

Mudança organizacional planejada: o caso da LBA*

CARLOS CESAR DA SILVA SOUZA**
LUIZ CARLOS MOREIRA DA SILVA***

Parte 1 — Aspectos conceituais de um processo de mudança. 1. Uma visão sistêmica de DO; 2. Outros componentes do modelo; Parte 2 — O caso LBA — uma experiência-piloto. 1. Antecedentes históricos; 2. Estratégia de ação; Parte 3 — Conclusões.

Introdução

Este artigo descreve um esforço de mudança organizacional planejada que está sendo desenvolvido pela Legião Brasileira de Assistência (LBA).

A intervenção aqui descrita consistiu em uma experiência-piloto em três subsistemas (Diretorias Estaduais de Minas Gerais, Bahia e Distrito Federal) como estágio inicial do Programa de Modernização da LBA.

* O programa de modernização da LBA é fruto do convênio entre o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS) Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) e Legião Brasileira de Assistência (LBA), de 20 de janeiro de 1976.

Os autores agradecem ao Dr. José Osório Reis, secretário de Modernização do MPAS, e ao Dr. William Dálbio de Carvalho, da Semor/Seplan, pelas diversas e valiosas contribuições que deram ao longo do programa da LBA.

** Coordenador de consultoria organizacional do Cendro — Centro de Desenvolvimento de Recursos Organizacionais; gerente do Projeto LBA; *master in management* pela Universidade de Vanderbilt; especialista em DO pelo NTL Institute for Applied Behavioral Science; consultor de diversas organizações no Brasil.

*** Gerente de Programas do Cendro, consultor do Projeto LBA e de diversas organizações brasileiras; *master in management* pelo Arthur D. Little Institute; economista, especialista em planejamento econômico.

A LBA, segundo pronunciamento recente do ministro da Previdência e Assistência Social, Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva, está sendo preparada para ser o principal órgão executor de um programa de assistência social de massa.¹ Este programa planeja atender às camadas mais desfavorecidas da população, ainda não protegidas pela previdência social, correspondentes ao chamado *quarto estrato* da sociedade que, segundo o ministro, “não é inferior a 10 milhões de indivíduos, e talvez chegue a cerca de 25 milhões”.² O programa de modernização da LBA assume, assim, características de impacto social de alta relevância.

O modelo conceptual do Programa de Modernização da LBA representa uma abordagem que é fruto de nossa experiência em mudança planejada de organizações brasileiras. Neste caso específico, foi feito, às peculiaridades da LBA, uma adaptação do modelo empregado no Programa de Modernização do Ministério da Agricultura.³

Este artigo compreende três partes distintas, visando facilitar a exposição.

A primeira parte faz uma breve descrição dos aspectos conceptuais, incluindo aqueles mais relevantes da tecnologia usada na intervenção na LBA. A primeira parte representa em realidade um pano de fundo para a segunda, que, por sua vez, consiste na descrição dos aspectos considerados relevantes do Caso LBA. Finalmente, a última parte apresenta alguns comentários, à guisa de conclusão.

Nosso propósito com o presente artigo é relatar nossa experiência num processo de mudança planejada, dando ênfase aos aspectos estratégicos e operacionais. Não pretendemos que o artigo reflita cuidados teórico-acadêmicos de DO, mas sim considerações de ordem prática, operacional que, de resto, se constituem em uma das áreas mais controversas de desenvolvimento organizacional.

Parte 1

Aspectos conceituais de um processo de mudança planejada

Os aspectos conceituais operacionais sobre os quais nos deteremos a seguir serão restritos àqueles considerados mais relevantes do modelo de mudança planejada aplicado no caso. Trataremos principalmente de técnicas e métodos de intervenção em organizações. A fundamentação teórica e a descrição do modelo global de mudança planejada, no qual se inserem estas técnicas e métodos, estão contidas no trabalho de Foguel e Costa, já mencionado. Vale, contudo, deixar explicitados alguns pressupostos considerados na estratégia operacional que empregamos:

a) uma organização é entendida como um sistema sociotécnico aberto,

¹ *O Estado de S. Paulo e O Globo*, 31 ago. 76.

² Palestra proferida pelo Min. Nascimento e Silva, nas comemorações dos 34 anos da LBA, Rio de Janeiro, 30 de agosto de 76.

³ Foguel, S & Costa, E. J. Mudança planejada em um sistema complexo: Ministério da Agricultura e o setor público agrícola. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, v. 11, nº 2, p. 111-39, abr./jun. 1977.

composto pelos elementos *estrutura, tecnologia, cultura, comportamento, clima* etc., que sofre demandas, opera em um meio ambiente em constante mudança e orienta-se para objetivos e metas estabelecidos;

b) um estado desejável pelas organizações é o de auto-renovação, ou de constante aprendizagem, onde estejam institucionalizados mecanismos de exame de seus processos sociais e de planejamento;⁴

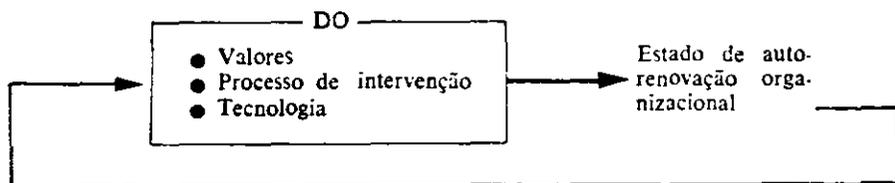
c) uma alternativa que torna viável às organizações alcançarem um estado de auto-renovação é o engajamento em um processo de mudança *planejada*;⁵ e

d) para que um processo de mudança deste tipo se efetive, as organizações necessitam de que certas condições básicas ocorram: decisões tomadas com base em informações válidas; criatividade e flexibilidade para realizar as mudanças; livre escolha; comprometimento interno dos membros com as metas da organização e clima de apoio e confiança.⁶

1. Uma visão sistêmica de DO

O conceito de DO que se apresenta neste artigo constitui-se, basicamente, em uma maneira (sistêmica) de intervir em organizações em que *valores, processo e tecnologia* são aplicados de forma inter-relacionada com o objetivo de aumentar a eficácia organizacional e sua habilidade de lidar com mudanças. Na figura que segue pode visualizar-se tal conceito.

Figura 1



Valores: São premissas básicas e refletem a própria natureza do homem.

Processo de intervenção: ● Macroprocesso — é a faseologia do processo de intervenção.

● Microprocesso — é a postura de *pesquisa-ação* adotada pelo consultor no processo de intervenção que existe embutida em todas as fases do macroprocesso.

Tecnologia: Técnicas e métodos das ciências comportamentais.

⁴ Burke & Hornstein, 1972.

⁵ Foguel, Sérgio, 1975.

⁶ Bennis, 1969.

1.1 Valores

Os valores são diretrizes gerais para o que será realizado em um programa de DO, e se constituem nas *premissas* de desenvolvimento do programa.

Os elementos componentes do modelo utilizado no caso refletem ou são refletidos nas ações dos atores-chave do modelo: os *gerentes* e os *consultores*. Na base do modelo estão as *premissas*, que conferem às ações dos atores sua natureza educacional ou sua postura de *pesquisa-ação*. No ápice estão os objetivos e metas de mudanças organizacionais. As premissas são internas ao modelo; já os objetivos e metas são externos, relacionados às condições especiais e diferenciadas de cada organização. Pode-se dizer que os atores se orientam para determinados objetivos e metas, tendo como base certas premissas:

- a) assegurar uma co-participação (consultoria e membros da LBA) em todas as atividades e na concepção de modelos e estratégias, de modo que:
1) os trabalhos sejam realizados *com* os membros da organização, de forma colaborativa e não apenas *para* os membros da organização; e 2) as mudanças sejam geridas pelos membros da organização;
- b) utilizar uma tecnologia que envolva dimensões sociais e técnico-administrativas;
- c) conceber a intervenção e dirigir a ação não só para solucionar problemas imediatos, mas também para melhorar sua habilidade de antecipar e resolver, no futuro, problemas e situações similares;
- d) gerar informações válidas de maneira que seja facilitado o processo de assimilação, internalização e institucionalização das mudanças da organização;⁷
- e) manter no trabalho um clima de *livre escolha* baseada em informações válidas;⁸
- f) assegurar a existência de um *comprometimento* dos membros da organização com as escolhas feitas;⁹
- g) contribuir para o aumento da eficácia da LBA (vista como um sistema total); e
- h) caracterizar o processo de mudança planejada como uma transição da LBA, de uma situação atual insatisfatória para uma situação futura de auto-renovação, adaptabilidade e flexibilidade, onde se maximize sua capacidade de atingir os objetivos a que se propõe.

1.2 Processo de intervenção

O *macroprocesso* de DO consiste basicamente em uma série de fases: contato, entrada, diagnóstico, planejamento, ação.

É de esperar que, em geral, as fases do processo estejam entrelaçadas com atividades que interagem e se superpõem continuamente.

⁷ Argyris (1970).

⁸ Idem.

⁹ Idem.

Contato — caracteriza-se por uma exploração inicial, um reconhecimento da situação. Nesta fase, o sistema-cliente procura recursos e soluções para os seus problemas e o consultor procura entender o sistema-cliente.

Entrada — caracteriza-se por um pré-diagnóstico. Procura identificar-se às necessidades do sistema, suas variáveis críticas (sejam ambientais ou internas ao próprio sistema). Nesta fase iniciam-se as negociações de contratos psicológicos e formais.

Diagnóstico — é a fase de aprofundamento e complementação da fase anterior, orientada para o detalhamento de um *plano geral de ação*.

Planejamento — é a fase da criação dos planos de ação que, desenvolvidos em cooperação cliente/consultor, asseguram comprometimento, adequação às necessidades e combinação satisfatória de recursos.

Ação — é a implementação dos planos escolhidos, da alternativa selecionada.

Por outro lado, em cada uma dessas fases é adotada a postura de *pesquisa-ação (action-research)*: um processo cíclico de pesquisa—mudança—pesquisa etc. Os resultados da pesquisa produzem idéias para mudança; mudanças são introduzidas e os resultados são observados em pesquisas adicionais.

1.3 Tecnologia

A tecnologia corresponde a um conjunto de métodos, técnicas e instrumentos de intervenção empregados nas diferentes fases, adequando-se ao nível da intervenção, dirigido ao desenvolvimento de novo aprendizado para a organização e de novas maneiras de enfrentar e definir problemas.

No caso da LBA utilizamos, até o presente estágio do programa, três técnicas que logo descreveremos com algum detalhe. Tais técnicas são empregadas de maneira integrada e complementar. Na nossa experiência essas técnicas se caracterizam por permitir um *bom começo* do processo de mudança. Além de propiciarem coleta de dados, *feedback*, autodiagnóstico e algumas proposições iniciais de planejamento, também permitem que se estabeleça um processo educativo relevante na organização.

1.3.1 Metodologia de *Survey-feedback* através de entrevistas

Survey-feedback é uma técnica em que, inicialmente, dados e informações sobre as organizações são obtidos através de entrevistas, questionários e observação direta. São posteriormente computados em um relatório, que serve de base para uma reunião entre as pessoas das quais foram coletados, com o objetivo de fornecer-lhes *feedback* e levá-las a planejar as ações que visem resolver os problemas detectados.

Os objetivos mais comuns da aplicação da metodologia poderiam ser assim descritos:

a) gerar e disseminar o máximo de informações e dados válidos a respeito da organização quanto a percepções, expectativas, atitudes, motivações, objetivos e problemas do entrevistado na sua organização;

- b) aumentar o conhecimento dos membros da organização e dos consultores em relação à organização;
- c) informar o entrevistado a respeito do que ele queira saber sobre o programa de mudança, colocando-o em melhor posição para compreender a situação atual e os próximos passos do processo.

As perguntas formuladas devem ser abertas, gerais, evitando influência ou direcionamento do consultor sobre o sistema-cliente. Entretanto, para atender a objetivos específicos, ou quando se está em estágios de maior conhecimento da organização, questões mais específicas podem ser formuladas.

Essa é uma técnica que geralmente utilizamos na fase de *entrada*, pois permite que se obtenha uma espécie de *retrato* da organização em determinado tempo e circunstância. Entretanto, algumas considerações importantes são feitas a seguir:¹⁰

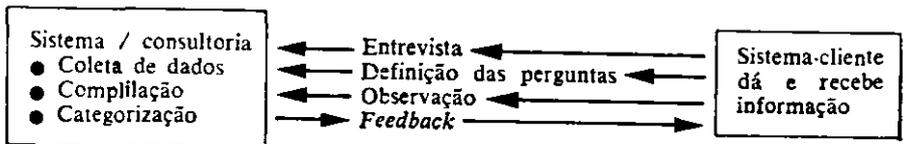
— a participação do cliente é bastante limitada, assumindo um papel passivo de dar informações aos consultores e deles recebê-las;

— a técnica pode criar condições de encorajar uma relação de dependência do sistema-cliente, o que é contraditório em relação a algumas premissas da consultoria de processo, quais sejam: interdependência e colaboração.

Deve-se estar atento para o fato de que a técnica também dá oportunidade para que o sistema-cliente seja influenciado, direcionado pelo consultor.

Figura 2

Relação cliente/consultor na técnica de survey-feedback:



1.3.2 Metodologia para resolução de problemas complexos

É realista reconhecer que muitas intervenções falham pela ineficiência do consultor, por deficiências inerentes ao próprio sistema-cliente, ou, ainda, em função da técnica utilizada, sua escolha ou aplicação. A metodologia para resolução de problemas complexos, daqui por diante chamada MRP, é planejada para reduzir algumas dessas dificuldades, pois ela permite que se focalize a atenção nos problemas a partir da percepção daqueles que constituem o sistema-cliente, dependendo menos da personalidade

¹⁰ Bartee, 1972.

e estilo do consultor. O método permite que, por meio de um processo estruturado, o consultor atue como facilitador do processo, minimizando sua interferência quanto ao conteúdo das informações do cliente, permitindo que ele se torne mais independente, porque gera e controla o conteúdo de suas próprias informações. A utilização de técnicas que visam engajar os membros da organização num processo de autodiagnóstico potencializa as chances de mudança na organização.

O processo pelo qual os dados são coletados confere ao sistema-cliente maior responsabilidade pela qualidade e relevância das informações geradas e analisadas e maximiza a probabilidade de que o cliente tome a decisão de agir.

A metodologia baseia-se em uma série de conceitos de teoria das decisões, análise de campo de forças, e tecnologia da resolução de problemas. Em especial são utilizados conceitos de Simon & Newel, E. M. Bartee, A. L. Delbecq e A. V. Ven. Parte deriva de estudos de E. M. Bartee e parte foi desenvolvida pelos autores deste artigo e por Sérgio Foguel.

É importante observar-se que a metodologia é centrada num modelo colaborativo, onde fica clara a interdependência entre sistema-cliente, focalizado na análise do conteúdo dos problemas, e consultores, atuando como facilitadores, permitindo que a tarefa do sistema-cliente se concretize de maneira efetiva.

Os objetivos perseguidos com a aplicação da MRP são:

- a) permitir que a organização identifique e defina seus problemas, compreendendo suas partes mais significativas e propondo linhas de ação alternativas, identificando recursos e mecanismos necessários para a implantação das ações sugeridas;
- b) dar aos membros da organização oportunidade de uma experiência altamente participativa e colaborativa; e
- c) permitir que a organização aprenda uma metodologia útil para suas atividades cotidianas em que um grupo de pessoas esteja envolvido.

A metodologia é conduzida durante uma reunião, da qual participam as pessoas mais relevantes do processo de mudança planejada, obedecendo a critérios diversos, inclusive o das *constituências*.¹¹

Na reunião, grande parte das atividades é desenvolvida em pequenos grupos, conquanto se tenha atividades integrativas no grupo maior. Os procedimentos seguidos nesses pequenos grupos, idealmente de oito a dez pessoas, é o mesmo e se repete nas diversas fases do processo.

As atividades envolvem sempre dois níveis (individual e grupal) seguindo entretanto uma seqüência que se poderia chamar de fases:

- d) escolha de áreas-problema: cada grupo, ou o grupo maior, defini áreas gerais de problemas mais relevantes, nas quais irá trabalhar mais detidamente;

¹¹ Do inglês *constituency*. A palavra mais próxima em português é *constituente*, mas não reflete o significado aqui pretendido. Daí o termo *constituência*, que significa os grupos de clientes e outros que estão sendo de certa forma representados e atendidos pelo sistema-cliente.

e) gênese do problema: refere-se à identificação e descrição da situação atual, relacionada com a área-problema em que o grupo esteja trabalhando. Posteriormente, o grupo descreve a situação ideal desejada. Segundo E. M. Bartee, ter-se-á assim os elementos necessários à *identificação do problema, que consiste em mudar a presente situação de forma que se atinja a situação desejada*;

f) diagnóstico: procura-se identificar as forças que restringem ou impedem o movimento da situação atual para a situação desejada; em seguida identifica-se também as forças impulsoras, que provocam o movimento descrito ou impedem que a situação atual se distancie mais da desejada;

g) análise: é o estabelecimento de linhas de ação para eliminar ou diminuir as forças restritivas prioritárias e fortalecer ou criar novas forças impulsoras;

h) síntese: consiste em uma etapa individual, dedicada à identificação de recursos que, se envolvidos no processo de mudança, ajudarão a implantar linhas de ação específicas e uma grupal, em que todos os grupos se reúnem para nivelar informações e definir mecanismos de seqüenciar as ações.

Em todas essas atividades, o papel dos consultores está relacionado estritamente com o processo, procurando *facilitar* o desenvolvimento das diversas atividades de tratamento do conteúdo de informações e ações propostas.

As atividades do consultor são de coordenação de discussões, orientação da execução de tarefas, transcrição de frases etc. Merece destaque, entretanto, a habilidade de relacionamento interpessoal de facilitação de grupos, sendo importante que o consultor desenvolva e mantenha um clima de abertura e cooperação, juntamente com o grupo, para que informações válidas sejam geradas e discutidas, dando base às ações sugeridas.

Vale a pena destacar alguns pontos positivos de MRP:

1. a metodologia encoraja a organização a produzir suas próprias informações na linguagem que ela melhor entende;
2. a intervenção dos consultores é restrita à condução do processo, evitando valoração, influência ou direcionamento, e
3. o papel do cliente é mais ativo do que nas técnicas mais tradicionais de coleta de dados, aumentando o potencial de mudança perdurável pelo engajamento num processo de autodiagnóstico de sua própria organização.

1.3.2.1 O conceito de *grupos de constituências*¹²

O conceito, para auxiliar a constituição dos grupos que promoverão o diagnóstico da organização, é bastante coerente com a metodologia em si, pela natureza e relevância das informações geradas, e com o próprio modelo de intervenção que vê a organização como um sistema socio-técnico aberto. O conceito de *grupos de constituências* baseia-se no pressuposto de que a dinâmica organizacional consiste em interações entre

¹² Bartee, 1972.

quatro constituências básicas: os provedores de recursos, os gerentes, os provedores de serviços e os recebedores de serviços. Esses grupos representam funções e posições bastante distintas, mas com pontos de vista igualmente válidos, com relação à organização e seus problemas.

— *Provedores de recursos*: inclui aqueles indivíduos ou grupos de indivíduos que representam supridores de recursos financeiros, de informação etc.

— *Gerentes*: inclui aqueles indivíduos que administram a organização, definindo políticas e procedimentos para a utilização de recursos, visando a produção de serviços ou produtos;

— *Provedores de serviços*: inclui aqueles indivíduos que constantemente interagem com os consumidores ou clientes, através da venda de produtos ou prestação de serviços;

— *Recebedores de serviços*: são os consumidores ou clientes da organização. Pode incluir também utilizadores intermediários que, por sua vez, teriam contato com os consumidores finais.

Um objetivo educacional importante é atingido com o uso do conceito, ao permitir que essas partes interajam e compreendam suas diferenças e interdependências.

1.3.3 Organização colateral: grupo-tarefa

Um dos desafios mais importantes com que consultores organizacionais se defrontam é refletido nas perguntas: “Como o consultor pode ajudar os gerentes a conceber uma organização criativa, orientada para a resolução de seus problemas?” “Como o consultor pode ajudar os gerentes a usar com flexibilidade a sua organização?”

O objetivo desta parte do artigo é o de apresentar uma técnica de mudança organizacional planejada — *organização colateral* — uma organização paralela, suplementar, que coexiste com a hierarquia formal vigente.

A idéia original desta técnica é decorrente de trabalhos de Dale Zand (1974), e foi desenvolvida e posta em prática na nossa experiência em programas de mudança planejada em organizações brasileiras.

1.3.3.1 Tipos de problemas *versus* tipos de estrutura organizacional

Normalmente, uma estrutura organizacional é concebida para fazer frente a problemas que ocorrem no dia-a-dia das instituições: problemas rotineiros, bem definidos, repetitivos, para cuja solução a organização conta com *know-how*.

Pesquisas (Bavelas, 1950; Leavitt, 1951) indicam que para resolver este tipo de problema (tipo 1), a estrutura mais eficaz é a hierarquia formal, que aplica princípios de divisão de trabalho, unidade de comando e outros universalmente aceitos. Contudo, este tipo de estrutura não tem sido eficaz para resolver um outro grande grupo de problemas (tipo 2) enfrentados pelos gerentes: são os problemas não-rotineiros, não-repetitivos, não claramente definidos.

A idéia é de que um gerente pode utilizar-se de uma organização colateral, um grupo-tarefa, a fim de enfrentar os problemas do tipo 2.

1.3.3.2 Características da organização colateral/grupo-tarefa

A organização colateral distingue-se da formal por apresentar características das quais se destacam:

- a) normas internas baseadas em pressupostos de livre escolha, informações válidas e comprometimento interno, procurando assegurar um clima constante de encorajamento para questionar, analisar e rever objetivos, pressupostos, métodos, valores e alternativas;¹³
- b) canais de comunicação abertos, sem se restringirem aos formais hierárquicos;
- c) operação temporária até resolver ou propor soluções aos problemas específicos a ela atribuídos.

Quanto ao propósito da organização colateral está intimamente relacionado com a natureza dos problemas, com o tipo e o estágio da organização.

Em nossa experiência com programa de mudança planejada em organizações brasileiras — Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia — Coelba, Companhia de Engenharia Rural da Bahia — Cerb, e alguns subsistemas do Ministério da Agricultura, como a Sudepe, a Sunab e outros — os conceitos de organização colateral têm sido aplicados de diversos modos, através da constituição de grupos-tarefa que atuam com diferentes graus de intensidade.

Geralmente, após a aplicação da metodologia de *survey-feedback* e da metodologia de resoluções de problemas, é constituído um grupo-tarefa (GT), com o objetivo de analisar detidamente as informações geradas na aplicação das metodologias acima mencionadas e propor recomendações à hierarquia formal. Neste caso, o GT funciona dentro dos princípios de organização colateral.

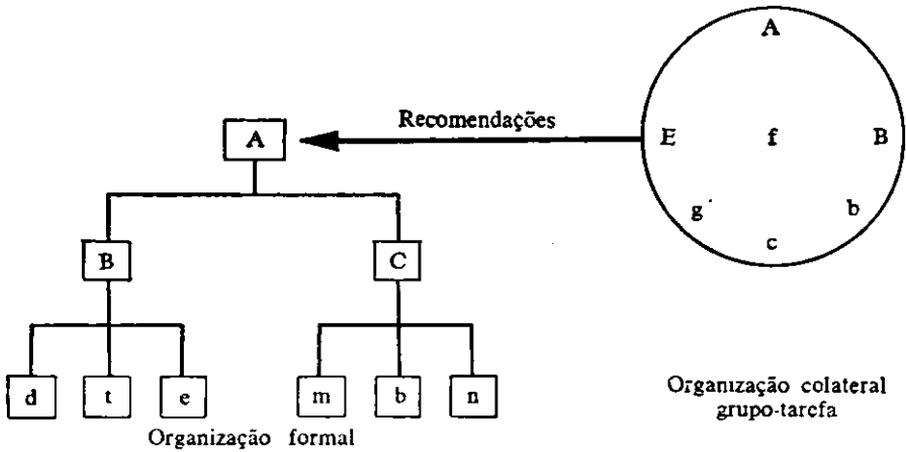
Posteriormente, o grupo-tarefa poderá coordenar o processo de implantação das recomendações aceitas, por meio da criação de diversos grupos-tarefa, se justificados pela amplitude dos trabalhos.

Graficamente a relação entre a hierarquia formal e a organização colateral pode ser representada conforme a figura 3.

A tarefa do GT é bastante complexa. Além da habilidade de relacionamento interpessoal e intergrupar, o grupo deve desenvolver habilidades de tratar o conteúdo dos problemas usando processos e procedimentos novos. Na prática, esse grupo deveria constituir-se na *massa crítica* que ao nível da organização deveria dar início e manter um processo de mudança planejada. Assim, a baixa disponibilidade de recursos humanos capazes tem-se constituído numa barreira ao sucesso dessa técnica ou mecanismo.

¹³ Zand, 1974.

Figura 3



2. Outros componentes do modelo

Além de *valores* (premissas), *processo* (fases) e *tecnologia*, o modelo conceitual utilizado possui outros componentes: níveis, institucionalização, avaliação e conhecimentos e habilidades.

Os níveis de intervenção são, fundamentalmente, cinco: individual, grupal, intergrupal, organizacional e de relacionamento da organização com o ambiente. O foco de atenção, no que se refere ao nível de intervenção, pode variar numa mesma fase ou entre fases; irá refletir-se também na escolha da técnica ou método a ser utilizado.

A institucionalização constitui-se na efetivação das mudanças objetivadas pelo sistema-cliente e se caracteriza também por um alto paralelismo com a avaliação, processo pelo qual se examina o grau de institucionalização do *processo de mudança planejada*.

Institucionalização implica internalização e manutenção de uma consciência constante de crescimento e mudança planejada, estado em que a organização se antecipa às mudanças, proage, questiona, examina e se orienta, assegurando condições que possibilitem o aperfeiçoamento sistemático dos seus mecanismos de decisão e operação.

A avaliação é um componente de natureza processual do modelo, previsto para várias fases, níveis e tecnologia. Deve ser parte das atividades de todas as fases de intervenção. A efetivação disto refletirá a disposição auto-reguladora dos componentes do modelo, bem como uma postura de aprendizagem. Ocorre, também, a necessidade de que indicadores de desempenho sejam estabelecidos, tanto para as intervenções de natureza social, como para as de natureza técnico-administrativa.

Institucionalização e avaliação podem ser entendidas como subprocessos do *processo de mudança planejada*. São elementos abrangentes em relação

aos demais, conferindo à mudança sentido (institucionalização da mudança) e dinâmica (revisão do processo).

Conhecimentos e habilidades constituem-se, muitas vezes, na própria chave do processo. A realização do processo baseia-se nos conhecimentos e habilidades de seus atores. Isto nos leva ao campo de competência profissional, onde, contrariamente ao enfoque tradicional, dois tipos de competência são igualmente importantes: a) *competência técnica*, que diz respeito a conhecimentos e habilidades em áreas específicas diversas (medicina, enfermagem, assistência social, finanças etc.), que permitem desenvolver teorias sobre o que fazer em situações diversas, relacionadas com as áreas específicas correspondentes; e b) *competência interpessoal*, que se refere a conhecimentos e habilidades “de se comportar humana e eficazmente” em interações com outras pessoas no trabalho.¹⁴

Parte 2

O caso LBA — uma experiência-piloto

1. Antecedentes históricos

1.1 Breve histórico da LBA

A LBA foi criada em 1942 com a finalidade de dar assistência à maternidade e à infância, por iniciativa de D. Darcy Vargas. Até 1946, a atuação da LBA concentrou-se no chamado *esforço de guerra*, através de várias campanhas de apoio às Forças Armadas, aos pracinhas e suas famílias, já que o início de sua existência coincidiu com a participação do Brasil na II Grande Guerra. Após esse período, a LBA restringiu suas atividades a programas assistenciais, à maternidade e à infância.

A partir de 1946, duas metas gerais foram estabelecidas na LBA: a) interiorização dos seus serviços, visando proporcionar meios para que as populações do interior se fixassem no seu próprio ambiente; e b) aumento do número de convênios com outras entidades assistenciais, reduzindo a iniciativa sob sua administração direta. Várias dificuldades foram encontradas na tentativa de operacionalizar estas metas.

Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social a política social do Governo passou a abranger oficialmente a assistência social. Tal fato mereceu tópicos específicos nas mensagens presidenciais ao Congresso nos anos de 1975 e 1976, o que salienta a importância da LBA como um dos instrumentos com que o governo espera reduzir a proporções menores os problemas inerentes ao quarto estrato da sociedade brasileira.

1.2 Breve histórico de reforma administrativa na LBA¹⁵

A primeira tentativa feita pela LBA de reformular o seu sistema administrativo foi ainda na década de 40, com a contratação de uma organização

¹⁴ Argyris & Schon, 1975.

¹⁵ Para maiores detalhes, veja “Histórico da Reforma Administrativa da LBA”, outubro, 1973 (documento de divulgação interno).

especializada. Várias outras tentativas foram feitas em 1946, 1963 e 1965, sem que fosse concretizada uma reformulação satisfatória.

Anos mais tarde, a LBA voltaria a fazer uma nova tentativa de reforma administrativa, através de solicitação ao ERA — Escritório de Reforma Administrativa, criado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, órgão a que foi atribuída a função de orientar, coordenar e supervisionar as atividades necessárias para a reforma, objeto do Decreto-lei nº 200. Desse esforço resultou um pré-diagnóstico da situação da LBA e foi proposto um programa de reforma, composto de vários projetos, cuja execução foi iniciada em março de 1972. Uma característica deste programa foi a grande ênfase dada aos aspectos estruturais da organização. Em fevereiro de 1973 esse esforço também foi interrompido.

Em 20 de janeiro de 1976, o ministro de Estado, chefe da Secretaria do Planejamento da Presidência da República e o ministro da Previdência e Assistência Social assinaram convênio através do qual a Seplan, por sua Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor), viria prestar cooperação técnica e financeira à LBA para o desenvolvimento de atividades de modernização administrativa.

Meses depois, o Dr. Luiz Fernando da Silva Pinto, novo presidente da LBA, designou uma comissão coordenadora dos trabalhos de modernização.

O coordenador-executivo é o representante da Semor. Participam ainda o secretário de Modernização Administrativa do MPAS, o superintendente e o diretor do Núcleo de Modernização da LBA.

Como evolução do trabalho da comissão, o Ceped — Centro de Pesquisas e Desenvolvimento, do Governo do Estado da Bahia, por meio do Cendro, foi contratado para desenvolver um modelo de ação para ser adotado no programa de modernização da LBA.

2. Estratégia de ação

A estratégia, proposta pelo presidente da LBA, consistiu em uma intervenção-piloto em três subsistemas para aplicação do modelo. Assim, foram selecionadas as diretorias estaduais da Bahia, Minas Gerais e do Distrito Federal como unidade onde seriam desenvolvidos três projetos-piloto do Programa de Modernização. A idéia objetivava inicialmente testar, adaptar e aprimorar as idéias descritas no modelo conceptual, para posteriormente usá-las, mais amplamente, dentro da instituição.

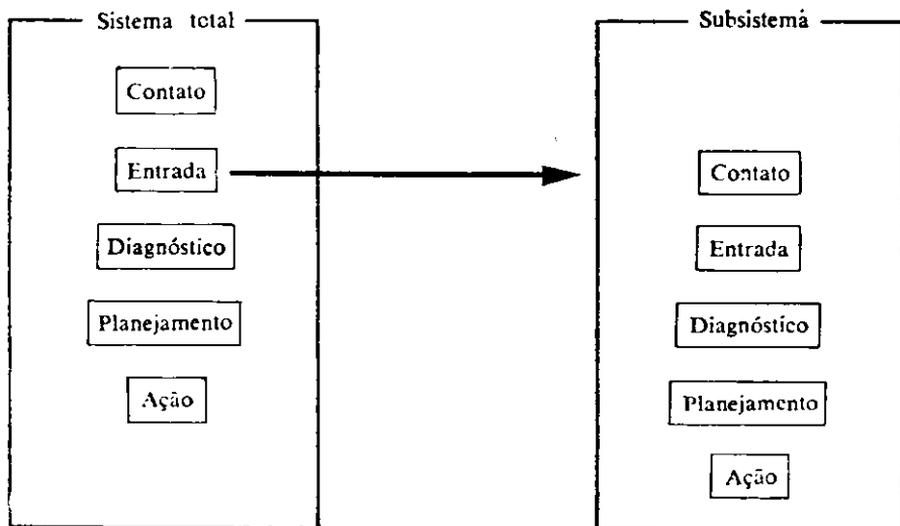
2.1 Operacionalização do modelo

Na descrição da conceptualização do modelo, quanto aos aspectos operacionais, é importante considerar as fases propostas no item 2 e sua simultaneidade. A nível de *sistema-total LBA*, por exemplo, o programa pode estar em uma fase, enquanto a nível de subsistema (cada diretoria estadual — DE) o programa pode estar em outra fase. Segue-se a descrição do programa em cada uma das fases propostas.

2.1.1 Contato (a nível do sistema total)

A fase de contato com o sistema LBA caracterizou-se por uma série de reuniões entre a comissão coordenadora, o presidente da LBA e os consultores do Cendro, onde foram compartilhadas diversas expectativas com relação ao programa de modernização. Nestas reuniões decidiu-se pela estratégia da experiência-piloto em três diretorias. Estava-se, assim, delineando os pontos de *entrada* para o programa. Em outras palavras, tomou-se uma decisão consciente de não intervir no topo da organização no início do programa. Contudo, em cada DE (ponto de *entrada*) todo o processo necessitava ser reiniciado constituindo-se no *contato* com cada subsistema, ou seja, o que significa *entrada* para o sistema LBA como um todo, significa também *contato* para cada subsistema, conforme é ilustrado na figura 4.

Figura 4



2.1.2 Contato (a nível de subsistema DE)

Em julho de 1976 foram efetuados os primeiros contatos *in loco* com os membros do primeiro escalão de cada DE, no sentido de:

- expor os objetivos, natureza e expectativas com relação ao possível programa de modernização;
- ouvir expectativas/reações/sugestões dos membros da DE;

- c) formar uma idéia inicial sobre o grau de disponibilidade (vontade, necessidades, recursos humanos disponíveis) da DE de ingressar no programa, e sobre o grau de comprometimento da diretoria; e,
- d) tomar uma decisão conjunta sobre a continuidade do programa naquela DE.

É importante observar que as três DEs decidiram, com considerável grau de entusiasmo, participar do programa.

2.1.3 Entrada (a nível de subsistema)

A consultoria externa sugeriu — e foi aceito — que o ponto de *entrada* mais apropriado, para o início do programa, seria a diretoria estadual como um todo, e não uma parte apenas das DEs. Nessa altura, decidiu-se pela seguinte estratégia de ação:

— realizar um autodiagnóstico envolvendo pelo menos três das quatro constituências básicas.

— capacitar membros da própria organização, para atuarem como *agentes internos de mudança*, os quais se envolveriam nos diversos momentos da intervenção; e

— constituir um grupo-tarefa, envolvendo os *agentes internos de mudança*.

Assim, durante sete dias em Salvador, em regime de tempo integral, foi realizado o treinamento de 18 componentes das três DEs. O próprio treinamento, além de capacitar um núcleo de *agentes internos de mudança*, constituiu-se numa intervenção, num grupo relevante de membros de cada subsistema.

2.1.4 Diagnóstico

A estratégia empregada pela consultoria externa para o diagnóstico de cada DE foi fundamentada em duas premissas básicas:

a) os membros de uma organização aumentam o potencial de mudança perdurável, a longo prazo, se engajados em um processo de *autodiagnóstico* de sua própria organização;

b) a dinâmica organizacional consiste nas interações complexas entre e *intra* as quatro *constituências básicas*.

Os grupos que compunham as respectivas constituências, no caso LBA, se afigurariam como abaixo:

a) *Provedores de recursos* — MPAS, INPS, Seplan etc.;

b) *Provedores de serviços* — médicos, enfermeiros, dentistas, pedagogos, assistentes sociais;

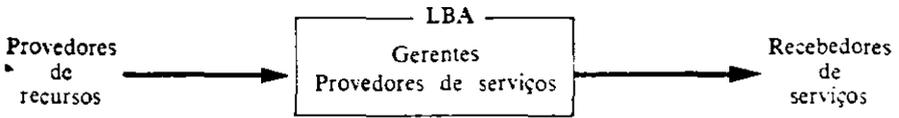
c) *Recebedores de serviços* — o quarto estrato da população brasileira (consumidores finais) e os *convenientes* (pessoas que pertencem a instituições que mantêm convênios com a LBA, nas chamadas *obras alheias*);

d) *Gerentes* — diretores e todos os chefes de divisão.

Graficamente, cada diretoria estadual pode ser visualizada como na figura 5.

Figura 5

O modelo das quatro constituências básicas



Foi, então, iniciado o processo de *autodiagnóstico* de cada DE, que envolveu apenas três das quatro constituências propostas: gerentes, provedores de serviços e receptores de serviços.

É importante salientar que, ao incluir a constituição dos receptores de serviços no processo de diagnóstico da LBA, já se estava tentando operacionalizar o conceito de *organizações como sistemas abertos*, pois a clientela (no caso representada pelos convenientes) é um dos mais relevantes componentes do ambiente da LBA.

Antes de iniciar o diagnóstico propriamente dito, foi realizada em cada DE uma reunião com todas as pessoas que iriam participar dessa fase, buscando explicar e discutir o programa, dirimir dúvidas e compatibilizar expectativas.

No processo de autodiagnóstico foram utilizadas duas técnicas:

a) *Survey-feedback através de entrevistas*¹⁶

O núcleo de *agentes internos de mudança*, já treinado, iniciou uma série de entrevistas com diferentes representantes das três constituências, visando obter o máximo de informações e dados válidos sobre a organização.

Três perguntas foram utilizadas:

1. Quais os fatores que o levam a considerar a LBA um *bom* lugar, ou organização, para trabalhar?
2. Quais os fatores que o levam a considerar a LBA um *mau* lugar, ou organização, para trabalhar?
3. Quais as suas sugestões específicas para mudança?

Entre funcionários e convenientes foram entrevistadas 39 pessoas na Bahia, 36 em Minas Gerais e 30 em Brasília.

b) *Metodologia de resolução de problemas complexos (MRP)*¹⁷

Os dados das entrevistas foram, então, despersonalizados e compilados em um relatório que serviu de *input* inicial para os participantes (os mesmos que foram entrevistados) do I Encontro Estadual de Modernização da LBA em cada DE.

¹⁶ Veja item 1.3.1

¹⁷ Veja item 1.3.2

Em cada encontro estadual foi aplicada a MRP, funcionando como facilitadores os próprios *agentes internos de mudança*.

Os objetivos do encontro foram:

1. definir de forma precisa os principais problemas sentidos pelos membros das DEs;
2. diagnosticar os problemas;
3. traçar linhas de ação para solução dos problemas identificados;
4. identificar os recursos necessários para implantar as linhas de ação.

Como consequência, diversos problemas, variando desde a insuficiência de recursos orçamentários e política de pessoal até a necessidade de uma reestruturação organizacional e dos procedimentos burocráticos das DEs, foram examinados em detalhe.

Dispondo de uma massa considerável de informações sobre as DEs (produtos dos encontros, relatórios das entrevistas, observações pessoais) a consultoria procurou organizar os temas principais e comuns às três DEs em um simples esquema conceptual.

Este esquema foi, então, amplamente discutido com os participantes de uma reunião do dia 5.1.77, composta de membros da diretoria nacional (DN).

2.1.5 Planejamento e ação (a nível de subsistema)

Considerando a natureza dessa organização e o tipo de problemas que começavam a aparecer, foi constituído em cada DE um *grupo-tarefa* com a função de propor *recomendações* específicas ao diretor estadual, a partir de uma análise mais profunda dos problemas, com base nos relatórios das entrevistas e do I Encontro de Modernização, buscando, na DE, a cooperação de pessoas que entendessem dos diversos assuntos em pauta. Os membros desses grupos eram os próprios *agentes internos de mudança*.

É importante frisar uma norma básica: as soluções propostas (de curto, médio e longo prazos) pelo GT para os problemas deviam ser vistas pelos membros da hierarquia e foram, no caso, de dois níveis: o de diretor estadual e o supervisor, representado pela DN, apenas como recomendações. Em outras palavras, aos diretores estaduais e à DN foram reservados os direitos de dizer *sim*, *não* ou *talvez* para quaisquer propostas.

As recomendações aceitas foram implantadas por pessoas que agiam segundo seus papéis formais, cumprindo determinações das diretorias estaduais, mas tendo participado de sua elaboração. As recomendações rejeitadas, a nível do diretor estadual, vinham sempre acompanhadas de uma explicação, apesar de não haver nenhum compromisso formal nesse sentido.

2.1.6 O papel dos consultores externos

Ao longo desses trabalhos, que duraram em média cerca de 60 dias, o papel desempenhado pela consultoria externa assumiu um caráter peculiar:

os consultores concentraram-se unicamente nos aspectos referentes ao *processo* de intervenção, treinamento, relacionamento entre organização formal e o grupo-tarefa, elaboração de cronogramas, níveis de envolvimento, estratégias e ao *processo* do próprio grupo-tarefa: padrões de comunicação, divisão de trabalho etc.

Em suma, os consultores externos desempenharam o papel estrito da consultoria de processo e de procedimentos (*process consultation*), cabendo aos membros do GT a discussão do conteúdo dos temas.

Como conseqüência, uma lista de recomendações específicas está, no momento em que escrevemos este artigo, sendo analisada por uma comissão de membros da diretoria nacional, que se comprometeu a pronunciarse em breve.

Por outro lado, uma série de recomendações foi implantada em cada DE, no decorrer do programa de modernização, ou porque estava dentro do limite de atribuições do diretor estadual, ou porque existia um baixo nível de interdependência em relação aos outros subsistemas.

Alguns exemplos das recomendações implantadas pelas DEs são: implantação de uma central de empenhos, expansão do serviço jurídico ao interior do Estado, reclassificação de alguns serviços, delegação de poderes à DE para aprovação de planos de aplicação anuais como convênios e definição de áreas geográficas prioritárias para atuação a nível regional.

2.1.7 O papel da comissão coordenadora

Vale salientar o papel desempenhado pela comissão coordenadora do convênio Seplan/MPAS/LBA ao longo de todo o processo de intervenção. Inicialmente coube à comissão a articulação de recursos necessários à realização do programa de modernização e o papel de promover os contatos necessários entre os dirigentes da LBA e os consultores. Desde então a comissão ficou monitorizando o programa e participando ativamente das decisões estratégicas sobre alternativas de continuidade do programa.

2.1.8 Avaliação

A avaliação ocorreu em uma série de eventos, nos quais sempre estiveram envolvidos os consultores externos, representantes da Semor, do MPAS e da LBA. Entretanto, formalmente, por solicitação da DN, foram realizadas duas *reuniões de avaliação* do programa de modernização.

a) *Primeira reunião*

Dela participaram todo o primeiro escalão da DN, o secretário de Modernização Administrativa do MPAS, o secretário de Assistência Social do MPAS, representantes da Semor, o núcleo de modernização da DN e os principais consultores externos, envolvidos no programa até então.

O modelo conceptual foi amplamente discutido, e peculiaridades de intervenção no projeto-piloto foram apresentadas, em termos de problemas principais e resultados obtidos.

Como resultado da reunião, ficou decidida a implantação simultânea de três linhas de ação:

1. iniciar o programa de modernização na DN;
2. dar continuidade ao programa de modernização nas três Diretorias Estaduais; e
3. treinar alguns técnicos da DN em técnicas de consultoria, a fim de dar suporte à expansão do programa para outras diretorias, a médio prazo.

Por outro lado, ficou decidido que seria convocada, imediatamente, uma reunião entre a DN, a consultoria externa, os diretores estaduais e os coordenadores dos GTs do programa de modernização em cada DE. Essa reunião seria o primeiro passo para a continuidade do programa nos Estados.

b) *Segunda reunião*

Nessa reunião dois representantes de cada DE (diretor estadual e coordenador do programa de modernização) fizeram um relato detalhado do programa, dos problemas, das recomendações, dos pontos positivos, dos fatores que facilitaram e que dificultaram o programa de modernização em suas DEs.

Como diretrizes para a continuidade (*aprofundamento*) das intervenções nas três DEs ficou decidido que:

1. a DN pronunciar-se-ia formalmente sobre as listas de recomendações geradas pelos GTs e aprovadas em primeira instância pelos diretores estaduais.
2. em consonância com o diagnóstico anteriormente feito, a consultoria deveria ajudar cada DE na resolução de problemas específicos, a nível da chamada *consultoria de conteúdo*, tais como: simplificação de algumas rotinas de trabalho, treinamento operativo e outros, além de continuar a atuar na consultoria de processo.

Por outro lado, a DN tomou duas decisões adicionais:

1. iniciar, a curtíssimo prazo, um processo de autodiagnóstico, no topo da organização, que deverá se estender e inclusive incluir um programa de treinamento para toda a DN;
2. não iniciar o programa de modernização em alguma outra DE, antes do início do programa de modernização no topo.

Parte 3 **Conclusões**

O processo de mudança planejada ora instaurado na LBA está apenas no seu começo. Conclusões nesse estágio, se não forem precipitadas, poderão ser, quando muito, parciais. Os pontos a seguir são alguns considerados relevantes.

É importante salientar que o programa de modernização foi iniciado poucos meses depois que profundas mudanças ocorriam na LBA devido ao início da gestão de um novo presidente que, com sua equipe, introduzia um novo sistema de valores, uma nova cultura, um novo estilo gerencial e uma nova estratégia de atuação para a LBA.

Devido a isso, um dos desafios sempre presentes no programa é a compatibilização do *processo de mudança planejada*, preconizada no modelo, com a *mudança natural* proveniente de decisões de um novo presidente. O risco, sempre presente nestas circunstâncias, é de que o programa de modernização possa ser percebido como uma atividade paralela à organização, o que obviamente não seria interessante para nenhuma das partes envolvidas.

Outro ponto importante diz respeito à estratégia de usar como *entrada* um ponto que não a cúpula administrativa, conquanto esta estivesse comprometida na pessoa do presidente. Isto criou pressões em dois sentidos. Uma forte demanda por decisões, definições e mudanças de baixo para cima, resultante de um nível maior de consciência e abertura, com relação aos problemas. Estas demandas foram contrapostas por outras pressões de cima para baixo, demonstrando que o sistema não compreendia, suficientemente, a natureza do processo de mudança que se instaurava. Isto criou certa dissonância, que por sua vez dinamizou o processo. Um dos elementos buscados com esta estratégia provou ser bastante útil, pois, realmente, a LBA está aprendendo sobre o processo, diminuindo seu grau de incerteza, dispondo-se inclusive a iniciar a intervenção no topo.

Também o processo adotado para o autodiagnóstico mostrou-se bastante efetivo, aumentando a consciência e conhecimento a respeito da própria organização, com um mínimo de ameaça, criando um impacto bastante favorável à mudança. A inclusão de uma terceira constituência, a dos *clientes* (receptores de serviços), revelou muita utilidade por permitir à organização ter um *feedback* direto do meio-ambiente com o qual ela se relaciona.

Por outro lado, ocorreram aprendizados de diversos tipos e em diversos níveis entre os quais se destacam:

1. a organização aprendeu sobre o uso de uma metodologia de autodiagnóstico, especialmente a abordagem de constituências, dispondo-se, inclusive, a incluir nos próximos encontros a quarta constituência — os provedores de recursos;
2. a organização aprendeu sobre o impacto dos grupos-tarefa. Com os grupos, aprendeu novos métodos e processos de trabalho, bem como novos comportamentos e atitudes que se refletem, principalmente, no relacionamento interpessoal e grupal, provocando abertura, um clima de questionamento e aprendizagem, confrontação e *feedback*.

Entretanto, o programa de modernização apenas começa a atender aos aspectos estratégicos da LBA. Durante a experiência-piloto, o máximo de resultados que se almejou foi uma efficientização maior da LBA, no que se refere às três diretorias estaduais. Contudo, uma busca de eficácia,

com a consideração de aspecto estratégicos, só poderia ser tratada à medida que a cúpula (DN) se engajasse no processo, o que começa a acontecer, no momento em que finalizamos o presente artigo.

Finalmente, os autores são de opinião que o maior benefício (*output*) conseguido pela LBA com o programa de modernização, até o momento, foi o surgimento de uma nova alternativa para que os membros da instituição resolvam os seus complexos problemas organizacionais sem desprezar o relevante passado da organização, cuja história, de mais de três décadas, sob diversas formas governamentais, a credencia como altamente relevante para a execução da política social do governo.

Esta alternativa se refere a uma nova linguagem, novas formas de relacionamento, novos comportamentos explícitos e uma nova abordagem gerencial que parecem estar contribuindo para melhor equipar a LBA na tarefa de "... quando não resolver, pelo menos reduzir a proporções mínimas os problemas que afligem o quarto estrato da nossa sociedade", segundo palavras do Min. Nascimento e Silva.¹⁸

Bibliografia

- Argyris, C. *Intervention theory and method*. Massachusetts, Addison-Wesley, 1970.
- Bartee, Edwin M. *A methodology for client centered organizational diagnosis*. 1975. Unpublished paper.
- Beckhard, Richard. *Desenvolvimento organizacional: estratégias e modelos*. São Paulo, Edgard Blücher, 1969.
- Benne, Kenneth D., Bradford, Leland P., Gibb Jack R. & Lippitt, Ronald. O. *The laboratory method of changing and learning-theory and application*. Palo Alto, California, Science and Behavior Books, 1975.
- Bennis, W. G. *Organization development: it's nature, origins and prospects*. Massachusetts, Addison Wesley, 1969.
- Burke, W. W., & Hornstein H. A. *The social technology of organization development*. Fairfax, NTL Learning Resources, 1972.
- Cheyunski, Fred & Bartee, Edwin M. *A methodology for a process oriented organizational diagnosis*. 1975. Unpublished paper.
- Coffey, Robert E., Athos, Anthony G. & Reynolds, Peter A. *Behavior in organizations: a multidimensional view*. New Jersey, Prentice-Hall, 1968.
- Foguel, Sérgio. *Estratégia de modernização do Ministério da Agricultura*. 2ª parte do Documento de Trabalho nº 1 do Programa de Modernização do M. A., 1975.
- Barreto Filho, Ricardo Greenhalgh. *Histórico da Reforma da LBA* — Rio de Janeiro Fundação Legião Brasileira de Assistência — LBA, 1973 (mimeogr., documento interno).
- Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA). *Relatório-síntese do Programa de Modernização — Diretoria Estadual da Bahia*. Bahia, Convênio LBA/Seplan/Semor, 1977.
- Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA). *Relatório-síntese do Programa de Modernização — Diretoria de Brasília*. Brasília, Convênio LBA/Seplan/Semor, 1977.
- Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA). *Relatório-síntese do Programa de Modernização — Diretoria Estadual de Minas Gerais*. Minas Gerais, Convênio LBA/Seplan/Semor, 1977.

¹⁸ Veja nota 2.

Gerais. Minas Gerais, Convênio LBA/Seplan/Semor, 1977. *Models of staff development, Theory into practice.* College of Education. The Ohio State University, v. 11 n. 5, Dec. 1972.

Paiva Netto, Jacintho. Contribuição ao estudo dos problemas de reforma administrativa do Governo Federal no Brasil. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, FGV, v. 8, nº 3, p. 25 — 68, jul./set. 1974.

Silva, Luiz Carlos Moreira, & Souza, Carlos Cesar da Silva. *Metodologia de survey-feedback através de entrevistas.* Documento de trabalho interno do Cendro, 1976.

Souza, Carlos Cesar da Silva & Foguel, Sérgio. *Programa de modernização da LBA.* (Versão preliminar do documento de trabalho 1.0.0), ago. 1976.

Souza, Carlos Cesar da Silva & Silva, Luiz Carlos Moreira. *Notas sobre organização colateral como estratégia de mudança planejada.* Documento de trabalho interno do Cendro, 1976.

Wahrlich, Beatriz M. Souza. Reforma administrativa federal brasileira passado e presente. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, FGV, v. 8, nº 2, p. 27-75, abr./jul. 1974.

Weisboard, Marvin R.; Lamb, Howard & Drexler, Allan. *Improving police department management through problem solving task forces; a case study in organization development.* Addison-Wesley Publishing; 1974.

Zand, Dale E. Collateral organization: a new change strategy. *The Journal of Applied Behavioral Science* Bel v. 10, n. 1, 1974.

Summary

This article presents the planned organization change now being performed by the Brazilian Assistance Legion (LBA), and has three parts.

The first one describes the conceptual aspects of a process of planned change, emphasizing the most relevant ones.

The second part approaches the most important points of the pilot-experience conducted by LBA.

The authors conclude by saying that the process of planned change now in force at LBA has only started. It has been implanted through a modernizing program. It offered LBA a new option which enables its members to solve its complex organizational problems. However, it does not despise the institution's past, which makes LBA an important element in the formulation of government social policies.

Such an option materializes through a new language, new relationship ways, and new behaviors. The latter result from a new management approach, which seems to be helping to prepare LBA to better perform its task of "... when unable to solve, at least reducing to minimum proportions the problems which afflict the fourth stratum of our society" (Mr. Nascimento e Silva, Minister of Social Welfare).