

# A CONTRIBUIÇÃO PROMOVIDA PELA IMPLEMENTAÇÃO DE CONSULTORIA INTERNA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

*THE CONTRIBUTION PROMOTED BY THE IMPLEMENTATION OF INTERNAL CONSULTING IN PUBLIC INSTITUTIONS*

*LA CONTRIBUCIÓN DE LA INTRODUCCIÓN DE CONSULTORÍA INTERNA EN INSTITUCIONES PÚBLICAS*

Juliano Paniago de Alcântara<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a contribuição oferecida pela consultoria interna quando implementada como *staff* no ambiente interno das instituições públicas. Após a introdução do vigente modelo gerencial, as instituições tiveram a oportunidade de ter a mão ferramentas importantes para o gerenciamento de seus objetivos estratégicos. Uma dessas ferramentas é consultoria como serviço de aconselhamento que visa auxiliar estas instituições a se consolidarem e desenvolver profissionalmente seus processos. Para tanto, foi utilizada, como base, pesquisa bibliográfica de caráter descritivo-qualitativo, de forma a evidenciar os benefícios e soluções relacionadas à proposta de aplicação desta técnica em organizações públicas.

**Palavras-chave:** Gestão pública moderna. Administração gerencial. Serviços de consultoria. Consultoria interna.

## Abstract

This article aims to demonstrate the contribution offered by internal consulting when implemented as staff in the internal environment of public institutions. After the introduction of the current management model, institutions had the opportunity to have important tools at hand to manage their strategic objectives. One of these tools is consultancy as an advisory service that aims to help these institutions to consolidate and professionally develop their processes. For this purpose, a descriptive-qualitative bibliographic research was used as a basis, in order to highlight the benefits and solutions related to the proposal for the application of this technique in public organizations.

**Keywords:** Modern Public Management. Managerial Administration. Consulting Services. Internal Consulting.

## Resumen

El presente artículo tiene el objetivo de demostrar la contribución ofrecida por la consultoría interna al ser introducida como *staff* en el ambiente interno de las instituciones públicas. Después de la introducción del modelo gerencial vigente, las instituciones tuvieron la oportunidad de tener a la mano herramientas importantes para la gerencia de sus objetivos estratégicos. Una de ellas es la consultoría como servicio de orientación para ayudar a esas instituciones a consolidarse y a desarrollar profesionalmente sus procesos. Para ello, se utilizó, como base, investigación bibliográfica de carácter descriptivo-cualitativo, destinada a poner en evidencia los beneficios y soluciones relacionadas con la propuesta de aplicación de esa técnica en organizaciones públicas.

**Palabras-clave:** Gestión pública moderna. Administración gerencial. Servicio de consultoría. Consultoría interna.

---

<sup>1</sup> Bacharelado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Uninter Goiânia-Goiás, é administrador de empresas, advogado, mestrando profissional em Administração Pública - UFG, especialista em Direito Processual Civil, Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal pela UCAM, Auditoria Governamental em Controle Externo - Fortium, MPA - Administração Pública e Gerência de Cidades e Formação de Consultores em Organizações Uninter e Gestão Pública pela UCB/UNECO. E-mail: primusliderium@hotmail.com.

## 1 Introdução

Com o advento da reforma administrativa realizada no Brasil, observa-se que a mesma foi direcionada à governança, entendida como o aumento da capacidade de governo por meio da adoção dos princípios da administração gerencial, como se observa em Pereira (1997, p. 42):

Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário de seus serviços; ênfase no controle de resultados por meio dos contratos de gestão (agências); fortalecimento e autonomia da burocracia no núcleo das atividades típicas de Estado, em seu papel político e técnico de participar junto com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão de políticas públicas; separação entre as secretarias formuladoras de políticas e as unidades executoras dessas políticas, e contratualização da relação entre elas, baseada no desempenho de resultados; adoção cumulativa de três formas de controle sobre as unidades executoras de políticas públicas: controle social direto (por meio da transparência das informações, e da participação em conselhos); controle hierárquico gerencial sobre resultados.

Desse modo, a reforma administrativa distingue-se das propostas de total 'insulamento burocrático' em que as decisões restavam adstritas a interferências externas, aproximando-se mais do conceito de 'autonomia inserida' de Peter Evans (1995 apud BERETTA, 2007 apud BONEZZI; PEDRAÇA, 2008), **em que ocorre a participação de representação externa e interna multi-integrada dos diversos interesses existentes (*stakeholders*) diante dos objetivos comuns da instituição, baseada em aspectos e normas de confiança e cooperação**. Segundo Pereira (1997), a administração pública gerencial parte do pressuposto de que já se chegou a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado e a democracia é um regime político consolidado. Neste sentido, Garde (2001 apud MARQUES, 2003, p. 221 apud BONEZZI; PEDRAÇA, 2008, p. 12) conceitua que:

A Nova Gestão Pública trata de renovar e inovar o funcionamento da Administração, incorporando técnicas do setor privado, adaptadas às suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para o logro da eficiência econômica e a eficácia e efetividade social, subjaz nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos.

Em síntese, a administração pública gerencial promove a concepção de estado e de sociedade democrática e plural, completamente contraposta à administração pública burocrática com seu vezo voltado à centralização.

Por isso, o presente trabalho busca analisar a importância da utilização destes preceitos e princípios associados à profissionalização gerencial como condicionantes determinantes para o sucesso. Além disso, demonstra como estas necessidades são atendidas por meio da Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 140-149, jan./jun.2021

implantação das técnicas de gestão administrativa modernas incorporadas à cultura e à estrutura das organizações públicas; mostra, em especial, como a implementação da técnica de consultoria interna pode promover excelência dos processos de mudanças e desenvolvimento, funcionando, assim, como auxílio ao corpo técnico profissional da administração, na consolidação de suas missões e visões.

O objetivo geral desse artigo, portanto, é elaborar um diagnóstico bibliográfico demonstrando o quanto pode contribuir a implementação de consultoria interna e suas técnicas de atuação aos negócios públicos. Indica assim, os benefícios e fatores de sucesso na aplicação dos artifícios inerentes, quando incorporados na cultura das instituições. Além disso, busca comprovar sua atuação eficiente, eficaz e efetiva na execução da prestação dos serviços públicos.

Para isso, foi utilizada, como fundamento, pesquisa de caráter descritivo-qualitativo na abordagem de referenciais teóricos já publicados sobre o tema, na concepção de autores como: Bonezzi e Pedraça (2008), Block (2001), Jacintho (2004), Oliveira (2001; 2006), Orlickas (1998), Rosa (2002), Timossi e Araújo Dias (2010), Pereira (1997), Kurb (1986), Silva [2012?] e Chiavenato (2004). Em suma, a pesquisa contribuirá com conclusões e sugestões inovadoras para o beneficiamento do modelo administrativo gerencial em organizações públicas.

## **2 Estrutura funcional da consultoria interna**

A palavra consultor deriva do latim *consultare*, que significa “dar ou receber conselhos, aconselhar e também ser aconselhado” (PEREIRA, 1999, p. 10). É uma prática que retoma os primórdios da humanidade, justificando o fato em que sempre existiram “conselheiros”, seja de imperadores, reis, caciques, faraós ou mesmo de pessoas comuns necessitadas de ajuda.

Na avaliação de Oliveira (2001, p. 24), “a consultoria empresarial é um dos segmentos de serviços que mais tem crescido no mundo”. Identifica aumento da demanda de consultoria provocada pela busca de novos conhecimentos e de inovações para enfrentar a globalização da economia. Além disso, as organizações procuram promover-se ou mesmo consolidar vantagens competitivas, sobretudo com o aumento do questionamento progressivo das realidades que visam um processo de melhoria contínua sustentada, diante de constantes fusões e internacionalização de empresas, terceirizações e ampliação do conhecimento por meio de professores e universidades que prestam serviço de consultoria.

A consultoria empresarial pode ser considerada basicamente como a arte de aconselhar que, ao longo dos anos, tem sido uma das estratégias mais antigas e importantes na tomada de decisões. Na definição de Block (2001, p. 22): “É vista como o desejo de ser genuinamente útil aos outros, usar o que sabemos, ou sentimos, ou sofremos no caminho para diminuir a carga de outrem”. É um processo interativo de um agente de mudanças externo ou interno à empresa, que assume a responsabilidade de auxiliar as pessoas nas tomadas de decisões, não tendo, entretanto, o controle direto da situação. A consultoria é geralmente demandada quando alguém sente a necessidade de mudança.

O processo de consultoria objetiva também construir uma relação de auxílio, de acordo com Burgoyne (s.d. apud JACINTHO, 2004, p. 27), "podendo ser dividida em três partes: a definição do problema; o desenvolvimento de possíveis soluções e a proposta para uma recomendação final". Oliveira (2001) e Kurb (1986 apud JACINTHO, 2004) concordam em suas definições relacionadas à consultoria empresarial:

“[...] um processo interativo de um agente de mudança externo ou interno à empresa, o qual assume a responsabilidade de auxiliar os executivos e profissionais da referida empresa nas tomadas de decisões, não tendo, entretanto, o controle direto da situação”. Observamos aqui uma importante questão: o trabalho de consultoria é um trabalho de diagnóstico, aconselhamento e orientação para a implantação de soluções, sem, no entanto, deixar ocorrer um envolvimento na execução, pois a partir do momento que o consultor passa a ter controle direto da situação, deixa de ser consultor e passa a ser um executivo da empresa cliente (OLIVEIRA, 2001, p. 21).

Oliveira (2001) salienta ainda que, mesmo não tendo o controle direto da situação, o consultor não deve se colocar como quem não tem responsabilidade pelos resultados da implementação do projeto que idealizou, estruturou e desenvolveu. Com esta afirmativa concorda Kurb (1986 apud JACINTHO, 2004, p. 27) que:

Após caracterizar a consultoria como um processo independente e de aconselhamento, ressalta que os consultores não são chamados para dirigir organizações ou tomar decisões delicadas em nome de executivos. Afirma que consultores são conselheiros e sua responsabilidade se restringe à qualidade e integridade dos conselhos que oferecem, cabendo às instituições toda a responsabilidade decorrente da aceitação destes conselhos. Alerta, entretanto, que não basta dar o conselho certo, mas dá-lo de forma adequada e no momento certo, residindo aí, a habilidade fundamental do consultor.

Greensbaum (1991 apud JACINTHO, 2004, p. 28) traz uma advertência importante no que diz respeito ao provérbio popular de que “o cliente tem sempre razão”, ressaltando que a “[...] determinação de que a consultoria não se baseia no princípio de que o cliente está

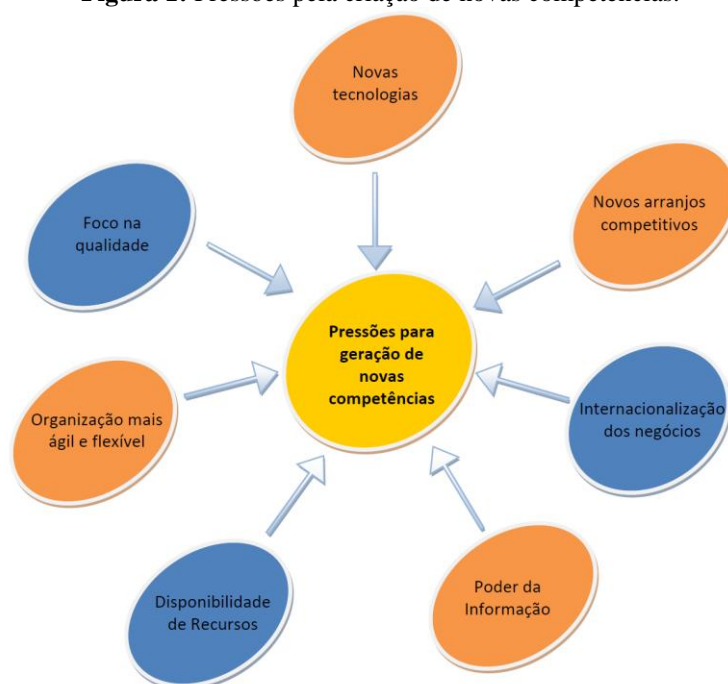
sempre certo. Assim, o consultor deve dizer o que é bom para o negócio, mesmo que esta posição possa prejudicar a relação cliente-consultor”.

Orlickas (1998, p. 22 apud JACINTHO, 2004, p. 28) destaca a especialização em busca do conselho correto “[...] de uma forma ampla, é o fornecimento de determinada prestação de serviço, em geral por meio de profissional muito qualificado e conhecedor do tema voltado às necessidades do cliente”.

A partir desta visão ampla e holística, pode-se observar que a consultoria tem caráter relacional. Durante todo o trabalho de consultoria é importante que sejam utilizados conhecimentos técnicos multidisciplinares, compondo o corpo de consultores com especialistas, a capacidade de exploração e compreensão contextual de um generalista, além de também buscar manter um clima de interação e cooperação entre os envolvidos no processo.

Marcondes (2007 apud SILVA, [2012?]) afirma que a instituição objeto de consultoria precisa ser baseada na transparência e desenvolvimento da pessoa como um todo, não apenas no que diz respeito à profissão, mas a questões pessoais, disponibilizando recursos, poder de informação, busca por novas tecnologias e, acima de tudo, sempre gerir novas competências. Para tanto, a intervenção do consultor é sistêmica e imprescindível conforme se observa na figura 1.

**Figura 1:** Pressões pela criação de novas competências.



**Fonte:** Gestão do fator humano (MARCONDES, 2007, p. 258 apud SILVA, [2012?], p. 21).

Especificamente, a consultoria pode ser prestada por meio de um processo em que o consultor leva seus clientes ao entendimento de questões relevantes sobre determinado assunto, pesquisando e selecionando opções, avaliando riscos e vantagens, definindo o caminho a ser tomado ou conclusão que possa ser tirada. A atuação do consultor pode ser como “consultor de processo”, quando adota a postura de facilitador, sem impor modelos nem forçar direcionamentos. Já quando o consultor domina determinado assunto e ajuda seu cliente no diagnóstico ou na solução de uma necessidade, sua atuação é como “consultor de conteúdo”. Apesar de existir consultores que tendem mais para um destes tipos de atuação, a maioria atua nas duas formas (ROSA, 2002).

Independentemente do tipo de enfoque que seja dado ao processo de consultoria, este apresentará sempre alguns elementos essenciais: o consultor, a instituição e os sintomas que, sendo investigados, deverão possibilitar a correta identificação das causas para a apresentação de proposta de ações corretivas. Ademais é importante também estar atento a elementos típicos de questões que envolvam mudança tais como: resistências, cooperação, adaptação entre outras.

Kurb (1986 apud JACINTHO, 2004, p. 30) anuncia ainda que consultoria constitui serviços que requerem profissionais com conhecimento e habilidades relevantes; exige-se, portanto, que seja desempenhada por pessoas qualificadas. É importante que o consultor em sua atuação, apresente características comportamentais essenciais à profissão, tais como: ter atitude interativa e racional, fazer parte do mundo, ter adequado relacionamento com as pessoas, diálogo amplo e otimizado, valores morais, éticos e culturais consolidados, ser bom negociador, possuir interesse pelo negócio, desenvolver clima de confiança, saber trabalhar com erros, obter comprometimento dos colaboradores, bem como ser leal à instituição e às pessoas.

Oliveira (2006) reforça esse entendimento quando afirma que o consultor deve buscar a inovação, o pensamento estratégico, o adequado processo decisório com o autocontrole gerencial; deve atuar como agente de mudanças, seguindo a intuição; promover o otimismo com segurança e realidade; desenvolver o trabalho sob aspectos quantitativos e qualitativos assumindo responsabilidades, o respeito, a administração do tempo, a visão abrangente, a postura ética, a identificação do escopo de trabalho, bem como a administração de situações com surpresas.

Quanto à implementação de consultoria interna nas instituições públicas, Orlickas (2008 apud TIMOSSI; ARAÚJO DIAS, 2010, n. p.) relata que um de seus maiores objetivos é prover a organização de informações descentralizadas, facilitando o fluxo de comunicação e

informações, para o seu emprego eficaz. Dessa forma, expõe como vantagens de sua utilização o fato de o consultor fazer parte da equipe institucional e, por isso, possuir conhecimento dos aspectos informais da organização, presença diária, maior acesso a pessoas e grupos, além de participação efetiva na avaliação e no controle do processo inerente ao trabalho efetuado.

Por ser um processo que exige atuação multidisciplinar do profissional componente da estrutura organizacional, pois o mesmo funcionará como facilitador orientado a dar suporte às diferentes áreas da organização (ORLICKAS, 1998, p. 32), o consultor interno, fica posicionado como componente de *staff*, ou assessoria de apoio na estrutura hierárquica das organizações, sejam elas funcionais, matriciais ou projetizadas, além de ser parte formal das políticas da organização (BLOCK, 2001).

Pereira (s.d. apud JACINTHO, 2004, p. 35) ensina ainda que o serviço de consultoria pode ter a mesma dimensão da mudança que se deseja implementar, ou seja, pode focar assuntos em todos aspectos da instituição tais como: a estratégia organizacional, a composição da estrutura, a modificação da cultura, o modelo de gestão, o produto, os processos, entre outros. Atua seguindo alguns modelos predefinidos como: consultoria prescritiva (conhecida como médico-paciente), consultoria de risco, de procedimentos, catarse (gestão de conflitos) e pesquisa-ação. Baseado nestas características, o consultor pode interagir com a instituição-cliente nas palavras de Oliveira (s.d. apud JACINTHO, 2004, p. 31) como assessoria, conselho consultivo, consultoria executiva, treinamento, palestra, pesquisa e ainda auditoria.

Por ter abordagem sobre vários enfoques, deve ser considerada, a princípio, a natureza do serviço público a ser executado, analisando-o como um conjunto de diferentes etapas e métodos, buscando identificar a amplitude de aplicação, a escolha do modelo de intervenção a ser adotado e a forma de atuação do consultor.

Quanto à amplitude, a consultoria pode ser do tipo especializada ou precisa, em que busca abordar um ou mesmo poucos assuntos dentro de uma área de conhecimento. Pode ser aplicada também como consultoria totalizante, preferencialmente integrada, em que atua de forma associada e interativa em praticamente todas as atividades da organização. Ainda pode ser aplicada de forma global quanto ao aspecto regional, ou seja, busca atender à corporação em diversas localizações geográficas (OLIVEIRA, 2006, p. 67).

Como modelo de intervenção ligado à estrutura da organização, Oliveira (2006) afirma que a consultoria pode ser desenvolvida como "pacote", em que ocorre a transferência de metodologias e de técnicas administrativas, sem se preocupar, no entanto, com a adequação à

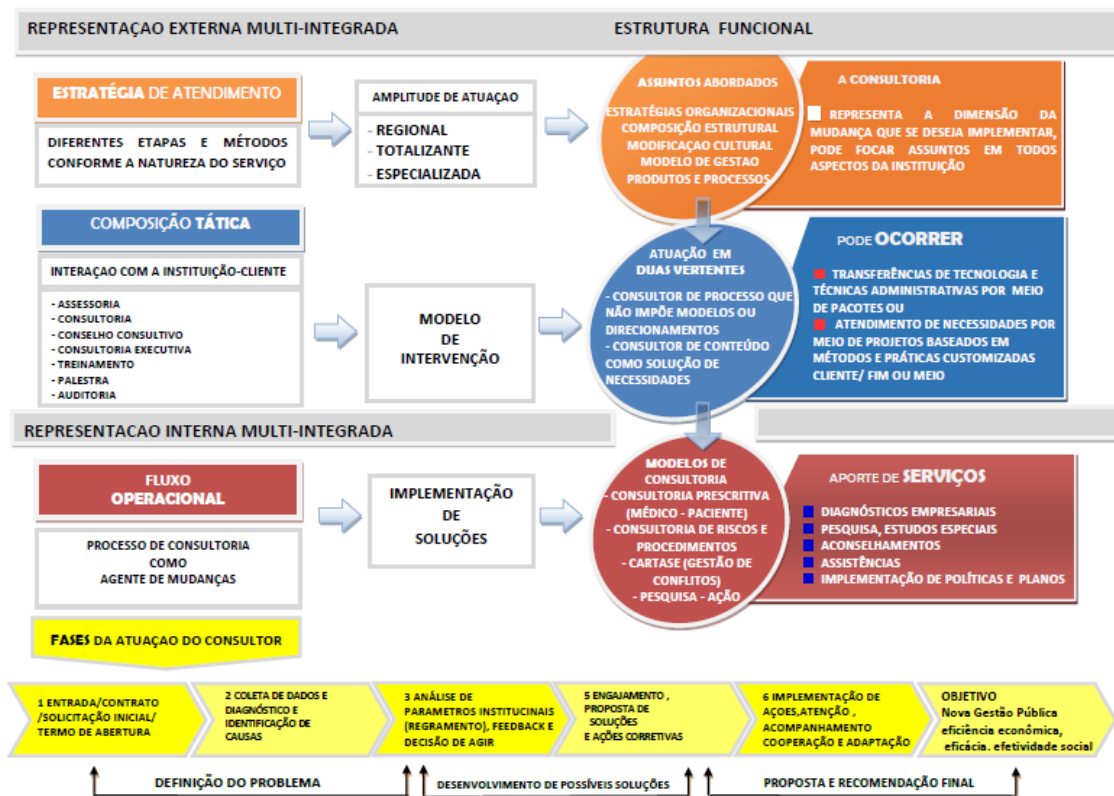
Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 140-149, jan./jun.2021

realidade atual ou esperada da instituição. Pode ser "artesanal" ou customizada, de forma que procure atender às necessidades específicas da estrutura por meio de projetos, baseados em métodos e práticas desenvolvidas especificamente para o departamento-cliente fim ou meio, tendo como parâmetro, entretanto, sustentação de novas ou mesmo abordagens e modelos de sucesso aplicados em outras instituições.

A atuação do consultor na visão de Block (s.d. apud JACINTHO, 2004, p. 42) pode ser dividida em fases tais como: entrada/contrato ou solicitação inicial como um termo de abertura, por exemplo, coleta de dados e diagnóstico; *Feedback* e decisão de agir, e ainda, engajamento e implementação das soluções encontradas. Reforça Kurb (1986 apud JACINTHO, 2004, p. 35) que estas fases devem levar em consideração a natureza do serviço a ser executado, discriminado por ele como: serviços de diagnóstico empresarial, pesquisas e estudos especiais, aconselhamento e assistência na implementação de políticas e planos.

Assim, associando o contexto das diversas propostas desenvolvidas pelos estudiosos, a perspectiva de níveis de planejamento organizacional estratégico, tático e operacional definidos por Chiavenato (2004), pode se observar na figura 2 como funcionaria a estrutura da consultoria interna.

**Figura 2:** Consultoria Interna como *Staff* Organizacional



**Fonte:** Adaptado de Peter Evans (1995 apud BERETTA, 2007 apud BONEZZI; PEDRAÇA, 2008), Burgoyne (s.d. apud JACINTHO, 2004, p. 27), Rosa (2002), Oliveira (2006), Kurb (1986 apud Jacintho, 2004, p. 35), Chiavenato (2004).



Nota-se, portanto, que as instituições que implementarem essa sistemática de serviços, devem buscar conhecer as vantagens de cada abordagem, modelos e forma de desempenho que se adapta melhor às suas necessidades, pois a consultoria institucional é um processo interativo, que funciona como agente de mudanças internas, assumindo a responsabilidade de auxiliar os executivos e profissionais da instituição em suas tomadas de decisões.

### 3 Considerações finais

Organizações que estão preocupadas com seu crescimento e manutenção no sistema gerencial atual, têm consciência da necessidade de contratar ou mesmo implementar serviços especializados de consultoria, deixando, dessa forma, no passado, a concepção de que somente alguns profissionais de forma restrita e centralizada devem realizar certas tarefas. Importante ressaltar que os modelos gerenciais modernos vêem estes serviços não como uma despesa, mas como um investimento para otimizar e maximizar seus negócios.

Dessa forma, evidenciam-se com este estudo, as oportunidades que a consultoria interna promove para o crescimento e desenvolvimento das instituições públicas, uma vez que tem sido uma das atividades que mais tem evoluído ao longo dos anos em todo o mundo, inclusive no Brasil. Existe nesta atividade real oportunidade de alcançar, com suas práticas e métodos, geração de valor social, além de promover a consolidação dos princípios gerenciais e norteadores da administração pública.

### Referências

BONEZZI, Carlos Alberto; PEDRAÇA, Luci Léia de Oliveira. **A nova administração pública**: reflexão sobre o papel do Servidor Público do Estado do Paraná. 2008. 42 f. Monografia (Pós-Graduação em Formulação e Gestão de Políticas Públicas) – U.E.L - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008.

BLOCK, Peter. **Consultoria**: o desafio da liberdade. São Paulo: Makron Books, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 610p.

JACINTHO, Paulo Ricardo Becker. **Consultoria empresarial**: procedimentos para aplicação em micro e pequenas empresas. 2004. 137 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2004.

KURB, M. **Consultoria**: um guia para a profissão. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Manual de consultoria empresarial**: conceitos, metodologia e práticas. São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Manual de consultoria empresarial**: conceitos, metodologia, prática. São Paulo: Atlas, 2006.

ORLICKAS, Elizenda. **Consultoria interna de recursos humanos**. São Paulo: Makron Books, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 1).

PEREIRA, M. J. L. B. **Na cova dos leões**: o consultor como facilitador do processo decisório empresarial. São Paulo: Makron Books, 1999.

ROSA, Luiz Edmundo Prestes. Consultoria interna de RH. *In*: BOOG, Gustavo; BOOG, Magdalena. **Manual de gestão de pessoas e equipes**. v. 1. São Paulo: Editora Gente, 2002.

TIMOSSI, Jacqueline Elizabeth dos Santos; ARAÚJO DIAS, Sirley Aparecida. **Consultoria interna**: uma nova forma de atuação para o profissional de recursos humanos, 2010, n. p. Disponível em: [http://www.taniazambelli.com.br /conhecimento-alunos/consultoria-interna-uma-nova-forma-de-atua-o-para-o-profissional-de-recursos-humanos](http://www.taniazambelli.com.br/conhecimento-alunos/consultoria-interna-uma-nova-forma-de-atua-o-para-o-profissional-de-recursos-humanos). Acesso em: 07 dez. 2012.

SILVA, Rosana Cristina Ferreira. Pós-graduação lato sensu Contrato, remuneração e registro do consultor - Módulo – 7. Apostila reconhecida e autorizada na forma do convênio firmado entre Universidade Cândido Mendes e o Instituto Prominas. Minas Gerais: PROMINAS, [2012?].