

## Papel das empresas de consultoria

RUBENS M. M. MARTINS \*

*1. Introdução; 2. Interpretação do papel da consultoria; 3. A diferenciação de funções; 4. O processo de decisão; 5. Reflexos sobre o comportamento social; 6. Referencial para avaliação da consultoria; 7. Sistema de controle convergente; 8. Condições básicas para a estabilização da consultoria.*

### 1. Introdução

Observando-se do ponto de vista da extensão de sua aplicação, os serviços de consultoria passaram a ser utilizados em larga escala no Brasil a partir de 1965. Apesar de já ter sido limitado o alcance da proposição, nunca é demais enfatizar que não se está afirmando a inexistência anterior da atividade de consultoria. Na verdade, essa atividade já existia e sua atuação manifestava-se nos mais diversos campos do conhecimento humano.

A extensão do conceito de consultoria é muito ampla. Essencialmente, trata-se da prestação de uma assessoria especializada que não se integra nas operações rotineiras de uma determinada atividade. Conceituada

\* Engenheiro pela Universidade do Rio Grande do Sul. Cursos de extensão em construção civil e tráfego. Participação em congressos e seminários sobre planejamento e política de transportes. Ex-engenheiro e orientador técnico do GEIPOT. Ex-coordenador de projetos na Tecnometal S.A. e Lasa S.A. Atualmente é diretor-presidente da Transplan S.A. (Planejamento e Projetos de Transportes S.A.).

nesses termos, o médico, o psicanalista, o advogado são consultores. Como essas profissões existem há muito tempo, não haveria sentido a proposição inicial. A descrição anterior serve, então, para qualificar o sentido da afirmação. O fato essencial que caracteriza o aparecimento de uma nova fase nas atividades de consultoria no Brasil é a multiplicação e o crescimento das empresas dedicadas exclusivamente a esse objetivo.

A emergência das empresas de consultoria foi uma decorrência das exigências da implantação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social. Subseqüentemente, o volume de solicitações e a própria natureza dos problemas enfrentados talvez tenham contribuído para colocar essa função básica em um plano secundário. O acelerado crescimento da infra-estrutura de transporte exigiu um esforço concentrado das empresas para a realização dos estudos nos prazos necessários. Adicionalmente, o desenvolvimento de programas em muitos outros setores importantes da economia contribuiu para aumentar essas solicitações. A importância dessas obras e seu impacto sobre a opinião pública deram grande ênfase aos resultados imediatos da atividade desenvolvida.

Entretanto, a frustração de algumas expectativas, as dúvidas quanto à interpretação do papel da consultoria e a ausência da conscientização de sua função real, colocam uma série de perguntas que precisam ser respondidas: a) qual a interpretação do papel essencial da consultoria; b) existem procedimentos alternativos mais simples e mais eficientes? c) existe uma função real ou a consultoria trata de procedimentos meramente formais? d) qual o quadro de referência adequado para a avaliação de seu desempenho? e) quais as condições necessárias para o seu desenvolvimento?

## **2. Interpretação do papel da consultoria**

Para se responder às perguntas formuladas, deve-se, em primeiro lugar, precisar a interpretação da atividade de consultoria. Os estudos de consultoria têm assumido maior proporção na área da infra-estrutura econômica e no setor industrial. Atualmente, estão sendo realizados extensos estudos no setor de transporte, que variam desde programas de investimentos plurianuais, até a execução de projetos finais de engenharia e supervisão da construção das obras. O setor de energia tem-se utilizado de empresas consultoras para a execução de projetos de grandes usinas hidrelétricas. Outros órgãos governamentais e muitas indústrias privadas recorrem a empresas consultoras antes de efetuarem os seus investimentos.

Em todos esses casos, essa atividade caracteriza-se pelo emprego de técnicas baseadas, principalmente, em conhecimentos no campo da engenharia e da economia. A avaliação da viabilidade de um empreendimento recorre a métodos desenvolvidos sobre conceitos da teoria econômica. O estudo de tendências da economia, por exemplo, utiliza-se de conceitos econométricos e econômico-estruturais. A teoria econômica, tendo alcançado um desenvolvimento considerável, abrange um vasto horizonte,

constituindo-se em uma disciplina autônoma. Da mesma forma, a engenharia atingiu um grau de desenvolvimento sem precedentes na história, ocupando uma posição ímpar na constelação das atividades humanas. A cristalização da sociedade voltada para o consumo estimula cada vez mais o aparecimento de novas oportunidades para a aplicação de técnicas sofisticadas. A construção de uma rodovia, de uma usina hidrelétrica ou de uma instalação industrial, devido à complexidade crescente das técnicas envolvidas, é, em geral, precedida pela realização de um minucioso projeto de execução.

Entretanto, essas funções, por mais importantes que sejam, desenvolvem-se dentro de um conjunto de partes e elementos que se relacionam entre si por meio de conceitos de interação, de interdependência, de integração e de organização. Tal conjunto pode ser denominado mais apropriadamente de sistema. Devido à complexidade dos problemas tratados e da limitada capacidade do indivíduo, surge a necessidade do trabalho em grupo. Assim, as empresas industriais, os órgãos do Governo, as empresas de consultoria são formados por grupos de indivíduos que se completam através de normas de divisão do trabalho. Verifica-se, portanto, que as relações funcionais passam a se desenvolver entre grupos sociais. Estamos em condições, então, de complementar a definição anterior que denomina o conjunto mencionado de sistema social. O contexto em que se insere uma empresa de consultoria é, portanto, o sistema social com maior grau de auto-suficiência, ou seja, a sociedade.

A atividade de consultoria está intimamente ligada à existência de procedimentos alternativos. Naturalmente é desnecessário o emprego da consultoria se existirem outros procedimentos mais simples para a solução de problemas.

Dentre esses procedimentos, o mais conhecido é o método intuitivo, baseado no bom senso. Entende-se, obviamente, que este deveria estar associado a um certo conhecimento específico da área onde seria aplicado. Portanto, seria suficiente selecionar indivíduos que reconhecidamente o possuíssem, o que os capacitaria para resolver os problemas encontrados. A aceitação desse tipo de raciocínio deve contudo ser precedida de uma análise dos conceitos envolvidos. Em primeiro lugar, surge o problema do critério para a seleção desses indivíduos. Um indivíduo de bom senso somente poderia ser indicado por outro com a mesma qualificação. Verifica-se, portanto, que o critério está intimamente ligado à própria noção de bom senso.

A esse respeito, já em 1637, o filósofo René Descartes iniciou a sua obra, *O discurso do método*, com a seguinte proposição: "O bom senso é a coisa do mundo melhor partilhada, pois cada qual pensa estar tão bem provido dele, que mesmo os que são mais difíceis de contestar em qualquer outra coisa não costumam desejar tê-lo mais do que o têm." Evidentemente, o autor tentou dramatizar a relatividade de uma idéia que servia para orientar o comportamento contemporâneo. Não tratou, em absoluto, de negar a importância do bom senso no comportamento de

cada indivíduo mas, sim, de explicitar a sua relatividade em relação à condição particular de cada um.

Devido ao limitado campo de ação da empresa tradicional, o proprietário tinha condições de decidir individualmente, com base no seu próprio conhecimento da situação. Modernamente, a amplitude de atuação das grandes organizações tornou o processo de decisão uma atividade extremamente complexa, exigindo a participação de equipes formadas por elementos com especializações diversas. Assim, esse processo tornou-se uma atividade onde é fundamental a comunicação entre os membros que influem nas decisões. O bom senso, sendo uma noção associada ao indivíduo, não tem o caráter objetivo, essencial ao diálogo produtivo e à convergência de opiniões necessárias à tomada de decisões.

### 3. A diferenciação de funções

Outro ponto que merece uma análise detalhada é a existência ou não de uma função real para a consultoria dentro de uma sociedade. A medida que as sociedades evoluem aumenta a especialização do trabalho. Diversos autores confirmaram que quanto mais primitiva a sociedade, mais se assemelham os indivíduos que a compõem. Humboldt já assinalava que os povos bárbaros possuíam uma diferenciação fisionômica mais relacionada à horda do que ao indivíduo. Funcionalmente as sociedades primitivas são do tipo segmentário, isto é, os diversos componentes do grupo social dedicam-se a atividades paralelas, multiplicando a força de trabalho mas não diversificando a atividade específica de cada indivíduo.<sup>1</sup>

A medida que as sociedades se desenvolvem, o tipo de funcionamento segmentário vai-se transformando em tipo de solidariedade orgânica.<sup>2</sup> Nesse estágio, começam a aparecer as funções diferenciadas que, através da especialização, complementam-se coletivamente e, devido à transformação estrutural, criam condições para um crescimento acelerado da capacidade de trabalho da coletividade. Assim a diferenciação da função social é o cerne da questão do desenvolvimento.

O conceito de diferenciação social é de difícil apreensão devido à sua natureza abstrata. O aparecimento de uma função diferenciada é de natureza gradativa e difusa e, por isso, de difícil percepção direta. As crenças, os valores sociais e o instrumental com que conta o grupo social são as principais variáveis que influem na diferenciação de funções. As duas primeiras transcendem os limites do assunto em exame, portanto, não serão tratadas aqui.

A influência do instrumental, contudo, é de capital importância para o entendimento do papel da consultoria. É necessário, então, precisar o conceito de instrumental. Entende-se por instrumental todos os meios disponíveis a uma sociedade para a realização de seus objetivos. Incluem-

<sup>1</sup> Durkheim, Emile. *De la division du travail social*. Paris, Presses Universitaires de France, 1967.

<sup>2</sup> ———. op. cit.

se nesse conceito, portanto, os meios materiais tais como máquinas, equipamentos industriais, meios de transporte, bem como o estado do conhecimento.

É interessante observar, em linhas gerais, como evoluiu o estado do conhecimento e quais os reflexos dessas alterações. Os primeiros traços do pensamento são, tanto quanto se sabe hoje, caracterizados pelo fato de que a descoberta ao acaso foi conseguida através do método de tentativa e erro. Os ajustamentos ao ambiente conseguidos através desse método de imitação tornam-se tradicionais à medida que as convenções resultantes são socialmente adaptadas ao meio.<sup>3</sup>

Um grande avanço em relação à fase anterior foi realizado quando os instrumentos e as instituições começaram a ser conscientemente modificados para atingir determinados fins. Nesse estágio, o homem imagina um objetivo e, então, prevê como distribuir suas atividades durante um certo período de tempo com essa finalidade em mente. Em tais casos, ele não precisa pensar além da tarefa diretamente em execução. Todo o desenvolvimento da tecnologia, desde os mais simples instrumentos e ferramentas domésticas até o uso do vapor e da eletricidade se faz dentro do quadro de referência desse tipo de raciocínio.

A fase de planejamento emerge quando o homem e a sociedade passam da fase de invenção de simples objetos ou instituições para o controle deliberado e para a orientação inteligente das relações entre esses objetos.<sup>4</sup> Nessa etapa o estado do conhecimento se desenvolve, criando-se corpos de doutrina em relação a assuntos multidisciplinares tais como as organizações, sistemas gerenciais e processos de decisões.

#### 4. O processo de decisão

A evolução do conhecimento do processo de decisão está na origem da diferenciação da atividade de consultoria. O desenvolvimento desse processo teve que aguardar a criação da teoria da informação e da cibernética.

A teoria da informação está relacionada com a descoberta de leis matemáticas que governam os sistemas projetados para comunicar ou manipular a informação. Estabelecem-se unidades de medidas de informação e de capacidade dos vários sistemas para transmitir, armazenar ou realizar qualquer outro processo informativo. A interpretação mais geral de informação inclui as mensagens ocorrentes em quaisquer meios de comunicação comuns, tais como o telégrafo, rádio, televisão ou os sinais nos computadores, servo-mecanismos e mesmo no sistema nervoso dos homens e animais. Alguns dos conceitos da teoria da informação têm encontrado, inclusive, utilização na psicologia e lingüística. A idéia básica é que a informação pode ser considerada uma quantidade física semelhante à massa ou à energia. A invenção dos modernos meios de comu-

<sup>3</sup> Mannheim, Karl. *Man and society in an age of reconstruction*. /s.l./ Hartcourt, Brace and World, Inc. /s.d./

<sup>4</sup> ——. op. cit.

nicação permitiu que fosse materializado o conceito de unidade de informação. Baseado no sistema de numeração binário, a existência ou não de uma corrente elétrica em um circuito é suficiente para produzir todas as combinações necessárias para identificar um sistema completo de numeração. Assim, foram individualizados dois fatores fundamentais: um mínimo de energia responsável pelo registro de sinal e a teoria da probabilidade para tratar das combinações possíveis com esses sinais.

A cibernética é a ciência da comunicação e do controle nas máquinas e nos animais. Serve de base para o desenvolvimento de grande parte da teoria do controle, da teoria da automação, do processamento de informações e da computação, assim como princípio para a montagem de modelos explicativos do funcionamento dos organismos. Os modelos cibernéticos são estruturas matemáticas relacionadas a sistemas freqüentemente combinados com operadores lógicos e com arquivos de informações. O seu campo de aplicação é imenso, variando desde o controle da navegação, de instalações industriais, de sistemas gerenciais de empresas, através da teoria dos jogos e processos de controle, até a formulação de modelos explicativos do processo de percepção sensorial.

Essas duas teorias permitiram que fosse entendido o funcionamento do processo de decisão. Esse processo envolve basicamente informação e incerteza. A informação permite qualificar o problema e defini-lo em termos operacionais. A incerteza é tratada através da teoria da probabilidade. Assim são definidas certas normas de ação cujos resultados serão confrontados com os esperados. No caso da ocorrência de desvios significativos, o sistema informativo é realimentado e o processo se inicia novamente, até se conseguir a convergência desejada.

## 5. Reflexos sobre o comportamento social

Assim, o processo de decisão modificou a sua natureza, transformando-se num processo objetivo. Naturalmente não se afirma que essa transformação é radical e nem que a teoria sumariamente exposta é completa e pode resolver todos os complexos problemas reais. A confirmação desse fato é demonstrada pela criação de disciplinas paralelas, com campos de aplicação aparentemente superpostos. A análise de sistemas e a engenharia operacional formam um conjunto dessa natureza.

Em virtude da complexidade dos problemas reais, foi necessário criar a análise de sistemas que trata de problemas mais gerais através de métodos objetivos mas não tão rigorosos. A engenharia operacional, tendo o seu campo de atuação mais limitado, consegue utilizar-se de um instrumental matemático muito mais preciso.

O importante a ser ressaltado é que o instrumental colocado à disposição da sociedade foi acrescido, facultando o alcance de objetivos com maior probabilidade de acerto. Devido às vantagens reais que apresenta, principalmente numa economia de mercado, mesmo que o novo processo não seja empregado rigorosamente, começa a condicionar um novo tipo

de comportamento que é a base sobre a qual poderá ser erigida uma nova situação que confira estabilidade ao desenvolvimento econômico e social. A decisão que era considerada um processo uno e indissolúvel, pertencendo à esfera da ação própria do indivíduo, começa a poder ser analisada, delineando-se o seu processo de funcionamento com suas diversas etapas bem definidas. Assim, são condições básicas para que se possa realizar uma decisão racional a existência de um sistema que torne disponível a informação para a definição do problema e de um conjunto de alternativas explícitas que irão servir de quadro de referência na escolha da melhor solução.

Fica patente que a alteração do instrumental trouxe uma posterior diferenciação de função relativa à natureza do processo decisório que é o campo natural da consultoria. Deduz-se que a existência da atividade das empresas consultoras está muito mais ligada à resolução de problemas do que propriamente à prestação de serviços.<sup>5</sup> Como a resolução de problemas, tomada no sentido em que é necessária a participação de empresas consultoras, não é uma atividade rotineira, torna-se necessário que se criem condições e estímulos para o desenvolvimento da criatividade de suas equipes técnicas.

Através do enfoque adotado, a função real da consultoria desloca-se da área da solução técnica de problemas para outra, mais essencial, da mudança do comportamento social em busca de ajustamentos mais eficientes.

## 6. Referencial para avaliação da consultoria

Um processo dentro de um grupo social não se desenvolve linearmente. Muito ao contrário, percorre complexos caminhos havendo, não raro, uma série de ramos mortos. Assim a consultoria constituindo-se numa função de natureza eminentemente social, não foge à regra. São conhecidos os insucessos e as falhas que ocorreram e ainda ocorrem com o emprego dessas novas técnicas de decisão. Existem inúmeras razões para explicá-las. Seria fácil enumerar uma série de fatores que concorrem para dificultar mais sua aplicação. Contudo, essa linha de conduta não acrescentaria nada de positivo ao esclarecimento da questão; somente serviria para mostrar que nos processos em que se observa mútua inter-relação entre o agente e o objeto, o enfoque determinístico de causa e efeito tem que ser abandonado para que seja possível seguir o caminho real da evolução dos fenômenos.

O engano fundamental, em que se incorre quando se usa um conceito científico determinístico como quadro de avaliação de novos comportamentos, decorre de uma deformação de visualização da natureza do problema. A corrente racionalista que conforma o comportamento da classe pensante é, ainda hoje, baseada na concepção determinística do uni-

<sup>5</sup> Bennis, Warren G. Leadership theory and administrative behavior: the problem of authority. *Administrative Science Quarterly*, v. 4, n. 3, 1959.

verso, onde reina a lei de causa e efeito. Assim, dados certos parâmetros que definam o estado inicial de um fenômeno e aplicando-se um agente conhecido, o resultado esperado é determinado pela função de transformação. Se o resultado obtido não se conforma perfeitamente ao esperado, é sinal de que a função adotada não é satisfatória. Entretanto, quando o problema envolve variáveis de natureza social, não são mais válidas as premissas do campo físico-experimental onde se verifica a independência entre o agente e o objeto. Quando um cientista está desenvolvendo uma nova descoberta, a sua atitude é do tipo agente-objeto, isto é, a relação é unidirecional. No caso da aplicação dos resultados do desenvolvimento tecnológico, a relação passa a ser agente-objeto-agente, isto é, verifica-se uma relação bidirecional havendo um processo de realimentação. Assim, por exemplo, em relação à tomada de decisão, o administrador pode evidenciar a natureza de um problema e definir as medidas necessárias para corrigi-lo. Entretanto, dentro de uma organização as implicações da solução adotada poderão fechar o circuito e obrigar a mudanças do comportamento do próprio administrador. No primeiro caso, o comportamento adotado para a realização do objetivo pode, dentro de certos limites, ser isolado do comportamento geral do agente. Já no segundo caso, tal não ocorre. O processo torna-se extremamente complexo, envolvendo variáveis de natureza social e psicológica. Evidentemente, a avaliação dos resultados de uma ação de contexto social com base num quadro de referência determinística fica prejudicada.

O desenvolvimento da atividade de consultoria tende a favorecer a implantação de um comportamento racional. Esse comportamento está, obviamente, associado à tecnologia e conseqüentemente à ciência. A faceta fundamental da institucionalização da ciência e de suas aplicações é a introdução de um fluxo contínuo de mudanças no sistema social. A introdução desse processo cria tensões. Portanto, não deve ser considerado pacífico que, em termos de um conjunto de valores consagrados, o avanço científico ou os processos através dos quais é implantado ou aplicado serão automática e facilmente aceitos.<sup>6</sup> Muito ao contrário, provavelmente, aparecerão resistências e tensões.

Essas resistências e tensões são associadas ao hiato existente nas comunicações entre os especialistas e os leigos ou a interferência com as maneiras consagradas de pensar ou de fazer as coisas. Pode-se distinguir duas causas principais para o seu aparecimento.

A primeira é a reorganização da estrutura ocupacional em função do emprego de novas técnicas e conhecimentos em virtude dos quais novas funções são criadas ou as antigas são redefinidas. Por exemplo, no campo científico a profissão de físico nuclear é recente. Igualmente, no campo tecnológico a função de programador teve que aguardar a invenção e a produção dos computadores e, obviamente, antes do aparecimento da máquina de escrever não existia o datilógrafo. O oposto da criação de novas funções é o obsoletismo das antigas, ou a desatualização de seus

<sup>6</sup> Parsons, Talcott. *Social system*. New York, The Free Press of Glencoe, 1957.

conteúdos. Trata-se do fenômeno do desemprego tecnológico que gera um comportamento defensivo por parte dos grupos ameaçados de afastamento ou de alterações drásticas no seu modo de viver.

A segunda consiste na mudança das características das organizações. Isto se deve ao fato de que, afora algumas exceções, o avanço tecnológico quase sempre conduz a um crescente aperfeiçoamento da divisão do trabalho e, conseqüentemente, ao aparecimento de um sistema organizacional mais esmerado. A razão fundamental disso é que, com a crescente diferenciação de funções aumenta a necessidade de coordenação das mesmas. A mudança na estrutura das organizações, tal qual as mudanças no plano individual, gera tensões.

## 7. Sistema de controle convergente

Conforme foi visto anteriormente, a existência da função de consultoria deve-se, principalmente, à falta de alternativa válida devido aos progressos da ciência e da técnica, à necessidade de ajustamentos impostos pela implantação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social e à verificação, pela experiência passada quando analisada dentro de um contexto adequado, de utilização de um processo mais racional para o entendimento e solução dos novos problemas emergentes.

Tratando-se de um processo eminentemente social é de se esperar que a sua evolução ocorra de maneira complexa com avanços consideráveis em certas direções e retrocessos em outras. Contudo, numa segunda fase, essa evolução deve ser controlada para que se minimizem os desvios em relação à linha de evolução. O controle desses desvios pode ser feito pela avaliação técnico-conceitual dos métodos empregados e de sua contribuição real para a solução dos problemas estudados. Para se realizar esse controle é necessário o estabelecimento de certos critérios. Até o presente têm sido utilizados diversos critérios para o julgamento da capacidade empresarial, os quais caracterizam-se por uma qualificação *ex-ante*, com a análise de documentos que informam sobre as condições das empresas para realizar determinados trabalhos. Ainda que esse tipo de critério tenha os seus méritos, não considera o que há de mais essencial na função de consultoria, ou seja, a resolução de problemas. Assim, parece que o critério mais eficiente seria aquele que incorporasse instrumentos para a análise do grau de racionalidade das metodologias empregadas e para a constatação da adequabilidade das soluções propostas.

Adotar essa orientação pressupõe o estabelecimento de um maior rigor e precisão sobre as demais inter-relações integrantes do processo. As condições formais iniciais dos estudos deverão merecer maior atenção. Os documentos através dos quais os órgãos especificam a natureza do problema a ser estudado devem ser perfeitamente claros. Se persistirem pontos obscuros na sua conceituação, esses deverão ser devidamente esclarecidos posteriormente pelo cliente e a empresa, e, uma vez definidos, deveriam fazer parte, formalmente, dos termos iniciais de identificação

do problema. Haveria assim, garantia, tanto para o cliente como para a empresa, da existência de um denominador comum para o diálogo que, necessariamente, deverá ser mantido durante a execução dos estudos.

Pode-se objetar que, com a utilização desse critério, seria cristalizada a posição das empresas já existentes em detrimento de outras que se poderiam formar. Essa objeção é perfeitamente válida e, por isso, seria necessário o estabelecimento de uma programação na qual reservar-se-iam certos estudos adequados à capacidade das novas empresas que, a partir daí passariam a ser julgadas pelo procedimento normalizado. A esse respeito pode-se mesmo adiantar que alguns órgãos já iniciaram a adoção desse esquema.

## 8. Condições básicas para a estabilização da consultoria

Institucionalizando-se essa norma de controle, seria exigido, cada vez mais, o aperfeiçoamento das empresas com a formação de equipes técnicas motivadas e altamente especializadas. Sendo a consultoria uma atividade essencialmente criativa, a motivação ocupa uma destacada posição na hierarquia dos fatores que caracterizam a boa qualidade de uma equipe técnica. Devem por isso as empresas conferir uma ênfase considerável à realização profissional de sua equipe, proporcionando oportunidades para a aplicação de novos métodos mais racionais à solução de problemas práticos. Além disso, o processo de mudança contínua deve ser institucionalizado pelas empresas porque a rotinização do trabalho é inimiga do avanço técnico.

Por outro lado, os técnicos devem estar continuamente se atualizando com as novas teorias que com freqüência são criadas.

O treinamento e a reciclagem assumem importância capital. A sua implantação, porém, é dispendiosa e a sua natureza específica. Como a empresa é autônoma é preciso haver uma perspectiva financeira que lhe permita obter uma certa margem de garantia para o aproveitamento desse tipo de investimento.

Sob outro aspecto, o treinamento é específico em relação ao seu campo de aplicação. À medida que o conhecimento técnico evoluiu, a especialização aumenta e o horizonte de cada um desses setores se restringe. O planejamento urbano, por exemplo, deixou de ser objeto exclusivo da atividade do urbanista para se transformar em um esforço conjunto que exige a participação de equipes formadas por uma série variada de especialistas tais como: arquitetos, urbanistas, sociólogos, psicólogos, técnicos em organização, engenheiros, economistas, todos coordenados por um especialista em uma nova função diferenciada que, dia a dia, assume maior importância, o gerente de projetos. Assim, as empresas precisam ter o conhecimento prévio da política geral dos órgãos responsáveis pelos diversos setores de atividade, para que tenham condições de desenvolver um programa de treinamento consoante às solicitações reais. Em caso con-

trário, as empresas e indiretamente a sociedade correriam o risco de manter ociosos alguns escassos e valiosos recursos humanos.

Ainda que exista uma série de objeções ao trabalho realizado pelas empresas de consultoria, a verdade é que a experiência tem demonstrado que houve uma contribuição efetiva dessas empresas para o desenvolvimento econômico e social. Isto se deve, em grande parte, à sua flexibilidade estrutural e aos instrumentos de controle automático encaixados no sistema.

Devido às características próprias de sua finalidade, as empresas de consultoria tendem a ser organizações de porte médio. Essa tendência apóia-se, em grande parte, no fato de que esse tipo de empresa possui melhores condições estruturais para montar um esquema gerencial-administrativo mais eficiente. A variação constante de tipos e da natureza dos estudos exigem uma série contínua de decisões rápidas visando uma adaptação imediata às novas situações. Tratando-se de empresas cujo âmbito é bastante limitado, essas medidas podem ser executadas com maior facilidade. O mesmo não ocorreria se se tratasse de grandes organizações onde qualquer decisão tem reflexos muito amplos devido à extensa rede de inter-relações conectando os seus elementos. Por outro lado, sendo a empresa auto-suficiente, a própria situação financeira serve como indicador para o controle da *performance* gerencial, sendo desnecessário ao estabelecimento a adoção de outros critérios que são, geralmente, de natureza subjetiva.

A aplicação de métodos racionais pressupõe o conhecimento dos parâmetros elementares. Muito se tem discutido sobre a ordem de precedência que deveria prevalecer. É opinião corrente que, sem o conhecimento exato dessas variáveis elementares, todo o trabalho de planejamento seria infrutífero. Essa argumentação é muito convincente à primeira vista. Em especial, relativamente ao problema de dados estatísticos, advoga-se que sem um instrumento apto a coletar todas as informações seria supérflua a realização de qualquer esforço de planejamento, porque os resultados seriam destituídos de significação prática. Em contraposição a esse raciocínio podem-se levantar duas objeções. Admitindo-se que não existam dados suficientes disponíveis, automaticamente está-se aceitando que não existe alternativa para o tratamento racional do problema. A essa altura deve-se qualificar o sentido de suficiência de dados. Dados sempre existem, quer sejam de natureza formal ou informal. O que pode ocorrer é que não sejam disponíveis certos dados com a precisão ou conformação concietual necessárias à sua aplicação em um determinado modelo explicativo. Nesse caso, seria possível lançar mão de modelos mais simples cujos resultados, ainda que válidos em confronto com o estado de informação, apresentariam maior margem de risco. Essa constatação salienta um dos aspectos básicos do planejamento, qual seja o conceito de permutabilidade entre o grau de confiança dos resultados e a grandeza dos esforços para a consecução de maior precisão dos dados básicos. Esses dados somente possuem significação quando considerados como variáveis alimentadoras de esquemas explicativos adotados para a interpretação dos fenômenos. O

foco concentra-se, então, sobre a natureza própria do problema e não sobre os dados, considerados independentemente. A falta de compreensão desse ponto é que tem levado ao fracasso várias tentativas bem intencionadas de montagem de sofisticados bancos de informações. Finalmente, observa-se que o tratamento racional dos problemas através de uma sistemática de planejamento tem o efeito mediato de criar solicitações objetivas que orientarão a concepção de um sistema de coleta de informações eficiente e, conseqüentemente, a realização de um plano de pesquisas básicas.

A pesquisa básica é uma atividade de longa maturação que requer a participação de elementos técnicos com alta dose de especialização e formação acadêmica. O pesquisador deve montar dispendiosos modelos que lhe permitam controlar as condições do experimento e formular as hipóteses que serão verificadas pela experiência. Até hoje não foi definido um método que permitisse a formulação correta de hipóteses viáveis. Conseqüentemente, o grau de incerteza envolvido na pesquisa básica é muito elevado. Além disso, os resultados das pesquisas devem poder ser utilizados de maneira geral por todos aqueles que lidam com a aplicação prática da ciência. O poder público é, portanto, a instituição que possui as características mais adaptadas para desenvolver esse tipo de atividade.

Apesar da consultoria já ter alcançado um desenvolvimento considerável em termos de volume de estudos, grande parcela do potencial dessa atividade ainda está por ser aproveitada. Isto decorre da relativa lentidão com que um novo comportamento se dissemina e se institucionaliza através da sociedade. Assim, pode-se afirmar que a atividade de consultoria ainda não está consolidada em termos irreversíveis. É reconhecido que, em geral, a introdução de mudanças é realizada através de quatro fases principais. A primeira refere-se à análise da situação inicial que, em segunda etapa, definirá as mudanças necessárias. Na terceira são executadas as mudanças indicadas pela etapa anterior e, na quarta, deve ser estabilizada a nova situação de maneira que possa ser mantida. O exame da experiência brasileira na utilização de empresas de consultoria demonstra que as três primeiras fases já foram cumpridas. Entretanto, o mesmo não ocorre com a quarta fase. Para que seja possível superá-la, algumas decisões terão que ser explicitadas e o grau de conscientização do espírito de consultoria aprofundado.

No decorrer do trabalho observou-se que, ao se analisar a função essencial da consultoria, deslocou-se o foco de atenção da área técnica para a área social. Verificou-se que a consultoria é, antes de tudo, um processo modernizante de mudança de comportamento. Portanto, as verdadeiras condições para se conseguir um desenvolvimento auto-sustentado referem-se muito mais a mudanças de comportamento social do que a mera solução de problemas de natureza técnica. Decorre daí a importância da incorporação real desse comportamento pelos membros constituintes da sociedade-nação.

Considerando-se a sua influência no processo de galvanização das vontades nacionais, é imperativo a formulação de uma política que confira condições básicas para a institucionalização da consultoria.

## Summary

In this article, a theme of great importance is approached, in what concerns the conception of a *planning system* for the transportation sector. What must be the division of work between the public and private sectors, regarding the elaboration of master-plans, technical and economic feasibility studies and engineering projects? Must the technical and organizational structures of government and specialized consulting firms be oriented by criteria of complementary work and a clear definition of functions or, in the absence of such definitions, must the non-distinction of proper roles prevail, even if it damages cooperation? In this latter case, which are the risks threatening adequate Government planning?

Putting the consulting activity in relation to the evolution and diversification of the social functions, as well as to the development of scientific and technological knowledge, Martins shows that the consulting activity can be seen, above all, as a modernizing factor, which influences changes of behavior. In spite of the importance of technical instruments, the conditions of selfsustained development of the consulting activity would be more related, in such manner, to the changes of behavior at the various Government decision levels — i.e. of the public administrator who wants its services — than properly to the mere solution to problems of technical nature.

A 4.<sup>a</sup> edição de **Organização e métodos** esgotou-se em 3 meses, mas a Editora da FGV já lançou a 2.<sup>a</sup> tiragem.

Adquira logo nas livrarias **Organização e métodos** de Harry Miller, a última palavra em racionalização do trabalho.

Indispensável a industriais, técnicos, diretores e administradores.

Pedidos para Editora da FGV — Praia de Botafogo, 188 — C. P. 21.120 — ZC-05. Rio, GB.