

ESTRATÉGIA E ESTRUTURA: CASO DE UMA OPERADORA¹

STRATEGY AND STRUCTURE: A CASE OF OPERATOR

Djair Picchiali²

RESUMO

Os conceitos de estratégia e estrutura organizacional devem estabelecer entre si uma relação muito forte de alinhamento, consistência e coerência. A estratégia num primeiro momento deve determinar a estrutura. A formulação da estratégia muitas vezes não é explicitada, o que acarreta em problemas de execução. A execução é cada vez mais relevante, não basta apenas sua boa formulação. A análise da operadora mostrou que num sentido geral existe este alinhamento, coerência e consistência entre os dois fatores. Mas numa análise mais detalhada das entrevistas e de documentos, encontramos limites impostos pelas relações profissionais historicamente estabelecidas, pela cultura organizacional, pelo conhecimento das competências gerenciais e pelo paternalismo nas relações de trabalho. A operadora tem uma estrutura com características linear funcional, composta por uma burocracia profissional especializada. Adota um *mix* de formas de coordenação de trabalho.

Palavras-chave: Estratégia; Estrutura; Competências Gerenciais; Coerência.

ABSTRACT

The concepts of strategy and organizational structure should establish among themselves a very strong relationship of alignment, consistency and coherence. The strategy is that should determine the structure. The formulation of the strategy is often not explained, resulting in problems of implementation. The execution is increasingly relevant. It is not enough just good formulation. The analysis showed that the operator in a general sense there is this alignment, coherence and consistency between the two factors. But in the analysis of interviews, documents, we find limits imposed by professional relationships historically established by the organizational culture, the knowledge of managerial skills and the paternalism in relations. The operator has a linear structure with functional features, made by a specialized professional bureaucracy. Adopts a mix of forms of coordination of work.

Keywords: Estrategy; Estructure; Competences of Managements; Coherency.

INTRODUÇÃO

A necessidade de alinhamento, coerência e consistência entre estratégia e estrutura é relatada na literatura acadêmica, nas tomadas de decisões empresariais, na explicação de

¹ Agradecimento ao apoio financeiro oferecido pela GV Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas.

² Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (1983). e Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - SP (1991). Professor da Fundação Getúlio Vargas - SP.(desde 1987) e colaborador na formulação e implantação do mestrado profissionalizante de administração das Faculdades Campo Limpo Paulista. Faccamp. <http://lattes.cnpq.br/3510272177340491>

situações e problemas organizacionais e nos seus mais variáveis níveis de decisão na hierarquia organizacional, quanto nas decisões de alta complexidade técnica.

Como os conceitos de estratégia e estrutura recebem, historicamente, novas contribuições teóricas e novos enfoques, e suas relações também se modificam na prática com o tempo, temos uma evolução teórica e prática da aplicação dos conceitos. Em termos teóricos podemos dizer que os conceitos são categorias que evoluem, tentando explicar, no contexto histórico, a realidade organizacional. Em termos de práticas gerenciais ficam na dependência das variáveis de contexto e das experiências obtidas e acumuladas pelas organizações.

A descrição e a análise da estratégia, da estrutura organizacional e de seus resultados, nos fornecem informações relevantes para a compreensão da dinâmica da operadora de planos de assistência à saúde.

A formulação e a execução da estratégia, o desenho da estrutura organizacional e a alocação de recursos obedecem a uma lógica que se inicia no olhar para fora da organização, como vista no conceito de estratégia competitiva de Porter (1980), ao mesmo tempo que, internamente, a organização vai capacitando e desenvolvendo seus recursos, como visto na teoria de recursos – *Recourse Based View of the Firm* (RBV) de Barney (1991) e Penrose (1959).

O alinhamento (direção do eixo; medindo; nivelando), a coerência (formando um todo lógico) e a consistência (firmeza, solidez) entre estratégia, estrutura e competências gerenciais formam um conjunto de definições importantes e relevantes no fortalecimento conceitual das organizações e na sua eficácia gerencial, o que requer estudos contínuos.

O alinhamento entre estratégia e estrutura é um dos fatores de aumento de competitividade das organizações, pois fortalece a operacionalização de seus recursos internos. A maior funcionalidade e o aumento da competitividade de uma operadora de planos de assistência à saúde passam pela análise desses elementos, e pelas suas inter-relações que fundamentam sua gestão.

Temos como objetivo específico verificar o alinhamento, a coerência e a consistência entre estratégia e estrutura nesta operadora. O objetivo geral é analisar a dinâmica de funcionamento de uma média empresa, na faixa de 85 a 90 funcionários, segundo a sua classificação quanto ao número de funcionários (SEBRAE, 2008). A operadora em questão será a Fundação CESP – Instituto de Seguridade Social, constituindo-se numa amostra de conveniência. Buscaremos a compreensão dos relacionamentos desses conceitos na prática de tal operadora.

Ainda como objetivos específicos, analisaremos o desenho da estrutura organizacional e a caracterização do quadro gerencial; o estabelecimento dos fatores determinantes da estratégia utilizada e a estrutura adotada.

Faremos uma breve avaliação da literatura. Definiremos nosso entendimento sobre os conceitos usando a literatura sobre o assunto. Verificaremos no ambiente da operadora como são utilizados estes conceitos e as possíveis relações entre eles na prática.

A literatura aponta para o alinhamento entre a estrutura e a estratégia. (Fleury 2004, 2006; Mintzberg, 1995). A literatura também descreve sobre a necessidade da coerência e da consistência entre as ações e as decisões das organizações. (Kaplan; Norton, 2004).

As variáveis de contexto como a cultura organizacional e a história da instituição influenciam na aplicação dos conceitos estudados. São as variáveis contextuais que condicionam o modelo de gestão. A cultura e a história organizacional, assim como a personalidade dos líderes e o comportamento dos profissionais são variáveis explicativas, colocando-se como fatores limitadores de nosso estudo.

Nossa suposição é de que a operadora, por uma série de fatores (desde estratégias não explicitadas, até os modelos burocráticos de estrutura) encontra dificuldades, barreiras legais, de desenho de processos, culturais e comportamentais, quando do alinhamento, da consistência e da coerência entre a estratégia e a estrutura.

1. CARACTERIZAÇÃO DA OPERADORA

As operadoras classificam-se por modalidade segundo a ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar), como segue: - **Autogestão:** entidades sem fins lucrativos, que operam serviços de assistência à saúde destinada, exclusivamente, a empregados ativos, aposentados, pensionistas, e ex-empregados de uma ou mais empresas, ou ainda, a participantes e dependentes de associações de pessoas físicas ou jurídicas, fundações, sindicatos, entidades de classes profissionais ou assemelhadas e seus dependentes; - **Cooperativa médica:** sociedades sem fins lucrativos, constituídas conforme o disposto na Lei no 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Nessa modalidade, os médicos são simultaneamente sócios e prestadores de serviços; - **Filantropia:** entidades sem fins lucrativos que operam planos privados de assistência à saúde. São certificadas junto ao Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS, como entidades filantrópicas e declaradas de utilidade pública junto ao Ministério da Justiça ou junto aos Órgãos dos Governos Estaduais e Municipais; - **Administradora:**

empresas que administram planos de assistência à saúde, financiadas por outra operadora. As administradoras de planos financiadas por uma operadora não assumem o risco decorrente da operação desses planos, não possuem rede própria, credenciada ou referenciada de serviços médico-hospitalares ou odontológicos e não possuem beneficiários; - **Seguradora especializada em saúde:** nessa modalidade há a intermediação financeira de uma entidade seguradora, que cobre ou reembolsa gastos com assistência médica ao prestador ou ao segurado, de acordo com condições contratuais; - **Medicina de grupo:** de uma forma geral, a maioria destas empresas não oferece assistência em serviços próprios, contratando serviços médicos de terceiros ou credenciando médicos, hospitais e serviços auxiliares de diagnóstico e terapêutica. Refere-se às demais empresas ou entidades que operam planos privados de assistência à saúde.

As operadoras de planos de assistência à saúde, modalidade autogestão, são aquelas destinadas a um grupo fechado de beneficiários e não visam o lucro, ou porque nascem da gestão de um plano no âmbito da área de recursos humanos de uma empresa, ou porque são operadas por uma pessoa jurídica sem finalidade lucrativa.

Os participantes dos planos de assistência à saúde, administrados pelas operadoras de autogestão necessariamente possuem representação de órgãos deliberativos dessas operadoras, sendo co-responsáveis pela própria gestão da operadora.

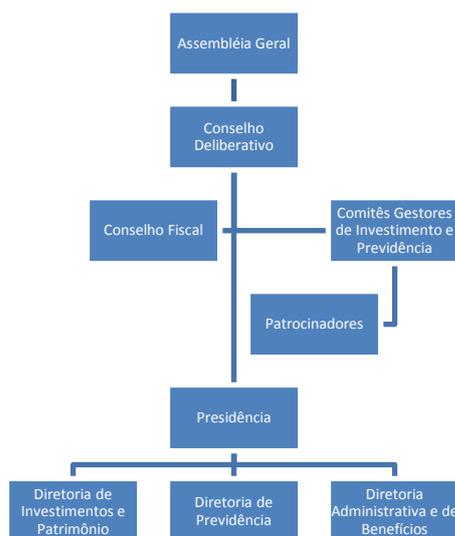
A Fundação CESP é uma entidade fechada de previdência complementar que administra planos de previdência e saúde para os colaboradores das grandes empresas do setor de energia elétrica do Estado de São Paulo. Foi criada em 1969, inicialmente com a finalidade de oferecer benefícios assistenciais e serviços exclusivamente à Companhia Energética de São Paulo – CESP. Só passou a gerir planos previdenciários a partir de 1977.

1. Composição dos órgãos de direção: Descrição da estrutura diretiva: *diretoria executiva:* responsável pela administração da Fundação Cesp de acordo com as disposições estatutárias, regulamentos, normas e orientações da assembléia geral e do conselho deliberativo; *assembléia geral:* órgão de deliberação, investido de poderes para decidir os negócios relativos à finalidade da entidade e para tomar as resoluções adequadas ao seu desenvolvimento e defesa; *conselho fiscal:* Sua função é examinar, aprovar e dar parecer sobre os relatórios, demonstrativos financeiros e balanço anual da entidade; *comitês gestores de investimento e previdência:* Constituídos por representantes das empresas patrocinadoras, dos participantes e dos assistidos. É um órgão deliberativo com competência para acompanhar a gestão dos planos previdenciários e a política de aplicação dos investimentos; *Conselho*

deliberativo: órgão de deliberação colegiada, responsável pela orientação administrativa da entidade, composto por representantes das empresas patrocinadoras, dos participantes e dos assistidos. (Organogramas 1 e 2)

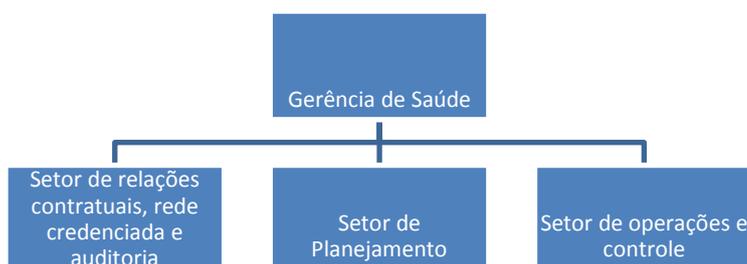
2. Organogramas:

Organograma 1 - Estrutura Organizacional CESP



Fonte: Cesp, 2008

Organograma 1 - Estrutura da Área da Saúde



Fonte: Cesp, 2008

3. Responsabilidades: Desenvolver e administrar com eficiência e transparência planos de previdência complementar e de assistência à saúde, visando proporcionar as

melhores soluções para atender às necessidades das patrocinadoras e dos participantes, contribuindo para a melhoria de sua qualidade de vida. A sua vocação já estava definida desde a sua concepção: prestar serviços que agregassem segurança, bem-estar e qualidade de vida à sua imensa comunidade de participantes. Ela é multipatrocinada e atende a 14 empresas.

4. Missão: Elaborar e administrar com excelência planos de previdência e de saúde para que as pessoas possam viver e construir um futuro com qualidade e tranqüilidade.

5. Visão: Ser a empresa que valoriza, acima de tudo, uma vida mais digna às pessoas de quem cuidam.

6. Valores: Competência, comprometimento, cooperação, credibilidade, ética, integridade, transparência e valorização das pessoas, são os valores reconhecidos institucionalmente.

7. Atribuições: Cabe à Fundação Cesp gerenciar os seguintes planos de saúde: planos de assistência médico-hospitalar, para os empregados das patrocinadoras e seus dependentes; para aposentados e familiares até 3º grau de parentesco; planos de benefícios de farmácia, órteses e próteses externas; e programas de assistência ao prestador de necessidades especiais.

8. Planejamento estratégico: Para o ano de 2008 constam no planejamento estratégico: atuar na prevenção de doenças, na gestão de pacientes crônicos e no desenvolvimento da área de tecnologia da informação.

9. Alianças estratégicas: No Projeto Rede de Atendimento Preferencial (2006) estão envolvidos 60 profissionais da saúde. Segundo gerente de Gestão de Saúde da entidade, o objetivo desta iniciativa é assegurar aos usuários dos seus planos um atendimento de qualidade ainda superior, por meio do estabelecimento de parcerias estreitas com profissionais da área da saúde.

10. Planos de comunicação/ relação com os clientes: A Fundação Cesp desenvolveu estrutura própria para prestar serviços de atendimento a seus participantes. O principal objetivo é alinhar ações de acordo com as expectativas tanto dos participantes quanto dos patrocinadores. a) Caixa Postal: os participantes têm à disposição envelopes porte-pago para solicitar uma série de serviços pelos correios ou pelas caixas coletoras de documentos. Esse sistema proporciona autonomia, evitando que o participante se desloque até as lojas de atendimento na capital ou interior. b) Disk-Fundação: o atendimento telefônico da Fundação Cesp concentra cerca de 90% de toda a demanda relativa a informações e esclarecimentos de dúvidas sobre os produtos e serviços. c) Central de Regulação: esta central atende tanto participantes sediados em São Paulo e Grande São Paulo, quanto participantes sediados nas

demais regiões do Brasil. d) Central de Atendimento: profissionais capacitados fazem o atendimento pessoal e personalizado de participantes, assistidos e recursos credenciados, esclarecendo suas principais dúvidas sobre produtos e serviços. e) Lojas de Atendimento: as regiões do interior do Estado, que concentram maior contingente de participantes, também contam com atendimento presencial. f) Fale Conosco: aqui o participante pode fazer suas consultas, reclamações, opiniões e até elogios. g) Ouvidoria: serviço destinado exclusivamente para atender às manifestações sobre os produtos e serviços com grau de complexidade de resposta além da instância técnica, que não foram atendidas por outro canal de atendimento. A Ouvidoria se reporta à presidência da entidade e atua de forma independente, ética e imparcial. É responsável também pela realização da Pesquisa de Satisfação do Atendimento - PSA, garantindo que a percepção dos participantes seja suporte para implementação de melhorias nos serviços prestados.

Pesquisa, realizada pela Omni Marketing (Cesp, 2008), sobre satisfação em relação a produtos e serviços prestados pela Fundação CESP, revelou que participantes ativos, aposentados e pensionistas aprovam a atuação da entidade. O índice (86%), apurado em 2007, se manteve em patamar praticamente igual ao registrado em 2005 (87%). Integrada à rotina de pesquisas da Fundação CESP, o trabalho feito pela Omni foi coordenado e monitorado pela equipe da ouvidoria da entidade.

11. Orçamento de Investimentos: Existência de recursos para os planos descritos no planejamento estratégico para 2008.

12. Indicadores/parâmetros: Possui indicadores de gestão, epidemiológicos, financeiros e de produção.

2. CONCEITOS

2.1. Estratégia

Estratégia é uma palavra oriunda do vocabulário grego “strategos”. Significa o desempenho de uma posição de comando. É também considerada arte do general - habilidades psicológicas e comportamentais com as quais o general exercia sua função (ou posição). Na língua inglesa a estratégia envolve algo fora da visão do inimigo (Motta, 1990).

A estratégia é uma atividade que tem relação com o meio ambiente de atuação da operadora, como esta lida com o mercado (preços, clientes etc) e a sociedade (conselhos profissionais, sindicatos etc). No caso da operadora, as agências reguladoras exercem um

papel importante nesta relação com a sociedade, procurando regular a relação público-privada. A estratégia é uma atividade voltada para fora da operadora e fortemente influenciada pelo Estado (ministérios) e as Agências Reguladoras. A estratégia é um caminho traçado para cumprir a missão e visão da operadora, reforçar seus valores e crenças e atingir objetivos institucionais. Os valores e crenças dos fundadores, líderes, gestores e membros da comunidade de interesses são determinantes no estabelecimento da visão, da missão e dos objetivos.

A estratégia direciona a empresa, dá consistência às suas decisões. A estratégia resulta de um processo de tomada de decisão. As decisões são de natureza qualitativa.

A formulação da estratégia é, essencialmente, um processo de reflexão, sistematizado e formalizado, ou implícito. A implantação é a estratégia em ação, a intenção convertendo-se em resultado, enfim, a capacidade de executar a estratégia. A formulação deve ser integrada com a implantação da estratégia, deve haver consistência e coerência entre elas e a estrutura.

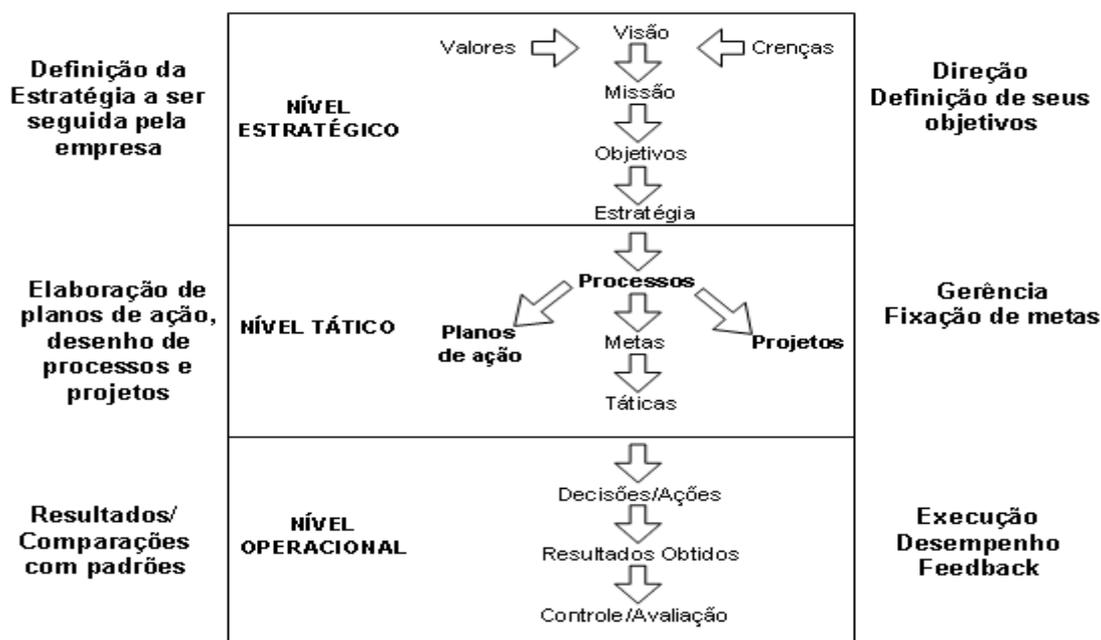
A arquitetura estratégica é composta dos seguintes elementos, a saber: definir claramente a estratégia da operadora; construir um *core business* como um componente estratégico; criar um mapa estratégico, identificando indicadores tangíveis e intangíveis; identificar os produtos no mapa estratégico; alinhar a estrutura com os “produtos”; desenhar sistemas de mensuração (*scorecard*); implementar o gerenciamento por indicadores; revisar continuamente as mensurações comparando-as ao mapa estratégico.

A estratégia também pode ser entendida como um padrão consistente de escolhas. Um padrão de decisões na operadora, que determina e revela seus objetivos e propósitos; um posicionamento de ataque e defesa em relação aos concorrentes em busca de vantagens competitivas no mercado; um padrão global de decisões e ações que posicionam a operadora no seu ambiente e tem o objetivo de fazê-la atingir seus objetivos a longo prazo; um padrão integrativo de decisões e ações, orientado por objetivos, que equaciona os recursos e capacitações organizacionais com as oportunidades e ameaças em seu ambiente externo.

Utilizando a metodologia de Kaplan, teremos que desenvolver as relações de causa e efeito na operadora e suas respectivas métricas. A operadora tem recursos internos para tanto. É necessário desenvolver competências específicas ao se trabalhar com a implantação da estratégia e as métricas de controle e avaliação.

2. 1.1. Planejamento Estratégico

Figura 1:Planejamento estratégico



Fonte: Picchiai, 2006

Analisando a descrição da Figura 1, pode-se concluir que o planejamento estratégico propõe o alinhamento e coerência entre os três níveis estratégico, tático e operacional e o sentido de unidade de atuação da operadora.

São fundamentais para a prática do planejamento estratégico a obediência aos seguintes conceitos, a saber: *princípios* - orientações de valores e crenças que são adotados pela operadora; *políticas* - diretrizes que buscam objetivos de médio e longo prazo para as relações organizacionais; *processos* - cursos de ação previamente determinados, que respeitam princípios, visam alcançar objetivos orientados pela política; *pessoas* - elementos diferenciados e potencializados de vantagem competitiva; *estratégia* - como um processo que envolve visão, formulação, implantação e avaliação dos resultados.

A operadora com clareza estratégica demonstra foco, definem processos de alocação de recursos, que usam de maneira eficaz e possuem visão. A coerência estratégica envolve funcionários e clientes nos fins (objetivo) e nos meios (processos) do trabalho realizado pela operadora.

A estratégia em relação ao tempo tem que observar as seguintes características: prever o futuro e contemplar o presente; cálculos probabilísticos (funções heurísticas: métodos e regras que levam à descoberta); a rapidez com que o conhecimento se torna obsoleto; o tempo massificado (no final do dia todos voltavam para casa e assistiam aos programas de televisão

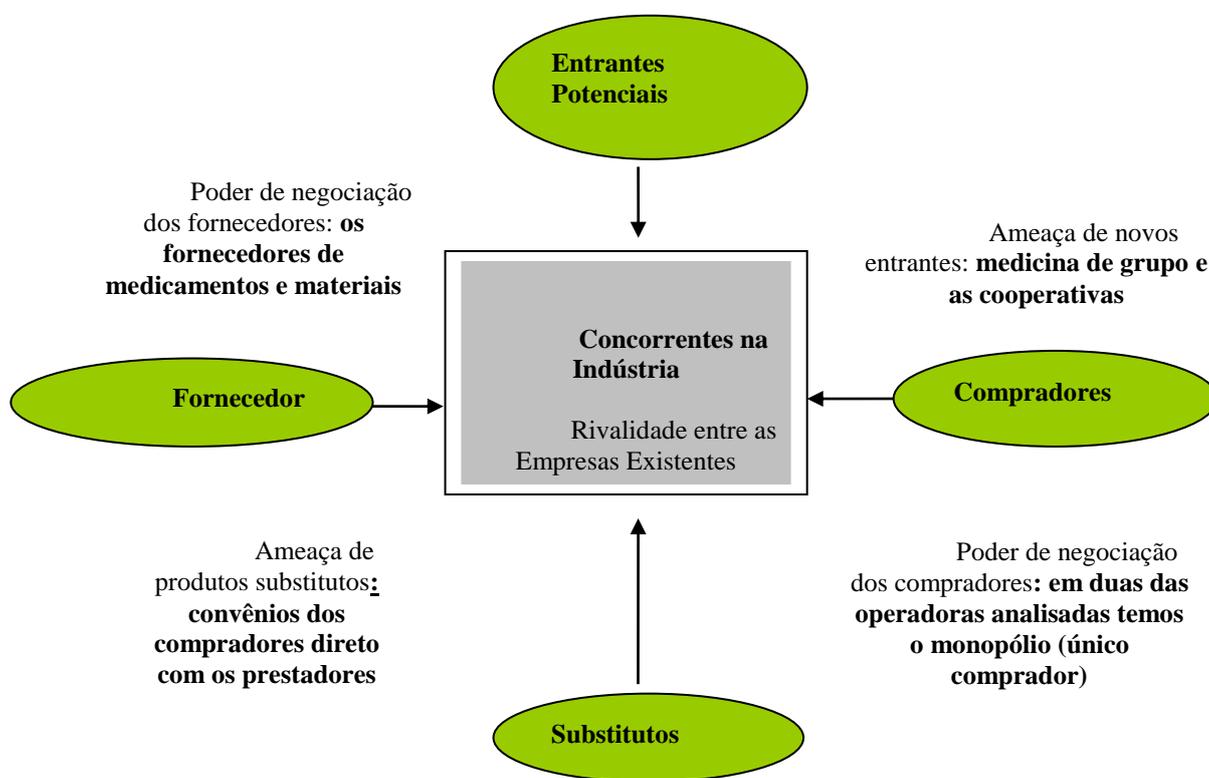
no mesmo horário); o tempo personalizado (há cada vez mais pessoas que trabalham em casa, nos hotéis, em avião etc.)

A análise da matriz SWOT (strengths, weaknesses, opportunities e threats) é a avaliação global de suas: *forças* (strengths): variáveis internas e controláveis que propiciam uma condição favorável para a operadora em relação ao seu ambiente; *fraquezas* (weaknesses): variáveis internas e controláveis que produzem uma situação desfavorável para a operadora em relação ao seu ambiente; *oportunidades* (opportunities): variáveis externas e não controláveis que podem criar condições favoráveis para a operadora, desde que a mesma tenha condições e/ou interesse de usufruí-las; *ameaças* (threats): variáveis externas e não controláveis.

Nossa premissa é a de que uma operadora só pode controlar seu próprio destino se aprender a controlar o destino de seu setor. A transformação organizacional é um desafio secundário. O principal desafio é ser o autor da transformação do setor. (Prahalad; Hamel, 1995)

Para compreender as forças que interagem no mercado, utilizamos o modelo de Porter (1980). Este modelo, para análise das forças competitivas, pode ser representado pela Figura 2.

Figura 2. As cinco forças competitivas



Fonte: Porter, 1980

No livro *Estratégia em Ação* (Kaplan; Norton, 2004) temos cinco princípios gerenciais para tornar a “organização orientada para a estratégia”. São eles: traduzir a estratégia em termos operacionais; alinhar a organização à estratégia; transformar a estratégia em tarefas de todos; converter a estratégia em processo contínuo e mobilizar a mudança por meio da liderança executiva.

A organização orientada para a estratégia propõe: **Resultados notáveis = Descrição da estratégia + Mensuração da estratégia + Gestão da estratégia**. Encontramos certa dificuldade da operadora em descrever e mensurar sua estratégia.

A filosofia desses três componentes é simples: não se pode gerenciar (terceiro componente) o que não pode se medir (segundo componente); não se pode medir o que não se pode descrever (primeiro componente) (Kaplan, 2001).

Um dos requisitos chaves da governança corporativa é a transparência da estratégia da organização bem como o do seu acompanhamento. O conselho deliberativo, a diretoria e a gerência em saúde da operadora têm neste sentido, sido requisitados a explicitação da estratégia, para a sua aprovação e acompanhamento.

A estratégia de uma organização descreve como ela pretende criar valor para os acionistas, clientes e cidadãos. Se os ativos intangíveis da organização representam mais de 75% de seu valor, a formulação e a execução da estratégia deve tratar explicitamente da mobilização e alinhamento dos mesmos.

Para que os sistemas de mensuração exerçam o maior impacto possível, estes devem concentrar-se na estratégia da organização - como ela espera criar valor sustentável no futuro. Assim, ao projetar os *balanced scorecards*, a organização deve medir os poucos parâmetros críticos que representam sua estratégia para a criação de valor a longo prazo.

Os ativos intangíveis, como conhecimento e tecnologia, raramente exercem impacto direto sobre os resultados financeiros, como aumento da receita, redução de custos e maiores lucros. As melhorias nos ativos intangíveis afetam os resultados financeiros por meio de cadeias de relações de causa e efeito. Por exemplo, o treinamento dos empregados em gestão da qualidade total e em técnicas de seis sigma pode melhorar diretamente a qualidade dos processos. Espera-se, então, que tais melhorias resultem no aumento da satisfação dos clientes que, por sua vez, deve reforçar a fidelidade dos clientes. A fidelidade dos clientes acarreta o aumento das vendas e das margens, em consequência de relacionamentos mais duradouros com os clientes. (Kaplan; Norton, 2004)

Os ativos intangíveis, como empregados treinados em controle estatístico da qualidade e análise e casualidade têm valor potencial, mas não valor de mercado. Os ativos intangíveis não têm valor se isolados do contexto da organização e da estratégia. O valor emerge de sua combinação eficaz com outros ativos, tanto tangíveis quanto intangíveis. (Kaplan; Norton, 2004)

Estratégia não é um processo gerencial isolado; é uma das etapas de um processo contínuo lógico que movimentada toda a organização desde a declaração de missão de alto nível até o trabalho executado pelos empregados da linha de frente e de suporte.

A teoria de recursos da firma, ou *recourse based view of the firme* (RBV) utiliza elementos que ressaltam a complexidade subjetiva e a dinâmica dos processos internos da firma, definido com “(...) um conjunto de recursos cuja a utilização é organizada por um quadro de referência administrativo. Em certo sentido, os produtos finais sendo produzidos pela empresa, em um dado momento, representam apenas uma das múltiplas possibilidades pelas quais a empresa poderia estar utilizando seus recursos, um incidente no desenvolvimento de suas potencialidades básicas.” (Penrose,1959)

Penrose descreve recursos como algo que representa uma força ou fraqueza de uma dada empresa, sejam eles tangíveis ou não. Distingue o uso da simples posse de um recurso, pois o que diferencia um serviço ou produto é a alocação concatenada e com determinada intensidade das potencialidades da firma.

A diferença de performance entre as organizações pode ser entendida seguindo a RBV, com estas mobilizam seus recursos de modo a se tornarem mais competitivas. A RBV considera as competências, capacidades e habilidades, de forma genérica os recursos internos, como a base do conhecimento organizacional, sendo elas responsáveis por diferenciar uma organização das demais.

2. 2. Estrutura

A estrutura de uma organização é a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas partes. A estrutura organizacional deve estar atrelada à estratégia da organização. Esta estrutura está condicionada pela estratégia a ser adotada (Chandler, 1962). Por sua vez também a estrutura também influencia a definição de estratégia. A operadora tem uma estrutura hierárquica funcional especializada com diretorias, gerências e órgãos coligados de apoio especializado e decisão.

O projeto da operadora deve combinar planejamento a longo prazo, enriquecimento do trabalho e estrutura, entre outros. Os elementos da estrutura devem ser selecionados para alcançar uma congruência interna ou harmonia, bem como uma congruência básica com a situação da operadora (suas dimensões e idade, o ambiente no qual opera, o sistema técnico que utiliza e assim por diante). A esses fatores situacionais devem ser acoplados os parâmetros para delinear, formando as configurações. (Mintzberg, 1995)

Os cinco mecanismos de coordenação abrangem as maneiras fundamentais pelas quais as organizações coordenam suas tarefas, segundo Mintzberg, eles são: *ajustamento mútuo* - o controle do trabalho permanece nas mãos dos operadores, com base no processo simples da comunicação informal. É uma das características da coordenação do trabalho da operadora. Depende da habilidade dos especialistas de se adaptar, cada um com o outro, no decurso de suas “rotas”; *supervisão direta* - ocorre quando a organização começa a se desenvolver e crescer. A responsabilidade pelo trabalho dos outros e pelo monitoramento de vossas ações é delegada a uma pessoa, que passa a coordenar todo o esforço através de uma coordenação direta das outras pessoas, este é um dos papéis desempenhado pelas chefias da operadora; *padronização dos processos de trabalho* - existem três formas básicas de se conseguir padronização nas organizações - as habilidades (e conhecimentos) de quem executa o trabalho, os processos de trabalho em si mesmos e as saídas destes processos de trabalho. O que caracteriza a padronização é o fato das execuções serem específicas ou programadas; *padronização dos resultados* - neste caso os resultados são especificados. Uma vez que o operador saiba como realizar a tarefa, cabe à coordenação cuidar para que determinados resultados sejam atingidos; *padronização das habilidades (e conhecimentos) dos trabalhadores* - é utilizada quando nem o processo de trabalho, nem seus resultados podem ser padronizados. Neste caso, as habilidades e conhecimentos são padronizados a fim de ter um treinamento específico para a execução de determinado trabalho.

Conforme o trabalho organizacional torna-se mais complexo, os meios que facilitam a coordenação parecem mudar do ajustamento mútuo para a supervisão direta e desta para a padronização, inicialmente dos processos de trabalho, depois para os resultados ou habilidades, finalmente revertendo para o ajustamento mútuo, novamente. (Mintzberg, 1995). O importante é realizar o *follow-up*.

A Fundação Cesp utiliza um *mix* dos modelos de coordenação apontados, não dependem de um único mecanismo de coordenação, podendo adotar um misto de todas as

cinco formas de coordenação. Normalmente supervisão direta e ajustamento mútuo são exigidos. Esta coordenação é feita através de reuniões de trabalho da operadora.

As organizações são estruturadas a fim de apreender e dirigir sistemas de fluxos e determinar os inter-relacionamentos das diferentes partes. As cinco partes que a compõe, segundo Mintzberg (1995) são: *núcleo operacional* - composto pelos operadores, ou seja, as pessoas que executam o trabalho básico de fabricar produtos ou prestar serviços. Nas organizações mais simples os operadores são grandemente auto-suficientes, coordenando-se por meio do ajustamento mútuo; *cúpula estratégica* - refere-se a uma forma de supervisão direta, utilizada à medida que a organização cresce e a divisão de trabalho requer uma supervisão em tempo integral; *linha intermediária* - criada a partir da necessidade de se ter mais cargos de chefia dentro da organização, conforme esta se expande é uma hierarquia de autoridade entre o núcleo operacional e a cúpula estratégica; *tecnoestrutura* - formada por analistas, ou seja, pessoas situadas fora da linha de autoridade da organização, com o propósito de coordenar o trabalho, visando o crescimento da organização; *assessoria de apoio* - refere-se à parte da organização cujas unidades prestam assessoria de natureza diferente às demais unidades, não efetuando a padronização.

A organização pode operar sob diversas formas: *fluxo da autoridade formal* - refere-se ao fluxo do poder formal hierarquia abaixo. O mesmo representa um retrato da divisão de trabalho e exibe as posições existentes na organização o agrupamento das mesmas em unidades e a forma como a autoridade formal opera sobre elas; *fluxos regulamentados* - é um modelo que dá mais ênfase à padronização, do que à supervisão direta; *fluxo das comunicações informais* - enfatiza o ajustamento mútuo na coordenação; *sistema de processo decisório ad hoc* - representa uma decisão estratégica desde seu início até seu fim; *sistema de constelação* - neste tipo de operação, os membros pertencentes à organização se agrupam por afinidades, não estando relacionada à hierarquia dentro da mesma. Os fluxos são formalmente estabelecidos na operadora, obedecendo-se a hierarquia, buscando-se a padronização. Isto vale mais para as rotinas, não para as atividades que são importantes, mas fogem a um padrão.

O comportamento de um indivíduo dentro da organização pode ser formalizado de três formas diferentes: pela posição, pelo fluxo de trabalho ou por regras.

Agrupar posições é o meio fundamental de coordenar o trabalho da organização e pode ter efeitos importantes: estabelecer um sistema de supervisão comum entre posições e unidades; caracterizar posições em unidade e sub-unidades que compartilhem recursos em

comum; criar medidas comuns para medir o desempenho do conjunto; encorajar o ajustamento mútuo.

Para se agrupar posições em unidades, são necessárias seis bases: conhecimento e habilidades; processo de trabalho e por função; tempo (turnos); resultado; clientes; local. São necessários também, quatro critérios: - interdependência do fluxo de trabalho; interdependências de processo; interdependência de escala e interdependências sociais. A operadora possui um quadro de pessoal considerado de pequena dimensão, o que facilita estas interdependências.

A finalidade de um plano, ou sistema de planejamento, é especificar um resultado desejado – um padrão – enquanto que a finalidade de um controle, ou sistema de controle, é avaliar se tal padrão foi atingido, ou não.

A fim de interligar as posições, a superestrutura da organização e os sistemas, foram criados os instrumentos de interligação. Estes instrumentos devem atingir a coordenação de que a organização precisa, já que qualquer forma de padronização, por si só, não permite tal coordenação.

Os instrumentos de interligação representam esquemas desenvolvidos a fim de estabelecer contatos (interligações) entre os indivíduos e podem ser incorporados à estrutura formal. Eles são: *posições de interligação* - podem ser estabelecidas formalmente. A posição não tem autoridade formal, mas por estar no cruzamento dos canais de comunicação, tende a ter considerável poder; *forças-tarefa e comissões permanentes* - a força-tarefa é uma comissão formada apenas para realizar uma tarefa específica, sendo dissolvida após essa. A comissão permanente é um grupo interdepartamental mais estável, que se reúne regularmente para discutir assuntos de interesse comum; *gerente integrador* - este instrumento é criado quando há a necessidade de uma coordenação por ajustamento mútuo maior do que as outras formas de coordenação podem atender; *estrutura matricial* - base utilizada para agrupar todas as interdependências. (Mitzberg, 1995) A estrutura matricial permite maiores ganhos de aprendizagem para os funcionários e maior eficácia gerencial para a operadora, sendo adotada.

Atualmente há estudos indicando que os resultados das relações entre estrutura e desempenho dependem da inter-relação entre os parâmetros utilizados para tal. Por estes estudos, pode-se concluir que a estruturação eficaz requer um rigoroso ajuste entre os fatores situacionais (ambientais) e os parâmetros a serem delineados; a estruturação eficaz exige uma

adequação interna entre os parâmetros. Daí a importância do alinhamento, da consistência e da coerência entre a estratégia e a estrutura.

3. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de caso de uma operadora de plano de assistência à saúde, modalidade autogestão. Os dados e informações foram obtidos através de:

- a) levantamento da estrutura da operadora através da análise documentos (estatutos, regimentos internos, organograma e legislação pertinente);
- b) levantamento dos processos críticos de funcionamento da operadora, através de entrevistas com os gestores;
- c) levantamento da literatura existente sobre o tema estudado, para definição de uma base teórica e um modelo de análise;
- d) descrição da estratégia adotada a partir da análise das entrevistas com os líderes e do modelo teórico estabelecido.

A metodologia se constitui nas análises de documentos da operadora, como também nas análises das informações obtidas nas entrevistas estruturadas com os seus principais gestores por meio da aplicação de um questionário com 40 perguntas. Foram feitas várias visitas, com conversas informais e observação direta do dia a dia do funcionamento da operadora.

É um estudo de caso. A natureza de análise é qualitativa e exploratória dos dados e informações obtidas, com a utilização de uma base teórica.

Através dos conceitos da base teórica, realizamos a análise dos dados e das informações obtidas.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

A modalidade autogestão de operadoras tem maior índice de satisfação de atendimento pelos usuários, as pesquisas divulgadas relatam isto. Entre as operadoras de planos de saúde, as de modalidade autogestão ocupam o primeiro lugar na satisfação das empresas que contratam os serviços. O índice de satisfação das organizações com as autogestões chega a 51%, superando largamente os índices referentes às seguradoras (21%), das administradoras de planos (13%), cooperativas médicas (11%) e medicinas de grupo (7%). A constatação está

registrada na 22ª Pesquisa de Benefícios, realizada pela consultoria Towers Perrin em 2003, que ouviu dirigentes de 216 empresas de vários ramos de atuação ([Towersperin, 2008](#)). A Fundação Cesp, na área de assistência à saúde é bem avaliada pelos prestadores de serviços de assistência à saúde e também pelos beneficiários.

A maior lealdade dos funcionários com a organização patrocinadora é o que procura as empresas com um bom plano de saúde oferecido através da autogestão. Isto é confirmado pelos próprios funcionários da patrocinadora e pelos profissionais na área de gestão de pessoas.

As principais vantagens do modelo de autogestão e sua estrutura, segundo seus gestores, são a saber: o que seria lucro é revertido em maiores benefícios para os usuários (maior valor para o cliente/beneficiário); o programa de saúde é concebido de acordo com as características e necessidades da patrocinadora, chegando a ser personalizado (parceria e maior aproximação com o cliente); a garantia de qualidade, da abrangência, da economia e a burocracia reduzida proporcionam satisfação e conseqüentemente maior adesão dos beneficiários (participação na decisão); permite interferência direta na administração do programa, ou seja, na escolha dos credenciados ou na prestação e utilização de serviços, preservando a qualidade da assistência (maior foco); permite a correção de problemas e a criação de novas alternativas, quando necessário (consistência); só são pagos os serviços realmente efetuados pelos profissionais e instituições de saúde (coerência); permite agregar outros tratamentos, tais como: odontológicos, psicológicos e fonoaudiológicos, bem como oferecer auxílios para medicamentos, órteses óticas e materiais ortopédicos, até que o programa alcance o nível de atenção à saúde e de incentivo à qualidade de vida (humanismo); custos finais inferiores aos planos de saúde equivalentes em outras modalidades do mercado (consistência); facilita ações conjuntas com o programa de saúde ocupacional (consistência); a organização é vista como promotora do bem-estar físico e social de seus empregados e dependentes. Estes fatos e as percepções dos gestores demonstram um alinhamento estratégico com os interesses dos usuários.

A autogestão ganhou força através do exercício da política de gestão de pessoas da patrocinadora que visava assegurar a saúde de seus funcionários através de uma assistência de qualidade, possibilitou recrutar e reter melhores profissionais, pois a assistência à saúde é um benefício oferecido que reforça a lealdade do profissional com a organização.

A autogestão por não ter finalidade lucrativa, tendo um fim específico, qual seja, prestar assistência à saúde dos seus participantes, tem uma vantagem competitiva.

O ambiente gerencial da autogestão é muito regulamentado. Tem várias instituições reguladoras (ANS, ANVISA, MF) que interferem na sua operacionalização e estratégia. Mas a regulamentação é colocada como necessária ao setor, segundo os gestores entrevistados da Fundação CESP. O perfil burocrático, regulatório (racional-legal) é valorizado e colocado como necessário.

A restrição encontrada, colocada pelos próprios gestores, é a necessidade de outras formas de financiamento, ou seja, outras patrocinadoras além das 14 existentes. Este é apontado como um dos fatores limitativos da estratégia, e uma ameaça à sobrevivência da instituição.

A modalidade de autogestão é uma alternativa para a assistência à saúde dos beneficiários de instituições que possuem uma grande escala populacional. Nessa modalidade, a empresa e os beneficiários do plano pagam apenas pelos serviços utilizados, não existe mercantilização, nem as sucessivas renegociações contratuais e seus prejuízos decorrentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A operadora de planos, modalidade autogestão, é uma fundação, é uma instituição que pela sua natureza e origem, têm um componente político-profissional muito forte. Foi fundada para atender “aos benefícios” da assistência à saúde e da previdência de um universo de profissionais de empresas estatais do setor de energia elétrica. Esta origem é uma variável determinante de sua cultura organizacional.

A cultura organizacional dessa operadora traz no seu interior, a cultura das estatais, do nosso modelo de desenvolvimento das décadas 60, 70 e 80. Atendeu durante algum tempo três grandes empresas de produção e distribuição de energia, a Cesp, a Eletropaulo e a CPFL. Hoje atende a quatorze empresas públicas e privadas.

A Fundação CESP tem sua racionalidade gerencial, no perfil e papel dos gestores, como controladores, negociadores de conflitos, de atendimento as necessidades dos beneficiários e articuladores institucionais. Estes papéis são coerentes com as atividades desenvolvidas pela Fundação, como gestora de planos de assistência a saúde.

Suas atividades e a estratégia são fortemente influenciadas pela regulamentação estatal (ANS). A legislação é complexa e às vezes é conflitante com a legislação do Ministério da Fazenda (SUSEP), o que dificulta a definição de estratégia. Alguns benefícios tributáveis são

conseguidos pela operadora, nesta interpretação de uma fundação que cuida da saúde e previdência ao mesmo tempo.

O risco das atividades da operadora e sua gestão são elementos colocados como fundamentais no estabelecimento da estratégia da Fundação CESP pelos gestores. Temos a contratação de uma empresa para assessoramento da Fundação CESP neste assunto. É a compra de um conhecimento especializado, que a estrutura da operadora não comporta. A contratação de serviços especializados é uma das características que ajudam a moldar o desenho da estrutura organizacional da operadora.

A estrutura é composta por uma burocracia profissional especializada, com forte necessidade de controle (este é realizado em várias instâncias), e com órgãos colegiados participando de decisões estratégicas.

O mercado é visto como restritivo e estagnado, os custos de assistência são crescentes, e as empresas patrocinadoras têm um aumento nos seus custos de manutenção dos planos. A incorporação de novos materiais, os tratamentos e os medicamentos, o aumento de expectativa de vida, o alto índice de utilizações dos serviços pelos participantes são apontadas como causas do desencadeamento destes custos.

A operadora encontra na terceirização do quadro de funcionários das patrocinadoras e no processo de privatização das estatais, ameaças à sua continuidade, isto é claramente identificado pelos gestores.

A substituição da modalidade de autogestão, pelas operadoras de medicina de grupo, unimed e seguradoras também é vista como uma ameaça pelos gestores. Como estas são maiores, tornam-se paradigmas aceitos como modelos de gestão, estrutura e estratégia.

A lei dos planos de 1998 e a criação da ANS em 2000 definiram papéis do público e privado na relação de prestação de serviços. São os grandes marcos regulatórios no entender dos gestores da Fundação CESP, juntamente com o processo de privatização.

A amplitude e a complexidade da fiscalização operacional dos planos de autogestão, por parte da ANS, são importantes para o setor, no entanto não se pode engessar esta relação com excessos de regulamentação e torná-la muitas vezes burocráticas, sem a geração de valor para a sociedade. A fiscalização interfere no desenho organizacional da operadora. Sua estrutura organizacional fica mais onerosa, para dar respostas a esta fiscalização.

O entendimento da gestão corporativa e seus controles ocorrem de uma forma a obediência a princípios legais e metas e objetivos institucionais. Encontramos indicadores

estratégicos institucionalizados, e alguns estudos na explicação do momento atual da operadora. Isto está de acordo com o mapa estratégico citado por Kaplan.

Apesar de ser uma operadora de médio porte, composta por 90 funcionários, a comunicação interna é colocada como um problema da estrutura organizacional.

Além do desenvolvimento da área da informática, também foi mencionada a necessidade da criação de um setor de controladoria e outro da área comercial, como novos componentes da estrutura organizacional.

O entendimento da formulação, execução e gestão da estratégia e sua relação com a estrutura da Fundação CESP, passa pelos controles legais exigidos externa e internamente, e pelos objetivos e metas institucionalmente estabelecidos. A utilização de indicadores corporativos de gestão se apresenta como uma característica fundamental da administração profissional da área da saúde.

O olhar para os concorrentes (medicina de grupo, seguradoras, unimed) e tentar fazer melhor não é uma boa estratégia. O olhar para fora deve ser amplo e profundo, descartando as idéias preconcebidas e procurando o novo. A empresa deve estar atenta para a inovação (criatividade, motivação, recursos e conhecimento). A inovação é um processo permanente que deve estar presente em todas as áreas da empresa. Tem que fazer parte de seu DNA, os gestores têm clareza disto, mas as ações neste sentido praticadas pela operadora não reforçam esta intenção, pelo menos em nível de execução. As dificuldades internas e externas são apontadas como barreiras para a inovação.

O poder de negociação dos fornecedores, dos materiais e medicamentos é apontado como uma característica importante e cada vez mais custosa na formação dos custos e preços da cadeia produtiva dos serviços, da qual a operadora faz parte.

As medicinas de grupo e as seguradoras têm custos maiores, em torno de 20% pelo menos, em relação à autogestão, pois aquelas têm despesas com propaganda/publicidade, corretagem e buscam o lucro, etc. Esta é, sem dúvida, uma das vantagens da Fundação CESP, com relação às medicinas de grupo e seguradoras na gestão de planos de saúde.

Conhecer detalhadamente os usuários da carteira e adotar medidas de prevenção customizadas são apontadas como soluções, mas a prática ainda encontra-se no seu início, e depende da sua estrutura organizacional.

A escolha estratégica da operadora deve ser feita a partir do mapeamento de seus recursos, das suas competências gerenciais e do meio ambiente. O relacionamento com os *stakeholders*, as empresas, os empregados, os fornecedores, os prestadores e o Estado é

fundamental na elaboração desta estratégia. Os documentos analisados e as entrevistas com os gestores apontam nessa direção, ou seja, os gestores da Fundação CESP têm estratégia, um bom relacionamento com seus clientes, mas encontra dificuldades em alinhar seus recursos e competências. Portanto o mapeamento de seus recursos é um fator importante, pois, sabemos que as operadoras têm recursos materiais e humanos competitivos, seu arranjo e utilização demanda uma estratégia alinhada com sua estrutura.

REFERÊNCIAS

ANS - AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. Portal. Disponível em: <www.ans.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2008.

BARNEY, J.B. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**. n.17, n° 1, p 99-120, 1991.

CESP - COMPANHIA ENERGÉTICA DE SÃO PAULO. Portal. Disponível em: <www.cesp.com.br>. Acesso em: 20 jan. 2008.

CHANDLER, A. **Strategy and Structure. The History of the American Industrial Enterprise**. Cambridge: MIT Press, 1962.

FERREIRA, A.B.de H. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa** 1ª ed.1975.

FLEURY, A. & FLEURY, M. T. **Estratégias Empresariais e Formação de Competências**. São Paulo: 2ª Ed. Editora Atlas, 2004

KAPLAN, R. S. & NORTON, D. P. **Mapas estratégicos. Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

_____. **Organização orientada para a estratégia**. Rio de Janeiro: 2ª ed. Editora Campus, 2001.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes – Estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Editora Atlas, 1995.

MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PENROSE, E. **The Theory of Growth of the Firm**. London: Basil Blackwell.1959.

PICCHIAI, D. **Planejamento Estratégico**. São Paulo: EAESP-FGV, 2006.

PORTER. Michael. Estratégia competitiva. **Técnicas para Análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

PRAHALAD, C.K & HAMEL G. **Competindo pelo futuro**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.