da administração quando o que mais importava era a dimensão material em comparação à dimensão pessoal ou política.

A melhor explicação, porém, sobre a inter-relação entre as dimensões materiais e políticas do planejamento é Matias-Pereira (2008, capítulo 16) a partir de

³ NEWMAN, William Herman. **Ação Administrativa**: as técnicas de organização e gerência. São Paulo : Atlas, 1972.

⁴ MUÑOZ AMATO, Pedro. **Planejamento Econômico**. Cadernos de Administração Pública da EBAP v. 33, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955.

sua singela referência sobre o que é planejar: “o esforço que fazemos para antecipar o futuro” Sua abordagem voltada para um modelo empreendedor de planejamento, ligado à recente tendência de fusão entre os conceitos de planejamento empresarial com o governamental, contrasta, no entanto, com a sua conceituação simples sobre planejar. Em relação ao planejamento no setor público, ele destaca um aspecto indispensável que o diferencia do privado: a necessidade do consenso. Diferentemente da esfera privada, onde o empresário pode impor suas decisões, na pública, deve-se considerar a necessidade de construir consenso ou, na pior das hipóteses, maioria.

A partir da abordagem do autor, pode-se concluir que as boas práticas do planejamento privado devem ser incorporadas ao público em busca de maior eficiência nas ações dos governos. Seu estudo se baseia na necessidade de adaptação rápida às constantes transformações pelas quais as sociedades vêm passando.

Baseado nesses autores pode-se conceber planejamento como um processo de elaboração, execução e controle de um plano, visando à consecução de objetivos, a menores custos e com maior rapidez possível, seja na esfera particular, seja na esfera pública.

Do ponto de vista governamental, os conceitos de Matias-Pereira expressam com mais realidade as finalidades do planejamento para os governos. O autor destaca que, para eles, o processo de planejamento é mais do que um instrumento de ação pública. Ele é uma imposição legal expressa na Constituição e nas leis complementares que dispõe a respeito do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes e Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária anual (LOA) nas três esferas administrativas: União, Estados e Municípios. Para o autor isso os obriga a formular planos organizados para o alcance de seus objetivos. Dessa forma, o planejamento torna-se uma ferramenta técnica definidora das ações públicas que trazem benefícios aos cidadãos.

Ao se tornar uma atividade permanente e contínua de geração de serviços, o planejamento, segundo Matias-Pereira, incorporou funções de gerenciamento desde o nível estratégico até o tático. Assim, o processo passou a exercer uma função que

integrou outras atividades e serviu de referência para melhorá-las do ponto de vista organizacional.

Conclui-se que o planejamento no setor público vem crescendo em importância tanto pelo enriquecimento da teoria, devido à incorporação de conceitos utilizados com sucesso pela iniciativa privada; quanto pela difusão através das diversas esferas e níveis do governo que passaram a utilizá-lo. De forma indireta os diferentes de órgãos governamentais tiveram de adotá-lo por conta das obrigações legais impostas aos governos. De forma direta ele se expandiu pela necessidade de prestação de serviços de melhor qualidade.

2.1.2 Elementos e Funções do Planejamento

Para Holanda (1971, p. 39), o processo de planejamento, em qualquer economia e em qualquer país pressupõe uma série de condições favoráveis, em termos institucionais, administrativos e técnicos como seguem:

- a) institucional: Apoio político, entendimento e apoio popular, fundamentação legal, estabilidade e prestígio governamental;
- b) administrativo: Estrutura organizada voltada para o planejamento com a finalidade de elaboração, coordenação e execução, capaz de envolver toda a máquina administrativa, para a consecução dos objetivos pretendidos;
- c) técnicos: Pessoal e dados adequados.

As condições institucionais, administrativas e técnicas, além dos diagnósticos corretos e prognósticos, são pressupostos que, segundo Holanda (1971, p. 40 a 42), possibilitam elaborar os objetivos que podem ser divididos em básicos ou finais e derivados.

Os objetivos básicos referem-se, em síntese, aos resultados finais esperados quando do cumprimento total do planejamento. Eles são, no geral, em se tratando

de administração pública, de caráter qualitativos e medidos pelo grau de satisfação do cidadão ou da excelência do serviço prestado. O processo de definição dos objetivos finais e derivados é, ao mesmo tempo, político e técnico. Porém, na medida em que se passa do geral para o particular, os objetivos finais passam a ser somente técnicos, ainda que a sua definição inicial seja de caráter eminentemente político.

Já os objetivos derivados, correspondem em termos quantitativos, às metas específicas que serão necessárias para que sejam atendidos os propósitos gerais definidos nos objetivo gerais, na origem do plano.

Matias-Pereira (2009, p. 251 e 252) afirma que o processo de planejamento compreende quatro funções: planejamento, execução, controle e avaliação. A primeira função consiste na racionalização coordenada que permite avaliar as possibilidades de tomadas de decisões mais adequadas e racionais. A segunda, trata da organização das tarefas objetivando fazer com que elas aconteçam conforme previsto inicialmente no plano. Já a terceira, consiste em ações para que todos se comportem da forma determinada pelo plano utilizando-se de comparações entre o realizado e o previsto, identificando desvios e corrigindo-os durante a execução. Por último, efetua-se a medição final dos resultados.

De uma maneira geral, os dois autores comentam a necessidade de requisitos políticos, técnicos e operacionais acerca do processo de planejamento. Holanda destaca as condições internas para que o processo tenha sucesso. Elas são um misto de requisitos técnicos e políticos indispensáveis a qualquer instituição pública ou privada. O planejamento pode existir sem algumas dessas condições, porém o autor fornece uma excelente lista de atributos definidores e relevantes. A sua conceituação a respeito dos objetivos finais mostra claramente onde termina a esfera política e começa a técnica. Isso alerta sobre a necessidade de interação entre ambas, pois elas são interdependentes e subordinadas uma a outra. Não basta estabelecer objetivos finais politicamente simpáticos à população sem consultar a parte técnica sobre a viabilidade dos mesmos. Em contrapartida, um corpo técnico capacitado não deve ser subutilizado com adoção de objetivos políticos tímidos. Por fim, pode-se resumir a visão de Holanda utilizando-se dois

conceitos básicos em se tratando de administração pública: eficiência e eficácia. Enquanto a eficácia mede seus objetivos finais, a eficiência mede os derivados.

Quanto a Matias-Pereira, a contribuição fica restrita à parte operacional do processo. Novamente, seus conceitos são adaptáveis tanto à esfera pública, quanto à privada e tratam da forma como se deve agir durante o processo.

2.1.3 Tipos de Planejamento

Segundo Holanda (1971, p. 46 a 52) o planejamento econômico do setor público pode assumir diferentes classificações em relação aos seguintes aspectos:

a) estrutura econômica e sociopolítica: pode ser indicativo ou normativo

- O primeiro é característico dos sistemas mistos e de livre empresa das economias abertas do mundo capitalista. Já o segundo é típico de países socialistas de economia centralmente planejada. A característica do primeiro baseia-se por ser dirigido, obrigatório e controlador; enquanto o segundo orienta-se pelos mecanismos livres de mercado;
- Ainda há um subtipo importante denominado planejamento para o desenvolvimento característico de países subdesenvolvidos;

b) nível de agregação de um plano:

- Pode variar de um esquema altamente agregado, que considera apenas algumas variáveis macroeconômicas; a esquemas de planejamento desagregado estruturado em coeficientes e análises de insumo-produto (desenvolvimento setorial ou multisetorial);

c) área de influência ou grau de abrangência do plano:

- Em termos geográficos pode ser local, regional, nacional ou global. Pode ser em termos de incluir ou não os investimentos do setor privado;
- d) Período de planejamento: de curto, médio ou longo prazo.
- Curto prazo projetado para até um ano, caracteriza-se por ser operativo;
 - Médio prazo projetado para em média de quatro a sete anos, abrange os planos plurianuais dos governos;
 - Longo prazo tem duração média de quinze a vinte anos envolvendo, geralmente, as perspectivas de desenvolvimento.

O que Holanda descreve na alínea “a” é dividido em três modalidades por Matias-Pereira (2009, p. 252): implementação democrática, totalitária ou mista. Na democrática há interesse na indução de ações do setor privado. Na totalitária, o Estado tem o interesse de determinar e controlar as ações dos setores econômicos. Por fim, na mista, há intervenção e ação direta em apenas alguns setores da economia.

Quanto ao nível de agregação e área de influência Matias-Pereira (2009, p. 252) conceitua de forma semelhante a Holanda. Porém ele junta os dois conceitos do primeiro autor. Ele simplifica dividindo o planejamento com enfoque global ou setorial. No primeiro ele considera todos os setores da economia. No segundo, um dos três macros setores: agricultura, indústria ou serviços. Outra divisão é entre planejamento macroeconômico (orientado para a atividade do total dos participantes da economia) exemplificado pelo planejamento nacional e regional; ou microeconômico (quando enfoca os agentes individuais do processo).

Com relação ao período de planejamento Matias-Pereira (2009, p. 252) conceitua da seguinte forma: conjuntural (menos de um ano), curto prazo (uma a três anos), médio prazo (três a seis anos) e longo prazo (mais de seis anos).

No Brasil, segundo Matias-Pereira (2009, p. 257) o planejamento pode ser entendido como um processo de racionalização de decisões que se desdobra em planejamento indicativo que busca orientar a atividade privada para convergir com os interesses governamentais. Assim, os governos utilizam-se de instrumentos monetários, cambiais, e tributários, dentre outros, no sentido de orientar as ações privadas.

Holanda (1971, p. 52) refere os caminhos alternativos no processo de planejamento caracterizando-os como descendente ou ascendente. Quando ele é elaborado de cima para baixo, partindo dos objetivos chegando-se a programas e finalmente aos projetos ele é descendente. Quando ele é elaborado de baixo para cima, a partir de sugestões e projetos que geram os programas ele é ascendente. Na prática, contudo, pode-se adotar um misto entre os dois caminhos através das sucessivas etapas.

Ainda merece destaque pelo autor a classificação do planejamento em três níveis hierárquicos: planejamento estratégico, tático e operacional (Holanda 1971, p. 52 e 53).

O planejamento estratégico é elaborado pelos níveis hierárquicos mais altos da organização e considera a empresa como um todo e. Normalmente, fixa objetivos de longo prazo e define as estratégias e ações para alcançá-los. No setor público o exemplo pode ser o Plano Plurianual dos Governos que estabelecem diretrizes globais para quatro anos.

No nível tático, os centros das ações passam a ser as diferentes áreas funcionais da organização. O desenvolvimento acontece nos níveis organizacionais intermediários, tendo como objetivo a utilização eficiente dos recursos disponíveis com projeção em médio prazo. No setor público, esse nível pode ser exemplificado pela administração indireta composta por Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Estatais, etc. em consonância com o estabelecido na esfera Federal como planejamento estratégico.

Já o planejamento operacional caracteriza-se por um conjunto de partes homogêneas do planejamento tático que detalha os processos e procedimentos necessários para a execução dos planos nos níveis inferiores da organização. Ele

se desdobra em apresentando planos de ação ou planos operacionais focado nas atividades rotineiras para períodos de tempo bastante pequenos. Os exemplos no setor público são os departamentos das diversas estruturas na administração indireta ou até mesmo dos Ministérios que se preocupam com a parte operacional das políticas públicas.

Os conceitos expostos devem ser orientadores de todos os órgãos da administração pública direta e indireta. No GHC, os planos estratégicos, táticos e operacionais são agrupados no Plano de Investimentos que tenta traduzir as metas e objetivos estabelecidos nos três níveis organizacionais em demandas necessárias para se atingir dos mesmos.

2.2 ORÇAMENTO NO SETOR PÚBLICO

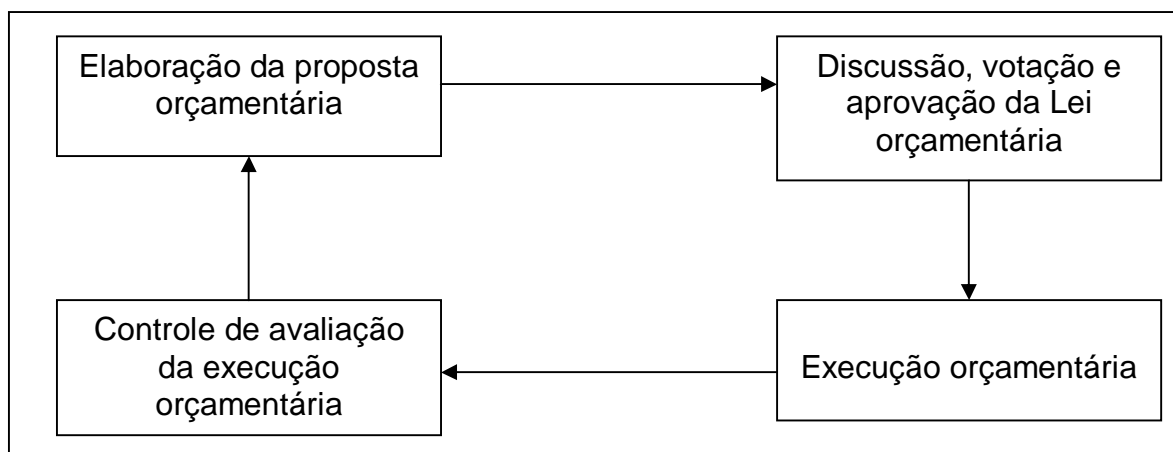
As funções de planejamento e orçamento no setor público são complementares e inter-relacionadas. Finda a fase do planejamento, inicia-se o período de orçamentação necessário para execução dos planos elaborados. Assim, há uma fronteira comum entre as duas funções a ser mais bem explicada. Conforme ressalta Matias-Pereira (2009, p. 267), o tratamento que a própria Constituição de 1988 dá para o tema determina um encadeamento lógico e sistemático do orçamento ao planejamento da ação governamental.

2.2.1 Sistema de Planejamento e Orçamento

Para o entendimento claro de um sistema de planejamento orçamentário, Giacomoni (2008, p. 201 e 202) diz que é preciso que se compreenda a dinâmica de um ciclo de planejamento e execução. Esse, por sua vez, envolve etapas que geralmente já foram cumpridas e etapas ainda a cumprir. Isso é importante, em função da visão sistêmica que se procura obter com as funções de um sistema e de

um processo, que se pode utilizar de forma análoga a estrutura e funcionamento, respectivamente. Ele nos sugere que, assim como acontece nas demais funções administrativas, a função orçamentária compreende um sistema orçamentário e um processo orçamentário que se complementam e devem ser estudados concomitantemente, já que a compreensão de um é indispensável para o entendimento de outro.

As peças orçamentárias completam o sistema orçamentário, mas como parte de um sistema amplo, constituídos por planos, programas e ações administrativas. O ciclo orçamentário público pode ser representado fundamentalmente pelo seguinte diagrama:



Quadro 1 – Processo Orçamentário

Fonte: Giacomoni (2008, p. 207)

Ainda segundo Giacomoni (2008, p. 208) a Constituição brasileira diferencia dois tipos de planos: O primeiro é representado por planos de desenvolvimento econômico e social, característica do Estado intervencionista, mas que serve para complementar as pendências econômicas e sociais. O segundo é representado pelo Plano Plurianual voltado para a programação da Administração Pública. A sua importância, conforme Giacomoni, é medida pelas seguintes características:

a) em primeiro lugar, há a vasta abrangência dos conteúdos integrantes do plano plurianual, ou seja, o estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

b) em segundo lugar, a elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais deve ser feita em consonância com o plano plurianual.

c) por último, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena de crime de responsabilidade.

A Constituição Federal de 1988 nos detalha a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que orienta a elaboração dos orçamentos anuais, as prioridades e as metas a serem executadas em cada orçamento, com o que se observa a integração do Plano Plurianual com o Orçamento Anual.

Cabe lembrar que os objetivos e as metas formulados por planos convencionais são extensões da realidade que, ao serem atingidos, ajustariam os problemas. Por isso, deve-se centrar o método de planejamento nos problemas a serem resolvidos.

Uma das principais questões que envolve o processo de planejamento orçamentário é a questão da hierarquização de objetivos. Conforme Rossetti (1987, p.131) “a explicitação dos objetivos fundamentais da política econômica em dado período de tempo envolve complexos problemas, situados não apenas no plano técnico, mas ainda no domínio político e ideológico”. Portanto, fica bastante claro que, para diferentes ideologias políticas, a hierarquização dos objetivos dá-se sob critérios diferentes. Apesar de toda a diversidade de combinações possíveis a que um governo possa se influenciar, seja no aspecto técnico, seja no político ou ideológico, ainda assim, poderão ser identificadas as linhas de ação que o norteia.

A partir daí pode-se partir para a proposta de uma classificação convergente para o trinômio crescimento, estabilidade e repartição, mesmo variando de país ou de época. Contudo, esses objetivos parecem sempre estar presentes nas definições da política econômica de diferentes países em diferentes épocas.

O quadro a seguir possibilita visualizar, de forma resumida, os esforços de uma tentativa de síntese da classificação dos objetivos:

Objetivos básicos (ou primários)	Objetivos complementares (ou secundários)
<p><i>Estruturais ou de Longo Prazo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Crescimento • Repartição 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria ou expansão da disponibilidade estrutural de recursos. <ol style="list-style-type: none"> a) Adequação do tamanho e da estrutura da população b) Modernização e ampliação de capacidade produtiva instalada c) Exploração das reservas naturais sob a condição de preservação do meio ambiente. <ul style="list-style-type: none"> • A adequação da infra-estrutura de apoio • A adequação da poupança ao processo de acumulação • Redução dos desníveis regionais • Melhoria da estrutura de repartição da renda e da riqueza.
<p><i>Conjunturais ou de Curto e Médio Prazo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção dos níveis de emprego • Estabilidade dos preços • Equilíbrio nas transações econômicas com exterior <ol style="list-style-type: none"> a) Equilíbrio nas transações correntes b) Equilíbrio no balanço de pagamentos c) Manutenção de adequado saldo de reservas cambiais

Quadro 2 – Classificação de objetivos orçamentários
Fonte: Rossetti (1987, p. 143)

2.2.2 Instrumentos para Execução Orçamentária

Para Rossetti (1987, p. 146 e 147) a escolha dos objetivos implica na definição qualitativa dos fins da política econômica, os que faz com que os objetivos transformem-se em metas numericamente dimensionadas.

Portanto, os objetivos significam o que se pretende alcançar enquanto as metas o quanto se vai alcançar, conduzindo para a definição quantitativa dos fins. O principal objetivo desses processos é antecipar as principais modificações estruturais e conjunturais decorrentes, ampliando os instrumentos de ação e os recursos necessários.

As aspirações da sociedade têm de estar contempladas observando, principalmente, as diretrizes das políticas públicas, as próprias condições estruturais da sociedade, a situação conjuntural e os interesses legítimos dos grupos de influência, todos tendo como ponto de consenso os objetivos da política econômica desdobrada no orçamento.

Os governos utilizam-se de instrumentos para fazer valer as suas políticas e, em última análise o seu planejamento orçamentário. Eles são meios financeiros, legais, organizacionais, institucionais com que o poder público pode contar para execução do plano. Segundo Rossetti (1987, p. 262 e 263) os instrumentos financeiros são divididos em:

a) instrumentos fiscais

- Despesas de Governo: consumo, investimentos, subsídios às unidades de produção e transferência às unidades familiares;
- Receitas do Governo: tributos diretos e indiretos.

b) instrumentos monetários

- Taxas de reserva;
- Operações de redesconto;
- Operações de mercado aberto;

- Controle e seleção do crédito e dos juros.
- c) instrumentos cambiais
- d) instrumentos de intervenção direta
- Regulação da atividade de produção;
 - Fixação e controle dos preços;
 - Regulação da remuneração dos fatores de produção.

Para Giacomoni (2008, p. 138), por regra, o orçamento de receita é constituído de apenas um quadro analítico com as estimativas da arrecadação de cada um dos tipos de receita da instituição. A norma geral brasileira estabelece os seguintes critérios de classificação da receita orçamentária, exigidos no orçamento de todos os entes: a) Categorias econômicas; b) Fontes e; c) Institucional.

A classificação por categorias econômicas da receita compreende duas categorias: receitas correntes e receitas de capital, baseados na Lei 4320, de 1964, que apresentam a seguinte classificação:

- a) receitas correntes: são as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuária, industrial, de serviços e outras provenientes de recursos financeiros;
- b) receitas de capital: são as realizações de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, de conversão, em espécie, de bens e direitos e ainda o superávit do orçamento corrente (GIACOMONI 2008, p. 140 e 141).

No nível mais analítico, encontraremos a classificação por fontes, onde constam as seguintes contas:

- a) receita tributária: compreendem as receitas oriundas de tributos, entre eles, impostos, taxas e contribuições;

- b) receita de Contribuições: engloba as contribuições sociais e econômicas, entre elas salário-educação e contribuição previdenciária;
- c) receita Patrimonial: advém da exploração econômica do patrimônio institucional, entre elas, juros, aluguéis, dividendos e permissões.

Também encontraremos as seguintes receitas:

- d) receita agropecuária;
- e) receita industrial;
- f) receita de serviços;
- g) transferências correntes;
- h) outras receitas correntes;
- i) operações de crédito;
- j) alienações de bens;
- k) amortizações de empréstimos;
- l) transferências de receitas;
- m) outras receitas de capital (GIACOMONI 2008, p. 142 e 145).

A Classificação Institucional da receita tem por finalidade demonstrar as entidades ou unidades orçamentárias que são detentoras de receitas. No orçamento da União, a classificação institucional compreende as seguintes modalidades:

- a) receitas do tesouro;
- b) receitas diretamente arrecadadas por órgãos, unidades e fundos da administração direta;
- c) receitas de órgãos, unidades e fundos da administração indireta.

Na classificação segundo as fontes de recursos é dividida em cinco grupos:

- a) recursos do tesouro – exercício corrente;
- b) recursos de outras fontes – exercício corrente;
- c) recursos do tesouro – exercício anteriores;
- d) recursos de outras fontes – exercícios anteriores;
- e) recursos condicionados

Pode-se observar que os governos influenciam a execução orçamentária na sua esfera de atuação através dos instrumentos de domínio exclusivo. Eles têm o poder de formular o seu planejamento, executar o seu orçamento e induzir o setor privado a segui-lo.

2.2.3 Plano Plurianual e Lei Orçamentária

O Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício (geralmente um ano). De acordo com Giacomoni (2008, p. 213):

[...] orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

O autor destaca que os principais subsídios para a sua formulação são buscados no sistema de planejamento ao destacar os planos nacionais, objetivos, metas e projetos.

Os primeiros orçamentos que se têm notícia eram os chamados orçamentos tradicionais, que se importavam apenas com o gasto (ênfase no gasto). Eram meros documentos de previsão de receita e autorização de despesas sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental. Simplesmente se fazia uma estimativa de quanto se ia arrecadar e decidia-se o que comprar, sem nenhuma prioridade ou senso distributivo na alocação dos recursos públicos. No Brasil, segundo Matias-Pereira (2009, p. 279) a consolidação e o aperfeiçoamento da política orçamentária acontece a partir da Constituição de 1988. Nela há destaque para os temas da tributação e do orçamento que comporão o Plano Plurianual.

O Plano Plurianual (PPA) é a lei que define as prioridades do Governo pelo período de quatro anos. De acordo com a Constituição Federal, o PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 165). Ainda de acordo com a Constituição, a lei do PPA estabelecerá:

[...] de forma regionalizada; as diretrizes, os objetivos e metas de administração pública federal; para as despesas de capital e outras delas decorrentes e; para os programas de duração continuada.

Nesse ponto cabe diferenciar despesas de capital das demais despesas, as chamadas despesas correntes. Enquanto aquelas se referem aos investimentos governamentais em ativos permanentes, como prédios, estradas e outros equipamentos públicos; estas estão relacionadas apenas à manutenção da máquina estatal como o pagamento de salários, manutenção dos prédios, etc.

O documento que disciplina o orçamento nas três esferas de governo é a Lei Orçamentária Anual (LOA) que estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos. Ela é um desdobramento da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) que tem a finalidade de orientar a elaboração dos orçamentos estatais. Sua intenção é sintonizar a LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA. (Giacomoni, 2008, p. 215, 219, 220, 222 e 223).

As empresas vinculadas ao Estado, como o GHC, precisam se vincular ao ciclo orçamentário, obedecer aos e serem incluídas na LOA para receberem os recursos distribuídos pelos governos. O GHC vincula-se ao grupo de organizações do aparato estatal que compõe o chamado orçamento da seguridade social, previsto na LOA, junto com os demais órgãos da administração direta e indireta, assim como os fundos e fundações mantidos pelo poder público no âmbito da saúde, previdência e assistência social. As três empresas do Grupo (Hospitais Cristo Redentor S/A, Fêmeina S/A e Nossa Senhora da Conceição S/A) são os únicos hospitais públicos vinculados ao orçamento do Ministério da Saúde sob os códigos de unidade orçamentária 36208, 36209 e 36210 respectivamente. Assim, todos os recursos de investimentos devem ser previstos na LOA da União.

2.3 GESTÃO PARTICIPATIVA

O tema da gestão participativa no Brasil é bastante novo. Na opinião de Gohn (2003), o comportamento da sociedade brasileira frente aos relativamente recentes espaços abertos à gestão participativa evidencia o quanto ainda se precisa evoluir rumo ao verdadeiro controle social. Se, por um lado, muitos cidadãos brigaram por garantir esses espaços nobres de discussão, por outro, pequenos grupos apoderaram-se deles sem levar em conta tudo o que foi necessário para construí-los. Segundo a autora, há um grande distanciamento entre a teoria e a prática. Seu trabalho é marcadamente crítico em relação ao tema, mas merece destaque pelo resgate histórico que faz. Assim, resumidamente, suas considerações serão aqui expostas e contrastadas com outros autores como Avritzer (2003), Fedozzi (2000 e 2001) e Wampler (2003), dentre outros, que também desenvolveram trabalhos sobre gestão participativa.

2.3.1 Resgate Histórico da Gestão Participativa no Brasil

Esta seção será embasada inteiramente no trabalho desenvolvido por Gohn (2003) acerca de conselhos gestores e participação sociopolítica no Brasil que, analogamente ou complementarmente, relacionam-se com as idéias básicas do Plano de Investimentos do GHC.

Antes da abertura política, clamava-se por oportunidades de participação. Grupos, mesmo na clandestinidade, formaram-se em busca desse objetivo e prepararam-se para o momento em que isso fosse possível. Mais do que isso, trabalharam para que isso fosse possível. O papel deles foi o de mobilizar pessoas de modo a garantir a abertura e, após ela, estrutura legal para os seus pleitos. Após a passagem para o governo civil, notadamente na Constituição de 1988, pôde-se perceber alguns resultados frutos da legítima e presente pressão da sociedade. Ainda de uma forma embrionária, alguns espaços foram criados contemplando a idéia do controle social. Em tese, a maneira de garanti-los foi a correta: pressão social, mobilização, poder de convencimento, influência no legislativo, conversa, enfim, construção de um consenso. Pode-se questionar a profundidade das mudanças (uma porção de leis ficaram sujeitas à regulamentação e até nem foram colocadas em prática), mas também cabe lembrar que recém se estava saindo do regime militar, ou seja, não se poderia conseguir muito mais sob o risco (ou o medo) de se voltar atrás. Para o momento, a estratégia correta foi conseguir o possível, o que já era bem mais do que se tinha pouco tempo antes. Até esse momento pode-se considerar que a teoria e a prática estavam bem próximas. Daí para frente, o distanciamento entre ambas veio crescendo.

A colocação em funcionamento dos conselhos gestores estabelecido pela Constituição de 1988 como parte da integração da sociedade civil no processo de discussão de políticas públicas já não se deu a contento. Começando pela falta de complementação legal (as já citadas regulamentações) e terminando pelo esvaziamento por parte dos demandantes. Aqui cabe destacar o relaxamento da sociedade. Parece que a luta pela abertura política acabou por gerar uma espécie de estafa. Ou pior, a corrida desagregada dos movimentos para a ocupação de

cargos/espacos ocasionou distanciamento entre eles e a sociedade que, por sua vez, delegou a sua representacao e recolheu-se os deixando agir autonomamente. Contudo, as previsoes legais nao foram o unico ingrediente. A decrescente participacao popular [participacao nao corporativista, individualmente desinteressada, legitimamente formada, demandante de causas justas ao contrario das outras que, por serem oportunistas, so apareceram apos o terreno ter sido desbravado e parecem que ate cresceram] deixou o campo livre para o desvirtuamento das causas nobres para as quais os conselhos, dentre outras politicas, foram pensados. Por haver pouca cobranca, os representantes indicados passaram a dar cada vez menos satisfacao dos seus atos. Passaram a ser representantes de si mesmos, longe dos objetivos propostos. A crenca popular de que bastaria votar em alguem para ser representado nos executivos e legislativos se reproduziu no ambito do controle social. As demandas passaram a ser apenas pontuais, deixando-se de lado a preocupacao com a construcao de um novo modelo. Na pratica se delegou o poder sem a devida exigencia de prestacao de contas. Ser conselheiro de alguma instituicao ou representante de algum movimento passou a ser mais uma profissao para alguns.

Com relacao a autonomia dos conselhos e até da sociedade frente ao executivo, principalmente, pôde-se perceber outra anomalia. Este se mostrou como apenas assistente e até omisso em alguns casos, enquanto aqueles se transformaram em apêndices dos gabinetes oficiais. Questões como autonomia, fiscalização, proposição de alternativas e até mesmo confronto de idéias tornaram-se cada vez menos comuns. Outra vez pôde-se notar a lógica de apenas delegar a tomada de decisão sem ao menos tomar conhecimento de quais foram tomadas. Com relação aos conselhos, até mesmo questões quanto às funções (consultiva, deliberativa, fiscalizadora ou gestora) não se mostram resolvidas em muitos casos. Dessa forma, o empoderamento não se completa e passa a ser apenas mais um discurso que legitima as decisões (muitas vezes contrárias à sociedade) dos legislativos e executivos.

Ouve-se falar de disparidade entre as representações dos governos e da sociedade no âmbito dos conselhos. Com relação ao número de representantes a crítica parece ser controversa, já que é o poder de mobilização de um ou outro lado que pode garantir a condução da discussão de acordo com os seus interesses.

Ainda vale a máxima da mobilização do maior número de pessoas para viabilizar a pressão necessária em busca dos interesses coletivos. Basta aplicar o princípio democrático da vontade da maioria. Já com relação ao nível de informação a disparidade mostra-se mais evidenciada. Os representantes dos poderes oficiais têm acesso e até mesmo controle sobre as informações sonegando-as, em muitos casos, e conseguindo vantagens em relação aos indicados pela sociedade. A autonomia e independência frente ao complexo institucional do Estado acabam sendo contaminadas. Tanto conselhos institucionalizados pelo Legislativo, quanto os populares acabam se sujeitando às vontades do Executivo e comportando-se como se por ele tivessem sido criados.

Uma questão relevante com relação aos titulares dos conselhos é a da sua “profissionalização”. De tanto participar de um, ou até de várias dessas instâncias, os membros indicados pela sociedade passam a encará-los como trabalho. Em extremo, pensa-se até em remuneração para tanto. Isso seria uma demasia e decretaria o fim da participação voluntária e individualmente desinteressada. Apesar de vigorar na sociedade pensamentos de que o Estado deve pagar por tudo, de que é legítimo receber por prestar serviço a ele, para esses casos, não cabe remuneração. Primeiro, porque não se está prestando serviço ao Estado e sim junto com ele em busca de um bem coletivo. Segundo, porque, em recebendo, os representantes contaminariam as suas intenções, até mesmo por mudar a sua natureza devido àquela remuneração. Nesse aspecto o modelo de ressarcimento de despesas parece ser o mais correto por contemplar apenas despesas relativas ao exercício da atividade. Assim, só se candidatam, em tese (o debate sobre a “autonomização” de tais membros é uma outra questão), aqueles têm relação, intimidade e interesse sobre os temas tratados ficando de fora meros aventureiros em busca de carreira e recompensas financeiras.

Ao refletir-se sobre a descrição histórica e crítica de Gohn (2003) pode-se perceber que ainda há um longo caminho a percorrer em busca de um modelo ideal para o controle social. Contudo, boa parte dele já foi desbravado. Todos os espaços conquistados até agora (e não foram poucos) são fruto das lutas por direitos que são travadas diariamente. Existem inúmeros atores engajados na busca de mais e mais espaços. Talvez ainda sejam em número insuficiente diante da enorme tarefa para o controle social efetivo. Cabe a toda sociedade civil tomar a frente desse processo.

Uma boa medida é aproveitar melhor cada conquista. Não há outra forma senão a de articular-se em associações de bairros, conselhos regionais, municipais, estaduais, Orçamentos Participativos, e difundir a idéia de é da sociedade, e somente dela, que poderão vir as mudanças. Quanto mais organizada ela se mostrar, maior será o seu poder de influir ou definir a pauta dos debates, de não se sujeitar aos ditames do Executivo sem antes ser ouvida, de pressionar, ocupar e ampliar o seu espaço junto a todos os órgãos oficiais. É dever de cada cidadão ocupar os espaços já abertos. O verdadeiro controle social só será possível se a cada dia a participação da sociedade se mostrar mais presente, organizada e forte.

No que se refere ao PI do GHC, as ponderações da autora ora são válidas, ora não. Todavia, por se tratar de material extremamente crítico, a sua avaliação é mais adequada contrastando-a com outras opiniões acerca do tema da gestão participativa e do próprio PI.

2.3.2 Orçamento Participativo: a origem do PI

O Plano de Investimentos do GHC – PI foi elaborado com base nos conceitos do Orçamento Participativo – OP implantado no município de Porto Alegre – RS – Brasil pelo governo do Partido dos Trabalhadores a partir de 1989. Alguns dos idealizadores do PI relatam que ele só não foi batizado como Orçamento Participativo do GHC para evitar uma maior resistência em decorrência da referida vinculação política. Todavia, os mesmos idealizadores não escondem a vinculação entre ambos. Portanto, analogamente, as considerações sobre o OP serão utilizadas para ajudar no entendimento acerca do processo do PI.

A implantação do OP é objeto de estudos de inúmeros pesquisadores no Brasil e no mundo. Avritzer (2003, p. 14 e 15), por exemplo, o conceitua como:

[...] uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: 1) [...] cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo

representativo; 2) [...] reintrodução de elementos de participação local; 3) [...] baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes; 4) [...] reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos [...] através de uma fórmula técnica de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população...

O autor afirma que diferentes tipos de OP podem ser abarcados por ela permitindo diferenciar experiências meramente ilusórias de outras justamente merecedoras o termo. Refere ainda que não apenas o caso de Porto Alegre é merecedor do termo, mas também outros, ainda que este caso seja o mais bem sucedido.

Spink (2003, p. 7) destaca os seguintes pontos positivos sobre os Orçamentos Participativos:

Os orçamentos participativos estão criando mecanismos de representação distrital, criando fóruns de negociação dos mais variados tipos e, mais importante, estão levando as pessoas a verem a importância do processo orçamentário não somente na formulação, mas também na execução. Estamos - talvez pela primeira vez - construindo e negociando novos tipos de instituições e relações entre o estado local e a sociedade civil, entendendo estas instituições e relações como espaços sociais, ações e práticas feitas artesanalmente, pelas mãos das forças coletivas.

Ele ainda afirma que essa iniciativa é um processo de aprendizagem coletiva e de constante ajuste por todos os que o adotaram independentemente das diferenças entre os modelos utilizados.

As definições mais didáticas encontradas a respeito do OP são dadas por Silva (2001, p. 212 e 213). Ele define OP como:

[...] se trata de uma modalidade de gestão participativa do poder público, tendo como pressupostos a elaboração e a execução do orçamento e de suas prioridades, para que se tome decisões sobre quanto, o quê, quando e aonde serão realizados investimentos.

Orçamento Participativo é uma ferramenta que estimula a participação direta de homens e mulheres no planejamento, na fiscalização e deliberação das despesas e receitas de um orçamento público.

É uma iniciativa que permite o exercício da democracia direta e a ampliação do controle social sobre as políticas de um determinado poder público.

A oportunidade dos cidadãos se envolverem diretamente nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados [em um hospital público, no caso desse trabalho] são destacadas por Wampler (2003, p. 61). Sua conceituação sobre OP é de que ele é: “a) uma força inicial de transformação social; b) uma instituição democrática e: c) uma instituição de elaboração de políticas públicas”. Como transformação social, ele afirma que o OP pode ser conceituado como uma “escola” que possibilita aos cidadãos compreender o que os governos fazem, o que os governos não podem fazer e como eles, os cidadãos, podem apresentar seus interesses e demandas para os representantes públicos [nesse caso, aos gestores do GHC]. No aspecto democracia, O OP ocupa o centro da disputa política, pois os diferentes atores políticos são forçados a negociar levando em conta os seus interesses diversos entre si. Ele amplia os limites da democracia representativa à medida que incorpora os cidadãos [trabalhadores e usuários no caso do PI] diretamente no processo de tomada de decisão. Também o OP passa a ser um processo de elaboração de políticas públicas, visto que modifica as práticas de planejamento e elaboração orçamentária dando visibilidade a esses processos anteriormente restritos a pequenos grupos (p. 63.a 67).

Quanto ao caráter educativo do OP, Silva (2003, p. 301) destaca a função de preparar o povo para assumir e exercer a sua soberania de fato através da microparticipação que seria a instância fundamental na construção de indivíduos conscientes atuantes. Ele finaliza afirmando que é nesse nível que ocorre o pleno desenvolvimento da prática participativa e da educação para a cidadania.

Com relação tipo de participação presente no OP, Baierle (2004, p. 10 e 11) as descreve da seguinte forma:

A primeira grande diferença refere-se às formas de participação no processo do orçamento participativo. Uma dessas formas dá-se através da democracia direta: todos os cidadãos e cidadãs têm direito a participar diretamente das assembleias temáticas e distritais ou regionais. Através de voto universal, cada participante pode votar e ser eleito delegado ou conselheiro. Nesse caso, os cidadãos controlam o processo diretamente.

A outra forma de participação, relativamente comum nas experiências latino-americanas, é indireta. A participação nas discussões e decisões dá-se, por exemplo, através de organizações sociais, associações de bairro e organizações sindicais. O cidadão é representado através de seus líderes, mas não atua diretamente nem controla diretamente o processo. Trata-se de uma forma de democracia que é representativa e comunitária ao mesmo tempo. Chamaremos-na de democracia representativa comunitária. Apesar da possível proximidade entre os cidadãos em geral e seus representantes comunitários, essa forma de democracia representativa pode chegar a apresentar riscos e limites semelhantes aos da democracia representativa.

As formas de participação nos orçamentos participativos situam-se entre esses dois extremos – democracia direta e democracia representativa comunitária. Ambas são variantes da democracia participativa.

Sua explicação deixa claras as intenções de dar liberdade de espaço e opinião a todos os cidadãos interessados em se envolver no processo de forma direta. Baierle ainda complementa as referências de Wampler acerca do poder e da disputa política ao descrever em que nível se dão as decisões:

Em geral, todas as experiências são vinculadas à democracia representativa, visto que a Câmara de Vereadores é diretamente responsável em última instância (e às vezes em primeira instância) por aprovar o orçamento, preparando-o de forma participativa.

Entretanto, as experiências estão situadas entre *consultas aos cidadãos* mais ou menos amplas, nas quais o executivo e o legislativo conservam todo o seu poder, e *experiências deliberativas*, nas quais as decisões dos conselheiros dos orçamentos participativos têm um poder real. Suas decisões serão avalizadas, e a Câmara de Vereadores realizará somente alterações excepcionais. Essa questão de um poder político compartilhado, com graduações sutis entre experiências e regiões, é outro divisor de águas.

Em sua conceituação sobre a qualidade e tipos de participação possíveis, Silva (2003, p 302 e 303) estabelece uma escala de nove conceitos: de não participação, a menor, até autogestão (que, na opinião de Motta⁵, já nem é mais

⁵ MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **Participação e co-gestão**: novas formas de participação. 2ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 16.

participação, mas o exercício do poder pelos trabalhadores através das suas instituições representativas). Não serão abordados aqui os nove conceitos abordados por ele. Apenas o seu destaque a respeito da participação passiva, a segunda menor. Para ele, esse tipo de participação pode ser exemplificada pelo indivíduo que até frequenta alguma reunião, mas não opina. Ele defende que até mesmo esse tipo de participação é importante na construção de um cidadão mais ativo. Apenas tomando conhecimento dos debates ele já está adquirindo conhecimentos que o permitem acompanhar e fiscalizar o que acontece ao seu redor. Por isso, ainda que a experiência de Recife, relatada por ele (p. 297 a 232), não tenha sido tão exitosa quanto a de Porto Alegre, deve ser divulgada como instrumento motivador para a participação mais efetiva dos cidadãos.

Os projetos de prioridade popular estabelecidos pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre comentados por Fedozzi (2000, p. 94 e 95) demonstram como os pensadores daquele órgão imaginavam o OP:

[...] um processo educativo em que buscar-se-á elevar os indivíduos de meros habitantes a cidadãos cientes dos seus direitos e deveres.

Trata-se de um processo de sentido pedagógico e humanizador, em que os indivíduos serão estimulados a reconhecer e a exigir o cumprimento dos seus direitos e também a respeitar, a conservar e a valorizar o patrimônio público, a infra-estrutura urbana, a limpeza pública, o meio ambiente e os demais cidadãos.

Fedozzi complementa afirmando que, assim, a gestão democrática assume a centralidade da política governamental.

Pode-se considerar o OP um produto da “nova cidadania ou cidadania ampliada” referida por Dagnino (2003, p. 103 a 105), em seu trabalho sobre sociedade civil, participação e cidadania. Em sua obra ela destaca três elementos presentes: 1) a concepção de um “direito e ter direitos”; a constituição de sujeitos sociais ativos e; 3) o direito a participar na definição do sistema político. No primeiro ponto ela destaca, dentre outros aspectos, o tensionamento da cidadania em busca da criação de novos direitos. No segundo, os sujeitos sociais ativos como agentes políticos que definem os seus direitos e lutam por reconhecimento. E, no terceiro,

destaca o papel proativo do cidadão no sentido de mudar as regras vigentes, como nos Orçamentos Participativos, onde os setores populares lutam para abrir espaço para o controle democrático do Estado.

O exercício da cidadania, contudo, exige bem mais do que cidadãos engajados, participantes e fiscalizadores. Para Fedozzi (2001, p. 23) a sua existência e consolidação exigem a combinação de mudanças institucionais com a criação e expansão de práticas culturais democráticas por parte dos agentes sociais. Ele destaca que essas práticas devem ser conseqüências de um exercício impessoal do poder e da prevalência de regras universais de conduta na gestão estatal.

O OP de Porto Alegre passou por quatro fases caracterizadas e descritas por Fedozzi (2001, p 124 e 125) entre 1989 e 1995:

A primeira fase (1989/90) distingue-se pela inexperiência dos novos dirigentes do Executivo e dos movimentos comunitários em promover a participação institucionalizada, pela frustração dos moradores em função da ausência de resultados materiais em termos de serviços urbanos e pela conseqüente crise na interação política entre os atores comunitários e o Executivo. Situação essa que se refletiu na diminuição da participação popular verificada, sobretudo, no segundo ano de gestão da Administração Municipal;

Num segundo momento (1990/91), ocorrem modificações internas na gestão do planejamento municipal e a montagem de uma estrutura político-administrativa específica para a participação comunitária. Essas, juntamente com a recuperação da situação financeira do município, possibilitaram a retomada do processo participativo e a criação de instâncias institucionais permanentes de participação comunitária;

Na terceira fase (1991/92) consolida-se a dinâmica da participação comunitária, e o método para a escolha das prioridades dos recursos orçamentários, verificando-se um significativo crescimento quantitativo da participação comunitária;

A última fase (1993/95), iniciada com a segunda gestão da Frente Popular, caracteriza-se pela introdução de algumas modificações na estrutura e na dinâmica do Orçamento Participativo, as quais, não obstante tenham ampliado e enriquecido o processo participativo, trouxeram novas complexidades em seu sistema de funcionamento.

Do ponto de vista operacional, o OP, na sua forma já consolidada ao final da primeira gestão da Administração Popular em Porto Alegre, transformou-se em um

complexo processo de discussão em diversos níveis e locais. Fedozzi (2000, p. 157 a 159) os descreve em treze tópicos. Porém, para os objetivos desse trabalho, as descrições simplificadas de Marquetti (2003, p. 132 a 134) e do próprio Fedozzi (2001, p. 106 e 107) são suficientes. Eles descrevem que a cidade foi dividida em dezesseis regiões com direito a eleger representantes que passaram a participar dos conselhos superiores. As decisões também eram tomadas levando em consideração uma divisão em áreas temáticas para investimentos. A população deveria estabelecer uma ordem de prioridade para os investimentos anuais de acordo com esses temas e também classificar suas demandas nessas prioridades. O ciclo do orçamento envolvia três etapas 1) realização das Assembléias Regionais e Temáticas; 2) formação das instâncias institucionais de participação, como Conselhos e Fóruns dos Delegados e 3; discussão do orçamento da cidade e aprovação pelos representantes dos cidadãos no Conselho do OP.

As duas modalidades, Regional e Temática, desenvolviam-se em paralelo e eram abertas à participação de todos. A diferenciação entre os cidadãos só se dava na definição final do OP, atribuição dos moradores eleitos para Conselho do Orçamento Participativo, órgão máximo do OP. Ele era composto por dois moradores eleitos por cada região, dois por área temática, um representante do sindicato dos servidores públicos municipais (SIMPA) e um indicado pela União das Associações de Moradores de da cidade (UAMPA). Também faziam parte, mas sem direito a voto, dois representantes do governo. O mandato era de um ano com direito a uma reeleição.

2.4 PLANO DE INVESTIMENTOS DO GHC

O Plano de Investimentos do GHC foi uma experiência inovadora no âmbito de empresas públicas no Brasil. Seus conceitos, apesar de adaptados do Orçamento Participativo (aplicados em Estados e Prefeituras) são inéditos em se tratando de organizações. Isso já lhe rendeu destaque como experiência exitosa no Prêmio Sérgio Arouca de Gestão Participativa promovido em 2005 pelo Ministério da Saúde através de artigo escrito por Ribeiro (2005). Outros dois trabalhos já publicados e um

em fase de projeto também serão utilizados como referencial para o presente estudo: Feijó (2006), Possa (2007) e Pereira (2009) respectivamente. Apesar de já parcialmente descrito nas seções 1.1 e 1.2, o PI será mais bem explicado com base nos referidos trabalhos.

2.4.1 Histórico e Funcionamento do PI no GHC

O Plano de Investimentos surgiu em 2003 como parte de um conjunto de diretrizes formuladas pela Direção recém empossada do GHC (posse em fevereiro), mais especificamente uma diretriz chamada Democratização da Gestão (GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO, 2003). Ele é justificado pelo artigo 198, inciso III, da Constituição Federal que dispõe sobre a participação da comunidade como uma das diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS (BRASIL, 1988). Os novos gestores do GHC propunham o protagonismo dos trabalhadores e da sociedade como princípio básico da sua gestão. A base do PI foi a mesma utilizada no Orçamento Participativo implantado, com mais notoriedade, na Prefeitura de Porto Alegre a partir de 1989 pela Administração Popular (conjunto de partidos de esquerda, liderados pelo Partido dos Trabalhadores).

Ribeiro (2005), um dos implementadores do PI, faz uma série de ponderações positivas acerca do processo, começando pela possibilidade de legitimação das ações governamentais:

O PI desenvolvido no GHC atende a um dos objetivos fundamentais da gestão participativa que é agregar legitimidade às ações de governo, criando sustentação para os programas e as políticas propostas, assegurando a inclusão de novos atores, possibilitando a escuta das necessidades por meio da interlocução com trabalhadores e usuários e, finalmente, conferindo maior densidade ao processo de democratização da sociedade brasileira.

Ele segue discorrendo sobre a possibilidade de descentralização que essa nova forma de gestão propicia:

Ao discutir com trabalhadores e usuários a execução das ações de saúde, o PI promove a descentralização da gestão e inclui trabalhadores nos processos decisórios, busca o enfrentamento de iniquidade com integralidade e racionalidade e amplia a rede de participação social.

Além dos destaques anteriores, o autor ainda enfatiza o do caráter educativo que o processo proporciona:

As práticas do Plano de Investimentos do GHC vêm, ao longo do seu desenvolvimento, constituindo-se em um processo educativo que proporciona importante aprendizado para os trabalhadores, comunidade, gerentes e gestores que nele têm se envolvido. Todo o processo de mobilização, a seqüência e os conteúdos das suas etapas e a auto-regulamentação do seu funcionamento constituem um processo que possibilita caracterizá-lo como aprendizado de cidadania. O caráter efetivamente deliberativo atribuído à participação dos atores e o seu protagonismo na regulamentação do processo são componentes fundamentais do seu caráter educativo que ocorre a partir de uma pedagogia do público, da deliberação e da construção de um sentido do comum.

Em seu projeto, Pereira (2009, p. 13), apoiado nos conceitos da ciência social, caracteriza o PI como uma tecnologia social devido à rede formada pelos diversos atores sociais que participam, se envolvem e articulam em prol do benefício da sociedade.

Os dois autores destacam os pontos positivos do processo, como seu ineditismo e algumas contribuições para o GHC e sociedade. Os aspectos destacados orientam para a formação de um novo modelo de gestão participativa e de controle social onde os participantes efetivamente apoderam-se dos rumos da instituição. Todavia, para se chegar a tal nível de amadurecimento o PI ainda precisa crescer em muitos aspectos. Os trabalhos de Ribeiro e Pereira podem ser excelentes guias para os aspectos positivos que devem ser aprofundados.

No campo prático, o primeiro PI começou a partir da formação do Grupo Técnico de Trabalho do Plano de Investimentos com a finalidade de “[...] elaborar critérios técnicos e instrumentos para orientar, acompanhar e consolidar o processo democrático [...] incluindo informações sobre indicadores de referência, critérios para

estabelecimento de prioridade e investimentos” (GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO, 2003, p. 9). Dentre as tarefas destacam-se as seguintes: estímulo à participação; organização dos quatro Hospitais e doze Postos de Saúde (cerca de 5.700 trabalhadores) para as eleições de modo como todos estivessem representados e; principalmente, estabelecer e/ou sugerir critérios para o levantamento de necessidades da cada área. Esta etapa ocorreu durante 48 dias nos meses de abril e maio de 2003. A representação se deu na proporção de 1 eleito para cada 25 trabalhadores divididos pelas diversas Gerências do Grupo. No total, foram eleitos 411 Delegados para formarem o Fórum Geral dos Trabalhadores. Esses Delegados tiveram de eleger entre eles Coordenadores por Gerências do GHC para representá-los na Coordenação geral do PI 2003. Foi disponibilizado cerca de 70% dos 5 milhões de Reais do orçamento de investimento do GHC para a discussão dentro do PI.

Em 2004, manteve-se a mesma lógica, mas algumas novidades foram inseridas. Dentre elas, as mais importantes foram a votação eletrônica, a inclusão de representação de usuários e a definição de percentuais específicos para determinadas áreas da instituição (a fim de evitar disputas injustas entre áreas assistenciais e administrativas, pois as primeiras sempre levam vantagem em relação às segundas em uma instituição hospitalar) (FEIJÓ, 2005, p. 48). Os recursos disponibilizados para o PI foram na ordem de 4,2 milhões de Reais dos cerca de 11 milhões de Reais disponíveis para investimento.

No PI 2005, a Direção em conjunto com os demais gerentes apresentou aos trabalhadores e usuários o denominado Plano Estratégico de Gestão – PEG a fim de orientá-los a respeito das políticas de qualificação dos serviços do SUS baseados no programa QualiSUS⁶. Através do PEG, foram elaborados uma série de programas aos quais cada demanda dos trabalhadores deveria estar vinculada (FEIJÓ, 2005, p. 51-54). A proporção de eleitos passou a ser 1 delegado para cada 40 trabalhadores. Outra novidade foi a votação universal que possibilitava aos candidatos serem votados por trabalhadores de qualquer Gerência do Grupo. O total de investimentos

⁶ Linha de recursos disponibilizada pelo Ministério da Saúde para compra de equipamentos e qualificação das instalações de Hospitais conveniados. Ela já propiciou as reformas das Emergências do HNCS, HF, HCC e HCR. Para 2010, está prevista a inauguração da nova UTI do HNCS abrangendo reformas e duplicação da sua capacidade de 29 para 59 leitos (Ministério da Saúde e Grupo Hospitalar Conceição).

do GHC foi de 17,4 milhões de Reais (incluindo transferências por conta do Programa QualiSUS) dos quais cerca de 7,3 milhões foram disponibilizados para discussão no PI.

A grande novidade do PI 2006 foi a implantação do Plano Institucional Estratégico – PIE. Ele era composto, basicamente, por demandas de alto valor agregado definidas em âmbito de Diretoria e Gerências que seguiam diretamente para aquisição sem ter de passar pela aprovação do Fórum Geral dos Trabalhadores. O PIE foi pensado como um plano capaz de propor demandas estruturantes e complexas, que envolvessem bem mais do que trabalhadores e usuários isoladamente, ou até mesmo um grupo deles, fosse capaz de propor. Os gestores tomaram para si a tarefa de propor demandas institucionais e deixaram para o PI propriamente dito discutir e definir as demandas mais locais. A votação continuou sendo eletrônica e universal. Ainda contando com recursos do Programa QualiSUS, os investimentos totais de 2006 passaram para cerca de 24,5 milhões de Reais, dos quais cerca de 9 milhões foram destinados ao PI.

Em 2007, uma nova proposta de análise das demandas foi oferecida a trabalhadores e usuários para ajudá-los nas definições das suas prioridades: A Câmara Técnica. Seu propósito foi o de analisar tecnicamente, através de uma comissão multidisciplinar (técnicos das áreas de tecnologia, engenharia, medicina, financeira, segurança do trabalho, controle de infecção hospitalar, etc.) todas as demandas propostas antes delas seguirem para compra. Foi criado, como decorrência dela, o pré-cadastro de demandas para que todos os trabalhadores registrassem as suas necessidades locais. Na prática, porém, ela não foi capaz de dar suporte ao PI. Continuaram existindo as demandas de PIE, mais notadamente centradas nas grandes obras e dando contrapartidas ao Programa QualiSUS com equipamentos necessários para as obras já encerradas com os recursos por ele aportados. Foram disponibilizados cerca de 27,5 milhões de Reais, cerca de 11 milhões para o PI 2007.

O PI 2008 foi marcado pela chegada dos Colegiados de Gestão e das Equipes de Trabalho. A partir de 2007 todo o GHC foi dividido em equipes de trabalho que, por sua vez, passaram a formar os Colegiados de Gestão conforme já descrito nesse trabalho. O que afetou o PI foi a necessidade de eleger trabalhadores

não mais pelo número total de trabalhadores das Gerências, mas pelo número de trabalhadores das equipes de modo que todas pudessem ser representadas. A proporção continuou de 1 para 40 e, para equipes com número inferior a este, houve o agrupamento por similaridade de funções até que se atingisse o quorum mínimo. Por conseqüência, o voto passou a ser intra-equipes e voltou a ser em papel. Juntamente cós a eleição para o PI, foram realizadas as eleições para os Colegiados de Gestão das Equipes de Trabalho. A fim de manter uma unidade de pensamento entre as decisões das Equipes e seus respectivos Colegiados, o delegado eleito para o PI teve assento assegurado no Colegiado da sua Equipe. Os recursos, somando-se PI e PIE chegaram próximos aos 30 milhões de Reais, Sendo 11 deles destinados exclusivamente ao PI 2008.

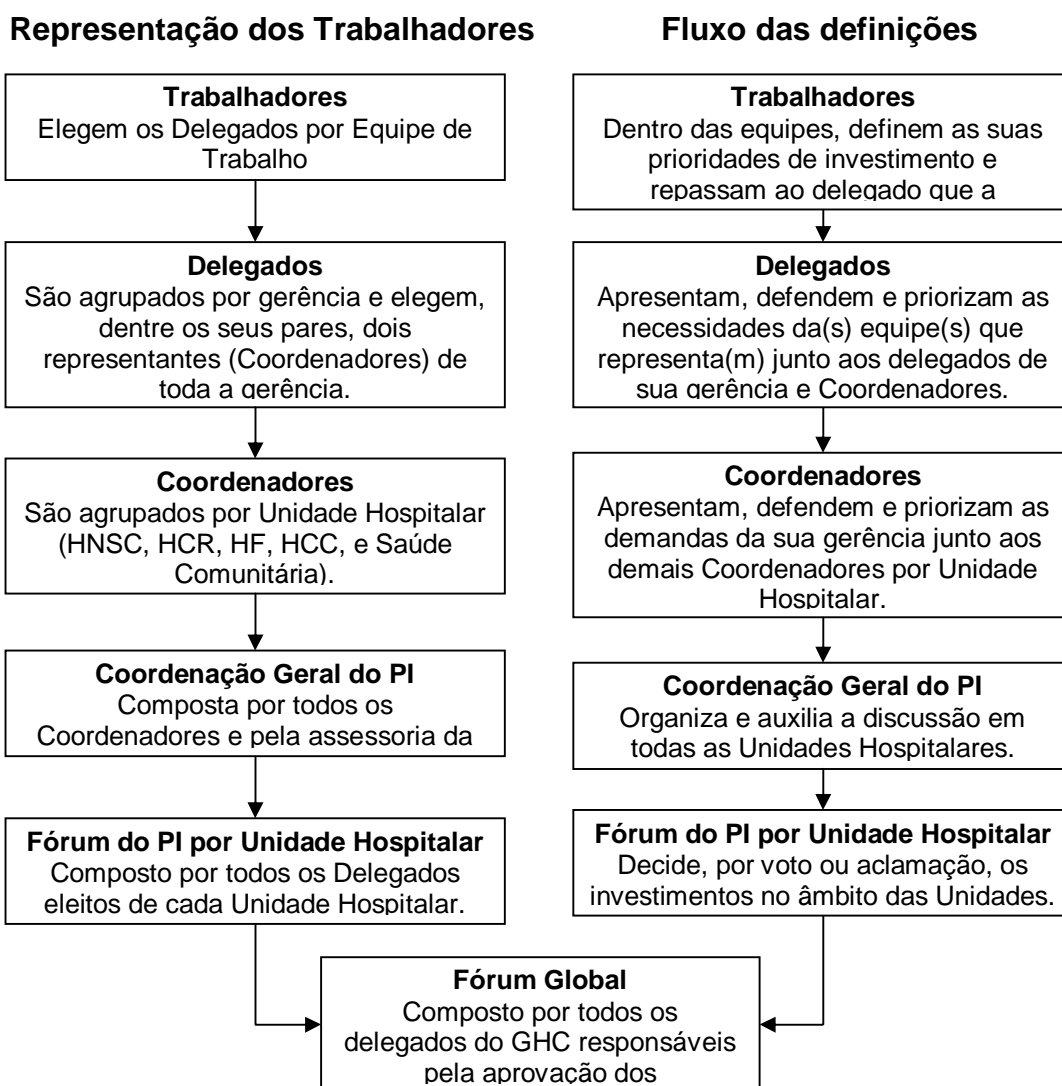
Para o PI 2009 houve a decisão de que não mais existiria o PIE sendo todo o investimento caracterizado como PI. Assim, mesmo aquelas demandas oriundas das discussões de Diretores e Gerentes passaram a concorrer com o restante. As eleições continuaram centradas nas Equipes e os investimentos mantiveram o mesmo patamar do ano anterior, ou seja, cerca de 30 milhões de Reais.

O PI 2010 já está sendo programado e novas mudanças estão sendo propostas. Contudo, as modificações no processo serão tratadas nos próximos capítulos de maneira mais detalhada e com a devida análise das ocorrências que as originaram.

Ao longo do ciclo de vida do PI alguns aspectos operacionais mantiveram-se inalterados. Sempre foram os trabalhadores quem elegeram, entre seus pares, os delegados para representá-los. O que mudou foi a proporção passando de 1 para 25, para 1 para 40 e, recentemente, 1 por equipe de trabalho, critério que será colocado em prática no PI 2010 (ver Anexo I - Regimento das Eleições para a Escolha dos Representantes para os Colegiados de Gestão e o Fórum do PI 2010 do GHC).

Os trabalhadores eleitos, delegados, sempre foram divididos por gerências do grupo de acordo com o organograma do GHC. As discussões sobre as necessidades de investimentos ou demandas começam nos setores (hoje Equipes de Trabalho), passam para o grupo de delegados da gerência (levadas pelo

delegado eleito) e desse para o conjunto de delegados das demais gerências. Dentre os delegados deste grupo sempre se fomentou a escolha de pelo menos dois coordenadores para responder pela gerência inteira na Coordenação Geral do PI, formada pelo conjunto de coordenadores (delegados eleitos entre seus pares para representá-los) mais assessor(s) da Direção. Da mesma forma o fluxo das demandas passa para apreciação da gerência para o conjunto de gerências e para a Coordenação Geral do PI, formada pelos representantes das gerências de todo o GHC. O esquema a seguir é um esboço de como funciona a representação e o fluxo das definições de investimento dentro do PI elaborado para ser apresentado de forma didática a trabalhadores do GHC:



Quadro 3 – Representação dos Trabalhadores e Fluxo das definições
Fonte: POSSA (2007, p. 89 a 91) e Coordenação do Plano de Investimentos GHC

O Quadro 3, elaborado a partir da descrição de Possa e da observação e participação no PI, como qualquer tentativa de resumir um processo complexo, é uma simplificação do que tem ocorrido. Para muitos dos atores ele pode parecer algo estranho à sua prática no processo. Para outros, no entanto, ele esboça fielmente a forma como trabalhadores e definições seguem ao longo dele. Ainda, para outro grupo, ele pode ser um guia para a prática do PI de uma forma mais padronizada e organizada, de acordo com as premissas defendidas e repassadas pela Coordenação do PI. Na prática, porém, inúmeros acontecimentos complementares passam ao largo desse esquema esboçado aqui por motivos didáticos.

O levantamento das demandas também permaneceu inalterado ao longo dos anos. Ele é feito diretamente pelos trabalhadores, Delegados ou não, com certa liberdade para a escolha dos equipamentos e obras. Todavia, eles devem estar de acordo com as diretrizes estabelecidas para o PI que, por sua vez, estão ligadas às metas estratégicas definidas para instituição, para cada Unidade Hospitalar, para Gerências e para cada uma das Equipes de Trabalho. Com relação às metas, sua definição se dá, primeiramente, no âmbito da Direção. Após, elas são desdobradas e particularizadas, por gerentes e gestores, para as Unidades Hospitalares. Seguindo o fluxo, elas desdobram-se em metas gerenciais e, finalmente, em metas de Equipe. O processo de estabelecimento delas foi projetado para ser democrático e participativo, com espaço para a contribuição de todos os trabalhadores do GHC. A cada ano elas são reavaliadas e refeitas seguindo o mesmo trâmite. As diretrizes do PI são definidas democraticamente entre os Delegados e Coordenadores dos Delegados. Durante a execução, no final do ciclo anual do PI, começam as discussões para a definição delas. A definição pode acontecer por voto ou aclamação e repercute no PI do ano seguinte. Em 2009, por exemplo, foram definidas as seguintes diretrizes para o PI 2010 pelos Delegados do PI 2009:

1 - Melhoria da qualidade do cuidado das pessoas que buscam os serviços do Grupo Hospitalar Conceição, especialmente no tangente a obras e tecnologias (equipamentos) com o objetivo de trazer maior segurança do cuidado ao usuário;

2 - Vinculação com metas / indicadores estabelecidas e assumidas pela organização do GHC, através da Agenda Estratégica de gestão 2007/2010;

3 - Conclusão de obras em andamento e que significam ampliação de serviços (mais acesso e melhor qualidade) e que necessitam de obras complementares e de equipamentos para o seu funcionamento a curto prazo;

4 - Consolidação do GHC como instituição de ensino na perspectiva da qualificação do SUS.

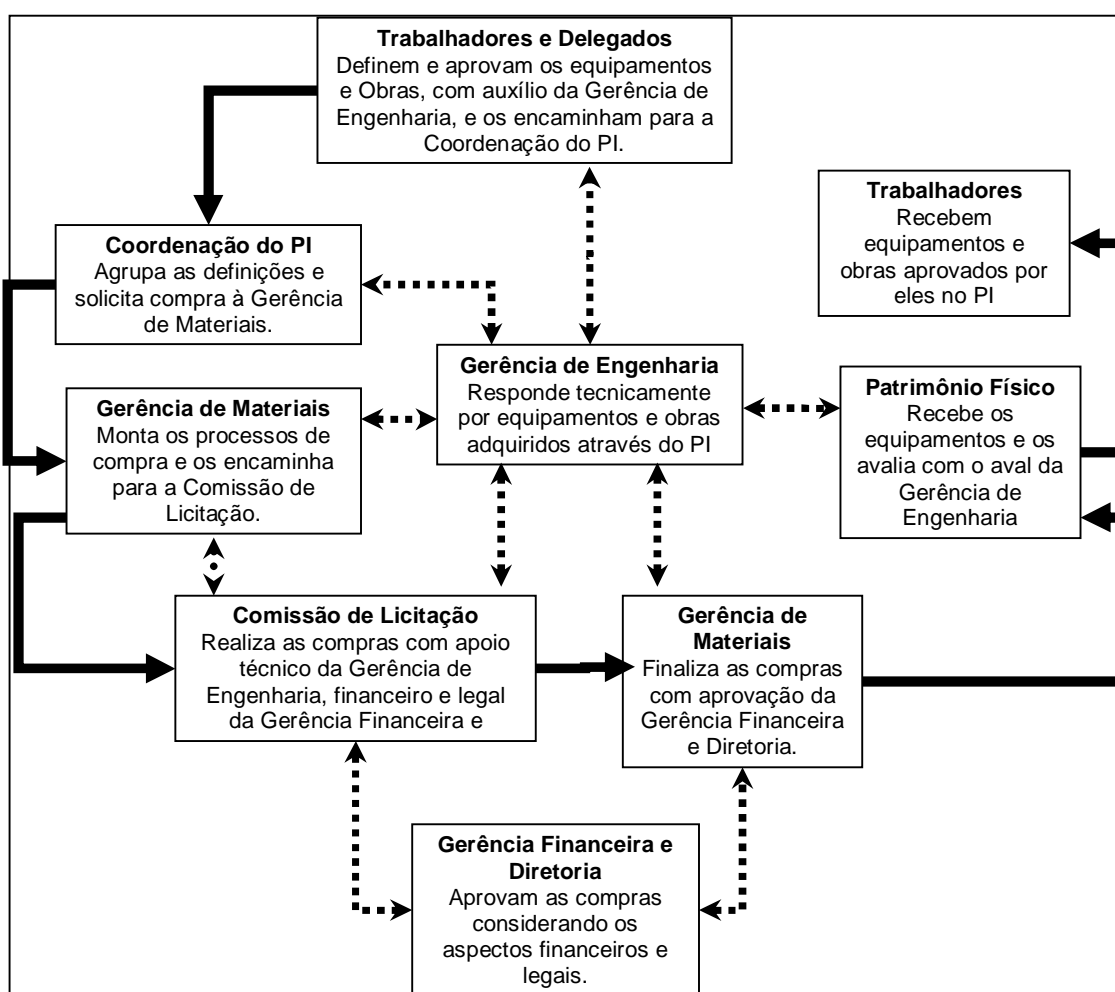
Fonte: Coordenação do Plano de Investimentos do GHC

As diretrizes, na prática, são o que tem ficado mais visível para trabalhadores e Delegados. Elas norteiam as escolhas das suas demandas. A descrição dos equipamentos pode vir diretamente dos demandantes ou do banco de dados de especificações técnicas (descrições detalhadas de cada equipamento) do GHC. Não há nenhum estudo estatístico a respeito, mas, por observação, a maioria das demandas definidas pelos trabalhadores é encontrada no banco de dados pronta ou sujeita a pequenos ajustes. Isso ocorre por dois motivos flagrantes: a expansão da base de dados e a recorrência de compras de mesmos itens. A responsabilidade pelo gerenciamento do banco de dados é da Gerência de Engenharia. Existem aplicativos na rede informatizada que possibilitam o acesso a qualquer trabalhador do GHC. Com relação a obras, também a Gerência de Engenharia é a referência. Em termos ideais, o que nem sempre acontece, os projetos precisam ser demandados pelos trabalhadores a ela e somente depois de elaborados (ou validados do ponto de vista da viabilidade técnica, dado o alto grau de complexidade e especificidade envolvidas); devem seguir o fluxo.

Antes e durante as definições de investimentos inúmeras reuniões continuam ocorrendo entre as equipes, Delegados, Coordenadores, Gerentes, enfim, entre todos os envolvidos no processo. Possa (2007, p. 90) refere que, além das definições, essas reuniões servem também para a prestação de contas e esclarecimentos sobre o andamento do mesmo. Ela ainda destaca as plenárias por Unidade Hospitalar que reúnem os delegados para decidir, por votação ou aclamação, quais demandas irão compor efetivamente o Plano de Investimento, encerrando a sua fase de priorização e propiciando o início da execução do orçamento. Excetuando o ano de 2009, as plenárias foram constantes no processo.

Após definidos quais equipamentos e obras compõem o PI, as solicitações de compras são agrupadas, antes pela Gerência de Engenharia e atualmente pela Coordenação do PI, organizadas e repassadas à Gerência de Materiais para o início

efetivo do processo de compra. Esta monta os processos de compra e os repassa para a Comissão de Licitação que os licita. A Gerência de Engenharia, por ser a responsável técnica pelos equipamentos e obras do GHC, subsidia e avalia as compras validando-as tecnicamente durante o processo de aquisição. A Comissão de Licitação realiza as compras, repassa os processos para a Gerência de Materiais que fecha o ciclo de compra, subsidiada pela Gerência Financeira e Diretoria que liberam o recurso e validam as aquisições do ponto de vista legal. Por fim, cabe ao setor de Patrimônio Físico de cada Unidade Hospitalar receber os equipamentos e acionar, novamente, a Gerência de Engenharia para avaliar os equipamentos entregues pelos fornecedores. Com relação às obras, o fluxo é similar apenas não envolvendo o Patrimônio Físico. O esquema a seguir é um esboço desse fluxo, também elaborado para ser apresentado de forma didática a trabalhadores do GHC:



Quadro 4 – Fluxo simplificado do processo de compras
Fonte: Coordenação do Plano de Investimentos GHC

Há um projeto para que todas as escolhas do PI sejam avaliadas, antes da sua aprovação final nas plenárias por Unidade Hospitalar, por técnicos que validem a decisão do ponto de vista da sua viabilidade técnica. Isso foi elaborado por, pelo menos, dois motivos complementares entre si: evitar o cancelamento de demandas aprovadas no PI, garantindo a execução do que for decidido e diminuir o erro nas compras. Os critérios serão os descritos nos anexos A a H

Algo que também permaneceu imutável foi representação dos usuários no PI. Apesar de estar prevista desde a primeira edição em 2003, ela pouco aconteceu na prática. Por isso, o Quadro 3 não a inclui.

Outros aspectos também se mantiveram inalterados, mas os aqui relatados demonstram-se suficientes para a compreensão do processo e dos motivos das mudanças já ocorridas e das propostas oriundas desse trabalho.

2.4.2 A Percepção dos Atores sobre o PI

Durante a quarta edição do PI, Feijó (2006) realizou um estudo na forma de pesquisa qualitativa sobre o tema. O trabalho se baseou em dezenove entrevistas com atores envolvidos no processo. Foram 15 trabalhadores, escolhidos entre os Coordenadores dos Delegados, três usuários vinculados aos Postos de Saúde Comunitária e dois Diretores do GHC. Foram analisadas as edições de 2003 a 2005 e parte de 2006. Alguns resultados serão aqui expostos como forma de auxiliar um pouco mais a compreensão sobre o PI. Foi utilizado apenas o trabalho de Feijó por se tratar da única pesquisa qualitativa a ser publicada tendo o PI como tema exclusivo.

Na opinião dos atores o PI é um processo inovador, participativo e inteligente (p. 57). O autor valoriza a existência desse espaço coletivo que possibilita a discussão de idéias em busca do estabelecimento de prioridades.

Em relação ao caráter participativo isoladamente, a impressão dos atores é positiva ressaltando alguma inconformidade em relação às diretrizes que, até aquele

momento, eram definidas apenas no âmbito diretivo. O autor destaca a possibilidade de distribuição de responsabilidades e sugere que as definições acerca das diretrizes possam ser compartilhadas com os trabalhadores para permitir maior discussão e compreensão das idéias (p. 60).

A participação da classe médica no processo gerou divergência de opiniões entre os entrevistados. Para alguns ela era restrita, enquanto para outro ela era efetiva. Ao agrupar os dados (p. 63), finaliza sugerindo que a participação deles deva ser estimulada dada a sua relevância na qualificação das discussões.

Sobre a capacidade do PI de alterar os investimentos houve concordância geral do ponto de vista positivo. Para trabalhadores, usuários e diretores o PI inverte a lógica de tomada de decisões, antes centrada exclusivamente nestes, e a coloca mais próxima dos primeiros, possibilitando a opção por necessidades reais deles. Ele ainda destaca a escassez de recursos referida por alguns dos entrevistados (p. 65).

A influência nas decisões de investimentos é avaliada como real pelos entrevistados, fortalecida pela possibilidade de voto dos trabalhadores. Para o autor, o PI possibilitou a “participação e influência dos trabalhadores e usuários na gestão” (p. 68).

Analisando o Plano Estratégico de Gestão – PEG [diretrizes definidas pela Direção], a impressão dos entrevistados é que ele não delimita a autonomia dos envolvidos. Para o autor (p. 73) ele é necessário para a definição dos rumos da instituição, mas, destaca, trabalhadores e usuários devem ter participação relevante preservando a construção coletiva.

O PI sofre resistência de alguns funcionários por ser considerado um instrumento político, na opinião dos entrevistados. Os trabalhadores ainda destacam que muitos dos seus pares, por desconhecimento do processo, preferem criticá-lo a participar. O autor (p. 75) refere que “a resistência pode ser ao menos minimizada, pela conscientização em relação ao PI e sua importância”.

Com relação à contribuição do PI para a qualidade dos serviços de saúde, os entrevistados acreditam que ele qualifica por propiciar aquisição de equipamento,

diminuição dos desperdícios e garantia de satisfação e segurança do trabalhador (p. 76 a 78).

Na opinião de Feijó (p. 84 e 85) o PI é um mecanismo concreto de democracia que precisa, no entanto, criar espaços para a participação dos médicos. Ele sugere que, para isso, sejam criados mecanismos de comunicação que não exijam a presença física dos mesmos de modo a estimulá-los a participar. Também sugere que seja organizado um cronograma de trabalho para possibilitar que os trabalhadores possam conciliar suas atividades rotineiras com as tarefas do PI. Ele diz que é fundamental a conscientização dos trabalhadores em relação aos diversos setores do GHC e sugere que todos devam conhecê-los para fomentar a sensibilização e o reconhecimento da instituição como um sistema inter-relacionado. Sugere, ainda, treinamento específico para os delegados eleitos para conhecer o processo e seus fundamentos.

O autor observa que, em algumas vezes, os trabalhadores não assumem o papel de sujeitos da mudança e sugere que seja feito um trabalho de comunicação para divulgação, orientação e discussão. Com isso, conclui, as pessoas poderão aprofundar seus conhecimentos no sentido de compreender a importância do processo. Outra preocupação do autor é a descrição dos equipamentos a serem adquiridos. Ele alerta para casos em que a descrição foi incompatível com a estrutura existente no GHC o que gerou desperdício de recursos. Por ser uma tarefa complexa e detalhada, ele apregoa um suporte técnico mais efetivo para evitar compras inadequadas (p.85).

O acompanhamento do processo, segundo Feijó (p. 85 e 86), não é efetivo entre os trabalhadores. Assim, não se exercita o controle social. Ele sugere que seria fundamental destacar um grupo de Delegados eleitos para controlar o processo de modo a qualificá-lo. Também sugere a criação de um banco de dados para registrar as experiências e habilidades desenvolvidas disponível para todos de forma clara e transparente. Por fim, ele pede que comunidade e trabalhadores sejam envolvidos na definição das diretrizes ou, na pior das hipóteses, sejam comunicados para que elas possam ser absorvidas por todos.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho foi realizado a partir de julho de 2008 a meados de novembro de 2009 compreendendo o início do período de compras do PI 2008 até o a finalização do mesmo processo em relação ao PI 2009 e início do PI 2010, marcado pelo processo eleitoral deste. Foram acompanhadas, portanto, as diversas etapas do processo do Plano de Investimentos do GHC caracterizado, resumidamente, por: escolha dos delegados (de 2009 e 2010); formação dos fóruns por Unidade Hospitalar (2009); levantamento das demandas (2009); hierarquização e escolha das itens a serem adquiridos (2009); avaliação técnica das escolhas (2009); processo de compra (2008 inteiro e parte de 2009) e; entrega dos equipamentos ou obras (2008 e parte de 2009). Apesar de não se ter acompanhado um ciclo anual completo, as observações demonstraram-se suficientes para análise de dados.

3.1 TÉCNICAS DE TRABALHO

O estudo iniciou de maneira informal com análise de documentos e coleta de dados primários e secundários nos arquivos do GHC como rotina de trabalho na Coordenação do Plano de Investimentos. Em seguida, partiu-se para o embasamento teórico acerca das ferramentas mais adequadas para análise do Plano de Investimentos do levantamento das demandas à entrega dos equipamentos. Antes de classificá-lo, portanto, faz-se necessário descrever quais as técnicas utilizadas.

Dada a informalidade do início do trabalho e a indefinição quanto às técnicas, a opção por pesquisa qualitativa mostrou-se a mais adequada considerando o que

define Roesch (1999, p. 127 e 155) sobre a qualidade da pesquisa qualitativa ser uma alternativa metodológica de pesquisa apropriada para variados tipos projetos como estudos de caso, pesquisa-ação, pesquisa participante, dentre outras; vinculadas a uma série de técnicas possíveis: entrevistas em profundidade; uso de diários; observação participante; entrevistas em grupo; documentos; dentre outras. Como já se estava trabalhando com algumas dessa técnicas, a pesquisa qualitativa foi uma escolha natural.

Escolhida a forma geral, antes de se definir o método específico, foram estudadas as técnicas mais adequadas ao perfil do pesquisador envolvido: funcionário da instituição; membro da Coordenação do PI, enfim; ator participante no processo. Baseados nas afirmações de Roesch (1999, p. 158) de que “entrevistas, observação e uso de diários são as técnicas mais utilizadas na pesquisa de caráter qualitativo.”, foi-se em busca da técnica mais adequada para o caso em questão. De pronto, foi descartada a opção de uso de diários. Dentre outros motivos, pelo fato de necessitar que os selecionados para o estudo tenham um bom nível de habilidade verbal escrita (ROESCH, 1999, p. 164) e por não se adequar à necessidade de se levantar dados em pouco tempo e aplicar mudanças antes mesmo da tabulação dos dados.

A entrevista em profundidade individual ou em grupo também foi descartada por não permitir segurança quanto à necessária confiança que os entrevistados precisam ter em relação ao pesquisador [de certa forma, representante da gestão do GHC no PI] conforme alerta Roesch (1999, p. 160). Isso poderia “contaminar” a pesquisa à medida que, segundo a autora, “os entrevistados dizem o que consideram que o entrevistador gostaria de ouvir, até como forma de se desvencilhar mais rapidamente da entrevista [...]”.

Restou a observação participante como técnica de coleta de dados, combinada com a já referida análise de documentos. Ao consultar o livro de Yin (2005, p. 121) a opção pela técnica se solidificou. Ele caracteriza a observação participante como:

[...] uma modalidade especial de observação na qual você não é apenas um observador passivo. Em vez disso, você pode assumir uma variedade de funções dentro de um estudo de caso e pode, de fato, participar dos eventos que estão sendo estudados. [...] podem variar de interações sociais informais [...] a atividades funcionais específicas...

O autor segue caracterizando a técnica e refere que ela oferece a oportunidade de o pesquisador conseguir permissão para participar de eventos ou de grupos que seriam inacessíveis à investigação científica. Também destaca a oportunidade de perceber a realidade do ponto de vista de alguém de “dentro” do estudo. Ele finaliza destacando que a observação participante propicia ao pesquisador a possibilidade de “manipular” eventos menos importantes, como uma reunião, no sentido de produzir uma variedade maior de situações para a coleta de dados (YIN, 2005, p. 122).

A classificação da técnica é dada por Roesch (1999, p. 161) conceituando-a como observação participante encoberta, pois o pesquisador é um empregado da empresa. Ela detalha a técnica ao enfatizar que a intenção do pesquisador não é o conhecimento de ninguém, mas sim o de participar conversando e interpretando os acontecimentos. A possibilidade de utilização da técnica é, finalmente, justificada por Yin (2005, p. 123) na sua descrição do estudo de um observador participante conforme segue:

Eric Redman (1973) fornece a visão de alguém que está por dentro do Congresso norte americano e sabe como ele funciona em seu respeitado estudo de caso, *The Dance of Legislation*, [...] A narrativa de Redman, feita da posição privilegiada de um autor que também estava na equipe de um dos principais apoiadores do projeto de lei [...] A narrativa é um excelente exemplo de observação participante em um cenário contemporâneo [...] um ponto de vista que poucas pessoas tiveram o privilégio de compartilhar...

Muitos aspectos destacados por Whyte⁷ (apud VALLADARES, 2007) reforçam a decisão pela utilização da técnica. Ao se tomar conhecimento da descrição da autora dos “dez mandamentos” da observação participante relatados no trabalho de Whyte, encontrar-se-ão as justificativas finais para a escolha da mesma:

1) A observação participante, implica, necessariamente, um processo longo. Muitas vezes o pesquisador passa inúmeros meses para “negociar” sua entrada na área. Uma fase exploratória é, assim, essencial para o desenrolar ulterior da pesquisa. O tempo é também um pré-requisito para os estudos que envolvem o comportamento e a ação de grupos: para se compreender a evolução do comportamento de pessoas e de grupos é necessário observá-los por um longo período e não num único momento (p. 320).

⁷ WHYTE, William Foote. **Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada**. Tradução de Maria Lucia de Oliveira. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005. 390 páginas.

3) A observação participante supõe a interação pesquisador/pesquisado. As informações que obtém, as respostas que são dadas às suas indagações, dependerão, ao final das contas, do seu comportamento e das relações que desenvolve com o grupo estudado. Uma auto-análise faz-se, portanto, necessária e convém ser inserida na própria história da pesquisa. A presença do pesquisador tem que ser justificada (p. 301) e sua transformação em "nativo" não se verificará, ou seja, por mais que se pense inserido, sobre ele paira sempre a "curiosidade" quando não a desconfiança.

4) Por isso mesmo o pesquisador deve mostrar-se diferente do grupo pesquisado. Seu papel de pessoa de fora terá que ser afirmado e reafirmado. Não deve enganar os outros, nem a si próprio. "Aprendi que as pessoas não esperavam que eu fosse igual a elas. Na realidade estavam interessadas em mim e satisfeitas comigo porque viam que eu era diferente. Abandonei, portanto, meus esforços de imersão total" (p. 304).

7) A observação participante implica saber ouvir, escutar, ver, fazer uso de todos os sentidos. É preciso aprender quando perguntar e quando não perguntar, assim como que perguntas fazer na hora certa (p. 303). As entrevistas formais são muitas vezes desnecessárias (p. 304), devendo a coleta de informações não se restringir a isso. Com o tempo os dados podem vir ao pesquisador sem que ele faça qualquer esforço para obtê-los.

Assim a observação participante encoberta foi escolhida apenas como técnica de coleta de dados, embasada na conceituação de Rosch (1999), complementada por Yin (2005) e Whyte (*apud* VALLADARES, 2007). Como apoio, foram analisados documentos da organização em estudo.

3.2 CLASSIFICAÇÃO

Inicialmente, embasado em Patton⁸ (*apud* ROSCH, 1999, p. 66) o estudo apontou para uma pesquisa-ação. Para o autor, a pesquisa-ação procura resolver problemas específicos e torna-se parte do processo de mudança, encorajando os participantes envolvidos a estudar os problemas para resolvê-los. Ela caracteriza-se, ainda, por ser parte pesquisa e parte ação e por permitir métodos menos sistemáticos, mais informais e específicos ao problema.

Ainda em relação à pesquisa-ação, Roesch (1999, p. 156 e 157) destaca que ela permite ao pesquisador chegar perto dos dados e desenvolver a explicação a

⁸ PATTON, M. Q. *Qualitative evaluation and research methods*. 2.ed. Newbury Park: Sage, 1990.

partir dos dados e não a partir de técnicas estruturadas que enquadram a realidade em definições operacionais. Ela requer que o pesquisador interprete a realidade a partir da perspectiva dos sujeitos [como de fato o pesquisador é nesse estudo]. Ela ainda destaca que o fato do pesquisador estar envolvido na situação por um longo tempo oportuniza a ele desenvolver algum nível de confiança com os demais participantes. Contudo, isso só ocorre se a pesquisa parecer relevante para as demais pessoas implicadas. Ao analisar a opinião de Rosch, pôde-se perceber que, de fato, a situação já referida do pesquisador corroborava para a escolha da pesquisa-ação.

Uma peculiaridade importante da pesquisa-ação é destacada por Jones⁹ (*apud* ROSCH, 1999, p. 156) é a preocupação do pesquisador em “construir teoria para a prática” ao descrever que ela só faz sentido quando utilizada com pesquisados fortemente interessados no resultado. É o caso dos pesquisados no PI do GHC, trabalhadores, usuários e dirigentes com um interesse convergente: melhorar o processo do PI. Jones (*apud* ROSCH, 1999, p. 157) ainda destaca que a pesquisa-ação é importante para quem deseja, através da análise organizacional, atingir o desenvolvimento organizacional, pois o seu interesse centra-se em aprender sobre os processos organizacionais trabalhando com os indivíduos que os vivenciam. Ele considera que o método permite que se faça isso assumindo um papel explícito e negociado de pesquisador ou facilitador.

Outro método investigado foi o estudo de caso por ser adequado ao estudo de processos (ROESCH, 1999, p. 197). Para Stake¹⁰ (*apud* ROESCH, 1999, p. 197), no entanto, ele não um método, mas a escolha de um objeto a ser estudado. Já Yin (2005, p. 32 e 33) o exalta como um método adequado ao estudo de fenômenos contemporâneos dentro do seu contexto da vida real e que abrange tudo: “tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos”. Ele define, portanto, o método como passível de utilização considerando as características da pesquisa desenvolvida no GHC.

⁹ JONES, S. **Choosing action research: a rationale.** In: MANGHAM, I. L. (org.). *Organization analysis and development.* Chichester: John Wiley, 1987.

¹⁰ STAKE, R. **Case studies.** In: DENZIN, N., LINCOLN, Y. (eds.). *Handbook of qualitative research.* Thousand Oaks: Sage, 1994.

A capacidade de explorar processos sociais durante o seu transcurso nas organizações é o ponto forte dos estudos de caso (HARTLEY¹¹, *apud* ROESCH, 1999, p. 197 e 198). A estratégia se caracteriza pela possibilidade de explorar situações nas quais a intervenção que está sendo avaliada não apresenta um conjunto simples e claro de resultados (YIN, 2005, p. 34 e 35). O autor indica o estudo de caso para situações em que a questão da pesquisa vincula-se a “como” e “por que” os fenômenos explorados acontecem [caráter contemporâneo] e; a casos em que o pesquisador não tenha completo domínio sobre os eventos comportamentais (p. 24 a 27).

Várias fontes de evidências podem ser utilizadas para conduzir um estudo de caso, Yin (2005, p. 109 e 110) destaca seis delas, a saber: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Ele destaca a possibilidade do uso de:

- a) várias fontes de evidências (evidências provenientes de duas ou mais fontes, mas que convergem em relação ao mesmo conjunto de fatos ou descobertas;
- b) um banco de dados para o estudo de caso (uma reunião formal de evidências distintas a partir do relatório final do estudo de caso);
- c) um encadeamento de evidências (ligações explícitas entre as questões feitas, os dados coletados e as conclusões a que se chegou).

Para ele, a análise dos dados oriundas de diversas fontes converge na forma de uma triangulação que permite ao pesquisador acessar uma variedade de questões históricas, comportamentais e de atitudes (p. 126).

Baseando-se nos conceitos de Roesch e Yin; além da prévia escolha pelas técnicas de observação participante encoberta e análise de documentos, descritas na seção anterior; esse trabalho foi estruturado como um estudo de caso. A escolha, ou o mero enquadramento em relação às práticas adotadas em sua fase preliminar, justifica-se pela utilização de várias fontes na coleta de dados e na projeção das análises possíveis. Além disso, o método mostrou-se como o mais adequado para

¹¹ HARTLEY, J. F. **Case studies in organizational research**. In: CASSEL, C., SYMON, G. (eds.). *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*. Londres: Sage, 1994.

analisar um processo que está em pleno funcionamento e transformação. O tipo de questionamento, “como” e “por que”, acerca da evolução do processo do PI aliado ao pouco domínio que se tem sobre ele (dado que é um processo coletivo de um conjunto variado de atores - trabalhadores, gestores e usuários) acabaram por definir a categorização do trabalho como estudo de caso.

4 ANÁLISE

As observações acerca do processo do PI foram centradas nos anos de 2008 e 2009, período após a recente reestruturação da Coordenação do PI. Havia duas opções para expor as análises acerca do processo: a primeira, na cronologia em que ele ocorre, desde o início com a eleição dos delegados, levantamento de demandas, processo de compras, entrega e divulgação; a segunda, iniciando pelas mudanças ocorridas desde a constituição da mais recente Coordenação do PI, a partir de meados de 2008. Um fato relevante justifica a escolha pela segunda opção: a constituição da Comissão Especial de Licitações em 2008.

Os processos de compras em 2008 atrasaram em muito por uma série de acontecimentos daquele ano. Os mais relevantes foram as mudanças da Diretoria e as consequentes trocas nas três Gerências encarregadas pelos processos de compras: Gerências de Engenharia, Materiais e Comissão de Licitações. Para dar conta das compras, foi montada uma Comissão Especial de Licitações dedicada exclusivamente ao PI 2008. Os dados consolidados daquele período justificaram muitas das ações para a reestruturação do processo como um todo. Grande parte deles serão apresentados juntamente com o relato das mudanças ocorridas em relação ao processo anterior, até 2007. Também será possível contrastar o processo de 2008 em relação ao de 2009¹², que já não contou com a referida Comissão Especial de Licitação.

A opção também se justifica por propiciar a observação de um ciclo de PI, o final de 2008 e o início de 2009, além da relevância do PI2008 como marco de um novo momento do processo. A Comissão Especial de Licitação do PI2008 será, portanto, importante fonte de observações e análises desse estudo. Todavia, alguns

¹² O processo de 2009 foi acompanhado até o início de novembro, logo após o período eleitoral para o PI2010, em virtude do prazo previsto para entrega desse trabalho. Estudos posteriores poderão aprofundar as observações e as comparações, uma vez que o PI2009 encerrar-se-á após a publicação desse estudo.

fatos, ocorridos após a desconstituição dessa Comissão, também foram importantes e definidores das mudanças a serem analisadas e propostas.

4.1 O INÍCIO DO PLANEJAMENTO DOS INVESTIMENTOS

Até 2007 houve certa liberalidade com relação às escolhas das demandas pelos trabalhadores. Assim, as decisões foram sendo tomadas internamente aos setores (posteriormente às Equipes) e gerências, com pouca interferência tanto da Coordenação do PI quanto das áreas técnicas. A Câmara Técnica projetada em 2007 para auxiliar ou até mesmo disciplinar algumas escolhas não se consolidou na prática. Os trabalhadores continuaram aprovando demandas pontuais, com baixa inter-relação entre os diversos setores ou serviços. Optaram por demandas que sanassem problemas emergenciais e históricos com pouco, ou nenhum planejamento.

Antes da Câmara Técnica, as diretrizes de investimento (normalmente elaboradas pela Diretoria e Gerências) tentaram orientar os trabalhadores para quais áreas os investimentos deveriam apontar. O Plano Estratégico de Gestão – PEG de 2005 (uma série de programas aos quais cada demanda dos trabalhadores deveria estar vinculada) foi mais uma iniciativa de planejamento dos investimentos vinculados a programas e projetos maiores. Todavia, na prática, os trabalhadores continuaram a propor muitas demandas locais que, se analisadas a fundo, em nada tinham a ver com diretrizes ou programas elaborados. Muitas vezes, foram aprovadas demandas e comprados equipamentos que não puderam ser instalados por falta de condições técnicas, falta de planejamento. Como exemplo pode-se destacar aparelhos de ar condicionado com capacidade inadequada para o local demandante; falta de capacidade elétrica para instalação de equipamentos novos; máquinas maiores do que as aberturas das salas onde deveriam ser instaladas; equipamentos que exigiam mais trabalhadores do que o setor possuía; equipamentos que necessitaram de obras ou adaptações nos prédios para serem instalados; dentre outros.

Outra tentativa de disciplinar os investimentos de forma mais planejada foi o Plano Institucional Estratégico – PIE, surgido em 2006. Diretoria e gerências passaram a definir, antes de disponibilizar os recursos para discussão dos trabalhadores, demandas de alto valor e de alto impacto para a instituição. Ao longo do tempo, esse tipo de investimento foi relegado pelos trabalhadores por falta de iniciativa, capacidade ou até por desconhecimento de tais necessidades pelos mesmos. Pode ter contribuído para isso a falta de informações sobre os rumos que a Direção planejava para o GHC. Até 2008, o PIE esteve presente sendo anunciado a todos como a parte do orçamento que tratava dos projetos estratégicos da instituição. Porém, o repesamento de equipamentos e obras estruturantes foi aumentando enquanto os trabalhadores pulverizavam boa parte dos recursos em demandas que, apesar de justas e necessárias, não se inseriam em nenhuma espécie de planejamento de longo ou médio prazo. Assim, após a nomeação da mais recente Coordenação do PI, novas mudanças aconteceram no sentido de resgatar a construção coletiva do PI e projetá-lo no futuro. A decisão sobre as medidas adotadas surgiu a partir de conversas, reuniões (formais e informais) e sugestões oriundas dos Coordenadores dos delegados e dos próprios delegados. Coube à Coordenação do PI acumular as impressões, negociar as medidas junto aos trabalhadores e Direção e, colocá-las em prática.

Do ponto de vista do planejamento, três medidas merecem destaque: o curso de qualificação para projetos de investimento em saúde; a liberação para o cadastro de todas as demandas (coubessem elas ou não no orçamento) e; o fim do PIE.

No final de 2008, ainda em meio ao processo de compras do ano, um novo projeto surgiu no âmbito da Direção do GHC: o GHC +30. Esse projeto objetiva projetar o Grupo para os próximos 30 anos (a partir de 2008) do ponto de vista de como se comportará a população, o ramo da saúde, as tecnologias e como a instituição responderá a essas mudanças. Sob essa orientação, a Coordenação do PI, Direção e Gerência de Ensino e Pesquisa promoveram um curso de qualificação para Delegados, ex-Delegados e trabalhadores em geral. A iniciativa contemplou uma das preocupações relatadas a Feijó (2006, p. 84 e 85): a necessidade de treinamento específico para os Delegados eleitos como meio de instrumentalizá-los acerca do processo e dos seus fundamentos.

O curso tratou sobre projetos de investimento em saúde e veio ao encontro das necessidades de trabalhadores e Delegados acerca de uma visão mais ampla sobre os investimentos do PI. O trabalho de Pessoa (2005) foi a base conceitual e prática do curso. A própria autora ministrou as aulas que, basicamente, buscaram orientar os trabalhadores para que eles qualificassem as suas escolhas de investimento. Para isso, duas questões de pesquisa da autora serviram de guia: 1) Como alocar de modo eficiente os recursos existentes; 2) De que maneira se poderia lidar com os recursos de capital de forma a obter-se o maior aproveitamento possível.

Dentre os conteúdos, destacaram-se o planejamento dos recursos e a necessidade de projetá-los de forma sistêmica na organização e no sistema de saúde regional. Nesse aspecto foi dada ênfase à necessidade de equidade na distribuição dos recursos de modo a evitar a situação relatada por Pessoa (2005, p. 148) em seu trabalho. Seria benéfico ao GHC incorporar os seguintes critérios definidos pela Organização Pan-americana de Saúde – OPAS¹³ e destacados pela autora:

Planejar de modo a racionalizar os investimentos, tanto no tocante à localização dos mesmos quanto às suas dimensões e complexidade, ajustando-os às necessidades loco-regionais;

Programar tendo em mente a integração físico-funcional, ou seja, a compatibilização da programação de saúde com a programação arquitetônica, de modo a evitar capacidade instalada ociosa;

Projetar segundo a necessidade contínua de adaptação dos edifícios aos avanços tecnológicos e às características e necessidade de cada país;

Operacionalizar e Manter tanto a estrutura física como as instalações e equipamentos, de forma a obter o maior rendimento possível;

Investir na formação de recursos humanos para dar conta da operacionalização e da manutenção da infra-estrutura de saúde. (OPAS *apud* PESSOA, 2005, p. 150 e 151).

A iniciativa foi satisfatória e proveitosa para os participantes, porém pouco abrangente, dado o pequeno número de vagas oferecidas. Foram apenas duas turmas e um total de 160 pessoas qualificadas. A proposta da Coordenação do PI

¹³ OPAS (Organização Pan-americana de Saúde), 1983. **Programación, desarrollo y mantenimiento de establecimientos de salud**. México. *Publicación científica*, 441. Organização Pan-americana de Saúde.

para o futuro é tornar o curso obrigatório para todos os Delegados eleitos, sendo pré-requisito para o trabalhador interessado em participar do PI. Todavia, não foi possível esse pré-requisito para os delegados de 2009 e, ao que tudo indica, também não será para os de 2010. Isso se explica pelo fato do curso ter sido ministrado por profissionais da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ¹⁴, do Rio de Janeiro, o que torna a logística para as aulas complicada e onerosa para a instituição. A sugestão é formar trabalhadores ou profissionais locais para torná-los multiplicadores entre todos os trabalhadores do GHC. Essa medida é essencial para que o planejamento se torne presente em qualquer ação no âmbito do PI e para que se dissemine a idéia do “escolher bem o que fazer e fazer bem o que se escolheu, de modo a obter-se dos recursos o maior rendimento possível” defendida por Pessôa (2005, p. 148)

O cadastro de demandas do PI foi, tradicionalmente, limitado àquelas aprovadas pelo conjunto dos Delegados mais uma margem de tolerância por conta das diferenças entre o que os trabalhadores projetavam e o valor de compra efetiva. Dessa forma, a cada ano, os novos Delegados eleitos tinham de partir do zero em relação ao histórico de demandas que, apesar de necessárias, não haviam cabido no orçamento do ano anterior. Apenas em poucas Gerências havia a continuidade de um ano para o outro. Essa realidade prejudicava ainda mais o planejamento e a continuidade dos projetos, pois, na renovação nos Delegados, as informações acabavam se perdendo. Em 2008, o cadastro de reserva foi ampliado por conta de um fato relevante: o corte no orçamento após a definição das demandas. No início do ano, na fase final de definição das prioridades para o PI, a Direção comunicou aos trabalhadores que houve um corte de 40% no orçamento do GHC por conta de ajustes feitos pelo Congresso Nacional em virtude do final da CPMF (contribuição que financiava a saúde extinta no final do ano anterior). Dessa forma, todas as gerências foram orientadas a priorizar as suas demandas, pois apenas 60% delas seriam adquiridas. Surgiu então o PI 2008 Plano B, composto pelos 40% das demandas já definidas que ficaram sem recurso orçamentário para sua realização. A maioria das Gerências ordenou suas demandas e encaminhou para compra em

¹⁴ A Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) é uma instituição ligada ao governo federal brasileiro, e tem como objetivo promover pesquisas na área da saúde pública. Ela promove cursos de educação profissional, extensão, pós-graduação e mestrado de forma presencial, à distância e locais.

duas partes: uma até os 60% do orçamento original e os 40% restantes como Plano B.

O resultado do Plano B será analisado mais detalhadamente na seção posterior. Com relação ao planejamento, no entanto, essa medida propiciou à Coordenação do PI enxergar de forma mais ampla aquilo que cada uma das Gerências do GHC, representadas pelos seus Delegados, projetava de investimentos. Em decorrência disso, também influenciada pelo curso de planejamento de investimentos, a Coordenação do PI decidiu que, a partir do PI 2009, todas as equipes deveriam cadastrar todas as suas necessidades, coubessem elas ou não no orçamento do GHC. A partir de 2009, as demandas que não coubessem no orçamento, deveriam ficar em um banco de dados disponível a todos os trabalhadores do GHC. Assim, tornar-se-ia possível para a Coordenação do PI e demais trabalhadores monitorarem os projetos de cada um dos setores e socializarem as informações sempre que houver a renovação dos Delegados do PI a cada ano. Esse esforço já surtiu efeito durante o processo de aquisições de 2009, pois possibilitou projetar os investimentos de 2010, antes mesmo da definição do orçamento do GHC. À medida que todos os setores ou Gerências passem a adotar essa prática, será possível aprimorar ainda mais o planejamento dos investimentos do Grupo para os anos seguintes. Isso também auxiliaria no cumprimento do orçamento anual uma vez que, em caso de fracasso na compra de um item apontado como prioritário, poder-se-ia encaminhar para compra automaticamente os itens do cadastro de necessidades, sem o risco de se perder o recurso orçamentário no final do ano¹⁵. A necessidade de se prever o que vai acontecer para que a solução dos problemas seja facilitada é um dos pressupostos de Matias-Pereira para que a gestão pública eleve o seu patamar de excelência em matéria de planejamento. A iniciativa de manter um cadastro construído de forma coletiva vai ao encontro do que ele apregoa como necessidade básica na gestão pública: o consenso (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 248 a 250).

¹⁵ O GHC precisa finalizar os seus processos de compras anuais (investimentos em imobilizados) em meados de dezembro obedecendo ao cronograma imposto pela União. Por conta disto, a cada final de ano, corre-se contra o tempo para cumprir-se os prazos. Findo o prazo, os recursos não gastos ou não empenhados, voltam para o caixa único do tesouro não sendo possível recompô-lo ao orçamento do Grupo.

Outra medida de planejamento adotada pela Coordenação do PI e ligada ao cadastro de demandas foi a análise técnica dos pedidos antes da compra a partir de 2009. A proposta é parecida com a Câmara Técnica iniciada em 2007. Todavia, novas medidas foram adotadas para que as avaliações se tornassem uma realidade. Também se optou por abolir o termo Câmara Técnica dado o fracasso acontecido no passado. Ao invés de reunir uma série de técnicos para avaliação, o procedimento foi submeter os pedidos a técnicos específicos para viabilizar e agilizar o parecer. Também foi exigido que todas as demandas viessem acompanhadas de formulários (Ver Anexos A a H) com justificativas técnicas e vinculadas a indicadores precisos. A iniciativa foi colocada em prática para as demandas do PI 2009. No entanto, não foi possível submeter a totalidade dos pedidos aos técnicos por uma série de motivos. Dentre eles estão a insuficiência de recursos humanos nas áreas meio, onde geralmente estão os técnicos; o prazo entre as definições e o início do processo de compra; a falta de parâmetros para analisar os pedidos e; a complexidade de alguns formulários que ocasionou a falta de preenchimento de muitos dos seus campos. Ainda assim, foram encaminhados para análise dos técnicos alguns equipamentos escolhidos pela Coordenação do PI. Foi possível modificar algumas descrições de equipamentos, antes das compras, por que não iriam cumprir o almejado pelas áreas demandantes.

A iniciativa tem de continuar para os próximos anos para filtrar decisões equivocadas e desperdício de recursos em equipamentos inadequados e insuficientes para os problemas apontados. Os formulários de avaliação devem continuar, mas precisam ser simplificados ou adaptados à realidade do GHC para que os demandantes tenham condições de preenchê-los com dados relevantes para eles e para os técnicos que o irão avaliá-los. Formulários mais simples, ainda que não contemplem tudo o que se precisa para uma avaliação completa, podem estimular o demandante a preenchê-los. No futuro, talvez, os usuários tenham mais capacidade para assimilar o que se pede. Em resumo, não adianta apresentar formulários complexos se eles acabam não sendo preenchidos. Deve-se considerar que essa medida facilita o planejamento e a execução de projetos tecnicamente viáveis “possibilitando a obtenção de um resultado racional em uma situação de escassez de recursos” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 249).

A proposta da Coordenação do PI é de que o cadastro de demandas seja alimentado a qualquer tempo para que se possa ter uma visão completa de todas as necessidades de investimento do GHC. Também propõe que todo cadastro seja avaliado pelos técnicos, como uma forma de validação do pedido. Assim, quando se estiver decidindo o que se comprará pelo PI, bastará priorizar as demandas e encaminhar para compra. Isso dará ao PI uma idéia de continuidade e planejamento nas decisões, desvinculando-as do prazo para execução orçamentária anual ao qual o GHC está preso por conta da forma como seus investimentos são financiados pela União.

Para o PI2009, por definição da Diretora, foi determinado o fim do Plano Institucional Estratégico – PIE. A partir desse momento, todos os recursos de capital do GHC passaram a ser classificados como PI. A medida, ao contrário do que possa parecer, não visou o encerramento do planejamento. A intenção foi colocar para discussão dentro do PI a totalidade dos projetos, mesmo que eles sejam originários dos gestores. Ao final da primeira gestão da Administração Popular – AP em Porto Alegre, um critério parecido com esse se consolidou no Orçamento Participativo. Fedozzi (2001, p. 159) o descreve da seguinte forma:

10) O governo participa da definição dos investimentos propondo obras e projetos de interesse global ou de abrangência multiregional. O Plano de Investimentos, nesse sentido, é composto por obras e atividades oriundas das demandas das regiões e obras propostas pelo Executivo que visam a beneficiar “toda a cidade”. Não há definição prévia de percentual dos recursos de investimentos destinado a decisão do Conselho. O Conselho discute a totalidade do orçamento e delibera, de forma negociada, sobre o montante do total dos investimentos, num processo decisório de co-gestão dos recursos e de compartilhamento do poder como o Executivo;

Percebe-se a semelhança entre a definição do GHC e da AP no sentido de repassar aos cidadãos, trabalhadores e usuários nesse caso, a prerrogativa de definição sobre o montante total de investimentos. Contudo, em ambos os casos, os gestores não devem deixar de propor suas demandas. Todos; trabalhadores, usuários e gestores; devem participar, propor, defender e, principalmente, disputar democraticamente os investimentos num processo de convencimento mútuo. É nesse momento, pois, que a co-gestão se caracteriza. A iniciativa encaixa-se na definição de Fedozzi (2001, p. 166) sobre co-gestão dos recursos públicos onde

“Governo Municipal [nesse caso a Diretoria ou os gestores] **partilha** o poder político através de uma dinâmica de deliberações que busca o consenso e a negociação política”.

Há intenção de que todas as decisões sejam abertas para discussão de forma igualitária numa fusão dos conceitos de planejamento descritos por Holanda (1971, p. 52 e 53). Não se pode determinar onde encaixam-se os conceitos de planejamento ascendente ou descendente. O que prevalecerá, a partir de 2009, será a ampla negociação dos investimentos não importando de onde surjam as propostas. Sobressairão as melhores ou as mais bem argumentadas propostas. Em relação aos conceitos de Holanda sobre planejamento de curto, médio e longo prazo também há fusão. Todos os níveis da instituição passarão a interagir e opinar sobre quais objetivos serão traçados para a mesma. Essa lógica tenta romper com a excessiva vinculação da execução orçamentária do GHC ao exercício orçamentário anual. Objetiva-se operacionalizar o PI de forma que ele não se interrompa a cada ano como aconteceu até 2007 ou 2008. A idéia é que ele passe a se comportar como um ciclo assim como ciclo orçamentário (GIACOMONI, 2008, p. 207) ao qual a instituição está atrelada, em que todos saibam onde, quando e como devem participar em cada uma das suas etapas.

De certa forma, as decisões mais importantes serão tomadas nas fases preliminares do PI quando serão definidas suas diretrizes ou ainda antes, quando forem traçadas as metas da instituição como um todo e de seus demais escalões, já destacadas na seção 2.4.1. Conforme já descrito na mesma seção, os trabalhadores também já opinam e definem essas metas e diretrizes, conforme sugerido por Feijó (2006, p. 60). Portanto, pode-se considerar que já existe uma lógica estabelecida para que o planejamento da instituição e do PI, em particular, seja aprimorado, integrado, difundido e co-elaborado por todos. O que resta ao GHC é utilizar esses mecanismos em benefício dos seus usuários.

4.2 A COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DO PI2008

Diante de uma série de acontecimentos ocorridos entre o final de 2007 e o primeiro semestre de 2008; dentre eles a mudança da Diretoria, a mudança da Coordenação do PI, enfim, mudanças dos gestores e na gestão do GHC; o PI 2008 sofreu atraso na sua execução. Por determinação da sua Diretoria, foi montada uma Comissão Especial de Licitação exclusiva para execução do orçamento referente ao PI, PIE (que à época ainda existia) e PI Plano B (demandas de suplência). Essa foi a primeira grande tarefa da recém reformulada Coordenação do PI. Por se tratar de um fato relevante e definidor nos rumos do PI, a seguir serão expostos os resultados e considerações oriundas da observação dessa Comissão.

O processo de compra efetiva das demandas encaminhadas pelos diversos setores do GHC iniciou em meados de julho, quando começou a se juntar a equipe que veio a conduzir todos os processos de investimento do ano. Antes disso, apenas medidas isoladas foram tomadas, tanto em relação à tramitação interna dos processos quanto ao cumprimento dos prazos por Delegados e Gerências responsáveis pelas aquisições. Antes de 2008, havia um controle maior a respeito de prazos e responsabilidades, muito embora, em outros anos, também se montaram grupos de trabalho específicos para dar conta das compras do PI, notadamente nos finais de ano. As mudanças de Diretoria e Gerências de 2008 apenas agravaram essa situação e obrigaram a formação da Comissão Especial já vislumbrando uma possível dificuldade para realização do orçamento. Os pedidos de compra tardaram e ocasionaram um grande atraso nas tarefas subseqüentes.

Com relação aos pedidos de compra das demandas do PI, há que se definir quem, onde, como e até quando eles serão encaminhados efetivamente para compra, sob pena de se incorrer nos mesmos erros do passado. Definidos os papéis e prazos de todo o processo, todos devem cumpri-los. Boa parte dos problemas se deu por conta do descumprimento ou até da falta de prazos definidos. Esse é um ponto fundamental. As diversas áreas do GHC precisam se acostumar a cumprir prazos para que consigam planejar as suas ações com margens de segurança. Se, por algum motivo, alguém não cumprir, deve ser cobrado e responsabilizado, como

rotina. Todos os envolvidos devem saber onde estão inseridos e quais as suas atribuições. É fundamental que os setores trabalhem integrados para o sucesso do PI e de qualquer política dentro do Grupo.

Operacionalmente, a partir de agosto de 2008 a Comissão Especial de Licitação foi definitivamente montada no quinto Andar do HNSC. Composta por duas estagiárias, três Pregoeiros¹⁶, três funcionários no Apoio, um membro da Coordenação do PI, um Assessor Jurídico e um Coordenador Geral. Até 19/12/2008, foram montados 148 Processos de compras conforme quadro a seguir:

Modalidade	Quantidade	Percentual
Pregão Eletrônico	49	33,11%
Pregão Presencial	58	39,19%
Tomada de Preço	7	4,73%
Convite	3	2,03%
Inexigibilidade	2	1,35%
Dispensa	29	19,59%
Total	148	100,00%

Quadro 5 – Quantidade e modalidade dos Processos de compras do PI2008

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

Apesar do curto espaço reservado à Licitação, o desempenho poderia ter sido melhor, principalmente com uma melhora nos índices de pregões (modalidade de licitação preferencial determinada para empresas públicas, conforme Lei Federal nº 10.520 e Decreto 5450/05) com ênfase nos eletrônicos. Contudo, 72,30% dos processos foram na modalidade de pregão. Nesse aspecto, ainda se pode cruzar os dados para identificar quais equipamentos foram comprados e quais valores

¹⁶ O Pregoeiro é o responsável designado pela Administração Pública para a condução dos Pregões (modalidade de compra preferencial determinada pela lei 8666/93 – a chamada lei das licitações). O Decreto 5450/05 em seu Artigo 11 define as seguintes atribuições confiadas ao pregoeiro: o credenciamento dos interessados; o recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação; a abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes; a condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço; a adjudicação da proposta de menor preço; a elaboração de ata; a condução dos trabalhos da equipe de apoio; o recebimento, o exame e a decisão sobre recursos; e, ainda, o encaminhamento do processo devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade superior, visando à homologação e a contratação. À Equipe de Apoio cabe auxiliar o pregoeiro em suas atividades.

correspondem a cada modalidade a fim de se obter informações úteis para a tomada de decisão. A partir disso, pode-se estabelecer metas e métodos para cada etapa do processo. Um dado interessante foi a tramitação dos processos. Mesmo se correndo contra o tempo, ou até por causa desse fator, a média em dias dos pregões caiu em relação ao total do GHC. Enquanto, no geral, os tempos médios de pregões eletrônicos e presenciais foram de 84 e 70 dias, respectivamente; nos processos de investimento isoladamente, eles foram de 76 e 46 dias (Fonte: Sistemas Administrativos do GHC). Mesmo assim, os prazos poderiam ser ainda menores. Para isso bastariam pequenos ajustes na maneira como se realizam e na composição das equipes técnicas que avaliam principalmente os pregões eletrônicos, além da agilização da tramitação interna do GHC. As observações foram focadas nos pregões, visto que, uma vez sanados os problemas iniciais, ele é a forma preferencial determinada por lei para os processos de compra do Grupo. Na pior das hipóteses, poder-se-ia melhorar uma realidade pouco comum: a demora relativa dos pregões eletrônicos em relação aos presenciais.

As demandas foram divididas, de uma forma geral, em **PI 2008** (decididos e encaminhados pelos trabalhadores); **PIE** (encaminhadas pela Direção ou Gerências – incluindo cerca de R\$ 5,6 milhões licitados por conta de Projeto específico cadastrado no Ministério para o HCR e equipamentos para nova UTI do HNSC, cujos recursos deveriam vir de outras fontes de financiamento que não a dotação já definida para o GHC) e; **Plano B** (decididas pelos trabalhadores, mas retirados após o corte no orçamento de 2008 – foram usadas como reserva técnica em caso de revogações¹⁷ de processos). O resumo dos processos licitatórios de equipamentos foi o seguinte, em reais:

¹⁷ Revogar significa declarar ou tornar sem efeito; anular: *Revogar a lei, a nomeação, a ordem de serviço, a portaria, a resolução* (Fonte: Moderno Dicionário da Língua Portuguesa Michaelis). Em relação às demandas do PI significa que não foi possível comprar os equipamentos ou contratar as obras correspondentes.

GHC					
STATUS	PI2008	PIE	Plano B	Totais	% Revog.
Revogado	1.131.033,63	1.093.174,72	50.376,20	2.274.584,55	6,69%
Adjudicados ¹⁸	206.365,00	18.385.084,21	347.955,33	18.939.404,54	
Adquirido	9.367.023,93	2.596.855,08	843.531,00	12.807.410,01	
Totais por grupo	10.704.422,56	22.075.114,01	1.241.862,53	34.021.399,10	

Quadro 6 – Resumo dos processos de compras do PI2008 - GHC

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

HNSC					
STATUS	PI2008	PIE	Plano B	Totais	% Revog.
Revogado	358.896,08	76.019,00	15.057,20	449.972,28	3,15%
Adjudicados	15.390,00	6.532.118,48	190.264,07	6.737.772,55	
Adquirido	4.630.433,21	2.000.592,08	458.508,00	7.089.533,29	
Totais por grupo	5.004.719,29	8.608.729,56	663.829,27	14.277.278,12	

Quadro 7 – Resumo dos processos de compras do PI2008 - HNSC

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

HCR					
STATUS	PI2008	PIE	Plano B	Totais	% Revog.
Revogado	605.669,44	429.675,82	17.000,00	1.052.345,26	6,47%
Adjudicados	1.725,00	11.850.538,73	24.521,12	11.876.784,85	
Adquirido	2.864.775,82	340.283,00	137.388,00	3.342.446,82	
Totais por grupo	3.472.170,26	12.620.497,55	178.909,12	16.271.576,93	

Quadro 8 – Resumo dos processos de compras do PI2008 - HCR

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

HF					
STATUS	PI2008	PIE	Plano B	Totais	% Revog.
Revogado	33.871,29		17.350,00	51.221,29	4,03%
Adjudicados	189.250,00	2.427,00	122.242,91	313.919,91	
Adquirido	645.620,32	112.980,00	147.675,00	906.275,32	
Totais por grupo	868.741,61	115.407,00	287.267,91	1.271.416,52	

Quadro 9 – Resumo dos processos de compras do PI2008 - HF

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

¹⁸ Adjudicar é o ato pelo qual o objeto do futuro contrato é atribuído ao vencedor (MEDAUAR, 2007. p. 197). No caso do PI2008, refere-se a equipamentos e/ou obras licitadas, com vencedor definido, mas que não puderam ser adquiridos pelo GHC naquele ano por falta de recursos.

HCC					
STATUS	PI2008	PIE	Plano B	Totais	% Revog.
Revogado	132.596,82		969,00	133.565,82	8,28%
Adjudicados			10.927,23	10.927,23	
Adquirido	1.226.194,58	143.000,00	99.960,00	1.469.154,58	
Totais por grupo	1.358.791,40	143.000,00	111.856,23	1.613.647,63	

Quadro 10 – Resumo dos processos de compras do PI2008 - HCC

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

GSC (Saúde Comunitária)			
STATUS	PIE	Totais	% Revog.
Revogado	587.479,90	587.479,90	100,00%
Adjudicados		0,00	
Adquirido		0,00	
Totais por grupo	587.479,90	587.479,90	

Quadro 11 – Resumo dos processos de compras do PI2008 - GSC

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

HNSC S/A (HNSC, HCC e GSC juntos)					
STATUS	PI2008	PIE	Plano B	Totais	% Revog.
Revogado	491.492,90	663.498,90	16.026,20	1.171.018,00	7,11%
Adjudicados	15.390,00	6.532.118,48	201.191,30	6.748.699,78	
Adquirido	5.856.627,79	2.143.592,08	558.468,00	8.558.687,87	
Totais por grupo	6.363.510,69	9.339.209,46	775.685,50	16.478.405,65	

Quadro 12 – Resumo dos processos de compras do PI2008 – HNSC S/A

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

A decisão de licitar “demandas extras”, além do total do PI2008, demonstrou-se acertada no final. Diante do histórico de alto índice de revogações, foram licitadas demandas do Plano B e do PIE para não se correr o risco de sobra orçamentária. Uma vez que se possa identificar e separar demandas nessa situação, isso se torna uma alternativa diante do risco de não se ter onde aplicar a dotação destinada ao GHC. Caso se possa fracionar empenhos¹⁹, como nas obras, isso se torna

¹⁹ O empenho é legalmente definido como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. [...] Empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido crédito. [...] Constitui uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário (GIACOMONI, 2008, p. 301). Na prática, significa que o GHC compromete o recurso para pagamento a determinado credor em troca de prestação de serviço ou fornecimento de equipamento.

dispensável. Alguns fatos, no entanto, influenciaram no alto valor de equipamentos adjudicados, mas sem empenho em 2008 (R\$ 18.939.404,54 somando PI2008, PIE e Plano B do PI2008):

- a) os processos de investimentos tiveram um baixo índice de revogações (6,69% no total) devido ao esforço da Comissão Especial de Licitação e das pessoas por ela convocadas para agir nas suas causas;
- b) o não recebimento dos recursos para o Projeto do HCR, encaminhados para licitar em torno de R\$ 5,6 milhões, que deveriam vir para compra exclusiva de equipamentos pra UTI e Emergência, desvinculadas do orçamento do PI2008;
- c) a crise mundial do final de 2008 que gerou aumento na cotação do Euro e do Dólar, base dos equipamentos biomédicos (caso do Fêmima, praticamente o único Hospital que não teve recursos suficientes para realizar o seu PI por completo);
- d) a nova exigência de 5 anos de garantia para alguns equipamentos biomédicos licitados no PIE, que encareceu a compra inicial, mas que deve poupar recursos de custeio a médio e longo prazos e;
- e) a opção por licitar equipamentos estruturantes (e de alto valor) para não se correr o risco de sobra orçamentária, dentre eles os da UTI do HNSC cuja obra estava em andamento.

Essas decisões foram tomadas logo em agosto quando não se tinha idéia de que se conseguiria licitar todas as demandas a tempo ou corrigir as causas de revogações a tempo de se remontar mais processos licitatórios.

No total, foram adquiridos R\$ 12.807.410,01 em equipamentos (não consideradas as obras). As revogações foram substituídas por demandas do Plano B (R\$ 843.531,00) e do PIE (R\$ 2.596.855,08). Todavia, cada demandante recebeu de volta (uma a uma) a informação das demandas revogadas ou não licitadas, assim como os motivos pelos quais isso aconteceu. Foram encaminhados relatórios e cópias das Especificações Técnicas nessas situações para cada um dos Coordenadores dos Delegados do PI2008. Mais: foram dadas sugestões de

encaminhamentos para que, a critério dos setores, essas demandas pudessem retornar no PI 2009 com o motivo das revogações sanado. A eles foi incumbida a tarefa de repassar as informações aos trabalhadores das suas Gerências. Esses relatórios fizeram parte da prestação detalhada de contas elaborada pela Coordenação do PI e pela Comissão Especial de Licitação como tentativa de institucionalizar o PI, tornando-o pauta constante para cada equipe nas discussões dos Colegiados de Gestão. Essa prestação de contas deve se tornar rotina para auxiliar na tomada de decisão sobre os investimentos dentro do GHC.

O PIE do HNSC foi composto, basicamente, por equipamentos para a nova UTI. Isso ocorreu porque houve falha no planejamento tanto das Equipes quanto da Direção em demandar com antecedência os equipamentos necessários para equipá-la. Apesar de a obra estar em andamento, nem esta, nem aquelas demandaram os equipamentos no PI 2008. Assim, às pressas, a Direção teve de assumir como demanda sua, via PIE, essas solicitações ainda sem base orçamentária para as aquisições necessárias. Felizmente para o GHC, houve ingresso de recursos extra PI por conta da venda dos direitos sobre a folha de pagamentos dos funcionários que cobriram parte dos recursos necessários. Todavia, outra parte dos equipamentos ficou para ser adquirido já com recursos do PI 2009, com um agravante: o fim do PIE determinado pela Diretoria. Assim, os equipamentos teriam de ser adquiridos com anuência dos novos delegados. Um fato, porém, ajudou na construção da aprovação dessas demandas pelo Fórum do PI 2009: a escolha dos equipamentos, em 2008, fora realizada pelos trabalhadores da UTI, ainda que tenha sido grafada como demanda de PIE (vinda dos gestores). Após algumas reuniões, trabalhadores e Delegados ficaram convencidos que os equipamentos para nova UTI deveriam ter prioridade de recursos. As diretrizes estabelecidas para o PI 2009 ajudaram a convencê-los:

1 - Melhoria da qualidade do cuidado das pessoas que buscam os serviços do Grupo Hospitalar Conceição, especialmente no tangente a obras e tecnologias (equipamentos) com o objetivo de trazer maior segurança do cuidado ao usuário;

2 - Vinculação com metas / indicadores estabelecidas e assumidas pela organização do GHC, através da Agenda Estratégica de gestão 2007/2010;

3 - Conclusão de obras em andamento e que significam ampliação de serviços (mais acesso e melhor qualidade) e que necessitam de obras

complementares e de equipamentos para o seu funcionamento a curto prazo;

Fonte: Coordenação do Plano de Investimentos do GHC

Os destaques em termos de valor investido puderam ser observados detalhadamente nas tabelas de Aquisições encaminhadas à Diretoria, Gerentes e Coordenação dos Delegados do PI 2008, como prestação de contas. Contudo, o impacto dessas aquisições para os Serviços e, principalmente, para os usuários ainda merece ser assinalado com o auxílio deles mesmos.

Além dos equipamentos, foram licitadas **obras** conforme quadro a seguir, em reais:

GHC			
STATUS	PI2008	PIE	Total
Adquirido	893.982,89	1.778.788,71	2.672.771,60

Quadro 13 – Resumo dos processos de obras do PI2008 – GHC

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

Os destaques ficaram por conta de dois andares em cima da nova UTI do HNSC - Bloco I (apesar de não ter sido empenhado todo o valor em 2008); reforma e pintura do HCC; reforma no Morgue (Necrotério), na copa do 4.º Andar, rede de gases em Postos de Enfermagem, Central de Material Esterilizado e Hemodinâmica; Sistema de Exaustão na Marcenaria; Reforma no Centro Obstétrico do Fêmea e; adequação da carga Elétrica do Posto Vila Floresta na Saúde Comunitária. Contudo, duas outras obras não foram licitadas por não haver interessados (segundo fornecedores, o valor era muito baixo), foram elas: Emergência HNSC (no valor de R\$ 30 mil) e construção de um banheiro para o Posto Jardim Leopoldina (no valor de R\$ 9 mil). Isso precisaria ser assumido pela mão-de-obra interna. Ainda com relação à Emergência, o fato de a Engenharia ter colocado móveis como parte do memorial descritivo foi outro complicador. Ficou a sugestão de não se misturar obras e móveis num mesmo pedido, sob pena de não se conseguir licitar nem um, nem outro.

Com relação ao referido Bloco I, com recursos extra PI, foi projetado o novo prédio para abrigar a nova UTI do HNSC. Os recursos, porém abrangeram apenas dois andares de construção. A obra foi um exemplo da falta ou erro no planejamento que vinha ocorrendo no HNSC. Ainda que a estrutura do prédio tenha sido projetada para quatro andares, não se tinha (até o final do na de 2008, próximo ao término do prazo para licitações) terminado a contratação de empresa para a construção dos dois andares superiores. Às pressas, o projeto foi terminado ainda em tempo de ser licitado em 2008. Todavia, ficou mais uma lição sobre a necessidade de se programar.

O saldo final de investimentos adquiridos em 2008 por intermédio da Comissão Especial de Licitação foi de R\$ 15.452.399,61 somando-se equipamentos mais obras. Os recursos restantes, que completaram os cerca de R\$ 28,5 milhões de investimentos do GHC, vincularam-se aos complementos de recursos das obras em andamento e à compra das instalações de uma indústria em fase de fechamento localizada próxima ao HNSC para a expansão do Grupo. Ainda restaram equipamentos licitados no total de R\$ 18.939.404,54 que não puderam ser adquiridos por insuficiência de recursos.

De tudo o que foi licitado, restaram 6,69% revogados pelos mais variados motivos. A seguir um detalhamento desses números, em reais:

REVOGADOS GHC (PI2008, PIE e Plano B PI2008)		
HNSC	449.972,28	3,15%
HCR	1.052.345,26	6,47%
HF	51.221,29	4,03%
HCC	133.565,82	8,28%
GSC	587.479,90	100,00%
HNSC S/A	1.171.018,00	7,11%
TOTAL	2.274.584,55	6,69%

Quadro 14 – Resumo dos itens revogados no PI2008 – GHC – PI, PIE E Plano B PI2008
Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

REVOGADOS PI2008		
HNSC	358.896,08	7,17%
HCR	605.669,44	17,44%
HF	33.871,29	3,90%
HCC	132.596,82	9,76%
GSC	0,00	0,00%
HNSC S/A	491.492,90	7,72%
TOTAL	1.131.033,63	10,57%

Quadro 15 – Resumo dos itens revogados no PI2008 – GHC – PI2008

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

REVOGADOS PIE		
HNSC	76.019,00	0,88%
HCR	429.675,82	3,40%
HF	0,00	0,00%
HCC	0,00	0,00%
GSC	587.479,90	100,00%
HNSC S/A	663.498,90	7,10%
TOTAL	1.093.174,72	4,95%

Quadro 16 – Resumo dos itens revogados no PI2008 – GHC – PIE 2008

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

REVOGADOS PLANO B PI2008		
HNSC	15.057,20	2,27%
HCR	17.000,00	9,50%
HF	17.350,00	6,04%
HCC	969,00	0,87%
GSC	0,00	0,00%
HNSC S/A	16.026,20	2,07%
TOTAL	50.376,20	4,06%

Quadro 17 – Resumo dos itens revogados no PI2008 – GHC – Plano B PI2008

Fonte: Sistemas Administrativos do GHC

O percentual de revogações geral, 6,69% foi baixo²⁰. Contudo, esse índice poderia ser ainda menor, próximo a zero, não fosse o tempo exíguo para se finalizar as compras. Somente o fator tempo impediu que fossem corrigidas as causas das revogações para que se pudessem licitar novamente os equipamentos. Nesse sentido já foram feitas observações anteriormente.

O índice mais elevado do PI 2008 isoladamente, 10,57%, se explica em primeiro lugar pela influência das revogações do HCR que chegaram a 17,44%. Esse fato deveu-se à dificuldade da área fim (Internação e setores fechadas – como Bloco Cirúrgico e Centro de Materiais Esterilizados) em definir as Especificações Técnicas dos seus equipamentos. Elas foram encaminhadas de forma desorganizada, incompletas e tardiamente por motivos não explicados pelas áreas. O fato de serem revogadas indica que, de alguma forma, ainda houve tempo de licitá-las. Todavia, não se puderam sanar as causas das revogações ainda em tempo. Foram casos generalizados. Em segundo, pela quantidade de itens que ficaram tramitando por um longo tempo até serem revogados próximo do final do ano, quando já não se tinha datas disponíveis no calendário de licitações. O HCC também apresentou um índice relativamente elevado, 9,76%, porém localizados em demandas pontuais de valor relativamente elevado.

O baixo índice geral do PIE, 4,95%, se explica pela menor diversidade de itens e pelo maior tempo dado às equipes para definirem as Especificações Técnicas, posto que se optou por dar andamento às demandas do PI 2008 em separado, enquanto se montavam as Especificações Técnicas do PIE em paralelo. Cabe destacar o valor da GSC, R\$ 587.479,90, referente uma demanda de rede de Internet por rádio para os 12 Postos. Ela foi revogada administrativamente, pois foi manifestada a intenção de recurso por um dos licitantes, o que inviabilizou o prosseguimento da contratação.

No Plano B do PI 2008, o índice geral de 4,06% pode ser explicado novamente pela influência do HCR. Pelos mesmos motivos do PI 2008, o seu percentual, 9,50%, foi alto influenciando o índice geral.

²⁰ Não há registros formais de dados com relação aos índices de revogações do PI no GHC até 2007. Todavia, em comparação aos percentuais registrados para materiais de consumo, próximo a 15%, e com base em informações da Gerência de Materiais e de ex-membros da Comissão de Licitação, o índice de 2008 foi bem inferior aos anteriores.

Notou-se que houve problemas nas decisões das suas demandas no HCR. Talvez uma maior divisão de tarefas seja necessária para que não se repita a observada concentração em poucas pessoas. Quanto maior o número de pessoas envolvidas, desde que aptas e informadas, melhor será o processo nos anos seguintes.

Durante o processo, algumas situações encontradas merecem ser destacadas para que o processo seja aprimorado no futuro:

- a) Microcomputadores, Impressoras, Multifuncionais e Copiadoras: foram encaminhadas para licitar pelo menos três descrições de Micros, duas de Impressoras além de diversos Multifuncionais (Impressora, scanner e copiadora). Por iniciativa da Comissão Especial de Licitação e com aval da Gerência de Informática, foram padronizados os pedidos dos dois primeiros e os Multifuncionais foram convertidos em Impressoras para evitar altos gastos em custeio do GHC (os multifuncionais eram equipamentos com insumos mais caros vinculados a eles em comparação às impressoras). Além disso, cinco setores encaminharam pedidos de Copiadoras de alto desempenho (compatível apenas com a demanda de uma gráfica). Em tempo, foi possível corrigir trocando a Especificação para Copiadoras adequadas à demanda dos setores específicos.

Fica como recomendação que as demandas de Informática e Copiadoras Xerográficas precisam ser mais bem definidas dentro do GHC. Por se tratar de um mercado em constante evolução (talvez o maior exemplo da rápida evolução das tecnologias), não se podem deixar abertos pedidos nessas áreas a qualquer trabalhador sem que haja prévia avaliação técnica. Na melhor das hipóteses, essas demandas devem ter o conhecimento e o aval da Gerência de Informática antes de seguir para compra, sob o risco de se desperdiçar grandes recursos (são equipamentos caros) em tecnologias ultrapassadas.

- b) Aparelhos de Ar Condicionado: durante o processo licitatório, na fase de avaliação técnica pela Engenharia, foi necessária a revogação ou renegociação para a diminuição de quantidade de Aparelhos de Ar Condicionado com alguns licitantes. O motivo foi que boa parte das

demandas encaminhadas não eram de conhecimento dos setores de Elétrica e Refrigeração. Como resultado, elas apresentavam uma série de impeditivos à sua realização, tais como falta de carga elétrica, erro no dimensionamento correto e do modelo de equipamento solicitado, dentre outros.

Também se fazem necessários prévio conhecimento e aval da Engenharia para o encaminhamento de compras desses aparelhos para não se estocar, desnecessariamente, equipamentos sem condições técnicas de serem instalados.

- c) Monitores Multiparamétricos e Oxímetros²¹: foram licitados diversos equipamentos com diferentes Especificações Técnicas entre si. Em alguns casos, se conseguiu fazer com que os demandantes unificassem seus pedidos (no HCC, por exemplo), mas em outros não se obteve sucesso ou as demandas seguiram em processos de compra separados e com Especificações Técnicas diferentes.

Faz-se necessário um processo de padronização, até certo ponto inflexível, desses equipamentos a começar pela indisponibilização de Especificações Técnicas na rede informatizada. Deveriam ficar apenas modelos predefinidos por técnicos. Afora esses, somente com prévia autorização das áreas competentes. Trata-se de equipamentos caros, com peças de reposição específicas para cada modelo, também caras e com repercussão direta no custeio do GHC. Também repercute nos contratos de manutenção que poderiam ser unificados e melhor controlados. Por se ter uma demanda até certo ponto reprimida, os pedidos desses equipamentos aumentam à medida que se toma conhecimento da forma como se pode adquiri-los: o PI;

- d) Vários lotes para o mesmo equipamento: em vários processos se licitou em separado equipamentos iguais. Os exemplos mais marcantes foram Monitores Multiparamétricos, Oxímetros, equipamentos de Informática em geral, Camas, Cadeiras Estofadas, Cadeiras de Roda, Mesas Auxiliares,

²¹ Equipamentos vinculados à assistência direta a pacientes. Servem para medir os parâmetros vitais deles como pressão, batimentos cardíacos, etc. São utilizados em várias áreas do hospital desde a UTI e Bloco Cirúrgico até áreas de simples internação. Há necessidade de ampliação e substituição desses equipamentos constante. Portanto, a cada ano, há pedido de compra de muitas unidades deles.

Aparelhos de Ar Condicionado, Bebedouros, dentre outros. Além de Especificações Técnicas exatamente iguais, não se conseguiu juntar, muitas vezes, equipamentos similares. Os pedidos chegaram em períodos variados e não se pôde juntá-los a processos já em andamento.

Fica como alerta o risco de se praticar irregularidades, pelo fato de não se obter o melhor preço comprando-se em lotes separados. Para resolver isso, a questão do cumprimento de prazos é fundamental. É preciso que a Coordenação do PI cumpra metas pactuadas conjuntamente com as demais áreas envolvidas no processo de compra e estabeleçam prazos conjuntos que viabilizem o andamento das aquisições minimizando o risco do cometimento irregularidades e em melhores condições para todos os envolvidos: pessoas e instituição. Isso, aliado à necessária padronização de equipamentos, pode otimizar os processos e possibilitar melhores lotes de compra.

- e) Preço aprovado no Fórum de Trabalhadores: observou-se que, em inúmeros casos, os preços aprovados foram muito inferiores aos pesquisados e aos efetivamente comprados, tanto para equipamentos nacionais, quanto para importados (mesmo antes da influência do câmbio).

Talvez já seja tempo de, ao menos, se pensar em sujeitar a compra aos valores apontados pelos Delegados do PI. Uma vez aprovadas as demandas, as compras precisam ser realizadas. Pensando-se em um modelo ideal de processo; com tempo hábil para índice de revogações próximo a zero e com reservas de valores para contingências; em caso de valores distorcidos, não se terá uma boa execução orçamentária. As primeiras demandas adquiridas; com valores muito acima das aprovadas pelos delegados; acabariam por inviabilizar outras que tivessem seu andamento mais lento por terem ocupado recursos acima dos previstos por eles originalmente. Além disso, corre-se o risco de se tornar uma prática aprovar demandas com valores baixos apostando na compra antecipada, enquanto ainda houver dotação dentro do ano. Isso seria uma conduta injusta, imoral e prejudicial a todos os envolvidos no PI.

Durante o período que a Comissão Especial de Licitação esteve instalada, houve um canal direto de comunicação entre os demandantes (origem dos pedidos)

e ela (que representa a parte final do processo de aquisições). A experiência propiciou a interação de trabalhadores com o antes fechado e “misterioso”, para muitos, setor de licitações. Isso aconteceu de forma sistemática durante toda a fase de compras sempre que houve necessidades de esclarecimentos técnicos acerca dos objetos a serem adquiridos. Também relevante foi a dedicação exclusiva e com meta estabelecida para os componentes da Comissão. A tarefa foi específica: licitar todo o PI. Ainda que os membros não tivessem nenhum engajamento ou afinidade com o PI (o que na prática não ocorreu), a meta estabelecida serviu como aglutinador, fazendo que houvesse uma sinergia em busca da concretização da tarefa. O mais importante, porém, foi a possibilidade de convocação, sem intermediários, agilizando a tomada de decisões. A necessária formalidade (em cumprimento às normas do Direito Administrativo) nos processos de compras foi preservada, mas as decisões foram tomadas de forma ágil e simplificadas por não terem de passar por mais dois ou três setores do GHC até chegar aos trabalhadores. Para estes, no sentido inverso, bastava se reportar a um setor apenas para buscar informações atualizadas e rápidas sobre as suas demandas. Pode-se concluir, portanto, que a experiência agilizou e simplificou o processo para instituição e trabalhadores. Essa experiência fica registrada como possibilidade de efetivação para a execução dos próximos Planos de Investimentos do GHC.

4.3 COMUNICAÇÃO, DIVULGAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Ao longo de toda a história do PI algo sempre esteve presente nas discussões dos atores envolvidos: a necessidade de mais comunicação. As observações de 2008 e 2009 evidenciaram essa falha, do lado da Coordenação do PI, e necessidade do ponto de vista dos delegados e trabalhadores. Mais do que consequência de falhas ao longo do processo, essa deficiência é causa de uma série de outros problemas encontrados no PI.

Ao revisar a literatura acerca do Orçamento Participativo, encontra-se em Fedozzi (2000, p. 104) e (2001, p. 159) referência sobre como a Prefeitura de Porto Alegre passou a dar importância a um aspecto do OP: a prestação de contas. A

iniciativa de se instituir o “dia Municipal de Prestação de Contas”, em 1990, marcou o início de uma nova fase na comunicação do OP, complementada pela inserção do tema como pauta obrigatória nas Assembléias Regionais a partir de 1991. No GHC, essa prática foi também evidenciada, porém sem a mesma formalidade e rigorismo adotados em Porto Alegre. Tradicionalmente, isso foi sendo realizado durante a execução orçamentária para os Coordenadores dos Delegados e/ou para Delegados, conforme demandado por eles mesmos. No entanto, não se tem notícia de uma prestação de contas completa com divulgação ampla para os demais trabalhadores e usuários. A iniciativa tomada ao final dos trabalhos da Comissão Especial de Licitação de 2008 limitou-se a um correio eletrônico enviado para gestores e Coordenadores dos Delegados com instruções de repasse para os demais Delegados e trabalhadores. Na prática, porém, ela não surtiu o efeito desejado. Ao longo de 2009, foram incontáveis o número de vezes em que a Coordenação do PI foi cobrada sobre o balanço do PI 2008. Observou-se que a comunicação não foi suficiente, seja pelo canal de comunicação escolhido pela Coordenação do PI, seja pelo não repasse dos Coordenadores dos Delegados aos demais atores. Fica claro que essa prática deve ser apenas complementar a outras mais profundas que devem ser adotadas no futuro. Urge a necessidade de se instituir um evento ou um período em que se possa, massivamente, repassar a prestação de contas do PI para todo o GHC. Além disso, há que se instituir um canal de comunicação direto com os usuários, os principais beneficiários dos investimentos do Grupo.

Em seu trabalho, Feijó (2006, p. 86) alerta para a falta de acompanhamento do processo pelos trabalhadores. Ele refere que isso gera a falta de exercício do controle social. Sua sugestão é que se destaque um grupo de Delegados eleitos para controlar o processo de modo a qualificá-lo além da criação de um banco de dados para registrar as experiências e habilidades desenvolvidas disponível para todos de forma clara e transparente. A relatada falta de acompanhamento também foi evidenciada em nossa observação. Em alguns casos, nem mesmo o Coordenador dos Delegados (destacado por seus semelhantes para cuidar justamente desse assunto, dentre outros) acompanha o desfecho das suas demandas. Isso demonstra que a descrição de Feijó, em 2006, ainda é uma realidade a ser mudada. Com relação ao destaque de um grupo de Delegados para

acompanhar o processo, isso já é feito. Os Coordenadores dos Delegados são esse elo da parte operacional do PI com os demais Delegados e estes o elo com os demais trabalhadores. Há mecanismos de acompanhamento abertos para o acesso de qualquer trabalhador do GHC. Em fase de implantação, inclusive, está um banco de dados, conforme sugestão de Feijó, disponível a todos os interessados. Contudo, o problema ainda persiste e carece de estudos mais aprofundados para explicar e propor alternativas de solução. Já foi projetado, também, um cronograma de trabalho para possibilitar que os trabalhadores possam conciliar suas atividades rotineiras com as tarefas do PI conforme proposto por Feijó (2006, p. 84 e 85).

Pode-se afirmar que o PI evoluiu muito, particularmente a partir de 2008, em relação à disponibilização de informações sobre a sua execução para os seus trabalhadores. Não há disparidade no nível de informação como refere Gohn em seu trabalho (já comentado na seção 2.3.1). No GHC, não se sonega informação, já que elas estão disponíveis para todos os trabalhadores. O problema situa-se em algo ainda difícil de entender, relacionado, talvez, a dois aspectos: 1) o ineditismo do PI em uma empresa e; 2) a reprodução interna da relativa acomodação social no que se refere à participação popular (baseada, aí sim, no que Gohn refere como a crença de que basta delegar suas decisões a outrem pra cumprir o seu papel social de participação nas decisões da sociedade). É um problema muito mais de cunho pessoal, portanto, do que institucional. Todos os mecanismos de controle e participação estão a disposição dos trabalhadores que, por sua vez, não se apoderam dos mesmos delegando isso a poucos representantes ou, pior, devolvendo-os para os gestores por absoluta omissão.

As medidas adotadas até agora ainda demonstram-se insuficientes e requerem novas abordagens ou novos instrumentos que as façam disseminar pelo GHC. Para o público externo, uma idéia surgida na Coordenação do PI é de prestação de contas através de audiências públicas na Câmara de Vereadores de Porto Alegre e na Assembléia Legislativa para dar conhecimento formal para toda a sociedade gaúcha. Todavia, isso ainda está no campo das idéias e também merece mais estudos a respeito.

Cabe á Coordenação do PI evitar que, por haver pouca cobrança, os representantes indicados passem a dar cada vez menos satisfação dos seus atos,

conforme o alerta de Gohn sobre os conselhos gestores. Isso poderia repetir o que a autora caracterizou como representantes de si mesmos, longe dos objetivos propostos pelo coletivo. Isso só pode ser evitado aumentando o número de pessoas realmente interessadas em participar, dado que existem meios disponíveis para o exercício do controle social. Ao observar as realidades nas 22 Gerências do GHC puderam-se encontrar indícios dessa constatação. Há Gerências (nesse o conceito engloba trabalhadores, equipes, Delegados e Coordenadores dos Delegados) que acompanham, interagem e cobram os resultados. O exemplo mais marcante é a Gerência de SADT (Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia) do HNSC. Ela tem se demonstrado participativa ao longo de todas as edições do PI. Porém, dentro da própria Gerência, ainda há equipes que destoam da realidade média. Isso reforça a idéia de que o interesse está vinculado mais às características pessoais do que institucionais, pois, dependendo do perfil das equipes, trabalhadores e gestores, há maior ou menor participação. Também evidencia uma disparidade em relação ao nível de participação nos diversos setores do GHC.

O processo eleitoral para escolha dos Delegados do PI 2010 foi pensado para além da sua função operacional de renovação do Fórum. A Coordenação do PI o projetou como uma excelente oportunidade de renovar também o ânimo dos trabalhadores. A intenção foi usar as eleições como um evento capaz de reacender o interesse, divulgar o processo e mobilizar os trabalhadores. Assim, foram abertas discussões entre os Coordenadores dos Delegados do PI2009 para a definição de todo o período eleitoral, desde a redação do regimento eleitoral, passando pelos métodos de divulgação até a votação.

A primeira tarefa foi montar um regimento eleitoral que refletisse a realidade e necessidades dos trabalhadores do GHC em relação ao PI. Foram destacados alguns Coordenadores dos Delegados para adaptar o regimento vigente até 2008. Em paralelo, a Coordenação do PI construiu junto com a Gestão do Trabalho, Desenvolvimento e Educação (Setor responsável por fomentar e conduzir a discussão dos Colegiados de Gestão – conforme conceitos da seção 1.1 e Anexo I) as adaptações necessárias para a eleição dos Colegiados de Gestão. Nesse ponto surgiu o primeiro impasse: o porquê da eleição conjunta PI e Colegiados de Gestão. Após algumas reuniões, ficou definido que as eleições deveriam seguir de forma conjunta. A justificativa foi de que as discussões dos Colegiados tratam de todos os

assuntos pertinentes às equipes, inclusive investimentos necessários para a melhora dos serviços e cumprimento de metas. Portanto, o Delegado do PI, além de ser eleito pela equipe para representá-la, deve ter assento no Colegiado de Gestão para ser o elo entre trabalhadores e PI. Também por isso a eleição deveria ser conjunta.

Em outra frente, o regimento eleitoral foi sendo adaptado à conjuntura atual do GHC. As mudanças mais importantes acontecidas foram: 1) a ênfase para o trabalho conjunto de equipes, Colegiado de Gestão e PI e; 2) a mudança de critério de representatividade; 3) a retomada do controle sobre o processo pela Coordenação do PI (ver Regimento completo no Anexo I).

O trabalho conjunto entre equipes, Delegados e Colegiados de Gestão é uma questão bastante óbvia, pois as menores unidades coletivas de trabalhadores do GHC são as equipes. Portanto, por ser o PI um espaço de decisões coletivas, tanto ele quanto os Colegiados precisam refletir o pensamento dos trabalhadores que as compõem.

Em decorrência da ênfase no trabalho conjunto, o critério para escolha dos representantes dos trabalhadores no PI também mudou. Em vez de se eleger um trabalhador para cada quarenta, como anteriormente, a representação passou a ser um trabalhador por Equipe de Trabalho. Para grupos mais numerosos, foi estabelecida uma progressão que permitia eleger até três Delegados no máximo. Com isso, foi abandonada a prática de agrupar equipes com pequeno número de trabalhadores para se chegar a quarenta. A medida buscou refletir a lógica da instituição de estar dividida em equipes, garantindo assento a todas elas no PI.

O processo eleitoral foi conduzido em todas as suas fases pela Coordenação do PI. No passado, esse processo fora delegado às Gerências. Porém, essa delegação acabou não sendo satisfatória do ponto de vista da democracia, dentre outros aspectos. Muitas Gerências sequer fizeram as suas eleições, optando por meras indicações de trabalhadores ao PI. De forma controlada pela Coordenação do PI, ainda que descentralizada, as eleições ocorreram na grande maioria das equipes e Gerências.

O resultado esperado do ponto de vista do reacendimento do interesse, da divulgação do processo e da mobilização dos trabalhadores ainda precisa ser

medido. Enquanto se encerra esse trabalho, os dados das eleições recém estão sendo finalizados, posto que aconteceram nos dias 4,5 e 6 de novembro de 2009. Todavia, ainda foi possível fazer algumas observações no transcurso do processo eleitoral.

Durante o processo de mudança do regimento eleitoral, surgiu a idéia dele ser adaptado para um futuro regimento funcional do PI. Pôde-se observar que essa solicitação é um desejo antigo entre os Coordenadores dos Delegados ao menos. De fato ainda não há uma regulamentação institucional para PI. Tampouco, um regulamento para Delegados. Os processos de 2008 e 2009 basearam-se apenas nas discussões, desdobradas em definições que geraram um conjunto de descrições técnicas assinadas pelos demandantes e repassadas à Coordenação do PI. Não se têm notícias dos documentos, como atas de reuniões, sobre as definições acontecidas no âmbito das Gerências (composta por suas equipes, Delegados e Coordenadores dos mesmos). No passado, até 2007, as definições foram mais publicizadas em reuniões que definiram, por voto ou aclamação, as demandas do PI. Nos dois anos observados, essas definições ficaram mais centradas nos Coordenadores dos Delegados que, segundo seus relatos, encaminharam apenas aquilo que fora decidido pelo conjunto dos seus Delegados. No entanto, é preciso que essas definições aconteçam de forma pública para evitar qualquer possibilidade de manipulação. Cabe à Coordenação do PI, conduzir o processo de forma transparente provocando esse debate público e retomando as boas práticas esquecidas no passado recente. A exemplo do controle exercido no processo eleitoral para o PI 2010, ela deve retomar o controle, sem tornar-se centralizadora de decisões, e fomentar a discussão coletiva pública.

Uma prática salutar aprofundada nesses anos é a reunião semanal da Coordenação do PI com os Coordenadores dos Delegados. Ela tem acontecido de forma sistemática e tratado dos mais variados temas ligados, ou não, ao PI. Nesse aspecto ela deve ser melhorada no sentido de limitar as discussões apenas ao tema. Apesar do PI estar ligado a grande parte dos assuntos dentro do Grupo, ele não tem poderes capazes de resolver todos eles. Assim, os temas devem ser delimitados para não se desperdiçar tempo, pelo menos, com assuntos fora da sua possibilidade de intervenção.

A discussão sobre regulamentar ou não regulamentar o PI deve ser assunto constante das pautas das reuniões. Porém, não se pode correr o risco de engessamento do processo conforme alerta Fedozzi (2000, p. 142 e 143). Há que se debater muito bem o tema, pois o excesso de regras pode limitar o livre trânsito dos atores no processo. Mesmo se correndo esse risco, é necessário algum regramento para garantir a rastreabilidade, ao menos, das decisões. Isso facilitará no levantamento de dados, evitará suspeitas e possibilitará o fluxo de informações sobre o andamento do processo.

Ainda durante a fase de discussão sobre as eleições outra questão importante foi levantada: mandato de um ou dois anos para os Delegados do PI. O principal argumento de quem defendia dois anos de mandato é que o Delegado precisa de um longo tempo para assimilar o processo. Dessa forma, quando isso está em fase final ou quando ele passa a dominá-lo, o seu mandato expira. Aliado a isso; dado que as definições acontecem ao longo de um ano, mas só concretizam-se no ano seguinte; as conquistas só podem ser usufruídas pelo novo Delegado após o exercício do mandato de quem as demandou. Apesar do alto índice de reeleição no PI, o argumento é válido. A cada eleição há um risco de não se mater entre os Delegados. Assim, não seria possível se obter a recompensa de ver instalado o equipamento ou obra ainda durante o mandato e receber o estímulo (regozijo, satisfação, enfim, o prazer) de concretização das discussões em algo que beneficia usuário e trabalhador. Já os defensores do mandato de um ano argumentaram que há um tradicional esvaziamento no ânimo e número de Delegados à medida que o tempo passa. Mesmo entre os Coordenadores dos Delegados, pôde-se observar que alguns passam a freqüentar com menos assiduidade às reuniões. O alto índice de reeleição, contrariamente, foi usado como argumento a favor dessa posição. A prática mostrou que a reeleição acontece porque as equipes passam a ter o trabalhador eleito como o seu especialista em PI. Por isso, o reelege sistematicamente. A eleição a cada ano propiciaria uma constante renovação no fórum ocasionando a difusão das idéias a mais trabalhadores. Também foi argumentado que, se em um ano o esvaziamento já é considerável, um mandato de dois anos seria um período muito longo contribuindo ainda mais para o desinteresse do Delegado pelo PI. Para 2010, a opção ainda foi pelo mandato de um ano. No futuro, talvez, a questão possa ser recolocada em discussão.

O que deve ser atacado pela Coordenação do PI é o referido desinteresse que se abate ao longo do processo. O problema não reside no esvaziamento do Fórum dos Delegados, mas na causa dele. Para 2010, projeta-se um maior acompanhamento sobre quantos e quais os participantes efetivos na discussão. Isso, todavia, não bastará, pois só propiciará, no máximo, um diagnóstico do problema. O que deve ser feito é estimular para que, na medida do possível, todos os eleitos participem de todas as etapas de construção do PI. Novamente, fica o apontamento a respeito de novos mecanismos práticos para divulgação e motivação para a participação.

Uma medida imediata para facilitar o entendimento sobre o processo será a distribuição de uma cartilha assinalando, de forma simplificada, qual o papel de cada trabalhador eleito no processo assim como as funções dos demais. A intenção é facilitar e abreviar a compreensão do processo para que os Delegados possam se dedicar ao debate; à interação com Delegados das demais Gerências; à troca de informações com profissionais das diversas categorias do GHC e; à construção coletiva e negociada do PI. Esses conhecimentos acumulados capacitam o trabalhador para a discussão e disputa de idéias tanto entre os seus pares, quanto com usuários e gestores. Qualificam, portanto o GHC para a co-gestão em igualdade de condições entre trabalhadores, gestores e usuários.

Por fim, em matéria de comunicação, está a questão da divulgação das conquistas materiais do PI. Já foi tratada anteriormente a questão da prestação de contas. A divulgação que se está propondo agora é a das conquistas pontuais que acontecem praticamente todos os dias, mas acabam passando despercebidas.

Ao longo das duas edições do PI observadas, inúmeras demandas foram concretizadas. Em pouquíssimos casos, porém, houve divulgação para os trabalhadores e sociedade. Essa realidade precisa mudar para transformar cada uma dessas conquistas em combustível para a busca de melhorias e de mais participação. No GHC há uma Assessoria de Comunicação Social instituída que, em tese, seria o setor indicado para liderar um projeto de comunicação interno e externo sobre o PI. Porém, a estrutura não é suficiente para o tamanho das ações necessárias. Na prática, ela só envolve-se quando provocada pela Coordenação do PI. Esta, por sua vez, não provoca aquela com a regularidade que deveria provocar.

Assim, os dois setores comportam-se como passivos diante das conquistas. Os trabalhadores, Delegados, e gestores até cobram ações de divulgação. Mas acabam se envolvendo em suas atividades rotineiras e tudo fica estagnado. Uma proposta antiga é a identificação de todos os equipamentos e obras adquiridas através do PI com um selo personalizado. A idéia encontra adeptos onde ela é exposta, porém, nunca foi colocada em prática. Essa medida, apesar de simples, é fundamental para ao menos dar subsídios materiais para as discussões sobre o PI. Muitas vezes foi necessário, como argumento, mostrar visualmente o resultado do PI para o GHC. Um simples selo de identificação pode aferir verossimilhança aos argumentos a favor desse processo participativo. Não se pode pensar, no entanto, que essa iniciativa encerra-se em si mesma. Ela deve ser apenas uma das tantas medidas necessárias para a melhoria na divulgação das conquistas. Nesse sentido, Fedozzi (2000, p. 124) destaca com propriedade a mudança de postura da Prefeitura de Porto Alegre frente ao grau de importância que o seu Orçamento Participativo passou a ocupar:

Em decorrência da importância cada vez maior adquirida pelo OP, foram ampliadas as suas formas de divulgação pela Prefeitura. Inicialmente convocadas por mala direta e contatos de funcionários com instâncias regionais das comunidades, as Assembléias do OP passaram a ser divulgadas por outros meios de comunicação de massa, quer da própria Prefeitura, através de jornais e panfletos, ou através da utilização de espaços comprados na mídia, especialmente rádio e, posteriormente, televisão.

O exemplo, apesar de circunscrito às convocações dos representantes para as Assembléias do OP, serve para mostrar como a Prefeitura diversificou a sua abordagem acerca da divulgação. Não se precisa chegar ao ponto de utilizar rádio e televisão pagos para dar conhecimento sobre as conquistas do PI. Mas são necessárias ações alternativas para dar visibilidade interna e externa a esse processo que vem modificando o perfil do GHC.

Os temas abordados nessa seção versaram sobre, primeiramente, comunicação e divulgação. A participação apareceu em meio ao relato das observações e sugestões. Isso não foi por acaso. Ao observar os processos dos PI's

de 2008 e 2009 pôde-se perceber que há canais de comunicação e divulgação disponíveis. Mais: toda vez que esses canais foram usados, pôde-se notar um reflexo imediato na participação. Basta um pouco mais de prática e dedicação, sobretudo para a Coordenação do PI, para que, com o auxílio de poucas ferramentas, se consiga melhorar a comunicação, a divulgação e, por conseguinte, ampliar a participação. Deve-se ter em mente, portanto, que “a existência e consolidação da participação exige a combinação de mudanças institucionais com a criação e expansão de práticas culturais democráticas por parte dos agentes sociais”, conforme já descrito por Fedozzi (2001, p. 23).

Adicionalmente, deve-se partir para algum complemento na área da comunicação organizacional incorporando-a ao planejamento da instituição. Kunsch (2006, p. 5 e 6) descreve bem essa necessidade ao se posicionar sobre o tema das relações públicas:

Na contemporaneidade as relações públicas devem desenvolver nas organizações sua função estratégica. O exercício dessa função só é possível por meio do planejamento. O profissional tem que se valer dos ensinamentos das teorias de gerenciamento ou administração. Suas aplicações são claras em todo o processo de planejamento, pois lidam com as incertezas, com tarefas e responsabilidades para tomada de decisões e para implantação dos planos de ação.

Para as relações públicas, exercer a função estratégica significa ajudar as organizações a se posicionarem perante a sociedade, demonstrando qual é a razão de ser do seu empreendimento, isto é, sua missão, quais são os seus valores, no que acreditam e o que cultivam, bem como a definir uma identidade própria e como querem ser vistas no futuro. Mediante sua função estratégica, elas abrem canais de comunicação entre a organização e públicos, em busca de confiança mútua, construindo a credibilidade e valorizando a dimensão social da organização, enfatizando sua missão e seus propósitos e princípios, ou seja, fortalecendo sua dimensão institucional.

Ela enfatiza a necessidade da comunicação estar vinculada ao planejamento estratégico da organização. Os fatos do PI ser uma definição estratégica e da Coordenação do PI estar vinculada à Diretoria do GHC faz com que elas sejam as principais estruturas responsáveis pela melhoria da comunicação interna e externa acerca do processo. Agindo nesse sentido, problemas como a falta de conhecimento sobre o andamento do processo; a incerteza ou a surpresa pela chegada de novos

equipamentos; a falta de divulgação das conquistas e; principalmente, a pouca participação serão amenizados, senão resolvidos. A observação mostrou que a origem da maioria dos problemas do PI reside na comunicação inadequada.

5 CONCLUSÕES

Esse estudo de caso permitiu a análise do processo de elaboração do Plano de Investimentos do Grupo Hospitalar do ponto de vista privilegiado de um ator que participou do processo; como Delegado, em 2003 e 2004, Coordenador dos Delegados, de 2005 a 2007 e; como membro da Coordenação do PI a partir de 2008. O estudo centrou-se, no entanto, nos anos de 2008 e 2009 devido ao alto grau de mudanças ocorridas nesses períodos.

Pôde-se concluir que o processo de elaboração do PI sofreu e sofre com as constantes modificações de regras a que ele está sujeito. Delegados, trabalhadores e Coordenadores dos Delegados sentem-se, em certos momentos, perdidos no processo. A cada edição, novas regras são incorporadas ou, pior, dentro do mesmo ano acontecem modificações. Todavia, quando bem fundamentadas, elas têm sido assimiladas pelos Coordenadores dos Delegados e, em alguns casos, defendidas por eles perante os demais Delegados e trabalhadores. Nesse aspecto, cabe destacar o amadurecimento dos envolvidos no processo por entenderem que o PI é dinâmico e, de certa forma, lógico. As definições no sentido de beneficiar a assistência hospitalar são logicamente partilhadas entre gestores e trabalhadores. Uma constatação negativa em relação a essa convergência de pensamentos é a baixa rotatividade entre os Coordenadores dos Delegados. Não se trata de acusá-los de “representantes de si mesmos”, como destacou Gohn, mas de alertar que a excessiva convivência em uma instância tradicionalmente diretiva pode desnaturalizá-los da condição de trabalhadores. Ao longo do tempo, muitos deles até passaram a ser gestores e, por conseqüência, compartilhar pensamentos com outros gestores. Aqui não se atribui nenhum demérito sobre os pensamentos deles, trabalhadores e gestores, posto que há gestores com pensamentos de trabalhadores e vice versa. Apenas fica o alerta sobre a diferença de foco dos seus pensamentos. O PI foi concebido para que trabalhadores tenham vez e voz nos investimentos.

Portanto, deve-se preservar a essência dessa concepção sob pena de regresso aos tempos em que poucos opinavam sobre o assunto. Deve-se preservar as decisões coletivas, multidisciplinares e consensuais do PI.

As mudanças nas regras, no entanto, não devem ser encaradas apenas do ponto de vista negativo. Graças a essa flexibilidade, foi possível se adaptar às contingências ao longo da vida do PI e, principalmente, dos dois últimos anos. Sem isso, por exemplo, não se poderia instaurar uma Comissão que deu conta de licitar todo orçamento de 2008 e parte de 2009 para ser negociada posteriormente com os trabalhadores. A evolução do processo também passou pela possibilidade de se adaptar às mudanças. Por isso, o regramento do PI deve ser mais bem analisado. Não se pode correr o risco de engessá-lo, como alertou Fedozzi. Ainda assim, o estabelecimento de regras mínimas é necessário para dar mais segurança aos trabalhadores. À medida que eles se sintam mais seguros acerca do seu papel e atribuições, sua participação deverá ser mais efetiva.

O regramento poderia começar pela definição de critérios mais objetivos para as demandas. Observou-se que as escolhas são feitas, em sua maioria, levando-se em consideração apenas as necessidades imediatas. Os critérios de vinculação com metas e diretrizes do PI são, muitas vezes, ignorados pelos demandantes. O exemplo do Orçamento Participativo, definindo áreas temáticas específicas, conforme Fedozzi e Marquetti, pode ser uma solução. Talvez, se possa adaptá-lo ao GHC oferecendo um “menu” de opções de investimento para os Delegados como forma de: 1) facilitar as suas escolhas; 2) restringir os pedidos a itens vinculados aos critérios preestabelecidos (que já são definidos por todos, trabalhadores e gestores); 3) diminuir o desperdício de recursos em compras de equipamentos inadequados do ponto de vista técnico e, principalmente; 4) valorizar a discussão e defesa das idéias como forma de ampliar a consciência dos trabalhadores acerca das políticas públicas na área da saúde. No entanto, o estabelecimento desses critérios requer ampla discussão e uma razoável ampliação do corpo técnico do GHC. Investimentos na ampliação e qualificação dos trabalhadores das atividades das áreas meio do GHC são essenciais para um salto de qualidade. Mesmo antes desses investimentos, o estabelecimento desses critérios se faz necessário para organizar e padronizar as decisões sobre equipamentos e obras.

As decisões tomadas no PI são acatadas por gestores e trabalhadores do GHC quase sem contestações. Uma vez decidido no PI, torna-se “lei”. Se por um lado isso garante legitimidade ao processo, por outro, requer ampla discussão e garantia de que as escolhas são adequadas tecnicamente.

O fato de haver o comprometimento político institucional com o PI, análogo ao comprometimento governamental citado por Silva (2003, p. 159, 165 e 166), garante a execução das demandas conforme o previsto pelos trabalhadores. Porém, isso ocasionou um entendimento equivocado de que não se podiam contestar as definições depois de aprovadas pelos Delegados. Assim, os setores técnicos, responsáveis pelas avaliações, podem ter sido induzidos à falhas, pois não deviam ou não se sentiam à vontade para vetar uma decisão do PI. Ao longo dos anos isso causou prejuízos materiais e financeiros ao GHC oriundo das escolhas equivocadas. Também no mesmo sentido, os setores envolvidos diretamente nas compras, Licitações e Gerência de Materiais, podem ter deixado de agir contrariamente às decisões do PI. Ainda que contrária à lógica da autonomia do PI em relação ao destino do orçamento, as contestações técnicas devem ser estimuladas. Do contrário, alguns princípios elementares do Direito Administrativo (como o da eficiência e o da preponderância do interesse público sobre o interesse particular, dentre outros) podem ser desrespeitados. Durante o período da Comissão Especial de Licitação de 2008 e da fase de solicitações de compras do PI2009 algumas medidas isoladas foram tomadas pela Coordenação do PI a fim de garantir que se estava investindo nos equipamentos corretos. Todavia, a garantia de eficácia das definições do PI exige mais do que ações isoladas. É essencial que todas as definições sejam adequadas do ponto de vista técnico antes da aprovação final pelos Delegados. Iniciativa nesse sentido já foi tomada em 2009 quando se passou a exigir o preenchimento dos formulários de justificativas de compras. Porém, mais uma vez, a iniciativa não foi completa. Não foi possível avaliar grande parte das demandas devido à carência quantitativa de profissionais do corpo técnico. Mesmo assim, não se deve retroceder com relação à “validação prévia” das demandas do PI. Se isso não for possível, os técnicos envolvidos devem ser estimulados a contestar as decisões contrárias ao interesse institucional (que deve refletir o interesse público). Ainda que isso cause algum descontentamento nos Delegados, deve ser levado adiante. Ademais, se a justificativa for tecnicamente defensável, a

lógica indica que eles mesmos se convencerão que a melhor saída é rever sua posição. Enquanto essa idéia não for disseminada entre todos os técnicos, cabe à Coordenação do PI conduzi-la. Também é sua tarefa, determinada pela Direção do GHC, regular todas as relações dos Delegados com os demais setores envolvidos nas aquisições do PI. No entanto, essa regulação precisa ser mais bem conduzida. Ainda que seja sua tarefa exclusiva, cabe a ela incluir mais trabalhadores por quatro motivos: 1) dividir tarefas a fim de diminuir a carga de trabalho e aumentar o número de atores envolvidos no processo (construção coletiva e co-gestão); 2) compartilhar as informações recebidas diretamente das fontes primárias com os demais atores envolvidos; 3) estimular o comprometimento dos setores com os trabalhadores e Delegados e; 4) fomentar a fiscalização dos Delegados sobre os setores de compras e Licitação (controle social).

Para fechar a questão do comprometimento, ainda merece destaque a necessidade de se estabelecer prazos e metas para todos os envolvidos no processo. Começando por trabalhadores e Delegados, passando por Coordenação do PI e quadro técnico de avaliação (notadamente a Gerência de Engenharia) e terminando nos setores de compras e Licitação. Isso é primordial para que não se incorra, todos os anos, no mesmo erro: atraso no processo de compra. Essa realidade não é de exclusiva responsabilidade destes últimos setores. Em um ambiente de co-gestão, o compartilhamento do poder de definição vem acompanhado das responsabilidades oriundas do exercício desse poder. Portanto, se o processo não vem se desenvolvendo conforme o esperado, a responsabilidade é de todos. Deve haver cobrança mútua embasada em uma espécie de contrato interno de gestão. Todos devem estar permanentemente atentos e ciosos dos seus direitos e deveres no âmbito do PI e do GHC. Nesse sentido alguns trabalhadores já adquiriram essa consciência de “controladores” que é a postura mais correta a ser seguida por todos. Seria importante promover relatos de experiências que servissem de parâmetro positivo para ação dos Delegados. Não foi possível agrupar ou determinar, no entanto, o perfil desses trabalhadores. Isso pode ser objeto de uma linha de estudo específica. A tarefa da Coordenação do PI e de gestores em geral é dar vazão a essas iniciativas, de um lado, e disseminar uma cultura de reciprocidade nos diversos setores do GHC, de outro. Um bom exemplo foi dado durante as compras de 2008 pela Comissão Especial de Licitação. As informações acerca das

compras forma repassadas livremente para todos aqueles que se interessaram, ao contrário de anos anteriores em que se tinha certa dificuldade em obtê-las durante o fluxo dos processos. Essa medida pode ser fundamental para capacitar os trabalhadores a entenderem o porquê do fracasso em algumas de suas demandas, dada a complexidade envolvida no processo de aquisições públicas através de licitações, assim como propiciar a intervenção, ainda em tempo, no sentido de materializar as suas demandas em conquista efetivas.

As questões de divulgação e comunicação merecem destaque especial no processo do PI. O tema foi bem desenvolvido na seção anterior, mas ainda são necessárias algumas considerações. Certamente, todos os problemas relatados no processo não serão resolvidos apenas com melhor comunicação e divulgação. A constatação de que “[...] em algumas vezes, os trabalhadores não assumem o papel de sujeitos da mudança” (FEIJÓ, 2006 p.85) ou o relato sociológico de Fedozzi (2001, p. 92 a 95) sobre a nossa permanente “não-cidadania” podem explicar os motivos pelos quais os mecanismos de informação não são utilizados pelos trabalhadores. Porém, isso não resolverá o problema. Essa questão deve ser priorizada já, pois ela é causa de uma série de outros problemas que acontecem durante todo o processo. A forma como isso deve ser feito também pode ser objeto de uma linha de estudo específica nos campos da sociologia ou da comunicação organizacional como já proposto na seção anterior. Basta uma pesquisa quantitativa, com perguntas fechadas para Delegados e trabalhadores do GHC, para se constatar o que foi observado durante o período desse estudo: a necessidade urgente de mais e melhores canais de comunicação e divulgação. Até que isso ocorra, medidas simples e unilaterais podem ser tomadas para que o GHC dê mais destaque aos seus investimentos. A sociedade gaúcha precisa tomar conhecimento das ações positivas que o Grupo vem protagonizando nos últimos anos. O PI, como forma e como resultado de investimentos pode ser mais bem explorado como exemplo de boas práticas para todo o Sistema Único de Saúde.

Apesar das dificuldades o PI cresceu ao longo dos anos. Os recursos disponíveis, por exemplo, aumentaram significativamente. Já não se pode reclamar da escassez referida por alguns dos entrevistados por Feijó (2006, p. 65). Em 2008, 2009 e 2010, provavelmente, os recursos alcançarão os R\$ 30 milhões aproximadamente em cada um dos anos. Isso garante a ele um dos quatro

requisitos apontados por Silva (2003, p. 159, 166 e 167): a capacidade de investimento aliada á credibilidade da execução das demandas. Permanece, porém, a máxima da economia: recursos limitados frente a necessidades ilimitadas. Também as afirmações de Gohn (2003, p. 108 e 110) sobre o perigo dos conselhos [o PI foi considerado análogo a eles] se tornarem estruturas de transferências de poucos recursos frente ao ônus de administrá-los; ou se transformarem em instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração de indivíduos em esquemas predefinidos; ou, ainda; meros espaços virtuais não se aplicam ao PI. O processo está consolidado e precisa ser radicalizado (no sentido de aprofundamento, enraizamento do processo) nos moldes definidos por Spink (2003, p. 3) acerca de orçamento e planejamento públicos:

Quero começar deixando muito claro a minha posição sobre o engajamento dos cidadãos no processo de orçamento público.

1. sem isso não há um orçamento público – há, ao contrário, um orçamento privado que serve grupos de interesse específicos;
2. por causa disso, devemos priorizar e focalizar o processo de orçamento como o terreno privilegiado de disputa para a concretização da vida democrática e da inclusão social;
3. em consequência, deveríamos dizer - com relação aos meios e instrumentos -quanto mais melhor, nas diversas direções possíveis e com as mais variadas técnicas.

Enquanto instrumento de planejamento, os orçamentos públicos refletem não somente estratégias e teorias sobre ação, mas também as relações de poder explícita e implicitamente presentes na disputa para os espaços e as prioridades.

Esses destaques convergem no sentido da necessidade de institucionalização do PI como ferramenta obrigatória a qualquer gestor que venha a assumir o GHC no futuro. É claro que isso dependerá, dentre outras coisas, da controversa necessidade de regulamentação do processo. Porém, é preciso que se construa uma massa crítica suficientemente esclarecida e numerosa capaz de pressionar para que a medida seja tomada. Devem ser fomentadas as “Reuniões Internas” (FEDOZZI, 2000, p. 145 e 146) independentemente do fluxo oficial do PI como forma de manter os trabalhadores mobilizados para a participação nas decisões do GHC.

O salto de qualidade do PI pode ser dado, talvez, com a criação de uma estrutura similar ao Gabinete de Planejamento - GAPLAN responsável por “afirmar a política de planejamento como função estratégica de governo [gestão no caso do GHC] capaz de superar o normativismo tecnocrático e coordenar globalmente a administração (FEDOZZI, 2000, p. 100 e 101). A Coordenação do PI e outras estruturas deveriam ficar vinculadas a essa estrutura por deveriam passar todas as questões de planejamento; de curto, médio e longo prazo; do GHC. Assim seria possível reunir os pedidos dos trabalhadores; em sintonia com planejamento e orçamento. Essa estrutura poderia ficar vinculada à Diretoria ou à Gerência Financeira, estruturas que hoje cuidam das questões de macro planejamento e orçamento, respectivamente. Dessa forma, o PI teria condições de, analogamente, dar um salto da segunda para a terceira fase do Orçamento Participativo (FEDOZZI, 2000, p.124 e 125) destacadas na seção 2.3.2 desse estudo. Poderia superar, ainda, a queda na participação observada nesses dois últimos anos, característica da primeira faz, ainda, referida pelo mesmo autor. O exemplo do Orçamento Participativo de Porto Alegre além de inspirador para o PI, deve servir de base para que o processo do GHC possa ser aprimorado e consolidado no futuro. Não há dúvidas de que a experiência é exitosa até o momento. As críticas desse trabalho a respeito do processo não têm a intenção de diminuí-lo. Pelo contrário, são tentativas de garantir vida longa a ele. Essa ferramenta deve ser mais bem explorada pelo GHC e por mais instituições públicas para o benefício da população.

Para encerrar, fica uma frase muito utilizada pelo vigia, Elpídio de Souza, trabalhador do GHC, que resume bem o sentimento acerca do Plano de Investimentos do Grupo Hospitalar Conceição:

“No GHC, não se pode viver sem o PI”.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003, p. 13-60.

BAIERLE, Sérgio. A experiência brasileira em Orçamento Participativo (OP): o caso de Porto Alegre. In: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2004, Porto Alegre. **Seminário de lançamento da rede URB-AL nº9 – Financiamento local e orçamento participativo. (Documento Base)**. Porto Alegre: 2004, p. 13-26. Disponível em: <http://www.op-portugal.org/downloads/docbase_rede9_pt_int.pdf>. Acesso em: 23 de ago. de 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p.95-110.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

_____. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ªed., 2001.

FEIJÓ, Felipe Barbosa. **A gestão participativa no Grupo Hospitalar Conceição e sua contribuição para a qualidade dos serviços de saúde**. Monografia (Graduação em Administração), Administração de Sistemas e Serviços de Saúde, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14.ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 2003.

GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO. **Planejamento e gestão democrática participativa: uma luta possível para a transformação social – Relato de uma experiência**. Porto Alegre: Gerência de Recursos Humanos Coordenação da Gestão do Trabalho, Educação e desenvolvimento - GHC, 2003.

GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO. **Caderno da política de avaliação**. Porto Alegre: GHC, 2008.

GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO. **Central de notícias**. Disponível em: <<http://www.ghc.com.br/default.asp?idmenu=4&idRegistro=2591>>. Acesso em: 8 de ago. de 2009.

GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.ghc.com.br/default.asp?idMenu=1&idSubMenu=2>>. Acesso em: 8 de ago. de 2009.

HOLANDA, Nilson. **Planejamento e Projetos**. Rio de Janeiro: APEC, 1971.

HUERTAS, Franco. **Entrevista com Matus: o método PES**. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

KUNSCH, Margarida. M. K. Planejamento e gestão estratégica de relações públicas nas organizações contemporâneas. **UNirevista**, São Leopoldo, v. 1, n.3, p. 1-14, jul. 2006. Disponível em: <http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Kunsch.PDF>. Acesso em: 23 de out. de 2009.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003, p. 129-156.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4.^a Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11.^a Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **Participação e co-gestão: novas formas de participação**. 2ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

POSSA, Lisiane Bôer. **Mecanismos de participação e atores sociais em instituições hospitalares: O caso do Grupo Hospitalar Conceição**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós Graduação em Sociologia, Sociedade, Participação Social e Políticas Públicas, Instituto de Filosofia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/15550>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

PEREIRA, Glaucio Freitas. **Processo de Construção do Plano de Investimento no Grupo Hospitalar Conceição: a síntese de uma tecnologia social**. Projeto (Especialização) – Curso de Especialização em Informação Científica e Tecnológica em Saúde, Grupo Hospitalar Conceição (Gerência de Ensino e Pesquisa), Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ e Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde – ICICT, Porto Alegre, 2009.

PESSÔA, Luisa Regina. **Mergulho em Montes Claros**: desafios da alocação de recursos na rede SUS. 2005. 175 f. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública, Planejamento e Gestão de Sistemas em Serviços de Saúde, Rio de Janeiro 2005.

RIBEIRO, Luis. Plano de Investimento do Grupo Hospitalar Conceição – Democratização da Gestão Participação e Transparência. In: **Prêmio Sérgio Arouca de Gestão Participativa** - Trabalhos premiados e menções honrosas. 2005, Brasília: Ministério da Saúde, 2007. 166 p. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Premio_Sergio_Arouca_de_Gestao_Participativa_1Edicao.pdf>. Acesso em 17 ago. 2009.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSSETTI, José Paschoal. **Política e Programação Econômica**. São Paulo: Atlas, 1987.

SILVA, Evanildo Barbosa da. Orçamento Participativo no Brasil: Porto Alegre e Recife. In: BROSE, Markus (org.). **Metodologia participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

SILVA, Marcelo Kunrath. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003, p. 157-188.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003, p. 297-332.

SPINK, Peter. Informação, transparência e cidadania: o controle da execução orçamentária pelo cidadão. **Cadernos de gestão pública e cidadania**, São Paulo, v. 23, jun. 2003.

VALLADARES, Lícia. Os dez mandamentos da observação participante. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, fev. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000100012&script=sci_arttext>. Acesso em 8 ago. 2009.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 61 – 88.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO A - Formulário de Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos – Equipamentos Médicos Assistenciais e Laboratório

	Solicitação Preliminar para Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos Formulário Anexo A – Equipamentos Médicos Assistenciais e Laboratório	
--	--	--

- 1 Já existe Equipamento similar para a mesma função(no Setor) ? Sim Não
- 1.1 Quantos?
- 1.2 Qual(is) o(s) número(s) Patrimonial(is)?
- 1.3 Qual(is) a(s) marca(s) e modelo(s)?
- 1.4 Qual o ano de aquisição de cada um ?
- 1.5 Qual a capacidade de produção mensal teórica destes equipamentos existentes (no Setor)?
- 1.6 Qual o número de procedimentos ou exames mensais que realizam atualmente (no Setor)?
- 1.7 Qual a remuneração mensal que geram atualmente (no Setor)?
- 1.8 O equipamento solicitado irá substituir algum existente? Sim Não
- 1.9 Qual o motivo?
- 1.10 Qual o número patrimonial do equipamento a ser substituído?
- 1.11 Qual o número de procedimentos ou exames mensais previstos apenas com a aquisição deste equipamento?(acréscimo)
- 1.12 Qual a receita mensal prevista apenas com a aquisição deste equipamento?(acrécimo)
- 1.13 Caso este equipamento seja o primeiro a ser incorporado ao Setor , justifique a necessidade clínica e/ou técnica.
- 2 Qual o custo de aquisição unitário estimado para este equipamento?
- 2.1 Informe se são necessários acessórios para a operação deste equipamento. Sim Não
- 2.2 Descreva quais.
- 2.3 Qual o custo de aquisição destes acessórios?
- 2.4 Qual a vida útil destes acessórios (em unidade de tempo ou procedimentos)?
- 2.5 Informe se os acessórios são descartáveis ou reutilizáveis?
- 2.6 Informe se são necessários insumos para a operação deste equipamento.
- 2.7 Descreva quais.
- 2.8 Qual o custo mensal destes insumos para a produção estimada em (1.11) ?
- 3 Existe área física disponível para a instalação do equipamento? Sim Não
- 3.1 Quantifique (em m2) e indique a localização.
< quantificação >
< localização >
- 3.2 Se necessário obras ou reformas na área física indique se estão previstas no plano diretor e qual o custo.
- 3.3 Serão necessárias instalações especiais elétricas lógica hidráulicas, vapor
 gases vácuo estruturais < outras - descreva >
- 3.4 Descreva as necessidades desta instalações?
- 3.5 Qual o custo estimado destas instalações?
- 4 Será necessário treinamento para o pessoal de operação? Sim Não
- 4.1 Quantos serão treinados?
- 4.2 Qual o custo total deste treinamento?
- 4.3 Será necessária a contratação de pessoal para a operação? Sim Não
- 4.4 Quantos?
- 4.5 Qual a formação ?
- 4.6 Qual o custo mensal com salários e encargos ?
5. Outras informações que julgar apropriadas ou necessárias:

ANEXO B - Formulário de Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos – Mobiliário, Hotelaria e Som & Imagem

	<p>Solicitação Preliminar para Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos Formulário Anexo B – Mobiliário, Hotelaria e Som&Imagem</p>	
--	--	--

- 1 Já existe mobiliário ou equipamento similar para a mesma função(no Setor) ? Sim Não
- 1.1 Quantos?
- 1.2 Qual(is) o(s) número(s) Patrimonial(is)?
- 1.3 Qual(is) a(s) marca(s) e modelo(s)?
- 1.4 Qual o ano de aquisição?
- 1.5 O mobiliário ou equipamento solicitado irá substituir algum existente? Sim Não
- 1.6 Qual motivo?
- 1.7 Qual o número patrimonial do mobiliário ou equipamento a ser substituído?
- 1.8 Qual o estado físico do mobiliário ou equipamento a ser substituído?
- 1.9 Caso este mobiliário ou equipamento seja o primeiro a ser incorporado ao Setor , justifique a necessidade.
- 2 Qual o custo de aquisição unitário estimado para este mobiliário ou equipamento?
- 3 Existe área física disponível para a instalação do mobiliário ou equipamento? Sim Não
- 3.1 Quantifique (em m2) e indique a localização.
- 3.2 Se necessário obras ou reformas na área física indique se estão previstas no plano diretor e qual o custo.
- 3.3 Serão necessárias instalações especiais elétricas lógica hidráulicas, vapor
gases vácuo estruturais < outras - descreva >
- 3.4 Indique quais?
- 3.5 Qual o custo estimado destas instalações?
- 4 Quantos funcionários trabalham no setor por turno?
- 4.1 O Setor atende ao público externo? Sim Não
- 4.2 Quantifique capacidade diária e tempo de permanência médio.
5. Em que ambiente será utilizado este mobiliário ou equipamento? Administrativo Assistencial
6. Outras informações que julgar apropriadas ou necessárias:

ANEXO C - Formulário de Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos – Formulário Anexo C - Mobiliário Hospitalar

	Solicitação Preliminar para Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos Formulário Anexo C- Mobiliário Hospitalar	
--	---	--

- 1 Já existe mobiliário similar para a mesma função(no Setor) ? Sim Não
- 1.1 Quantos?
- 1.2 Qual(is) o(s) número(s) Patrimonial(is)?
- 1.3 Qual(is) a(s) marca(s) e modelo(s)?
- 1.4 Qual o ano de aquisição?
- 1.5 O mobiliário solicitado irá substituir algum existente? Sim Não
- 1.6 Qual o motivo?
- 1.7 Qual o número patrimonial do mobiliário a ser substituído?
- 1.8 Qual o estado físico do mobiliário a ser substituído?
- 1.9 Qual o número de atendimentos mensais previstos apenas com a aquisição deste mobiliário? (acréscimo)
- 1.10 Qual a receita mensal prevista apenas com a aquisição deste mobiliário? (acréscimo)
- 1.11 Caso este equipamento seja o primeiro a ser incorporado ao Setor , justifique a necessidade clínica e/ou técnica.
- 1.12 Caso a aquisição do mobiliário implique em significativa melhora qualitativa do atendimento - descreva e justifique.
- 2 Qual o custo de aquisição unitário estimado para este mobiliário?
- 3 Existe área física disponível para a instalação do mobiliário? Sim Não
- 3.1 A área é nova ? Sim Não
- 3.2 Quantifique (em m²) e indique a localização.
< quantificação >
< localização >
- 3.3 Se necessário obras ou reformas na área física indique se estão previstas no plano diretor e qual o custo.
- 3.5 Serão necessárias instalações especiais? elétricas lógica hidráulicas, vapor
 gases vácuo estruturais < outras - descreva >
- 3.6 Qual o custo estimado destas instalações?
- 4 Será necessário treinamento para o pessoal de operação? Sim Não
- 4.1 Quantos serão treinados?
- 4.2 Qual o custo total deste treinamento?
- 4.3 Será necessária a contratação de pessoal para a operação? Sim Não
- 4.4 Quantos?
- 4.5 Qual a formação ?
- 4.6 Qual o custo mensal com salários e encargos ?
5. Em que ambiente será utilizado este mobiliário ou equipamento? Administrativo Assistencial
6. Outras informações que julgar apropriadas ou necessárias:

ANEXO D - Formulário de Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos – Formulário Anexo D - Apoio e Infra-estrutura

	Solicitação Preliminar para Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos Formulário Anexo D– Apoio e Infra-estrutura	
--	---	--

- 1 Já existe Equipamento similar para a mesma função(no Setor) ? Sim Não
- 1.1 Quantos?
- 1.2 Qual(is) o(s) número(s) Patrimonial(is)?
- 1.3 Qual(is) a(s) marca(s) e modelo(s)?
- 1.4 Qual o ano de aquisição de cada um ?
- 1.5 Qual a capacidade de produção mensal teórica destes equipamentos existentes (no Setor)?
- 1.6 Qual a remuneração mensal que geram atualmente (no Setor)?
- 1.7 O equipamento solicitado irá substituir algum existente? Sim Não
- 1.8 Qual o motivo?
- 1.9 Qual o número patrimonial do equipamento a ser substituído?
- 1.10 Qual o ganho de produção previsto apenas com a aquisição deste equipamento?(acréscimo)
- 1.11 Caso este equipamento seja o primeiro a ser incorporado ao Setor , justifique a necessidade
- 2 Qual o custo de aquisição unitário estimado para este equipamento?
- 2.1 Informe se são necessários acessórios para a operação deste equipamento. Sim Não
- 2.2 Descreva quais.
- 2.3 Qual o custo de aquisição destes acessórios?
- 2.4 Qual a vida útil destes acessórios (em unidade de tempo ou procedimentos)?
- 2.5 Informe se os acessórios são descartáveis ou reutilizáveis?
- 2.6 Informe se são necessários insumos para a operação deste equipamento.
- 2.7 Descreva quais.
- 2.8 Qual o custo mensal destes insumos para a produção estimada em (1.10) ?
- 3 Existe área física disponível para a instalação do equipamento? Sim Não
- 3.1 Quantifique (em m²) e indique a localização.
< quantificação >
< localização >
- 3.2 Se necessário obras ou reformas na área física indique se estão previstas no plano diretor e qual o custo.
- 3.3 Serão necessárias instalações especiais elétricas lógica hidráulicas, vapor
 gases vácuo estruturais < outras - descreva >
- 3.4 Descreva as necessidades desta instalações?
- 3.5 Qual o custo estimado destas instalações?
- 4 Será necessário treinamento para o pessoal de operação? Sim Não
- 4.1 Quantos serão treinados?
- 4.2 Qual o custo total deste treinamento?
- 4.3 Será necessária a contratação de pessoal para a operação? Sim Não
- 4.4 Quantos?
- 4.5 Qual a formação ?
- 4.6 Qual o custo mensal com salários e encargos ?
5. Outras informações que julgar apropriadas ou necessárias:

ANEXO E - Formulário de Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos – Equipamentos de Climatização

	<p>Solicitação Preliminar para Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos Formulário Anexo E– Equipamentos de Climatização</p>	
--	---	--



- 1 Já existe Equipamento similar para a mesma função(no Setor) ? Sim Não
- 1.1 Quantos?
- 1.2 Qual(is) o(s) número(s) Patrimonial(is)?
- 1.3 Qual(is) a(s) marca(s) e modelo(s)?
- 1.4 Qual o ano de aquisição de cada um ?
- 1.5 Qual a capacidade destes equipamentos existentes (no Setor)?
- 1.6 O equipamento solicitado irá substituir algum existente? Sim Não
- 1.7 Qual o número patrimonial do equipamento a ser substituído?
- 1.8 Caso este equipamento seja o primeiro a ser incorporado ao Setor , Justifique a necessidade.
- 1.9 Qual a capacidade estimada para este novo equipamento?
- 1.10 A carga elétrica necessária para o funcionamento do equipamento está liberada e disponível no local?
 Sim Não
- 2 Qual o custo de aquisição unitário estimado para este equipamento?
- 2.1 É necessário projeto prévio para a instalação deste equipamento? Sim Não
- 2.2 Este projeto já está pronto? Sim Não
- 2.3 Encaminhe o projeto junto à solicitação (anexe).
- 3 Existe área física disponível para a instalação do equipamento? Sim Não
- 3.1 Quantifique (em m²) e indique a localização.
< quantificação >
< localização >
- 3.2 Se necessário obras ou reformas na área física indique se estão previstas no plano diretor e qual o custo.
- 3.3 Serão necessárias instalações especiais elétricas lógica hidráulicas, vapor
 gases vácuo estruturais < outras - descreva >
- 3.4 Descreva as necessidades desta instalações?
- 3.5 Qual o custo estimado destas instalações?
- 4 Quantos funcionários trabalham no setor por turno?
- 4.1 O Setor atende ao público externo? Sim Não
- 4.2 Quantifique capacidade diária e tempo de permanência médio
- 4.3 Qual a área (em m²) que será atendida pelo equipamento?
5. Em que ambiente será utilizado este equipamento? Administrativo Assistencial
6. Outras informações que julgar apropriadas ou necessárias:

ANEXO F - Formulário de Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos – Equipamentos de Informática

	Solicitação Preliminar para Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos Formulário Anexo F – Equipamentos de Informática	
--	---	--

- 1 Já existe Equipamento similar para a mesma função(no Setor) ? Sim Não
- 1.1 Quantos?
- 1.2 Qual(is) o(s) número(s) Patrimonial(is)?
- 1.3 O equipamento solicitado irá substituir algum existente? Sim Não
- 1.4 Qual o motivo?
- 1.5 Qual o número patrimonial do equipamento a ser substituído?
- 1.6 Caso este equipamento seja o primeiro a ser incorporado ao Setor , justifique a necessidade técnica.
- 2 Qual o custo de aquisição unitário estimado para este equipamento?
- 2.1 Informe se são necessários acessórios para a operação deste equipamento. Sim Não
- 2.2 Descreva quais.
- 2.3 Qual o custo de aquisição destes acessórios?
- 2.4 Qual a vida útil destes acessórios (em unidade de tempo ou procedimentos)?
- 2.5 Informe se são necessários insumos para a operação deste equipamento. Sim Não
- 2.6 Descreva quais.
- 2.7 Qual o custo mensal destes insumos?
- 3 Existe área física disponível para a instalação do equipamento? Sim Não
- 3.1 Quantifique (em m2) e indique a localização.
 < quantificação >
 < localização >
- 3.2 Se necessário obras ou reformas na área física indique se estão previstas no plano diretor e qual o custo.
- 3.3 Serão necessárias instalações especiais elétricas lógica estruturais < outras - descreva >
- 3.4 Descreva as necessidades desta instalações?
- 3.5 Qual o custo estimado destas instalações?
- 4 Será necessário treinamento para o pessoal de operação? Sim Não
- 4.1 Quantos serão treinados?
- 4.2 Qual o custo total deste treinamento?
- 4.3 Será necessária a contratação de pessoal para a operação? Sim Não
- 4.4 Quantos?
- 4.5 Qual a formação ?
- 4.6 Qual o custo mensal com salários e encargos ?
5. Outras informações que julgar apropriadas ou necessárias:

ANEXO G - Formulário de Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos – Formulário Anexo G – Obras /Reformas/Instalações

	<p>Solicitação Preliminar para Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos Formulário Anexo G – Obras / Reformas / Instalações</p>	
---	---	---

1. Classifique o Investimento (escolha múltipla) :

- Obra
 Reforma
 Instalação
 < outra - digite aqui >

2. Caracterize o investimento (escolha múltipla) :

- Nova área
 Ampliação área existente
 Relocação área existente
 Mesma área atual

3. Quantifique o investimento :

< unidade - digite aqui - ex. m²)

reais

4. Existe projeto básico já desenvolvido ? Sim Não (caso positivo anexe)

5. Este investimento está previsto no plano Diretor da Instituição ? Sim Não

6. Existe convênio já definido para este investimento? Sim Não



7. Qual convênio?

8. Este investimento é necessário para atender a legislação? Sim Não

9. Cite qual a legislação :

10. Outras informações que julgar apropriadas ou necessárias:

ANEXO H - Formulário de Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos – Formulário Principal

	<p>Solicitação Preliminar para Aprovação de Aquisição/Incorporação de Recursos Físicos ou Tecnológicos Formulário Principal</p> <p>Número: <input style="width: 40px;" type="text"/></p>	
---	--	---

1. Solicitação de: Obra / Reforma / Instalação
 Equipamento < Digite aqui o código da ET >

2. Quantificação: <quantidade>

3. Descrição da Solicitação: < descrição>

4. Unidade Hospitalar : HCSC HCR HF HCC 5. Gerência : < Digite o nome da gerência >

6. Setor : < Digite o nome do setor > 7. Código Setor : < Digite o código>

8. Enquadramento do Setor :

Administrativo Assistência Pesquisa Ensino
 Apoio - Manutenção Apoio – Nutrição < outros - especifique aqui >

9. Qual o problema que esta solicitação pretende resolver:
< digite aqui a informação solicitada - se necessário anexe texto>

10. Quais as melhorias no processo de trabalho que serão implementadas com esta solicitação:
< digite aqui a informação solicitada - se necessário anexe texto >

11. Quais os problemas que serão causados para o Setor e/ou Pacientes se esta solicitação não for aprovada:
< digite aqui a informação solicitada - se necessário anexe texto >

12. Sugira 3 indicadores com suas metas para que no futuro os benefícios deste investimento possam ser avaliados:

Indicador	Atual	Meta proposta
Ex.: Cirurgias canceladas no mês	30	10

13. Preencha também o formulário anexo conforme indicado abaixo (obrigatório):

Anexo A - Equipamentos Médicos Assistenciais e Laboratório Anexo B - Mobiliário , Hotelaria , Som & Imagem Anexo C - Mobiliário Hospitalar Anexo D - Apoio e Infra-estrutura (Nutrição, Manutenção, etc)	Anexo E - Climatização Anexo F - Informática Anexo G - Obras/Reformas/Instalações
---	--

Solicitante
 / /
Data

ANEXO I – Regimento das Eleições para a Escolha dos Representantes para os Colegiados de Gestão e o Fórum do PI 2010 do GHC

REGIMENTO DAS ELEIÇÕES PARA A ESCOLHA DOS REPRESENTANTES PARA OS COLEGIADOS DE GESTÃO E O FÓRUM DO PI 2010 DO GHC

Capítulo I Do Objetivo

Art.1º- Este regimento tem como objetivo ordenar o processo eleitoral para a escolha dos representantes dos trabalhadores para os Colegiados de Gestão e para o Fórum do Plano de Investimento (PI) 2010, que acontecerá nos dias 4, 5 e 6 de novembro de 2009, em todo GHC.

Capítulo II Do Colegiado de Gestão

Art.2º- O Colegiado de Gestão é um espaço aberto de discussão das equipes de gestores e trabalhadores sobre os processos de trabalho. É sua função fazer análises e avaliações; dialogar e resolver conflitos; redefinir fluxos e rotinas do setor; estabelecer metas e indicadores e avaliar resultados; fazer proposição de investimentos em equipamentos e infra-estrutura, acompanhar as atividades dos representantes dos trabalhadores no Fórum do Plano de Investimentos e socializar informações com o restante da equipe.

§1º- Entende-se equipe enquanto um conceito ampliado, multiprofissional, sendo o conjunto de trabalhadores que fazem parte do mesmo processo de trabalho (contratados, terceirizados, estagiários e residentes), em ação interdisciplinar.

§2º- As reuniões devem ser realizadas de forma periódica, em intervalos de até 60 dias, com registro em ata e lista de presenças.

§3º- Composição do Colegiado de Gestão:

Paritária entre gestores e trabalhadores, podendo haver mais trabalhadores do que gestores; com representantes de todos os turnos, preferencialmente, e de todas as áreas profissionais. A representação dos trabalhadores será eleita por votação direta entre os membros das equipes, respeitada as quantidades destacadas a seguir ou até que se complete a quantidade que garanta a paridade entre trabalhadores e gestores:

- Equipes de até 40 trabalhadores – 3 eleitos**
- Equipes de 41 a 80 trabalhadores – 4 eleitos**
- Equipes de 81 a 120 trabalhadores – 5 eleitos**
- Equipes de 121 a 160 trabalhadores – 6 eleitos**
- Equipes de 161 a 200 trabalhadores – 7 eleitos**
- Equipes de 201 a 240 trabalhadores – 8 eleitos**
- Equipes de 241 a 280 trabalhadores – 9 eleitos**

§4º- A critério das equipes o Colegiado de Gestão poderá ser formado por todos os trabalhadores e gestores. A decisão por esta modalidade deverá ser comunicada à Gestão do Trabalho, Educação e Desenvolvimento até o final do período de inscrição para as eleições.

§5º- As reuniões dos Colegiados deverão ser publicizadas e abertas à participação de toda a equipe de trabalho com garantia de liberdade de expressão e defesa de idéias.

Capítulo III Do Fórum do Plano de Investimento (PI)

Art.3.º- O Fórum do Plano de Investimento (PI) é um espaço onde trabalhadores, gestores e usuários propõem, priorizam, definem, referendam e fiscalizam os investimentos do GHC.

§1º- Os representantes dos trabalhadores, denominados Delegados, serão eleitos por votação direta entre os membros das equipes, em eleição conjunta com os Colegiados de Gestão respeitando a seguinte proporcionalidade:

Equipes de até 60 trabalhadores - 1 Delegado

Equipes de 61 até 120 trabalhadores - 2 Delegados

Equipes com mais de 120 trabalhadores - 3 Delegados

§2º- As Gerências que prestam serviço a todo o GHC, a chamada *Holding*, elegerão seus representantes por Gerência na proporção estabelecida no **§1º** desse artigo. A base de cálculo será a quantidade de trabalhadores resultante do agrupamento das equipes.

§3º- As atribuições dos Delegados eleitos serão, entre outras, as seguintes:

Representar sua equipe de trabalho e Colegiado de Gestão no Fórum do PI; participar e atuar nas reuniões do seu Colegiado e do Fórum do PI; definir a forma como serão aprovados os investimentos do GHC; propor, encaminhar, aprovar e referendar propostas de investimentos no âmbito do seu Colegiado e de todo o GHC; justificar, esclarecer e defender as propostas de investimento; subsidiar os técnicos para elaboração de especificações técnicas de equipamentos e obras; subsidiar e acompanhar os processos de compras até a entrega dos equipamentos ou obras; zelar pela conservação de equipamentos e áreas físicas do GHC; socializar todas as informações acerca das definições e andamento do PI com o seu Colegiado de Gestão, demais trabalhadores e usuários.

§4º- O Delegado eleito para o Fórum do PI passará a ser integrante do Colegiado de Gestão da equipe que representa.

§5º- A representação dos usuários será definida pela Coordenação do PI junto ao Conselho Gestor do GHC.

§6º- São naturalmente membros do Fórum do PI os Gerentes, ou pessoa indicada por ele à Coordenação do PI.

§7º- Os representantes dos trabalhadores, dos gestores e dos usuários poderão reunir-se entre eles com total autonomia.

§8º- As reuniões do Fórum do PI deverão ser publicizadas e abertas à participação de todos os trabalhadores, usuários e gestores do GHC com garantia de liberdade de expressão e defesa de idéias.

Capítulo IV Das eleições

Art.4º- Serão constituídas Comissões Eleitorais por Unidades Hospitalares (U.H.) para o HCR, HCC, HF e Serviço de Saúde Comunitária (SSC) e por Gerência no HNSC (Administração, Pacientes Externos, SADT e Unidades de Internação).

§1º- As Gerências que prestam serviço a todo o GHC, a chamada *Holding*, ficarão vinculadas à Comissão Eleitoral da U.H. onde estão baseadas.

§2º- As Comissões Eleitorais serão compostas por pessoas indicadas pelos Coordenadores do PI2009 de cada gerência ou U.H. e Gerências, sob a supervisão geral da Coordenação do PI e Gestão do Trabalho, Educação e Desenvolvimento.

Art.5º- A indicação dos mesários, dos locais de votação, das urnas, listas de candidatos inscritos, divulgação e coordenação de todo o processo eleitoral ficará a cargo das Comissões Eleitorais, da Coordenação do PI e da Gestão do Trabalho, Educação e Desenvolvimento.

§1º- Os integrantes das Comissões Eleitorais e os mesários não poderão ser candidatos.

§2º- A ficha de inscrição e a cédula serão padronizadas e de responsabilidade da Coordenação do PI e da Gestão do Trabalho, Educação e Desenvolvimento.

§3º- A relação dos trabalhadores de cada equipe será fornecida pelo setor da Gestão do Trabalho, Educação e Desenvolvimento.

Capítulo V Das inscrições

Art.6º- Todos os trabalhadores do GHC, com exceção dos detentores de função gratificada, membros da Comissão Eleitoral, mesários desta eleição e contratados por prazo determinado, poderão candidatar-se no processo eleitoral a representantes dos trabalhadores de uma das equipes em que participa, no Colegiado de Gestão e no Fórum do PI.

Art.7º- O período inscrição será de 19 de outubro, segunda-feira, até as 19 horas de 27 de outubro, junto às respectivas Comissões Eleitorais.

Capítulo VI Da Votação

Art.8º- Terão direito de votar todos os trabalhadores do GHC, incluindo os residentes.

Art.9º- Cada trabalhador votará tão somente nos candidatos inscritos da(s) sua(s) equipe(s).

Art.10.º- A cédula conterà dois espaços de votação: um para candidato ao Colegiado de Gestão e um para candidato a Delegado do Fórum do PI.

Art.11.º- O eleitor, para votar, deverá identificar-se com o crachá ou com um documento de identidade válido.

Art.12.º- Não serão aceitos votos por correspondência ou procuração.

Art.13.º- Durante o período de votação, enquanto a urna estiver aberta, um mesário deverá acompanhá-la.

Capítulo VII Da Apuração

Art.14.º- A apuração ocorrerá imediatamente após encerrada a coleta de votos e será feita pelos próprios mesários ou pela Comissão Eleitoral de cada Gerência, sempre sob a supervisão da Coordenação do PI e Gestão do Trabalho, Educação e Desenvolvimento.

Art.15.º- Serão eleitos os representantes dos trabalhadores até que sejam completadas as quantidades estabelecidas no **Art. 2º, §2º** e **Art. 3º, §1º**.

Art.16.º- Em caso de empate será eleito o trabalhador com data de admissão mais antiga entre os candidatos e a seguir o de maior idade.

Art.17.º- Serão suplentes os candidatos mais votados na seqüência dos eleitos.

Parágrafo Único - Caso não haja suplentes suficientes para o Fórum do PI, o Colegiado de Gestão deverá indicá-lo(s) entre seus membros eleitos, até a data de posse dos Delegados, respeitado o disposto no **Art. 6º**. O(s) nome(s) deverá(ão) ser comunicado(s) à Coordenação do PI. Os critérios para indicação são de livre escolha de cada Colegiado.

Art.18.º- Após a contabilização dos votos, os eleitos serão proclamados e o resultado será promulgado, em até sete dias após a eleição, pela Coordenação do PI e Gestão do Trabalho, Educação e Desenvolvimento.

Art.19.º- Os eleitos, assim que oficializados, deverão reunir-se livremente para traçar o plano trabalho conjunto do Colegiado de Gestão e Fórum do PI.

Art.20.º- Os Delegados eleitos para o Fórum do PI deverão eleger 2 (dois) representantes de cada U.H. e Gerências do HNSC para, em conjunto com os Gerentes ou pessoa por ele indicada, integrarem a Coordenação do PI2010. Os nomes deverão ser comunicados à Coordenação do PI. Os critérios para indicação são de livre escolha pelos Delegados eleitos.

Parágrafo Único – Os Delegados eleitos pelas Gerências que prestam serviço a todo o GHC, a chamada *Holding*, deverão indicar 2 (dois) Delegados para integrarem a Coordenação do PI2010.

Capítulo VIII
Da Duração do Mandato

Art.21.º- O mandato dos representantes eleitos pelos trabalhadores e dos usuários persistirá até a eleição dos novos Colegiados de Gestão e Fórum do PI.

Capítulo IX
Temas Complementares

Art.22.º- A Diretoria do GHC compromete-se a garantir a infra-estrutura necessária para o funcionamento do Processo Eleitoral, dos Colegiados de Gestão e do Fórum do PI.

Art.23.º- A participação no Colegiado de Gestão e Fórum do PI como membros eleitos é voluntária e não remunerada.

Art.24.º- Os casos omissos ou não previstos neste regimento serão da alçada das Comissões Eleitorais, da Coordenação do PI e da e Gestão do Trabalho, Educação e Desenvolvimento.

