

## **Analisando o impacto da consultoria interna no setor público** **(Analyzing the impact of internal consultancy on the public sector)**

Ana Lúcia Neves de Moura  
Bruno Campello de Souza

### **Resumo**

A consultoria interna surgiu da necessidade de as organizações otimizarem permanentemente os seus processos, destacando-se o processo de mudança organizacional. O setor público tem favorecido o desenvolvimento desse modelo, a partir da modernização da sua gestão. Foi pesquisada a experiência do governo de Pernambuco com esse modelo de consultoria, a fim de se compreender o impacto da consultoria interna no desenvolvimento do servidor e os seus benefícios para o setor público. Os resultados mostram que essa atividade, além de criar oportunidades de desenvolvimento de novas competências, parece ampliar o campo de atuação do servidor, levando-o a assumir novos desafios profissionais. Contribui, também, para a valorização dos servidores, qualificando-os para atuarem como uma equipe de alto nível, capaz de elaborar soluções adequadas ao setor público, de assumir cargos gerenciais e atuar na formulação e implementação de políticas públicas de forma mais eficaz.

**Palavras-chave:** Consultoria interna; Gestão pública; Aprendizagem organizacional.

A partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 o cenário de mudanças aceleradas e o aumento da complexidade nas relações econômicas e sociais impuseram transformações não apenas para as empresas, mas também na forma de o Estado se organizar e ser gerido.

Essa reforma na gestão pública, iniciada nos países desenvolvidos de língua inglesa, torna-se um fenômeno mundial, chegando ao Brasil nos anos 1990, com o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, dirigido por Luiz Carlos Bresser Pereira, foi criado com a missão de “ser o agente de mudanças do Estado brasileiro” (COUTINHO; CAMPOS, 1996, p. 16).

Dentre os vários objetivos do plano diretor da reforma do Estado, o governo pretendia criar uma cultura gerencial na administração pública, em substituição à cultura burocrática existente, implementando, para tanto, técnicas gerenciais importadas do setor privado, de forma que as instituições públicas pudessem oferecer um serviço melhor a um custo menor. Essa proposta não se restringia ao âmbito federal de governo. O novo modelo de gestão também deveria ser adotado pelos governos estaduais e municipais (PAULA, 2005).

Em Pernambuco, a reestruturação e modernização do aparelho do Estado constituíram um dos eixos do “Mudança Já”, programa de governo apresentado por Jarbas Vasconcelos na campanha para governador em 1998. Uma das propostas era modernizar o Estado a partir da implantação de inovações no modelo de gestão baseadas no modelo gerencial defendido pelo plano diretor da reforma do Estado do governo federal. Para que as mudanças propostas se

tornassem sustentáveis, foram desenvolvidos vários programas, entre eles o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública (Progestão), com o objetivo de contribuir para a modernização, desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias de gestão nas instituições públicas de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2004).

O Progestão buscava atingir um dos objetivos da reforma traçados no plano: “Mudar o padrão da gestão pública estadual, transformando-a de uma administração ainda patrimonialista e burocrática para uma administração pública gerencial”, guiando-se por uma das diretrizes da reforma:

Introduzir, em todos os níveis de governo, os conceitos da administração pública gerencial, superando e eliminando os padrões da gestão burocrática e de controle meramente formal, substituindo-os pelos instrumentos de compromissos e controles de resultados. (PERNAMBUCO, 2000, p. 18)

Para a implementação do Progestão, o governo do Estado de Pernambuco adotou o modelo de consultoria interna, utilizando o próprio quadro de servidores do Estado nas ações voltadas para a modernização da gestão pública estadual.

O programa, criado em outubro de 2000, foi implementado em 2001 com intervenções conduzidas por técnicos do próprio quadro funcional do Estado, servidores públicos estaduais capacitados para atuarem como consultores internos. Esses consultores foram denominados analistas em tecnologia de gestão – ATG.

As intervenções promovidas tinham como objetivo implementar o processo de formulação do planejamento estratégico das instituições da administração direta e indireta do Estado, culminando na assinatura de termos de desempenho e contratos de gestão, respectivamente, com as metas gerenciais de cada órgão. Inicialmente, foram priorizadas as instituições da administração indireta (PERNAMBUCO, 2003a, 2003b, 2003c).

O programa vigorou até dezembro de 2006, tendo formado 117 analistas em tecnologia de gestão (PERNAMBUCO, 2003d, 2005, 2006) e realizado 57 intervenções no período.

A pesquisa relatada neste artigo teve como objetivo estudar os impactos do modelo de consultoria interna no desenvolvimento do servidor envolvido nessa atividade, bem como os benefícios que essa atividade traz para o setor, a partir da análise da experiência vivenciada no governo do Estado de Pernambuco de 2000 a 2006.

O desenvolvimento da atividade de consultoria interna no Brasil é relativamente recente e, embora essa atividade venha se destacando nas organizações pelo seu “papel fundamental nos atuais processos de mudança organizacional” (HANSEN, 1990 *apud* MANCIA, 2004, p. 147), como uma ferramenta importante para a renovação das organizações, e seja uma tendência relatada por diversas organizações de destaque (ORLICKAS, 1999; MANO, 2003; MANCIA, 1997, 2004) há uma escassez de estudos acadêmicos (principalmente no Brasil) acerca do tema.

Estudar uma experiência de consultoria interna no âmbito da administração pública pode, sobretudo, gerar possibilidades de novos conhecimentos nessa área, mais especificamente sobre os benefícios que esse modelo pode trazer à realidade da administração pública e a sua importância na busca de uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva, assim como no desenvolvimento do servidor público.

### **A consultoria interna e seus benefícios**

O modelo de consultoria interna surgiu nos Estados Unidos e Europa em meados da década de 1950, tendo ganhado força ao longo das décadas seguintes, de forma que, no início dos anos 1980, a “consultoria interna era o segmento que mais crescia no negócio da consultoria”. Na década de 1990, essa modalidade destacou-se, dada a “necessidade crescente de serviços de consultoria que ajudassem na mudança de cultura, estrutura e práticas gerenciais das organizações”, para que pudessem se tornar competitivas (JOHRI; COOPER; PROKOPENKO, 1998, p. 4). No Brasil a consultoria interna teve início na década de 1980, também em resposta às demandas organizacionais decorrentes do cenário globalizado e instável (MANCIA, 1997, 2004).

O surgimento e crescimento das consultorias internas são apontados não como um modismo, mas como uma resposta às exigências do cenário (MANCIA, 2004), a partir do “reconhecimento de que a renovação, mais do que a simples mudança organizacional, deve ser um processo permanente da organização” (GONÇALVES, 1991). Mancia (1997, p. 16) acrescenta que a consultoria interna surge como “uma alternativa viável para o desenvolvimento organizacional”, tendo como objetivo “responder de maneira ágil e inteligente às necessidades organizacionais”.

Johri, Cooper e Prokopenko (1998, p. 4) identificam na consultoria interna uma possibilidade de a empresa resolver os problemas de seus departamentos sem ter de criar assessorias permanentes em cada unidade de trabalho ou contratar serviços externos (consultoria externa). Identificam no consultor interno um agente de mudança, responsável por “influenciar e aconselhar pessoas, e persuadi-las e ajudá-las a fazer as coisas de forma diferente”. Para esses autores:

A consultoria interna é o refinamento na evolução do conceito de *staff*, um conceito que enfatiza tornar disponível para o gerente uma fonte especializada dentro da organização para ajudá-lo na identificação e estudo de problemas e oportunidades, elaborando recomendações e assessorando na sua implementação. (p. 4)

Nesse sentido, a modalidade de consultoria interna pode ser entendida também como uma evolução das unidades organizacionais de assessoria. Segundo Rebouças de Oliveira (1987, p. 142), o objetivo dessas unidades era aconselhar as unidades de linha no desempenho de suas

funções, mediante “consultoria, assessoramento, aconselhamento, recomendação e orientação”.

A consultoria interna, então, surge e se desenvolve sob o modelo da consultoria externa e em resposta ao mesmo contexto que a impulsionou, destacando-se como uma das possibilidades que as organizações têm de reestruturarem suas áreas estratégicas e de formarem equipes altamente qualificadas, para que possam responder às exigências do cenário de forma eficaz e competitiva.

As vantagens da consultoria interna estão relacionadas aos seus benefícios para as organizações e os profissionais. Kenton, Moody e Taylor (2003) destacam que, com a consultoria interna, a organização tem a chance de maximizar o conhecimento e as competências existentes no sistema, alcançando melhores resultados. Consultores internos ampliam o seu desenvolvimento profissional.

Kubr (1986) alerta que os indivíduos que ingressarem na atividade de consultoria (externa ou interna) devem ter em mente que o objeto dessa profissão – a prática da administração – está em constante mudança, o que vai exigir deles formação, habilidades e competências diferenciadas. O consultor, portanto, deve estar aberto à idéia de educação permanente, de contínuo aprendizado, além de compreender que, dependendo da situação a ser enfrentada e do perfil do cliente, o profissional vai assumir diferentes papéis – facilitador, conselheiro, *expert* –, o que vai demandar diferentes habilidades e competências.

Com relação às competências requeridas do consultor interno, Gebelein (1989, p. 52) identifica seis áreas essenciais à natureza da consultoria interna: “influência, administração, comunicação, resolução de problemas, relações interpessoais e fatores pessoais”. Cada área, por sua vez, incorpora competências “críticas para o sucesso da consultoria interna”.

Toda essa gama de papéis e de competências vai exigir do consultor interno tempo e investimento no seu desenvolvimento, embora a própria prática da consultoria já se constitua em uma fonte de aprendizagem (ARGYRIS, 1970; HIRSCHLE, 2005; MOURA, 2005; MOURA; CAMPELLO DE SOUZA, 2007), de forma que o consultor interno tem suas competências e habilidades fortalecidas e aprimoradas durante a própria experiência profissional (ELTZ; VEIT, 1999). Essas competências, aliadas à prática, vão determinar a qualidade do trabalho do consultor interno e a sua contribuição para a eficiência e a eficácia organizacional.

Eltz e Veit (1999) esclarecem que a riqueza da vivência da consultoria interna – que dependerá da intensidade e da frequência das oportunidades de ação e dos processos de aprendizagem delas decorrentes – vai preparar o consultor para a aplicação dessas habilidades, possibilitando formas diferenciadas de intervenção e a implementação de soluções adequadas.

Sobre os impactos da consultoria interna sobre o consultor ou sobre a organização, diversos autores (KELLEY, 1979; HIEBERT; OLTHUIS, 1995; LACEY, 1995; ORLICKAS,

1999; KENTON; MOODY; TAYLOR, 2003; MANCIA, 2004) apontam benefícios inegáveis nas experiências que relatam, entre os quais os relacionados a seguir.

Kelley (1979) enumera quatro razões pelas quais as empresas deveriam adotar o modelo de consultoria interna:

- a) resposta rápida: no cenário de competitividade, as empresas que conseguem resolver seus problemas de forma mais rápida saem na frente das outras, sem contar que determinados problemas exigem rapidez nas soluções. Uma consultoria externa normalmente requer tempo para conhecer a organização e avaliar o problema. A consultoria interna, por sua vez, tem condições de dar atenção imediata, por estar na organização e pular determinadas etapas, por estar familiarizada com as políticas e com o estilo de gestão. Também pelo fato de não implicar custos extras, os gestores recorrem ao consultor interno assim que o problema surge, o que pode evitar que pequenos problemas se agravem;
- b) responsabilidade pessoal: ao contrário do que ocorre na maioria das intervenções realizadas por consultores externos, os consultores internos envolvem-se no monitoramento e na implementação de suas sugestões. O seu trabalho só termina e o seu desempenho só pode ser avaliado com a conclusão da implementação, de forma que as condições para que a implementação ocorra com sucesso são realmente consideradas antes que o consultor interno faça suas recomendações;
- c) baixo custo: a consultoria interna apresenta um custo significativamente menor que a consultoria externa. Mano (2003) pondera, contudo, que o luxo de manter uma equipe de consultores internos é recompensado se esta aproveitar as oportunidades e conseguir disseminar por toda a organização as soluções desenvolvidas;
- d) campo de capacitação: a atividade de consultoria interna propicia ao funcionário uma visão global da organização, além de oportunidades de lidar com situações de resolução de problemas, o que funciona como uma preparação para posições de alta gerência. Sobre esse aspecto, Mancina (2004) destaca que a atividade de consultoria interna contribui para a ampliação e o redimensionamento das competências do profissional, em razão dos novos conhecimentos, habilidades e atitudes exigidas.

Outra vantagem apontada por Lacey (1995) é a continuidade. O consultor interno acompanha o seu trabalho desde o desenvolvimento da idéia do projeto até a sua conclusão (diferentemente do consultor externo, que normalmente não acompanha a implementação das estratégias e ações sugeridas). Isso permite não só o fortalecimento da relação consultor/cliente, mas também que o consultor saiba o que já foi feito naquela unidade, assim como quem são as pessoas-chave que podem ser envolvidas no processo de mudança.

Nesse sentido, Hiebert e Olthuis (1995) afirmam que o modelo de consultoria interna oferece consultor de “ciclo completo”, que estabelece as questões a serem trabalhadas, faz as recomendações e lidera a mudança.

Sobre a relação consultor/cliente, Orlickas (1999, p. 34) acrescenta que a consultoria interna cria uma “sinergia estratégica entre consultor e cliente”, em que “a necessidade do funcionário estará mais próxima de ser ouvida, compreendida e estudada”. O compartilhamento de informações, idéias e soluções gera uma relação rica para ambos e contribui para maior interação e confiança.

Kenton, Moody e Taylor (2003) entendem que, pelo fato de integrar o sistema, o consultor interno pode analisar a si próprio como parte viva do diagnóstico, identificando em si mesmo de que maneira o que está acontecendo pode impactar nos demais membros da organização (seus sentimentos de desconforto e ansiedade ante as mudanças).

### **A consultoria interna no contexto do serviço público**

Entre os principais desafios e oportunidades do processo de modernização do Estado destacam-se os seus recursos humanos. Ao mesmo tempo em que representa um desafio, o quadro de pessoal do governo também se destaca como uma das “grandes oportunidades para se levar a cabo as reformas em prol do alto desempenho do Estado”, considerando que um ambiente de trabalho adequado e motivador contribui para a maximização da satisfação e produtividade dos servidores (COUTINHO; CAMPOS, 1996, p. 14).

Como afirma Vallemont (1996, p. 11), “a modernização do Estado passa tanto – ou mais – pelos homens quanto pelas estruturas [e] a valorização dos recursos humanos é o ponto de passagem obrigatório de toda modernização”. O autor defende que as dimensões relacionadas ao desenvolvimento dos recursos humanos sejam apropriadas por todos os níveis da hierarquia.

A modernização do Estado, portanto, passa necessariamente pela modernização da gestão de pessoal. Há que se valorizar os servidores e prepará-los para o exercício de suas responsabilidades, de forma que compreendam o seu papel e a sua importância na construção de um Estado eficaz e se sintam parte integrante desse processo. Contudo, embora os servidores tenham um papel especialmente importante na construção de um Estado que funcione de forma eficiente e eficaz, é comum encontrar servidores desmotivados, pouco qualificados e inadequadamente preparados para o desenvolvimento de suas atividades.

A ausência de um quadro de servidores qualificados compromete tanto o gerenciamento quanto a formulação de políticas públicas. Nesse sentido, a consultoria interna pode representar um caminho para melhorar a qualificação de seus servidores – criando um grupo de alto nível, que, além de qualificado, esteja imbuído de espírito público. Não há como negar que o fato de os

consultores internos conhecerem e vivenciarem a realidade da administração pública contribui não só para a compreensão dos problemas, mas também para a construção de soluções adequadas a essa realidade, colocando-os em vantagem em relação à consultoria externa.

Sobre esse aspecto Takeuti (1987, p. 52) afirma:

A maior parte das consultorias, pertencendo à rede privada e atuando principalmente em questões intraorganizacionais, ao serem chamadas para intervenções na área pública passam tangencialmente pela problemática interorganizacional, onde os valores sociais possuem um peso considerável no equacionamento das propostas de mudança organizacional.

Uma intervenção numa instituição pública implica, portanto, maior sensibilidade “a interesses e demandas públicas e a valores sociais mais amplos de bem-estar e de equidade” (TAKEUTI, 1987, p. 52).

Esse aspecto é também mencionado por Christensen (2003), quando de sua pesquisa sobre a expansão da atuação de consultores no setor público. Estudando como se deu a implantação de sistemas contabilísticos, por consultorias externas, no governo do Estado de *New South Wales*, Austrália, o referido autor identificou no discurso dos consultores a tentativa de legitimar sua *expertise*, embora essas empresas de consultoria não tivessem experiência significativa no contexto do setor público, agindo como se não houvesse diferenças entre este e o setor privado.

Apesar de algumas similaridades, a consultoria no serviço público diferencia-se em certos aspectos da consultoria nas empresas privadas. Ocorre, contudo, que muitas das empresas de consultoria não compreendem a realidade e especificidades do setor público, oferecendo soluções prontas e caras, com as quais as organizações públicas não podem arcar. Isso tem feito com que as organizações públicas se voltem para a consultoria interna como forma de contar com uma ajuda permanente no gerenciamento dos processos de mudança (HUFFINGTON; BRUNNING, 1994).

Huffington e Brunning (1994) lembram que o fato de o setor público estar passando por profundas mudanças (tanto na sua estrutura como no seu modelo de gestão), afetando os métodos, instrumentos e processos tradicionais, assim como as relações de poder, não só faz desse setor um ambiente rico (e desafiador) para a atividade de consultoria, como também torna o conhecimento local (interno) altamente valorizado, favorecendo o desenvolvimento do modelo de consultoria interna.

A partir dos resultados de sua pesquisa – estudos de casos que relatam nove experiências do governo britânico com consultoria interna – Huffington e Brunning (1994) inferem que o fato de o setor público encorajar e investir na consultoria interna mostra sua intenção de liderar o processo de mudança, em vez de confiá-lo a externos. Para os autores, a constatação de que a

mudança é necessária e a iniciativa de tomar para si a responsabilidade de conduzi-la não só é característica de uma organização saudável, como apresenta maiores possibilidades de que a implementação da mudança seja bem-sucedida, além de implicar um custo menor para os cofres públicos.

Esses autores acreditam que a consultoria interna é um caminho para a solução de muitos dos problemas enfrentados pelas organizações do setor público, considerando que esse modelo pode levar a soluções criativas e relevantes por aqueles que mais são afetados quando as coisas dão errado: os servidores públicos. Outro argumento defendido por Huffington e Brunning (1994) é de que, diante das dificuldades financeiras normalmente enfrentadas no serviço público, a consultoria interna vem permitir um uso criativo e eficaz dos recursos.

Nos seus estudos, Huffington e Brunning (1994) destacam como características importantes do consultor interno o seu maior conhecimento do sistema e maior consciência das particularidades desse sistema. Ao compará-lo com o consultor externo, Huffington e Brunning (1994, p. 15) afirmam que esse último “sabe tudo, menos sobre o contexto denso do sistema [público]”.

A consultoria interna oferece aos consultores internos a oportunidade de avaliar e refletir sobre os processos de mudança, assim como a possibilidade de chegar a soluções locais e direcionadas aos problemas tratados. Essas soluções partem do próprio setor (público), em vez de virem em formato de recomendações impostas de fora do sistema. Huffington e Brunning (1994) acrescentam que a consultoria interna é um veículo de empoderamento dos servidores, na medida em que pode favorecer o seu maior envolvimento (nas questões que impactam nos resultados) e o sentimento de pertença à organização.

Também apresenta resultados interessantes a experiência relatada por Moore (1988) sobre um programa de consultoria interna implantado no governo do Estado de Nova York, Estados Unidos, onde servidores com vivência em cargos de gestão eram apresentados ao modelo de consultoria como forma de gerenciar as pessoas mais através da influência do que do poder (posição hierárquica).

O objetivo do programa era desenvolver uma rede de relacionamento de gestores, que, com base na sua experiência e conhecimento de gestão, aliados ao conhecimento adquirido sobre consultoria, pudessem ajudar outros gestores e servidores, com foco na resolução de problemas enfrentados no serviço público. A premissa do trabalho foi a de que “quando todos são tratados como um parceiro completo no esforço de promover a mudança ou de gerenciar problemas, as soluções serão melhores e mais duradouras” (MOORE, 1988, p. 44).

Nessa experiência observou-se que o fato de os gestores atuarem como consultores internos contribuiu para que vivenciassem novos comportamentos e novas idéias num ambiente

fora do seu local de trabalho habitual. Moore (1988, p. 45) infere que “a consultoria interna proporciona um laboratório novo, e talvez seguro, onde [o consultor interno pode] experimentar”. Contribui também para que os servidores envolvidos nessa atividade tenham uma compreensão maior de como funcionam as agências de governo e de que, apesar de negócios diferentes, os princípios que orientam os projetos, a resolução dos problemas e as mudanças são comuns entre si.

Os benefícios relatados são: o desenvolvimento de uma rede de aprendizagem, onde os consultores internos trocavam não apenas experiências, mas também compartilhavam teorias, literatura e técnicas mais recentes; e a utilização dos recursos existentes e da *expertise* dos seus próprios servidores, fazendo que os problemas fossem resolvidos a um baixo custo, o que não aconteceria se fosse contratada uma consultoria externa (MOORE, 1988).

## **Método**

A pesquisa utilizou métodos quantitativos e qualitativos, com o objetivo de compreender o impacto da consultoria interna sobre o servidor público e os benefícios para o setor público. Como afirma Demo (2000, p. 25), “a complexidade da realidade é de tal ordem que precisamos de todos [os métodos] quantitativos e qualitativos”. Segundo Jick (1979, p. 602), “os métodos quantitativos e qualitativos devem ser vistos como grupos complementares e não rivais”. Tal combinação no estudo de um fenômeno pode ampliar a capacidade de descrição, explicação e compreensão desse fenômeno (LAKATOS; MARCONI, 2004).

O universo da pesquisa abrange os 48 consultores internos que atuaram nas 57 intervenções realizadas pelo Progestão em órgãos do governo do Estado de Pernambuco, de 2001 a 2006.

O estudo quantitativo envolveu a aplicação de questionário, com perguntas fechadas, a 30 consultores internos. Os questionários foram aplicados de 27 de março a 20 de junho de 2007. Os dados daí obtidos foram analisados e interpretados com o auxílio de métodos estatísticos e expressos por meio de tabelas.

O estudo qualitativo consistiu na entrevista a cinco consultores internos, que também integraram o estudo quantitativo. Os consultores foram selecionados aleatoriamente, por sorteio. As entrevistas foram realizadas de 3 a 31 de dezembro de 2007, em local, data e horário previamente marcados.

A pesquisadora não se limitou ao roteiro de entrevista preparado, visto que a entrevista semi-estruturada é flexível, permitindo que outras perguntas sejam formuladas à medida que aspectos novos e relevantes sejam percebidos na fala dos respondentes. As transcrições das entrevistas foram analisadas, destacando-se os pontos relevantes para o estudo, categorizando-os

e comparando-os, de forma a identificar padrões que se repetiam, similaridades e diferenças (MERRIAM, 1998).

## **Resultados e análise**

Como já mencionado, os métodos qualitativos e quantitativos não se excluem: “Na fase de coleta de dados, a interação entre os dois métodos é reduzida, mas, na fase da conclusão, eles se complementam” (MORSE *apud* NEVES, 1996, p. 2). Segundo Miles (1979), a integração dos dados quantitativos e qualitativos sobre um mesmo fenômeno produz uma análise mais poderosa do que cada método poderia oferecer separadamente.

Foi sob essa perspectiva de complementaridade que os achados qualitativos e quantitativos desta pesquisa foram analisados, de forma a enriquecer o trabalho e contribuir para se chegar a uma melhor explicação e maior compreensão do fenômeno estudado.

Assim, nesta seção será apresentado inicialmente o perfil das amostras que integraram os estudos quantitativos e qualitativos. Logo em seguida os resultados obtidos na aplicação do questionário e nas entrevistas serão analisados e discutidos conjuntamente, à luz das perspectivas teóricas destacadas na parte introdutória deste artigo, com o propósito de responder às perguntas que guiaram esta pesquisa: qual o impacto da atividade de consultoria interna na formação do servidor e quais os benefícios para o setor público?

## **Perfil**

### **Estudo quantitativo**

Dos consultores internos que responderam o questionário, 77% são mulheres e 23% homens. A média da idade foi de 49 anos (DP=5,1), variando individualmente entre 38 e 58 anos.

Quanto à escolaridade, todos os consultores internos eram pós-graduados, sendo 67% em cursos de especialização, 30% em mestrado e 3% em doutorado.

Com relação ao tipo de vínculo com o governo do Estado, 67% dos consultores internos eram estatutários, 23% estavam subordinados à CLT, 7% eram servidores de outra esfera cedidos ao governo do Estado e 3% ocupavam apenas cargo comissionado. O tempo médio no serviço público foi de 21 anos (DP=7,3), variando de três a 31 anos de trabalho.

Do total dos consultores, 87% exerciam na época das intervenções algum tipo de função gratificada (funções de apoio, supervisão, assessoramento ou direção), 7% ocupavam apenas cargo de nível superior, 3% ocupavam apenas cargo de nível intermediário, com o restante distribuído entre outros (3%).

O tempo médio de participação no Progestão como consultor interno foi de quatro anos (DP=1,5), variando de um a seis anos, e o número médio de intervenções realizadas pelos

consultores foi de quatro (DP=4,1), sendo 1 o número mínimo e 20 o máximo.

### **Estudo qualitativo**

Dos consultores internos, foram entrevistados um homem e quatro mulheres, com idade média de 49 anos e tempo médio no serviço público de 20 anos, sendo dois com graduação em ciências sociais aplicadas, dois em ciências humanas e um em engenharia (ver Quadro 1).

Quadro 1  
Perfil dos consultores internos entrevistados

<b>Consultor</b>	<b>Sexo</b>	<b>Idade</b>	<b>Graduação</b>	<b>Pós-graduação</b>	<b>Tempo no serviço público</b>
A	F	51	Engenharia	Especialização	27
B	F	47	Ciências Humanas	Especialização	20
C	F	47	Ciências Humanas	Mestrado	19
D	M	44	C. Sociais Aplicadas	Especialização	3
E	F	58	C. Sociais Aplicadas	Mestrado	31

### **Investimento no desenvolvimento profissional**

A atividade de consultoria interna, por sua vez, assim como a consultoria externa, parece atrair pessoas interessadas no seu desenvolvimento (97% dos consultores destacaram a oportunidade de desenvolvimento pessoal e profissional como motivo para ingressar no programa como consultor interno).

O impacto dessa atividade no desenvolvimento do consultor pode ser observado em sua constatação de que essa atividade desencadeou maior necessidade em investir em leituras, cursos, contatos com especialistas etc., contribuiu para o seu desenvolvimento profissional, implicou novos desafios profissionais, como atuar em cargos de gerência, como docente e como consultor externo, bem como contribuiu para o desenvolvimento de várias competências durante a prática da consultoria. Tais resultados ilustram o impacto dessa atividade na ampliação dos conhecimentos e das competências dos profissionais nela envolvidos (GEBELEIN, 1989; KENTON; MOODY; TAYLOR, 2003; MANCIA, 2004).

A grande maioria dos consultores (90%) afirmou que o ingresso nessa nova atividade – consultoria interna – exigiu muito (50%) ou exigiu de forma significativa (40%) um maior investimento em seu desenvolvimento, através de leituras, cursos, contatos com especialistas.

Os consultores internos destacaram, ainda, que o exercício da atividade de consultoria contribuiu muito (40%) ou contribuiu significativamente (37%), mais ou menos (7%), pouco (7%), e não contribuiu (10%) para que assumissem novos desafios profissionais, como ocupar cargo gerencial, atuar como docente, atuar como consultor externo, entre outros.

Segundo os consultores internos, a contribuição da atuação na intervenção para o seu desenvolvimento profissional foi enorme (37%), muita (40%), alguma (20%) e nenhuma (3%).

O impacto da intervenção no desenvolvimento de competências do consultor interno pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1  
Desenvolvimento de competências

Competências	Não contribuiu	Contribuiu pouco	Contribuiu muito	M	DP
O hábito de refletir sobre a sua prática	0%	13%	87%	1.87	0.346
Saber ouvir	0%	13%	87%	1.87	0.346
Pensamento estratégico	0%	17%	83%	1.83	0.379
Trabalhar em equipe	0%	17%	83%	1.83	0.379
Visão analítica e mais crítica	0%	17%	83%	1.83	0.379
Autoconhecimento	0%	20%	80%	1.80	0.407
Autoconfiança	0%	23%	77%	1.77	0.430
Autocontrole	3%	17%	80%	1.77	0.504
Comunicação	0%	23%	77%	1.77	0.430
Capacidade de resolução de problemas	0%	27%	73%	1.73	0.450
Objetividade	0%	27%	73%	1.73	0.450
Iniciativa	0%	27%	73%	1.73	0.450
Domínio do método	0%	30%	70%	1.70	0.466
Visão ampla da estrutura do Estado	7%	20%	73%	1.67	0.606
Conhecimento técnico em outra área	7%	20%	73%	1.67	0.606
Habilidade de negociação	0%	33%	67%	1.67	0.479
Raciocínio lógico	3%	27%	70%	1.67	0.547
Criatividade	3%	30%	67%	1.63	0.556
Habilidades interpessoais	3%	30%	67%	1.63	0.556
Visão geral do funcionamento do Estado	7%	23%	70%	1.63	0.615
Administração do tempo	3%	37%	60%	1.57	0.568
Habilidade em lidar com resistências	10%	33%	57%	1.47	0.681

As competências mais trabalhadas, com base na média da pontuação atribuída pelos consultores internos, foram: o hábito de refletir sobre a prática, o saber ouvir, o pensamento estratégico, a habilidade de trabalhar em equipe e a visão analítica e mais crítica. Essas são competências relacionadas às áreas de aprendizagem, comunicação, habilidade interpessoal e resolução de problemas, que fazem parte das competências que Gebelein (1989) define como críticas para a atividade de consultoria interna. Essas competências também são importantes para cargos de gerência, como destaca Kelley (1979), ao discorrer sobre os benefícios da consultoria interna.

A consultora B destaca o impacto do seu ingresso no Progestão como consultora interna: “Foi uma experiência muito rica (...), abriu realmente um leque de possibilidades para que a gente como ATG crescesse profissionalmente, em termos de conhecimento, em termos de contatos profissionais”. Acrescenta:

O Estado realmente possui pessoas de grande gabarito profissional. Agora, infelizmente a gente sabe que pela própria estrutura do Estado nem todas essas pessoas são aproveitadas nas áreas que deveriam e o Progestão propiciou isso: ampliar o conhecimento, ter uma visão sistêmica do funcionamento do Estado, sair do casulo, da própria instituição onde a gente trabalhava, e ter uma visão maior de todos os órgãos e instituições que compunham o Estado, (...) entender mais do que é gerir o Estado de Pernambuco.

Esses dados vêm corroborar a idéia de que a consultoria de forma geral constitui “um campo de desafio intelectual e de estímulo profissional” (ARGYRIS, 1970, p. 219) e que a própria prática de consultoria constitui uma fonte de aprendizagem (ARGYRIS, 1970; HIRSCHLE, 2005; MOURA, 2005), levando o consultor a se envolver num processo de permanente aprendizado (KUBR, 1986).

Essa busca do próprio desenvolvimento está presente na fala dos consultores. A consultora C define o Progestão e o Gespública (programa do governo federal onde atua como voluntária) como “espaços de aprendizagem” e esclarece que hoje se encontra, em virtude desses trabalhos, mais preparada para assumir cargos de gestão na instituição e enfrentar situações em que é chamada a se posicionar: “Se eu estiver numa reunião com os técnicos daqui da Secretaria e tiver que me pronunciar publicamente, tenho certeza de que a minha fala é muito mais consistente”.

Os achados ratificam a idéia de que a atividade de consultoria exige diferentes habilidades e competências (GEBELEIN, 1989), é um campo de capacitação (KELLEY, 1979) que faz com que o consultor saia da sua zona de conforto e se veja diante de um ambiente que o estimula a buscar novas fontes de conhecimento e a vivenciar experiências e processos de aprendizagem significativos (MOURA; CAMPELLO DE SOUZA, 2007), propiciando a oportunidade de desenvolver, ampliar e redimensionar suas competências, de preparar-se para posições de alta gerência (MANCIA, 2004; MOURA; CAMPELLO DE SOUZA, 2007), contribuindo, assim, para a formação de um quadro altamente qualificado na organização (MOORE, 1988).

A consultora C explica que já foi gerente durante três gestões (de governo) e que foi convidada não pela experiência em gestão, mas por se destacar como técnica, mas que hoje, após sua experiência no Progestão, aliada aos cursos que fez na Escola de Governo do Estado de Pernambuco, “se tiver outra oportunidade de ser gerente, de ter um cargo comissionado (...), vou fazer com muito mais qualidade do que fiz no início”.

### **O impacto no serviço público**

Ao destacarem os principais benefícios da consultoria interna para o serviço público, os consultores internos elencaram (atribuindo pontuação de 6 a 1, onde 6 era o maior benefício), por ordem decrescente de importância, a valorização do servidor público, o fato de esses entenderem da realidade da administração pública, a economia para os cofres públicos, o acompanhamento de todas as etapas da intervenção, a rapidez nas soluções e a exclusividade no atendimento (Tabela 2).

Tabela 2  
Benefícios que a consultoria oferece ao serviço público

Benefícios	M	DP
Valorização do servidor público	4.83	1.053
Pessoas que entendem da realidade da administração pública	4.50	1.635
Economia	3.47	1.776
O acompanhamento de todas as etapas de uma intervenção	3.03	1.351
Mais rapidez na solução dos problemas	2.97	1.810
Exclusividade no atendimento	2.20	0.961

Como destacam Huffington e Brunning (1994), a valorização do conhecimento local e, portanto, do servidor, constitui um dos diferenciais da consultoria interna no serviço público, sem mencionar a economia a ela associada.

A consultora A opina que, em vez de o governo gastar com consultorias “caríssimas” na área de planejamento, “poderia usar o corpo funcional preparado que o governo também gastou para isso” e cita o exemplo de si mesma, que coordena hoje a área de planejamento (atividade antes exercida por uma consultoria externa!), aplicando na sua instituição o que aprendeu sobre essa área nos cursos da Escola de Governo do Estado de Pernambuco e no Progestão.

Embora os consultores entrevistados não se oponham à consultoria externa – necessária em determinadas situações – expressam a idéia de que a consultoria interna está atrelada a uma maior responsabilidade do consultor (visto que ele é da casa e, portanto, não é passageiro), maior economia (o Estado tem um quadro no qual investiu e que é mais barato que a consultoria externa) e à valorização do servidor e do seu conhecimento, além do sentimento pela coisa pública.

A consultora C explica o seu envolvimento como voluntária em programas dos governos estadual e federal:

Isso me dá tranqüilidade em saber que o que eu faço como servidora pública se alinha ou está indo pelo menos a caminho de um processo de qualidade dentro do serviço público (...) a minha parte eu faço desse jeito. (...) é isso que me motiva, me dá energia para trabalhar o dia todo, estudar à noite, prestar serviço, representar uma instituição. É isso que me motiva, é essa possibilidade da melhoria.

O fato de ser uma atividade voluntária fortalece a idéia de que pessoas realmente interessadas e comprometidas estavam conduzindo as intervenções, independentemente de motivação financeira. A consultora E explica:

Não ter nenhum interesse material naquilo [...] dá uma força muito grande de você [falar] – Olha, eu estou pegando do meu tempo, e estou dedicando para ajudar vocês com a parte técnica que eu trago, agora vocês têm que fazer a parte de vocês também, têm que colaborar, têm que participar, porque se não participarem não vai acontecer nada. O planejamento vai ser tão rico ou tão pobre quanto vocês quiserem fazer dele.

Na condução da intervenção, os consultores internos atuavam como facilitadores do processo, incentivando a participação dos demais membros do comitê interno e chamando-os à responsabilidade pelo processo. Como infere a consultora E, “não se deve apenas apontar os problemas, mas também pensar as soluções, sob pena de que se você não pensar na solução, a solução vai vir de fora”. Acrescenta:

[A intervenção] trouxe uma outra visão de mundo, uma outra visão deles [...] da capacidade interna de criar, de elaborar, de criar alternativas e soluções. Não levar o problema para o governador, para o secretário, mas dizer: o problema é esse e nós temos tais alternativas, nós achamos que é assim que vai poder resolver.

A metodologia utilizada pelo Progestão incentivava a participação dos servidores dos órgãos, buscando envolver não só a diretoria, mas também as lideranças informais e aqueles que iriam implementar de fato as ações. O consultor D destaca a participação ativa dos servidores na construção do planejamento estratégico e na divulgação dos resultados obtidos pela organização: “Tinha representantes da alta direção (...), tinha gente da execução também (...) e uma pessoa com trânsito entre essas duas instâncias. (...) esse trabalho teve ebulição lá dentro. O pessoal conseguiu ‘tocar fogo’ na instituição”.

Embora o programa tenha sido encerrado em razão da mudança de governo (em janeiro de 2007), identificaram-se nas instituições em que atuaram os consultores B, D e E sinais de que o trabalho realizado pela consultoria interna continuou e vem se consolidando. A consultora E comenta que há sinais de que vem se formando uma cultura de planejamento estratégico na instituição. Esclarece que a cúpula atual do órgão participou ativamente desse trabalho e continua valorizando essa área: “Percebe-se que está havendo planejamento, que o pessoal está preocupado com resultados, acho que é uma mudança de cultura fantástica”.

## **Conclusão**

Há no Estado um quadro de servidores com formação, maturidade, experiência, conhecimento da área pública e interesse no seu desenvolvimento e na melhoria do serviço público que não se pode ignorar e do qual não se deve prescindir, considerando as dificuldades enfrentadas pelos governos, de forma geral, na gestão da máquina pública e na elaboração, condução e execução de políticas públicas.

Os princípios que orientam o modelo gerencial requerem maior qualificação, maior responsabilidade e maior autonomia dos servidores no desenvolvimento dos trabalhos.

Nesse sentido, a consultoria interna tira o profissional da sua zona de conforto – sua sala de trabalho, sua equipe, sua rotina, suas atividades – e o coloca diante de novos desafios: outro departamento, outras pessoas, outros problemas, enfim, uma dinâmica que exige dele maior conhecimento e novas competências, e propicia novos contatos, desafios e aprendizagens.

Quanto à consultoria interna no setor público, pode-se afirmar, como a literatura sobre o tema, que essa está relacionada principalmente à idéia de valorização do servidor, de reconhecimento e valorização do conhecimento local e de economia para os cofres públicos.

Ao assumir a atividade de consultoria, o servidor se depara com situações novas e desafiadoras, que o fazem buscar novas fontes de conhecimento e vivenciar experiências e processos de aprendizagem significativos, contribuindo para o seu desenvolvimento. O grupo de consultores internos envolvidos na pesquisa realizada não só se mostrou interessado no seu desenvolvimento, mas apresentou um forte interesse e crença na melhoria do setor público (a atividade de consultoria interna no Progestão foi voluntária, sem remuneração, reforçando a idéia de pessoas que acreditam e buscam a melhoria do setor público).

O estímulo ao uso do modelo de consultoria interna no setor público pode contribuir não só para a formação de profissionais altamente qualificados, que conhecem as especificidades e vivenciam a realidade da administração pública, mas também para que os próprios servidores tenham condições de estudar e compreender melhor os seus problemas, chegando a soluções mais adequadas a esse setor. O governo contará ainda com um grupo que terá uma visão sistêmica do Estado e competências ampliadas, apto a ocupar cargos gerenciais e a coordenar a elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas, condições fundamentais para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva.

#### **Abstract**

Organizations need to be constantly optimizing their processes, which has led to the development of internal consultancy. The public sector has been promoting this model since it began modernizing management in its institutions. This research focuses on the experience of the Pernambuco State government with that consultancy model, aiming to understand the impact of internal consultancy on public employees' professional development and its benefits to the public sector. Results show that this activity creates opportunities for the development of new competences and also broadens the employees' practice field, posing new professional challenges to them. It also contributes to raise those employees' value, as they become better qualified to work as a high-level team, capable of proposing better solutions to the sector, taking over managerial positions and working more efficiently for the development and implementation of public policies.

**Key words:** Internal consultancy; Public management; Organizational learning.

#### **Referências**

ARGYRIS, Chris. **Intervention theory and method: a behavioral science view**. Reading Mass: Addison-Wesley Publishing, 1970.

CHRISTENSEN, Mark. The "big six" consulting firms: creating a new market or meeting a public policy need? **Australasian Journal of Business & Social Inquiry**, v. 1, n. 1, 2003. Disponível em: <[www/scu.edu.au/apsi/papers/vol1/christensen.pdf](http://www.scu.edu.au/apsi/papers/vol1/christensen.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2007.

- COUTINHO, Virgínio Ferreira; CAMPOS, Maria Tereza Oliva Silveira. **Brasil século XXI: a construção de um Estado eficaz**. Brasília: Enap, 1996.
- DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.
- ELTZ, Fábio; VEIT, Mara. **Consultoria interna**. Salvador: Casa da Qualidade, 1999.
- GEBELEIN, Susan H. Profile of an internal consultant: roles and skills for building client confidence. **Training and Development Journal**, v. 43, n. 3, p. 52-58, mar. 1989. Disponível em: <www.proquest.com>. Acesso em: 13 nov. 2006.
- GONÇALVES, Marilson Alves. Consultoria. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 31, n. 2, p. 91-98, abr/jun. 1991. Disponível em: <www.rae.com.br>. Acesso em: 24 mai. 2006.
- HIEBERT, Murray; OLTHUIS, Ron. Internal consulting. **Executive Excellence**, v. 12, n. 4, Apr. 1995, p. 16-17. Disponível em: <www.proquest.com>. Acesso em: 22 fev. 2007.
- HIRSCHLE, Ana Lúcia Teixeira. **Compreendendo o aprendizado do consultor na relação consultor-cliente: a aprendizagem como processo de reflexão e construção**. 2005. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Departamento de Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- HUFFINGTON, Clare; BRUNNING, Halina. **Internal consultancy in the public sector: case studies**. London: Karnac Books, 1994.
- JICK, Tood D. Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, dez. 1979, p. 602-611. Disponível em: <web.ebscohost.com>. Acesso em: 26 fev. 2007.
- JOHRI, H. P.; COOPER, J. Chris; PROKOPENKO, J. Managing internal consulting organizations: a new paradigm. **Advanced Management Journal**, v. 63, n. 4, p. 4-10, Autumn 1998. Disponível em: <www.proquest.com>. Acesso em: 16 nov. 2006.
- KELLEY, Robert E. Should you have an internal consultant? **Harvard Business Review**, v. 57, n. 6, p. 110-120, nov./dez. 1979.
- KENTON, Barbara; MOODY, Diane; TAYLOR, Ben. **The role of the internal consultant**. Roffey Park Institute. 2003. Disponível em: <www.roffeypark.com/docs/internalconsultant.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2007.
- KUBR, M. **Consultoria: um guia para a profissão**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogam, 1986.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. Capítulo 8.
- LACEY, Miriam Y. Internal consulting: perspectives on the process of planned change. **Journal of Organizational Change Management**, v. 8, n. 3, p. 75-84. 1995. Disponível em: <www.proquest.com>. Acesso em: 16 nov. 2006.
- MANCIA, Lídia. Os desafios do modelo de consultoria interna em recursos humanos. In: BITTENCOURT, Cláudia. **Gestão contemporânea de pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais**. Porto Alegre: Bookman, 2004. p. 144-159.

MANCIA, Lúcia. **Os desafios do modelo de consultoria interna**: uma experiência gaúcha. 1997. 184 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Departamento de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1997.

MANO, Cristiane. Palpiteiros internos. **Exame**. São Paulo, v. 37, n. 4, p. 86-87, 26 fev. 2003.

MERRIAM, S. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MILES, Matthew B. Qualitative data as an attractive nuisance: the problem of analysis. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, dez. 1979, p. 602-611. Disponível em: <web.ebscohost.com>. Acesso em: 26 fev. 2007.

MOORE, Elizabeth D. Internal consulting makes bureaucrats creative. **Management Review**, v. 77, n. 5, mai. 1988, p. 43-45. Disponível em: <www.proquest.com>. Acesso em: 16 nov. 2006.

MOURA, Ana Lúcia Neves; CAMPELLO DE SOUZA, Bruno. Aprendizagem de consultores internos nas intervenções conduzidas pelo programa pernambucano de modernização da gestão pública: um estudo de múltiplos casos. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - Enanpad, 31, Rio de Janeiro, 2007. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro: Anpad, 2007.

MOURA, Guilherme Lima. **Relações de conhecimento consultor organizacional - cliente à luz da biologia do conhecer**: uma reinterpretação para desfazer mal-entendidos correntes. 2005. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Departamento de Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

NEVES, Luís José. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 2º sem. 1996. Disponível em: <www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2006.

ORLICKAS, Elizena. **Consultoria interna de recursos humanos**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PERNAMBUCO. Secretaria de Administração e Reforma do Estado. **Portaria – Sare n. 1.896**, de 6 de setembro de 2006. Designa os servidores da Administração Pública Estadual, relacionados no anexo I desta Portaria, para atuarem na equipe do Progestão. 2006.

PERNAMBUCO. Secretaria de Administração e Reforma do Estado. **Portaria – Sare n. 223**, de 3 de fevereiro de 2005. Designa os servidores da Administração Pública Estadual, relacionados no anexo I desta Portaria, para atuarem na equipe do Progestão. 2005.

PERNAMBUCO. Comissão Diretora de Reforma do Estado. **Relatório de gestão da Secretaria de Administração e Reforma do Estado**: cinco anos de mudanças 1999/2003. Recife: Cepe, 2004.

PERNAMBUCO. Secretaria de Administração e Reforma do Estado. **Portaria - Sare n. 1.806**, de 1 de julho de 2003. Designa os servidores da Administração Pública Estadual, relacionados no anexo I desta Portaria, para atuarem na equipe do Progestão. 2003d.

- PERNAMBUCO. Progestão. **Manual do analista em tecnologia de gestão**. 2003c.
- PERNAMBUCO. **Decreto n. 25.346**, de 2 de abril de 2003. Regulamenta o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública e dá outras providências. 2003b.
- PERNAMBUCO. **Lei Complementar n. 49**, de 31 de janeiro de 2003. Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. 2003a.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Administração e Reforma do Estado. Progestão. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. 2000.
- REBOUÇAS DE OLIVEIRA, Djalma de Pinho. **Sistemas, organização e métodos**: uma abordagem gerencial. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- TAKEUTI, Norma Missae. A questão dos valores de consultoria na administração pública. **Cadernos Fundap**, São Paulo, ano 7, n. 14, p. 52-55, out. 1987. Disponível em: <[www.fundap.sp.gov.br](http://www.fundap.sp.gov.br)> Acesso em: 11 jul. 2006.
- VALLEMONT, Serge. **A modernização do Estado**: as lições de uma experiência. Brasília: Mare/Enap, 1996.