

# A VEZ DA CONSULTORIA

Eng.º JULIO CERQUEIRA CESAR NETO (\*)

## INTRODUÇÃO

As coisas hoje em dia correm demais, as transformações que experimentamos nos mais diversos setores de atividade são muito violentas, e, muitas delas se processam mesmo sem darmos conta. Passamos a vivê-las sem termos mesmo percebido que foram alteradas.

Muitos setores de atividade, como é lógico, estão interligados entre si, dependem uns dos outros, devem se equilibrar para que possam funcionar adequadamente.

Ora, as transformações rápidas a que aludimos, se dão também e frequentemente de forma desordenada, de maneira que é muito comum encontrarmos alguns setores sofrendo uma ou duas transformações numa unidade de tempo enquanto outros já se modificaram, dez vezes, outros não se modificaram e ainda, por incrível que pareça, outros cuja existência se tornou totalmente dispensável, continuam operando. Aquê-les que se distrai um instante precisa queimar etapas no instante seguinte.

É absolutamente necessário ao homem moderno, que possui uma parcela de responsabilidade no processo de desenvolvimento do seu país, conseguir manter uma certa capacidade de reflexão e mesmo de meditação para poder perceber, em tempo, as transformações que se estão

operando a sua volta para que não perca o rumo do seu trabalho e se mantenha o melhor possível na trilha certa.

Quando êsse homem é um homem público, isto é, aquê-les que lida com problemas públicos, e, que não são só os funcionários públicos, a sua responsabilidade aumenta.

Acreditamos poder incluir neste ról, e na situação presente, o problema da «consultoria», cuja necessidade diversos órgãos públicos tem sentido, tem inclusive empregado; outros ouviram falar mas, não se convenceram suficientemente da sua oportunidade e nem sequer tem condições de defini-la em termos objetivos. Outros ainda nem sabem da sua possibilidade e utilização. O mesmo se diga com relação a muitas emprêsas privadas que estariam em condições de prestar essa consultoria.

Para tentarmos colocar o problema nos seus devidos termos, verificarmos da sua necessidade e oportunidade, será útil um retrospecto das nossas atividades no campo dos investimentos públicos e verificar a evolução que tem havido no «tratamento dêsses problemas».

## RETROSPECTO

Quando temos tempo para alguma reflexão ou meditação sôbre êsse assunto verificamos que realmente o «tratamento dêsses problemas» tem evoluído muito nos últimos vinte anos. Verificamos também que essa evolução tem acompanhado a evolução do nosso processo político, como seria de se esperar, pois tratamos de investimentos ou obras públicas.

(\*) Diretor da COPLASA S/A. — Engenharia de Projetos. Professor Assistente de Saneamento da ESCOLA POLITECNICA — USP. Professor Titular de Saneamento e de Hidráulica Aplicada da Faculdade de Engenharia da FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO.

Apenas para fixar idéias, e de uma forma simplista, destacaríamos as seguintes fases: «anterior a 1945», caracterizada pela ausência completa de planejamento, pelo empreguismo desenfreado no setor público, irresponsabilidade administrativa e corrupção institucionalizada; de «1945 a 1950» caracterizada por uma indefinição de reajustamento a nova situação; de «1950 a 1962» caracterizada por uma preocupação, a princípio tímida e a seguir mais efetiva, de correção da situação anterior, e finalmente de «1964 para cá» quando realmente muita coisa se fez para recolocar o país nos trilhos do desenvolvimento em condições razoáveis, principalmente no que diz respeito à moralização e responsabilidade-administrativa, respeito aos recursos e preocupação com a eficiência administrativa dos órgãos públicos.

Se analisarmos essa evolução histórica com vistas ao «tratamento dos problemas» relativos aos investimentos públicos duas observações se tornam evidentes:

- 1 — inicialmente só um tipo de preocupação tinham os nossos administradores: executar uma obra. Havia uma ênfase especial na execução sem nenhuma preocupação com um planejamento mais amplo e nem mesmo um projeto prévio. Muito menos ainda com o problema da manutenção e operação. Duas preocupações apenas: a assinatura do contrato e a inauguração;
  - na década de 50 as primeiras preocupações surgiram com o planejamento e com o projeto prévio (no final da década já se falava em «metas de governo»), e na de 60 essas idéias se desenvolveram tendo se consolidado inclusive com dispositivo constitucional que proíbe o início de qualquer obra, publica sem ter um projeto técnico adequado. Hoje podemos dizer que a necessidade do planejamento e do projeto está devidamente aceita e implantada entre nós;
  - a noção da importância da manutenção e operação já é mais recente e poderíamos dizer de uma forma simplista, que se encontra defasada de uma década com relação ao planejamento e ao projeto, o que não quer dizer que não possa ser implantada em menos tempo;
- 2 — tem havido no decorrer desse mesmo tempo, uma tendência cada vez maior de delegação de atribuições por parte do poder público para a iniciativa privada. Este fato se deve principalmente a dificuldade dos órgãos públicos em formar equipes, não só de qualidade, mas também, em quantidade,

devido a níveis salariais muito baixos, falta de estímulo na carreira e finalmente nos últimos anos às restrições para contratação de novos elementos, demonstrando já aquela preocupação dos governos com os seus custos operacionais. Concorrendo com essas situações, a evolução geral do país e das populações urbanas em particular, ampliaram consideravelmente o volume e especialização do trabalho nos órgãos públicos quase sempre saturando-os;

- há muitos anos que os órgãos públicos delegaram quase que completamente a construção das obras à iniciativa particular. Nas últimas duas décadas de 50 a 60, aos poucos veio sendo delegada a execução de projetos específicos e em seguida inclusive a elaboração de planejamento;
- persistindo a situação acima descrita e os serviços nos órgãos públicos se avolumando cada vez mais, vêm aparecendo nos últimos anos uma nova forma de delegação, em forma embrionária ainda e, portanto, nem bem definida e entendida, como salientamos na introdução, que tem recebido designações diversas e indiscriminadas tais como: «assistência técnica», «assessoria» e «consultoria».

Quando os órgãos públicos estão preocupados não só em que seus programas se desenvolvam e sua metas sejam atingidas, mas também com sua eficiência administrativa são evidentes as vantagens que trazem a elaboração desses serviços pela iniciativa privada considerando-se a sua extrema flexibilidade de operação, garantindo principalmente os prazos de execução, mas também e inclusive, conseguindo para o trabalho a melhor tecnologia, importando-a, se fôr o caso, donde ela exista em melhor qualidade sem criar estruturas fixas e anti-econômicas após o trabalho.

Estes fatos, no nosso entender, refletem uma evolução muito salutar, pois, demonstram claramente a grande preocupação dos dirigentes dos órgãos públicos em empregar «bem» os recursos à disposição, preocupação em estabelecer metas bem definidas e de acôrdo com as reais necessidades da população, que estas metas sejam atingidas para que os benefícios, que corresponderiam aos juros dos investimentos feitos, sejam sentidos pelos beneficiários nos prazos previstos.

Com isto estão os órgãos públicos integrando cada vez mais profundamente a iniciativa particular nos programas de interesse público, reunindo todos os esforços disponíveis numa única e grande equipe de trabalho.

## TENTATIVA DE DEFINIÇÃO

Para uma tentativa dessa natureza será necessário inicialmente dizer que não incluiremos nestas atividades aquelas referentes a execução ou elaboração de estudos, planos ou projetos, ou ainda, estudos de viabilidade específicos e bem determinados que, segundo entendemos, já se encontram suficientemente definidos: a contratação de um estudo, ou de um plano ou de um projeto ou de um estudo de viabilidade. Entendemos essa nova atividade, dita «Consultoria», como uma evolução de delegação de atribuições além das já existentes.

Ainda para colocar o problema, seremos obrigados a propôr uma definição para as designações que tem sido usadas de forma indiscriminada, animados de uma preocupação didática de sua diferenciação mas sem a pretensão de com isto estabelecer uma terminologia neste assunto:

Nestas condições diremos que a palavra:

— **assistência:** seria empregada mais para indicar a atividade exercida por profissionais ligados à manutenção e também à operação, principalmente de máquinas e equipamentos, mas também de estruturas e outras, envolvendo em geral o emprêgo de mão de obra de técnicos de nível médio e inferior. Essa colocação se deve principalmente ao fato de que a designação «assistência técnica», não só para máquinas e equipamentos de porte, mas também e inclusive, para aparelhos eletro-domésticos, estar suficientemente implantada entre nós. As duas outras designações «assessoria» e «consultoria» ficariam reservadas para profissionais de nível superior. O «assistente» exerceria sua função, principalmente no «acompanhamento da obra» (montagem e instalação) e no «acompanhamento da manutenção e operação das obras» conforme definido adiante.

— **assessoria:** seria empregada mais para indicar a atividade exercida por profissionais de nível superior em trabalhos de sua especialidade, mas que ainda não tenham atingido o que chamamos de «notória especialização». Exerceriam sua função em trabalhos mais rotineiros principalmente de «acompanhamento de obras ou projetos específicos», conforme definido adiante.

— **consultoria:** seria empregada mais para indicar a atividade exercida por profissionais de níveis superior de «notória especialização». Exerceriam suas funções complementando às do «assessor» no «acompanhamento de obras

ou projetos específicos» e no «estudo e proposição de alternativas críticas» de planejamentos globais ou setoriais e na «coordenação geral de atividades para o desenvolvimento de um programa ou de um plano» conforme definido adiante.

## TENTATIVA DE ESPECIFICAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS TRABALHOS

Para essa tentativa será útil inicialmente destacarmos alguns aspectos de caráter geral. Assim, essas atividades, sejam de consultoria, de assessoria ou de assistência, podem ser solicitadas de:

- um indivíduo
- um grupo de indivíduos
- uma empresa
- um grupo de empresas

Além disso, convém salientar que, em geral, a atividade de «assistência» pode ser solicitada isoladamente, pelas suas próprias características. Já as de «consultoria» e «assessoria», também em geral, considerando que são atividades complementares, é uma questão de gabarito profissional, devem ser solicitadas em conjunto.

Ainda salientamos que, essas atividades podem envolver todos os aspectos que normalmente intervêm num empreendimento, quais sejam: técnicos, administrativos, econômicos, financeiros e mesmo sociais e políticos, ou apenas alguns deles ou ainda, apenas um.

Finalmente diremos que poderão ser solicitados para todos os itens de cada tipo de trabalho, ou apenas alguns, e, com intensidades ou profundidades de acordo com as necessidades do solicitante.

Há uma ampla flexibilidade na definição desses trabalhos.

Feitas essas observações, indicaremos a seguir quais os trabalhos passíveis de serem realizados sob as formas acima definidas. Seriam os seguintes:

1. Serviços principalmente de «consultoria» mas que podem necessitar também de «assessoria» (solicitação conjunta: «Consultoria e Assessoria»).

1.1. Estudo e apresentação de elementos, sempre em «alternativas críticas», para orientar a decisão do órgão público sobre algum problema, com base em dados ou estudos existentes,

aos quais serão somados os conhecimentos próprios do consultor. Caso os elementos existentes não sejam suficientes para a elaboração das «alternativas» o consultor indicará quais serão necessários, as diversas formas de consegui-los, podendo inclusive trabalhar nesse sentido através da própria assessoria.

Isto pode ocorrer:

- na elaboração de um Plano Geral indicativo dos setores a serem desenvolvidos e como devam ser desenvolvidos;
- na elaboração de um Plano Setorial indicativo dos projetos e obras a serem desenvolvidos e como devam ser desenvolvidos. Indicações de programação adequada para manutenção e operação, viabilização e inclusive sistemas de cobrança.

#### Observações:

- a) Neste caso entendemos que a solicitação deve ser feita englobando todos os aspectos que o problema envolve: técnicos, administrativos, econômicos, financeiros e até sociais e políticos.
- b) É evidente que este trabalho não poderia ser solicitado a um indivíduo. Poderia ser solicitado a uma empresa que possua todos os elementos especializados necessários ou a um grupo de firmas especializadas, prática muito usada e de muito bom rendimento, que em conjunto atendam a todas as necessidades.
- c) Por Plano Geral deve-se entender os diversos níveis ou esferas, federal, estaduais e municipais ou Globais, Regionais, Específicos e Locais e diversas áreas de trabalho, assim: Num plano geral do Governo Federal os planos setoriais corresponderão aos Ministérios; do Governo Estadual serão as Secretarias e das Secretarias as suas Autarquias ou Companhias de Economia Mixta e assim por diante. Poderíamos ter um Plano Geral para uma Autarquia e de desenvolvimento dos seus diversos setores.

1.2. Coordenação geral das atividades para o desenvolvimento de um plano ou um programa de projetos e obras incluindo as providências para criação ou aperfeiçoamento e adaptação de sistemas de manutenção e operação, através do fornecimento de:

- revisão dos planos, estudos e demais elementos existentes;

- programação geral e setorial das atividades, indicando suas conseqüências e definindo os objetivos parciais e totais a serem conseguidos; cronograma geral;
- compatibilização com outros planos ou programas na mesma área;
- seleção e ordenamento das providências a serem adotadas pelo órgão público;
- preparação e manutenção, em bases contínuas, de programas e cronogramas e controle de execução e custos de projetos de engenharia, construção, desapropriações, etc.
- obtenção, seleção e catalogação de toda a documentação existente fornecendo informações ou elementos aos diversos setores de trabalho;
- acompanhamento da execução de projetos específicos e obras determinadas conforme especificado nos itens 2.1 e 2.2;
- normas para contratação de projetos e obras;
- normas administrativas e métodos de trabalho;
- definição e programação de criação ou aperfeiçoamento e adaptação de sistemas de manutenção e operação;
- programa de treinamento de pessoal;
- elementos especializados para acompanhamento de negociações com órgãos governamentais ou de financiamento, internos ou internacionais;
- cronogramas físicos e financeiros e acompanhamento dos seus desenvolvimentos, promovendo sempre que necessário os seus ajustamentos e correções e/ou alterações;
- elementos para a elaboração de editais para licitações, julgamento de propostas e elaboração de contratos, inclusive participando do julgamento;
- normas técnicas e de procedimento para execução de projetos e obras e indicação de métodos construtivos adequados;
- elaboração de projetos específicos que a coordenação indique devam ser feitos pela consultoria;
- quaisquer outros serviços que possam ser necessários;
- relatórios mensais de progresso.

2. Serviços típicos de «consultoria» mas que necessitam maior número de horas de «assessoria». A consultoria dá a orientação geral do trabalho, confere o seu andamento, fornece elementos quando isto se torna necessário, mas o desenvolvimento propriamente dito empregará

elementos de «assessoria»: (também neste caso devemos ter solicitação conjunta).

2.1. Acompanhamento do desenvolvimento de um projeto específico fornecendo:

- normas ou procedimentos para seleção de firmas, elaboração de editais, julgamento de proposta e contratação;
- normas técnicas e critérios para sua elaboração;
- normas de apresentação;
- compatibilização com planejamento ou outros projetos da área;
- acompanhamento sistemático colaborando na definição de pontos importantes;
- controle do cronograma físico e financeiro;
- elementos para aprovação das diversas fases e aprovação final.

2.2. Acompanhamento do desenvolvimento de uma obra determinada em auxílio à fiscalização ou mesmo exercendo a fiscalização, fornecendo em maior ou menor extensão e profundidade, o seguinte:

### 1.ª Fase: Preparação da Obra

- normas ou procedimentos para execução de licitações para obras civis, fornecimento de equipamentos ou materiais, incluindo a elaboração de editais;
- elementos para julgamento das propostas e contratação;
- indicação de normas técnicas, métodos construtivos a serem empregados e definição de equipamentos e recursos necessários para sua execução;
- controle parcial e geral dos cronogramas físicos e financeiros;
- controles administrativo e econômico-financeiro, inclusive com preparação de procedimentos padrões para faturamento e contabilidade;
- minutas de «pedidos» para a aquisição de equipamentos e materiais e se fôr o caso, de «contratos»;
- relatórios mensais indicativos do desenvolvimento da obra.

### 2.ª Fase: Execução propriamente dita:

a) Acompanhamento da execução das obras civis e de assentamento de tubulações:

- controlando o cumprimento do projeto;

- resolvendo dúvidas ou omissões do projeto, inclusive fornecendo desenhos;
- alterando o projeto quando isto se torne necessário inclusive fornecendo desenhos das alterações;
- fixando normas para testes ou ensaios durante as obras e acompanhando e verificando seus resultados;
- fixando normas para recebimento de materiais e participando de seu recebimento;
- acompanhamento e verificação do cumprimento dos projetos de fundações, estruturas, instalações elétricas e hidráulicas e outros projetos específicos;
- acompanhamento e verificação do cumprimento dos projetos arquitetônicos, caixilhos e demais acabamentos da obra;
- acompanhamento e verificação dos serviços de abertura de valas, preparo de valas, alinhamento e assentamento de tubulações, ancoragens, reenchimento de valas e recomposição de pavimentação;
- elementos para recebimentos parciais e final das obras.

b) Acompanhamento de fabricação, recebimento, montagem, testes de funcionamento dos equipamentos:

- acompanhamento de sua fabricação, na indústria, controlando o cumprimento das especificações;
- revendo, ajustando ou mesmo alterando especificações — quando se tornar necessário;
- acompanhamento do seu recebimento na obra;
- indicando e realizando adaptações ou mesmo alterações no projeto para atender às características dos equipamentos adquiridos, inclusive fornecendo desenhos;
- fornecendo desenhos de montagem dos equipamentos;
- acompanhamento da montagem dos equipamentos e testes de instalação;
- elementos para recebimentos parciais de entrega e instalação de equipamentos;

### 3.ª Fase: Entrega e Início de Funcionamento:

- elaboração ou orientação e acompanhamento com fixação de diretrizes para a execução do cadastro da obra;
- fixação de normas técnicas para a colocação em operação das diversas partes da obra e da obra em conjunto;

- acompanhamento da colocação da obra em operação e início do seu funcionamento;
- acompanhamento da montagem e instalação e início de funcionamento do sistema de manutenção e operação incluindo sistema administrativo, seleção de pessoal, contabilidade, cobrança, etc.;
- elementos para o recebimento final das obras.

#### 4.ª Fase: Após a entrega:

3. Serviços que poderão ser solicitados, dependendo do interesse do órgão público, em nível de consultoria, assessoria ou assistência, isoladamente ou em conjunto, por prazos a serem definidos:

3.1. Acompanhamento da manutenção e operação da obra.

#### Observação Geral:

Para a execução de todos esses serviços, embora sejam fundamentais as presenças dos consultores, assessores ou assistentes podem também serem alocados serviços auxiliares, como os de desenhistas, topógrafos, datilógrafas, contadores, etc..., e outras despesas por conta do contrato.

#### QUEM DEVE FORNECER ESSES SERVIÇOS:

Nos parece, considerando a oferta do mercado de trabalho existente entre nós, que as firmas especializadas em planejamento, estudos e projetos são as mais indicadas não só por possuírem em seus quadros, arregimentarem e formarem elementos mais preparados e atualizados com o desenvolvimento científico e tecnológico, como também por estarem desvinculadas de problemas comerciais, sejam de contratação das obras, sejam de fornecimento de equipamentos e materiais. Aliás, esta última, é uma característica que tem sido exigida dessas firmas.

No caso de acompanhamento de obras são evidentes as vantagens de que esses serviços sejam feitos pela firma que elaborou os projetos assim como, as desvantagens de que sejam entregues a outra firma.

Esse tipo de trabalho, em maior dose que as demais delegações de atribuições, envolve pressupostos básicos, uns por parte do órgão público solicitante e os outros por parte do contratado. Assim, é preciso que o órgão público deposite «confiança» no indivíduo ou firma contratada, isto é, lhe reconheça capacidade e honrabilidade suficientes para a execução do trabalho; e ainda, se reconhece, a necessidade des-

para com elas uma preocupação constante em usá-las para que possam não só se manterem sa contribuição das empresas privadas, manter mas também, evoluírem e melhorarem cada vez mais a sua capacidade de atendimento. É preciso, finalmente, que, quando o contratado demereça essa confiança, o órgão público tome medidas concretas e claras excluindo-o de novas contratações. O elemento contratado, por sua vez, precisa além de realmente dispôr do potencial colocado à disposição para cumprir muito bem a missão assumida e justificar a confiança nêle depositada, assumir a sua responsabilidade no processo.

#### FORMA DE CONTRATAÇÃO

Considerando que a prestação desses serviços é feita pela alocação de pessoal atendendo a uma solificação que pode variar, em geral, bastante de acôrdo com as necessidades de desenvolvimento dos trabalhos, a melhor forma de contratação seria pelo sistema chamado «cost-plus», ou seja, pela remuneração mensal das despesas realizadas.

Quando o trabalho permite uma avaliação bem aproximada das despesas é também possível a contratação por preços globais.

#### A RESPONSABILIDADE

Acreditamos que a realização desses trabalhos pela iniciativa privada em nada diminua a responsabilidade dos órgãos públicos. O poder de decisão e aceitação ou não das sugestões apresentadas, a última palavra, sempre será dada pelo órgão público. Também não diminui de nenhuma forma, a responsabilidade dos empreiteiros no caso da execução de obras, nem dos fornecedores de materiais e equipamentos.

A responsabilidade do contratado para fornecimento de consultoria, assessoria ou assistência é muito mais moral, e, do seu próprio interesse para se manter no mercado, além de responsabilidade por muitas contratuais, por rescisão ou quando ficar demonstrada a sua ineficiência ou não cumprimento de cláusulas estabelecidas. A sua responsabilidade por danos causados a terceiros por sugestões apresentadas nos parece muito inconsistente.

Nos parece que, neste processo, o ponto mais delicado e que definirá o sucesso ou o insucesso dos trabalhos reside na «escolha», por parte do poder público dos colaboradores. Aliás esta última assertiva coincide com o «slogan»:

«O bom administrador é aquele que escolhe bem a sua equipe (seja ela interna ou externa)».