

Vinte anos de consultoria organizacional na administração pública

Marilson Alves Gonçalves

Hadjimu Miyashita

Adão Hernandez Filho

Maximino L. Barros

SINOPSE Desde sua criação, a FUNDAP adota a abordagem de pesquisa-ação, que, por ser não-prescritiva, foi capaz de enfrentar, a partir de sucessivas adaptações, os constantes desafios provocados por mutações no ambiente político e institucional brasileiro e, ainda, ser coerente com a evolução dos paradigmas de gestão. Difícil de ser plenamente aplicada, mas de capital importância na definição de uma postura de intervenção facilitadora da autodiagnose organizacional e na construção de processos de au-

togestão e aprendizagem contínua, a pesquisa-ação tem-se revelado uma metodologia que respeita o "timing" do fator humano organizacional nessa construção.

Este artigo sistematiza o processo de aprendizagem consultiva da pesquisa-ação, um dos grandes desafios enfrentados pela área técnica da FUNDAP nesses vinte anos de consultoria organizacional na administração pública, e apresenta alguns casos representativos da evolução dessa aprendizagem.

A consultoria organizacional voltada para o setor público mudou nos últimos vinte anos. As transformações observadas no perfil dos clientes e nas suas demandas exigiram, mais do que uma nova abordagem ou metodologia consultiva, uma nova percepção do papel que uma consultora pública deve exercer no Brasil.

A desregulamentação e a privatização gradativa, o processo de esgotamento crescente da capacidade de investimento dos governos, o surgimento do chamado terceiro setor e a maior participação da sociedade na construção das decisões públicas têm exigido um Estado mais facilitador e menos executor, o que significa, do ponto de vista da atuação das consultoras, a necessidade de migrar metodologias centradas em enfoques prescritivos para metodologias indicativas de articulação interorganizacional.

Marilson Alves Gonçalves, doutor em Engenharia pela Escola Politécnica da USP, é professor da FEA-USP e professor na Escola de Administração de Empresas de São Paulo Eaespp-FGV.

Hadjimu Miyashita é consultor em Gestão Estratégica na área pública.

Adão Hernandez Filho, graduado em Administração Pública e pós-graduado pela Eaespp-FGV, é técnico master e coordenador de projetos, na FUNDAP.

Maximino L. Barros, engenheiro de produção pela Escola Politécnica da USP, com especialização e mestrado em Teoria e Comportamento Organizacional pela Eaespp-FGV, coordena projetos de formação e consultoria organizacional no setor público, em âmbito nacional e internacional.

A FUNDAP, desde sua criação, adota a abordagem de pesquisa-ação que, por ser não-prescritiva, foi capaz de enfrentar, a partir de sucessivas adaptações, os constantes desafios provocados por mudanças no ambiente político e institucional e ainda ser coerente com os novos paradigmas de gestão organizacional. A abordagem da pesquisa-ação, ao buscar o equilíbrio entre fatores técnicos, sociais e políticos, tem sido vantajosa no desenho de processos de decisão e de trabalho, uma vez que facilita o conhecimento mútuo entre consultor e cliente, além de promover a participação deste nas decisões e o seu comprometimento com ações e resultados perseguidos.

A pesquisa-ação é uma opção metodológica difícil de ser plenamente aplicada, mas de capital importância na definição de uma postura de intervenção facilitadora da autodiagnose organizacional, base para a construção de processos de autogestão e aprendizagem contínua. A cultura fortemente centralizadora das organizações públicas em geral contribuiu para o surgimento e a perpetuação de estruturas organizacionais imobilizadas pelos velhos paradigmas de hierarquia e unidade de comando. Introduzir mudanças nesses ambientes é um processo lento que precisa ser **construído**. A pesquisa-ação desde cedo foi entendida pela FUNDAP como uma metodologia que respeita o “timing” do fator humano organizacional nessa construção.

Mas nem sempre o “timing” do fator humano é o “timing” político ou o “timing” da demanda. A opção pela pesquisa-ação facilitou a atuação da FUNDAP em ambientes ambíguos, marcados por conflitos de interesses, falta de definição e explicitação de objetivos políticos, confusão entre interesses funcionais e pessoais, burocracias sufocantes e inibidoras da ação, restrições de recursos ou por barreiras culturais e estilos de gestão arraigados. Todavia, por si só, foi insuficiente para responder à complexidade envolvida nos processos das organizações-cliente. A FUNDAP aprendeu

que a pesquisa-ação é um processo permanente de aprendizagem consultiva, e não uma metodologia prescritiva de ação.

TRANSFORMAÇÃO PELA APRENDIZAGEM

A pesquisa-ação diferencia-se de outras abordagens pela busca da transformação organizacional contínua e não-episódica; coloca o indivíduo no centro dessa transformação e em processo permanente de aprendizagem pela experimentação. Nesse sentido, a pesquisa-ação derruba o forte paradigma organizacional que pressupõe o indivíduo distinto da organização social formal a que faz parte e o vê apenas como um fator de produção da economia organizacional ou como mero elemento estrutural da arquitetura organizacional. Por envolvê-lo e comprometê-lo com o processo de transformação, a pesquisa-ação dá ao indivíduo o poder de transformar a organização e só garante mudanças se esse poder for utilizado.

Desde a clássica experiência britânica de organização do trabalho em minas de carvão no início dos anos 40, a teoria organizacional tem demonstrado que a otimização de sistemas de trabalho deve ser conseguida através da otimização **conjunta** dos fatores técnicos e sociais envolvidos. Esse **enfoque sociotécnico** chama a atenção para a importância da eficiência e da eficácia do trabalho em grupo, tão importante quanto o conteúdo técnico do trabalho considerado. A pesquisa-ação foi além, ao entender que o processo de busca de otimização é um excelente laboratório de pesquisa – *in vivo* –, no qual tanto os que formulam as hipóteses quanto os que delas se utilizam em seus processos de trabalho aprendem e se influenciam, mediante comprometimento mútuo, num “feedback” contínuo com base em ciclos planejados de reavaliações. A pesquisa-ação foi mais longe ainda, ao perceber que fatores políticos se somam aos técnicos e sociais, pois envolvem dilemas não apenas na interface so-

ciotécnica do trabalho, mas também nas interfaces técnico e sociopolítica.

Traduzir essa aprendizagem da pesquisa-ação em conhecimento sistematizado tem sido o grande desafio enfrentado pela área técnica da FUNDAP. Nesse processo, cada técnico encontra o seu próprio modo de entender e aplicar a proposta original dessa abordagem consultiva, o que demonstra a capacidade da pesquisa-ação de construir processos de diagnóstico e intervenção congruentes com a maneira particular como é construída a realidade na mente do consultor e do cliente, isto é, a pesquisa-ação é adaptativa e respeita percepções e valores distintos em vez de criar conflitos entre eles, por entender que pessoas não são neutras na construção de decisões e métodos de trabalho.

Essa particular característica da pesquisa-ação tem-se demonstrado muito importante em projetos com a complexidade interorganizacional e intersetorial e com os compromissos típicos da agenda da administração pública. Por suas peculiaridades, as alianças, decisões e os processos de trabalho em espaços institucionais públicos acabam exibindo uma dinâmica de relações difícil de ser avaliada no curto espaço de tempo de consultoria disponível, exigindo uma abordagem consultiva adaptativa, como a da pesquisa-ação.

Mas se, por um lado, a pesquisa-ação facilita intervenções em ambientes complexos, com elevada interdependência de atores, por outro lado, ela desperta forte resistência por parte da organização-cliente, por construir decisões e implantar ações de forma incremental. A cultura do imediatismo, bastante arraigada nas organizações ocidentais, colide frontalmente com a perspectiva de longo prazo da pesquisa-ação, a qual também não se ajusta ao ritmo das agendas acadêmicas, cujos prazos de qualificação e titulação formal são sensivelmente mais reduzidos do que aqueles requeridos para resultados consistentes em experimentos de pesquisa-ação.

Aí reside uma das diferenças fundamentais da pesquisa-ação em relação a outras

propostas de intervenção consultiva e mesmo com relação à metodologia de pesquisa científica convencional. Busca-se não apenas a produção de novos conhecimentos, mas também o desenvolvimento da habilidade do cliente em perceber e lidar com suas próprias dificuldades e desafios; considera-se que consultor e cliente constituem um sistema singular de aprendizagem, de forma que o processo de intervenção não pode ser considerado independentemente do consultor ou vice-versa.

Mudanças culturais e comportamentais – foco central da pesquisa-ação – são, obviamente, muito mais difíceis de serem conduzidas e percebidas do que mudanças em sistemas e estruturas formais de poder. Daí a importância do trabalho de assistência técnica desenvolvido nesses vinte anos de ação consultiva da FUNDAP em ambiente de pesquisa-ação. Dificilmente outra instituição, mesmo acadêmica, poderia contar com um horizonte de tempo de aprendizagem tão adequado, sem uma avaliação de desempenho prejudicada por critérios acadêmicos ou relações comerciais convencionais.

APRENDIZAGEM EM TRÊS ESTÁGIOS

Podem ser identificadas três fases no processo de aprendizagem da FUNDAP em intervenções consultivas. Cada uma delas, etapas de um processo cumulativo, incorporou maior complexidade de escopo sem perder a base de fundamentação da fase anterior.

De início, a FUNDAP considerou a sua não-visibilidade e a sua atuação não-concorrencial com organizações privadas, fatores críticos de sucesso para sua sobrevivência organizacional enquanto consultora. Além disso, preocupou-se em encontrar um referencial metodológico que garantisse independência de ação e isenção política. Aprender permanentemente com a mudança foi a diretriz considerada fundamental para a efetividade de suas ações de consultoria; daí a opção técnica por uma postura adaptativa que garantisse a aprendizagem mútua tanto

da organização-cliente quanto da consultora, uma escolha que encontrou na metodologia da pesquisa-ação o seu ideal.

A primeira fase do processo de aprendizagem da FUNDAP com a pesquisa-ação se deu num ambiente político caracterizado pela centralização e estatização. A determinação estratégica de buscar independência de ação e isenção política e a forte influência das ciências comportamentais em seu quadro técnico resultaram na exclusão da variável política dos processos de intervenção consultiva. Os primeiros trabalhos, de escopo intra-organizacional, foram orientados para organização, sistemas e métodos administrativos, tentando exercitar pioneiramente a pesquisa-ação por meio de uma abordagem sociotécnica. A capacitação alcançada nessa fase permitiu que, posteriormente, fossem enfrentados novos desafios, como o de analisar e desenvolver sistemas administrativos de apoio à gestão, de grande abrangência nas áreas financeira, patrimonial, de recursos humanos e de materiais, em vários níveis de governo (Exemplo 1).

Essa primeira fase caracterizou-se pela preocupação em explicitar a abordagem sociotécnica da pesquisa-ação em todos os relatórios e termos de referência consultivos elaborados. Num ambiente político centralizador e estatizante, caracterizado por modelos organizacionais estaduais "simétricos" aos da área federal, em que cada órgão regional deveria ser uma reprodução especular de seu correspondente em âmbito nacional, conduzir uma metodologia participativa, reflexiva e contingenciadora da ação colidia de frente com o que perseguia a simetria, isto é, um Estado ingerente nas questões estaduais e municipais. Seria previsível e compreensível que o pioneirismo do emprego da pesquisa-ação, ao quebrar esse lugar comum, passasse a exigir mudanças nos valores consultivos existentes, a começar pela inclusão de insistente declaração de princípios, em todos os documentos, de que ação e pesquisa devem andar juntas para garantir a aprendizagem conjunta de consultor e cliente.

EXEMPLO 1

Consultoria organizacional à Pinacoteca do Estado

O projeto realizado para a Pinacoteca do Estado, órgão vinculado à Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, tipifica o elenco de trabalhos realizados pela FUNDAP nos primeiros anos de aprendizagem consultiva com o emprego da pesquisa-ação sob enfoque sociotécnico. Esse projeto objetivou testar a referida metodologia de trabalho e treinar a equipe de consultores da área técnica da Fundação, até então em constituição. A pequena dimensão da organização-cliente, a proximidade com a direção do Museu e a necessidade de estabelecer um dinamismo operacional, apesar das várias tentativas pouco eficazes de "soluções organizacionais" anteriores ao projeto, criaram um ambiente muito adequado a um experimento de pesquisa-ação.

Apesar da grande preocupação com a dimensão social do projeto, visando ao desenvolvimento de interações intra-organizacionais mais cooperativas e ao estreitamento das relações entre os níveis hierárquicos do Museu, o "produto" mais significativo da intervenção foi um manual de tarefas, criado com o objetivo de agrupar atividades afins do Museu. Esta foi nitidamente uma "solução técnica", pois não envolveu nenhum tipo de alteração da estrutura formal de poder existente. Esse experimento muito se diferenciou das abordagens convencionais de consultoria organizacional pela "solução técnica" dada, "construída" por um grupo de coordenação constituído por técnicos da FUNDAP e por funcionários e diretores do Museu em um processo dinâmico de interação.

O grupo de coordenação, de um lado, possibilitou à FUNDAP conhecer a cultura organizacional do Museu numa velocidade que seria impossível pelos métodos tradicionais de coleta de dados; e, por outro, fomentou e operacionalizou a participação no projeto de todos os elementos relevantes do quadro funcional da organização-cliente. Ao término do projeto, o papel dos consultores era mais bem compreendido pelos funcionários, em especial pelos de direção, enquanto o relacionamento interpessoal tendia mais para a cooperação, em vez do isolamento cristalizado que havia sido constatado de início. A elaboração do manual de tarefas foi mera decorrência do trabalho, vindo a servir de sinalizador da necessidade de remanejar recursos e de criar um programa posterior de capacitação e aperfeiçoamento de pessoal.

A opção pela abordagem de pesquisa-ação, com ênfase sociotécnica em projetos intra-organizacionais, foi fundamental para a FUNDAP aprender a estabelecer processos dinâmicos de interação do consultor e da organização-cliente. Nessa direção, os grupos de coordenação, além de se constituírem em *locus* organizacional privilegiado de coleta de dados e de compreensão dos processos e das contradições da organização, têm-se mostrado, pela oportunidade de pesquisa que oferecem, um espaço privilegiado de aprendizagem e desenvolvimento organizacional.

Embora o referencial sociotécnico da pesquisa-ação, utilizado nessa primeira fase, tenha-se baseado em um dos paradigmas da consultoria de processo, em que a dinâmica

interpessoal é tão importante quanto o conteúdo da intervenção consultiva (o que justifica uma atenção toda especial às atitudes e aos comportamentos interpessoais da organização-cliente), o papel desempenhado pela FUNDAP pautou-se mais pela diretriz de **conduzir** do que simplesmente **facilitar** o desenvolvimento do processo consultivo.

Pelas próprias características da administração pública, definir bases contratuais consultor-cliente com parâmetros mais abertos do tipo “bom enquanto dure” – ou “até que o cliente seja capaz de estabelecer um processo contínuo de autodiagnose” – colide com legislação, normas, portarias e com rituais de auditorias e tribunais. Além disso, a cultura ainda fortemente reativa da área pública vê na figura do consultor o protótipo do chamado modelo “médico-paciente”, que exige um comportamento mais orientado para ações de conteúdo técnico do que para observações e “feedbacks” de processos interpessoais. A visão de curto prazo da maioria das organizações e a escassez de recursos humanos com tempo disponível para maior envolvimento, participação e comprometimento com mudanças completam o “mar” de restrições e condicionantes da ação consultiva.

Por essa razão, a FUNDAP construiu muitos dos termos de referência de seus primeiros trabalhos pensando em termos socio-técnicos, mas agindo sobre conteúdos de variáveis estruturais. A diversidade de níveis de autoridade e de conhecimento sobre a realidade organizacional dos integrantes da própria organização-cliente e a pouca experiência dos mesmos em integrar grupos de trabalho orientados para processos obrigaram a FUNDAP a fornecer instrumental de diagnóstico conjunta durante o processo de intervenção consultiva. Por agir de forma mais diretiva sobre o processo de mudança, a primeira fase de atuação da FUNDAP se caracterizou pela diretriz de **conduzir a mudança**.

A segunda fase surgiu exatamente quando o referencial teórico da FUNDAP deixou de dar conta, por si só, da complexidade de mudanças num ambiente não mais

orientado pela simetria previsível da centralização e estatização ou pela busca de padrões de racionalidade por meio da concentração de recursos em grandes sistemas transacionais. Essa segunda fase caracterizou-se pelo exercício de aprendizagem de articulação de alianças para conseguir mudanças negociadas. O ambiente de descentralização e participação promovido pela abertura política ofereceu condições para o desenvolvimento de uma pesquisa-ação **facilitadora** de processos de negociação política que garantissem redução de resistências e legitimidade orçamentária (Exemplo 2).

Nessa fase, a equipe técnica da FUNDAP percebeu que, para a estabilidade do projeto consultivo, o fato de a decisão de mudança resultar de compromisso político estabelecido *a priori* é tão importante quanto a consideração do tempo necessário para a organização-cliente delinear e assimilar soluções. Assim, capacitar-se para facilitar a articulação da negociação política como suporte à intervenção consultiva passou a ser o paradigma a orientar todo o processo de aprendizagem técnica e organizacional.

Esse período foi marcado por ações consultivas na área pública que incorporavam soluções interorganizacionais, intersetoriais e intergovernamentais e pelo surgimento das primeiras demandas do setor privado. Ou seja, maior complexidade no objeto de trabalho: menos clientes que não sabem o que querem, mais clientes com idéias preconcebidas, a primeira oportunidade para se identificar e se dosar o grau de complexidade necessária para a intervenção organizacional. Nesse momento, percebeu-se a insuficiência da abordagem intra-organizacional, e mesmo setorial, perante a complexidade das relações e interfaces intersetoriais e intergovernamentais que caracterizam a área pública; e a necessidade de se estabelecer um espaço de ação-solução formado por negociações, influências e “trade-offs” em vez de ações e soluções únicas. Consultorias a sistemas complexos nas áreas de saúde, transportes, recursos hídricos e meio ambiente são características dessa fase.

Consultoria organizacional ao Instituto do Açúcar e do Alcool

O projeto realizado em 1985 no Instituto do Açúcar e do Alcool, uma autarquia vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, demonstrou que um projeto cuja estrutura gerencial tenha como base um grupo de coordenação formado apenas por elementos da organização-cliente não permite estabelecer uma interação completa entre cliente e consultor, uma vez que o "cliente" não é apenas a organização focal da consultoria, mas todo o "espaço" ou "arena institucional" formada pelas organizações envolvidas na rede de causalidade múltipla, verdadeiros "stakeholders" – diretos e indiretos – da organização-cliente.

A FUNDAP, nesse caso, optou por uma abordagem que, além de facilitar a compreensão dos determinantes de criação da organização focal e de suas tecnologias, fosse capaz de levar ao entendimento do processo de construção da decisão nesse espaço ou arena institucional. Isso passou pela interação da FUNDAP com a estrutura de poder real envolvida na complexa rede de instituições públicas e privadas na qual se inseria o IAA.

Criado como organização orientada para pesquisa, planejamento, comercialização, financiamento, assistência social, regulação de mercado e fomento ao desenvolvimento regional, o IAA, por se situar no epicentro de um dos principais setores da economia brasileira, passou gradativamente a ser ameaçado e a sofrer interferências de várias instituições de governo e grupos de interesse. A falta de foco estratégico e operacional e os desajustes causados por constantes ingerências acabaram dificultando a sua adequação às mudanças de seu ecossistema, conduzindo-o à descaracterização pela pulverização de suas funções e ameaçando-o de extinção pela perda de sua autonomia institucional.

A FUNDAP entendeu que um grupo de coordenação nos moldes definidos pela abordagem sociotécnica da pesquisa-ação não mais poderia dar conta da complexidade, representatividade e legitimidade exigida pela multiplicidade de órgãos da "arena" institucional do IAA. Facilitar o processo de "construção" das decisões nessa "arena" passou a ser o fator crítico para o sucesso da intervenção. Fazia-se necessário desenvolver uma estratégia de engajamento da FUNDAP na estrutura de poder para articular a negociação política das opções tecnicamente viáveis, a partir da compreensão dos mecanismos de formação histórica da estrutura real de poder existente na "arena".

Ao perceber que a construção da decisão e o exercício do poder nascem de uma infinidade de articulações entre setores do Estado e da internalização de interesses externos de setores dominantes das classes sociais, a FUNDAP deu um salto qualitativo em seu processo de aprendizagem consultiva com o apoio da pesquisa-ação. A diretriz consultiva evoluiu da **condução da mudança** para a **facilitação do processo de construção das decisões de mudança**, um processo que envolve a abordagem técnico-política.

A terceira e atual fase de aprendizagem da FUNDAP no campo da consultoria organizacional principiou com a constatação de que uma organização consultiva com vinculação e objeto na área pública é fruto da relação Estado-sociedade, o que implica uma postura contingenciada, flexível e capaz de responder às demandas que lhe dão sustentação, e também uma exposição permanente a demandas por novos repertórios de ação. Num ambiente político de desregulação e privatização, não basta apenas um trabalho de negociação. A iniciativa da ação deixa de ser do Estado, desempenhando este um papel de **signalizador** das trajetórias de investimento e desenvolvimento so-

cioeconômico. As políticas públicas deixam de ser normativas para serem **indutivas**. O planejamento deixa de ser normativo para se transformar em **indicativo**. É natural que a abordagem consultiva também mude, a fim de lidar com a complexidade decorrente da mudança do escopo de atuação (Exemplo 3).

Os primeiros sinais dessa mudança vieram com a Constituição de 1988, que evidenciou a necessidade política da desconcentração dos recursos. A sociedade, que gera os recursos, queria estar próxima das decisões sobre os mesmos, mas a estrutura burocrática não queria "abrir mão" do poder que lhe conferia essa concentração de meios.

Consultoria para a formulação da Política Estadual de Recursos Hídricos

O projeto de formulação da Política Estadual de Recursos Hídricos em São Paulo e de montagem de seu Sistema de Gestão, desenvolvido no período 1987-90, apresentou dois sinais característicos dessa terceira fase: interdependência institucional e incorporação da sociedade no processo de decisão do projeto. Desde o início, ficou claro à equipe técnica da FUNDAP que intervenções consultivas em projetos envolvendo interesses de diversas organizações e segmentos da sociedade civil não permitem uma abordagem centrada apenas em processos interpessoais e organizacionais ou em mudanças nos padrões culturais. Nesses casos, a estrutura de decisão dos projetos é virtual, isto é, não está simplesmente ancorada em organizações de referência do espaço institucional considerado. Além disso, a diversidade cultural das organizações envolvidas no projeto restringe os movimentos de assimilação e disseminação de culturas, pois a questão primária não é a mudança das organizações envolvidas, mas a mudança na forma como essas organizações trabalham as demandas dos seus "stakeholders".

O referido projeto envolveu a definição de um novo processo de gestão de usos múltiplos da água no Estado de São Paulo (abastecimento, navegação, geração hidrelétrica, diluição de resíduos, irrigação e lazer, por exemplo) com base na concepção de que, sendo a água um bem escasso e tendo, portanto, valor econômico, a cobrança pelo seu uso é justificável. Durante dois anos, a FUNDAP forneceu suporte técnico e se transformou em um espaço legítimo de discussão no qual as organizações governamentais e do terceiro setor puderam desenvolver, por meio de encontros, painéis e seminários, um processo de aprendizagem para lidar com essa nova cultura. O resultado foi o delineamento de um plano estadual de recursos hídricos e de planos por bacia hidrográfica, a criação de conselhos estaduais e de comitês de bacias, e a proposição de um projeto de lei de cobrança pelo uso da água e de criação de um fundo e de agências de bacias responsáveis pela gestão do uso da água.

Se, por um lado, essa intervenção viabilizou um processo de transformação interorganizacional e intersetorial capaz de gerar aprendizagem de como lidar com "trade-offs" em um espaço institucional complexo como o dos recursos hídricos, por outro lado, foi mais um passo da FUNDAP rumo a essa nova fase de diretrizes consultivas que privilegiam o apoio "técnico" aos processos sociais e políticos dos envolvidos na operacionalização de políticas públicas.

Outro sinal veio da própria sociedade, com o surgimento da chamada economia do terceiro setor. O inevitável esgotamento da capacidade de atendimento das demandas sociais pelo Estado teve como resposta a organização da própria sociedade – em colegiados e organizações não-governamentais –, num movimento de "publicização" dos serviços públicos de interesse privado. Num país em que a provisão de recursos públicos não respeita, em geral, nenhuma relação direta entre o fato gerador dos recursos e a prestação de serviços, as organizações do terceiro setor passaram a ser uma opção da sociedade para correção de tal distorção, suprimindo a inércia do Estado na indução de políticas públicas e no planejamento indicativo derivado dessas políticas. A FUNDAP entendeu esses sinais e transformou as novas exigências em ações de capacitação metodológica.

O novo contexto levou à alteração da diretriz de atuação da FUNDAP, que passou de **facilitadora a patrocinadora** da mudança. Soluções técnicas, num ambiente **indicativo** de planejamento, surgem como resultado da busca espontânea de otimização; foi natural, então, o deslocamento da ênfase da metodologia da pesquisa-ação adotada pela FUNDAP para o binômio **sociopolítico**, com menor relevância das questões técnicas (Exemplo 4).

Assim, de acordo com essa nova abordagem, a consultora – e não mais um grupo de coordenação intra-organizacional ou mesmo interorganizacional – deve-se transformar em *locus* legitimado de reflexão e de construção de redes de alianças necessárias ao desenvolvimento das soluções demandadas pelos executores das políticas públicas sinalizadas pelo governo. E foi no que a FUNDAP se transformou, ao promover e fornecer espaço para o estabelecimento de redes de alianças necessárias ao encaminhamento de importantes questões decorrentes do novo ambiente de desregulação e privatização. A ação consultiva deslocou-se da execução técnica e da construção política da decisão para o delineamento e gestão

do equacionamento técnico com base e apoio na condução dos processos interpersonais e políticos (Figura 1).

APRENDIZAGEM PELO PROCESSO

O aprendizado de como lidar com a administração pública é reconhecido pela FUNDAP como um processo contínuo. O bom senso em se manter equidistante, o quanto possível, das posições político-partidárias e o estabelecimento de uma rede de aliados capaz de desencadear mudanças nas organizações às quais se vincula têm sido fatores críticos de sucesso no trabalho de intervenção consultiva e a garantia de continuidade desse processo de aprendizagem.

Aprender pelo processo significou para a FUNDAP ir além do desenvolvimento de novos valores de vinculação e de trabalho em rede e de transparência de ação. Significou, também, desenvolver capacidade de identificação e de ação perante várias formas de grupos de pressão contrários ou mesmo a favor dos resultados esperados de projetos consultivos.

A estabilidade e o alto nível de seu corpo técnico são atributos estruturais fundamentais para essa aprendizagem. A tênue fronteira entre obter apoio e ser usado politicamente para conseguir mudanças é uma ameaça permanente a toda instituição consultiva, sobretudo para as que atuam na área pública, e justifica a postura institucional da FUNDAP de ser muito mais uma organização de cooperação técnica do que uma simples organização consultora de serviços.

A extrema lentidão para se conseguir executar mudanças robustas e consistentes em sistemas de gestão e controle da administração pública e a inércia político-burocrática das máquinas administrativas de governo para implementar decisões de interesse público estabelecem riscos permanentes de aprisionamento de qualquer organização consultiva nas perversas malhas burocráticas estatais. De imediato, a FUNDAP percebeu a importância estratégica da formação de uma rede de alianças para facilitar

EXEMPLO 4

Consultoria organizacional à Secretaria da Saúde

Outro exemplo da terceira fase do processo de evolução da abordagem consultiva da FUNDAP é o projeto de reorganização da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, que também ilustra como essas fases foram se sucedendo, à semelhança de ondas que se superpõem cumulativamente. Iniciado em 1985, quando a FUNDAP procurava induzir a negociação da mudança interorganizacional, através da formação de alianças num ambiente de descentralização e participação, esse projeto buscava aperfeiçoar os serviços de saúde em âmbito regional, considerando a experiência obtida com a estruturação do Programa Metropolitano de Saúde (PMS) e o desenvolvimento de um modelo de gestão municipalizado para a cidade de Osasco.

Durante dois anos, a FUNDAP acompanhou esse processo de mudança, apoiando a expansão do número de escritórios regionais de saúde (de 17 para 62) e subordinando a cada um todos os equipamentos de suas respectivas áreas de abrangência. Permitiu, assim, o surgimento de novos pólos de poder e o entendimento dos processos de formação da demanda de saúde em nível municipal. Ao sinalizar a importância da participação comunitária na explicitação de suas demandas e nas decisões referentes a elas, o novo arranjo organizacional acabou por inovar ao incluir novos atores organizacionais no processo de decisão e de gestão na área pública, em particular no que se refere ao terceiro setor. Preparou, também, terreno para o posterior movimento nacional de descentralização do setor com a criação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (Suds).

O surgimento desses novos pólos regionais de poder não apenas alterou a lógica do atendimento da saúde em São Paulo, mas também principiou a alteração da lógica de intervenções da FUNDAP, cuja postura passou de condutora a promotora de processos de negociação política tendo em vista as mudanças pretendidas. Deu-se um passo em direção a uma pesquisa-ação em ambiente de desregulação e de políticas indicativas de governo.

Evolução do papel consultivo da Fundap

		AMBIENTE POLÍTICO		
		Centralização e estatização	Descentralização e participação	Desregulação e privatização
ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	FASE I Independência de ação e inserção política	CONDUZIR A MUDANÇA		
	FASE II Formação de alianças		FACILITAR A MUDANÇA	
	FASE III Rede de alianças			PATROCINAR A MUDANÇA
ABORDAGEM METODOLÓGICA	ÊNFASE	Sociotécnica	Técnico-política	Sociopolítica

a aprendizagem e reduzir as ameaças geradas por tais malhas burocráticas, o que a colocou na vanguarda da pesquisa e da ação, por meio de **redes** de pessoas ao longo das instâncias decisórias técnicas e funcionais da estrutura direta e indireta dos governos a que assessorava.

A construção dessas redes tem sido decisiva para a FUNDAP na redução de resistência a mudanças nos projetos em que participa, assim como na identificação de oportunidades de projetos de interesse tanto em âmbito nacional como internacional. Paradoxalmente, apesar de auxiliarem na derrubada das barreiras a mudanças, as redes, por si sós, são fortemente resistentes ao poder das estruturas organizacionais formais. Todavia, são um instrumento rico de aprendizagem cultural através de processos interpessoais, o que é de extrema valia em trabalhos consultivos. Além disso, geram sólidas alianças para sustentabilidade e continuidade de ações consultivas.

Ao desenvolver seus trabalhos de consultoria com apoio de redes, a FUNDAP passou indiretamente a demonstrar que é possível implementar mudanças sem necessaria-

mente se contrapor aos padrões convencionais de gestão com base na estabilidade funcional e empregatícia, atributos da administração pública. O trabalho por meio de redes em consultoria exige a conquista de credibilidade e de fuga ao imobilismo, mas recompensa pela rica aprendizagem que oferece ao consultor e ao cliente.

Aprender em conjunto com o cliente implica, para a FUNDAP, assumir a postura de que uma organização não basta por si mesma e, portanto, só faz sentido pela interação que estabelece com seus clientes. Do ponto de vista da consultoria, significa quebrar o velho paradigma de que um consultor é um recurso auto-suficiente e definitivo; assumindo os paradigmas da física quântica, um experimentador não é e nem pode ser um elemento neutro ou isolado de um experimento, influenciando e sendo por ele influenciado.

Ao intervir dinamicamente em problemas organizacionais, agindo em ciclos contínuos de diagnóstico, planejamento, ação e avaliação, com base em uma ótica de causalidade múltipla, a FUNDAP acabou por adotar pioneiramente os novos paradigmas

de aprendizagem organizacional, em que a informação gerada pela ação só tem sentido se transformada em *conhecimento* para novos ciclos de pesquisa-ação.

A APRENDIZAGEM EM GESTÃO DE PROJETOS DE MUDANÇA

Congruente com os paradigmas da pesquisa-ação, a FUNDAP percebeu a importância de uma alocação adequada de recursos humanos num projeto de consultoria com um perfil variável ao longo do tempo. A solução adotada pela área técnica da FUNDAP foi “modular” essa alocação com base em uma equipe fixa de foco permanente em cada projeto e uma equipe variável. A equipe fixa garante coerência de ação ao longo do ciclo de vida de cada projeto e aprendizagem contínua pela maior proximidade do cliente e pelos “feedbacks” que recebe nos repetitivos ciclos de planejamento-ação. A equipe variável, formada por clientes e consultores externos, garante a abertura do projeto a informações ambientais e aos eventuais conhecimentos técnicos especializados exigidos pelo mesmo.

Algumas vezes, tem sido oportuno elaborar o termo de referência do projeto consultivo com base em uma estrutura transitória de relacionamento que possibilite: explorar a percepção do grupo dirigente da organização-cliente focal acerca da situação; estabelecer a estratégia de intervenção conjunta; e definir o grupo de coordenação, no caso de projetos intra-organizacionais. Desse grupo deve fazer parte a equipe fixa da FUNDAP.

O grupo de coordenação tem sido fundamental para a efetividade dos trabalhos consultivos da FUNDAP em ambientes de pesquisa-ação com enfoque sociotécnico. Formado por elementos da consultora e do cliente, o papel usual desse grupo é servir de mecanismo de comunicação e de integração da FUNDAP com a organização-cliente. Gerir tal grupo apresenta alguns desafios importantes. Conceitualmente, esse desafio principia pelo exercício de, ao menos,

dois papéis consultivos: conduzir o processo de intervenção, fornecendo “feedback” ao cliente, de forma a ampliar a sua percepção sobre as relações técnicas e interpessoais de causalidade múltipla em que estão envolvidos seus sistemas de trabalho; e facilitar as ações de mudança, habilitando o cliente na identificação, escolha, aplicação ou, mesmo, desenvolvimento de instrumental de transformação e adequação organizacional.

Mas o desafio maior dos grupos de coordenação é sua formação, ou seja, encontrar pessoas afinadas com a filosofia do trabalho de pesquisa-ação, motivadas e com legitimidade e disponibilidade de tempo para engajamento. A prática também tem demonstrado a dificuldade de se contar, nesse grupo, com membros do primeiro escalão da organização-cliente. A pesquisa-ação – como todas as abordagens de consultoria de processo – exige grande envolvimento e comprometimento do topo da organização para garantia de sucesso operacional. A cultura do topo das organizações de governo tem, muitas vezes, acobertado o clássico fenômeno da resistência à mudança pela não-participação de dirigentes e funcionários, dissimulada pela sobrecarga de problemas de gestão. Como resultado, tem-se observado um grande desnível de conhecimento da realidade organizacional entre os membros de direção da organização-cliente e os componentes do grupo de coordenação, por ocasião da apresentação de resultados à cúpula da organização-cliente. Isso exige uma atuação mais diretiva da FUNDAP ao apresentar tais resultados, com o apoio do grupo de coordenação, de forma a minimizar as resistências e legitimar as ações desenvolvidas.

Quando o trabalho de pesquisa-ação se caracteriza por um ambiente sociopolítico, com exigências típicas da terceira fase, na qual patrocinar a mudança é a principal diretriz do papel consultivo, propor e cobrar “lições de casa” dos agentes participantes tem sido um dos fatores críticos para o sucesso na gestão da agenda de discussões, oferecendo, concomitantemente, um espaço para

a discussão de questões e para a difusão de informações e, eventualmente, de ferramentas de ação social e política. Esse trabalho de “socialização” de informações tem sido muito importante para a manutenção da coerência entre os membros do projeto e, principalmente, como espaço de “feedback” na construção interna da aprendizagem da área técnica da FUNDAP.

Em trabalhos da segunda fase, em ambiente técnico-político da pesquisa-ação, a FUNDAP tem considerado a importância da ação política para assegurar uma composição de forças necessárias à construção da decisão escolhida. A articulação exigida por essa construção na arena institucional do projeto tem passado pelo mapeamento do potencial do poder relativo dos atores e grupos de influência envolvidos na questão focal do projeto, bem como por um trabalho de atuação da própria FUNDAP nessa estrutura de poder, articulando e fomentando a discussão das opções de soluções tecnicamente viáveis. Ainda nesse caso, o comando do projeto precisa estar acima das organiza-

ções envolvidas e sem compromissos com áreas e grupos de interesse.

Uma das premissas básicas do trabalho consultivo com base na pesquisa-ação repousa na importância de uma atitude facilitadora por parte do consultor em relação à mudança. Esses vinte anos de ação consultiva parecem ter demonstrado que ainda não há, no corpo técnico de organizações consultivas com foco na área pública, um referencial conceitual acabado, capaz de dar suporte a intervenções efetivas nas complexas organizações de governo. A pesquisa-ação tem sido interessante opção metodológica, pela sua flexibilidade em ser conduzida por meio de enfoques diferenciados, conforme o ambiente técnico, social e político. Além disso, tem sido um rico laboratório para aprendizagem em gestão de projetos de mudança, de valor inestimável para uma organização como a FUNDAP, que foi criada para ser uma instituição inovadora, de ponta, e que busca equilíbrio entre atividades de formação educacional, pesquisa, consultoria e publicações.