

# A MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO DE SAÚDE: DELINEAMENTO DE UMA METODOLOGIA\*

Luciano A. Prates Junqueira\*\*

*1. Introdução; 2. O processo de produção do conhecimento e a mudança organizacional; 3. A eficácia do processo de mudança; 4. Conclusão.*

Delineamento da metodologia de mudança organizacional adotada pela Fundap em trabalhos realizados em organizações públicas, em especial de saúde.

## *Summary*

### ORGANIZATIONAL CHANGE IN HEALTH CARE PUBLIC SYSTEM: A METHODOLOGICAL DRAWING

In this article is discussed the way Fundap has been working with organizational change in public health care organizations. Its basic focus is the so-called action-research method where knowledge comes from the interaction consultant/client. This process promotes institutional development and will attain efficacy whether leaders and members of the organization comit themselves with the change proposals. Changing speeches does not work. Practices shall be changed. In the Health care field changing process results from the group understanding of new health care proposals which gives strenght to new organizational arrangements. Consultancy is a process which occurs within a specific time and in a certain political and organizational circumstance. It is a dynamic and interactive process to what the organization shall be committed.

#### *Palavras-Chave:*

Metodologia; mudança organizacional; organização pública de saúde; pesquisa-ação; processo consultor/cliente; modelo assistencial.

## 1. *Introdução*

A questão básica colocada pelo movimento de mudança no setor público é a de como orientar esse processo para que não signifique apenas a formulação de uma nova estrutura organizacional para garantir cargos, satisfazendo apenas os interesses presentes no interior da organização. A mudança tem de ter outro significado, ou

\* Artigo recebido em fev. 1992 e aceito em mar. 1992.

\*\* Gerente de projetos na Fundap e professor na PUC/SP.(Endereço: Rua Cristiano Viana, 428 — 05411 — Pinheiro — São Paulo, SP.)

seja, o de buscar alterar o formato organizacional a partir de uma lógica que privilegie os objetivos da organização de prestar serviços de qualidade à população. Isso deve implicar um processo onde os atores envolvidos passam a considerar a organização pública como parte de uma rede, que depende da clientela e de outras instituições, para prestar serviços. E isso é novo no setor público onde as organizações estão, na maioria das vezes, voltadas apenas para seus interesses e necessidades.

Nesse sentido, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), tendo como objeto de conhecimento e de intervenção o setor público, tem buscado, desde sua criação, na década de 70, desenvolver uma metodologia de mudança organizacional adequada à realidade do setor. Pretendia auxiliar a organização pública na racionalização administrativa, no reordenamento do seu aparato e na formação de quadros necessários à realidade social em mudança e em crise. Tem procurado, sobretudo, uma lógica que possibilite ampliar o nível de eficácia do setor público.

A preocupação primeira foi desenvolver pesquisas que dessem conta da história da administração pública, do seu evoluir, inclusive diagnosticando seus pontos de estrangulamento. Com isso, partiu para o desenvolvimento de uma metodologia de consultoria organizacional que privilegia o processo cooperativo, para que os membros da organização pública cliente construam, em conjunto com os consultores, um saber que não é nem o do técnico da Fundap, enquanto consultor, nem o da organização-cliente, mas um conhecimento novo, que surja dessa interação.

Dessa forma, pretendeu fugir dos pacotes de consultoria para buscar um modelo de desenvolvimento institucional que respeitasse o saber e a história da organização e de seus membros. Sabe-se que as organizações públicas são, em geral, refratárias às mudanças, uma vez que podem colocar em risco o seu cotidiano e as posições ocupadas no seu interior. Nesse sentido, o trabalho colaborativo assume relevância, pois, com ele, os membros da organização passam a assumir também o papel de sujeitos da relação, construindo um saber que deve determinar as mudanças e sua direção.

Nessa perspectiva, pretende-se discutir alguns aspectos dessa metodologia de mudança organizacional, bem como a sua contribuição para elevar o nível de eficácia do setor público de saúde.

## *2. O processo de produção do conhecimento e a mudança organizacional*

A metodologia proposta privilegia o processo de produção conjunta do conhecimento, centrado na relação consultor/cliente, que respeita os saberes específicos e elabora um novo saber aderente à realidade da organização e do setor e percebida pelos atores envolvidos.

A eficácia desse processo depende também do envolvimento e do compromisso dos funcionários da organização com as propostas de mudança e com a sua implementação.

Essas dimensões assumem relevância quando se considera que esse processo de trabalho conjunto, que tem na pesquisa-ação um de seus instrumentos, leva em conta que o entendimento do fenômeno organizacional na administração pública passa por

várias instâncias de poder. A cultura organizacional que determina a prática administrativa não é própria apenas de uma organização específica, mas do conjunto da administração pública. Assim, a consultoria, em um processo interativo, faz com que as partes envolvidas produzam um conhecimento que procura dar conta das características da administração pública e das especificidades da organização pública de saúde.

A organização de saúde, pela natureza de sua tarefa, possui características próprias que determinam o tipo de recursos que utiliza. E isso vale para os recursos organizacionais, tecnológicos e, em especial, para os recursos humanos, ressaltando-se o caráter estratégico desses últimos, pelas peculiaridades que caracterizam o processo de produção e apropriação dos serviços de saúde.

Nesse contexto, a formação de quadros para levar a organização a atingir seus objetivos não ocorre apenas pelo ensino de técnicas e de processos de racionalização, mas pelo trabalho coletivo de refletir sobre a tarefa organizacional e os meios mais adequados para realizá-la. A partir desse saber, construído coletivamente, procura-se modificar as práticas e a própria organização do trabalho, de modo a permitir que os membros da organização assumam responsabilidades não só pela sua tarefa individual mas, também, pela tarefa da organização.

A questão que o processo de mudança coloca é a de como se estabelecem e se desenvolvem, no interior das organizações, as relações, que podem constituir fatores facilitadores ou impeditivos desse movimento. É nesse sentido que é fundamental a lógica que informa esse processo, lógica que deve ser fundada na prestação de serviços, determinada pela relação com a clientela, pela apropriação que esta faz dos serviços prestados. Assim, seus interesses é que devem permear e determinar a mudança do novo arranjo institucional. Isso significa alterar as relações no interior da organização, bem como os valores, que as determinam. Por isso é que se fala em processo, pois a mudança não é algo que ocorre apenas pela vontade de alguns, mas pelo envolvimento da maioria em um projeto institucional que se constrói no tempo.

Esse tipo de mudança encaminha para um novo arranjo organizacional, uma nova forma de organizar o trabalho. Entretanto, nem sempre todos os membros da organização estão dispostos a assumir um novo papel e a contribuir para sua implementação. Não basta mudar a proposta e, conseqüentemente, o discurso; é preciso que ele reverta em práticas que determinem não apenas uma nova estrutura, mas a eficácia da organização.

Nesse sentido, é fundamental, para mudar uma organização, no caso a de saúde, que seus membros elaborem, em conjunto, a proposta de mudança e se comprometam com ela, privilegiando a lógica da prestação de serviços. Isso no setor público é novo, pois o que tem predominado é a lógica burocrática, aquela que contempla apenas os interesses dos seus quadros, sem ter presente que a organização de saúde existe para prestar serviços à população.

Com o trabalho colaborativo busca-se uma saída para as atitudes passivas e de concessões. Busca-se construir um saber que resulte da relação entre sujeitos e determine uma nova direção para a organização, uma nova prática organizacional.

Nessa perspectiva de trabalho, os atores organizacionais assumem, na relação com os consultores, o papel de sujeitos e não de consumidores de conhecimento. O

que apropriam é um conhecimento gerado em conjunto, produto de uma relação dinâmica, que contempla os micropoderes existentes no interior da organização e seus interesses, mas tendo presentes os interesses da população.

### 3. A eficácia do processo de mudança

Antes de discutir a eficácia da mudança é preciso explicitar de que eficácia está se tratando. O processo de consultoria pode ser eficaz, no sentido de envolver e comprometer, se não o conjunto da organização, pelo menos parte dela, com o movimento da mudança. Isso, no entanto, não significa que a mudança seja eficaz em si, isto é, que ela mude a lógica da organização, a eficácia dos serviços prestados.

A relação consultor/cliente ocorre na saúde a partir de um pressuposto que é o do modelo assistencial, definido pelo Sistema Único de Saúde e, em conjunto, apropriado e explicitado no nível de Governo que se está trabalhando. Mas Isso não significa que as práticas organizacionais serão reorientadas na perspectiva do modelo assistencial definido no nível de Governo onde a organização se insere. Ainda permanece o hiato entre o discurso e a prática. A organização possui práticas institucionalizadas, uma cultura, que não mudam sem o envolvimento e o compromisso dos dirigentes e de parte significativa da organização.

O processo de produção conjunta para a mudança se dá num tempo, e esse tempo é limitado pelo contrato de consultoria. Como a aceitação de uma nova visão não se dá no mesmo momento por todos os membros da organização, dado que possuem maneiras distintas de ver a realidade, nem sempre o conjunto da organização é capaz de aceitar as mudanças preconizadas.<sup>1</sup> A consultoria dá início a um processo de mudança, que se desenvolve num tempo muito mais amplo do que aquele em que ocorre o trabalho conjunto. Daí a importância do envolvimento, do compromisso do dirigente, do conjunto da organização com a mudança, para que se saia do discurso para o processo de mudança das práticas.

Esse aspecto remete para a dimensão política da consultoria, que, em última instância, é a responsável por sua eficácia. A consultoria, em geral, é contratada pelo dirigente da organização para inovar e melhorar seu desempenho. Entretanto, na maioria das vezes, ele não tem claro o significado da mudança e sua direção. Acredita que a consultoria vai ocasionar mudanças rápidas e eficazes, mas sem explicitar quais. Talvez aquelas referidas a problemas que o incomodam. Esquece-se que a mudança é um processo e que, para ter alguma eficácia, depende do envolvimento dos diversos níveis de poder, da vontade política do dirigente, que deve saber a direção que pretende para a organização. Do contrário, propostas de mudança geradas em conjunto por técnicos e consultores não passarão de discursos, objeto dos denominados relatórios de consultoria.

Assim, a eficácia da mudança organizacional depende do compromisso dos dirigentes e de seu envolvimento no processo. Depende da vontade política de mudar, de alterar as práticas organizacionais. Da mobilização que consegue do

<sup>1</sup> Junqueira, Luciano A. Prates. Organizações públicas e gestão das políticas sociais. In: \_\_\_\_\_ & Barbosa, P., org. *Gerência em saúde — desafios e perspectivas*. São Paulo, Hucitec/Abrasco, 1991.

conjunto da organização, do seu compromisso e do seu envolvimento com o processo de mudança. O novo formato organizacional deve ser consequência desse processo, uma nova maneira de organizar o trabalho. Isso pode significar contrariar interesses de grupos, no interior e fora da organização, pois pode mudar posições para privilegiar a atenção à saúde, à população, com qualidade e eficácia. E isso só será possível com o envolvimento de pelo menos parte dos funcionários, que acreditam no processo e estão com ele comprometidos.

Assim, a consultoria dá início a esse processo de mudança, mas sua eficácia está na dependência da própria organização. Ela é um fator de mobilização dos quadros da instituição, de sua aglutinação e desenvolvimento, constituindo sua massa crítica. Mas, sem respaldo político e vontade de mudar, esse processo não se consolida. Sem isso corre-se o risco do descrédito, significando apenas mais uma contratação que não tem qualquer impacto na eficácia da organização.

A contratação da consultoria é feita, em geral, pelo dirigente da organização, o que não significa que todos os seus membros comprometam-se automaticamente com o trabalho e vejam claramente sua necessidade. Ao contrário, muitas vezes a consultoria é vista como usurpação do trabalho técnico, do seu saber. Os técnicos consideram-se mais competentes para entender os problemas da organização e propor soluções do que os consultores. Isso é verdade. A consultoria, para ter alguma eficácia, não pode prescindir desse saber. Ela não vem substituí-lo. Ao contrário, vem mobilizá-lo, a partir da definição do dirigente, que deve ter clareza do que pretende com a consultoria.

A consultoria cria espaços de produção conjunta de conhecimento, mediando a relação entre os diversos grupos de poder e de interesses, pois, a princípio, não pertencendo a qualquer grupo, pode possuir condições mais favoráveis para aglutinar a organização para a busca de sua eficácia.

O processo de colaboração consultor/cliente cria uma dinâmica interna que deve ocasionar mudanças, mas seu significado para o conjunto da organização deve passar não apenas pelo compromisso dos dirigentes, mas sim por objetivos claros que definam sua direção. Nesse sentido, esse processo colaborativo inicia-se pela apropriação coletiva, da organização-cliente e consultores, de um referencial. No caso de saúde, como se viu, esse referencial é o modelo assistencial, que define a direção e a maneira pela qual se desenvolve o novo desenho organizacional. Isso permite dar uma alternativa para a perspectiva corporativa de cargos que, apesar de continuar presente no processo, é atenuada, pois a nova lógica que se busca para informar a mudança não é a dos interesses particulares, de grupos, mas aquela que privilegia a prestação de serviços, os interesses da sua clientela.

Esse trabalho conjunto permite que o processo de mudança gere um novo desenho organizacional que não resulte da imposição de pessoas externas à organização. Na medida em que esse processo é conjunto e apropriado pelos membros da organização, eles passam a ver os consultores como colaboradores e não como usurpadores do seu espaço e do seu saber.

Desse modo, o trabalho cooperativo cria uma massa crítica na organização, constituída principalmente pelos grupos formados para se responsabilizar pela condução e realização da mudança. Esses grupos, compostos de consultores e

membros da organização, são constituídos em função das diversas tarefas necessárias ao processo de desenvolvimento institucional e articulados por um grupo de trabalho responsável pela coordenação do processo.

#### *4. Conclusão*

Essa metodologia de desenvolvimento institucional para o setor público não comporta a mera reprodução de conhecimentos produzidos em outros contextos, mas o estabelecimento de um processo que permita a organização-cliente e consultores apropriarem conhecimentos adequados à realidade da organização. Esse processo dinâmico e interativo cria um novo saber e uma nova maneira de fazer frente à realidade de saúde da população. Entretanto, sua eficácia em mudar as práticas organizacionais passa pelo comprometimento do conjunto de organizações e de seus dirigentes com a mudança.

O processo de cooperação, em si, não vai além da produção conjunta de um novo conhecimento sobre a organização e da reunião e estimulação da massa crítica. Sem o compromisso dos dirigentes com a proposta a ser implementada, o conjunto da organização não verá a necessidade de se comprometer e de realizar a mudança.

Assim, a eficácia da mudança passa pelo compromisso dos diversos níveis de poder na organização. Se isso não ocorrer, o processo interativo entre consultor e cliente pode resultar em um novo conhecimento para a organização, mas não em mudança.

A pesquisa-ação é um processo de conhecimento e de intervenção na realidade social. Mas em uma estrutura de poder, como a que caracteriza a administração pública, a mudança implica a vontade política dos dirigentes de querer dar eficácia à organização, de envolver e comprometer seus diversos segmentos com o processo de desenvolvimento institucional.