Definição e implementação de objetivos nas organizações públicas de saúde*

Sheyla Maria Lemos Lima**

Sumário: 1. Introdução; 2. Algumas características das organizações públicas de saúde; 3. Sobre os objetivos organizacionais: o que são? Como são definidos? 4. Considerações finais.
Palavras-chave: organizações públicas de saúde; racionalidade instrumental; sistema aberto; poder; conflitos; negociação; coalizões; objetivos organizacionais: eficiência, sobrevivência, interesses.

Caracterização das organizações públicas de saúde. Definição e implementação de objetivos segundo as diferentes perspectivas teóricas organizacionais. O papel dos dirigentes.

Definition and implementation of objectives in public sector health organizations

The process of definition and implementation of objectives in public sector health organizations is discussed. Characteristics of these organizations, and of the conditions under which public administration operates, which may interfere with the above mentioned process are indentified. Attention is called to the role of leaders in the definition and implementation of objectives. This role contributes to the attainment of efficiency and efficacy, today markedly insufficient, yet absolutely essential, not only for organizational survival, but in order to respond to the need for care of the population, the reason underlying the existence of the organizations.

1. Introdução

As organizações públicas de saúde e, em particular, os hospitais encontram-se atualmente numa das mais profundas crises de sua história recente. Para o estado de sucateamento da rede concorrem principalmente determinantes estruturais, mas também determinantes organizacionais (Malik & Vecina, 1990).

Entre as causas situadas no campo organizacional (embora também associadas a causas estruturais), destacam-se o malogro de resultados esperados — crise de eficácia — e a utilização inadequada dos recursos existentes — crise de eficiência. Para alcançar resultados em quaisquer organizações é preciso definir que objetivos se pretende alcançar, e mais, ter responsabilidade e compromisso com a sua consecução. Portanto a ineficácia e a ineficiência existentes na maioria dessas organizações em parte se explicam porque não há clareza em seus objetivos, assim como nos da rede de serviços como um todo e tampouco há uma devida e necessária cobrança de seus resultados.

* Este artigo é uma síntese da discussão teórica realizada pela autora em sua dissertação de mestrado O processo de definição e implementação de objetivos numa organização pública do setor saúde: do conjunto sanatorial de Curicica ao hospital de clínicas básicas Raphael de Paula Souza, apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (EBAP/FGV), RJ, fevereiro de 1994. A autora agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), que financiou parte desta pesquisa.

** Pesquisadora assistente do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da Ensp/Fiocruz.

A indefinição de objetivos tem repercussões no nível das organizações e de seus dirigentes.[1] A primeira conseqüência se manifesta na lentidão do processo decisório. A cada decisão a ser tomada, torna-se necessário construir uma estrutura de referência, o que obviamente consome tempo e recursos. A segunda conseqüência reside no fato de a organização tender a identificar a sua sobrevivência como seu objetivo central. A ênfase se desloca para os processos e meios internos, que passam a constituir critérios exclusivos na tomada de decisão. Tal situação acirra também a disputa interna entre os diferentes setores organizacionais pela alocação de recursos. A terceira conseqüência é a constituição de um estado organizacional de irresponsabilidade quanto aos objetivos a serem alcançados. O sistema de avaliação e controle está focalizado nas normas, regras e tradições internas. A quarta conseqüência é resultante de todas as anteriores. A organização, ao voltar-se para si própria, enfatizando seus padrões internos de eficiência em detrimento dos padrões de eficácia e efetividade externas, se distancia de seus clientes/usuários. Deixa, assim, de cumprir sua função precípua de organização pública — a de prestar serviços e produzir bens que visem ao bem-estar social através da satisfação das necessidades coletivas (Motta, 1979).

Malik e Vecina (1990) identificam como conseqüência imediata da não-fixação de objetivos claros a inexistência de um referencial de longo prazo, o que leva as organizações "a se moverem de acordo com orientações pontuais (...) ao sabor das crises da administração do cotidiano". A rotina gerencial fica assim consumida por uma lógica imediatista, onde o que prevalece é a tentativa nem sempre exitosa de resolver uma quantidade infindável de problemas emergenciais (embora isso também faça parte do trabalho gerencial), sem conseguir sequer hierarquizá-los segundo prioridades relacionadas com os objetivos organizacionais.

Segundo Motta (1991), um bom desempenho gerencial requer, entre outras habilidades, a "capacidade de interferir intencionalmente no sistema organizacional, ou seja, transformar objetivos, valores e conhecimentos em formas efetivas de ação". Sem dúvida, uma das mais importantes funções gerenciais é dar direção à organização através da definição e redefinição de objetivos e de estratégias para implementá-los.

Assim, compreender o processo de definição e implementação de objetivos de uma organização é de importância fundamental para seus dirigentes e — por que não? — para todos aqueles que são seus usuários e/ou nela trabalham. Em especial, para os dirigentes do setor saúde, poderá contribuir para uma atuação gerencial mais eficiente e eficaz, nos seus diferentes níveis, no interior da organização e do sistema de saúde.

2. Algumas características das organizações públicas de saúde

As organizações de saúde, particularmente os hospitais, são consideradas uma das organizações de maior complexidade. Esta, em parte, é ocasionada pelas particularidades de seu processo de trabalho e por características específicas de seu ambiente, especialmente as relacionadas com a administração pública.

---

[1] Apesar de a origem e de a utilização das palavras a seguir relacionadas serem diferenciadas, neste artigo serão utilizados os termos gerentes, dirigentes, diretores, gestores e administradores e os correspondentes gerência, direção, gestão e administração com o mesmo significado, ou seja, aqueles que exercem as funções de direção superior de uma organização e as ações por eles desenvolvidas. (Ver Motta (1991).

O setor saúde é uma área onde convivem diferentes interesses: os usuários, que desejam ver satisfeitas as suas necessidades de atendimento, com qualidade e rapidez; os profissionais de saúde, interessados no seu aprimoramento técnico e nas recompensas financeiras advindas de seu trabalho; as empresas fornecedoras de insumos (medicamentos, materiais de consumo em geral, prestadoras de serviços), que desejam vender seus produtos; os diferentes níveis de governo, que desejam ver a população atendida, até mesmo por interesses políticos; as associações profissionais, que defendem principalmente os interesses dos profissionais a ela afiliados; e outras organizações de saúde, que podem ter objetivos convergentes ou divergentes (Dussault, 1992).

As especificidades das organizações de saúde

Shortell e Kaluzny (1988) consideram as organizações de saúde como "únicas", diferentes de todos os outros tipos de organização, em função de: a) os resultados a serem alcançados são de difícil definição e mensuração; b) o trabalho desenvolvido é considerado variável e complexo, seja porque na maioria das vezes apresenta um caráter emergencial e inadiável, permitindo pouca tolerância ao erro e à ambigüidade, seja porque ao mesmo tempo que envolve um alto grau de especialização, requerendo a atuação de diferentes especialistas, exige também uma grande interdependência entre as atividades que são por eles desenvolvidas, necessitando, assim, que sejam utilizados vários mecanismos de coordenação entre os diferentes grupos profissionais; c) os integrantes da organização são altamente profissionalizados, e sua identificação é maior com a profissão do que com a organização; d) existe pouco controle efetivo, por parte dos dirigentes da organização, sobre os médicos, que são os principais responsáveis pela geração de trabalho e de despesas; e) finalmente, em muitas organizações de saúde, especialmente nos hospitais, existe mais de uma linha de autoridade, ocasionando dificuldades de coordenação do trabalho.

Tais características podem ser encontradas em outras organizações que não as do setor saúde, só que de forma isolada. Segundo os autores, somente as organizações de saúde possuem-nas todas ao mesmo tempo, o que lhes confere uma grande e particular complexidade.

As organizações de saúde constituem-se, predominantemente, em organizações profissionais, porque seu funcionamento depende de seus operadores — os profissionais responsáveis pela produção de seus serviços. Eles são os recursos críticos dessas organizações, sem os quais elas não poderiam funcionar nem alcançar os objetivos em função dos quais foram criadas (Mintzberg, 1989; Dussault, 1992). Esses profissionais preservam grande autonomia em relação ao trabalho que desenvolvem, pois são os únicos que possuem as habilidades e o conhecimento necessários ao desenvolvimento e ao julgamento de seu trabalho.

Segundo Dussault (1992), a autonomia profissional "tende a favorecer a segmentação em grupos com interesses divergentes". Os "profissionais vão tentar..." controlar a organização "...para manter seu poder sobre as decisões que influenciam seu trabalho". Há portanto uma tendência ao isolamento e, conseqüentemente, à constituição de objetivos particulares de cada grupo profissional. Até mesmo no interior de um só grupo, como no caso dos médicos, diferentes objetivos podem surgir, tendo em vista que as inúmeras subespecialidades, com seus diferentes grupos de especialistas médicos, tendem a abor-

dar os problemas de saúde, enfática ou exclusivamente, a partir da perspectiva da subespecialidade em questão.

Outra característica dessas organizações, segundo Mintzberg (1989), é a dificuldade de coordenação entre a estrutura profissional e a administrativa. Convive-se com uma estrutura mais democrática apenas para os profissionais (pelo poder e importância que têm); e para os demais integrantes da organização, como a equipe de suporte, "...não existe democracia...", todos estão a serviço daqueles profissionais. As unidades de suporte funcionam como núcleos mecanicistas dentro das organizações profissionais. Daí resultam duas estruturas administrativas "separadas e paralelas"; uma democrática, para os profissionais; e outra mecanicista, para a equipe de suporte. O aparecimento dessa segmentação entre administração e assistência, segundo o autor, leva também ao surgimento de objetivos diferenciados. A assistência, com o objetivo de prestação de serviços, de acordo com os recursos julgados necessários pelos profissionais, porém nem sempre disponíveis, e a administração, voltada para assegurar o funcionamento eficiente e racional, o equilíbrio e a sobrevivência da organização como um todo.

Nas organizações profissionais, o núcleo operador detém, pelas razões já mencionadas, boa parte do poder. O poder dos gerentes de nível superior e intermediário nessas organizações, se comparado com o de outras organizações não-profissionais, é relativamente menor. No entanto, esses gerentes desempenham uma série de papéis que, indiretamente, lhes fornecem poder. São eles que negociam as soluções para as situações de conflito entre os profissionais. São eles também que, principalmente, estabelecem as relações de interface com o ambiente, que lidam, negociam e mantêm ligações com os "influentes externos" (Mintzberg, 1989).

Dadas as condições mencionadas, associadas à intensa divisão e especialização do trabalho, essas organizações tendem a uma grande segmentação interna. Tais características são contraditórias com as necessidades de tratamento impostas pelos problemas de saúde, quais sejam, a interdisciplinaridade da atenção e a conseqüente interdependência das atividades desenvolvidas. O produto final — o paciente atendido — é resultado de inúmeras intervenções e da utilização de diferentes subprodutos desenvolvidos por diferentes setores e profissionais dos serviços de saúde. Coloca-se, portanto, para as organizações de saúde e seus dirigentes, um importante desafio — a integração do todo organizacional.

Os condicionantes da administração pública

As organizações de saúde, que são também públicas, estão submetidas a outras características mais genéricas relativas ao funcionamento da administração pública, as quais lhes conferem complexidade ainda maior e, conseqüentemente, influenciam e condicionam o processo de definição e implementação de objetivos organizacionais. Para Motta (1989), algumas dessas características fazem com que esse processo seja repleto de "incongruências e ambigüidades".

Essas organizações, por pertencerem à administração pública, têm por pressuposto uma função pública a cumprir, compreendida como um dever de Estado de prestar serviços sociais à população e assegurar, assim, os direitos de cidadania. Ou seja, seus objetivos mais gerais estariam voltados para o atendimento dos interesses e demandas públicas. No entanto, observa-se que interesses particulares, existentes no interior da

administração pública, acabam por vezes prevalecendo, em detrimento dos interesses públicos. A administração pública funciona muitas vezes como um instrumento a serviço da manutenção do poder tradicional. Ela está, segundo Motta (1990), mais orientada por "critérios de loteamento político para manter as coalizões de poder e atender a grupos preferenciais" do que por critérios técnico-racionais. A distribuição dos recursos termina por obedecer a uma lógica que privilegia os interesses particulares e a sobrevivência das organizações (como uma forma de perpetuar tais interesses), em detrimento do interesse público. A centralização das decisões é uma das formas de assegurar a manutenção e o crescimento desses interesses particulares no interior da administração pública.

A centralização, por sua vez, impõe dificuldades à implementação de objetivos organizacionais. Se os dirigentes dessas organizações não decidem sobre os meios que permitem alcançar os objetivos organizacionais — isto é, não decidem e, por vezes, nem sequer definem os recursos financeiros, humanos e materiais necessários ao funcionamento da organização — e se também não decidem sobre os processos necessários para atingir os resultados esperados (tomando como exemplo a gerência de recursos humanos, na maioria das vezes os dirigentes não têm poder de decisão sobre o sistema de recompensas e punições relacionado com o alcance de resultados), torna-se mais difícil assegurar o alcance dos objetivos organizacionais.

As organizações públicas de saúde apresentam uma considerável dependência, maior que a de outras organizações não pertencentes ao setor público, do ambiente sócio-político em que se inserem. Mesmo naquelas onde existe maior autonomia, há sempre uma autoridade externa de algum nível de governo (federal, estadual ou municipal), à qual as organizações estão vinculadas e da qual são dependentes, inclusive e principalmente do ponto de vista da provisão de seus recursos. Os objetivos dessas organizações de saúde são inicialmente fixados por essa autoridade externa (Dussault, 1992). No entanto, essas instâncias administrativas e políticas das quais dependem são "normalmente instáveis, descontínuas, intermitentes e, portanto, incapazes de estabelecer claramente os objetivos segundo uma visão de longo prazo" e, se comparadas a outros setores governamentais que não da área da saúde, são em geral politicamente mais frágeis (Motta, 1985, 1990).

Portanto essas organizações e seus dirigentes lidam com uma situação generalizada de incongruência e indefinição dos objetivos organizacionais, quer considerando as organizações em si, quer considerando o nível central ao qual estão vinculadas (Motta, 1985). Por essa razão, não é incomum encontrar objetivos coincidentes e conflitantes entre as organizações de saúde.

A ausência de autonomia no controle dos meios e processos dessas organizações, associada à indefinição generalizada de objetivos, contribui para que seus dirigentes, segundo Motta (1985), tenham dificuldades de "assumir responsabilidade sobre os objetivos". Por um lado, não se sabe claramente o que deve ser feito, e por outro, não se tem o poder de decidir como fazer. Conseqüentemente, qualquer coisa que se faça pode ser apresentada como satisfatória. Tais características estão disseminadas por toda a organização: cada setor organizacional acaba por direcionar seus esforços e sua atenção fundamentalmente para assegurar a sua sobrevivência. Assim, segundo Motta (1985), observa-se nessas organizações uma inversão de prioridades entre fins e meios.

Essa situação agrava-se mais ainda porque essas organizações convivem com a necessidade e o dever de prestar serviços de saúde, com uma crônica limitação de recursos e, apesar de tudo, sem nenhuma ou com muito pouca preocupação de racionalizar os pou-

cos recursos existentes, a fim de atender à crescente demanda da população por mais e melhores serviços. A eficiência parece não ser um objetivo para as organizações públicas de saúde, quando deveria ser.

Outro fator a influenciar o processo de definição e implementação dos objetivos nas organizações públicas de saúde refere-se à existência de uma cultura particular no interior de cada uma delas. Segundo Motta (1989), esse "... conjunto de crenças, hábitos, valores, relacionamentos, alocação de poder, conhecimentos, tecnologia, atitudes e comportamento" pode ou não "estar em harmonia ou concordância com os valores da comunidade ou do sistema maior que a cerca". Essa cultura pode interferir na definição e condicionar a implementação dos objetivos organizacionais, na medida em que contribui para explicar um comportamento encontrado nas organizações: resistência a mudanças (definir/redefinir e implementar objetivos numa organização implica promover algumas mudanças nos hábitos, nas crenças, nos valores e nos comportamentos, entre outras).

3. Sobre os objetivos organizacionais: o que são? Como são definidos?

É comum, quando pensamos, observamos, analisamos e, principalmente, gerenciamos uma organização, vir à nossa mente a seguinte questão: quais são os objetivos desta organização? Parece, a princípio, bastante simples responder.

Porém o que são os objetivos da organização? Quem os define? Os objetivos são da organização ou das pessoas? Existe consenso entre os membros de uma organização quanto aos seus objetivos? Ou coexistem diferentes objetivos? O ambiente influencia a definição desses objetivos? Uma vez definidos, perpetuam-se ou devem ser permanentemente revistos?

A leitura da produção teórica no campo dos objetivos organizacionais evidencia que esse é um dos conceitos mais problematizados na literatura organizacional. Cada uma das diferentes concepções teóricas sobre a natureza das organizações fornece uma definição particular sobre os objetivos organizacionais e seu processo de formulação. Constituem-se em diferentes perspectivas, que apresentam lógicas distintas de explicação sobre a operação das organizações. Uma não substitui a outra, e muito menos a exclui, apesar de apresentarem-se, em certa medida, como opostas. Ao contrário, podem ser compreendidas, a partir de uma visão de acréscimo e complementação e, por que não, de entrelaçamento e coexistência, explicada dialeticamente.

Para efeito de sistematização, as contribuições teóricas serão agrupadas de forma esquemática, a fim de chamar a atenção para os aspectos considerados fundamentais para uma adequada compreensão sobre a dinâmica das organizações e seus objetivos. O primeiro aspecto a ser destacado é a compreensão de organização como uma coletividade que busca alcançar objetivos da forma mais racional possível, como um meio de consecução de objetivos, um instrumento que deve operar segundo uma racionalidade instrumental, ou seja, submetido a uma lógica de eficiência que permeie o conjunto de ações humanas ali desenvolvidas, tendo em vista atingir determinados fins. Significa dizer que uma organização deve buscar permanentemente a forma mais eficiente de alcançar seus objetivos.

Outro aspecto a ser ressaltado refere-se à compreensão da organização como um organismo vivo que possui necessidades a serem satisfeitas e, para tanto, estabelece relações de interdependência recíproca e funcional[2] entre suas partes e com o ambiente em

que está inserido, a fim de lutar pela sua sobrevivência. Pressupõe a existência de um equilíbrio e harmonia internos, permanentemente buscados.

Mais um aspecto a ser considerado refere-se à compreensão da organização como um sistema político, ou seja, um sistema que está permeado e é resultado das ações humanas politicamente orientadas. O homem é um ser político, e suas ações são explicadas, segundo essa perspectiva, a partir dos significados, das experiências, das expectativas e dos interesses que as fundamentam. A ação humana, nesse sentido, é intencionalmente direcionada. A organização é compreendida como expressão das relações sociais que ali se manifestam e como realidade em permanente transformação.

Por último, importa reafirmar a visão de organização como um fenômeno complexo, ambíguo e paradoxal (Morgan, 1991), que para ser apreendido, não na sua totalidade de fato, mas na totalidade possível, requer a utilização de múltiplas percepções da realidade. É uma perspectiva que busca integrar as diferentes possibilidades de compreensão da organização e de seus objetivos.

Objetivos organizacionais na perspectiva racional

Nessa perspectiva, a organização é considerada um instrumento racionalmente desenhado para alcançar objetivos predefinidos. De acordo com os objetivos, as tarefas e atividades são estruturadas segundo uma racionalidade técnica ou instrumental, ou seja, da maneira mais racional, para que os fins sejam atingidos com uma eficiência máxima.

Essa racionalidade é alcançada através de uma clara definição de objetivos e da eficientização dos meios para alcançá-los. É uma questão de engenharia organizacional. A intensa divisão de trabalho e o estabelecimento de mecanismos formais de coordenação do trabalho dividido são a maneira encontrada para assegurar a simplificação, a padronização e a previsibilidade das ações organizacionais. As tarefas e responsabilidades são explicitadas para cada integrante da organização através de regras, regulamentos, normas, fluxos, organogramas etc. Assim, torna-se possível o estabelecimento de uma produção-padrão e de mecanismos que permitam seu acompanhamento e avaliação.

Há uma ênfase no controle e na predeterminação do comportamento humano, de modo a canalizar e condicionar as ações humanas em direção ao alcance dos objetivos organizacionais (Scott, 1981). Conseqüentemente, há também uma tendência à centralização no processo de tomada de decisões. Supostamente, dessa forma é alcançada a harmonia necessária para o funcionamento mais eficiente da organização e para a realização de seus objetivos. A preocupação maior está direcionada para os aspectos e arranjos formais da organização, como um instrumento a serviço da racionalidade.

---

[2] Interdependência recíproca é aquela que se estabelece entre as partes submetidas a uma situação tal que o resultado da produção de uma parte, seu produto, torna-se insumo para a produção de outra parte cujo produto, por sua vez, pode contituir-se novamente em insumo. (Ver Thompson, James D. 1976.)

Interdependência funcional é aquela que se estabelece entre as partes e na qual, em circunstâncias normais, uma parte trabalha para todas as outras. (Ver Morgan, 1991.)

Os pressupostos da perspectiva racional estão alicerçados principalmente nos estudos de Frederick W. Taylor, Henri Fayol e Max Weber, respectivamente conhecidos como a gerência científica de Taylor, os princípios administrativos de Fayol e o estudo da burocracia de Weber (Thompson,1976; Scott, 1981).

Na perspectiva dos autores clássicos destacam-se como objetivos da organização a produção de bens e serviços (razão pela qual foi criada) e a eficiência máxima como principal objetivo a ser alcançado. Não existe propriamente um processo[3] de definição de objetivos organizacionais. Os objetivos de uma organização são definidos, a princípio, por ocasião de sua criação, e os ajustes posteriores que eventualmente sejam necessários visam apenas aumentar a eficiência organizacional. Pressupõe-se que dirigentes e funcionários aspirem igualmente a essa eficiência. Segundo essa visão, os indivíduos na organização buscam única e exclusivamente preencher suas necessidades materiais, ou seja, são motivados por incentivos financeiros. Assim, quanto mais eficiente e produtiva for a organização, serão também mais bem satisfeitos os objetivos individuais. Portanto não existe conflito de objetivos, eles são únicos e absolutamente claros. São também considerados aspectos auto-evidentes, facilmente identificáveis na organização. Os objetivos constituem categorias fixas, estáticas no tempo e no espaço, predeterminados e antecedentes à estruturação da organização, e não estão sujeitos a pressões internas ou externas para se modificarem. São definidos levando-se apenas em consideração os aspectos internos da organização, já que esta é compreendida como um sistema fechado, desconsiderando assim e/ou relegando o contexto social, político, cultural e tecnológico do ambiente no qual a organização se insere.

Simon (1979) também compreendeu as organizações como instrumentos de realização de objetivos. A organização é por ele considerada um fluxo contínuo de tomada de decisões, pois permanentemente enfrenta e resolve problemas. Para ele, gerenciar uma organização é fazer "as coisas" acontecerem, é fazer com que as pessoas realizem "coisas", porém não são quaisquer "coisas". Interessa sejam feitas aquelas definidas a partir de um objetivo e que contribuam para que este seja alcançado. Estabelece-se, assim, uma seqüência de passos necessários para que possa ocorrer uma decisão racional, não da melhor forma, como preconizavam os clássicos, mas sim daquela que seja suficiente ou satisfatória. Ao estudar o processo de tomada de decisões na organização, formula uma "teoria de escolha racional", entendendo o processo de escolha humana, suas decisões, como "o resultado de conclusões derivadas de premissas". Para Simon, os objetivos organizacionais estão relacionados com valores por ele denominados de "fins últimos". Na medida em que os objetivos são valores que se deseja alcançar, a explicitação de sua definição acaba por ser feita de maneira demasiadamente genérica. Considera portanto necessário identificar objetivos de forma mais operacional, de modo a permitir a mensuração do que foi alcançado. Propõe o estabelecimento de uma "cadeia de meios e fins". A partir da identificação dos fins últimos é definido um conjunto de meios para alcançá-los; cada um desses meios, por sua vez, passa a constituir-se em novos objetivos, para os quais devem ser também identificados os meios específicos para alcançá-los. Dessa maneira é estabelecida uma "hierarquia de fins", de objetivos, onde "cada nível é considerado como um fim em relação ao nível mais abaixo e como um meio em relação aos níveis

---

[3] Processo pressupõe uma sucessão de estados ou de mudanças, uma transformação contínua no tempo e espaço. Estão implícitas as idéias de movimento, fluxo e mudança.

superiores". Cada novo objetivo definido a partir dessa cadeia é avaliado quanto a sua consistência e congruência em relação aos fins últimos.

Simon reconhece, entretanto, que esse encadeamento de atividades e objetivos é, por vezes, incompleto, incoerente, podendo haver inclusive "contradições internas entre os objetivos últimos ou entre os meios para alcançá-los". Para o autor, é justamente essa hierarquia limitada "o único traço de racionalidade" observado no comportamento do indivíduo e da organização. O autor não abandona o modelo da racionalidade; na verdade o sofistica. O estabelecimento da cadeia hierárquica de meios e fins é a maneira proposta para alcançar a racionalidade.

Em síntese, na perspectiva racional predominam duas ênfases. Uma relacionada com a definição e com a especificação detalhada dos objetivos a serem alcançados, bem como dos meios necessários. Outra, associada à primeira, que diz respeito a uma lógica de eficiência que deve ser permanentemente perseguida e introduzida nas ações organizacionais. Aqui os objetivos constituem critérios de escolha entre diferentes atividades; de especificação das tarefas a serem desenvolvidas; de definição sobre como essas atividades serão estruturadas, ou seja, os objetivos antecedem e condicionam o desenho da estrutura organizacional. É também a partir da identificação dos objetivos que são definidos os profissionais necessários à realização das atividades, bem como os recursos financeiros que serão alocados para o conjunto de atividades da organização. São também os elementos que orientam e impulsionam as decisões na organização (Scott, 1981).

Objetivos organizacionais na perspectiva natural

A visão de organização como um sistema natural, segundo Morgan (1991), nasce da tentativa de estabelecer paralelos entre o funcionamento interno dos organismos vivos e o modo de operar das organizações. Naqueles, seus subsistemas estão funcionalmente integrados e unificados. Cada um de seus órgãos são subsistemas — o circulatório, o neurológico, o locomotor, o respiratório, o imunológico etc. — que trabalham juntos, tendo em vista a homeostase do todo. Existe uma tendência à estabilidade do meio interno do organismo, alcançada através do estabelecimento de mecanismos de auto-regulação entre suas variáveis essenciais e o ambiente. Desvios nos padrões de funcionamento determinam o início de ações que têm em vista a sua correção. O estado de equilíbrio e harmonia interna do ser vivo é a garantia de sua sobrevivência (Morgan, 1991).

As organizações, da mesma forma que os organismos, compõem-se de subsistemas que processam insumos advindos do ambiente, transformando-os em produtos que podem tanto constituir novos insumos para outros subsistemas internos quanto ser imediatamente devolvidos para o ambiente, onde são consumidos. Cada subsistema organizacional, assim como a organização em relação ao seu ambiente, está voltado para o atendimento de suas diversas necessidades de forma mutuamente aceitável. O funcionamento das organizações, segundo essa perspectiva, é explicado a partir da idéia de funcionalidade e equilíbrio entre as partes organizacionais e o todo, e entre este e o ambiente.

A partir dessa suposição, a perspectiva natural compreende a organização como um organismo vivo que tem necessidades[4] a serem satisfeitas e que, para tanto, estabelece relações recíproca e funcionalmente interdependentes entre seus diferentes subsistemas e o ambiente, visando fundamentalmente a sua sobrevivência. Na perspectiva natural, a noção de satisfação de necessidades do organismo vivo é o ponto de partida para a compreensão das organizações.

Desenvolvem-se então três campos de preocupação com as necessidades organizacionais. Um voltado para a compreensão e a satisfação das necessidades dos indivíduos na organização, assumidos como um de seus subsistemas; outro direcionado às necessidades que são geradas no interior dos diferentes subsistemas organizacionais; e um terceiro interessado nas necessidades da organização satisfeitas por intermédio das relações estabelecidas com o ambiente. Engloba, portanto, as contribuições das abordagens denominadas relações humanas, funcionalistas e contingenciais.

As necessidades individuais foram enfatizadas pela abordagem das relações humanas. Os indivíduos têm necessidades complexas que devem ser satisfeitas, como condição para seu desempenho eficiente na organização. Reconhece-se, assim, a existência de outros objetivos na organização, além daqueles inicialmente definidos. Existem também os objetivos dos indivíduos, relacionados com o preenchimento de suas necessidades fisiológicas, de segurança, sociais, de auto-estima e auto-realização.[5]

Embora reconheça a existência de diferenças entre os objetivos individuais e organizacionais, essa visão não considera que o conflito não acontece porque o equilíbrio pode ser atingido e deve ser intencionalmente buscado. A idéia central reside em estimular os indivíduos para que desenvolvam sentimentos positivos em relação à organização. A organização deve ser vista como uma família da qual o indivíduo se orgulha de fazer parte. Os objetivos da organização não só merecem seus esforços, como deles dependem. A organização, em retribuição, oferece recompensas, propiciando que as necessidades individuais sejam satisfeitas. Assim, é importante desenvolver nos indivíduos a crença de que trabalhar na organização, contribuindo para que ela alcance seus objetivos, traz em decorrência a realização de seus objetivos/necessidades individuais.

Torna-se então necessário dar atenção aos aspectos relacionados com a motivação humana no desenvolvimento das tarefas organizacionais. O desenvolvimento de idéias junto aos empregados, como a de ser importante e útil no trabalho, é visto como capaz de estimular um maior envolvimento dos empregados no trabalho que realizam. Associam-se algumas iniciativas, como o enriquecimento das tarefas por meio da concessão de

---

[4] Segundo Frank E. Hartung, o termo necessidades pode ter três significados. Neste artigo ele será utilizado apenas com dois: como a designação de alguma coisa requerida pelo bem-estar físico ou daquilo cuja falta levará a distúrbios internos que originam impulsos (nessa perspectiva, a conduta humana é explicada pela satisfação dessas necessidades básicas ou biológicas); e como uma série de bens e serviços que ao mesmo tempo satisfazem e estimulam essas necessidades. (Ver *Dicionário de Ciências Sociais*, 1987.)

[5] A identificação dessas necessidades advém da teoria de motivação de Abraham Maslow, segundo a qual o homem é motivado no sentido de satisfazer um conjunto de necessidades, de acordo com uma hierarquia de importância entre elas. Satisfeitas as necessidades de um dado nível, imediatamente surgem outras em seu lugar, as quais, quando preenchidas, novamente são substituídas. A busca da satisfação de tais necessidades é a principal motivação, segundo essa teoria, para o comportamento do indivíduo na organização.

Embora Maslow identifique como necessidades humanas não apenas as biológicas, incorporando portanto um sentido mais ampliado de necessidades (socioculturais), para ele há uma antecedência e portanto uma predeterminação das necessidades biológicas em relação às socioculturais na explicação do comportamento humano.

maior autonomia, responsabilidade e reconhecimento, e uma gerência mais participativa, como forma de satisfazer às necessidades do indivíduo na organização. Dessa maneira, supõe-se alcançar o equilíbrio interno entre o indivíduo e seus objetivos e os objetivos organizacionais, condição necessária para o funcionamento mais eficiente da organização.

Assim, não é somente o desenho formal da organização que deve ser considerado para um funcionamento eficiente, mas também a satisfação das necessidades individuais e o modo pelo qual as pessoas buscam satisfazê-las. Importam, portanto, as interações que se estabelecem no trabalho que elas realizam, ou seja, as relações não planejadas nem previstas em regras e manuais; aquelas que se dão de forma espontânea nas relações de amizade e afinidade que se estabelecem entre os seres humanos no convívio em comum, no ambiente de trabalho. Denominam-se relações informais e trazem à tona a existência de uma outra organização — a organização informal — resultante da operação da organização formal.

Nessa visão, a organização também é considerada como um sistema fechado, cujas necessidades são supridas dentro do seu próprio ambiente interno. Continuam sendo objetivos organizacionais a prestação de serviços inicialmente definida, quando criada a organização, e a eficiência. No entanto, se reconhece a existência de outros objetivos presentes na organização: aqueles relacionados com as necessidades individuais, que podem e devem ser satisfeitas na própria organização, para que esta possa alcançar seus objetivos primários.

Outra preocupação com as necessidades organizacionais refere-se àquelas geradas no interior de suas diferentes partes, não se restringindo, apenas, às relacionadas com os indivíduos. Nesse caso, as partes ou subsistemas são compreendidos como as estruturas de grupos ou de papéis existentes na organização, sendo esta considerada uma estrutura adaptativa cujo principal objetivo é buscar e assegurar o seu equilíbrio.

Etzioni (1984) entende que a razão de ser das organizações é servir a seus objetivos específicos (a produção de um bem ou serviço), por ele denominados objetivos estabelecidos. Entretanto, reconhece que o funcionamento da organização naturalmente faz com que surjam outros objetivos organizacionais, os objetivos reais, advindos de cada um dos seus subsistemas, que adquirem necessidades e lutam para satisfazê-las. Essas necessidades por vezes aprisionam a organização, fazendo com que ela abandone seus objetivos iniciais e se volte quase que exclusivamente para o alcance de objetivos relacionados com aquelas necessidades (Etzioni, 1984). Esse processo, denominado pelo autor "substituição de objetivos" organizacionais, tem na inversão de prioridades entre meios e objetivos a forma mais comum de se apresentar. Nessa circunstância, a organização deixa de ser um instrumento, um meio para obtenção de determinados objetivos, para tornar-se um fim em si mesma.

Outro exemplo de substituição de objetivos é a situação na qual as normas e os processos internos organizacionais são tomados rigidamente como critérios dominantes para a tomada de decisões no lugar dos objetivos da organização. Aqueles processos tornam-se, na visão do autor, "valores independentes" que guiam o comportamento das pessoas na organização a cada decisão tomada. As normas e os processos deixam de ser meios para constituírem-se em verdadeiros fins organizacionais, não importando se estão ou não contribuindo para os objetivos iniciais da organização.

Uma última situação de substituição de objetivos é aquela na qual a organização já atingiu seus objetivos iniciais, o que dificilmente acontece, ou quando eles por qualquer motivo já não podem ser alcançados. São raras as situações em que se opta pela dissolu-

ção da organização. De maneira geral, existe um forte interesse localizado no ambiente interno e até mesmo externo pela manutenção da organização. Tal fato leva à identificação de novos objetivos organizacionais, a fim de garantir sua sobrevivência. Etzioni denomina essa situação "sucessão de objetivos".

Da mesma forma que os organismos vivos necessitam estabelecer relações com o ambiente externo para suprir suas necessidades básicas, as organizações também precisam relacionar-se com seu ambiente externo, a fim de garantir os recursos para sua sobrevivência e seu desenvolvimento. Trata-se de um sistema aberto, e a ênfase agora desloca-se para o ambiente externo e as relações que as organizações devem estabelecer para assegurar sua sobrevivência. Os objetivos organizacionais, nesse sentido, devem também adaptar-se aos condicionantes externos.

Paul Lawrence e Jay Lorsch (1973) chamam a atenção para o fato de uma mesma organização lidar simultaneamente com diferentes partes do ambiente, as quais apresentam características distintas quanto a sua estabilidade e complexidade. Isso faz com que cada setor organizacional desenvolva, da mesma forma, determinadas características internas que sejam compatíveis com aquelas do setor com o qual predominantemente se relaciona. Conseqüentemente, os diversos subsistemas organizacionais possuem diferentes objetivos, os quais são definidos a partir das demandas e em estreita interação com o ambiente específico daquele subsistema organizacional. Considerando a organização como um todo, quanto mais diferenciada e heterogênea ela for, maior a diversidade de objetivos. Os subsistemas organizacionais mais mecânicos tendem a apresentar objetivos mais explícitos, específicos, estáticos e de curto prazo. Os subsistemas organizacionais mais orgânicos, por sua vez, tendem a definir objetivos mais ambíguos, inespecíficos, dinâmicos e de longo prazo. Simultaneamente, a organização busca alcançar objetivos relacionados com a eficiência e a inovação.

James Thompson (1976) considera que as organizações lidam permanentemente com problemas circunstanciais tecnológicos e ambientais que lhes impõem incertezas. Ao mesmo tempo, precisam apresentar os resultados esperados e alcançar alguma racionalidade nas suas ações. Sendo assim, lutar contra a incerteza do ambiente e da tecnologia é o problema central das organizações complexas. O autor focaliza fundamentalmente as interfaces que se estabelecem entre as organizações, e entre elas e seu ambiente. Uma das dimensões mais importantes nessa interface é o conceito de "domínio organizacional". Todas as organizações necessitam estabelecer a sua área de domínio dentro do ambiente. O "domínio" de uma organização consiste "nos objetivos específicos que deseja perseguir e nas funções que empreende a fim de implementar seus objetivos". Em termos mais operacionais, está relacionado com as "obrigações que uma organização se impõe em termos de cobertura de moléstias, população atendida e serviços prestados" (Levine & White, 1961).

A delimitação do domínio organizacional permite identificar a intensidade, a diversidade e a localização da dependência da organização em relação ao ambiente. Outro elemento associado ao estabelecimento do "domínio organizacional" refere-se à identificação das partes do ambiente que têm importância fundamental para a organização, no tocante ao alcance de seus objetivos, quais sejam: sua clientela, entendida como seus consumidores, seus fornecedores de recursos humanos e materiais, seus financiadores, seus concorrentes, tanto de mercado quanto de recursos, e, finalmente, as organizações regulamentadoras, governamentais, sindicais e outras.

Os setores operacionais do ambiente são aqueles que permanentemente estabelecem relações de permuta com a organização. Fornecem os insumos necessários à sobrevivência de uma organização, na medida em que nela reconhecem a capacidade de ofertar produtos e ações que são por eles desejados. São também os principais consumidores dos produtos organizacionais.

O domínio de uma organização é então definido a partir dessas relações de troca entre ela e seus ambientes operacionais. Estabelece-se, na verdade, um "consenso de domínio" definido por Thompson como "uma série de expectativas tanto para os membros de uma organização como para outros com quem eles interagem sobre aquilo que uma empresa se dispõe ou não a empreender". É portanto nesse processo interativo de delimitação de um "consenso de domínio" que os objetivos organizacionais são definidos.

Objetivos são definidos como "domínios futuros pretendidos". Existem diferentes aspirações em relação à organização, localizadas no seu interior ou fora dela. Os membros da coalizão dominante[6] definem objetivos para a organização, que para o autor são os objetivos dos dirigentes, os chamados objetivos "da" organização. Os demais integrantes da organização, bem como os representantes de seu ambiente externo, sua clientela, seus investidores e outros, também possuem expectativas em relação à organização, que podem ser múltiplas e diferenciadas, e que o autor chama de objetivos "para" a organização.

Na verdade, os objetivos organizacionais derivam da interação dos objetivos "da" e "para" a organização, pois a fixação de objetivos organizacionais depende das relações que se estabelecem entre a organização e seu ambiente. São os elementos desse ambiente que definem em última instância o que desejam que a organização faça, aquilo que lhes é útil ou aceitável. O ambiente pode interferir mais ou menos na determinação dos objetivos organizacionais, na dependência das transações que se estabeleçam entre a organização e o ambiente. Nesse sentido, os objetivos modificam-se permanentemente em função de alterações nessas relações (Thompson & McEwen, 1967).

Na perspectiva natural, é objetivo fundamental da organização, além da produção de bens e serviços, a sobrevivência alcançada através da eficiência, da adaptação e da inovação. A eficiência é também um objetivo, porém subordinado à sobrevivência. Reconhece-se, ainda, a existência de múltiplos objetivos na organização, relacionados com as necessidades de seus funcionários, de seus subsistemas internos e de setores do ambiente externo. Todos esses objetivos são, entretanto, passíveis de reconciliação no interior da organização, o que é feito no nível dos seus dirigentes. Assim, do ponto de vista do sistema interno de poder, a organização continua sendo representada por um único ator, seu dirigente.

Essa perspectiva incorpora a noção de processo para definir os objetivos organizacionais, pois reconhece que eles são permanentemente definidos e redefinidos, quer para responder às demandas geradas internamente pelos subsistemas organizacionais, quer para atender àquelas originadas no seu ambiente externo.

É, em última instância, uma visão da organização e de seus processos predominantemente adaptativa, ou seja, a organização é um organismo capaz de agir principalmente

---

[6] Para o autor, a coalizão dominante é formada pelos indivíduos que ocupam posições de poder na estrutura organizacional, quando o seu poder está disperso e a sua dependência é grande. Podem também integrar a coalizão representantes dos ambientes operacionais, na medida em que contribuem para aumentar o poder daqueles indivíduos.

para adaptar-se ou de reagir a fim de sobreviver. Assim sendo, a perspectiva natural não abandona os critérios estabelecidos na perspectiva racional para a definição de objetivos, apenas acrescenta a estes novas dimensões. Segundo Georgiou (1981), "o sistema natural e o modelo racional não são esquemas conceituais conflitantes, mas estágios na evolução do paradigma do objetivo".[7]

Objetivos organizacionais na perspectiva política

Inegavelmente, as organizações são criadas para alcançar algum objetivo, são instrumentos desenhados para realizar determinadas tarefas. Mas quem cria as organizações e realiza suas tarefas? É necessário também reconhecer que, sem os indivíduos, as organizações não existiriam. São eles os responsáveis por sua criação e operação. Para que as organizações atinjam seus objetivos, é imprescindível que as pessoas que nela trabalham canalizem seus esforços nesse sentido. No entanto, por que o fariam? Estarão todas elas igualmente dispostas a ajudar a organização a alcançar seus objetivos?

Existem motivos mais particulares e mesmo individuais relacionados com algo mais difuso e de difícil apreensão, que levam as pessoas a se colocarem dessa ou daquela maneira numa dada situação de vida ou mesmo organizacional. As ações humanas estão impregnadas de expectativas e interesses derivados das experiências e dos significados que a elas são atribuídos. O agir resulta da interpretação individual de uma dada situação, construída e explicada a partir de uma rede de significados que pertence a quem interpreta, e da conseqüente escolha de certos modos de agir para obter determinados fins (Silverman, 1971). Há nas ações humanas um componente central que as origina, as condiciona e as torna complexas: aquilo que impulsiona o ser humano a movimentar-se em alguma direção, ou seja, seus interesses.

Portanto a maioria das pessoas da organização não é passiva ante as diferentes situações que se apresentam (ou, pelo menos, não é passiva o tempo todo). As ações humanas na organização constituem-se em atos políticos, ou seja, estão informadas por uma lógica, na qual existem determinados fins que se deseja alcançar. Conseqüentemente, mesmo quando as pessoas nas organizações estão perseguindo os objetivos organizacionais, certamente estão buscando também alcançar seus objetivos pessoais (Prestes Motta, 1990).

Numa organização coexistem diferentes interesses. Mesmo considerando uma única pessoa, ela própria estabelece tensões internas decorrentes dos diferentes interesses que coexistem no seu trabalho. Há os interesses relativos ao desenvolvimento de suas atividades de trabalho propriamente ditas, aqueles relacionados com a sua ascensão funcional e social na organização e outros que dizem respeito às suas atividades extramuros, no âmbito familiar, das amizades etc. Nem sempre é possível atingi-los simultânea e igualmente. Escolhas sempre são necessárias. Para Morgan (1991), essa tensão que se estabelece entre "os diferentes interesses que um indivíduo deseja perseguir faz com que sua relação com o trabalho seja inerentemente política, mesmo antes de levar em conta a existência e as ações de outros membros organizacionais".

---

[7] Para o autor, a terminologia "paradigma de objetivos" é utilizada para denominar todas as contribuições teóricas no campo das organizações que partem da compreensão de organização como um instrumento para obtenção de objetivos.

Se os indivíduos têm diferentes interesses e buscam satisfazê-los, uma conseqüência natural são os conflitos. Portanto não há como deixar de reconhecer que a organização é mais que um sistema cooperativo. Ela é também, ou fundamentalmente, um sistema competitivo. Quaisquer dimensões da organização — seus objetivos, sua divisão de trabalho, sua estrutura hierárquica, seus cargos e funções, seus recursos — podem constituir-se em objeto de cooperação ou de competição, dependendo dos interesses e motivações individuais que momentaneamente estejam prevalecendo. A integração do todo organizacional e o alcance dos objetivos organizacionais são bastante problemáticos. Dependem em parte do comprometimento das pessoas que integram a organização, o qual, por sua vez, decorre do grau de recíproca dependência entre os diferentes integrantes da organização.

Torna-se assim absolutamente inócuo e até mesmo pouco racional negar a dimensão política nas organizações. As organizações constituem sistemas políticos. Desconsiderar ou mesmo não tratar de forma explícita a vida política existente nas organizações em nada ajuda os seus dirigentes e funcionários a nelas agir para alcançar seus objetivos. A política na organização não pode ser considerada como tabu, disfunção, anomalia ou, na melhor das hipóteses, algo opcional. Ela é necessariamente inerente à vida humana e, conseqüentemente, à dinâmica organizacional (Morgan, 1991; Prestes Motta, 1990).

Outra dimensão organizacional enfatizada na perspectiva política é o poder, compreendido como a capacidade de influenciar, derivada do controle de recursos organizacionais utilizados para a concretização de determinados interesses. O poder se coloca numa situação interativa entre pessoas e grupos, de dentro e de fora da organização. Em decorrência dessa interação, o poder é função da dependência existente entre os diferentes atores organizacionais.

Essas três categorias intimamente relacionadas — interesses, conflito e poder — orientam os diferentes processos de mútua influência na organização, como a formação de coalizões e a negociação que nelas e entre elas se estabelece. Esses processos acabam por moldar o cotidiano das organizações.

Importante contribuição de Perrow (1961) ao estudo dos objetivos organizacionais foi a distinção por ele feita entre objetivos oficiais e operacionais. Segundo o autor, objetivos oficiais são os "propósitos gerais da organização tal como existem (...) nos relatórios anuais, nas declarações públicas feitas por seus dirigentes e nos pronunciamentos das autoridades".

Essa é uma definição de objetivos extremamente vaga e genérica. Não necessariamente representa aquilo que a organização está de fato realizando. Em contrapartida, o autor propõe a utilização do conceito de objetivos operacionais, aqueles que "dizem o que a organização está tentando realmente fazer, independentemente do que é oficialmente declarado como sendo os seus fins". Para Perrow, os objetivos operacionais estão relacionados com os interesses ou fins específicos de um grupo particular na organização (Georgiou, 1981; Marinho, 1990). Este é para Perrow(1965) o grupo dominante, aquele responsável pela tarefa mais crítica da organização num dado momento de seu desenvolvimento tecnológico. Os objetivos operacionais são os objetivos desse grupo dominante. Refletem, assim, os imperativos da tarefa circunstancialmente mais importante.

Georgiou (1981), entretanto, relativiza o poder de definição dos objetivos organizacionais pelo grupo dominante. Os objetivos da organização, segundo o autor, são também modificados, condicionados e limitados pelas demandas de outros grupos organiza-

cionais que também detêm algum poder na organização e dos quais o grupo dominante depende para alcançar seus próprios objetivos.

A relativização do poder do grupo dominante é explorada por Richard Cyert e James March (1963) através da noção por eles desenvolvida acerca da formação de coalizões nas organizações. A organização constitui-se em múltiplos centros de poder. É a expressão e o resultado das relações entre as diferentes coalizões existentes, entendidas como os diversos grupos de indivíduos que compartilham certos interesses ou determinados objetivos e lutam para prevalecer na organização. Surge com esses autores mais uma categoria fundamental para a compreensão da dinâmica organizacional — as coalizões.

Os autores Bacharach e Lawler (1980) consideram as organizações uma rede de grupos de interesses. Segundo eles, existem três grupos críticos na organização: os grupos de trabalho, constituídos de acordo com a divisão de trabalho entre os departamentos e no interior de um mesmo departamento ou com a hierarquia organizacional; os grupos de interesses, que têm consciência da coincidência de objetivos e destinos na organização, para além de sua interdependência nas atividades de trabalho; e, finalmente, as coalizões, que são os grupos de interesses voltados para um objetivo comum.

Para esses autores, os grupos de interesses estão permanentemente preocupados em influenciar as decisões que interferem na sua posição na organização. Nesse sentido, quando situações conflitantes se apresentam, um grupo de interesses pode ou permanecer isolado, ou perseguir seus objetivos ou formar uma coalizão com outro grupo, agora não mais para perseguir os seus objetivos, mas sim objetivos comuns aos integrantes da coalizão.

As coalizões, para Cyert e March (1963), são compostas por dirigentes, funcionários, acionistas, fornecedores, consumidores, agências reguladoras e outros que estabeleçam relações de troca e que detenham algum poder. Enfim, englobam todos aqueles de quem de alguma forma a organização depende e aqueles que, por sua vez, dependem da organização.

As coalizões não são grupamentos criados automática e naturalmente pela estrutura da organização, tais como os grupos de trabalho. Elas resultam destes últimos e dos grupos de interesses, e são social e intencionalmente construídas. Não são parte da estrutura formal da organização, mas sim produtos emergentes do processo informal de influência que modificam permanentemente as manifestações da estrutura formal da organização. As coalizões são os mecanismos que cristalizam e trazem à tona os interesses conflitantes na organização, e a barganha é o processo pelo qual os indivíduos agem e lidam com tais conflitos. Para os autores, "barganha e conflito nas organizações são fenômenos indistinguíveis" (Bacharach & Lawler, 1980).

Cada coalizão tenta impor seus objetivos à organização como um todo. No entanto, nenhuma coalizão é capaz de determinar completa e exclusivamente os objetivos da organização. Por isso, a negociação é necessária. As coalizões interagem, barganham entre si, conscientes de suas divergências e da importância de sua mútua participação no processo.

A cooperação é assegurada, segundo Cyert e March (1963), por um mecanismo compensador denominado "pagamentos à parte". Ou seja, uma coalizão, para garantir a participação de outra, atende de alguma maneira às demandas daquela. Os "pagamentos à parte (...) são realizados de diferentes formas, através de dinheiro, de um tratamento particular, da autoridade, da política organizacional, e outros". Importa que, quaisquer que sejam as formas de pagamento utilizadas, sejam pagamentos políticos ou monetários, tais

recompensas representam um "constrangimento político". Há portanto uma coalizão que é dominante, aquela que detém maior controle e poder de decisão sobre os recursos organizacionais. Para os autores, é nesse processo de barganha sobre os "pagamentos à parte" que os objetivos organizacionais são definidos e, por essa razão, tendem a ser inconsistentes; entretanto, reconhecem existirem alguns mecanismos estabilizadores que refletem comprometimentos prévios.

É então que, num processo contínuo de negociação em torno dos interesses da coalizão dominante e de outras coalizões e grupos de interesses, externos e internos à organização, a coalizão dominante mantém, reforça ou perde poder. É também nesse processo que a coalizão dominante se modifica e os objetivos da organização se ajustam à nova composição de poder e de interesses. Os objetivos da organização são, em última instância, os produtos que resultam de um jogo negociado de poder e de interesses.

Mintzberg (1983) afirma que os integrantes da organização compõem uma coalizão interna que disputa poder e recursos, e que os representantes de setores do ambiente compõem uma coalizão externa que tenta influenciar a organização. O autor, entretanto, chama a atenção para a importância da coalizão interna, pois "é através dos esforços da coalizão interna que a organização funciona e determina seus objetivos. Este é o coração do sistema de poder organizacional".

Para o autor, existem vários tipos de coalizões internas e externas. Dependendo "das circunstâncias, um grupo assume a posição de maior importância", isto é, um deles apresenta-se como a coalizão dominante. Ele identifica várias combinações possíveis entre as coalizões externas e internas, chamando a atenção para a necessidade de existirem nessas associações um foco de poder concentrado que prevaleça, seja na coalizão externa, seja na interna. Segundo Mintzberg, "uma ausência prolongada do poder focalizado em qualquer das coalizões tende a levar naturalmente a um difundido estado de conflito, como se todos os influentes saltassem para o vazio". Essa situação pode por vezes comprometer o alcance da "missão básica da organização".

Objetivos podem ser definidos como as intenções e os fins desejados pelos indivíduos ou pelas coalizões. Objetivos, como estados futuros desejados, podem ou não ser realizados. Em rigor, os objetivos que acabam por prevalecer não são exatamente aqueles de nenhum grupo em particular, nem mesmo os da coalizão dominante. É claro que os objetivos da coalizão dominante, pelo poder que possui, são os principais condicionadores e limitadores dos objetivos da organização. No entanto, os objetivos da coalizão dominante também são limitados e condicionados pelas demandas de outras coalizões que detêm poder, das quais a coalizão dominante depende para alcançar seus próprios objetivos.

Continuam sendo objetivos da organização a eficiência e a sobrevivência. Só que agora esses objetivos já não são uma abstração e tampouco se revestem de uma pseudo neutralidade administrativa, pois estão associados aos interesses de indivíduos e de grupos. Estes, para fazerem prevalecer seus objetivos perante os demais, necessitam da eficiência enquanto recurso para sobreviver e acumular poder. A importância da sobrevivência para os indivíduos e grupos, compreendida numa dimensão política, é reflexo das relações de poder e da negociação estabelecidas entre eles e os demais integrantes organizacionais. Representa uma das etapas básicas para que integrem a coalizão dominante.

Para Scott (1981), a concepção de coalizão dominante é um elemento central à compreensão da dinâmica organizacional e evita uma série de equívocos sobre o processo de formulação de objetivos organizacionais, a seguir enumerados:

"1) O problema da reificação é evitado: indivíduos e grupos têm interesses, e o processo pelo qual essas preferências são impostas à organização é especificado.

2) Apesar de se admitir que os indivíduos especificam objetivos para a organização, não há a presunção de que todos o façam em condições iguais, nem é assumido que participantes individuais mantenham os mesmos objetivos.

3) Apesar de os indivíduos imporem objetivos à organização, na maioria das vezes um único indivíduo não é poderoso o bastante para determinar completamente os objetivos organizacionais; assim, objetivos organizacionais são diferentes dos objetivos de qualquer participante.

4) A concordância acontece perante as diferenças de interesses entre os participantes; algumas dessas diferenças, não todas, podem ser resolvidas pela negociação; assim, objetivos conflitantes podem estar presentes.

5) Reconhece-se que o tamanho e a composição da coalizão dominante podem variar de uma organização para outra e dentro de uma mesma organização ao longo do tempo."

Os objetivos organizacionais na perspectiva de integração

Cada uma das perspectivas apresentadas, a racional, a natural e a política, compreende as organizações e, conseqüentemente, o que sejam objetivos organizacionais e como se dá seu processo de definição, a partir de uma determinada ênfase.

Na perspectiva racional, as organizações são consideradas máquinas cujos objetivos são previamente definidos, com pouca ou nenhuma interferência do ambiente externo, tendo como principal propósito a busca da eficiência. Na perspectiva natural, as organizações são como os organismos vivos, cujo objetivo crucial é a sua sobrevivência. Para alcançarem-na, elas permanentemente adaptam-se às demandas ambientais e de seus subsistemas internos. Na perspectiva política, as organizações são construções sociais em permanente transformação, e os objetivos organizacionais são os objetivos dos indivíduos e grupos que as integram, ou daqueles que se localizam no ambiente em que se inserem e que, num dado momento, detêm maior parcela de poder, fazendo prevalecer seus objetivos perante os demais.

No entanto, serão as organizações apenas aquilo que cada perspectiva compreende? Ou será que cada uma compreende apenas uma das faces ou uma das dimensões que compõem as organizações? Se as organizações são de fato fenômenos sociais complexos, repletos de contradições, consensos e discordâncias, cada uma dessas perspectivas será por si só suficiente para explicá-las?

Para Campos (1990), essas diferentes perspectivas reproduzem a discussão que se estabelece sobre as diferentes contribuições teóricas no campo das organizações e que têm subjacentes dois paradigmas: o mecanicista e o hermenêutico-dialético. O paradigma mecanicista é o dominante. Compreende o mundo e os seres humanos como sistemas mecânicos, compostos de partes separadas, ordenadas e submetidas a leis regulares, passíveis de generalização. Estendida às ciências sociais, essa forma de ver o mundo levou à construção de teorias organizacionais que pretendiam prescrever maneiras corretas, neu-

tras, previsíveis do funcionamento da organização, como se fossem receitas passíveis de aplicação em quaisquer situações organizacionais e em qualquer organização. O outro paradigma, ainda emergente, o hermenêutico-dialético, ressalta a importância da subjetividade na produção do conhecimento e do entendimento das práticas sociais, de como surgem e se transformam, a partir da interpretação e do significado que cada ator social atribui às suas ações e às ações dos outros. A realidade social é fruto da intersubjetividade; está em permanente movimento e portanto é continuamente reconstruída em função das interações e contradições estabelecidas entre as pessoas. Além disso, reconhece a parcialidade do conhecimento e a insuficiência do saber.

Segundo Campos, como resultado da influência do paradigma mecanicista, nossos esquemas de pensamento estão viciados em "escolhas exclusivas (...) não adequadas para abordar problemas divergentes". A autora recomenda que nossa mente, para tratar de "problemas divergentes", deve se movimentar como "um pêndulo", não se fixando apenas numa perspectiva. Ao contrário, devemos nos esforçar para abordar múltiplos e infinitos ângulos da situação tratada, tantos quantos sejamos capazes de perceber. Pois se a realidade social "não é uma, mas plural, cada esquema cognitivo é apenas uma possibilidade de entendimento, não o entendimento definitivo". Assim, ela considera as contribuições teóricas produzidas sob a influência do paradigma mecanicista como um conhecimento relevante que deve ser utilizado para o entendimento da realidade social.

Morgan (1991) desenvolve um modelo de interpretação das organizações com base no uso de metáforas. As metáforas ajudam a construir "modos de pensar" e "modos de ver" que permitem uma leitura das situações organizacionais a partir de diferentes ângulos. Não se caracterizam como estruturas analíticas claramente definidas a serem aplicadas de forma mecânica. São apenas recursos de interpretação e análise da organização.

Morgan (1991) sugere então que as organizações, através de uma leitura metafórica, podem ser simultaneamente várias coisas. "Máquinas" cujas partes interligadas funcionam para alcançar objetivos específicos; "organismos" que realizam trocas entre as suas partes e com o ambiente a fim de sobreviverem; "cérebros" que processam informações, com capacidade de aprendizado e de auto-organização; "culturas" que compartilham um conjunto de valores, tradições, crenças, significados e esquemas interpretativos construídos e reconstruídos de forma contínua; "sistemas políticos" em que coexistem interesses diferentes em permanente luta pelo poder; prisões "psíquicas" criadas e mantidas através de um processo consciente e inconsciente, ou seja, realidades socialmente construídas, compostas de idéias, imagens, pensamentos, preocupações e ações que, por vezes, aprisionam as pessoas que as produzem; "fluxos e transformações", um sistema social em contínua mudança, quer se auto-reproduzindo à sua própria imagem e semelhança, quer se ajustando através de mecanismos de *feedback*, quer se modificando por um processo dialético, no qual cada fenômeno tende a gerar o seu oposto; finalmente, um "instrumento de dominação" em que a organização, em essência, representa a imposição dos fins de um grupo de pessoas sobre os demais grupos, constituindo-se, assim, num instrumento de exploração.

Para o autor, organizações são mais bem definidas pela palavra por ele criada, *imaginization*. Elas são, ao mesmo tempo, fruto das imagens que construímos e das ações que desenvolvemos. Existe, assim, para o autor, uma estreita ligação entre a maneira de pensar e a de agir do ser humano: "nós organizamos como nós imaginamos; e é sempre possível imaginar de maneiras diferentes".

Astley e Van de Ven (1983) consideram possível que diferentes perspectivas ofereçam quadros diversos sobre o mesmo fenômeno organizacional, sem que um anule o outro. Admitem que uma só questão pode apresentar aspectos opostos e contraditórios. Defendem portanto uma integração das diferentes contribuições teóricas, porém também ressaltam a necessidade de preservar as especificidades de cada uma dessas contribuições. As organizações são simultaneamente um sistema técnico, racional e funcional, e um sistema político, uma construção social dos indivíduos. Eles reconhecem que "a ação individual é sempre, em alguma medida, controlada para evitar a total desintegração do sistema. Mas o sistema nunca é totalmente integrado nem perfeitamente coeso"

Há, assim, coesão e integração suficientes para evitar a destruição alcançada, segundo os autores, à custa da "supressão parcial do antagonismo interno". Os autores se utilizam de uma visão metafórica da organização, comparando-a a um jogo, construída por Michel Crozier e Erhard Friedberg (1980). Para esses dois autores, segundo Astley e Van de Ven (1983), as complexas tensões internas que coexistem na organização são balanceadas e gerenciadas entre os diversos integrantes organizacionais, como se estivessem num jogo. Preliminarmente, definem-se regras para que o jogo possa acontecer. Várias estratégias são possíveis, e algumas regras podem até ser quebradas num dado limite, o qual, uma vez ultrapassado, descaracteriza completamente o jogo. Portanto o jogador, se quiser ganhar, embora livre para definir suas estratégias, precisa estabelecê-las em consonância com as regras predefinidas. Assim, desconsiderar completamente as regras não é, em última instância, do interesse de cada jogador em particular.

Há portanto nesse jogo organizacional uma racionalidade técnica previamente estabelecida, uma racionalidade funcional que assegura a manutenção e a sobrevivência do jogo e uma racionalidade política pela qual cada jogador, ativa e intencionalmente, define suas estratégias, porém de forma também racional e funcional, tendo em vista seu desejo não só de sobreviver, mas também de ser o vencedor ou um dos vencedores do jogo organizacional.

Assim, reconhecer que nas organizações existem objetivos relacionados com as pessoas, e que estas se articulam intencionalmente visando alcançar objetivos negociados e compartilhados, não significa negar a existência dos objetivos de eficiência, sobrevivência e crescimento. A eficiência necessariamente há de ser um objetivo para todas as organizações. A sobrevivência, por sua vez, acaba também por constituir-se num objetivo.

É importante reconhecer que todos esses objetivos estão sempre relacionados com as pessoas pertencentes às organizações e ao seu ambiente, com seus dirigentes, com os integrantes da coalizão dominante e com os integrantes de outras coalizões. As pessoas e os grupos, nas organizações, têm como objetivo, no mínimo, a sua preservação e sobrevivência.

A eficiência, enquanto um dos objetivos da organização, pode ser considerada um comportamento necessário à sua sobrevivência e ao seu crescimento, mas também à sobrevivência e ao crescimento das pessoas, dos grupos e das coalizões integrantes da organização e de seu ambiente. Em particular, para os dirigentes e para a coalizão dominante, a eficiência é uma maneira de acumular poder para conseguir maior capacidade de influenciar os rumos da organização como um todo.

4. Considerações finais

A partir dos aportes introduzidos pelas perspectivas racional, natural, política e de integração e das especificidades das organizações públicas de saúde, chama-se a atenção para alguns aspectos essenciais à compreensão do processo de definição e implementação de objetivos naquelas organizações.

A perspectiva natural faz sobressair a estreita dependência e imbricamento dessas organizações em relação ao seu ambiente; são elas em parte instrumentos viabilizadores de objetivos da política de saúde, que, por sua vez, está condicionada e limitada pela definição mais geral da agenda de prioridades do governo federal e da conseqüente política econômica. Além disso, estão inseridas no contexto da administração pública. Aquilo que acontece no nível macro se reproduz no nível das organizações de saúde. A transitoriedade e a intermitência existentes nos níveis centrais, associadas a fatores políticos e às vezes por eles determinadas, contribuem para a constituição de um cenário organizacional (aqui considerando a administração pública como um conjunto de organizações), onde a indefinição, a incongruência e a distorção de objetivos (os meios transformam-se em objetivos) já estão de tal forma incorporadas que são consideradas como situações quase "naturais".

A intensa interface e a dependência da organização pública de saúde em relação a seu ambiente exigem que seus produtos e serviços estejam ajustados às condições do desenvolvimento tecnológico, bem como às características epidemiológicas e às demandas da população que atende.

Essas organizações, pelas características de seu(s) processo(s) de trabalho, podem ser consideradas heterogêneas e diferenciadas. Compreendem setores cujo funcionamento apresenta uma lógica mais mecanicista e outros mais orgânicos, os quais por sua vez lidam com diferentes graus de incerteza ambiental. Convivem portanto com objetivos mais explícitos, específicos e estáticos, relativos aos setores mais mecanicistas, e com objetivos mais inespecíficos, ambíguos e dinâmicos, relacionados com aqueles mais orgânicos.

Mais um importante aspecto a ser considerado, também decorrente de uma visão sistêmica, refere-se ao fato de que as organizações públicas de saúde compõem um conjunto, ou seja, uma rede que deve estar articulada e integrada, de forma que cada organização tenha um papel a cumprir, complementar em relação às outras. É preciso construir um "consenso de domínio", ou um consenso de expectativas em relação ao tipo de serviços prestados e à clientela atendida, para cada organização e a rede como um todo. Nesse processo serão estabelecidas relações interorganizacionais cooperativas mas também competitivas, não apenas no interior do setor público de saúde, mas com outros setores, públicos ou não.

Essas organizações não podem ter, portanto, objetivos que se definam apenas internamente, pois isso levaria a iniciativas desencontradas e desintegradoras. A regulação do nível central é necessária no tocante à definição das características da rede de serviços como um todo e dos perfis assistenciais de suas unidades, consideradas as características epidemiológicas da população a ser atendida. Importa também no que diz respeito às limitações e às possibilidades tecnológicas e financeiras dessa rede de serviços. Algum nível de regulação externa é preciso a fim de assegurar a integração e o equilíbrio do sistema de saúde como um todo. Constitui-se num processo que deve ser construído e

negociado de forma permanente entre os níveis central e local, num contexto onde a indefinição, a incongruência e a distorção de objetivos prevalecem nos diferentes níveis.

A tendência descentralizadora sugerida para as organizações de saúde necessita de uma contrapartida que assegure a integração, a articulação e o equilíbrio das funções e ações do sistema de saúde como um todo. Entre outras iniciativas, torna-se necessário enfatizar a definição de objetivos, de metas, qualitativas e quantitativas, e de resultados a serem alcançados por essas organizações, nos mais diferentes níveis, quer para a rede de serviços considerada enquanto um conjunto de organizações, quer para cada organização em particular, quer ainda, internamente em cada organização, para os diferentes setores que a compõem. É um processo que se dá em duas direções, ou seja, do centro para a periferia e da periferia para o centro. A definição de objetivos em cada nível é condicionada e condiciona a definição no outro. Reside aqui uma tensão permanente entre a descentralização e a centralização.

Como bem coloca Mendes (1989), descentralizar não significa tornar absolutamente independente cada unidade prestadora de serviços, pois isso "corresponderia a criar o caos e impedir o exercício de certas funções indelegáveis de níveis superiores, como a função redistributiva". Ainda, segundo o autor, há "uma relação biunívoca" entre a centralização e a descentralização, em que cada iniciativa descentralizadora corresponde a uma centralizadora.

A perspectiva política traz à tona os diferentes interesses e objetivos relacionados com as pessoas e os grupos que integram e circundam essas organizações. Diferentes grupos, como os usuários, os fornecedores, os diferentes níveis de governo, as associações profissionais ou mesmo grupos de interesses particulares localizados e/ou representados no interior da administração pública, têm diferentes objetivos "para" as organizações públicas de saúde, os quais podem ser coincidentes ou não entre si, bem como com aqueles objetivos originados no interior das organizações e advindos dos diferentes grupos de interesses. Tais grupos internos e externos competem entre si e também associam-se para fazer prevalecer seus objetivos na organização como um todo. O aparecimento de conflitos é uma conseqüência natural da coexistência de diferentes interesses. O que não significa dizer que a tendência sugerida para essas organizações seja de autodestruição, pela prevalência e intensidade dos conflitos existentes. Essas organizações, na verdade, abrigam um processo dinâmico em permanente transformação, em que a barganha e o conflito são aspectos indissociáveis e inerentes à vida organizacional.

Assim, a definição e a implementação de objetivos nas organizações públicas de saúde constituem-se, sobretudo, num processo de negociação entre os diferentes grupos de interesses que têm objetivos para essas organizações. Esses grupos, quando cientes de sua incapacidade para poderem, sozinhos, definir os rumos da organização, articulam-se e conformam uma coalizão dominante, qual seja, aquela que circunstancialmente reúne maior poder para fazer prevalecer seus objetivos perante os demais objetivos colocados e, dessa forma, condicionar mais fortemente o processo de definição e implementação dos objetivos organizacionais. É no processo de barganha que acontece no interior da coalizão dominante que a organização, através de seus grupos internos, pode influenciar ativamente o processo de definição de seus objetivos e, conseqüentemente, através da interação com os grupos externos, influenciar seu ambiente. A coalizão transforma-se ao longo do tempo, quer por alterações na coalizão externa, quer na coalizão interna (seus integrantes mudam ou o poder que cada um detém pode mudar). O poder portanto deve ser compreendido como situacional e volátil, decorrente das relações de dependência que

se estabeleçam entre os diferentes grupos e pessoas. A percepção da dependência e do poder numa situação relacional é fator fundamental na articulação e formação da coalizão dominante.

Do ponto de vista do apoio interno, vale ressaltar a necessidade de incorporar nessa articulação de forças os grupos profissionais que detêm significativa parte do poder nessas organizações, em razão da centralidade das tarefas que desenvolvem e da impossibilidade de substituí-las por outras. Suas tarefas são indispensáveis à organização para a realização de seus objetivos, e apenas eles têm as habilidades e o conhecimento técnico necessários para desenvolvê-las. As organizações de saúde, por serem organizações profissionais, convivem com uma grande dispersão do poder interno.

Por sua vez, a articulação de uma coalizão externa também é fundamental. As organizações públicas de saúde estão inseridas na administração pública e dela dependem para a definição e a implementação de seus objetivos. Acabam por lidar também com uma importante dispersão de poder externo, tendo em vista a existência de vários grupos de interesses no interior da máquina pública.

Essa situação de dispersão potencial interna e externa de poder exige a identificação de mecanismos que permitam articular e, conseqüentemente, concentrar o poder de forma suficiente para assegurar a definição e a implementação de seus objetivos. A conformação da coalizão dominante, embora revestida de considerável complexidade, constitui-se, assim, nesse mecanismo.

Assim, o processo de definição de objetivos de uma organização pública de saúde é fundamentalmente um processo político. As resoluções dele originadas representam a correlação possível das forças atuantes num dado momento da história da organização. Mudanças nessa correlação de forças poderão implicar modificações nos objetivos anteriormente acordados. Os objetivos que resultam desse processo e que são implementados não são exatamente iguais àqueles inicialmente desejados pelos integrantes da coalizão dominante ou por qualquer outro participante desse processo. Requerem portanto algum nível de compartilhamento de expectativas e de acomodação dos conflitos. A importância da formação da coalizão dominante reside na garantia da existência de uma articulação de forças, internas e externas, suficiente e necessária para assegurar a definição e a implementação de objetivos organizacionais. Conseqüentemente, a inexistência dessa coalizão poderá inviabilizar a definição e a implementação de objetivos nessas organizações, deixando-as à deriva.

Por sua vez, a perspectiva racional alerta para a necessidade de introduzir ou aprimorar uma racionalidade instrumental nas organizações públicas de saúde. É necessário definir objetivos de forma mais clara e específica em contraposição à tendência de identificar objetivos genéricos ("prestar assistência de boa qualidade"). Segundo Motta (1989), objetivos genéricos não constituem subsídios para a decisão e a ação gerencial e, portanto, não "fornecem qualquer sentido de direção para o alcance de resultados". Além disso, deles resultam diretrizes administrativas inespecíficas que podem "ser interpretadas de forma variada e contrárias à pretendida".

Impõe-se a necessidade de estabelecer uma "cadeia de meios e fins" (Simon, 1979). Mesmo reconhecendo a impossibilidade de alcançar uma racionalidade instrumental completa e acabada, é necessário que, para um conjunto de serviços e atividades, de acordo com um dado nível de complexidade tecnológica que caracteriza o perfil assistencial dessas organizações, haja objetivos específicos para cada um dos seus setores componentes. Metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas pelos setores e pela orga-

nização como um todo precisam também ser identificadas e permanentemente avaliadas. Por sua vez, esse processo racional é também dinâmico, porque está inserido num processo de negociação contínua, no qual pactos de compromissos e responsabilidades em torno dos resultados organizacionais são gerados entre a coalizão dominante e as diferentes coalizões e grupos existentes no interior da organização (Souza Campos, 1990).

Reconhecer que os objetivos organizacionais estão relacionados com os interesses não significa negar a existência dos objetivos de eficiência e sobrevivência identificados pelas perspectivas racional e natural. Só que esses também são objetivos relacionados com pessoas e grupos com objetivos para a organização. Quaisquer que sejam seus objetivos, alcançá-los com eficiência constitui uma forma de assegurar sua sobrevivência e acumular poder para influenciar mais ainda o processo de definição e implementação de objetivos nas organizações.

Em síntese, o processo de definição e implementação de objetivos nas organizações públicas de saúde deve ser considerado a partir de uma perspectiva integradora, pois apresenta características de um processo político, natural e racional. Político porque é preciso considerar e negociar com os diferentes grupos existentes que detêm poder e que, em relação à organização, têm interesses e objetivos. Natural porque precisa levar em conta as condições e as demandas ambientais e com esse ambiente estabelecer relações de troca, as quais também são estabelecidas entre seus diferentes subsistemas internos. A própria concepção de coalizão dominante supõe uma interação da organização com seu ambiente, pois os grupos internos interagem com aqueles situados no ambiente da organização, influenciando ativamente o processo de definição e implementação de objetivos organizacionais. Por último, é também um processo racional porque, para implementar quaisquer objetivos na organização, impõe-se alguma racionalidade instrumental. E no caso específico das organizações públicas de saúde, essa racionalidade é ainda mais necessária. Elas têm um papel e um dever sociais a cumprir, ou seja, responder de forma eficiente e eficaz às necessidades de atendimento da população. Papel que se torna mais complexo e ao mesmo tempo mais necessário ao considerar-se o contexto de crise econômico-social que simultaneamente lhes impõe uma dupla e paradoxal exigência: produzir mais e melhores serviços e utilizar menos recursos. Para tanto, no mínimo precisam ter bem claros os objetivos que desejam alcançar, para direcionar seus esforços nesse sentido.

Para compreender a complexidade do processo de definição e implementação de objetivos nessas organizações há que supor que os fenômenos organizacionais, para serem mais bem compreendidos, precisam ser considerados e analisados segundo diferentes perspectivas, pois quanto mais abrangente e diversificado for um diagnóstico, maior será a capacidade de criar e construir alternativas de ação.

As inúmeras particularidades e dificuldades que se apresentam, quer no contexto político mais geral, quer no político-institucional ou mesmo no organizacional, embora indubitavelmente influenciem a realidade dessas organizações, não podem constituir fatores paralisantes. Mesmo considerando que o meio social mais amplo condiciona em parte a realidade organizacional, é importante reconhecer também que ele não a determina por completo. Os indivíduos, enquanto seres ativos, intencionalmente direcionados, são responsáveis pela construção daquela realidade. Na sua interação são estabelecidos "pactos normativos", que em última instância preservam ou modificam a realidade (Uribe Rivera, 1991). Por essa razão, pressupõe-se que os indivíduos e os grupos que integram as organizações públicas de saúde e os setores de seu ambiente possa interagir e modificar as

condições que hoje prevalecem nessas organizações. É preciso romper a lógica dominante de irresponsabilidade quanto aos resultados organizacionais, mesmo num contexto onde existem tantas adversidades. Nesse sentido, é necessário que os dirigentes dessas organizações, em suas atitudes cotidianas organizacionais, assumam a responsabilidade de alcançar resultados organizacionais predefinidos, ao mesmo tempo disseminando e capilarizando uma lógica de compromissos, responsabilidades e resultados por toda a organização.

Por tudo isso, os dirigentes dessas organizações têm um papel crucial, qual seja, buscar alcançar e disseminar uma racionalidade mais integradora no processo de definição e implementação de objetivos organizacionais. São eles os principais articuladores dos diferentes interesses e forças políticas existentes no interior das organizações e de seu ambiente, pois estabelecem as principais relações de interface entre a organização e seu ambiente. São portanto os principais artífices da coalizão dominante. Além disso, são também os principais responsáveis por fazer com que as coisas aconteçam nas suas organizações. Porém, não são quaisquer coisas que precisam acontecer. É necessário que os dirigentes tenham sempre em mente os objetivos, o estado futuro desejado para a organização. A cada decisão e ação decorrente deve existir um quadro de referência que permita uma avaliação da necessidade de ajustes, quer na direção que a organização está assumindo, quer nos seus objetivos. Ter em mente, na administração do dia-a-dia, os resultados a serem atingidos é ter uma visão estratégica e integrada do planejamento e da ação (Motta, 1990). Não que se tenha a pretensão de aprisionar, controlar ou uniformizar a realidade organizacional. Porém, até mesmo por reconhecer a coexistência de diferentes racionalidades em permanente conflito, no interior das organizações e também no seu ambiente, é necessário que seus dirigentes busquem imprimir uma racionalidade instrumental à dinâmica organizacional. Resultados a serem alcançados precisam ser definidos e avaliados de forma a garantir a eficácia e a eficiência organizacionais.

Os dirigentes precisam compreender que a organização é um sistema político e que, sendo eficiente, pode assegurar melhor sua sobrevivência e sua possibilidade de negociação e barganha com os demais atores que têm interesses e poder em relação à organização. E que, além disso, ela precisa permanentemente adaptar-se às alterações ambientais, políticas, tecnológicas, epidemiológicas e socioculturais. Tais lógicas são os ingredientes mínimos necessários para que esses dirigentes busquem imprimir uma racionalidade técnica maior ao processo de negociação interna e externa, de modo a assegurar a definição e implementação dos objetivos organizacionais.

Segundo Motta (1991), "a formulação de objetivos organizacionais deve ser assim um processo contínuo, sistemático, realista e pragmático de conhecer e intervir na realidade", realizado de forma integrada e indissociada da própria implementação de objetivos. Deve-se tentar definir objetivos organizacionais da forma mais clara possível, o que não elimina a sua condição de "ambíguos, arbitrários, mutáveis" e, portanto, inacabados.

Esse processo não deve ser compreendido como algo linear e tampouco dado. Está e sempre estará por ser construído, numa interação permanente entre os dirigentes, os demais integrantes da organização, outras organizações de saúde que façam parte da rede, os níveis centrais de governo ao qual está vinculada e outros segmentos de seu ambiente.

Para finalizar, espera-se que esta análise tenha evidenciado a importância de compreender as organizações públicas de saúde e seus processos a partir de uma perspectiva plural e integradora. E que tenha permitido trazer subsídios para os dirigentes das organizações públicas de saúde, acerca da importância e da complexidade do processo de defi-

nição e implementação de objetivos em suas organizações. Uma compreensão mais adequada poderá permitir àqueles atores construir as condições necessárias para, interferindo ativamente no próprio processo, minimizar a situação hoje vivenciada por boa parte das organizações públicas de saúde e seus dirigentes. Uma realidade em que a indefinição e/ou pouca clareza de objetivos organizacionais constituem um dos fatores que contribuem para a ineficiência e a ineficácia existente naquelas organizações. Interferir ativamente nessa realidade parece ser uma das condições essenciais para que essas organizações não percam a sua razão de existir, qual seja, responder de forma eficaz e eficiente às necessidades de atendimento de sua clientela.

Referências bibliográficas

Astley, W. G. & Van de Ven, A. H. Central perspectives and debates in organizational theory. *Administrative Science Quarterly*, *28* (2), 1983.

Bacharach, Samuel & Lawler, Edward. *Power and politics in organizations, the social psychology of conflit, coalitions, and bargaining*. 2 ed. USA, Jossey-Bass, 1980.

Crozier, Michel & Friedberg, Erhard. *Actors and systems: the politics of collective action*. Chicago, University of Chicago Press, 1980.

Campos, Anna Maria. Contribuição para o resgate da relevância do conhecimento para a administração. Trabalho apresentado no Seminário Novas Concepções em Administração e Desafios do SUS: em Busca de Estratégias para o Desenvolvimento Gerencial, Ensp/Fiocruz — Fundap/SP, 1990. mimeog.

Cyert, Richard & March, James. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1963.

Dicionário de Ciências Sociais. 2 ed. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1987.

Dussault, Gilles. A gestão dos serviços públicos de saúde. *Revista de Administração Pública — RAP*. Rio de Janeiro, FGV, *96*(2), 1992.

Etzioni, Amitai. *Organizações modernas*. 7 ed. São Paulo, Pioneira, 1984.

Georgiou, Petro. The goal paradigm and notes toward a counter paradigm. In: Zeyey-Ferrel, Mary & Aiken, Michael. *Complex organizations: critical perspectives*. Glenview, Illinois, Scott, Foresman, 1981.

Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. *As empresas e o ambiente — diferenciação e integração administrativas*. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis, Vozes, 1973.

Levine, Sol & White, Paul E. Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, *5*:583-601, 1961.

Malik, Ana Maria & Vecina Neto, Gonzalo. *Desenhando um caminho alternativo para a gerência de serviços de saúde*. Trabalho apresentado no Seminário Novas Concepções em Administração e Desafios do SUS: em Busca de Estratégias para o Desenvolvimento Gerencial, Ensp/Fiocruz — Fundap/SP, 1990. mimeog.

Marinho, Maria de Salete Corrêa. A questão dos objetivos nas organizações. *Revista de Administração de Empresa — RAE*. São Paulo, FGV, *30* (2), abr./jun. 1990.

Mendes, Eugênio Villaça. Sistemas locais de saúde. 1989. mimeog.

Mintzberg, Henry. *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1983.

———. *Mintzberg on management — inside our strange world of organizations.* New York, Free Press, 1989.

Morgan, Gareth. *Images of organizations.* 3 ed. USA, Sage, 1991.

Motta, P. R. *Capacitación y desarrollo gerencial para el sector salud.* Documento apresentado na reunião Nuevos Enfoques en la Enseñanza de la Administración de Salud, Rio de Janeiro, 1985. mimeog.

———. *Gestão governamental: a busca de uma definição e de uma unidade de análise.* Síntese de palestra realizada na Fundap, SP, 1989. mimeog.

———. Alguns desafios administrativos na gestão pública de saúde. Trabalho apresentado no Seminário Novas Concepções em Administração e Desafios do SUS: em Busca de Estratégias para o Desenvolvimento Gerencial, Ensp/Fiocruz — Fundap/SP, 1990. mimeog.

———. *A gestão contemporânea: a ciência e arte de ser dirigente.* Rio de Janeiro, Record, 1991.

——— & Caravantes, Geraldo. *Planejamento organizacional, dimensões sistêmico-gerenciais.* Rio de Janeiro, FGV, 1979.

Perrow, Charles. Goals in complex organizations. *American Sociological Review, 26* (6), 1961.

———. Hospitals, technology, structure and goals. In: March, James. *Handbook of organizations.* Chicago, Rand McNally, 1965.

Prestes Motta, F. Teoria da administração: alcances, limites e perspectivas. Trabalho apresentado no Seminário Novas Concepções em Administração e Desafios do SUS: em Busca de Estratégias para o Desenvolvimento Gerencial. Ensp/Fiocruz — Fundap/SP, 1990. mimeog.

Scott, W. R. *Organizations: rational, natural and open systems.* Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1981.

Shortell, Stephen M. & Kaluzny, Arnold D. *Health care management, a text in organization, theory and behavior.* 2 ed. New York, Delmar, 1988.

Silverman, David. *The theory of organization: a social framework.* New York, Basic Books, 1971.

Simon, Herbert. *Comportamento administrativo.* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1979.

Souza Campos, Gastão Wagner. A gestão enquanto componente estratégico para a implantação de um sistema público de saúde. Trabalho apresentado no Seminário Novas Concepções em Administração e Desafios do SUS: em Busca de Estratégias para o Desenvolvimento Gerencial, Ensp/Fiocruz — Fundap/SP, 1990. mimeog.

Thompson, J. D. *Dinâmica organizacional.* São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1976.

——— & McEwen, Williams. Objetivos organizacionais e ambiente. In: Etzioni, Amitai. *Organizações complexas — um estudo das organizações em face dos problemas sociais.* São Paulo, Atlas, 1967.

Uribe Rivera, Francisco Javier. *Agir comunicativo e a planificação estratégica no setor social e sanitário: um contraponto teórico.* Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública, 1991. (Tese de Doutorado.)