

METODOLOGIA DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Lais Macedo de Oliveira
Maria Mariantonia Chippari
Sandra Souza Pinto
Pedro Aníbal Drago

METODOLOGIA DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Lais Macedo de Oliveira
Maria Mariantonia Chippari
Sandra Souza Pinto
Pedro Aníbal Drago

RESUMO

A Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) tem acumulado experiências nas áreas de consultoria, formação e capacitação em gestão pública com o uso de metodologias e técnicas participativas de ensino-aprendizagem e com a aplicação dos princípios da pesquisa-ação nos projetos de desenvolvimento organizacional. Captar demandas e elaborar propostas que efetivamente atendam às necessidades da organização requer um trabalho integrado e colaborativo entre consultor e cliente desde a fase do diagnóstico até a entrega do produto final. Esse processo aumenta o grau de participação e entendimento recíprocos que envolve dirigentes, consultores, grupos técnicos e, a partir daí, então, constrói-se a aprendizagem mútua através da geração e transmissão de conhecimentos e da incorporação de novas técnicas, abrindo espaço para a mudança, a ampliação do conhecimento e a busca pela constante inovação. A constituição e capacitação de equipes interfuncionais e a utilização permanente de oficinas que unam conceitos às práticas de trabalho criam a massa crítica que permite à organização utilizar esse conhecimento para aprender, aplicar e transmitir novos métodos e técnicas de trabalho, tendo como base conceitual e metodológica os princípios da participação e da colaboração intersetorial. Essa experiência metodológica, aplicada em projetos de consultoria para a Escola do Serviço Público do Espírito Santo (Esesp) e na Escola Fazendária do Estado de São Paulo (Fazesp), teve como resultado o fortalecimento institucional dessas escolas. Ambos os trabalhos foram construídos em conjunto, de forma colaborativa, desde o planejamento das ações do projeto até a sua implementação no caso da Fazesp; e desde o planejamento até a avaliação do programa-piloto, no caso da Esesp; e geraram conhecimentos e práticas relevantes para as organizações-cliente, assim como para a organização consultora.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 PESQUISA-AÇÃO COMO METODOLOGIA PARA A MUDANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: BASES CONCEITUAIS E APLICAÇÕES.....	4
2.1 Pressupostos da metodologia.....	4
2.1.1 Sistema aberto.....	4
2.1.2 Sistema sociotécnico.....	5
2.1.3 Rede causal ou textura causal.....	5
2.1.4 Sistema construtivo.....	5
2.2 A pesquisa-ação.....	7
3 A EXPERIÊNCIA DA FUNDAP NA SEFAZ-SP/ FAZESP.....	9
3.1 Quadro referencial.....	9
3.2 A metodologia aplicada.....	10
4 CONSULTORIA PARA A ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ESESP).....	16
4.1 Quadro de referência.....	16
5 A METODOLOGIA APLICADA.....	19
5.1 Constituição dos grupos de trabalho.....	20
5.2 O diagnóstico situacional.....	21
5.3 Consolidação das bases organizacionais de apoio.....	23
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
7 REFERÊNCIAS.....	27

1 INTRODUÇÃO

A Fundap, órgão do governo do Estado de São Paulo, tem como objetivo o desenvolvimento de recursos humanos, a consultoria organizacional e a pesquisa aplicada na administração pública.

No início de suas atividades, em 1976, preocupou-se em desenhar uma metodologia de consultoria organizacional comprometida com os resultados efetivos das intervenções organizacionais.

Depois de inúmeras pesquisas, encontros com especialistas e debates confrontando a prática e as teorias acadêmicas, descartou as metodologias que tivessem como foco apenas variáveis estruturais, uma vez que essas, por si só, não garantem o desenvolvimento de comportamentos necessários às mudanças efetivamente dirigidas ao atendimento dos interesses dos cidadãos.

A metodologia escolhida foi a pesquisa-ação (*Action-Research*). Foca-se o grupo como instrumento privilegiado de trabalho. O pressuposto participativo é fundamental, pois acredita-se que a mudança significativa dentro das organizações só é atingida quando protagonizada por grupos pertencentes à própria organização. Assim, a estrutura é modificada como resultado do processo de mudança de comportamento pelo qual passa a organização, e não o inverso, isto é, como condição preliminar para essa mudança.

Neste artigo são descritos o referencial metodológico e os processos de trabalho de consultoria da Fundap para a Escola de Serviço Público do Espírito Santo (Esesp) e para a Escola Fazendária do Estado de São Paulo, que tiveram em comum o uso dessa metodologia com o objetivo último de criar capacidade institucional para que ambas pudessem realizar seus propósitos.

2 PESQUISA-AÇÃO COMO METODOLOGIA PARA A MUDANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: BASES CONCEITUAIS E APLICAÇÕES¹

O objetivo central da pesquisa-ação é o estabelecimento de uma relação de trabalho de ensino-aprendizagem, cooperativa e participativa entre consultor e cliente, que privilegia a democracia interna em busca da autonomia organizacional mediante o desenvolvimento das pessoas na realidade do trabalho. Em outras palavras, à medida que aumenta a compreensão do contexto externo e interno à organização, o grupo que participa do processo de análise de soluções aumenta a sua compreensão do problema, abrindo portas para soluções plausíveis e consensuais.

Essa metodologia é um instrumento que conduz a graus crescentes de envolvimento entre consultor e cliente. O aprofundamento dessa relação é um forte indicador de que o clima favorável à mudança efetiva está sendo criado. As alterações na organização-cliente se fazem no decorrer do processo de intervenção e são avaliadas e reformuladas pelo grupo misto de trabalho responsável pelo desenvolvimento do projeto.

2.1 Pressupostos da metodologia

A pesquisa-ação é uma postura de abertura e disponibilidade para o conhecimento da realidade, que fornece os dados necessários à ação mais adequada na situação conhecida. É indispensável quando o ambiente organizacional se torna complexo e os problemas daí derivados são gerados em um modelo de causalidade múltipla.

Seus pressupostos são:

2.1.1 Sistema aberto

A organização é um sistema aberto que interage com o meio ambiente (KATZ; KAHN, 1976) e com outras organizações na perspectiva da ecologia

¹ No processo de desenvolvimento de sua equipe técnica, a Fundap contou com o trabalho decisivo do Prof. Peter Spink, que, na época, acabava de chegar ao Brasil vindo do Tavistock Institute de Londres.

organizacional (TRIST, 1976). As interações com o ambiente externo e o ambiente interno alteram o sistema organizacional como um todo (KANT, 1976).

2.1.2 Sistema sociotécnico

O conceito de um Sistema Sócio-Técnico surgiu da consideração de que qualquer sistema de produção requer organização tecnológica – equipamento e desenho de processo – e uma organização de trabalho que relacione, entre si, os que executam as tarefas necessárias. As exigências tecnológicas estabelecem limites ao tipo de organização de trabalho que é possível; porém, uma organização de trabalho tem propriedades sociais e psicológicas próprias, que são independentes da tecnologia. (KATZ; KAHN, 1976)

Essas propriedades exercem influência decisiva na organização do trabalho. A relação que se dá n sistema sociotécnico é de interdependência, de tal forma que o produto gerado é uma consequência do funcionamento conjunto e apropriado dos dois subsistemas (JUNQUEIRA, 1979): o desempenho global só é otimizado se os dois subsistemas forem otimizados conjuntamente.

2.1.3 Rede causal ou textura causal

Um fato ou evento, numa organização complexa, não é determinado por uma única causa, nem mesmo por um conjunto de causas, mas por uma textura causal, ou seja, um conjunto de elementos que interagem. A compreensão do que se passa dependerá do mapeamento dessas interações dinâmicas.

Há um contexto concebido como composto de muitas partes, que podem ser isoladas e separadas com a finalidade de se compreender a estrutura de todo o contexto, mas para a compreensão e análise de seu funcionamento deve ser considerado em termos de suas interações. Então, o contexto como um sistema é um todo que consiste estruturalmente na soma de suas partes, mas, funcionalmente, como uma consequência da interação dinâmica entre as suas partes. É um todo maior que a soma de suas partes (SPINK, 1976).

2.1.4 Sistema constructivo

A maneira como as pessoas veem o mesmo fenômeno depende das categorias cognitivas que desenvolvem para processarem as informações, os dados e os fatos que cotidianamente os atingem.

Essas categorias são chamadas de constructos; e o relacionamento entre elas, de sistema constructivo, que seria um sistema individual de processamento de informações (KELLY, 1955).

A importância do conceito de sistema construtivo é que ele está diretamente relacionado com a vinculação de aprendizagem contínua que deve ser estabelecida entre o agente de mudança e o sistema cliente (organização que está em processo de mudança) e, principalmente, entre os membros da organização (grupos e indivíduos).

Os constructos que os indivíduos desenvolvem em relação à organização dependem da intensidade e preferências dos contatos estabelecidos com os diferentes aspectos dessa realidade.

Assim, os sistemas constructivos não são estáticos. Tendem a se desenvolver à medida que aumenta a interação do indivíduo com o ambiente, que, por sua vez, passa a revelar toda a sua complexidade.

O agente de mudança, a partir dessa perspectiva, deve tornar a situação de trabalho um processo pedagógico permanente, de tal maneira que a complexidade ambiental possa ser apreendida e trabalhada pelos indivíduos no desenvolvimento de seus sistemas constructivos.

Segundo Spink (1976a), tal processo de aprendizado permanente está centrado na idéia de interação. A interação desenvolve habilidades entre os indivíduos e ou grupos na organização e, com isso, evita a dissonância cognitiva, base de situações de conflitos.

Se há um aumento de complexidade das estruturas constructivas, o processo interativo age no sentido de desenvolver habilidades para lidar com problemas. Em termos comportamentais, procura-se estimular situações proativas, ou seja, desenvolver a sensibilidade para detectar diferenças, em vez de aguardar passivamente o aparecimento de conflitos.

Essa atitude, conforme Trist (1976), abre um mundo diferente com base no princípio de fazer acontecer. Isso significa assumir um papel ativo na tarefa de moldar o futuro escolhido como desejável, após a análise de um conjunto de consequências.

Trata-se de introduzir na organização uma flexibilidade adaptativa para enfrentar a incerteza ambiental. A atitude proativa envolve inovação sob o postulado da mudança sistêmica. “Todavia como os resultados tendem a ser incertos, isto é, incalculáveis, deve-se proceder em termos de pesquisa-ação” (TRIST, 1976).

2.2 A pesquisa-ação

A necessidade de o consultor obter a colaboração dos membros da organização ou comunidade, na tentativa de resolverem seus próprios problemas deu origem à pesquisa-ação. Ela contribui tanto para o desenvolvimento das percepções práticas das pessoas que se encontram numa situação-problema imediata, quanto para a consecução dos objetivos da ciência social, pela colaboração mútua dentro de um parâmetro ético aceito pelas partes envolvidas.

Assim, os projetos de pesquisa-ação exigem um trabalho contínuo de interação entre a organização e o agente de mudança e entre este e a comunidade científica.

Ela difere das outras pesquisas aplicadas devido ao fato de o pesquisador estar diretamente comprometido no processo de ação e a intenção das partes se envolverem na mudança que compreende as propriedades do próprio sistema.

Há participação direta no processo de mudança organizacional de todos os interessados, ocorrendo a produção simultânea de conhecimento. A colaboração pode dar-se em vários planos: na exploração de problemas e no fornecimento de informações a respeito dos mesmos; na análise dessas informações; planos de ação para solução dos problemas; produção de informações relativas à implementação e seus impactos, de modo que o processo possa ser avaliado.

A pesquisa-ação é uma postura metodológica voltada para a solução de problemas definidos pelos membros da organização e tem um duplo compromisso: encontrar e implantar soluções para os problemas: “nenhuma pesquisa sem ação, nenhuma ação sem pesquisa” (BRYANT, 1977).

Ela é, essencialmente, um processo de mudança social mais do que um conjunto de técnicas ou um corpo de conhecimentos aplicáveis a problemas particulares.

São suas características:

- processo de grupo que envolve todas as partes da organização (por seus representantes) como membros de uma equipe do projeto;
- relação colaborativa entre as várias partes da organização pelos seus representantes e o consultor (agente de mudança) que tem papel de facilitador para o grupo;
- consenso entre as partes envolvidas antes da ação;

- envolvimento das partes no acompanhamento e na avaliação dos efeitos da mudança;
- a idéia de que a vida organizacional é uma experiência coparticipativa, em que as pessoas são interdependentes para sobreviverem e terem êxito; e que o compromisso com a pesquisa-ação é útil para a totalidade do grupo e não apenas para uma parte;
- convicção de que as pessoas podem mudar e, em condições convenientes, mudarão as suas atitudes e comportamentos, se assim o quiserem.

A aspiração de melhor qualidade de vida, seja no local do trabalho, seja na comunidade, é um valor implícito da postura de pesquisa-ação. O objetivo é desenvolver a força e a coesão dentro da organização, como oposição ao objetivo de “eficiência” de uma postura diretiva e autocrática (BRYANT, 1977).

Trist (1976a) comenta:

(...) a necessidade é de desenvolver uma capacidade, não um produto. Esta capacidade reforçada tem que subsistir, simultaneamente, nos níveis individual, organizacional e social. Mas tal capacidade não pode ser adquirida senão por aqueles que estejam disponíveis a olharem para o que fazer e perceber isto como algo experimental mais que como algo baseado em fatos comprovados ou isentos de dúvida. Pessoas com essa atitude estarão prontas a observar os erros que fazem e procurarão modificá-los; isto é essencial para se tornarem conscientes das suposições implícitas e hipóteses que fazem e testá-las através de qualquer recurso disponível.

3 A EXPERIÊNCIA DA FUNDAP NA SEFAZ-SP/ FAZESP

Neste tópico explicita-se a demanda e descreve-se como a metodologia de pesquisa-ação foi aplicada para a consecução dos objetivos do projeto.

A Fundap recebeu a demanda de construir uma matriz de capacitação destinada a todos os níveis funcionais da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Elaborar um programa de capacitação de uma organização relevante e complexa como a Sefaz-SP, modelada por desenvolvimento de competências, exigiu envolvimento e preparação de várias equipes de trabalho.

O projeto foi desenvolvido em oito etapas, abrangendo diagnóstico da situação atual de gestão de pessoas quanto ao treinamento e desenvolvimento; identificação das competências essenciais, organizacionais e individuais; e definição da matriz de capacitação construída a partir de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridas nos macroprocessos, processos e atividades da Secretaria.

3.1 Quadro referencial

As organizações públicas estão desafiadas a enfrentar problemas complexos nos mais diversos âmbitos de atuação. O que marca a complexidade desses problemas é a presença de múltiplas causas e consequências inter-relacionadas (rede causal).

São problemas que não encontram respostas em soluções segmentadas por setores, departamentos, disciplinas ou áreas especializadas de conhecimento. Enfim, se os problemas são integrados, as respostas serão tão mais efetivas quanto mais integradas forem.

O modelo de gestão de pessoas por competências contribui para a transformação cultural da organização e traz em seu escopo a compreensão e colaboração de todos os níveis hierárquicos para o desenvolvimento de um programa que objetiva alcançar o alto desempenho dos indivíduos em favor dos resultados esperados pela organização.

A construção de uma plataforma de desenvolvimento é condição necessária para apoiar os processos de mudança e integração, identificando a

necessidade, diversidade e natureza da capacitação exigida. Educação corporativa, planos de desenvolvimento, dentre outros, são escolhas estratégicas que favorecem esse processo.

A educação corporativa tem a missão de socializar o conhecimento, de propiciar o aprendizado contínuo, no sentido de que todos tenham as competências exigidas para realizar os objetivos organizacionais. Os programas de educação continuada devem desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para o desenvolvimento da organização e do indivíduo.

A aprendizagem torna-se intrínseca a esse processo, uma vez que possibilita, mediante avaliação contínua, aperfeiçoar e criar novas competências individuais em um círculo virtuoso. É nesse movimento contínuo que se criam condições para alinhar as competências às estratégias organizacionais, envolvendo pessoas, processos, cultura e tecnologia da informação.

A gestão por competências envolve um processo contínuo de planejamento, desenvolvimento e acompanhamento de desempenho pessoal e profissional que visa a mapear competências específicas, estimulando talentos, reconhecendo e recompensando desempenhos e construindo valores alinhados com as competências essenciais da organização.

Para isso, é fundamental que as organizações criem competências para orientar os processos de atração, retenção e desenvolvimento de pessoas. A capacidade para estimular as pessoas sob sua liderança, a habilidade para proporcionar oportunidades de autodesenvolvimento e crescimento nas carreiras profissionais, a forma como são geridos conflitos e negociados resultados é que tornam a gestão por competências o grande diferencial na agregação de valor ao processo produtivo.

3.2 A metodologia aplicada

Por meio da metodologia de consultoria organizacional adotada pela Fundap – pesquisa-ação –, os trabalhos procuraram promover o aprendizado organizacional, envolvendo servidores nas atividades que foram realizadas.

No caso da Fazesp, partiu-se da composição de uma equipe de base com função coordenadora e, ao longo do projeto, outras equipes foram sendo

estruturadas para que o projeto alcançasse os resultados previstos e se criassem condições de implantação e aperfeiçoamento contínuo do programa de capacitação.

Em tarefas como treinamento de equipes, entrevistas, participação em *workshop* e seminários, apresentações para comunicação dos conceitos e definições aprovados, aproximadamente 500 servidores prestaram colaboração ao projeto.

Coerente com sua linha geral de atuação, a Fundap posicionou-se de modo flexível ante o cliente, procurando ampliar, enriquecer e adaptar o modelo conceitual, considerando a especificidade da organização.

Na prática, os princípios da pesquisa-ação foram traduzidos em uma estratégia de condução do processo de consultoria, apoiada em três pilares:

- estrutura organizativa mista – Fundap e Fazesp – para a condução do projeto, na qual mesmo as decisões mais operacionais foram tomadas em consonância com as expectativas da Fazesp para a obtenção de consensos dos envolvidos;
- processo de trabalho conjunto com técnicos da Secretaria, por meio das quais se processou o treinamento em serviço e a transferência de metodologia; e
- estabelecimento preciso dos objetivos finais, contrabalançando com flexibilidade metodológica para atingi-los, em função de dificuldades e especificidades culturais e conjunturais.

As técnicas de trabalho participativo que foram utilizadas ao longo do desenvolvimento dos produtos do projeto foram as seguintes:

- reuniões de trabalho para pesquisa e apresentação de resultados parciais;
- seminários – foram utilizados com o objetivo de estabelecer um padrão mínimo de conhecimento a respeito do modelo de gestão de pessoas por competências, para comunicação do conteúdo e da metodologia de trabalho em cada uma das etapas;
- workshops – foram estruturadas situações para, com o uso de instrumentos de coleta de informações, identificar coletivamente as competências requeridas nos processos;
- grupo focal – para entrevistas grupais e obtenção de consenso – o método de pesquisa qualitativa, proposto inicialmente pelo cientista

social Robert Merton, foi utilizado no entendimento de como se formam as diferentes percepções e atitudes dos dirigentes da Secretaria e da Escola acerca do treinamento e desenvolvimento dos servidores. Pode ser considerado uma espécie de entrevista em grupo, que se apoia na interação entre seus participantes para colher dados a partir de tópicos relacionados às questões de investigação. Foi reconhecida como consistente com as características do método e com os propósitos da fase diagnóstica;

- reuniões *Joint Application Design* (JAD) foram utilizadas para levantamento e desenho de macroprocessos e processos, a partir dos quais foram mapeadas as competências requeridas para o desempenho superior dos servidores nesses processos. Como essa técnica contribui para que os envolvidos possuam maior compreensão do todo e não apenas da parte do processo em que atua, possibilita também o fortalecimento das relações interpessoais.

3.2.1 Construção da Matriz de Capacitação

A matriz de capacitação foi definida a partir da identificação de um modelo lógico de integração de competências essenciais, organizacionais e individuais da Sefaz – SP e, como tal, traz em sua estruturação a lógica integradora da educação corporativa. A estratégia de ação definida para o projeto pode ser ilustrada pela descrição da forma de envolvimento e participação dos servidores da Secretaria nas principais etapas do projeto.

Identificação das competências essenciais

Para identificar as competências essenciais, foram realizados três grandes blocos de atividades – coleta e análise de dados secundários; levantamento de informações primárias por meio de entrevistas com servidores indicados; e validação de resultados, primeiro com dirigentes e, depois, em um workshop com representantes de treinamento da Fazesp. Nessa oportunidade, os participantes puderam refletir sobre as competências essenciais previamente identificadas nas entrevistas.

O desenvolvimento das atividades de levantamento propiciou não apenas o delineamento das essenciais, como também a reflexão, pelas áreas, de suas fragilidades e potencialidades em termos de competências.

Dessa forma, o processo da consultoria agregou valor para as unidades que necessitaram promover uma análise sobre trabalhos em que possuem desempenho superior, perspectivas para os próximos cinco anos e lacunas de conhecimentos, habilidades e tecnologias que devem superar.

A consciência clara da missão organizacional e a capacidade de desenhar cenários estimulam compromissos com o alcance e a superação das metas organizacionais, de forma que competências individuais estejam alinhadas às competências organizacionais e aos objetivos estratégicos referentes às competências essenciais.

Especificação das competências organizacionais

A especificação dessas competências constitui o segundo passo na construção da matriz de capacitação modelada em desenvolvimento de competências.

As competências organizacionais envolvem conteúdos técnicos e sociais que orientam a concepção dos serviços, ou seja, a definição de seus resultados, as operações a serem realizadas, a experiência por que passam os cidadãos quando recebem os serviços e o valor do serviço: é necessário que as pessoas compreendam e dominem as situações no trabalho, seus sentidos, e possíveis alterações decorrentes de eventos específicos internos ou no ambiente.

Isso significa compreender o processo como um todo, ser capaz de atuar na interligação entre rotinas e atividades necessárias para o alcance dos resultados, ter visão sobre as implicações para os cidadãos-clientes, agir nos limites das fronteiras organizacionais.

A partir dessa afirmação, é possível observar como os processos e as competências organizacionais convergem. Os primeiros orientam-se para o valor a ser agregado para o cliente e estabelece as inter-relações entre atividades e o papel de cada departamento ou pessoa, necessários para sua efetividade. As segundas conceituam tais interações e papéis por meio da definição dos conhecimentos, habilidades e atitudes fundamentais para empreendê-los.

Para a especificação das competências, partiu-se de informações levantadas em reuniões de trabalho com os gestores das áreas simultaneamente à etapa de descrição das competências essenciais.

Depois, elas foram discutidas e validadas em workshop com os Representantes de Treinamento da Fazesp. (RTFs), servidores-colaboradores da escola para a identificação de necessidades de treinamento nas diretorias e coordenadorias em que trabalham.

Especificação das competências individuais

A identificação das competências individuais tem como referência as competências essenciais da Secretaria, as quais permeiam toda a organização; e as competências organizacionais, por sua relação com os processos de trabalho.

Isso significa dizer que, tanto as essenciais quanto as organizacionais são também competências dos indivíduos, uma vez que o saber agir, o saber atuar e o saber mobilizar – conhecimentos, habilidades e atitudes – encontram-se nas pessoas que efetivamente executam o trabalho.

Dessa forma, pode-se dizer que as competências individuais constituem desdobramentos das competências essenciais e organizacionais – e isso ficará muito perceptível tanto nos enunciados das competências quanto na especificação de seus componentes.

Tendo como parâmetro as atividades elencadas em cada processo, foram realizadas diversas ações de sensibilização, levantamento de dados, divulgação e validação das competências identificadas. As competências nos três níveis e sua integração compuseram uma matriz de competências da Secretaria.

Estruturação da matriz de capacitação

Para a construção da matriz de capacitação, foram correlacionadas quatro dimensões, três delas extraídas da matriz de competências:

- conteúdos (conhecimentos, habilidades e atitudes);
- grupo funcional;
- nível de proficiência; e
- modalidade de ação.

No processo lógico de construção da matriz os conteúdos, foram, primeiramente, relacionados a três grupos funcionais identificados na Sefaz – gestor, técnico especializado e técnico administrativo operacional –; e aos níveis de

proficiência requeridos (avançado, intermediário e básico) para cada conhecimento ou habilidade técnica apontada pelos funcionários participantes do levantamento.

A cada combinação conteúdo-nível funcional/proficiência foi associada uma ou mais modalidades de ação de capacitação. Em seu formato final, a matriz mostra a correlação de ações de capacitação com os três grupos funcionais, as competências, macroprocessos, processos e atividades.

Para elaborar as ações de capacitação que integram a matriz, foi construído um instrumento denominado ficha de evento, cujo conteúdo contemplou todas as dimensões da lógica descrita e mais os objetivos, que expressam: as competências técnicas e comportamentais a serem desenvolvidas; as estratégias a serem utilizadas; a(s) modalidade(s) de ação, considerando a combinação conteúdo-nível funcional/proficiência e a carga horária.

A partir da matriz de competências, as equipes Fazesp e Fundap procederam a uma análise de conteúdo de cada processo e respectivas atividades, no sentido de identificar especialistas de conteúdo que pudessem responsabilizar-se pelo desenvolvimento das ações de capacitação.

Na sequência, foram realizadas reuniões com esses especialistas para orientá-los na preparação de propostas de ações de capacitação que integrariam a matriz. Cada uma das ações indicadas na matriz foi integrada a um catálogo de cursos planejados por aqueles especialistas.

Definição de uma sistemática de gerenciamento da matriz

Um dos efeitos do projeto matriz de capacitação é o de mudar a forma como o planejamento da capacitação é feito na Sefaz, por isso estabeleceu-se que os servidores encarregados dessa tarefa deveriam ter alto envolvimento com o projeto.

Além dos técnicos da Escola, foram envolvidos os RTFs desde as primeiras atividades. Esses representantes de treinamento, que tinham até então papel mais reativo, foram preparados para acompanhar mais sistematicamente juntamente com os gestores o desempenho dos servidores, com a finalidade de garantir que possíveis lacunas entre o desempenho observado e a competência requerida fossem tratadas por ações de capacitação.

Era objeto da consultoria também elaborar uma sistemática de gerenciamento da matriz, capaz de garantir sua implantação e manutenção.

A partir de uma orientação discutida pela equipe de coordenação do projeto, a Fazesp assumiu a condução desse processo, procurando desenvolver uma sistemática ajustada à realidade da secretaria.

4 CONSULTORIA PARA A ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (EESP)

4.1 Quadro de referência

O novo ordenamento e o amadurecimento da sociedade obrigam o Estado a ajustar seus paradigmas, a reformular seus valores e princípios, a construir nova agenda de estratégias e a engajar todas as forças sociais e políticas num esforço coletivo de transformação para produzir, com múltiplos parceiros, novas condições de desenvolvimento.

Alinhado nessa perspectiva, o governo do Espírito Santo formulou o seu plano estratégico para o período 2006-2025, em que explicitava seus pressupostos de desenvolvimento, suas declarações estratégicas, os objetivos a alcançar e as principais linhas de ação.

Uma das estratégias de desenvolvimento enunciadas referia-se ao “desenvolvimento do capital social e da qualidade e robustez das instituições capixabas”, cujo componente privilegiado é a “profissionalização e inovação no serviço público”. Essa estratégia era reforçada pelo Decreto n. 1572-R, que instituía, em novembro de 2005, a Política de Capacitação de Servidores Públicos do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, então em fase de implementação pelos órgãos da administração direta e indireta e que tem como objetivos principais valorizar o servidor público e melhorar a eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

O decreto apresentava as diretrizes e os instrumentos dessa política e, no seu artigo 5º, definia a Eesp como o órgão coordenador e supervisor da sua execução no Estado.

A formulação dessa estratégia derivou do princípio de que as iniciativas de desenvolvimento social dependem, dentre outros fatores, de instituições públicas sólidas, eficazes e efetivas, que possam promover serviços de alta qualidade à sociedade. E de que boa governança só se concretiza quando princípios como a profissionalização, a transparência, o comportamento ético e a responsabilização do servidor público perante a sociedade se manifestam através de práticas e comportamentos coerentes.

Assim, o destaque atribuído à profissionalização e inovação do serviço público demonstrava o reconhecimento de que a mudança e a inovação alinhadas a esses princípios dependiam fortemente das pessoas que constituíam a administração pública, do comprometimento delas com os planos e propósitos do governo, de sua motivação e de seu papel como agentes públicos.

Nesse contexto, a Escola de Serviço Público do Espírito Santo (Esesp), órgão responsável pela capacitação dos servidores do Estado, teria que assumir um papel privilegiado, devendo, a partir de então, não só nortear os seus programas de formação pelas diretrizes expressas no Plano de Desenvolvimento 2025, mas também fortalecer seu papel para cumprir os objetivos expressos na política de capacitação do governo do Estado.

Para viabilizar essas demandas, a Esesp solicitou o apoio da Fundap, com o objetivo de identificar soluções mais adequadas para atender às exigências do novo contexto político, econômico e social do Estado do Espírito Santo.

A solicitação inicial restringia-se à implementação de um programa de desenvolvimento gerencial como estratégia para desencadear a formação de uma massa crítica capaz de assumir a responsabilidade pela gestão dos programas e projetos de governo.

No entanto, a dimensão e a diversidade do universo de servidores a ser abrangido pelo programa, assim como algumas questões de natureza organizacional e estrutural da Esesp, reforçaram a preocupação da Fundap quanto à eficácia de sua aplicação.

Nas primeiras aproximações com a instituição, ficaram claras suas reais condições em termos de estrutura organizacional, quadro de pessoal, perfil dos técnicos, cultura organizacional e recursos para desempenhar os novos papéis.

Essa análise permitiu constatar que, mais do que um programa de desenvolvimento gerencial, seria necessário contemplar o fortalecimento institucional da Escola, condição fundamental para prover o apoio técnico e operacional necessários ao desenvolvimento de programas inovadores de capacitação.

A Esesp havia passado por uma série de mudanças ainda não consolidadas, na altura, tanto em termos estruturais quanto programáticos, o que dificultava o estabelecimento de bases concretas para seu funcionamento.

A compreensão desse quadro, a identificação dos problemas e a formulação de caminhos alternativos de solução exigiram que se estabelecessem mecanismos interativos para facilitar uma troca constante e crescente de informações entre a organização-consultora e a organização-cliente, tanto para definir as melhores estratégias de atuação *conjunta*, quanto a metodologia de trabalho a ser adotada.

Essa compreensão da realidade foi gradualmente construída, através de inúmeras reuniões entre pessoas de diferentes níveis hierárquicos e áreas de atuação e/ou especialidade das duas organizações, decisão que se revelou de capital importância para o alcance dos objetivos propostos.

Esse processo levou a Esesp e Fundap a concluírem que os produtos principais da assessoria técnica deveriam abranger a implementação de um *novo modelo de organização e gestão da capacitação dos servidores públicos* e, simultaneamente, a *promoção de sua capacidade institucional*, de forma a contribuir para as mudanças governamentais almejadas.

As diretrizes expressas no Plano Estratégico 2025 e o decreto que aprovou a política de capacitação do governo foram os eixos estruturantes do processo que norteou as ações de mudança organizacional.

5 A METODOLOGIA APLICADA

A metodologia adotada – pesquisa-ação – foi de fundamental importância para compreender a inserção da Esesp no contexto geral do Estado, bem como o conjunto das relações de interação e interdependência da instituição nos seus diferentes prismas: político, econômico, social, organizacional e cultural.

Normalmente, a análise dos componentes estruturais de uma organização – tamanho, complexidade, formalização, flexibilidade e padrões hierárquicos – facilita a análise dos processos organizacionais. Dentre estes, identificam-se os que envolvem poder, conflito, direção, decisão e comunicação (HALL, 1984).

O conhecimento desses processos é que dá a visão de conjunto da organização e permite acompanhar os estágios de seu desenvolvimento e transformação.

À divergência de interesses e visões do corpo interno, devido a recentes mudanças nos níveis de direção somou-se a necessidade de acolher e integrar no seu dia a dia os técnicos da organização-consultora.

Essa contingência acirrou alguns conflitos e dificultou, na fase inicial, a desejável articulação e o entendimento entre os membros, não apenas dos grupos mistos formados (*Figura 1- Esquema de Organização do Projeto*) como também entre pessoas ou grupos da organização-cliente.

A resistência natural aos processos de mudança foi uma tônica de peso a ser gerida nessa fase e exigiu cuidados redobrados (consultores, via de regra, ainda que inconscientemente, são percebidos como elementos estranhos e perturbadores do ambiente, gerando reações de defesa).

Com o tempo e a troca positiva de experiências e idéias, no entanto, foi construindo-se não apenas uma unicidade de visões sobre o objeto, os objetivos e as formas de condução desse trabalho conjunto, como também um clima organizacional caracterizado pelo respeito, aceitação e confiança recíprocos.

Foram criados ou fortalecidos vínculos bastante positivos – profissionais e pessoais – entre os diferentes atores do projeto, que lograram a desejada integração, orientada para o cumprimento da missão e objetivos organizacionais.

A compreensão desse quadro, a identificação dos problemas e a formulação de caminhos alternativos de solução permitiram a criação de mecanismos para facilitar a troca constante de informações, o melhor conhecimento

da realidade e, ao mesmo tempo, a definição de uma linha conjunta de atuação que mudaria positivamente o clima e as relações de trabalho.

5.1 Constituição dos grupos de trabalho

A colaboração permanente entre o consultor e o cliente nas diferentes etapas do projeto foi assegurada pela constituição de grupos de trabalho e pela definição conjunta dos papéis e responsabilidades, assim como dos mecanismos de articulação entre as esferas decisórias e os grupos técnicos da Fundap e da Eresp.

A organização e estrutura básica sugeridas para elaborar o modelo de Organização e Gestão da Formação de Servidores Públicos foi constituída inicialmente por uma *Equipe de Direção/Coordenação do projeto*, cujo objetivo principal era integrar os técnicos da Eresp e os da Fundap num único corpo executivo.

Para a direção geral do projeto, formou-se um *Grupo de Direção*, composto do Subsecretário de Inovação e Gestão, das diretorias da Eresp/Fundap e dos coordenadores técnicos do Projeto, indicados pelas respectivas instituições.

Esse grupo foi responsável pelo comando geral e pelas decisões sobre os redimensionamentos necessários à implementação do Projeto, que envolveu, também, quadros estratégicos da administração pública do Estado do Espírito Santo, como forma de assegurar a legitimidade e sustentabilidade dos programas de capacitação dos servidores públicos.

Para a coordenação técnica da execução, constituiu-se uma *Equipe de Coordenação*, integrada pela direção da Eresp, pelos coordenadores gerais do Projeto Eresp/Fundap e pelos coordenadores técnicos de cada produto contratado.

Essa equipe atuou em caráter permanente e foi responsável pela orientação técnica geral, pela supervisão e o acompanhamento da execução e pela articulação adequada dos componentes do Projeto. Foram ainda incorporados membros *ad hoc*, de acordo com necessidades pontuais e com as etapas de evolução dos trabalhos.

O modelo, a seguir, representa, de forma esquemática, a estrutura adotada.

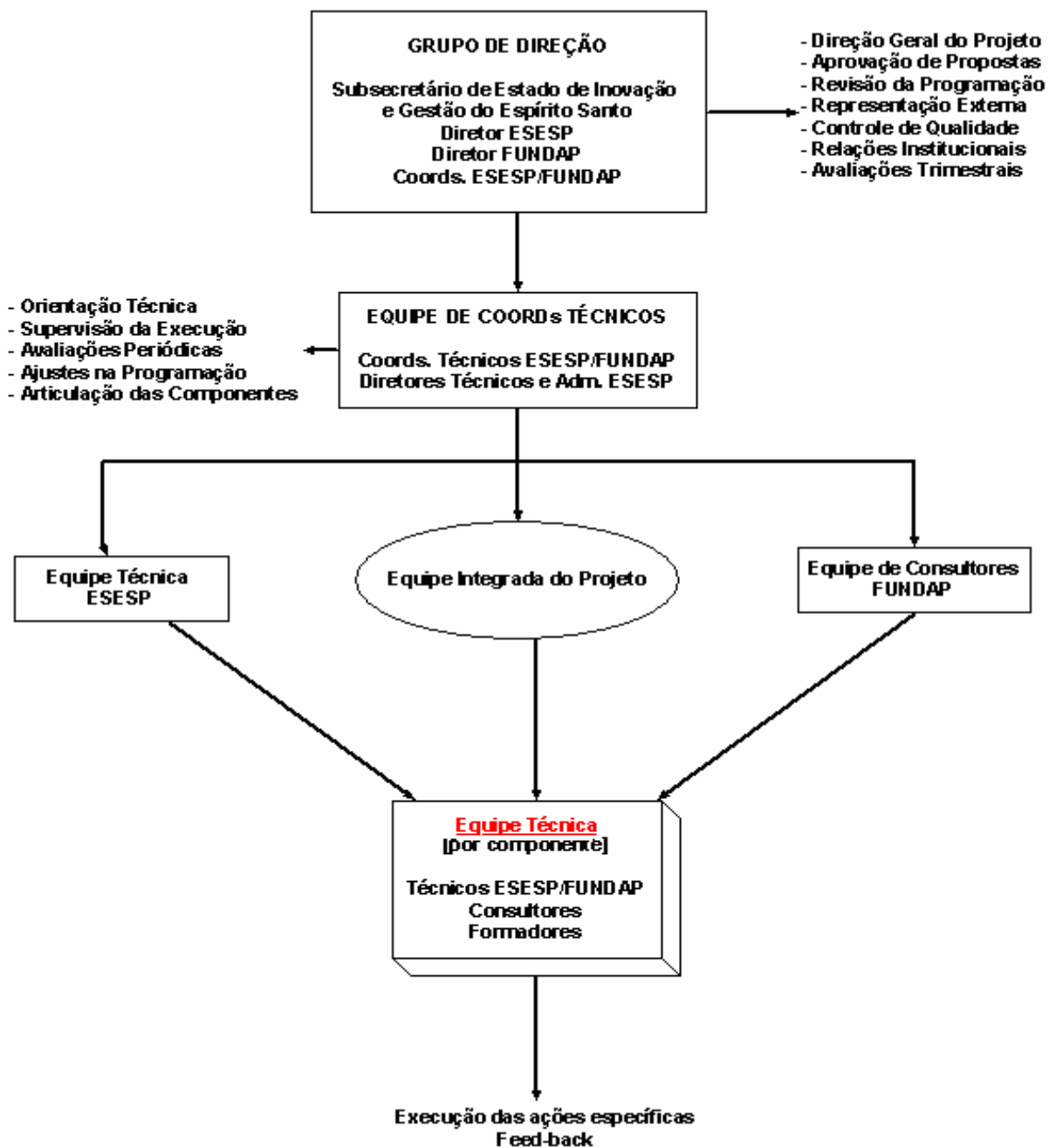


Figura 1 – Esquema de Organização do Projeto

5.2 O diagnóstico situacional

O diagnóstico situacional sobre o estado da arte da capacitação dos servidores públicos do Estado iniciou-se por meio de uma pesquisa realizada por técnicos da Fundap e Esesp, com quinze secretarias/órgãos do Estado, através de entrevistas com autoridades e membros responsáveis pelos Grupos de Administração de Recursos Humanos (GARH), alocados nas Subsecretarias de Estado para Assuntos Administrativos.

Os resultados da pesquisa foram essenciais para avaliar as tendências em relação a princípios, estratégias e estruturas de capacitação no Estado.

Constatou-se que:

- a Política de Capacitação instituída pelo Decreto n. 1.572, de 3 de novembro de 2005, era pouco conhecida e ainda não praticada pelos órgãos do governo estadual;
- com raras exceções, não havia políticas internas que orientassem as capacitações;
- as equipes dos GARH atuavam de forma reativa, apenas quando demandadas;
- não parecia haver preocupação, por parte dessas equipes, com a formação em administração e gestão pública, por entenderem que essa era uma responsabilidade da Esesp.

Uma conclusão importante desse diagnóstico foi a de que dificilmente haveria evolução da função capacitação na administração pública, enquanto persistisse a desarticulação, nos órgãos setoriais, das atribuições e responsabilidades de suas áreas técnicas e áreas administrativas.

Caberia à Esesp, nesse contexto, desempenhar o papel de coordenadora e gerenciadora da rede de capacitação, integrando as unidades e/ou equipes de recursos humanos dos diferentes órgãos do governo estadual.

Para tanto, deveria concentrar seus esforços e investimentos na capacitação em gestão pública, enquanto foco prioritário de atuação, afastando-se das atividades de operacionalização de capacitações pontuais ou de outra natureza demandadas pelos órgãos setoriais.

Além disso, como núcleo central do sistema de capacitação, poderia ter como clientela privilegiada, além dos gestores, os técnicos das áreas setoriais de capacitação, uma vez que o funcionamento do sistema depende significativamente da atuação desses profissionais.

O fortalecimento da Esesp, enquanto Escola de Governo, para promover a articulação e coordenação de uma política de capacitação a nível estadual, requeria uma avaliação cuidadosa das condições existentes – pessoas, tecnologia, infraestrutura de apoio.

Havia outro problema, cuja resolução, na altura, era de crucial importância: a afirmação da autoridade e competência da Esesp para implementar

essa política. Ou seja, enfrentava-se um duplo desafio: no processo de construção do modelo de capacitação dos servidores, deveria ser construída, também, a capacidade institucional do órgão legalmente responsável pela sua coordenação e gestão.

Aos objetivos programáticos inicialmente definidos foram incorporados objetivos de reforço institucional para atender as prioridades ditadas pela avaliação do contexto pesquisado.

Com base nesses resultados, foi elaborado o Catálogo de Cursos da Esesp 2007, que definiu uma nova estrutura programática para a escola, dirigida a um novo público: secretários e subsecretários de Estado, assessores, coordenadores, gestores e técnicos dos diferentes órgãos públicos.

O reposicionamento da organização nesse contexto abriu uma nova frente de ação, ampliando o escopo do projeto inicialmente acordado entre as organizações consultora-cliente.

5.3 Consolidação das bases organizacionais de apoio

O Plano Geral de Execução elaborado pelas equipes Esesp/Fundap foi estruturado em duas grandes etapas:

A Etapa 1 relativa ao fortalecimento de base técnico-administrativa de apoio à operação e gestão dos programas de capacitação abrangeu:

- a customização do Sistema Informatizado de Gerenciamento de Programas e Cursos, uma ferramenta de TI criada pela Fundap para a gestão dos cursos de capacitação;
- a implantação do Sistema de Credenciamento, fundamentado em normas legais que possibilitaram a estruturação do corpo docente da Esesp;
- a reestruturação da Secretaria Escolar, centrada principalmente na redefinição dos papéis e funções das equipes, na elaboração de normas e critérios de organização e adequação das práticas de trabalho, ante a informatização das rotinas de operação e gestão dos cursos de capacitação.

A base administrativa foi fundamental para prover o suporte técnico e operacional da Escola e consistiu na definição dos papéis e responsabilidades entre os membros das equipes de direção e coordenação, no reforço do quadro técnico e no reordenamento do arranjo físico; com a atribuição de espaços específicos para a formalização das áreas técnicas e administrativas.

A Etapa 2 compreendeu as ações de assessoramento à implementação da Base Técnico-Pedagógica e Programática da Eresp, precedida de amplo processo de consultas entre as instituições consultora e cliente, com o objetivo de estabelecer a estratégia de desenvolvimento do trabalho, bem como os princípios, métodos e técnicas pedagógicas que deveriam referenciar as ações de capacitação.

Reiniciou-se o ciclo da pesquisa-ação-avaliação, num contexto caracterizado agora pela compreensão do processo organizacional nas suas múltiplas dimensões e pela capacidade da Eresp para avaliar seus limites e também suas potencialidades para responder de forma flexível e rápida as demandas internas e externas.

A reformulação da base programática colocou-se como meta e condição para o cumprimento de sua missão institucional. Alinhados às necessidades detectadas nos órgãos setoriais pesquisados, foram definidos como prioritários os Programas de Desenvolvimento Gerencial, os cursos do Programa de Educação Continuada e o Programa de Planejamento e Gestão de Políticas Públicas.

Uma equipe de docentes especialistas da Fundap e Eresp ficou responsável pela revisão e adequação do material didático do primeiro programa a ser implantado como piloto – o Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG).

O projeto-piloto teve como finalidade validar um modelo de capacitação gerencial, não só para a preparação dos docentes selecionados e contratados pelo Sistema de Credenciamento, mas também para a confirmação de conteúdos, metodologias e material didático que deveriam ser adotados nos cursos previstos no Catálogo Eresp 2007.

Essa decisão foi uma forma bem-sucedida de aperfeiçoar o processo de trabalho, aumentando o grau de conhecimento recíproco – consultores, dirigentes, grupos técnicos, equipes setoriais – e, conseqüentemente, da qualidade e confiabilidade dos resultados obtidos antes de sua generalização para todos os setores do Estado. A confiança na metodologia adotada influenciou na escolha dos tipos de treinamentos e de públicos específicos.

Reunidos em seminários e workshops, os docentes especialistas foram preparados para ministrar conteúdos específicos do programa, assim como foram formados os profissionais da área didática nos fundamentos teóricos e metodológicos que embasaram a construção do projeto pedagógico da Escola.

No processo de aprendizagem, aplicação e incorporação dos novos métodos e técnicas de trabalho, tendo como referencial metodológico os princípios da pesquisa-ação, desenvolveram-se as competências essenciais para a construção do projeto pedagógico da Escola e a formação de seu quadro docente.

O fortalecimento gradual dos canais de comunicação entre Eresp e órgãos setoriais propiciou as condições necessárias para que a sua programação fosse desenvolvida de forma coordenada, fundamentada nos pressupostos didáticos e metodológicos que garantiram a homogeneidade de sua execução.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os projetos de pesquisa-ação têm, de modo geral, dois objetivos: a utilização do conhecimento e, concomitantemente, o estudo do processo de produção do conhecimento em ação.

O desenvolvimento dos projetos de consultoria à Fazesp e Esesp apoiaram-se nesses objetivos para reposicioná-las no contexto da mudança organizacional desejada.

Dessa perspectiva e do envolvimento de todos os níveis funcionais, num processo contínuo de interação, construíram-se as percepções sobre as carências existentes e a necessidade de produzir soluções conjuntas por meio de um processo permanente de diagnóstico-ação-avaliação.

A pesquisa-ação como metodologia de intervenção organizacional, adotada pela Fundap possibilitou o estabelecimento de uma relação de trabalho cooperativa e participativa entre consultores e clientes, transformando a situação de trabalho num processo pedagógico de aprendizagem mútua.

Permitiu, ainda, pelo esforço cooperativo de seus membros, gerar mobilização e comprometimento de cada um e viabilizar o alcance dos objetivos preestabelecidos pelas duas organizações.

Os resultados obtidos mostram a adequação da abordagem metodológica adotada:

- a Esesp assumiu com competência a responsabilidade de órgão coordenador da política de capacitação do Estado do Espírito Santo, formando um corpo de gestores capazes de viabilizar a profissionalização e inovação do serviço público, enquanto eixo estruturante de uma das principais estratégias do Plano 2025; e
- a Fazesp iniciou a implantação da matriz de capacitação, envolvendo todos os níveis funcionais, a fim de garantir a sua aplicação e aperfeiçoamento contínuo.

7 REFERÊNCIAS

BRYANT, D. e Painter, B. An Action-research approach to organization design, London, Tavistock Institute of Human Relations, 1977 mimeo

HALL, Richard H., Organizações: estruturas e processos. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984

KATZ, D.J. ; Kahn, Robert L. *Psicologia social das organizações*, 2ª ed. São Paulo, Atlas, 1976

KANT, F.& Rosenzweig, J. Organização e Administração: um enfoque sistêmico. São Paulo, Pioneira, 1976, v. 2.

LEWIN, Kurt. Action-Research and Minority Problem. Journal of Social Issues, Ann Arbor, Michigan, 1946, vol.2 pp.34-36.

JUNQUEIRA, L. *Uma experiência de mudança organizacional na administração pública* – SBPC – Fortaleza – julho de 1979, mimeo.

KELLY, G.A. The psychology of personal constructs. New York, Norton, 1955.

MERTON, Robert K. Sociologia: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1968

SPINK, P. *Capacity and inclination for change: problems of measurement, prediction and facilitation*. London, 1976. tese (Doctor of Philosophy) – Dept.of Occupational Psychology University of London. _____ *Conflict differences and casual texture*. In Paccios Congress, Rio de Janeiro oct.1976 . Discussion papers. Symposium on Management, Conflicts and Behaviour. London, Tavistock Institute of Human Relations 1976a, mimeo.

TRIST, E. *Um Conceito de Ecologia Organizacional*, Melbourne, 1976, mimeo.
 _____ *Epilogue, action-research and adaptative planning*. In: CLARK, W. (ed.) *Experimenting with organizational life; the action research approach*. New York, Plenum, 1976a.

AUTORIA

Lais Macedo de Oliveira – Socióloga pela Universidade de São Paulo, é técnica sênior da Fundap, onde coordena projetos nacionais e internacionais na área de consultoria organizacional e capacitação técnico-profissional em gestão pública. Foi responsável pela coordenação do projeto de Planejamento e Execução dos Programas de Capacitação dos Servidores do Estado do Espírito Santo – Esesp/Fundap-2006-2008.

Endereço eletrônico: lmacedo@fundap.sp.gov.br

Maria Mariantonia Chippari – Mestre em Psicologia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP e técnica sênior e coordenadora de projetos da Fundap. Foi responsável pela orientação pedagógica do projeto de consultoria para definição e construção de uma matriz de capacitação modelada em desenvolvimento de competências para a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: mmariantonia@fundap.sp.gov.br

Sandra Souza Pinto – Doutora em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), técnica sênior e coordenadora de projetos da Fundap. Coordenou o projeto de consultoria para Definição e construção de uma matriz de capacitação modelada em desenvolvimento de competências para a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: sasouza@fundap.sp.gov.br

Pedro Aníbal Drago – Mestre em Teoria e Comportamento Organizacional pela Eaesp – FGV, técnico sênior e coordenador de projetos da Fundap. É professor da EAESP-FGV.

Endereço eletrônico: pdrago@fundap.sp.gov.br