



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

MICHELE CARVALHO DE OLIVEIRA

**ORGANISMOS INTERNACIONAIS: FUNÇÃO DA
CONSULTORIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.
Estudo de caso**

Brasília – DF

2011

MICHELE CARVALHO DE OLIVEIRA

**ORGANISMOS INTERNACIONAIS: FUNÇÃO DA
CONSULTORIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.
Estudo de caso.**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Doutora, Magda
Lima Lúcio

Brasília – DF

2011

Oliveira, Michele Carvalho.

Organismos Internacionais: Função da Consultoria na Administração Pública Federal. Estudo de caso / Michele Carvalho de Oliveira. – Brasília, 2011.

57 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2011.

Orientador: Profª. Drª. Magda de Lima Lúcio, Departamento de Administração

MICHELE CARVALHO DE OLIVEIRA

**ORGANISMOS INTERNACIONAIS: FUNÇÃO DA
CONSULTORIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
estudo de caso.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

Michele Carvalho de Oliveira

Prof^a. Dr^a, Magda Lima Lúcia
Professor-Orientador

Prof^a. Dr^a, Eloísa Pereira Barroso
Professor-Examinador

Prof^a. Me, Annita Valléria C. Mendes
Professor-Examinador

Brasília, 14 de dezembro de 2011

Dedico esta monografia primeiramente a Deus, à minha Família que é razão da minha existência, em especial aos meus pais, que sempre fizeram o melhor para me educar. E a todos aqueles que, direta ou indiretamente, acreditaram e me incentivaram a buscar meus ideais.

“A cooperação internacional é uma idéia fugidia, que tem perseguido a humanidade ou, melhor dizendo, que a humanidade tem perseguido – desde, pelo menos, que os gregos iniciaram uma reflexão consistente sobre a Política.” (Celso Amorim, 1994).

RESUMO

Este trabalho faz parte de um estudo de caso elaborado com o objetivo de classificar o tipo de trabalho prestado por consultores externos contratados por meio de Cooperação Técnica celebrados entre a Administração Pública Federal e Organismos Internacionais. Para realizar o trabalho, foi feita pesquisa documental nos Termos de Cooperação e Termos de Referência, recolhidos nos arquivos do Ministério da Saúde e entrevista com os consultores que trabalham no órgão citado. Em seguida foi feito um confronto entre dos dados levantados nos documentos e nas entrevistas com a literatura abordada. Os resultados revelaram que os acordos de cooperação técnica são realizados conforme a literatura que versa sobre consultoria, a formulação dos objetivos dos trabalhos segue os princípios de prestação de serviço técnico. Porém, foi observado que durante a execução essas funções são distorcidas e, em alguns casos, os técnicos passam a executar atividades burocráticas e administrativas, inerentes a funções dos funcionários públicos.

Palavras-chave: Consultoria. Cooperação Técnica. Organismos Internacionais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Número de Projetos por fonte externa, em dezembro de 2006 28

Figura 2 – Projetos em execução por setor, em dezembro de 2006 29

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Relatório de Totais por Órgão Executor:..... | 31 |
|---|----|

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

CNAT – Comissão Nacional de Assistência Técnica

CTI – Cooperação Técnica Internacional

CTRB – Cooperação Técnica Recebida Bilateral

CTRM – Cooperação Técnica Recebida Multilateral

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNAI – Fundação de Apoio ao Índio

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU – Organizações das Nações Unidas

OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUBIN – Subsecretaria de Cooperação Técnica e Economia Internacional

SVS – Secretaria de Vigilância em Saúde

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 1.1 | Contextualização..... | 13 |
| 1.2 | Formulação do problema | 13 |
| 1.3 | Objetivo Geral | 14 |
| 1.4 | Objetivos Específicos..... | 14 |
| 1.5 | Justificativa..... | 15 |
| 2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... | 16 |
| 2.1 | Consultoria..... | 16 |
| 2.1.1 | Conceituando Consultoria..... | 16 |
| 2.1.2 | Histórico da Consultoria na Administração Pública..... | 20 |
| 2.2 | Cooperação Internacional | 23 |
| 2.2.1 | História da Cooperação Técnica no Brasil..... | 25 |
| 2.2.2 | Críticas à Cooperação Internacional e contratação de Consultores | 29 |
| 2.3 | Diferenças na Gestão de Projetos na Administração Pública e Privada | 33 |
| 3 | MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA..... | 36 |
| 3.1 | Tipo e descrição geral da pesquisa..... | 36 |
| 3.2 | Caracterização da organização..... | 37 |
| 3.3 | Participantes do estudo..... | 38 |
| 3.4 | Instrumentos de pesquisa | 38 |
| 3.5 | Procedimentos de coleta e de análise de dados..... | 39 |
| 4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO..... | 41 |
| 4.1 | Características dos contratos de consultoria..... | 41 |
| 4.2 | Diferença entre trabalho do consultor e do servidor público | 45 |
| 4.3 | Vantagens e Desvantagens da Consultoria | 48 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 51 |

| | | |
|---|--|----|
| 6 | REFERÊNCIAS..... | 54 |
| | APÊNDICES..... | 56 |
| | Apêndice A – Organograma do Ministério da Saúde..... | 56 |
| | Apêndice B – Roteiro da Entrevista..... | 57 |

1 INTRODUÇÃO

O mercado de consultoria organizacional iniciou-se ao final do século XIX e início do século XX para auxiliar empresas no processo de crescimento e desenvolvimento diante do aumento da demanda e das exigências do consumidor. Essas empresas despontam como um dos elementos de difusão e introdução de novos arranjos organizacionais, influenciando e, muitas vezes, direcionando a agenda dos possíveis formatos organizacionais (DONADONE, 2003).

A atuação das consultorias externas em projetos de reforma estrutural em empresas privadas é, principalmente, sobre questões intra-organizacionais. Este tipo de consultoria promove mudanças organizacionais orientadas para aumento da rentabilidade ou retribuição dos esforços da organização cliente (TAKEUTI, 1987).

Nas organizações públicas, por sua vez, as consultorias externas deparam-se com um campo peculiar. Diferentemente do setor privado, as empresas públicas tem o foco voltado primeiramente para a satisfação do bem comum, do interesse público. Não se prioriza a obtenção de lucros diretos.

Outra peculiaridade é a característica do poder, nas organizações privadas o poder é exercido por gestores e capitalistas e nas organizações públicas é praticado por políticos, burocratas (que também são gestores) e cidadãos (SIQUEIRA e MATTOS, 2008).

No Brasil, existe uma forma de consultoria que é realizada por profissionais técnicos contratados para atuarem em órgãos públicos que executam trabalhos especializados. Essas consultorias são resultados de parcerias entre o governo brasileiro e Organismos Internacionais, que prestam cooperação no sentido de auxiliar o desenvolvimento institucional desses órgãos e a promoção de políticas públicas que atendam à população.

A Cooperação Internacional surgiu após a Segunda Guerra Mundial como um instrumento para propulsão de políticas de desenvolvimento em países devastados pela guerra (Silvestre, 2007). Para cumprir esse objetivo de desenvolvimento a cooperação pode ter um viés econômico, técnico, comercial ou pode se concretizar na forma da ajuda financeira, humanitária e assistência técnica.

Com a entrada da Organização das Nações Unidas (ONU) a cooperação passou a ter um caráter técnico, denominada de Cooperação Técnica Internacional (CTI). A CTI pode ser realizada de duas formas: Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM), na qual o país recebe a cooperação via Organismos Internacionais, a Cooperação Técnica Recebida Bilateral (CTRB), prestada por países desenvolvidos (ABREU, 2008).

A Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) é desenvolvida para atuar “em programas e projetos de desenvolvimento social, econômico e ambiental” (ABREU, 2008, p. 34). O objetivo é gerar e/ou transferir conhecimentos e técnicas, em bases não comerciais, envolvendo programas de treinamento e intercâmbio de informações que contribuam para o desenvolvimento de capacidades nacionais, identificadas como prioritárias. (FERNANDES, 2006).

Este trabalho irá focar seus estudos sobre a Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM), que é prestada por meio de “consultorias, capacitação de recursos humanos e aquisição bens e contratação de serviços, mobilizáveis em escala mundial” (ABREU, 2008, p. 34).

No cenário brasileiro, muitas críticas estão sendo feitas sobre esses trabalhos de Cooperação Técnica realizada por Organismos Internacionais (SOUZA, 2007). Os principais problemas apontados são: má gestão dos projetos, contratação irregular de trabalhos técnicos e utilização de consultores para executar tarefas inerentes a servidores públicos.

O foco deste trabalho será sobre a atuação dessas consultorias técnicas prestadas por trabalhadores que não fazem parte do quadro do órgão, que são contratados para executarem atividades inerentes a Cooperação Técnica.

O objetivo deste trabalho é classificar o tipo de serviços prestado por esses consultores, contratados através Organismos Internacionais e que atuam em órgãos da Administração Pública. E responder a seguinte questão: Quais são as características dos trabalhos realizados pelos consultores técnicos contratados por Organismos Internacionais para atuar em órgãos da administração direta federal?

A pesquisa também possui como meta identificar conformidades e/ou diferenças entre os conceitos de consultoria (apresentados na literatura) e os trabalhos realizados por consultores contratados por Organismos Internacionais para atuarem

na Administração Pública Federal; analisar em que medida o trabalho do consultor difere do trabalho executado pelo funcionário público; e identificar as vantagens e desvantagens desse tipo de contratação para a gestão pública

A pesquisa será realizada como um Estudo de Caso com consultores que atuam em uma unidade do Ministério da Saúde, a Secretaria de Vigilância em Saúde. Esse Ministério foi apontado, em 2002, como sendo o que mais utilizava consultores em seu quadro de funcionário (SOUZA, 2007).

1.1 Contextualização

A Cooperação Técnica Multilateral ocorre através de parcerias entre o Brasil e diversos Organismos internacionais. A atuação abrange projetos em diversos setores como transportes, energia, mineração, meio ambiente, agricultura, educação e saúde. Os programas visam a transferência de conhecimentos, experiência de sucesso e sofisticação de equipamentos, contribuindo para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país e possibilitar avanços qualitativos e duradouros.

Na área de saúde a Cooperação é realizada entre Organismos Internacionais com atuação na área (OPAS, PNUD, UNESCO, OMS, BANCO MUNDIAL) e o Ministério da Saúde. Os projetos advindos das cooperações visam o desenvolvimento de instituições públicas e avanços da saúde pública e saneamento básico do país. As ações acontecem por meio de transferência de recursos financeiros e humanos, para capacitação de mão-de-obra especializada, desenvolvimento de políticas públicas mais consistentes e abrangentes, e implantação de experiências voltadas para a disseminação e prevenção de epidemias.

1.2 Formulação do problema

A literatura existente, que versa sobre serviços de consultoria, é ampla, porém a abordagem mais vislumbrada está relacionada à consultoria no setor privado. Não

foram encontrados estudos que caracterizam a atuação dos consultores técnicos contratados por meio de Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM). Os estudos pertinentes a esse assunto são realizados com o objetivo de relatar os problemas e questionamentos referentes à legislação brasileira.

Diante do exposto, procura-se aqui verificar como são realizados esses trabalhos, qual o papel desempenhado por esses consultores técnicos, contratados por meio da Cooperação Técnica Multilateral, a partir da seguinte questão: Quais são as características dos trabalhos realizados pelos consultores técnicos contratados por Organismos Internacionais para atuar em órgãos da administração direta federal?

1.3 Objetivo Geral

Classificar o tipo de trabalho prestado por consultores externos, contratados através de Termos de Cooperação Técnica entre Organismos Internacionais e Órgãos Públicos, da administração direta federal.

1.4 Objetivos Específicos

Para análise do objetivo geral são necessários identificar os seguintes objetivos específicos:

- Identificar conformidades e/ou diferenças entre os conceitos de consultoria (apresentados na literatura) e os trabalhos realizados por consultores contratados por Organismos Internacionais para atuarem na Administração Pública Federal;
- Analisar em que medida o trabalho do consultor se difere do trabalho executado por um funcionário de carreira; e
- Identificar as vantagens e desvantagens da consultoria na gestão pública

1.5 Justificativa

A Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) surgiu como forma de promover o desenvolvimento de países e passou a ser muito importante para as relações entre Estados e geração, bem como transferência, de conhecimento em diversas áreas de cunho social, econômico e ambiental.

A cooperação internacional pode ser considerada como um assunto de grande relevância para os Estados, inclusive para o Brasil, tanto por motivos relacionados ao contexto das relações internacionais como nos impactos que a cooperação recebida tem causado internamente (FERNANDES, 2006).

Os impactos considerados no trabalho versam sobre as características da Cooperação Técnica Internacional, principalmente no campo da consultoria pública. Essa área tem sofrido inúmeras críticas. Por isso trabalhos nessa área são importantes para saber se houve alguma alteração do trabalho desenvolvido pelo consultor e descobrir se o trabalho dele está sendo realizado conforme os objetivos propostos durante o planejamento da Cooperação Técnica.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Consultoria

Para o entendimento do processo de consultoria apresentado neste trabalho, será abordado, primeiramente, o conceito de consultoria, considerando a função do trabalho especializado prestado pelo consultor e suas características. Também será apresentado um breve histórico da função dessa função, para esclarecimentos sobre a formação desse tipo de trabalho e entendimento do processo evolutivo do mesmo.

2.1.1 Conceituando Consultoria

A consultoria no seu sentido amplo pode ser entendida na definição de Block (1991, p. 12): “A consultoria em sua melhor forma é um ato de amor: o desejo de ser genuinamente útil a outros. Usar o que sabemos, ou sentimos, ou sofremos no caminho para diminuir a carga dos outros.”

Percebemos com esse conceito que consultoria é uma interação entre os agentes, essa interação deve ser utilizada de forma paralela ao conhecimento técnico, especializado, de forma que o consultor entenda as reais necessidades, objetivos de seu cliente. Em todo o processo deve manter um clima de interação entre os agentes envolvidos, é necessário haver esse tipo de postura para que se mantenha o foco nos interesses do outro, neste caso do cliente.

A importância dessa relação é ressaltada por Block (1991, p. 2), ao afirmar que o consultor é “uma pessoa que está em posição de exercer alguma influência sobre um indivíduo, grupo ou organização”. Porém, segundo esse autor não é o consultor que tem o “poder de produzir mudanças ou programas de implementação”, ele tem apenas o papel de influenciar as mudanças que serão produzidas pelo próprio cliente.

Desta forma, podemos notar que a consultoria é uma prestação de serviço que visa direcionar, conduzir, e influenciar as tomadas de decisão e/ou as mudanças organizacionais, criar projetos, etc. A consultoria pode ser vista como um apoio externo que a organização recebe para auxiliar no processo de mudança, implantação de novos trabalhos e criação de novas técnicas. Sob esta ótica Oliveira (2004) observa a consultoria como sendo um processo interativo de um agente externo de mudanças, o qual assume a responsabilidade de auxiliar os executivos e profissionais da referida empresa nas tomadas de decisões.

Para Oliveira (2004), essa atividade deve ser realizada como um conjunto de tarefas sequenciais que desenvolvem ação recíproca, lógica e evolutiva, visando atender e, preferencialmente, suplantar as expectativas e necessidades dos clientes. A prestação de serviços oferecida pelo consultor atende a empresa/cliente como um cooperador para criação de projetos, tomadas de decisão, conduzindo os colaboradores à compreensão lógica do contexto e da situação, para que eles próprios criem soluções viáveis e mais acertadas, do ponto de vista gerencial e técnico.

Nesse sentido, com a contratação de uma consultoria as empresas objetivam a busca de novos conhecimentos e de inovações para enfrentar a globalização da economia, consolidar vantagem competitiva, questionamento progressivo das realidades da empresa visando um processo de melhoria contínua sustentada, proporcionar metodologias, técnicas e processo que determinem a garantia para os executivos tomarem suas decisões com qualidade.

Para Greiner e Metzger (1982 apud QUINTELLA, 1994, p. 15):

A consultoria gerencial é um serviço de aconselhamento contratado por organizações junto a pessoas qualificadas e especialmente treinadas para dar-lhes, de uma forma objetiva e independente, a possibilidade de identificar problemas gerenciais, analisar esses problemas, encontrar e seguir soluções recomendadas pela consultoria e, por fim, eventualmente conseguir ajuda para implementação dessas soluções.

Kurb (1986) apresenta alguns aspectos importantes da atividade de consultoria, os quais também são apresentados por outros autores como Oliveira (2004) e Block (2004), são eles:

A consultoria como um serviço “independente e imparcial”, o consultor desenvolve seu trabalho de forma imparcial em relação à organização e seus componentes.

Consultoria é um serviço de aconselhamento, as decisões ou as mudanças não serão tomadas pelos consultores, estes apenas irão orientar. É exercida por profissionais qualificados com habilidades técnicas e conhecimento amplo e relevante

Para Crocco e Guttmann (2005) a maneira pela qual um produto de consultoria é oferecido é denominada de “tipo de consultoria”. Para os autores essa classificação do tipo de consultoria é imprescindível para determinar a relação entre consultor e seu cliente, aspecto importante para a escolha da contratação, pois o cliente terá “condições de projetar como serão satisfeitos suas necessidades e desejos empresariais”.

Na literatura atual são relacionados vários tipos de consultoria, a tipificação varia de acordo com a abordagem que o autor pretende fazer. Aqui serão apresentadas apenas as classificações mais abordadas e relevantes para a referencial deste trabalho.

A abordagem, que considera a forma de atuação do consultor, classifica a consultoria em dois tipos a de Consultor Interno e Consultor externo. Crocco e Guttmann (2005), Oliveira (2007) e Block (1991) fazem essa diferenciação.

O Consultor interno, segundo esses autores, é um agente interno da organização na qual presta serviço, porém ele não faz parte do problema a ser analisado e resolvido. Johri, Cooper e Prokopenko (1998) identificam a consultoria interna como um conceito que enfatiza tornar disponível para o gerente uma fonte especializada dentro da organização que auxiliaria na identificação de problemas e oportunidades e também pode fazer um acompanhamento direto na sua implementação elaborando recomendações e assessoramento. Para esses autores, o consultor interno também é um agente de mudanças, responsáveis por ajudar e influenciar as pessoas a desenvolverem seu trabalho de uma forma diferente.

Crocco e Guttmann (2005, p.67) ressaltam as vantagens e desvantagens que o trabalho como consultor apresenta. Para ele as vantagens estão relacionadas a:

- a) “alto grau de conhecimento dos aspectos e fatores informais existentes na empresa”, o consultor interno conhece a realidade da empresa, possui uma visão mais aprofundada das relações informais, essa compreensão é

importante porque esse tipo de relação é determinante nas atitudes e ações dos agentes envolvidos;

- b) outra vantagem é participação efetiva no processo interno, porque “participa e acompanha o planejamento, a implementação, podendo corrigir eventuais desvios ou avaliar o desempenho e os resultados”. Poderá analisar os resultados durante a consecução das atividades planejadas possibilitando a visualização rápida de possíveis falhas no processo.
- c) “maior acesso a pessoas e grupos da empresa, pelo mesmo motivo de ser colaborador contratado”; e
- d) “presença constante e diária nos projetos e trabalhos em andamento”.

As desvantagens também são abordadas por Crocco e Guttman (2005, p. 68):

- a) “possibilidade de menor aceitação nos escalões hierárquicos superiores ao dele”. Existe grande possibilidade que os escalões superiores não aceitem a orientação de um subordinado;
- b) “uma experiência mais dirigida e quase sempre limitada, muitas vezes em função de tempo de trabalho na empresa”. Esse problema decorre do acúmulo de trabalho, em virtude da atuação como consultor e do desempenho de suas funções inerentes ao cargo que este já possuía; e
- c) “menor liberdade de ação, em razão da pressão, existência de metas e objetivos e dos procedimentos, valores, cultura e clima organizacional”, ou seja, o trabalho do consultor interno está vinculado aos valores, normas e regras pré-estabelecidas na empresa, ele se sentirá obrigado a segui-las limitando sua atuação, reduzindo a possibilidade de mudanças mais radicais quando necessárias.

O consultor externo é um agente de fora da empresa, não integra o quadro da empresa-cliente. Pode ser empregado de uma empresa de consultoria e prestar serviço em organizações clientes, na área em que possui experiência e habilidade. O consultor está “sujeito a normas, procedimentos, relações e valores definidos em contrato” (CROCCO e GUTTMANN 2005, p 66).

Para esse tipo de consultoria também são citadas pelos autores as suas vantagens e desvantagens. As vantagens comuns abordadas pelos autores Crocco e Guttman

(2005), Oliveira (2007) e Block (1991) são as experiências e o conhecimento diversificado que esse consultor adquire em sua vivência de trabalho, pois pode atuar no mesmo tipo ou natureza de trabalho em diferentes ramos de atividade e em várias empresas. Passará por experiências diversificadas, ampliando o entendimento e o conhecimento sobre os problemas organizacionais;

Para os autores, o consultor externo é mais bem recebido pelos colaboradores e nos diferentes níveis hierárquicos da empresa, pois não faz parte da estrutura e do seu quadro funcional; e principalmente, esse tipo de relação possui uma característica mais imparcial, possibilitando uma visão mais crítica.

Por outro lado, as principais desvantagens citadas pelos referidos autores são o menor acesso e liberdade com os funcionários da empresa. Não tem poder formal de tomar decisões, o que pode provocar um desvio nos rumos de seu trabalho. Não ter visão de conjunto, pois geralmente não participa da implementação.

2.1.2 Histórico da Consultoria na Administração Pública

Conforme informa Donadone (2003) a origem das empresas de consultoria teve início no final do Século XIX e princípio do século XX, período da Segunda Revolução Industrial. Esse surgimento estaria relacionado ao crescimento do tamanho da complexidade das organizações industriais, na passagem do século. Nesta época, a Inglaterra e os Estados Unidos destacam-se como países de origem, os quais tiveram maior participação no mercado de consultoria.

O campo de atuação era vasto e profissionais de diversas áreas tinham inúmeras possibilidades de atuação. Empresas que pretendiam permanecer no mercado e estavam dispostas a atender a crescente demanda que se apresentava no período passaram a solicitar auxílio de profissionais técnicos para expandir a capacidade de produção.

Um novo e numeroso mercado surge para a atuação de engenheiros, advogados e contadores, como agentes externos detentores de um conhecimento específico, no auxílio da resolução dos problemas originários no processo de expansão das empresas (DONADONE, 2003)

A partir desse período, explica o autor, a atividade passou a se institucionalizar. Inúmeras empresas de consultoria surgiram e expandiram-se rapidamente. As empresas que, inicialmente, solicitavam consultoria externa para auxiliar no processo de expansão passaram a contratar esse tipo de serviço com objetivo de atender as novas exigências ocasionadas por mudanças nas legislações. Essas alterações estariam relacionadas à legislação tributária e à normatização do setor financeiro (DONADONE, 2003).

Ainda de acordo com o autor, a solução de problemas específicos relacionados à produção e o auxílio com aspectos contábeis eram os grandes motivadoras da contratação de consultoria externa na década de 20. Nos anos trinta, esse tipo de serviço passou a ser demandado com o objetivo de analisar problemas relacionados à estratégia, novas formas de estrutura organizacional e o desempenho financeiro de grandes empresas.

Nesta época, mudanças na legislação obrigavam os bancos a oferecer serviços de análise financeira das empresas. Essa nova norma favoreceu o mercado de consultoria, pois os bancos passaram a utilizar desse tipo de serviço para cumprir as exigências impostas pelo governo. Posteriormente, esses bancos passaram a reconhecer e recomendar as empresas, com que tinha relacionamento, trazendo reconhecimento diante do setor privado e também no setor público, como cita Donadone (2003, p.20):

Como indicado por Mckenna sobre estudo da Commission Hoover, os consultores eram vistos como elos de ligação institucional responsáveis pela transferência do conhecimento organizacional do setor privado para o setor público.

A relação entre consultoria e Estado fortaleceu-se durante o período da II Guerra Mundial. “Durante o conflito o governo americano contratou, em grande número, consultores para reorganizar formas de gerenciamento das áreas militares”. A guerra favoreceu o nascimento de um novo ramo de trabalho para a consultoria (DONADONE, 2003, p. 18).

A partir de então o mercado de consultoria encontra um novo campo de atuação, que seria o setor público. Após o fim da guerra, o governo passou a utilizar esse tipo de serviço para “coordenar forças tarefas que seriam responsáveis pela organização do setor público americano” (DONADONE, 2003).

No período pós-guerra, as empresas já estavam consolidadas no ambiente empresarial e público, sendo de bastante importância ao governo americano para “reconstrução da Europa”. Donadone (2003) explica que neste momento foram introduzidas técnicas gerenciais aos processos da administração pública para ajudar o país em seus esforços de reabilitação da Europa, durante o Plano Marshall.

A partir da década de sessenta o uso da consultoria ganha impulso com a penetração crescente de multinacionais americanas, mas foi na década de 90 que o mercado de aconselhamento teve o seu auge. Uma das razões para esse crescimento é o aumento da demanda por serviços relacionados aos processos de fusões e aquisições no setor privado; outra é o amplo movimento de privatização das organizações públicas (DONADONE, 2001).

No Brasil, explica Pinto (1987), as atividades de consultoria foram institucionalizadas apenas após a metade da década de 60, antes desse período a atuação se resumia em ações de profissionais isolados e de algumas entidades acadêmicas.

Nesse momento, as idéias de modernização do aparato governamental ganhavam destaque nas pautas de reestruturação da administração pública Federal, que foram instituídas pelo Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67, e o Programa de Desburocratização. A proposta desse decreto era promover a descentralização, no Poder Executivo, e racionalizar rotinas, além de promover treinamento de agentes da reforma e adaptação de estruturas regimentais.

Pinto (1987) explica que essas ações foram consequências de serviços de consultoria, realizadas em órgãos públicos, por Fundações e Escolas de Administração que visavam proporcionar uma modernização no campo do conhecimento administrativo e dar formação aos profissionais do setor.

Em 1952 foram criadas, pela Fundação Getúlio Vargas, a EBAP e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP. [...]. Curiosamente, enquanto eram formados os quadros docentes da EBAP e da EAESP, a Fundação Getúlio Vargas, que abrigava grande número de profissionais da área de economia e engenharia, começou a oferecer assessoramento – leia-se consultoria – a diversos órgãos públicos e entidades privadas [...]. E foi nesse contexto que o Governo Federal buscou “know how” para seus programas de simplificação burocrática e elaboração de planos de desenvolvimento (Pinto, 1987, p. 60)

Além de trabalhos realizados por Fundações e Escolas Públicas Brasileiras, o autor observa que as consultorias, prestadas por norte-americanos através programas de

assistência técnica, década de 60-70, nas áreas de engenharia e economia “promoveu um grande impulso tecnológico com a transferência das técnicas de análise de custo/benefício aplicadas a diversos projetos de obras e de desenvolvimento industrial” (PINTO, 1987, p. 60).

Ao longo dessas duas décadas, o governo brasileiro passou a usar a consultoria organizacional para desenvolvimento de práticas administrativas em estatais. O trabalho, em geral, era pautado por projetos específicos, especialmente relacionados à engenharia.

2.2 Cooperação Internacional

O termo cooperação surge, na segunda metade do século XIX, com a preocupação da comunidade internacional em apoiar o desenvolvimento econômico de regiões e países desfavorecidos e a reconstrução das áreas devastadas pela Segunda Guerra Mundial. Com o fim da guerra e o início do processo de descolonização emergem questões sobre o subdesenvolvimento e a cooperação surge como um instrumento para a propulsão de políticas de desenvolvimento.

A cooperação internacional pode ser definida como o conjunto de atuações de caráter internacional orientadas ao intercâmbio de experiências e recursos entre países para atingir metas comuns, baseadas em critérios de solidariedade, igualdade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e coresponsabilidade. Seus fins são: a erradicação da pobreza, do desemprego e da exclusão social; a busca do desenvolvimento sustentável e o aumento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural no países desenvolvidos (Silvestre, 2007, p. 36)

Para Silvestre (2007), a cooperação, nesse período, ficou marcada por duas questões principais: a primeira estaria relacionada com a influência que os Estados Unidos desejam obter para atrair países a sua esfera de influência política e econômica. A segunda questão seria a atuação da Europa nas atividades de cooperação que tinham como objetivos a promoção do desenvolvimento de suas antigas colônias.

O processo de cooperação, nesse período, baseou-se na concepção de recursos técnicos e financeiros com objetivo de promover o desenvolvimento e a

modernização de economias que estavam devastadas pela guerra e as consideradas pobres (SILVESTRE, 2007; ABREU, 2008).

Esse processo de cooperação internacional se ampliou com o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, que passou a discutir questões internacionais sob diversos domínios: econômico, social, cultural, humanitário e a debruçar sobre o problema das regiões subdesenvolvidas. Desta forma tiveram início ações de apoio técnico para transferência de conhecimentos, intercâmbio de informações e criação de programas para a redução do analfabetismo, de doenças, da fome e da pobreza em todo o mundo, que permanece até os dias atuais através dos vários programas e agências especializadas, como a UNESCO, a OMS, a FAO e o PNUD (AFONSO E FERNANDES, 2005).

Em 1948, a ONU institui o termo “assistência técnica”, que era “definido como transferência não comercial de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento” (ABREU, 2007). O termo “assistência” foi substituído depois por “cooperação técnica”, pois o primeiro poderia representar a existência de partes desiguais.

Abreu faz a conceituação dessa Cooperação Técnica (2008, p. 7):

A cooperação é determinada como técnica quando sua política de atuação está voltada para auxiliar um país a promover mudanças significativas nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que dificultem o desenvolvimento.

Passaram a existir nesse período duas formas de Cooperação Técnica:

1. Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) – a Cooperação é realizada entre o país e Organismos Internacionais;
2. Cooperação Técnica Recebida Bilateral (CTRB) – essa é prestada por países desenvolvidos;

A Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) realiza ações de capacitação ou criações de instituições nacionais “nas áreas de administração pública, planejamento, ciência e tecnologia, gestão de programas governamentais, etc” (ABREU, 2008).

Segundo Abreu (2008) essa forma de cooperação chamou a atenção de diversos Estados ao longo do tempo e passou a apresentar mais atrativos que a cooperação bilateral.

O Brasil foi beneficiado nesta primeira fase da cooperação multinacional, tendo recebido apoio técnico e financeiro das nações doadoras do hemisfério Norte para a estruturação de diversas instituições que tiveram importância crucial no desenvolvimento do País, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e a Fundação Oswaldo Cruz (ABREU, 2008, P. 10).

Na década de 90, o fim da Guerra Fria modificou o fluxo de ajuda realizada pela cooperação. Essa modificação foi consequência de alterações do cenário político: as questões de segurança nacional que era pautada para evitar o avanço do socialismo passou a ter como foco o aumento da violência étnica e religiosa (ABREU, 2008)

Nesse período, as questões sobre desenvolvimento estrutural dos países perdeu importância no cenário nas discussões internacionais acarretando quedas nos acordos de cooperação. Segundo Abreu (2008), passou-se a dar ênfase ao desenvolvimento humano e problemas como pobreza, doenças, meio ambiente, abuso aos direitos humanos, conflitos armados e refugiados passaram a ter atenção na comunidade internacional, modificando o foco da cooperação técnica que passou discutir ambiente capaz de dar capacidade técnica e intelectual para se desenvolver, e não somente transferência de fundos.

2.2.1 História da Cooperação Técnica no Brasil

A primeira forma de cooperação técnica internacional implementada no Brasil ocorreu em 1950, com a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), que focava em uma visão assistencialista (SOUSA, 2007). O órgão central era a Subsecretaria de Cooperação Técnica e econômica Internacional (SUBIN), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Em 1987, em decorrência da extinção da SUBIN, foi instituída a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Ela é a coordenadora responsável pelos programas de Cooperação Técnica Internacional e representante oficial do governo nesses assuntos.

Silvestre (2007) informa que a CTI possui uma classificação bem abrangente e flexível, isto acontece porque a teoria sobre o tema ainda não está totalmente elaborada. Desta forma apresentam-se diferentes tipos de classificação: segundo a origem da cooperação que pode ser pública ou privada; segundo o tipo de atores envolvidos pode ser bilateral, multilateral, regional, governamental, não-governamental; de acordo com o caráter do fundo (reembolsável ou não-reembolsável); também tem a classificação por objetivos da cooperação, que é bastante variável; entre outros.

Porém, a ABC classifica a cooperação técnica no Brasil conforme duas vertentes: a cooperação horizontal e a cooperação recebida do exterior. De acordo com essa abordagem a cooperação horizontal refere-se à cooperação técnica implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento, por meio da qual é promovido o adensamento de suas relações e o estreitamento dos seus laços políticos e econômicos.

A cooperação recebida do exterior abrange a cooperações técnica bilateral e multilateral, e busca a internalização de conhecimentos técnicos disponibilizados por organismos internacionais (cooperação multilateral) e por países mais desenvolvidos (cooperação bilateral), dentro da ótica de aceleração do processo de desenvolvimento nacional.

Sobre a forma de atuação a CTI, Laura Landulpho Alves Lopes assim define:

A cooperação técnica internacional trata, portanto, de projetos internacionais postos em execução por um ou mais Estados, com ou sem a participação de contribuir para o desenvolvimento dos países recebedores a partir do financiamento de atividade de capacitação técnica, que podem ser realizadas no país recebedor ou em forma de bolsa de estudo e treinamento no país doador (LOPES, 2008, p. 24).

Infere-se dessa abordagem que a Cooperação Técnica Internacional ocorre com a tomada de um conjunto de ações entre um país em desenvolvimento e outro país, de forma bilateral, na execução de projetos visando a transferência e a multiplicação do conhecimento e técnicas visando mudanças estruturais possibilitando um salto qualitativo e duradouro.

De acordo com alguns autores, Silvestre (2007) e Fernandes (2006), a Cooperação Multilateral é a mais importante para países que estão em desenvolvimento, como o Brasil. Pois atende a uma demanda ampla de atuação trazendo à tona assuntos

importantes abordados em meio à comunidade internacional. O mecanismo de atuação possibilita a transferência de recursos humanos, tecnológicos e equipamentos como forma de auxiliar no desenvolvimento de estratégias e ações em diversas áreas.

A Cooperação Multilateral, segundo abordagem de Silvestre (2007, p. 39), “é canalizada pelos diferentes países cooperantes através de instituições públicas internacionais, os Organismos Internacionais”, os quais se destacam os organismos de cooperação específicos que integram o Sistema das Nações Unidas (OPAS, PNUD, OMS, etc), as Instituições Financeiras Internacionais (Banco Mundial e o FMI), fundos multilaterais entre outros.

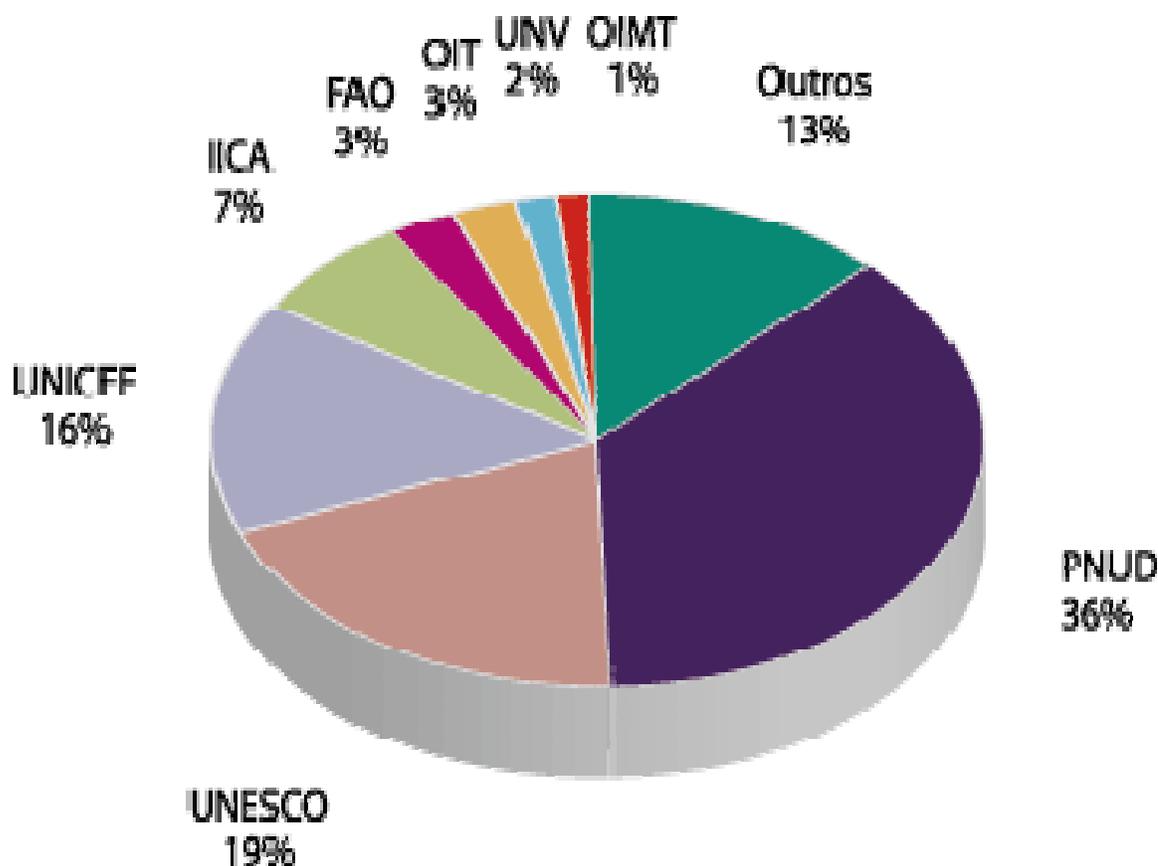
Todos esses Organismos Internacionais assumem como missão institucional o esforço para conseguir o crescimento econômico e/ou social dos países em via de desenvolvimento, mediante programas que incluem cooperação técnica, pesquisa, estudos, convocação a conferências internacionais, e podem inclusive alcançar um planejamento integral do desenvolvimento, mediante projetos específicos em áreas como: comércio, indústria, agricultura, saúde e infra-estrutura (SILVESTRE, 2007, p. 40).

No Brasil, a Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) materializa-se na capacitação dos trabalhadores que atuam na área, por meio de treinamentos, seminários, reuniões, projetos, etc. Através dessa modalidade de cooperação são prestadas consultorias, capacitação de recursos humanos e aquisição bens e contratação de serviços, mobilizáveis em escala mundial a partir da ampla atuação de Organismos Internacionais em praticamente todas as áreas do conhecimento.

[...]os projetos são executados pelos mais diversos órgãos da administração pública direta e indireta federal, bem como Governos estaduais e municipais. Os projetos se dão em áreas também variadas, desde Aviação Civil e Meteorologia, até Desenvolvimento Sustentável, Educação e Combate à Pobreza (FERNADES, V., 2006).

Esse tipo de cooperação é a modalidade com maior número de projetos executados no Brasil. Em 2006, foram contabilizados 438 projetos em execução. (ABC, 2006).

Figura 1 - Número de Projetos por fonte externa, em dezembro de 2006

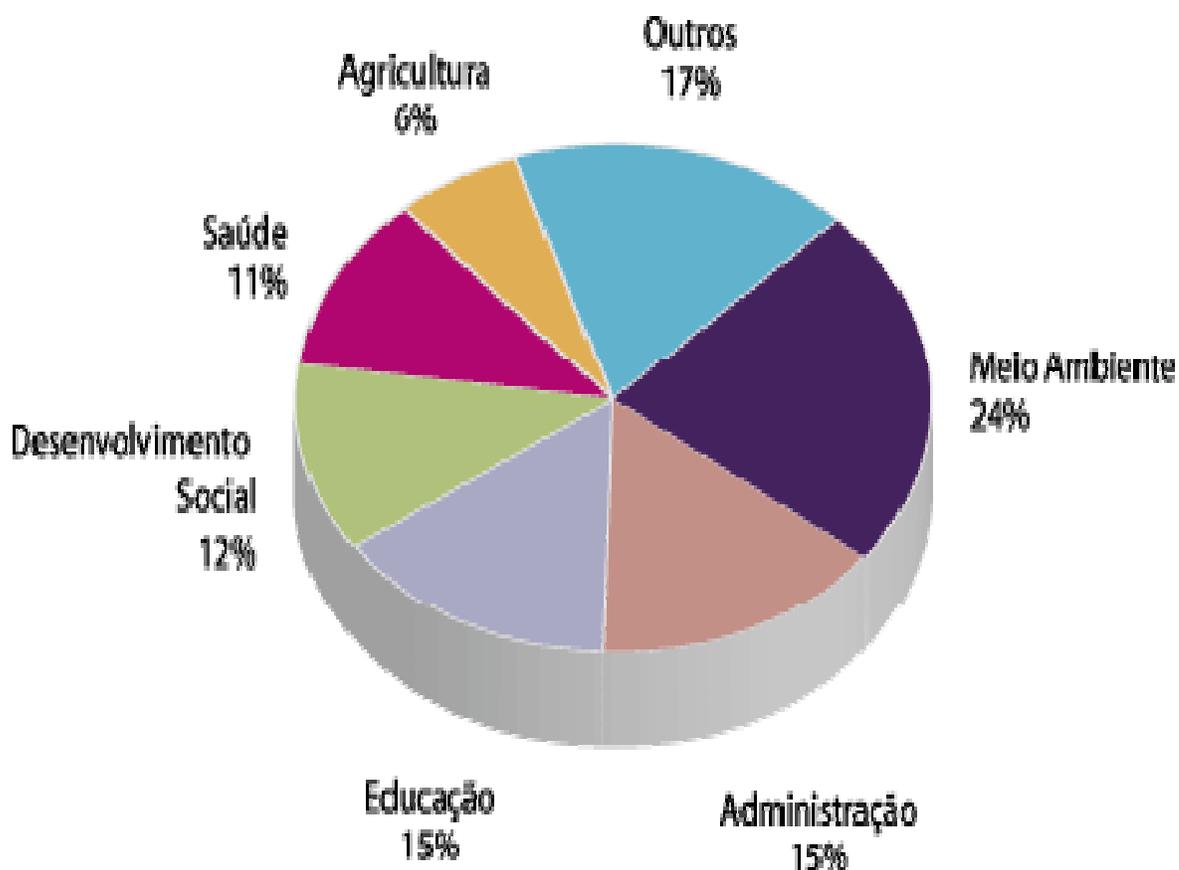


Fonte: ABC, 2006.

Esse tipo de cooperação é bastante utilizado por Ministérios. São firmados acordos com os Organismos Internacionais para a contratação de consultores especializados, “que oferecem treinamento e auxiliam servidores na execução dos projetos que possibilitam acesso mais ágil aos conhecimentos, informações e capacitação” (SOUZA, 2007, p. 25).

A figura a seguir mostra os setores beneficiados pela Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) e o percentual de projetos executados por setor.

Figura 2 - Projetos em execução por setor, em dezembro de 2006



Fonte: ABC, 2006.

2.2.2 Críticas à Cooperação Internacional e contratação de Consultores

Serão apresentadas nesse tópico algumas das críticas relacionadas à Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) prestada por Organismos internacionais a Ministérios e outros órgãos da Administração Pública Federal. Essas críticas são indispensáveis para compreender a relação existente entre a teoria de formação dessa cooperação e os problemas que podem surgir durante a execução dos projetos.

Uma das críticas abordadas por Fernandes (2006) é a dificuldade que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) possui para coordenar os projetos. Essa situação seria consequência do grande número de projetos que a modalidade de Cooperação Multilateral possui em execução no Brasil. O artigo aponta que em 2005 havia 443 projetos em execução no Brasil. Apenas dois programas elaborados pela Organização das Nações Unidas para Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) possuíam 289 projetos. E em 2006, foram contabilizados 438 projetos em execução, conforme dados apresentados neste trabalho.

Segundo informações de Souza (2007), o governo federal gasta, em média, 400 milhões por ano, na contratação de trabalho de consultoria externa. Essa verba seria proveniente de empréstimos do Exterior ou do próprio Tesouro Nacional. Ainda conforme o autor, esses montantes são transferidos por órgãos federais aos Organismos Internacionais e voltam para o País para financiar projetos de Cooperação Técnica e os Ministérios, que incluem a verba para contratação de funcionários para trabalhar em consultorias.

Souza (2007) explica que ocorreu um desvirtuamento da Cooperação Técnica, no que tange a contratação de consultores. Foi contratada uma quantidade muito superior ao inicialmente estipulando durante o planejamento dos acordos, além disso, as contratações contrariavam a Constituição Brasileira e a Consolidação das Leis do Trabalho, pois seriam contratos por prazo determinado, sem vínculo empregatício, imunes a tributos federais.

Esses contratos são renovados constantemente e existe um grande número de consultores na administração direta. Inclusive órgãos como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), Fundação de Apoio ao Índio (FUNAI), Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) possuem funcionários oriundos de Acordos de Cooperação Técnica Internacional (CTI).

A situação era tão crítica, que em alguns Ministérios a saída imediata desses consultores resultaria na inviabilização do funcionamento do órgão. Estima-se na época, segundo dados de 2002, 6375 profissionais provenientes desses acordos trabalhando em órgãos federais, só o PNUD possuía 2.666 trabalhadores entre consultores técnicos e serviços técnicos (SOUZA, 2007).

Essa realidade pode ser observada a seguir:

TABELA 1 – Relatório de Totais por Órgão Executor



Relatório de Projetos de Cooperação Técnica Internacional

Advocacia Geral da União - AGU

Relatório de Totais por Órgão Executor

| Órgão Executor: | Quantidade de Profissionais | | | | | Fonte de Recursos (em dólares) | | | |
|--|-----------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| | Serv. Aux. | Serv. Adm. | Serv. Tec. | Consult. | Total | Eterna | Gov. Bras. | Internacional | Total |
| Ministério da Ciência e Tecnologia | 0 | 2 | 9 | 82 | 93 | 0,00 | 6.429.459,00 | 0,00 | 6.429.459,00 |
| Ministério da Educação e Cultura | 35 | 112 | 832 | 266 | 1.335 | 150.141,00 | 71.832.463,10 | 156.259.900,65 | 238.082.104,75 |
| Ministério da Integração Nacional | 23 | 65 | 80 | 809 | 967 | 0,00 | 58.004.431,34 | 12.219.100,00 | 70.223.531,34 |
| Ministério da Justiça | 7 | 5 | 19 | 0 | 31 | 1.000.575,95 | 18.985.414,57 | 500.000,00 | 20.588.990,52 |
| Ministério da Previdência e Assistência Social | 0 | 3 | 7 | 0 | 10 | 0,00 | 39.238.998,00 | 58.100.358,00 | 98.339.356,00 |
| Ministério da Saúde | 285 | 333 | 1436 | 640 | 2806 | 2.300,00 | 514.890.136,70 | 184.048.479,00 | 898.747.117,70 |
| Ministério das Relações Exteriores | 88 | 49 | 189 | 47 | 319 | 31.231.182,00 | 27.574.826,00 | 10.000.000,00 | 68.805.978,00 |
| Ministério de Minas e Energia | 2 | 1 | 13 | 17 | 33 | 0,00 | 7.641.831,00 | 16.717.100,00 | 24.358.731,00 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | 3 | 14 | 42 | 35 | 94 | 0,00 | 65.747.021,90 | 13.745.000,00 | 79.492.021,90 |
| Ministério do Esporte e Turismo | 6 | 4 | 11 | 7 | 28 | 0,00 | 7.218.552,00 | 0,00 | 7.218.552,00 |
| Ministério do Meio Ambiente | 77 | 180 | 371 | 135 | 763 | 0,00 | 62.789.543,35 | 57.101.003,00 | 119.890.546,35 |
| Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | 1 | 6 | 11 | 14 | 32 | 0,00 | 38.465.000,00 | 38.465.000,00 | 76.930.000,00 |
| Presidência da República | 3 | 9 | 37 | 16 | 65 | 0,00 | 7.021.876,00 | 28.174.000,00 | 35.195.876,00 |
| Total Geral | 593 | 772 | 3053 | 1057 | 6375 | 32.424.268,95 | 979.450.154,98 | 584.427.540,65 | 1.540.302.064,58 |

Fonte: Brasil, 2002b apud Souza, 2007.

Os órgãos da administração pública federal, principalmente o executivo, estariam com seu quadro funcional desestruturado devido ao grande número de contratações por prazo determinado e ao pequeno número de servidores de carreira. Essa prática estaria desvirtuando o objetivo proposto pela cooperação e as normas jurídicas brasileiras.

Desde então, o Estado brasileiro “vem tentando modificar essa situação e desvincular as atividades típicas da cooperação técnica, pro meio da realização de concursos para criação de corpo de servidores”. A Agência Brasileira de Cooperação tem atuado no sentido de modificar a cooperação multilateral para que esta possa “atender aos objetivos identificados como prioritários pelo país” (Fernandes, 2006, p. 7).

O Ministério do Trabalho, após levantamentos realizados em 2002, determinou a substituição de consultores por servidores concursados, esse prazo seria até o final de 2004. Mas depois desse período muitos órgãos solicitaram a prorrogação.

Atualmente, muitas falhas e desvios ainda são apontados nos acordos de Cooperação Internacional entre governo Brasileiro e Organismos Internacionais. Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), várias irregularidades ainda são encontradas durante as auditorias, parte delas estaria totalmente desvinculado dos objetivos propostos pelos acordos (O Globo, 2010).

As irregularidades abrangem as contratações de trabalhadores, superfaturamento em compras e problemas na execução física e/ou financeira, e falhas graves de fiscalização como ausência de controle na execução e inexistência de sistemas contábil de acompanhamento de projetos.

Ainda se fala sobre contratação de serviços e consultorias estranhas ao projeto. Irregularidades praticadas por esses trabalhadores ficam, em sua grande maioria, isentos de responsabilidade administrativa, porque não possuem vínculo com a administração. A legislação Brasileira atribui a responsabilidade por eventuais desvios aos gestores do órgão público que firmou o acordo, exclui-se a responsabilidade dos trabalhadores contratados (O Globo, 2010).

Para Souza (2007) essas irregularidades seriam consequências de dois problemas: o primeiro refere-se à ausência de legislação que especifique as atividades ou as funções a serem desempenhadas pelo consultor; a segunda seria a interpretação que os dirigentes dos órgãos públicos estão fazendo sobre a legislação existente, estas interpretações estariam divergindo com os objetivos propostos pela Cooperação Internacional.

A legislação estabelece que os serviços técnicos e especializados e a consultorias serão contratados para a “execução de atividades com prazo determinado e desde que, prévia e comprovadamente, não possam ser desempenhadas por servidores do órgão ou entidade” (BRASIL, 2004).

As funções a serem desempenhadas pelo consultor não são estabelecidas em lei, utiliza-se apenas o processo de exclusão das desempenhadas pelos servidores públicos, os quais possuem, estipulados em lei, as atribuições e atividades inerentes ao cargo.

Para a Lei, a contratação justifica-se devido a necessidade de contratação de profissionais especializados, com padrões de qualidade mais elevados, não disponíveis no serviço público.

Para Souza (2007, p.31), esses argumentos perdem consistência quando os consultores contratados “são oriundos de instituições públicas das diversas esferas, ou aposentados pela própria Administração Pública”. Isso ocorre também quando os objetivos são os de suprir a ausência de servidores públicos.

Fernandes (2006, p.7) cita que:

O Estado brasileiro ainda não possui uma estrutura consolidada em relação à política de servidores públicos. Vários são os órgãos e ministérios (bem como governos estaduais e municipais) que não contam com carreiras próprias para a execução de suas atividades. E, desde um tempo, a Cooperação Técnica vem preenchendo esta lacuna, via contratação de consultores permanentes ou temporários para a execução dos projetos nos mais diversos órgãos.

Percebe-se que as críticas são feitas sobre a execução dos projetos, na interpretação que os Dirigentes estão fazendo sobre o tema. A falta de consciência e a falta de normas e procedimentos uniformes que regulem essas contratações estão desvirtuando os objetivos iniciais propostos pelos acordos de cooperação e desmoralizam a atuação de Organismos Internacionais no cenário da administração federal.

Na análise de Fernandes (2006, p 6): “O Brasil deve atuar no sentido de propor que a cooperação técnica multilateral procure privilegiar as ações mais voltadas ao desenvolvimento e desvincular a cooperação de questões gerenciais que deveriam ser atributo do próprio Estado”.

2.3 Diferenças na Gestão de Projetos na Administração Pública e Privada

Este tópico é importante para delimitar a ação da Administração Pública, e diferenciá-la de uma ação na esfera privada. Para o trabalho, esse tópico irá contribuir para o entendimento de utilização de contratos diferenciados no processo de gestão pública.

As ações de Cooperação Internacional são realizadas pela criação de projetos técnicos em diversas áreas, para apoiar governos em desenvolvimento, no caso o Brasil, na concretização na aplicação de conhecimentos e técnicas voltadas para o

melhoramento de sistemas de prestação de serviços sociais, como saúde, educação, saneamento, etc.

Para Junior (2010), os Projetos são ferramentas que podem otimizar os resultados das ações públicas, em tempos de escassez de recursos humanos e materiais. Darci Prado e Russel Archibald (2004, p. 37 apud JUNIOR, 2010) conceituam os projetos como “um esforço temporário para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”. De natureza temporária, os projetos possuem “um início e um término definidos”.

A utilização da noção de Gestão de Projetos na Administração Pública está voltada para finalidades bem diferentes daquelas prevista na iniciativa privada (JUNIOR, 2010). Batista Junior (2004, p. 199, apud JUNIOR, 2010), adverte que utilização de modelos privados na gestão pública podem gerar severos equívocos e danos ao bem comum, visto que a Administração pública não funciona como empresa privada.

Os objetivos finais e a questão de eficiência da Administração Pública não podem ser comparados com a questão de eficiência da iniciativa privada, desta forma seria um erro invocar modelos gerenciais privados para funcionamento na máquina pública.

A administração Pública não tem como finalidade o lucro, essa é a questão mais importante, ele “não é justificativa para funções públicas”, as quais “estão direcionadas “para a busca do bem comum, da dignidade da pessoa humana, da justiça social, etc” (JUNIOR, 2010, p. 31).

A objetivação das atividades públicas deve estar pautada na busca de atingir a satisfação do bem comum, fixados pelo ordenamento jurídico. Souza (2010) lembra que essa característica é intangível ou imaterial, “o que dificulta ainda mais, a operatividade na verificação de resultados”.

Portanto, como são colocados diversos interesses públicos a serem atendidos e os recursos para o atendimento são escassos, a atuação administrativa deve se pautar na busca do que Onofre Alves Batista Junior (2004, p. 200) chama de “interesse síntese, resultante de uma ponderação equilibrada desses diversos interesses intervenientes” (JUNIOR, 2010, P. 32).

Diante dessa diversidade de interesse se deve fazer a ponderação entre a economicidade e o alcance dos objetivos jurídicos de eficiência. “Deve observar

aspectos relacionados à qualidade, celeridade e abrangência dos serviços prestados” (JUNIOR, 2010, P. 32).

Não se pode pensar apenas no fato da economicidade, da diminuição da atividade estatal, visto que a atuação da Administração Pública visa “interesses da sociedade e que muitas vezes o lucro torna-se impraticável” (JUNIOR, 2010, P. 32). Como exemplo seria o atendimento do interesse social de grupos minoritários, como pessoas de baixa renda, índios, etc.

Batista Junior (2004, p. 202, apud JUNIOR, 2010) lembra que as organizações públicas “obtem seus inputs financeiros pela via orçamentária, contam com certa estabilidade que lhes permite por vezes prescindir dos resultados” Ou seja, ela não precisa de resultados para se manter no mercado, como ocorre com entidades privadas.

Por isso, a busca exclusiva de economia na gestão pública poderia “pode propiciar contradições insolúveis, que acabaria por privilegiar o que seria secundário (lucro) em detrimento do principal (interesse público)” (JUNIOR, 2010. P. 33).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste parte do trabalho serão apresentados aspectos metodológicos adotados no desenvolvimento da pesquisa. Esses procedimentos estão subdivididos conforme as seguintes seções: tipo e descrição geral da pesquisa; caracterização da organização; população e amostra; instrumentos de pesquisa; procedimentos de coleta e análise de dados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A Metodologia está baseada na classificação de pesquisa de Vergara (2000, p. 47), que a faz conforme dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins a pesquisa será de caráter descritivo e exploratório. Descritiva, porque visa descrever as percepções dos consultores públicos e coletar dados sobre os trabalhos que eles desempenham em seu dia a dia. Esta pesquisa “não possui o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação”.

Ainda sobre os fins, a investigação possui caráter exploratório, pois não existem estudos na área para identificar os papéis desempenhados pelos consultores, há pouco conhecimento acumulado, a abordagem, em geral, é feita sobre os objetivos gerais da Cooperação Técnica. O objetivo, entretanto, não é exaurir todas as hipóteses sobre o assunto abordado, apenas abordar algumas questões consideradas importantes para esta pesquisa.

Quanto aos meios, o estudo está dividido em duas etapas. A primeira compreenderá a análise documental, realizada em documentos de produção do Órgão Público e do Organismo Internacional que descrevem as características e objetivos da contratação de consultores para o atendimento dos objetivos dos projetos.

A segunda etapa compreende a pesquisa de campo, com entrevista semi-estruturada com consultores contratados pelos Organismos Internacionais que atuam no Ministério da Saúde.

As informações coletadas na primeira e na segunda etapa serviram de base para compreender as características do trabalho dos consultores, a importância desse trabalho e conferir se as atribuições, pré-estabelecidas nos acordos, são realmente as desempenhadas durante a execução do trabalho.

3.2 Caracterização da organização

A pesquisa foi realizada na Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), unidade do Ministério da Saúde, localizada na unidade VI, no Setor Comercial Sul de Brasília, conforme Organograma apresentado no Anexo I.

A Secretaria foi escolhida devido a sua ampla experiência em contratação de consultores, através de acordos de cooperação técnica com organismos internacionais na área de saúde, principalmente a OPAS, Unesco e Pnud, para atuação em diversas áreas e departamentos.

Até o ano de 2010, essa secretaria tinha uma unidade executava e gerenciava projetos celebrados entre o Ministério da Saúde e Organismos Internacionais. Essa unidade se denominava como Unidade de Gerência e Projetos (UGP). Seu quadro era formado basicamente por Consultores, contratados pelos próprios projetos, na modalidade produto ou serviços técnicos. Esses colaboradores tinham a função de coordenar e apoiar administrativamente as atividades, enquanto elas estivessem em execução.

Atualmente, com o fim dos projetos de grande escala, a UGP perdeu sua função e foi extinta, porém algumas funções foram mantidas espalhadas em diversos setores da SVS. Por esse motivo, e a existência de novos Acordos de Cooperação a SVS possui diversos consultores, de organismos internacionais, trabalhando em suas unidades.

Todas as ações dessa secretaria são realizadas com o apoio técnico das Cooperações Internacionais, através de diversos acordos, voltados para a promoção da Saúde pública no Brasil.

3.3 Participantes do estudo

Para a entrevista foram selecionados sete consultores contratados por organismos Internacionais que atuam em unidades da Secretaria de Vigilância em Saúde.

Foram escolhidos profissionais que atuam a mais de um ano com consultoria pública e de preferência que já trabalharam em grandes projetos de Cooperação Técnica Multilateral pactuados com Ministério da Saúde. A escolha desses profissionais experientes é para entendimento mais amplo e consistente sobre as características dessas contratações por prazo determinado, para objetivos de consultoria técnica.

3.4 Instrumentos de pesquisa

A análise documental foi feita com a verificação de Termos de Cooperação e Termos de Referência, que informam sobre condições gerais de contratação e definem os produtos a serem entregues e estabelecem os critérios e a forma de apresentação dos trabalhos a serem desenvolvidos, evidenciam também sobre as qualificações exigidas dos profissionais contratados.

Segundo Vergara (2000, p. 55), a entrevista é um procedimento no qual o pesquisador “faz perguntas a alguém que oralmente, lhe responde”. Conforme Ludke e André (1986, p. 34), “a entrevista representa um dos instrumentos básicos para a coleta de dados, pois ela traz um grande benefício sobre outras técnicas e permite a capacitação imediata e corrente da informação desejada”.

De acordo com Hair, Jr. et al (1984) a entrevista pode variar de não estruturada a altamente estruturada. Na entrevista não estruturada as perguntas são feitas de um

modo aberto. Já as entrevistas estruturadas, “o entrevistador controla as entrevistas” de maneira coerente e ordenada.

Tendo em vista o objetivo deste trabalho decidiu-se por realizar entrevistas semi-estruturadas, por serem mais flexíveis, pois apesar de seguir um roteiro que permite uma pesquisa com profundidade não há impedimentos para a criação de novas perguntas no decorrer da entrevista. Além disso, conforme Hair, Jr. et al (1984) citam que a entrevista semi-estruturada pode resultar no surgimento de informações inesperadas e esclarecedoras, melhorando as descobertas

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Vergara (2000, p. 59) informa que o “tratamento dos dados refere-se a aquela seção na qual se explica para o leitor como se pretende tratar os dados e coletar, justificando porque tal tratamento é adequado aos propósitos do projeto”.

A coleta de dados foi realizada no local de trabalho dos participantes, precedida de agendamento à realização da entrevista. No primeiro encontro foram delimitados a data, o horário e o local da entrevista. O entrevistado foi previamente informado sobre a os objetivos da pesquisa, e a relevância do estudo, bem como a importância de sua colaboração para a obtenção de resultados e a confidencialidade das informações prestadas.

Durante a entrevista foi utilizado um gravador para evitar perda de informações. O entrevistado soube antes do início da entrevista sobre a utilização do aparelho. Após a transcrição detalhada da entrevista a gravação foi apagada.

A pesquisa documental foi feita na própria secretaria, com autorização dos gestores. Foram analisados os contratos assinados pelos consultores, preferencialmente dos respectivos entrevistados. Esses documentos são essenciais, pois registram informações sobre a prestação de serviço.

Após a coleta de dados foi realizada a análise do material. Os dados serão tratados de forma qualitativa seguindo por três etapas: (a) conferência do material; (b) tratamento dos dados e interpretação. Nesta última etapa, foi realizado o confronto

de informações entre os dados coletados, para identificar diferenças e/ou relação entre os documentos e a realidade vivida pelo consultor.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Serão apresentados, neste tópico, os resultados obtidos a partir da análise dos Termos Referência, assinados entre o Ministério da Saúde e Organismos Internacionais, que versam sobre a contratação de consultores.

Contém, também, a análise das entrevistas realizadas com os consultores técnicos que trabalham atualmente no Ministério da Saúde, que foram contratados para executar as tarefas definidas no Termos de Referência.

Os resultados foram discutidos baseados na literatura revisada, em particular a partir dos seguintes pontos:

- Realização de comparação entre os conceitos de consultoria, abordados na literatura, e o trabalho prestado pelos consultores contratados pelos Organismos Internacionais. Para descobrir qual o tipo de consultoria prestada, para detectar possíveis semelhanças ou diferenças.
- Análise das entrevistas para descobrir, através a percepção dos consultores, como acontece a execução dos trabalhos, descobrir se segue os padrões estabelecidos em contratos e nos conceitos de consultoria. Também será feita uma avaliação para saber se as críticas sobre a Cooperação Técnica são pertinentes ou não.

Para melhor compreensão e entendimento sobre o tema, a abordagem foi dividida em três pontos que discorrem sobre os elementos apresentados nos objetivos deste trabalho:

1. Características do trabalho de consultoria
2. Diferença entre trabalho do consultor e trabalho executado pelo servidor público
3. Vantagens e desvantagens da consultoria na percepção do consultor

4.1 Características dos contratos de consultoria

Foram analisados alguns Termos de Cooperação, que são acordos assinados entre o Ministério da Saúde e Organismos Internacionais e versam sobre a execução

eficiente das atividades, e Termos de Referência. Esses são documentos que integram os contratos de trabalho dos consultores e trazem informações sobre os atividades que os consultores irão desempenhar.

Após verificação desses documentos, identificou-se que a Cooperação Técnica Internacional realiza esforços de forma conjunta, programada e participativa entre o Ministério da Saúde e os Organismos Internacionais.

A parceria entre estas instâncias e os órgãos é viabilizada por meio de projetos. Detalhes dos projetos como os objetivos, as atividades e despesas a serem financiadas são descritas nos chamados de Termos de Cooperação

As ações programadas nos Termos de Cooperação, como treinamento e capacitação de Recursos Humanos, levantamentos de dados, análise de situações, identificação de problemas, recomendações de melhorias são executadas por consultores. As atividades específicas, inerentes a cada consultor, ficam estipuladas nos Produtos Técnicos (contratos de consultores), as quais possuem como objetivo principal o alcance de metas consideradas estratégicas para a melhoria da qualidade de vida e da saúde da população brasileira.

Característica dos contratos:

Abaixo será apresentada alguns itens julgados fundamentais para a análise e compreensão dos contratos dos consultores

- 1. Prazo determinado:** existem dois tipos de prazos a serem observados: o primeiro diz respeito ao prazo de vigência da Cooperação Técnica e o segundo é a vigência do Contrato de consultoria.

O prazo da Cooperação Técnica é preestabelecido e possui um tempo que se acredita necessário para atingir os objetivos principais e ser e os resultados esperados pela ação da cooperação, pelo projeto.

Neste prazo, ocorre a contratação de consultores (também com prazo predeterminado) para executarem as propostas definidas na Cooperação. Os contratos dos consultores possuem prazos menores, que variam de acordo com o trabalho a ser executado, estabelecido no Termo de Referência. Porém, existe a possibilidade de recontração, caso haja necessidade, durante a execução do projeto, da manutenção das atividades ou da realização de um novo serviço

2. **Contratação por produto:** essa é modalidade de todos os produtos firmados por Cooperação Técnica Internacional. O objetivo é garantir a execução de uma atividade específica e necessária para o atendimento das ações determinadas pela cooperação.
3. **Relatório Analítico:** é o chamado “produto”. Durante a execução o consultor deverá elaborar documentos técnicos resultantes da atividade desempenhada, contendo resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal
4. **Tipo de consultoria:** A consultoria é realizada por pessoas externas à organização. Não podem ser integrantes do quadro funcional do Ministério da Saúde. Os contratos são feitos entre a Pessoa Física e o Organismo Internacional para atuação no Ministério. O processo de seleção é feito pelo Ministério da Saúde, ele que avalia os currículos, lança edital de contratação em jornais em circulação, e escolhe a pessoa mais capacitada para trabalhar na função estabelecida no Termo de Cooperação técnica. São observadas a habilitação profissional e a capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado.
5. **Pagamento do consultor:** a remuneração da consultoria também é pré-determinada em contrato, ficando o trabalhador sujeito à prestação de serviço para que se proceda o recebimento do valor estipulado. Os valores pagos, em geral, estão atrelados além da prestação de serviço à entrega do Relatório Analítico elaborado pelo consultor. Ou seja, o Relatório Analítico é parte essencial do trabalho do consultor.

Verificou-se que a concepção dos contratos, no que se refere ao seu conteúdo expresso, possui concordância com literatura que versa sobre consultoria. Pois se trata de contratação de um serviço com prazo determinado e que possuem uma finalidade específica de gerar novas informações e influenciar na atividade desenvolvida pela organização, agregando novos conhecimentos, ferramentas de trabalho e principalmente novas técnicas e medidas a serem adotadas. De acordo com de Greiner e Metzger (1982 apud QUINTELLA, 1994, P.15) “a consultoria gerencial é um serviço de aconselhamento contratado por organizações junto a pessoa qualificadas”.

Com relação ao tipo de contratação, percebemos que a consultoria realizada é de caráter externo, realizados pela contratação de pessoas que não fazem parte do quadro funcional do Ministério da Saúde. Para Crocco (2005, p. 67), “o consultor externo está sujeito a normas, procedimentos, relações e valores definidos em contrato”. Essa é uma característica primordial desse tipo de contratação, percebida ao analisar as características específicas desse tipo de contratos tanto quanto o que diz respeito a prazos, forma de pagamento e exigência do Relatório Analítico.

Porém, as entrevistas confrontam com essa argumentação, visto que os consultores entrevistados estão atuando a um tempo relevante: *“Trabalho a 17 anos como consultor, no Ministério da Saúde. Sempre na área de informática” (Entrevistado A).* *“Trabalho desde 1999, como consultor no Ministério” (Entrevistado E).*

Ou seja, analisando o tempo de atuação, podemos inferir que este trabalhador possui conhecimentos sobre a unidade, sobre a organização, que antes seriam inerentes apenas de pessoas do quadro funcional do Ministério. Essa experiência, comprovada pelo tempo de atuação, poderia modificar o tipo de consultoria, transformando-se em uma consultoria interna. Afinal, como informa Crocco (2005) o consultor interno “pertence a unidade que presta serviços dentro da organização”.

Essa mudança no tipo de prestação de serviço pode ter fatores positivos e negativos, como observados pela literatura apresentada no desenvolvimento deste trabalho. Esse consultor possui conhecimento dos aspectos e fatores informais existentes na organização, esse é um aspecto considerado por Crocco (2005) como sendo vantagem, pois possibilita o entendimento de aspectos que podem alavancar ou retardar ações e resultados previstos e reais.

Porém, a desvantagem desse processo de continuidade por um longo período de tempo seria, principalmente, a menor liberdade de ação que este trabalhador vai ter durante sua atuação, que seriam resultado da pressão, dos valores, da cultura e clima organizacional (Crocco, 2005), já absorvidos pela vivência contínua no ambiente de trabalho. Essa argumentação pode ser corroborada pelo relato de um entrevistado. Segundo ele as desvantagens de ser consultor seriam: *“Lidar com os prazos que são estipulados e a desorganização de alguns setores. Na medida em que, a gente se frustra muito porque o trabalho depende de algumas definições e essas definições não acontecem” (Entrevistado A).*

A escolha da Consultoria como sendo por produto é uma característica importante, pois delimita a abrangência, bem como a amplitude e a profundidade de trabalho do

consultor. A consultoria por produto é considerada para a literatura como a especializada. Para Crocco (2005, p.73) “a consultoria especializada é aquela que tem produtos em determinadas áreas do conhecimento, atuando em alguns pontos e somente dentro dessa área”.

O tipo da consultoria, por produto, justifica a liberdade relatada por um dos entrevistados ao ser questionado sobre a vantagem de ser consultor: “(..) é essa *agilidade, a gente tem uma certa agilidade pra fazer, apesar de sempre estar sujeito a velocidade do serviço público*” (entrevistado A).

A modalidade produto também justifica a realização de atividades internas, pois Crocco (2005) informa que a implementação do trabalho do consultor resultaria em impactos no nível hierárquico médio e abaixo, em razão de seus trabalhos rotineiros e de sua necessidade de cumprimento de metas estabelecidas.

Porém, apesar de trabalhar com atividades de âmbito interno, que seriam resultantes da modalidade de contratação, não se deve generalizar a ação deste trabalho com atividades consideradas rotineiras e específicas dos demais trabalhadores. Essa abordagem será realizada no tópico seguinte.

4.2 Diferença entre trabalho do consultor e do servidor público

Neste ponto foi realizada uma análise das entrevistas para identificar como ocorre a execução do contrato de trabalho. O objetivo foi obter informações sobre a percepção do próprio executor do contrato, ou seja, do consultor, para saber se durante a efetivação da prestação de trabalho as expectativas da Cooperação Técnica Internacional são atingidas.

A principal expectativa encontrada em lei seria do oferecimento de um trabalho diferenciado, um trabalho técnico que não pode ser executado por um servidor de carreira, como abordado no Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.

De acordo com esse Decreto a contratação de serviços técnicos especializados e a consultoria seriam realizadas para “execução de atividades com prazo determinado e desde que, prévia e comprovadamente, não possam ser desempenhadas por servidores do órgão ou entidade” (Brasil, 2004).

Nas entrevistas foram observadas três situações a serem analisadas. A primeira seria a existência de contratos com profissionais especializados, que trabalham nas áreas de gestão ou desenvolvimento de sistemas específicos, voltados ao aprimoramento da atuação do Ministério da Saúde. Esses trabalhadores atuam em pontos considerados estratégicos que teriam resultados diretos na gestão dos processos de trabalho, na atuação de equipes, na formação de opinião pública, etc. Essa situação pode ser percebida na fala dos entrevistados: *“Eu não identifico hoje nesses quadros técnicos essa capacidade que tenho. Algumas pessoas sim, mas não com esse perfil, de experiência e com esse olhar de gestão e conhecimento da rede. Porque tem muita gente nova que estuda muito para passar no concurso, mas que nunca trabalhou na ponta, que não conhece como o SUS se efetiva na sua ação final. (...) Eu tenho 18 anos de saúde pública, experiência na rede de saúde do município, na rede municipal, estadual e agora nos últimos 06 anos no nível federal”* (Entrevistado B).

Outra característica desse tipo desse tipo de serviço é a não necessidade de continuidade, são ações voltadas para o atendimento de uma finalidade específica, de impactos diretos nas atividades finalistas. Como podemos perceber com o relato do Entrevistado A: *“Eu tenho tarefas bem definidas, que são atribuídas aos consultores, implantação de sistemas, bancos. E são tarefas não contínuas, possuem um prazo.”*

A segunda seria a contratação de técnicos que realizam funções específicas, não menos importantes, mas que estariam voltadas para o desenvolvimento de trabalhos considerados rotineiro, relacionada às atividades típicas do órgão. Este tipo de serviço, sob a percepção do próprio consultor, poderia ser executado por servidores de carreira, pertencentes ao quadro funcional do Ministério da Saúde. Visualiza-se essa situação ao verificar as respostas dos entrevistados quando questionados sobre a diferença do seu trabalho com o do trabalho executado pelo servidor de carreira: *“Cada um faz a sua parte, cada um sabe um pouco de cada coisa. A diferença é que um é estável e o outro não é”* (Entrevistado F). *“Acho que diferença não existe. Porque o servidor vai fazer o mesmo serviço que aprendi a anos atrás e*

com o tempo o servidor também pode adquirir experiência. A diferença é que o servidor é concursado tem mais benefícios que os consultores. No trabalho não existe diferença” (Entrevistado E).

Essas pessoas estariam realizando trabalhos burocráticos e/ou administrativos: *“Atualmente trabalho com eventos, lidando com participantes para fazer oficinas de macros. Também estou com a parte burocrática da documentação da coordenação e outras coisas da parte administrativa, também” (Entrevistado G).*

Para esses entrevistados a sua contratação seria resultado da falta de trabalhadores no quadro do Ministério. Eles seriam contratados para executar atividades inerentes a servidores públicos devido a existência de pouco trabalhadores. *“Aqui no ministério a gente tem problema de servidor. No meu setor, por exemplo, nós temos mais de 1500 consultores, mas como consultor temos apenas o coordenador, e temos os contratos temporários que são considerados servidores” (Entrevistado G).*

Por último seria a existência de consultores que consideram o produto da sua contratação como sendo específica e estratégica, mas que devido a problemas administrativo do Ministério da Saúde acabam também por executar atividades consideradas rotineiras e que poderiam ser realizadas por servidores contratados por meio de concurso público. *“10% do trabalho que faço é do meu contrato, o restante 90 % é fora. Porque a quantidade de gente é pouca, exatamente por causa dessa saída de funcionário de concursado que entra e sai. Acaba sobrecarregando” (Entrevistado D).* *“Como não tem jornalistas no Ministério eles contratam consultores, que atuam em nome do Ministério” (Entrevistado C).*

Nesses dois últimos pontos abordados percebe-se que a discussão sobre o desvirtuamento da consultoria torna emergente. As críticas atuais vislumbram a importância da Cooperação Técnica, porém destacam essa característica de realização de atividade típica por consultores técnicos (Souza, 2007).

As entrevistas confirmam as críticas de que existem contratações que fogem da finalidade da consultoria, realizada por Organismos Internacionais, como observada por Sousa (2007), de que essa prática vem sendo adotada pela Administração Pública “como mecanismo para suprir a ausência de servidores” e com “tarefas que estão fora dos acordos de cooperação técnica assinado pelo Governo Brasileiro”.

A contratação de técnicos deveria ser exclusivamente para prestar um serviço único, especializado, voltado para a promoção de novas ações em Saúde Pública, como é o caso do Ministério da Saúde.

Ainda existem contratos que são exclusivamente de caráter técnico, porém como pode-se concluir das entrevistas, a atuação de alguns consultores tem sido sobre a manutenção de atividades administrativas, burocráticas. Atividades essas que não possuem caráter excepcional. E estariam sendo utilizadas para atender ao problema de falta de servidores.

4.3 Vantagens e Desvantagens da Consultoria

Devido ao foco que foi dado à percepção do consultor, os resultados deste tópico sofreram alteração. Pois não foram possíveis coletar informações sobre as vantagens e desvantagens para a gestão pública, mas se obteve informações sobre características que o consultor considerou importante referente ao seu trabalho de consultoria e sua relação de trabalho.

As vantagens foram pouco citadas pelos respondentes que focaram suas respostas nas características de vínculo empregatício existentes entre eles e o Ministério da Saúde. As comparações com o modelo de emprego e de contratação dos servidores públicos foi visível, demonstrando a percepção dos consultores devido às questões relacionadas ao salário, aos direitos previdenciários, à carga horária.

Essa comparação é compreensível devido à existência de várias formas de vínculos empregatícios dentro de uma mesma unidade, de um mesmo órgão.

Para os consultores as vantagens seriam:

- Flexibilização do trabalho
- Flexibilização da carga horária
- Liberdade de atuação

As vantagens estão relacionadas à execução do serviço, relacionada à possibilidade de atuação em processos complexos, que exigem um aprendizado, que favorecem a utilização de diferentes ferramentas de trabalho, por parte do consultor. Para eles a

flexibilidade de atuação seria resultante da possibilidade de trabalhar em diversas áreas, com diferentes situações. Essa situação resulta, para eles, em uma satisfação de estar contribuindo de forma satisfatória para a atuação dessas áreas: *“Flexibilidade de carga horária, de trabalhos, porque, como ocorre na área de informática, podemos lidar com várias tecnologias, com várias soluções e com várias formas de fazer” (Entrevistado A).*

“Já pensei em fazer concurso público, já estudei, mas é um coisa que me incomoda por estar preso. Ao mesmo tempo que incomoda não ter uma certa estabilidade, essa estabilidade de eu não poder hoje querer contribuir com uma outra área me incomoda também. Porque vou ficar presa a um lugar, eu não vou contribuir com tudo que posso fazer. Por questão vínculo e empregatício teria que viver forçada a estar trabalhando em algo que não curto, que não quero” (Entrevistado B).

A outra vantagem seria a liberdade de atuação, eles teriam liberdade para decidir sobre ferramentas de trabalho, fazer análise sobre situações, de equipes, sobre a atuação das unidades. A vantagem estaria voltada à atuação própria da consultoria, que seria apontar fragilidades, erros, falhas, fazer recomendações, fazer coleta de dados, analisá-los:

“Como consultora tenho liberdade de apontar onde estão as fragilidades, onde estão os seus erros a sua deficiência em varias áreas sem ter o receio de que possa acarretar algum tipo de mancha na minha ficha funcional. Estão me contratando para que eu mapear, para que eu mostre, para que eu escreva sobre isso, para que eu proponha alternativas. Então eu me sinto a vontade fazendo esse papel” (Entrevistado B).

As desvantagens citadas pelos entrevistados estão relacionadas ao vínculo empregatício, falta de direitos inerentes a trabalhadores, como carteira assinada, 13º salário, férias: *“A precariedade de um consultor comparada com um servidor é algo brutal, não tem comparação, não tem retaguarda nenhuma: médica, para uma emergência, férias. É algo que chega a uma total precariedade” (Entrevistado B).*

“A desvantagem é o fato de sempre ter que renovar o contrato e questão da remuneração que você não recebe todo mês. Isso dificulta muito a nossa administração. A gente passa muito tempo sem receber e isso complica muito o dia a dia da gente” (Entrevistado F).

“A Desvantagem é ter que receber de dois em dois meses. Ter que fazer produto para entregar. O fato de o contrato ter que renovar, não é uma coisa certa, nunca tem estabilidade” (Entrevistado D)

Os consultores citam as dificuldades por não possuir um emprego que garanta direitos sociais admitidos a trabalhadores que possuem qualquer tipo de vínculo. Essa situação tem base legal o Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo brasileiro e a Organização das Nações, promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23/09/66, e a “Convenção sobre Privilégio e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas” promulgada pelo Decreto nº 52.228 de 24/07/63 (SOUZA, 2007).

Na Convenção é estabelecido que os Organismos Internacionais possuem personalidade jurídica própria a qual se situa no campo do direito internacional (SOUZA, 2007).

Em relação ao trabalho desempenhado foram relatadas dificuldades em obter respostas dos gestores para o atendimento das solicitações ou das recomendações dadas pelos consultores: *“A desvantagem é lidar com os prazo que eles estipulam e a desorganização de alguns setores. Na medida que a gente se frustra muito porque o trabalho depende de algumas definições e essas definições não acontecem Ou quando parte do trabalho depende de equipamento e material para ser definido ai tem que esperar um tempo para a tomada de decisão de uma compra, ou de uma licitação, mais o tempo da própria licitação” (Entrevistado A)*

A dificuldade e demora de processos de compra de equipamentos, para o entrevistado, seria uma questão que dificulta a execução dos trabalhos. Isso ocorre principalmente com consultorias voltadas para áreas técnicas, que necessitam de equipamentos, ou aquisição softwares para implementação de suas atividades.

Analisando as entrevistas e o referencial teórico pode-se perceber que a Consultoria prestada por trabalhadores técnicos, em sua maioria, possui características de consultoria apenas na sua concepção e elaboração da cooperação e dos contratos de trabalho. Durante a execução perde-se essa característica, pois os consultores são utilizados para realizar atividades burocráticas e administrativas de caráter contínuo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo principal classificar o tipo de trabalho prestado por consultores externos, contratados por meio de Cooperação Técnica Internacional para atuarem na Administração Pública Federal. Os objetivos específicos seriam os de identificar quais os objetivos dos acordos realizados entre os Organismos Internacionais e Órgãos Públicos Federais para a contratação de consultores; analisar em que medida o trabalho do consultor se difere do trabalho executado por um funcionário de carreira; e identificar as vantagens e desvantagens da consultoria.

Para que esse estudo fosse possível, foi realizada pesquisa documental, de documentos pertinentes à Cooperação Técnica (Termos de Cooperação e Termos de Referência) e entrevistas com os consultores que atuam no Ministério da Saúde. A análise da literatura permitiu entender que a consultoria técnica prestada por Organismos Internacionais, por meio de Cooperação, é uma questão que possui muita importância para o desenvolvimento do Estado e de órgãos prestadores que trabalham com políticas públicas.

A cooperação passou a ser uma forma de transferir conhecimentos, técnicas e equipamentos, para atender as necessidades sociais, de prestação de serviços públicos e atendimento a população.

Na área de saúde a atuação de Organismos Internacionais focou a formação de recursos humanos, desenvolvimentos de políticas preventivas de doenças, de surtos, estudos sobre doenças, saneamento básico, e disseminação da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde.

Com a análise documental (de Termos de Cooperação Técnica e Termos de Referência) verificou-se que os contratos possuem em sua formulação características de consultoria técnicas apresentadas por diversos autores. De acordo com os dados levantados sobre as características dos contratos, as atribuições dos consultores, o tipo de consultoria pode-se concluir que a concepção dos Produtos Técnicos segue conceitos de consultoria externa e são elaborados conforme normas jurídicas que especificam os objetivos e a atuação de técnicos contratados por Organismos Internacionais.

Porém, embora haja um contrato, que delimita a execução desses trabalhos técnicos, as distorções acontecem, e ocorrem sobre as atividades exercidas pelo consultor. Essas alterações das atividades não acontecem formalmente, são feitas durante a execução dos produtos e geralmente são acordadas entre os gestores da administração pública e os consultores.

Devido a esses acordos informais os consultores realizam atividade que excedem as previstas em seu contrato de trabalho. Atividades estas consideradas como burocráticas e/ou administrativas, de caráter finalista do Ministério da Saúde, ou seja, atividades próprias do órgão, que deveriam ser exclusivamente realizadas por servidores de carreira, contratados por meio de concurso público.

A utilização de consultores na execução serviços inerentes a servidores seria resultado da facilidade de contratação desses trabalhadores, visto que os contratos são celebrados entre consultor e Organismos Internacionais, e as diretrizes são regidas por leis internacionais, não gerando obrigações trabalhistas à Administração Pública. Finalizado o produto da contratação não resta nenhuma obrigação por parte do Ministério da Saúde com o consultor, como pagamento de 13º salário, pagamento de férias, pagamento de seguro desemprego, de direitos inerentes à previdência social.

Ou seja, a cooperação no país proveniente dos Acordos de Cooperação Técnica Multilateral está voltada, na maioria das vezes, para tentar suprir a lacuna deixada pelo Estado, que deixa seus quadros de pessoal deficientes e insuficientes para a execução de suas atividades, prestação serviços e promoção das políticas públicas.

Esse desvirtuamento da função dos consultores gera dependência dos órgãos, que deixam de possuir quadros próprios de servidores e passar a depender da cooperação para a execução de suas políticas. “Essa posição acaba não resultando em mudanças necessárias para alterar a própria máquina pública” (ABREU, 2008).

Além disso, as ações dos consultores, que deveriam ser voltadas para capacitação dos servidores, acabam não acontecendo. Nesse caso, não existe transferência de conhecimento e de informação, porque não existe a função do sujeito receptor e disseminador, que deveria ser feita pelos servidores dos órgãos.

Com base nos resultados observa-se que a pesquisa teve seus objetivos alcançados ao delimitar quais são as diferenças existentes entre a concepção da cooperação e a prática das atividades de consultoria. Embora esse trabalho tenha conseguido

delimitar essas divergências entre a concepção e a execução da consultoria realizada através de Cooperação Técnica Internacional, uma série de características ainda podem ser observadas em outras pesquisas, podemos citar como recomendações:

1. Comparação entre custo: um estudo aprofundado sobre o custo de se contratar consultores técnicos em comparação ao custo de contratar servidores públicos.
2. Desempenho: uma pesquisa para descobrir se existe algum tipo de indicador de desempenho, que avaliem os trabalhos desses consultores. Se existir, descobrir por quem é feita essa análise, e quais as medidas adotadas após os resultados obtidos.
3. Avaliar a execução: conferir se essas atividades burocráticas e administrativas alteram os resultados das consultorias. Será que melhoram ou dificultam o consultor a desempenhar atividades próprias?

6 REFERÊNCIAS

Agência Brasileira de Cooperação (ABC). "Carteira de projetos". 2006. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 20 de out. de 2011.

Abreu, Poliana R. **Cooperação Técnica para o desenvolvimento e a Política externa brasileira**. Belo Horizonte, 2008.

Afonso, Maria; Fernades, Ana Paula. **ABCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento**. Colprinter, Lisboa, 2005.

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

Crocco, L., Guttman, E. **Consultoria Empresarial**. São Paulo: Saraiva 2005.

Donadone, J.C. "Os **Hunos Já Chegaram!**": Dinâmica Organizacional, Difusão de Conceitos Gerenciais e a Atuação das Consultorias. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo: 2001.

Donadone, J.C. O Mercado Internacional de Consultorias nas Últimas Décadas: Crescimento, Diversificação e Formas de Disputa. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v. 10, n. 2, p.1-15, abril/junho 2003.

Fernandes, V. **Uma Análise Da Cooperação Técnica Internacional no Brasil: A Cooperação Multilateral Recebida**. Brasília, 2006.

Hair Jr., Joseph F.; BABIN, Barry; MONEY, Arthur H.; SAMOUEL, Phillip. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Junior, Jamacy. A Gestão por Projetos e o Princípio da Engenharia na Administração Pública. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**. Brasília, v. 4, n. 1, p. 15-60 – jun. 2010.

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

Lopes, Laura Lanpudo. **A Cooperação Técnica entre países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador.** São Paulo, 2008.

Ludke, Menga e André, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

Oliveira, D. **Manual de Consultoria Empresarial: conceitos, metodologia e práticas.** São Paulo: Atlas, 2004.

O GLOBO, jornal. **CGU e MPF apontam desvios em cooperação internacional. Rio de Janeiro, 2010.** Matéria oferecida em 17/07/2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com>>. Acesso em: 02 de out. de 2011.

Quintella, Heitor M. **Manual de psicologia organizacional da consultoria vencedora.** São Paulo: Makron Books, 1994.

Silvestre, Rosa Maria. **A horizontalização da Cooperação Técnica Internacional. O caso das funções essenciais de saúde pública no Brasil: 2007.**

Siqueira, M. E., Mattos, P. L. Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. **Revista Administração Pública – RAP.** Rio de Janeiro, 42(1): 35-60, Jan./Fev.. 2008.

Soares, Guido F. S. **A Cooperação Técnica Internacional. IN: Cooperação Internacional: Estratégica e Gestão.** Jacques Marcovith (organizado). São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

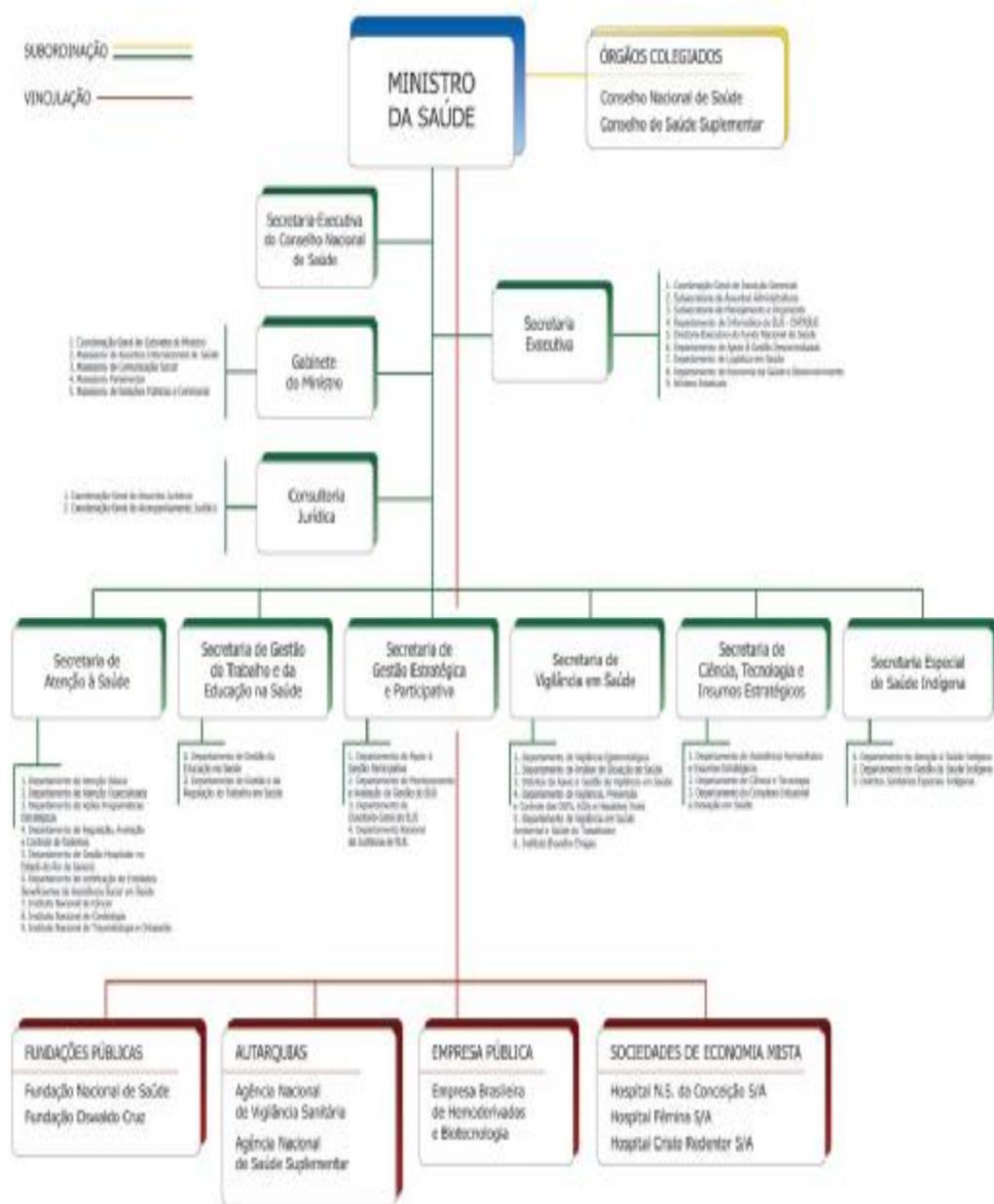
Souza, Joel Arruda. **Cooperação Técnica Internacional e suas relações de trabalho no Brasil: O Caso PNUD.** Brasília: 2007.

Takeuti, N. M. A questão dos valores de consultoria na Administração Pública. **Cadernos da FUNDAP.** Ano 7, 52-55, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2000

APÊNDICES

Apêndice A – Organograma do Ministério da Saúde



Apêndice B – Roteiro da Entrevista

1. Há quanto tempo você trabalha como consultor técnico no Ministério da Saúde?
2. Quais as atividades que você desempenha?
3. Como você avalia seu trabalho como consultor?
4. Em sua opinião, qual a diferença entre seu trabalho e os dos funcionários do Ministério?
5. Você já pensou em fazer concurso público? Porque?
6. Qual é a maior vantagem de ser consultor?
7. Há alguma desvantagem?
8. Como seu trabalho poderia ser incrementado?
9. Você executa mais atividades do que as previstas em seu contrato?