



Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho  
Programa de Mestrado em Administração Pública

Ralf Felipe Martins

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COMPRAS CENTRALIZADAS EM  
MINAS GERAIS: do Centro de Serviços Compartilhados à Subsecretaria de  
Compras Públicas

Belo Horizonte  
2025

Ralf Felipe Martins

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COMPRAS CENTRALIZADAS EM  
MINAS GERAIS: do Centro de Serviços Compartilhados à Subsecretaria de  
Compras Públicas

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado em Administração Pública da Escola  
de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho  
da Fundação João Pinheiro, como requisito  
parcial para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Simone Cristina Dufloth

Belo Horizonte  
2025

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço à Deus que me mostra todos os dias os caminhos para uma vida virtuosa e me concede força para vencer as dificuldades.

Agradeço aos meus familiares, de forma especial minha esposa Fernanda Martins, Mãe Isaura e Tia Maria, pelo amor incondicional em todos os momentos da minha vida.

Agradeço à minha orientadora, professora Simone Cristina Dufloth, pela sua disponibilidade e apoio para que esse trabalho ficasse em alto nível.

Só por hoje, tentarei viver exclusivamente este dia, sem querer resolver de uma só vez o problema da minha vida. Só por hoje, serei cortês, não criticarei ninguém e não buscarei melhorar nem disciplinar ninguém, salvo a mim mesmo. Só por hoje, eu me adaptarei às circunstâncias, sem pretender que as circunstâncias se adaptem à minha vontade. Só por hoje, dedicarei dez minutos do meu tempo a uma boa leitura. Só por hoje, farei uma boa ação sem contar a ninguém. Só por hoje, farei pelo menos uma coisa que não queira fazer; e, se me sentir ofendido, buscarei que ninguém perceba isso. Só por hoje, serei feliz. Só por hoje, terei uma fé firme, ainda que as circunstâncias demonstrem o contrário. Só por hoje, não terei medo. De maneira particular, não terei medo de aproveitar o que é belo e de acreditar na bondade.  
(Papa São João XXIII)

## RESUMO

Este estudo analisa a trajetória de implementação de arranjos organizacionais desde o Centro de Serviços Compartilhados até a Subsecretaria de Compras Públicas com vistas ao processo de institucionalização da Política de Compras Centralizadas no âmbito do poder executivo de Minas Gerais. A mudança organizacional, nesse contexto, ultrapassa questões meramente técnicas, configurando-se como um processo contínuo de adaptação a forças culturais e políticas, em um ambiente complexo marcado por normas e pressões sociais. Sob a perspectiva da teoria institucional, essas transformações decorrem da interação entre a modernização e a preservação de práticas tradicionais, ambas influenciadas por fatores históricos e normativos. A implementação de políticas públicas, especialmente na Administração Pública, exige equilíbrio entre inovação e continuidade, sendo a fase de implementação, segundo Dalfior, Lima e Andrade (2015), o momento crítico em que as intenções políticas se materializam em ações institucionais. Reformas do setor público, moldadas por pressões econômicas e sociais desde o pós-guerra, introduziram princípios de eficiência oriundos do setor privado, como apontado por Souza (2006), promovendo a adoção de Centros de Serviços Compartilhados para a racionalização de recursos. Em Minas Gerais, o movimento de modernização gerencial incluiu a centralização de compras e a adoção de práticas inspiradas no setor privado, tendo a implementação do CSC, impulsionada pela inauguração da Cidade Administrativa em 2010, como objetivo de padronizar e integrar processos para otimizar recursos. Contudo, a trajetória de implantação do CSC se configurou de forma tortuosa, o que impediu sua plena consolidação. Este trabalho estuda os principais fatores que interferiram na implementação do CSC como política de compras centralizadas, mesmo diante de avanços legislativos, como a Lei 14.133/2021, que reforça a ideia de centralização, mas cuja aplicação em Minas Gerais oscilou entre expansão e retração, inviabilizando sua consolidação completa. A metodologia empregada combinou análise bibliográfica e documental com entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e participantes do CSC, permitindo investigar os fatores históricos, políticos e organizacionais que moldaram o seu arranjo institucional. Os resultados apontam para um equilíbrio entre aspectos que influenciaram positivamente, como o alinhamento com tendências globais e avanços tecnológicos, e negativamente, como resistências culturais e falhas de comunicação, reforçando a necessidade de estratégias adaptativas para consolidar políticas inovadoras no setor público.

Palavras-chave: Administração Pública, Teoria Institucional, Centros de Serviços Compartilhados, Centralização de Compras, Política Pública, Modernização Administrativa.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the trajectory of organizational arrangements from the Shared Services Center (CSC) to the Public Procurement Subsecretariat, focusing on the institutionalization process of the Centralized Procurement Policy within the executive branch of Minas Gerais. In this context, organizational change goes beyond purely technical aspects, constituting a continuous adaptation process to cultural and political forces within a complex environment shaped by norms and social pressures. From the perspective of institutional theory, these transformations result from the interaction between modernization and the preservation of traditional practices, both influenced by historical and regulatory factors. The implementation of public policies, particularly in public administration, requires a balance between innovation and continuity, with the implementation phase being the critical moment when political intentions materialize into institutional actions, as highlighted by Dalfior, Lima, and Andrade (2015). Public sector reforms, shaped by economic and social pressures since the post-war period, have introduced efficiency principles from the private sector, as noted by Souza (2006), fostering the adoption of Shared Services Centers to optimize resources. In Minas Gerais, the managerial modernization movement included procurement centralization and the adoption of private-sector-inspired practices, with the implementation of the CSC, driven by the inauguration of the Administrative City in 2010, aiming to standardize and integrate processes to enhance resource efficiency. However, the CSC implementation process faced challenges that hindered its full consolidation. This study investigates the main factors affecting the implementation of the CSC as a centralized procurement policy, despite legislative advancements such as Law 14.133/2021, which reinforces the centralization approach but has fluctuated between expansion and retraction in Minas Gerais, preventing its full consolidation. The methodology employed combines bibliographic and documentary analysis with semi-structured interviews conducted with managers and CSC participants, allowing for an examination of the historical, political, and organizational factors that shaped its institutional arrangement. The findings indicate a balance between positive influences, such as alignment with global trends and technological advancements, and negative factors, including cultural resistance and communication failures, reinforcing the need for adaptive strategies to consolidate innovative policies in the public sector.

**Keywords:** Public Administration, Institutional Theory, Shared Services Centers, Procurement Centralization, Public Policy, Administrative Modernization.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ARP	Ata de Registro de Preços
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG)
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CCC	Centro de Compras Compartilhados
CSC	Centro de Serviços Compartilhados
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ETP	Estudo Técnico Preliminar
FHEMIG	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
MA	Modernização Administrativa
MGS	Minas Gerais Administração e Serviços
MO	Modernização Organizacional
PAC	Planejamento Anual de Compras
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
RLCE	Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária
SEDESE	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEF	Secretaria de Estado da Fazenda
SEJUSP	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SUBCOMP	Subsecretaria de Compras Públicas
TCU	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tradicionalismo vs Institucionalismo.

Quadro 2 – Dimensão institucional.

Quadro 3 – Mudança organizacional no setor público e no setor privado.

Quadro 4 – Causas gerais de resistência à mudança.

Quadro 5 - Principais Desafios na Implementação de Políticas Públicas.

Quadro 6 - Boas Práticas para a Implementação Eficaz de Políticas Públicas.

Quadro 7 - Consolidação de Dados sobre Centralização de Compras e Centros de Serviços Compartilhados (CSCs).

Quadro 8 - Principais Inconsistências na Implementação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC).

Quadro 9 - Principais Desafios e Resistências na Implementação do Centro de Compras Compartilhadas em 2020 (CCC).

Quadro 10 - Principais ações de centralização em curso.

## LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Estágios da institucionalização

Figura 2 – Processo de institucionalização

Figura 3 - O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon

Figura 4 - Ciclo da política pública

Figura 5 - Etapas da metodologia

Figura 6 – Inconsistências segundo atores que participaram da implementação

Figura 7 - Resultado da falta de planejamento de compras

Figura 8 – CSC vs CCC vs Subcomp

Figura 9 - Evolução da Política de Compras Centralizadas em Minas Gerais: Principais Marcos Temporais

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	12
2	ARRANJOS INSTITUCIONAIS: TEORIA, MUDANÇA ORGANIZACIONAL E APLICAÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA .....	18
2.1	Tradicionalismo vs Institucionalismo .....	18
2.2	Institucionalização .....	21
2.3	Mudança organizacional no setor público .....	25
2.4	Teoria dos múltiplos fluxos e as reformas administrativas .....	32
2.5	Resistência a mudança no Setor Público .....	36
3	POLÍTICA PÚBLICA: CONCEITOS, MODELOS E DESAFIOS NO CONTEXTO DE COMPRAS CENTRALIZADAS.....	43
3.1	Conceito e definição de política pública .....	43
3.2	A evolução da disciplina de política pública .....	45
3.3	Ciclo da política pública e a implementação no Setor Público .....	47
3.3.1	A Implementação de uma política pública.....	48
3.3.2	Etapas da implementação de política pública.....	52
3.4	Política de Compras Centralizadas no contexto geral de Licitações e Contratos .....	55
3.5	Nova lei de Licitações e Contratos: opção pela centralização nas políticas de compras públicas.....	58
3.6	Estudos de casos no âmbito do poder executivo brasileiro.....	61
4	METODOLOGIA .....	66
4.1	Levantamento bibliográfico .....	67
4.2	Pesquisa documental.....	68
4.3	Pesquisa de campo.....	69
4.4	Análise de dados.....	71
5	TRAJETÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COMPRAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	72
5.1	A primeira tentativa de centralização: análise do processo de institucionalização do Centro de Serviços Compartilhados no estado de Minas Gerais no período 2013 a 2016 .....	72
5.1.1	Criação, evolução e principais dificuldades das atividades do CSC entre 2013 e 2016.....	77
5.2	A segunda tentativa de centralização: o processo de institucionalização do Centro de Compras Compartilhadas (CCC) no período de 2019 a 2020 .....	87
5.3	A terceira tentativa de centralização: o processo de institucionalização da Subsecretaria de Compras Públicas no período de 2023 a .....	94

5.3.1	Evolução, avanços e desafios da terceira tentativa de centralização das compras no estado de Minas Gerais: período 2024 a 2025 .....	99
6.	POLÍTICA DE COMPRAS CENTRALIZADAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: PRINCIPAIS MARCOS TEMPORAIS, AVANÇOS E DESAFIOS .....	107
6.1	Síntese dos principais fatores que impactaram na implementação da Política de Compras Centralizadas. ....	110
6.2.1	Fatores de influenciaram. ....	110
7	CONCLUSÃO .....	114
8	REFERÊNCIAS.....	118
	APENDICE A – Roteiro de entrevistas.....	124

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações não existem isoladamente, mas estão imersas em um complexo tecido de normas, valores e pressões sociais que moldam suas estruturas e decisões. No setor público, em que as demandas da sociedade e as tradições institucionais estão intrinsecamente entrelaçadas, as transformações organizacionais precisam ir além de ajustes técnicos. A teoria institucional destaca que as mudanças nas organizações públicas não ocorrem apenas como resposta a necessidades de eficiência ou inovação, mas também como resultado de um processo contínuo de adaptação às forças culturais e políticas que moldam o ambiente em que operam. Nesse contexto, as instituições equilibram-se entre a necessidade de modernização e a manutenção de práticas historicamente consolidadas, refletindo o caráter dinâmico, porém resistente, das estruturas governamentais (Tolbert e Zucker, 1999). Compreender essa complexidade é fundamental para analisar as dinâmicas de mudança no setor público. Mais do que implementar soluções rápidas ou adaptar-se a tendências administrativas, as organizações públicas devem lidar com a persistência de normas e expectativas profundamente enraizadas. Assim, a mudança organizacional no setor público torna-se um processo de negociação entre inovação e continuidade, em que cada avanço tecnológico ou de gestão precisa ser legitimado por um cenário institucional robusto e, muitas vezes, conservador (Beatriz e Machado-Silva, 1999).

Esses desafios devem ser analisados no contexto das políticas públicas. As definições de política pública, mesmo as mais minimalistas, direcionam a atenção para o cerne dos embates em torno de interesses, preferências e ideias. De fato, independentemente das abordagens adotadas, essas definições reconhecem que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses desempenham papéis essenciais. Assim, a política pública, tanto em sua generalidade quanto em suas especificidades sociais, emerge como um campo multidisciplinar, caracterizado pela interação e integração de diversas disciplinas acadêmicas (Souza, 2006).

Dalfior, Lima e Andrade (2015) sugerem que o ciclo da política enfatiza uma abordagem que visualiza o processo político como uma sequência organizada no tempo, composta por diversas etapas interligadas. Esse modelo, amplamente adotado na análise política, divide o processo em cinco fases distintas: (1) construção da

agenda; (2) formulação de políticas; (3) processo decisório; (4) implementação das políticas; e (5) avaliação das políticas.

A etapa de implementação é amplamente considerada o ponto crucial do ciclo da política pública. Conforme destacado por Pinto, Silva e Baptista (2014), é nessa fase que as propostas se concretizam em ações institucionais por meio da atuação dos agentes implementadores. Esse estágio representa a materialização prática das ações e projetos governamentais.

Além disso, é importante observar que, desde o período pós-guerra, houve um expressivo ressurgimento do campo de estudo conhecido como políticas públicas. Souza (2006) ressalta o contexto global de reforma dos Estados, que propunha mudanças institucionais integrando mecanismos do setor privado ao setor público, buscando maior eficiência e flexibilidade na administração pública. Nesse cenário, destacou-se a adoção generalizada de políticas de contenção de gastos, que passaram a dominar a agenda de muitas nações, especialmente das nações em desenvolvimento. Essas políticas impulsionaram uma maior visibilidade tanto no desenho quanto na implementação de políticas públicas, abrangendo aspectos econômicos e sociais (Souza, 2006).

No contexto do estado de Minas Gerais, foi reconhecida como urgente a adoção de práticas que modernizassem e alterassem o padrão de comportamento da Administração Pública estadual (Melo e Neves, 2007). Assim, diversos princípios da Administração Pública Gerencial foram implementados no Estado. Nesse contexto, o desenho das políticas de compras foi completamente reformulado, incorporando princípios de centralização já adotados por importantes empresas americanas, como a *Hewlett-Packard* (HP) e a *General Electric* (GE) (Sica e Ribeiro, 2010). Segundo os autores, essas empresas, ao buscar aumentar sua competitividade em relação aos concorrentes, implementaram estratégias voltadas à redução de custos e à otimização de processos.

No âmbito do setor público, observa-se uma crescente adoção de Centros de Serviços Compartilhados em países como Canadá, Estados Unidos, Austrália, Irlanda, Escócia, Inglaterra, Holanda, Alemanha, França, Itália, Espanha, África do Sul e Singapura, com o objetivo de promover melhorias e reduzir custos associados (Ferreira, Bresciani e Mazzali, 2010). Essa tendência reflete um movimento global em direção à eficiência e à racionalização dos recursos no setor público, visando

maximizar a entrega de serviços com qualidade, ao mesmo tempo em que se otimiza a gestão dos gastos públicos.

A centralização das operações de compras é uma dessas estratégias, permitindo maior eficiência na gestão de recursos e melhores negociações com fornecedores em larga escala. Um exemplo notável é o estudo conduzido por Martins e Amaral (2008), no qual os autores destacam de forma contundente a correlação positiva entre a implementação de centrais de serviços e o incremento significativo da eficiência e da produtividade operacional nas organizações.

Os Centros de Serviços Compartilhados (CSCs) representam uma prática estratégica na qual as unidades de negócios de empresas e organizações compartilham um conjunto de serviços, em vez de mantê-los como funções de apoio duplicadas. O objetivo principal é reduzir os custos operacionais por meio da padronização e da sinergia dos processos, resultando em maior eficiência e excelência na prestação de serviços ao cliente. Além disso, os CSCs visam promover o compartilhamento das melhores práticas de negócios dentro da organização (Quinn, Cooke e Kris, 2000). Dessa forma, os Serviços Compartilhados implicam uma reestruturação organizacional e o redesenho de processos para a entrega de serviços às diversas unidades organizacionais, de maneira otimizada.

Seguindo essa abordagem, Schulman et al. (2001) sustentam que os Serviços Compartilhados, quando implementados de maneira eficaz, dinamizam os processos de uma organização descentralizada. Isso permite que cada unidade de negócio se concentre em sua estratégia operacional principal, transferindo as atividades secundárias para a unidade de serviços compartilhados. Essa estruturação promove uma alocação mais eficiente de recursos e habilidades, permitindo que as unidades de negócios se dediquem integralmente às suas competências centrais e ao alcance de seus objetivos estratégicos.

Em Minas Gerais, em 2010, ocorreu a inauguração da Cidade Administrativa. Com a conseqüente concentração dos órgãos e entidades estaduais em um único complexo, tornou-se evidente a duplicação de estruturas e atividades administrativas em diversas instituições. Esse fenômeno abrangia desde processos transacionais, ou seja, atividades rotineiras e repetitivas como folha de pagamento, contabilidade e gestão de contratos, até tarefas regulamentadas pela mesma legislação, mas executadas de formas discrepantes, resultando em uma alocação ineficiente dos recursos públicos (Thomaz, 2013).

Diante desse cenário, emergiu a necessidade imperativa de um projeto voltado para a otimização dos processos de suporte da área meio, com o objetivo de conferir maior eficácia e produtividade à Administração Pública Estadual. Esse contexto fomentou discussões sobre a viabilidade e os potenciais benefícios da implementação de um Centro de Serviços Compartilhados como uma estratégia para consolidar e racionalizar as atividades administrativas do Estado (Thomaz, 2013).

Do ponto de vista legislativo, é importante destacar os avanços significativos no aprimoramento dos processos de gestão de compras públicas com a promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021. Essa legislação consolidou o método centralizado na aquisição e contratação de bens e serviços. O artigo 19 da referida lei estabelece a obrigação dos órgãos da Administração em instituir instrumentos que permitam a centralização dos procedimentos, reconhecendo a eficácia dessa abordagem para promover a economia de recursos e o aprimoramento da gestão pública.

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

(...). (Brasil, 2021).

Curiosamente, embora a centralização dos procedimentos de aquisição promova eficiência na gestão dos recursos públicos e simplifique os processos burocráticos, a implementação do Centro de Serviços Compartilhados em Minas Gerais evidencia os desafios persistentes enfrentados em políticas dessa magnitude. Desde sua proposição, em 2012, como instrumento para centralizar a política de compras públicas, o CSC mineiro tem enfrentado uma série de obstáculos internos que comprometem sua plena efetivação (VIDAL, 2016). Assim, a implementação do CSC em Minas Gerais representa um caso emblemático dos desafios da institucionalização de políticas públicas inovadoras.

A criação do CSC em Minas Gerais contou com o suporte de uma consultoria especializada, sob a supervisão da SEPLAG, para gerenciar o processo de mudança. A consultoria concentrou esforços na identificação de lideranças estratégicas e na disposição para a mudança. No entanto, conforme apontado por

Vidal (2016), enfrentou-se limitações significativas, como a ausência de um plano de comunicação inclusivo e a exclusão de atores-chave, incluindo sindicatos, fornecedores e lideranças informais. Assim, a implementação do CSC em Minas Gerais representa um caso emblemático dos desafios da institucionalização de políticas públicas inovadoras.

Além disso, alguns órgãos não depositaram plena confiança na proposta, o que comprometeu o mapeamento adequado dos processos operacionais. A comunicação restrita a grupos internos e a ausência de treinamentos apropriados para os técnicos dificultaram a implementação eficiente do CSC, gerando resistências e falta de alinhamento entre os envolvidos. A indefinição de papéis e responsabilidades, somada à insuficiência de capacitação, prejudicou a adaptação à nova estrutura, resultando em uma transição problemática para a centralização das atividades transacionais (Vidal, 2016).

Desde então, o processo de implementação do CSC tem oscilado como um pêndulo, alternando entre períodos de expansão e retração. Em certos momentos, registrou-se um movimento de ampliação e fortalecimento da centralização das compras públicas; em outros, resistências internas e desafios estruturais levaram o projeto a perder força e retroceder. Essas oscilações dificultaram a consolidação plena do CSC, resultando em execução fragmentada e redução do escopo de centralização. Como consequência, o CSC permanece, até hoje, incompletamente implementado, levantando dúvidas sobre os fatores que influenciaram essa trajetória instável. Nesse cenário, a implementação do CSC em Minas Gerais representa um caso emblemático dos desafios da institucionalização de políticas públicas inovadoras.

Diante desse contexto, o presente trabalho busca responder à seguinte questão: quais foram os principais fatores que influenciaram a institucionalização da política de compras centralizadas no estado de Minas Gerais?

Do ponto de vista acadêmico, esta pesquisa se justifica pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre os desafios da institucionalização de políticas públicas inovadoras no contexto brasileiro, especialmente no âmbito da gestão de compras centralizadas. A análise do caso do CSC em Minas Gerais permite examinar como fatores institucionais, políticos e organizacionais interagem e influenciam a implementação de reformas administrativas. Além disso, este estudo contribui para o debate sobre a aplicação da teoria institucional na análise de políticas públicas de grande porte, oferecendo *insights* sobre as dinâmicas de mudança e resistência em

organizações governamentais. Assim, a aplicabilidade desta pesquisa se manifesta na sua capacidade de fornecer subsídios para a formulação e implementação de políticas públicas mais eficazes.

Pessoalmente, esta pesquisa representa uma oportunidade de aprofundar o conhecimento sobre a gestão pública brasileira, contribuir para o debate sobre a modernização da administração pública e aumentar as possibilidades profissionais no setor público. O interesse em analisar o caso do CSC em Minas Gerais surgiu da observação dos desafios enfrentados na implementação de políticas públicas inovadoras e do desejo de compreender como a teoria institucional pode ser aplicada para explicar e superar esses obstáculos.

O objetivo geral do trabalho é analisar o processo de institucionalização da Política de Compras Centralizadas no âmbito do poder executivo de Minas Gerais. Para a concretização do objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos desse trabalho:

- a) Identificar os principais marcos temporais de criação, implementação e funcionamento do CSC;
- b) Identificar as tentativas de formação os arranjos organizações em âmbito das políticas de compras no estado de Minas Gerais;
- c) Investigar os principais fatores que possam ter interferido na institucionalização do CSC ao longo de sua trajetória.

Para o alcance dos objetivos mencionados, haverá nessa dissertação 3 capítulos destinados a referenciar de modo teórico o tema desta monografia. Esses capítulos de referência dissertam a respeito dos temas conceituais relacionados aos arranjos organizacionais, em especial mudanças e resistências, políticas públicas de compras e centralização de compras. Haverá também um capítulo destinado a metodologia utilizada na coleta dos dados. Esses dados serão apresentados e analisados no capítulo seguinte com o auxílio das entrevistas.

## **2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS: TEORIA, MUDANÇA ORGANIZACIONAL E APLICAÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA**

Nesse contexto de complexidade da mudança organizacional no setor público, este capítulo se dedica à análise dos arranjos institucionais. Estes, como estruturas que moldam as práticas organizacionais, desempenham um papel crucial na compreensão de como as forças normativas, culturais e políticas influenciam a implementação de políticas públicas, como a centralização de compras.

### **2.1 Tradicionalismo vs Institucionalismo**

Historicamente, as teorias organizacionais foram amplamente dominadas por abordagens racionalistas e funcionalistas (Rodrigues, 2016). Essas abordagens enfatizavam a eficiência técnica e a eficácia dos processos produtivos e gerenciais, tratando as organizações como máquinas em que o objetivo principal era otimizar recursos, minimizar custos e maximizar a produtividade. A análise recaía sobre a estrutura formal das organizações, destacando regras, procedimentos e hierarquias como elementos centrais para o funcionamento eficaz.

Nos estudos tradicionais, os comportamentos organizacionais eram analisados de maneira prescritiva, com base em uma lógica linear e previsível. Assumia-se que os atores organizacionais seguiam estritamente as regras e procedimentos preestabelecidos, sob a premissa de que isso garantiria a otimização dos processos e o alcance de metas predeterminadas. Aspectos culturais, sociais e simbólicos, como crenças, valores, interações informais e tradições, eram frequentemente desconsiderados ou tratados como secundários, sendo vistos como pouco relevantes para o sucesso e a eficiência organizacional. Essa perspectiva reducionista enxergava as organizações como sistemas mecanicistas, em que a eficácia dependia da manutenção rigorosa de estruturas e processos formais (Rodrigues, 2016).

No entanto, com o passar do tempo, as limitações desse modelo estritamente técnico e operacional começaram a ser questionadas. Estudos mais recentes passaram a reconhecer a complexidade das organizações, considerando os fatores sociais, culturais e simbólicos que influenciam o comportamento organizacional. Esse movimento abriu espaço para uma abordagem mais abrangente, que explora as dinâmicas organizacionais de forma integrada, indo além da

racionalidade formal para valorizar os aspectos subjetivos e simbólicos que permeiam as interações organizacionais. Essa transição trouxe uma visão mais rica e completa das organizações, permitindo uma compreensão mais profunda de sua realidade e de sua capacidade de adaptação em contextos diversos (Rodrigues, 2016).

Nesse contexto, a teoria institucional surge como uma resposta crítica aos modelos racionalistas tradicionais, que priorizavam exclusivamente os processos técnicos, produtivos e gerenciais das organizações. Essa abordagem amplia a análise ao destacar a importância das normas, valores e crenças que moldam o comportamento organizacional, indo além das perspectivas puramente técnicas. A teoria institucional ganha relevância nos estudos organizacionais ao oferecer ferramentas que permitem entender os padrões implícitos e a diversidade presentes nas estruturas e práticas das organizações (Rodrigues, 2016).

A teoria institucional ganhou maior profundidade e relevância a partir dos trabalhos de Selznick (1957), que propôs um modelo inovador para compreender as organizações como sistemas naturais. Selznick (1957) argumentou que as organizações não são apenas expressões de ação racional, mas sim entidades influenciadas por pressões sociais externas, o que as transforma em sistemas orgânicos. Nesse contexto, ele demonstrou que as organizações, ao interagir com o ambiente externo, absorvem normas, valores e expectativas sociais, o que contribui para sua adaptação e evolução ao longo do tempo. Essa visão introduziu uma nova dimensão no estudo organizacional, ao enfatizar que as organizações são moldadas tanto por fatores externos quanto por suas próprias estruturas internas.

Além disso, Selznick (1957) observou que as estruturas formais das organizações têm limitações ao desconsiderarem as dimensões não racionais do comportamento humano. Ele destacou que os indivíduos dentro das organizações não agem exclusivamente com base em seus papéis formais, e as organizações, por sua vez, não operam apenas conforme suas estruturas formais. As ações e decisões dentro de uma organização são influenciadas por uma rede complexa de fatores sociais e culturais, que transcendem a racionalidade formal (Rodrigues, 2016). Nessa perspectiva, reconhece-se a importância dos aspectos informais, que moldam o comportamento organizacional e influenciam a forma como as organizações se adaptam e respondem aos desafios do ambiente.

Pereira (2012) aborda a definição inicial de institucionalização, fundamentada em autores clássicos da literatura administrativa, como Tolbert, Zucker

e Schutz. Essa definição pode ser entendida, de forma preliminar, como a cristalização de ações que se tornam padrões habituais reconhecidos por determinados atores. De fato, as ações repetidamente executadas pelos colaboradores, ao se tornarem padronizadas, orientam os comportamentos de indivíduos ou grupos dentro do contexto organizacional. Nesse sentido, ao propor mudanças organizacionais, o gestor tende a seguir o caminho de menor resistência, pois a redução de conflitos facilita a tomada de decisões, utilizando ações passadas como referência para lidar com novos desafios.

Quadro 1 – Tradicionalismo vs Institucionalismo

<b>Características</b>	<b>Abordagem Tradicional</b>	<b>Teoria Institucional</b>
<b>Foco principal</b>	Eficiência técnica, otimização de recursos, produtividade	Normas, valores, crenças e pressões sociais que moldam o comportamento
<b>Visão da organização</b>	Máquina com estrutura formal rígida e previsível	Sistema orgânico influenciado pelo ambiente externo
<b>Análise de comportamentos</b>	Prescritiva, baseada em lógica, previsibilidade e papéis formais	Considera fatores sociais, culturais e simbólicos
<b>Importância da estrutura formal</b>	Central, com regras, hierarquias e procedimentos	Reconhece limitações da estrutura formal e foca nos aspectos informais
<b>Aspectos negligenciados</b>	Dimensões culturais, sociais e simbólicas	Valoriza a influência das pressões sociais e culturais
<b>Papel do ambiente externo</b>	Desconsiderado ou minimizado	Fundamental para moldar as práticas e estruturas organizacionais
<b>Mudança organizacional</b>	Baseada na lógica técnica, busca minimizar conflitos	Evolutiva, influenciada por padrões culturais e sociais
<b>Concepção do comportamento humano</b>	Racional, previsível, focado em papéis formais	Complexo, influenciado por crenças, tradições e relações interpessoais
<b>Tomada de decisão</b>	Baseada na eficiência e otimização técnica	Influenciada por ações padronizadas e pressões culturais

<b>Adaptação organizacional</b>	Baseada na lógica técnica e funcional	Influenciada por pressões externas e adaptação a normas sociais
---------------------------------	---------------------------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos trabalhos de Rodrigues (2016) e Selznick (1957).

Ao contrastar as características das abordagens tradicionais com a teoria institucional, observa-se uma mudança significativa na forma como as organizações são compreendidas e analisadas. Enquanto as teorias clássicas priorizavam a eficiência técnica e a estrutura formal, a teoria institucional expande essa visão, reconhecendo que as práticas organizacionais são também moldadas por fatores sociais, culturais e simbólicos. Compreender a interação entre as forças técnicas e as pressões normativas é essencial para interpretar as transformações organizacionais contemporâneas e desenvolver estratégias de gestão que levem em consideração a complexidade dos contextos nos quais as organizações estão inseridas.

## 2.2 Institucionalização

Autores como Tolbert e Zucker (1999) identificam a dissociação entre o significado original de uma ação e o indivíduo que a executa como um processo crucial no fenômeno da institucionalização. Esse processo, que ocorre após a fase de habitualização, permite que a ação seja descontextualizada e se torne uma prática generalizada dentro da organização.

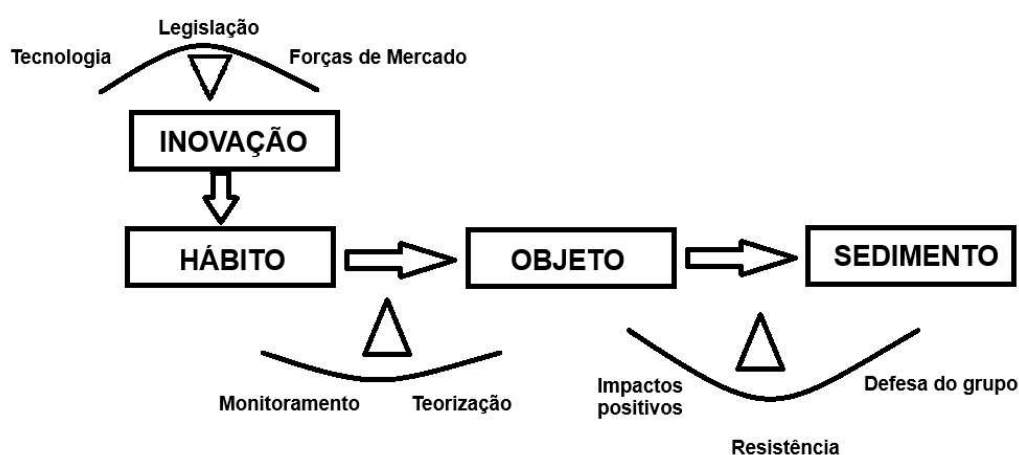
A generalização, denominada objetificação por Tolbert e Zucker (1999), faz com que a ação seja percebida como uma realidade objetiva e independente. Como consequência, esses hábitos passam a ser reproduzidos por diferentes indivíduos nas organizações, sem que haja a necessidade de compreensão de seu significado original.

Tolbert e Zucker (1999) abordam também um terceiro estágio, denominado sedimentação. Nesse estágio, as práticas institucionais se tornam tão profundamente enraizadas que os novos membros das organizações as adotam automaticamente, sem questionar ou sequer conhecer suas origens. Assim, as ações institucionalizadas adquirem uma qualidade quase inalterável, sendo tratadas como normas estabelecidas que orientam o comportamento.

Ao final dessa evolução — de hábito para objeto e de objeto para sedimento —, a institucionalização atinge sua profundidade máxima, assegurando a continuidade dessas práticas ao longo do tempo, mesmo diante de mudanças de contexto ou de membros na organização.

Nesse contexto, Tolbert e Zucker (1999) elaboraram uma ilustração (Figura 1) que consolida algumas informações a respeito dos estágios de institucionalização:

Figura 1 - Estágios da institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker, 1999.

De fato, o processo de institucionalização pode ser analisado a partir de diferentes estágios ou níveis de maturidade. A medida que os atores organizacionais avançam nesses níveis, as relações sociais se tornam mais robustas e integradas. Com o fortalecimento dessas relações, Clegg e Hardy (2006) argumentam que as regras e normas da organização são compreendidas com maior clareza, o que facilita a absorção e disseminação da identidade organizacional. Além disso, nos estágios mais avançados de maturação, os valores e a cultura da organização são incorporados e difundidos entre os colaboradores de maneira mais natural e coesa, promovendo consistência nas práticas organizacionais.

Na mesma linha, Guerreiro et al. (2005) destacam que as rotinas nas organizações se manifestam como hábitos institucionalizados, incorporando comportamentos que seguem regras formalizadas, conforme ilustrado no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Dimensão institucional

<b>Hábitos</b>	<b>Rotinas</b>	<b>Instituições</b>
Caracterizam-se como pré disposições ou tendência para se engajar em formas de ação previamente	Fazem a conexão entre os hábitos e as instituições	São estruturadas com base nas rotinas
Estão na esfera individual e refletem-se no relacionamento social	São os principais componentes das instituições	Caracterizam-se como algo que prevalece e permanece
São inconscientes	São hábitos formalizados e institucionalizados	Materializam formas de pensar e agir comum a um grupo de pessoas
Não excluem a ideia da intencionalidade e do comportamento individual	Envolvem um grupo definido de pessoas	Dão sentido social às pessoas e permitem a sua integração ao grupo
São difíceis de mudar	Incorporam comportamentos e procedimentos orientados por regras	São produtos naturais das necessidades e pressões sociais
São pressuposições básicas compartilhadas e aceitas de forma inquestionável	São fortalecidas pelo processo de repetição de ações para atendimento às regras	São materializadas nas formas de artefatos concretos nas organizações

Fonte: Guerreiro et al., 2005.

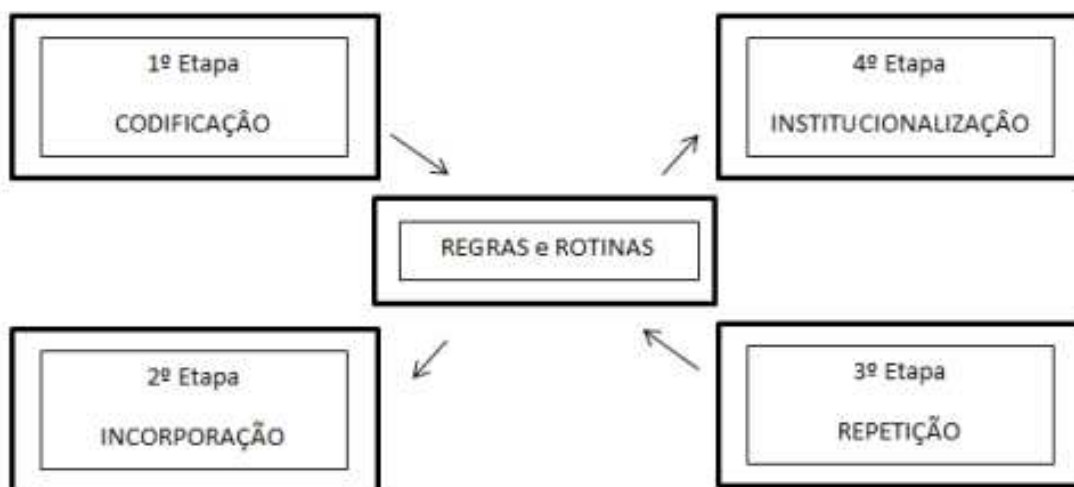
Essa perspectiva foi ampliada por Burns e Scapens (2000) em um estudo sobre contabilidade, no qual sugerem que práticas contábeis, quando repetidas consistentemente ao longo do tempo, podem se solidificar e integrar às crenças e suposições básicas da organização, transformando-se em elementos incontestáveis de sua cultura.

Os autores destacam que, em diversas organizações, os sistemas de contabilidade gerencial e os manuais de procedimentos frequentemente se estabilizam, estabelecendo normas duradouras. Essas rotinas contábeis, uma vez enraizadas, não apenas regulam as operações diárias, mas também moldam profundamente a forma como decisões são tomadas e como a organização se

percebe. Assim, essas práticas funcionam como uma base estrutural que orienta e sustenta a prática gerencial.

Além disso, Burns e Scapens (2000) propuseram uma estrutura teórica institucional para explorar a evolução das práticas de contabilidade gerencial, ancorada nos conceitos de hábitos e rotinas. Eles argumentam que, ao se entrelaçarem e perpetuarem no tempo, esses elementos geram instituições dentro das organizações. Por meio desse modelo, os autores identificam um processo de mudança organizacional que ocorre em etapas distintas, demonstrando como práticas contábeis podem evoluir para normas amplamente aceitas e institucionalizadas. A Figura 2 ilustra esse ciclo de institucionalização, evidenciando como hábitos e rotinas, ao se consolidarem, moldam profundamente a estrutura e o funcionamento organizacional de maneira duradoura.

Figura 2 – Processo de institucionalização



Fonte: Burns; Scapens, 2000.

Rodrigues (2016) descreve o processo de institucionalização de Burns e Scapens como dividido em quatro etapas principais. Esse processo inicia-se com a codificação dos princípios institucionais em regras e rotinas. Nesse estágio inicial, os valores e objetivos organizacionais são traduzidos em diretrizes concretas, estabelecendo uma estrutura formal que orienta as ações dos indivíduos e define como as atividades devem ser conduzidas. Essa formalização cria uma base sólida para a padronização dos comportamentos dentro da organização.

Na segunda etapa, ocorre a incorporação dessas regras e rotinas no funcionamento cotidiano da organização, por meio das ações e interações dos

membros. À medida que as diretrizes codificadas são implementadas, elas moldam a execução das tarefas e a dinâmica das relações interpessoais. Esse processo transforma diretrizes abstratas em práticas concretas, ajustadas ao contexto organizacional. Com a aplicação contínua, as rotinas integram-se à cultura organizacional, sendo gradualmente percebidas como o modo "natural" ou "normal" de operar.

A terceira etapa é marcada pela repetição das práticas codificadas. A repetição contínua não apenas reforça os comportamentos desejados, mas também solidifica as rotinas, conferindo-lhes consistência e estabilidade. Com o tempo, essas práticas tornam-se enraizadas, de modo que os membros da organização as seguem automaticamente, sem questionar sua validade ou origem.

Na quarta e última etapa, ocorre a institucionalização plena das regras e rotinas. Nesse estágio, elas deixam de ser vistas apenas como diretrizes impostas e passam a ser percebidas como práticas inerentes ao funcionamento organizacional. A aceitação e a internalização dessas práticas pelos membros consolidam-nas como parte da identidade coletiva da organização. Assim, as rotinas institucionalizadas adquirem uma qualidade quase permanente, tornando-se elementos fundamentais do campo institucional que orientam decisões e ações futuras.

### **2.3 Mudança organizacional no setor público**

A implementação do Centro de Serviços Compartilhados e da centralização de compras públicas em Minas Gerais não pode ser analisada isoladamente, pois está inserida em um contexto mais amplo de mudança organizacional na Administração Pública. Diferentemente do setor privado, em que as mudanças podem ser conduzidas com maior flexibilidade, as transformações no setor público enfrentam desafios estruturais e políticos. Esta seção examina essas diferenças e destaca como elas impactam a implementação de políticas de centralização.

Na Administração Pública, as mudanças organizacionais demandam uma abordagem que considere suas especificidades, especialmente devido às diferenças estruturais e funcionais em relação ao setor privado. A distinção central entre esses setores reside em seus objetivos e motivações. Enquanto as empresas privadas priorizam a maximização do lucro e a geração de valor para os acionistas, o setor público tem como objetivo primordial o bem-estar coletivo, direcionando suas ações

para atender às necessidades dos cidadãos e promover o interesse público (Vidal, 2016). Essa diferença essencial impacta diretamente a concepção e a implementação das mudanças em cada um dos setores.

No setor privado, as mudanças organizacionais geralmente são impulsionadas por metas claras de desempenho financeiro, como o aumento da produtividade, a redução de custos e a expansão de mercados. As empresas possuem maior liberdade para ajustar suas estruturas, processos e equipes em resposta às exigências do mercado. Além disso, a constante pressão competitiva exige agilidade na implementação de estratégias de mudança, permitindo uma adaptação rápida às transformações do ambiente externo (Vidal, 2016).

Em contrapartida, na Administração Pública, as transformações ocorrem em um contexto mais complexo. Diferentemente do setor privado, o foco não está em metas financeiras, mas em assegurar que os serviços e políticas públicas atendam de maneira justa, transparente e socialmente responsável às demandas da sociedade. Assim, mudanças nesse setor não podem ser orientadas exclusivamente por critérios técnicos ou econômicos. É necessário considerar um conjunto mais amplo de fatores, como as repercussões políticas, sociais e legais que qualquer alteração nas estruturas ou processos pode provocar (Vidal, 2016).

Segundo Beatriz e Machado-da-Silva (1999), uma das principais barreiras à implementação de mudanças na Administração Pública é a descontinuidade administrativa, resultado dos ciclos políticos. Enquanto no setor privado as lideranças tendem a ser mais estáveis, na esfera pública as mudanças de governo frequentemente alteram prioridades, estratégias e, por vezes, a própria organização. Beatriz e Machado-da-Silva (1999) destacam que essa rotatividade gera um ambiente de incerteza, no qual projetos iniciados por uma gestão podem ser interrompidos ou modificados por outra. Essa instabilidade compromete a continuidade das políticas públicas, tornando as mudanças organizacionais mais suscetíveis às pressões políticas e ideológicas.

A rotatividade política tem impacto direto tanto nos servidores públicos quanto nos ocupantes de cargos de confiança. Enquanto esses cargos podem ser substituídos a cada novo governo, os servidores de carreira, protegidos pela estabilidade funcional prevista na Constituição Federal de 1988, mantêm seus postos independentemente das mudanças políticas. Essa estabilidade, característica singular do setor público, desempenha um papel crucial nas dinâmicas de mudança

organizacional, assegurando a continuidade administrativa e a preservação da memória institucional (Beatriz e Machado-da-Silva, 1999).

No âmbito da gestão de pessoas, as diferenças entre o setor público e o privado tornam-se ainda mais marcantes. No setor privado, mudanças podem ser implementadas com maior rapidez, já que as empresas possuem controle direto sobre sua força de trabalho, contratando e demitindo conforme necessário. Em contraste, no setor público, a estabilidade dos servidores limita essa flexibilidade. Apesar de garantir a continuidade dos serviços e a manutenção de profissionais experientes, essa característica pode dificultar a implementação de mudanças rápidas e profundas, especialmente quando a cultura organizacional está enraizada em práticas tradicionais (Vidal, 2016).

Outro fator relevante é a necessidade de transparência e inclusão na Administração Pública. Decisões que impactam diretamente a prestação de serviços à sociedade deve ser conduzida de forma participativa e responsável. A obrigatoriedade de prestar contas e de envolver diferentes partes interessadas, como servidores, sindicatos, organizações da sociedade civil e o Legislativo, pode tornar o processo de mudança mais lento e burocrático. Esse contraste é evidente em relação ao setor privado, em que decisões podem ser tomadas de forma centralizada e implementadas com maior agilidade (Beatriz e Machado-da-Silva, 1999).

Por fim, o ambiente regulatório representa mais uma barreira significativa às mudanças no setor público. Normas e leis rígidas, concebidas para garantir os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, limitam a flexibilidade e a capacidade de inovação. Enquanto essas regras são essenciais para assegurar o interesse público, elas podem dificultar a implementação de mudanças ágeis e eficazes, em comparação com o setor privado, que opera com maior liberdade para experimentar e ajustar suas práticas (Beatriz e Machado-da-Silva, 1999).

Quadro 3 – Mudança organizacional no setor público e no setor privado

<b>Aspecto</b>	<b>Setor Privado</b>	<b>Setor Público</b>
<b>Objetivo Principal</b>	Maximização de lucros e geração de valor para acionistas.	Bem-estar da sociedade e promoção do interesse coletivo.

<b>Motivação para Mudanças</b>	Pressão competitiva, metas financeiras (produtividade, redução de custos, expansão de mercados).	Necessidade de atender demandas sociais, garantir justiça, transparência e responsabilidade social.
<b>Flexibilidade nas Mudanças</b>	Alta flexibilidade para ajustar estruturas, processos e equipes conforme as necessidades do mercado.	Menor flexibilidade devido a regulamentações, normas legais e transparência exigida no processo.
<b>Ciclos de Liderança</b>	Lideranças tendem a ser mais estáveis, facilitando a continuidade dos projetos.	Influenciada por ciclos políticos, gerando descontinuidade administrativa.
<b>Impacto da Rotatividade Política</b>	Baixo, decisões gerenciais geralmente não são afetadas por mudanças políticas.	Alto, com rotatividade de cargos e mudança de prioridades a cada novo governo.
<b>Gestão de Pessoas</b>	Possui controle direto sobre contratações e demissões, o que facilita mudanças rápidas.	Estabilidade dos servidores dificulta mudanças rápidas e profundas.
<b>Cultura Organizacional</b>	Foco em agilidade e adaptação rápida às mudanças do mercado.	Fortemente influenciada por práticas tradicionais, com desafios para mudanças ágeis.
<b>Participação e Inclusão</b>	Decisões podem ser tomadas de forma centralizada e implementadas rapidamente.	Mudanças precisam ser conduzidas com transparência e participação de várias partes interessadas.
<b>Ambiente Regulatório</b>	Mais flexível, com liberdade para inovar e ajustar práticas rapidamente.	Rígido, com normas e leis que garantem legalidade, moralidade e eficiência, mas dificultam mudanças ágeis.
<b>Velocidade de Implementação</b>	Rápida, dada a menor burocracia e centralização das decisões.	Lenta, devido à burocracia, formalidades e consulta a diversas partes interessadas.

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos trabalhos de Vidal (2016) e Beatriz e Machado-da-Silva (1999).

A partir do Quadro 3, ao se comparar a mudança organizacional nos setores público e privado, fica claro que as particularidades da Administração Pública impõem desafios únicos e complexos. Fatores como a estabilidade dos servidores, a descontinuidade administrativa e as dinâmicas políticas e sociais tornam os processos de transformação mais lentos e, por vezes, mais difíceis de serem implementados. Diferentemente do setor privado, em que mudanças são frequentemente motivadas por metas financeiras e podem ser realizadas de maneira mais ágil, no setor público elas precisam equilibrar uma série de fatores que vão além do técnico e econômico, incluindo aspectos políticos, sociais e culturais.

Nesse contexto, a mudança organizacional no setor público deve ser compreendida como um processo amplo, que transcende a simples reestruturação de processos e estruturas. Ela exige a transformação das atitudes, comportamentos e relações de poder, promovendo um ambiente que assegure legitimidade, transparência e a capacidade de atender de forma eficaz às demandas da sociedade. Essa visão reforça a necessidade de uma abordagem integrada e multidimensional, que considere não apenas os elementos técnicos, mas também as dinâmicas políticas e culturais que permeiam as organizações públicas.

Apesar de sua relevância, as abordagens científicas que tratam de mudanças organizacionais no setor público ainda são limitadas (Fernandez, 2006). Essa lacuna teórica se torna evidente quando contrastamos com o robusto corpo de estudos voltado ao setor privado, em que a mudança organizacional é amplamente explorada. Um exemplo clássico é o modelo de oito etapas de Kotter (1995), que inclui elementos como a criação de um senso de urgência, a formação de alianças estratégicas e o desenvolvimento de uma visão clara e compartilhada. No entanto, embora eficaz no ambiente privado, esse modelo apresenta limitações significativas quando aplicado à Administração Pública.

Ao revisitar as ideias de Kotter no contexto do setor público, Fernandez (2006) destaca a necessidade de adaptações que contemplem as especificidades culturais e políticas desse ambiente. Por exemplo, a criação de um senso de urgência na Administração Pública requer maior sensibilização das partes interessadas sobre a relevância das mudanças para o bem coletivo, diferentemente do setor privado, em que a urgência é frequentemente pautada por métricas de mercado. Além disso, no setor público, as alianças estratégicas envolvem um número maior de atores e exigem

maior articulação política, considerando as influências de sindicatos, sociedade civil e órgãos legislativos.

A complexidade também se manifesta na necessidade de conciliar inovação com conformidade regulatória. Enquanto o setor privado dispõe de maior liberdade para experimentar e ajustar suas práticas, a Administração Pública opera sob normas e leis rígidas, destinadas a proteger o interesse público. Essa rigidez, embora essencial para garantir os princípios de legalidade, moralidade e publicidade, pode dificultar a agilidade na implementação de mudanças e exigir maior esforço para alinhar as transformações às exigências legais e institucionais.

Portanto, promover mudanças organizacionais no setor público requer uma abordagem adaptativa, que não apenas leve em conta as diferenças estruturais entre os setores, mas também reconheça as nuances culturais e políticas que moldam as organizações públicas. Essa perspectiva não só amplia a compreensão teórica do tema, como também oferece diretrizes práticas para a implementação de mudanças que respeitem e atendam às especificidades da Administração Pública. Fernandez (2006) argumenta que, no setor público, é preciso mais do que criar uma sensação de urgência e delinear uma visão de futuro para que a mudança seja eficaz. Ele destaca que, além desses fatores, é fundamental envolver amplamente as partes interessadas no processo de planejamento e implementação. O objetivo é garantir que servidores, gestores, sindicatos e até os cidadãos sejam incluídos no processo, de forma a criar um ambiente de colaboração e pertencimento. Esse envolvimento ajuda a gerar apoio interno e a reduzir a resistência às transformações.

O papel dos gestores públicos como líderes no processo de mudança organizacional é amplamente destacado na literatura. Em casos bem-sucedidos, observa-se que esses líderes compreenderam a necessidade de negociar politicamente com as diversas partes interessadas, garantindo o apoio necessário à implementação das mudanças. Esse esforço vai além do engajamento interno com servidores da organização, envolvendo também atores externos, como sindicatos, organizações da sociedade civil e contribuintes. Segundo Vidal (2016), a construção de consenso é um elemento essencial para reduzir a resistência às transformações propostas. A inclusão dessas partes interessadas nas discussões promove uma compreensão compartilhada dos objetivos, fortalecendo o compromisso coletivo com o sucesso da mudança.

Fernandez (2006) e Kotter (1995) convergem na ênfase sobre a importância do suporte da alta administração como fator crítico para o sucesso de qualquer transformação organizacional. No setor público, essa liderança assume um papel ainda mais determinante, considerando que o ritmo e a direção das mudanças frequentemente dependem de decisões políticas. Fernandez (2006) atribui o fracasso de muitas reformas relacionadas à Nova Gestão Pública à ausência de engajamento ativo por parte de ministros e outros líderes políticos. Essa análise destaca que, além do suporte político, é indispensável o envolvimento estratégico dos servidores de carreira, cujos conhecimentos institucionais e estabilidade os tornam peças-chave na implementação e continuidade das mudanças. Esses servidores, ao liderarem ou apoiarem o processo de transformação, aumentam a probabilidade de que as iniciativas sejam bem-sucedidas, mesmo em contextos de instabilidade política.

Outro ponto central discutido por Fernandez (2006) é a necessidade de clareza nas diretrizes e objetivos das mudanças organizacionais. No setor público, essa clareza é particularmente importante devido à necessidade de alinhar as transformações não apenas com os resultados organizacionais esperados, mas também com as metas políticas do governo vigente. Quando essa coerência não é alcançada, surgem questionamentos sobre a relevância das mudanças, o que pode alimentar resistências internas e externas. Assim, uma comunicação clara e eficaz desempenha um papel essencial para garantir que todos os envolvidos compreendam o propósito, os benefícios e o impacto das mudanças propostas, reduzindo ambiguidades que possam comprometer o engajamento.

Fernandez (2006) também analisa a questão do ritmo das mudanças no setor público, apontando que, diferentemente do setor privado, em que as transformações podem ser implementadas de forma ágil, o setor público enfrenta ciclos políticos e trocas frequentes de lideranças que tornam o processo mais complexo. Eleições, por exemplo, podem criar incertezas quanto à continuidade de projetos de longo prazo, enquanto mudanças nos ocupantes de cargos de confiança frequentemente interrompem o progresso das reformas. Essas características exigem uma abordagem que combine planejamento estratégico de longo prazo com flexibilidade para se adaptar a mudanças contextuais, garantindo que as reformas permaneçam alinhadas aos objetivos iniciais, independentemente das variações na liderança.

Além disso, Vidal (2016) destaca que as mudanças graduais e de pequeno porte enfrentam barreiras específicas no setor público. Embora muitas vezes sejam necessárias para promover alterações sustentáveis na cultura e nas práticas organizacionais, essas mudanças requerem um compromisso contínuo para superar as resistências. Entretanto, a rotatividade política pode enfraquecer esse compromisso ao longo do tempo, deixando muitas iniciativas inacabadas. Para que as mudanças sejam bem-sucedidas no setor público, é essencial ajustá-las ao ritmo característico da administração pública, que demanda paciência, resiliência e habilidade para negociar em um ambiente de alta complexidade política e institucional.

Esses desafios foram evidenciados na implementação do Centro de Serviços Compartilhados e da Subsecretaria de Compras Públicas, onde a necessidade de adaptação institucional, aliada à resistência interna e à rotatividade política, afetou diretamente o sucesso da centralização de compras. Para garantir a efetividade de políticas dessa natureza, é fundamental alinhar os processos de mudança organizacional às particularidades do setor público, promovendo gestão estratégica, comunicação eficaz e envolvimento das partes interessadas desde as primeiras fases do projeto.

## **2.4 Teoria dos múltiplos fluxos e as reformas administrativas**

Kingdon (2003), ao se basear no trabalho de Cohen, March e Olsen (1972), desenvolve um modelo teórico para explicar o processo de formulação de políticas públicas, sugerindo que este é moldado pela convergência de três fluxos dinâmicos: o fluxo dos problemas, o fluxo das alternativas (ou propostas) e o fluxo da política. De acordo com essa abordagem, a construção da agenda governamental é menos intencional e mais caótica, sendo influenciada pela interação desses fluxos. O surgimento de um problema, a existência de propostas para resolvê-lo e um ambiente político favorável acabam determinando a inclusão de uma questão na agenda pública (Gottens et al., 2013).

O primeiro desses fluxos, o fluxo dos problemas, refere-se ao modo como questões específicas se tornam visíveis e relevantes o suficiente para demandar a atenção governamental. Segundo Kingdon (2003), isso pode acontecer por meio de três mecanismos principais: (1) indicadores que medem e demonstram a gravidade ou importância de uma situação, como dados estatísticos e relatórios; (2) eventos

marcantes ou inesperados, como crises, desastres ou até experiências pessoais que chamam a atenção para determinados problemas; e (3) feedbacks obtidos por meio da avaliação de políticas públicas anteriores, especialmente no que diz respeito a custos, desempenho e eficácia de ações governamentais já implementadas. Dessa forma, a percepção do problema pelos formuladores de políticas é um fator determinante, mediada tanto por dados objetivos quanto pela interpretação subjetiva da realidade (Gottems et al., 2013).

No contexto da saúde pública, por exemplo, indicadores sociais e epidemiológicos desempenham um papel crucial ao revelar a extensão de um problema e influenciar a formação de uma agenda governamental focada na saúde.

O segundo fluxo, o das alternativas ou propostas, envolve o conjunto de soluções e ideias que são discutidas e avaliadas dentro da rede de políticas públicas. Nem todas as alternativas, no entanto, são tratadas da mesma forma. Algumas propostas são ajustadas e adaptadas para melhor se encaixar no contexto atual, outras são combinadas com novas ideias, e algumas simplesmente desaparecem. Kingdon (2003) identifica certos critérios que ajudam a determinar quais propostas têm mais chances de prosperar, incluindo a viabilidade técnica da proposta, sua compatibilidade com os valores sociais prevalentes e sua capacidade de prever obstáculos futuros, como restrições orçamentárias. Nesse sentido, a aceitação de uma proposta não depende apenas de sua eficácia teórica, mas também de sua capacidade de atender às expectativas e limitações de uma sociedade em constante mudança (Gottems et al., 2013).

Já o fluxo da política, terceiro elemento do modelo de Kingdon (2003), está diretamente relacionado ao ambiente político no qual as decisões são tomadas. Ele se baseia em três componentes principais: o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. O clima nacional, ou *national mood*, refere-se ao sentimento predominante na sociedade em relação a certos temas e questões, o que pode gerar uma janela de oportunidade para que determinadas pautas sejam abordadas. As forças políticas organizadas incluem grupos de pressão e atores que buscam influenciar as decisões políticas, seja por meio de consensos ou conflitos.

Por fim, as mudanças no governo, especialmente em momentos de transição de poder, são vistas como ocasiões favoráveis para a entrada de novas demandas, já que os novos governantes tendem a rever prioridades e podem estar mais abertos a atender questões negligenciadas por administrações anteriores

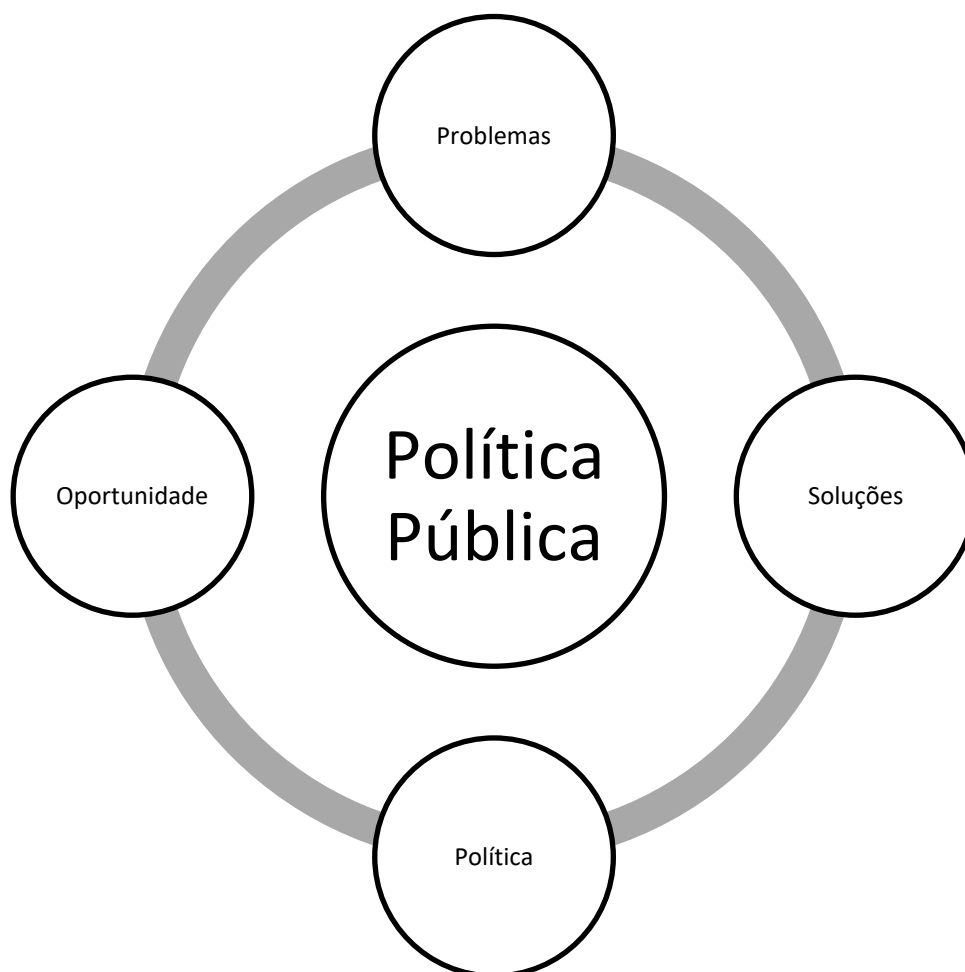
(Kingdon, 2003). Nesse contexto, o início de um mandato governamental torna-se particularmente propício para a inclusão de novas demandas na agenda política, pois há maior disposição para mudanças e inovações.

Assim, o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon sugere que a formulação de políticas públicas não é um processo linear ou completamente racional, mas sim o resultado da interseção de diferentes dinâmicas. Cada fluxo opera de forma relativamente independente, mas é a confluência desses fluxos que cria as condições para que uma política seja desenvolvida. Quando os problemas ganham visibilidade, há alternativas viáveis e o contexto político é favorável, uma janela de oportunidade se abre, possibilitando a implementação de novas políticas ou a modificação das já existentes.

Adicionalmente, o modelo reconhece o papel dos *policy entrepreneurs* (empreendedores de políticas), indivíduos ou grupos que atuam de forma proativa para promover determinadas soluções ou chamar a atenção para certos problemas. Esses atores desempenham um papel crucial na abertura das janelas de oportunidade, pois têm a capacidade de conectar os três fluxos e articular soluções que atendam às demandas do momento político.

Dessa forma, as mudanças nas políticas públicas, longe de serem apenas respostas automáticas a problemas, envolvem estratégias complexas de negociação e mediação entre diferentes interesses, circunstâncias e constrangimentos políticos.

Figura 3: O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos trabalhos de Kingdon (2003).

Resumidamente, a Teoria dos Múltiplos Fluxos é baseada na existência de três fluxos principais: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo político, que, em determinado momento (janela de oportunidade), convergem (*coupling*), culminando no que é denominado “Reformas Administrativas”. Essas reformas não podem ser vistas isoladamente como ajustes técnicos; pelo contrário, devem ser entendidas à luz da teoria institucional, que destaca a complexa interação entre estruturas formais e comportamentos arraigados (Kingdon, 2003).

Essa convergência proposta pela Teoria dos Múltiplos Fluxos, ao gerar janelas de oportunidade para as Reformas Administrativas, reflete uma visão mais abrangente da mudança no setor público, que vai além de ajustes meramente técnicos. Para compreender essas transformações de maneira mais profunda, é essencial analisar também as dinâmicas internas das organizações públicas. Nesse contexto, a literatura aponta para a necessidade de considerar não apenas as

alterações estruturais, mas também os impactos comportamentais e culturais que permeiam esses processos. A partir desse enfoque integrado, é possível explorar como as reformas podem, de fato, gerar mudanças organizacionais sustentáveis e efetivas.

## **2.5 Resistência a mudança no Setor Público**

As intervenções no setor público, tradicionalmente implementadas por meio de reformas ou processos de modernização administrativa, têm sido objeto de debate quanto à sua real capacidade de promover mudanças organizacionais profundas e sustentáveis. Souza (1994) aborda essa questão ao argumentar que a mudança organizacional no setor público está intrinsecamente ligada ao processo decisório, que, segundo Bertero (1976), desdobra-se em duas perspectivas essenciais: a alteração na estrutura organizacional e as modificações comportamentais. Quando consideradas de forma complementar, essas duas dimensões podem levar a uma transformação mais completa e eficaz dentro das organizações públicas (Queiroz e Ckagnazaroff, 2010).

De acordo com Souza (1994), qualquer iniciativa de reforma ou modernização que não aborde essas duas perspectivas simultaneamente tende a ser superficial, pois a mudança não ocorre apenas na camada estrutural, mas também nas práticas cotidianas e na cultura organizacional. Sob essa ótica, sugere-se que a mudança no setor público seja entendida como um processo dinâmico, que envolve tanto a adaptação das estruturas formais quanto a transformação das atitudes e comportamentos dos indivíduos que compõem a organização.

Essa abordagem mais ampla e integrada da mudança organizacional no setor público contrasta com visões mais restritas, que se concentram exclusivamente em aspectos administrativos ou técnicos. Matos (1988) oferece uma contribuição relevante a esse debate ao distinguir entre modernização organizacional (MO) e modernização administrativa (MA).

A modernização organizacional não se limita a ajustes estruturais ou à implementação de novas regras e procedimentos. Em vez disso, é entendida como um processo complexo, que envolve a transformação das relações de poder e das práticas de trabalho, além de incorporar dimensões políticas e educacionais. Esse tipo

de modernização busca a democratização das organizações públicas, promovendo maior participação e inclusão dos diversos atores envolvidos, resultando em mudanças substantivas que impactam tanto a eficiência quanto a eficácia dos resultados organizacionais (Matos, 1988).

A modernização administrativa, por sua vez, caracteriza-se por uma abordagem mais restrita, focando principalmente em aspectos normativos, como a simplificação de rotinas e a atualização de procedimentos. No entanto, essa abordagem não necessariamente contempla as mudanças culturais ou comportamentais indispensáveis para uma transformação organizacional mais ampla e efetiva (Matos, 1988).

A distinção entre modernização organizacional (MO) e modernização administrativa (MA) é crucial para compreender os diferentes níveis de impacto que as reformas podem exercer sobre as organizações públicas. Matos (1988) argumenta que, embora a modernização administrativa possa trazer melhorias pontuais e necessárias, como a redução da burocracia e a padronização de processos, ela não é suficiente para gerar uma mudança organizacional profunda (Queiroz e Ckagnazaroff, 2010).

Segundo Matos (1988), a verdadeira transformação ocorre quando as reformas administrativas são complementadas por uma modernização organizacional que desafia normas estabelecidas, questiona estruturas de poder preexistentes e fomenta uma cultura de inovação e aprendizagem contínua. A MO vai além da simples atualização da infraestrutura organizacional: ela reconfigura as relações internas e externas, promovendo um ambiente mais dinâmico e responsivo às mudanças do contexto social e político.

Assim, a mudança organizacional no setor público demanda uma abordagem que ultrapasse a implementação de novas regras ou a reestruturação de processos. É necessário adotar uma perspectiva holística, que integre mudanças estruturais e comportamentais, além de reconhecer a importância de transformar práticas culturais e relações de poder no interior das organizações (Queiroz e Ckagnazaroff, 2010).

A mudança organizacional refere-se a qualquer transformação significativa que afete a estrutura, estratégias, cultura, tecnologia ou outros componentes de uma organização, impactando total ou parcialmente seu funcionamento. Contudo, estudos

apontam que o sucesso dessas transformações está fortemente condicionado à receptividade dos empregados (Marques et al., 2014).

Seijts e Robert (2011) destacam que a resistência dos trabalhadores à mudança é um fator crítico. Quando os indivíduos percebem a necessidade de abandonar uma situação familiar para enfrentar o desconhecido, surge uma resistência natural ao processo. Essa resistência busca preservar o status quo e é intensificada quando as mudanças são implementadas de maneira tecnicista, negligenciando a dimensão humana, aspecto frequentemente identificado como uma das principais causas de insucesso em iniciativas de transformação organizacional (Marques et al., 2014).

Fatores como comunicação insuficiente, treinamento inadequado e ausência de acompanhamento durante a transição reforçam a desconfiança e resistência dos trabalhadores. Além disso, o uso de coerção para obter adesão às mudanças, em vez de estabelecer um ambiente de diálogo e respeito, tende a intensificar o ressentimento e minar o engajamento dos empregados, muitas vezes resultando em rejeição parcial ou total das mudanças propostas (Hultman, 1995).

A resposta dos indivíduos às mudanças organizacionais pode variar amplamente, desde cooperação entusiástica até resistência ativa. Marques et al. (2014) sintetizam estudos que identificam cinco fatores principais que contribuem para a resistência individual às mudanças organizacionais, abrangendo aspectos individuais e organizacionais:

- a) Indecisão e incerteza: A falta de clareza sobre os resultados e impactos das mudanças.
- b) Ameaça às relações sociais: Alterações que perturbam redes de apoio e interações no ambiente de trabalho.
- c) Pressão social e conformidade grupal: A influência de grupos que resistem à mudança, promovendo comportamentos semelhantes entre os membros.
- d) Rigidez organizacional: Estruturas e processos inflexíveis que dificultam a adaptação.
- e) Experiências passadas negativas: Fracassos anteriores em iniciativas de mudança que geram ceticismo e medo de novos insucessos.

A resistência à mudança organizacional está frequentemente associada à indecisão e à incerteza que emergem durante a transição para um ambiente novo e ambíguo. Colaboradores podem experimentar sentimentos de medo e insegurança diante da falta de clareza sobre as implicações e desdobramentos futuros das mudanças. Essa situação é agravada quando a necessidade de transformação não é bem compreendida ou valorizada, levando à preferência pela manutenção do status quo como forma de evitar riscos percebidos de desestabilização do ambiente atual (Marques et al., 2014).

Outro fator crítico é a ameaça às relações sociais internas, que surge especialmente em processos de reestruturação de equipes ou realocação de funções. Laços sociais e de amizade no ambiente de trabalho representam uma fonte importante de apoio e reconhecimento para os colaboradores. A percepção de que essas redes podem ser desintegradas promove reações defensivas, nas quais a resistência à mudança se manifesta tanto de forma ativa quanto passiva. Nesse contexto, os funcionários tendem a proteger o ambiente social existente em detrimento da adoção de novas práticas (Marques et al., 2014).

A conformidade grupal e a pressão social também desempenham um papel significativo na resistência às mudanças. Mesmo quando alguns indivíduos estão dispostos a adotar novas abordagens, a influência do grupo ao qual pertencem pode atuar como uma barreira. Grupos de trabalho tendem a aderir a normas estabelecidas, e qualquer tentativa de mudança é frequentemente percebida como uma ameaça à coesão grupal. Para evitar conflitos ou o risco de exclusão, os indivíduos podem resistir às mudanças, mesmo reconhecendo seus potenciais benefícios (Marques et al., 2014).

A rigidez estrutural da organização constitui outro obstáculo à mudança. Normas, descrições de tarefas e procedimentos formalizados criam uma inércia organizacional que dificulta a adaptação a novas realidades. Funcionários habituados a operar em um ambiente rígido encontram dificuldades para se ajustar a mudanças que desafiem essa estabilidade preestabelecida. Nesse cenário, a resistência emerge não apenas da relutância individual, mas também das limitações impostas pela estrutura organizacional, que prioriza a estabilidade em detrimento da flexibilidade (Marques et al., 2014).

Por fim, experiências passadas de mudanças malsucedidas ou traumáticas moldam negativamente a atitude dos funcionários diante de novas iniciativas. O medo

de repetir falhas anteriores gera uma desconfiança profunda na capacidade da organização de implementar transformações eficazes. Essa resistência, fundamentada em experiências anteriores, é especialmente difícil de superar, pois reflete percepções e atitudes enraizadas ao longo do tempo. Funcionários céticos ou desencantados frequentemente rejeitam novas mudanças como forma de se proteger de possíveis decepções futuras (Marques et al., 2014).

Marques et al. (2014) apontam uma correlação negativa entre resistência à mudança e comprometimento organizacional, indicando que a resistência pode enfraquecer o envolvimento dos funcionários com a organização. Entre as tipologias de comprometimento, a proposta por Meyer e Allen (1997) é amplamente reconhecida, descrevendo o comprometimento organizacional como um constructo composto por três dimensões inter-relacionadas: afetiva, instrumental e normativa.

O comprometimento afetivo reflete o envolvimento emocional do indivíduo com a organização, caracterizado por um sentimento de pertencimento e pelo desejo genuíno de contribuir para o sucesso institucional. O comprometimento instrumental, por sua vez, baseia-se em uma análise de custo-benefício, pois a permanência do indivíduo na organização é motivada por fatores pragmáticos, como segurança financeira ou falta de alternativas viáveis. Já o comprometimento normativo está relacionado às pressões sociais e culturais internalizadas, que incentivam o indivíduo a permanecer na organização por uma percepção de dever ou obrigação, frequentemente influenciada pelo processo de socialização organizacional (Meyer e Allen, 1997).

A forma como os funcionários percebem as mudanças organizacionais influencia diretamente essas dimensões de comprometimento. Quando a mudança é vista como justa, necessária e benéfica, há uma tendência de fortalecimento do comprometimento organizacional, especialmente no aspecto afetivo. Esses achados, destacados por Marques et al. (2014), sugerem que percepções positivas acerca das transformações contribuem para o alinhamento dos objetivos individuais aos da organização, promovendo um vínculo mais robusto.

Por outro lado, mudanças organizacionais que não atendem às aspirações ou desejos dos funcionários podem minar o comprometimento. Nesse contexto, a resistência à mudança atua como um fator que reduz o vínculo emocional e normativo com a organização, resultando em um comprometimento enfraquecido. Essa relação negativa pode ser compreendida sob a perspectiva da coerência cognitiva, conforme

discutido por Meyer e Allen (1997). Indivíduos tendem a buscar consistência entre suas crenças, valores e o ambiente organizacional; quando as mudanças geram dissonância com experiências ou expectativas anteriores, o enfraquecimento do vínculo com a organização surge como um mecanismo de defesa para reduzir o desconforto.

Assim, fica evidente que a resistência à mudança não apenas dificulta o processo de transformação organizacional, mas também impacta de forma significativa o comprometimento dos funcionários. A compreensão dessas dinâmicas reforça a necessidade de uma abordagem cuidadosa para gerenciar as mudanças, priorizando a comunicação transparente, o envolvimento dos colaboradores e a criação de uma percepção positiva sobre os benefícios das transformações propostas.

Quadro 4 – Causas gerais de resistência à mudança

<b>Causa</b>	<b>Descrição</b>
<b>Indecisão e incerteza</b>	Medo do desconhecido e insegurança sobre os impactos futuros da mudança, levando à inércia e à manutenção do status quo.
<b>Ameaça às relações sociais</b>	Reestruturações ou realocações podem comprometer redes sociais e vínculos de amizade dentro da organização, provocando reações defensivas.
<b>Pressão social e conformidade</b>	Grupos de trabalho resistem a mudanças para manter a coesão social e evitar conflitos ou exclusão, mesmo quando percebem benefícios.
<b>Rigidez organizacional</b>	Estruturas normativas e procedimentos formais dificultam a adaptação a novas realidades, criando uma inércia organizacional que resiste à mudança.
<b>Experiências passadas negativas</b>	Falhas em mudanças anteriores geram desconfiança e ceticismo, levando os funcionários a resistirem a novas tentativas de mudança.
<b>Comprometimento afetivo</b>	Envolvimento emocional com a organização, onde a resistência à mudança pode enfraquecer o vínculo emocional dos funcionários.
<b>Comprometimento instrumental</b>	Avaliação custo-benefício da permanência na organização; resistência pode surgir se os funcionários não perceberem valor nas mudanças.

<b>Comprometimento normativo</b>	Pressões normativas e socialização na organização incentivam o alinhamento com os objetivos; resistência pode surgir se esses forem rompidos.
----------------------------------	---

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos trabalhos de Marques et al. (2014) e Meyer e Allen, 1997.

Em suma, a resistência à mudança no setor público apresenta-se como um fenômeno complexo, com raízes tanto individuais quanto organizacionais. Entender e mitigar as causas dessa resistência auxilia no sucesso de qualquer processo de modernização ou reforma. A análise das barreiras que surgem nesse contexto revela a importância de adotar abordagens integradas, que considerem não apenas os aspectos técnicos e estruturais, mas também os fatores culturais, comportamentais e políticos. Dessa forma, promover uma mudança organizacional sustentável no setor público requer mais do que simples alterações procedimentais; exige uma transformação profunda nas relações de poder, na cultura organizacional e no engajamento dos indivíduos, garantindo um ambiente propício à inovação e à melhoria contínua.

### **3 POLÍTICA PÚBLICA: CONCEITOS, MODELOS E DESAFIOS NO CONTEXTO DE COMPRAS CENTRALIZADAS**

As políticas públicas desempenham um papel central na definição das diretrizes e na condução das ações governamentais voltadas para o interesse coletivo. No contexto da Administração Pública, a formulação e implementação dessas políticas são influenciadas por diversos fatores institucionais, políticos e sociais. Este capítulo apresenta uma abordagem teórica sobre as políticas públicas, explorando seus conceitos fundamentais, os principais modelos de análise e os desafios enfrentados na sua aplicação. Essa base conceitual é essencial para compreender a evolução das políticas de compras centralizadas e os fatores que moldaram sua trajetória em Minas Gerais.

#### **3.1 Conceito e definição de política pública**

A definição do que constitui política pública não é monolítica; ao contrário, múltiplos teóricos contribuíram ao longo do tempo com visões distintas, enriquecendo o campo com uma gama diversificada de abordagens e perspectivas. Mead (1995) concebe a política pública como um campo dentro do estudo da política, dedicado a analisar o governo à luz de grandes questões públicas, enquanto Lynn (1980) a descreve como um conjunto dinâmico de ações governamentais planejadas para produzir efeitos específicos na sociedade.

De forma complementar, Peters (1986) define política pública como a agregação de atividades governamentais realizadas, tanto diretamente quanto por meio de delegação, que exercem influência sobre a vida dos cidadãos, moldando seu ambiente político e social. Além disso, destaca-se a contribuição de Dye (1984), que oferece uma perspectiva mais concisa, ao simplificar a definição de política pública como sendo essencialmente "o que o governo escolhe fazer ou não fazer", ressaltando a dimensão de escolha e ação que permeia o processo político.

Apesar das variações nas definições propostas por Mead, Lynn, Peters e Dye, a abordagem seminal de Laswell (1938) continua amplamente reconhecida e valorizada. Laswell (1938) centra sua definição nas questões fundamentais que

devem ser enfrentadas ao se analisar ou tomar decisões sobre política pública: quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz.

De qualquer forma, há também abordagens que enfatizam o papel das políticas públicas na resolução de problemas sociais. No entanto, críticos dessas definições argumentam que elas tendem a superestimar os aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, ignorando a natureza essencialmente política do processo. Além disso, ao focarem principalmente no papel dos governos, essas definições deixam de considerar a complexidade dos embates políticos e os limites que circundam as decisões governamentais, bem como as possibilidades de cooperação entre governos, outras instituições e grupos sociais (Souza, 2006).

Apesar das divergências, independentemente das abordagens adotadas, essas definições assumem uma visão holística do tema, reconhecendo que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses desempenham papéis essenciais, embora haja discordâncias sobre a importância relativa desses fatores.

Assim, a política pública, tanto em sua generalidade quanto em suas especificidades sociais, emerge como um campo multidisciplinar, caracterizado pela interação e integração de diversas disciplinas acadêmicas. A compreensão abrangente da natureza e dos processos subjacentes às políticas governamentais demanda uma síntese de teorias provenientes da sociologia, ciência política, economia e outras áreas correlatas. Essa abordagem interdisciplinar reflete a interconexão complexa entre Estado, política, economia e sociedade, reconhecendo que as políticas públicas são o resultado de uma interação dinâmica entre essas esferas (Marques, 2013).

A interdisciplinaridade inerente ao estudo das políticas públicas é evidente no interesse compartilhado e nas contribuições de uma ampla gama de disciplinas. Economistas, cientistas políticos, sociólogos, antropólogos, geógrafos, planejadores, gestores e profissionais das ciências sociais aplicadas têm participado ativamente do debate teórico e do avanço empírico nesse campo.

Em resumo, a política pública, como campo de estudo, desempenha uma dupla função: analisar a ação governamental e propor mudanças quando necessário. Trata-se do espaço em que os propósitos e plataformas eleitorais de governos democráticos se transformam em programas e ações concretas, com o objetivo de alcançar resultados tangíveis no mundo real. Essa abordagem reconhece que as políticas públicas não apenas refletem a complexidade da sociedade, mas também

têm o potencial de moldá-la e transformá-la, influenciando diretamente o bem-estar dos cidadãos e promovendo o desenvolvimento social e econômico de uma nação.

### **3.2 A evolução da disciplina de política pública**

A disciplina de políticas públicas, vista como um campo fundamental para compreender a dinâmica das decisões governamentais, deve muito às contribuições de quatro importantes pensadores: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Esses autores forneceram os alicerces teóricos e conceituais essenciais para o desenvolvimento do campo, destacando sua natureza interdisciplinar. Suas teorias e conceitos moldaram profundamente a compreensão do processo de formulação e implementação de políticas públicas (Souza, 2006).

As obras de Laswell (1938) marcaram um aprofundamento na análise das políticas públicas, ao buscar estabelecer uma ponte entre o conhecimento acadêmico e a prática governamental. Sua abordagem visava não apenas oferecer ferramentas analíticas aos tomadores de decisão, mas também promover um diálogo construtivo entre cientistas sociais, grupos de interesse e o governo. Laswell reconhecia a importância da interdisciplinaridade no contexto das políticas públicas, ao integrar diferentes perspectivas para compreender questões complexas.

Por sua vez, Simon (1957) revolucionou o campo ao introduzir o conceito de racionalidade limitada. Ele argumentou que, embora os tomadores de decisão busquem agir de forma racional, sua capacidade de processar informações e considerar todas as alternativas é intrinsecamente limitada. Simon (1957) sugeriu que essas limitações poderiam ser mitigadas por meio do conhecimento racional e da criação de estruturas institucionais que orientassem os atores em direção a resultados desejados.

Essas visões foram desafiadas por Lindblom (1959), que questionou a ênfase excessiva no racionalismo. Lindblom propôs a incorporação de outras variáveis, como as relações de poder e a influência dos diferentes atores ao longo do processo decisório. Para ele, as políticas públicas são produto de interações complexas entre diversos atores e interesses, devendo-se considerar não apenas a racionalidade dos tomadores de decisão, mas também o contexto político e social mais amplo.

Easton (1965) contribuiu ao conceituar políticas públicas como sistemas, enfatizando a interação dinâmica entre os elementos que compõem esse processo — formulação de políticas, resultados e o ambiente político em que estão inseridas. Segundo sua abordagem, políticas públicas são influenciadas por diversos inputs, como partidos políticos, mídia e grupos de interesse, que moldam seus resultados de maneira complexa e interdependente.

Desde o período pós-guerra, o campo das políticas públicas ressurgiu expressivamente. Souza (2006) destaca três fatores principais que impulsionaram essa relevância:

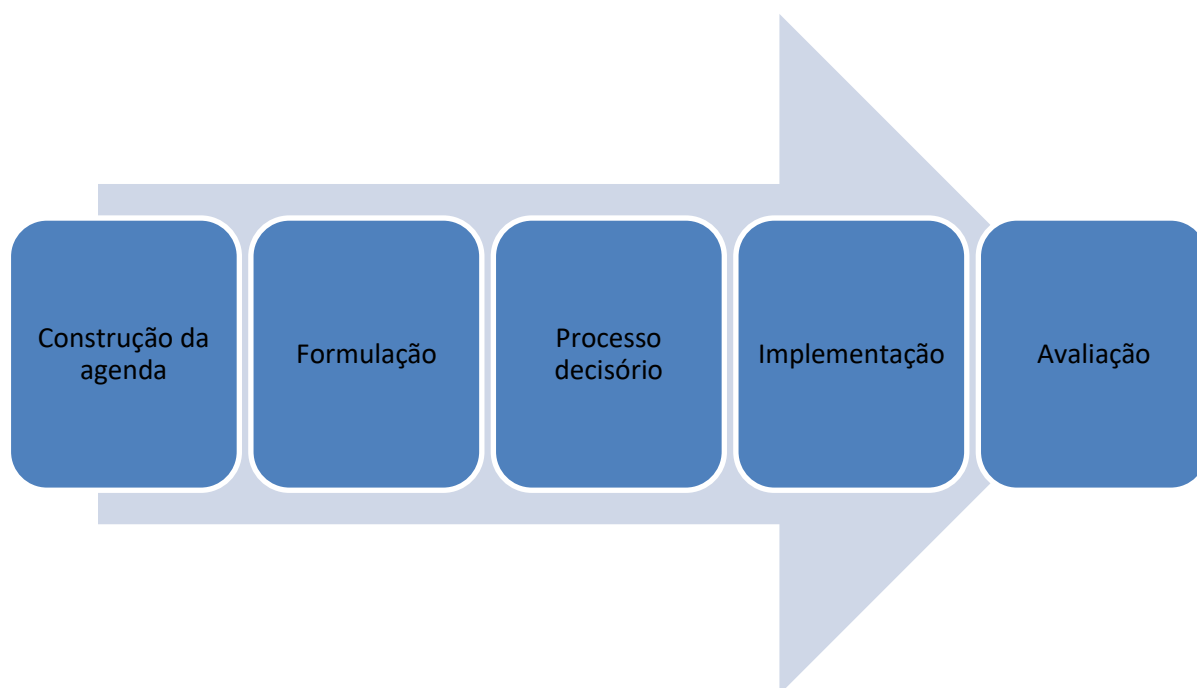
- a) Reformas nos Estados: O contexto global de reformas institucionais propôs a integração de mecanismos do setor privado ao setor público, buscando maior eficiência e flexibilidade na administração pública. Além disso, a adoção de políticas de contenção de gastos tornou-se central na agenda de muitos países, especialmente os em desenvolvimento, conferindo maior visibilidade ao desenho e à implementação de políticas públicas em áreas econômicas e sociais.
- b) Mudança no papel dos governos: Políticas keynesianas do pós-guerra foram gradualmente substituídas por abordagens mais restritivas em termos de gastos, com foco no ajuste fiscal e na busca por orçamentos equilibrados. Essa agenda ganhou destaque a partir dos anos 1980, especialmente em países da América Latina, historicamente afetados por crises inflacionárias.
- c) Coalizões políticas frágeis: Nos países em desenvolvimento e em democracias jovens ou recém-consolidadas, a dificuldade em formar coalizões políticas eficazes é um desafio persistente. Essas coalizões são fundamentais para enfrentar os dilemas relacionados à formulação de políticas que promovam o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

O desenho das políticas públicas e as normas que orientam suas decisões desempenham um papel crucial na determinação dos resultados dos inevitáveis conflitos inerentes ao processo de formulação. Portanto, o avanço do campo demanda uma abordagem integrada, capaz de lidar com as complexidades e contradições de sociedades em transformação.

### 3.3 Ciclo da política pública e a implementação no Setor Público

Dalfior, Lima e Andrade (2015) sugerem que o ciclo da política adota uma abordagem que visualiza o processo político como uma sequência organizada ao longo do tempo, composta por diversas etapas interligadas. Esse modelo, amplamente adotado na análise política, divide o processo em cinco fases distintas, conforme ilustrado na Figura 4 abaixo:

Figura 4: Ciclo da política pública



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos trabalhos de Dalfior, Lima e Andrade (2015).

A primeira fase, construção da agenda, é fundamental, pois é nesse momento que são identificados e priorizados os problemas e questões que demandam atenção governamental. Questões emergentes, demandas sociais e pressões

políticas convergem nesse estágio, influenciando a definição do que será abordado pelo governo.

Na sequência, ocorre a formulação de políticas, uma extensão direta da fase anterior. Nessa etapa, os atores políticos e formuladores de políticas buscam desenvolver soluções para os problemas identificados. São elaboradas propostas e estratégias, levando em consideração os recursos disponíveis, o contexto político e social, além dos objetivos a longo prazo.

O processo decisório constitui a terceira fase do ciclo, em que as propostas de políticas são debatidas, negociadas e, finalmente, adotadas ou rejeitadas, configurando um desdobramento natural das fases anteriores. Nesse momento, as diferentes visões e interesses entram em conflito, e a capacidade de construir consensos torna-se crucial para o avanço das políticas.

Em seguida, vem a implementação das políticas, uma fase muitas vezes complexa e desafiadora, resultado direto das decisões tomadas anteriormente. Neste estágio, as políticas aprovadas são colocadas em prática, envolvendo a alocação de recursos, a coordenação de diferentes atores e a adaptação às realidades locais.

Por fim, a avaliação das políticas encerra o ciclo, permitindo uma análise crítica e reflexiva dos resultados alcançados. Essa etapa visa avaliar o impacto das políticas implementadas, identificar pontos fortes e fracos, e fornecer *insights* para futuras intervenções, concluindo de forma reflexiva o processo político em questão.

Resumidamente, nas três primeiras etapas desse ciclo, são estabelecidos os princípios e diretrizes que guiarão as ações governamentais, delineando as metas a serem alcançadas, os recursos a serem alocados e o cronograma de intervenção. Durante esse processo, é comum ocorrerem embates entre diferentes grupos e correntes políticas, e os consensos alcançados, ainda que temporários, refletem as possibilidades de ação (Baptista, 2011). O desfecho dessas etapas se materializa na formalização das decisões por meio de instrumentos legais, como leis, decretos, medidas provisórias e resoluções, marcando o encerramento do processo decisório (Serafim; Dias, 2012).

### 3.3.1 A Implementação de uma política pública

De fato, a implementação de políticas públicas é um processo essencial e dinâmico dentro do ciclo de políticas. Embora tradicionalmente fosse vista como uma fase puramente técnica, responsável apenas pela execução das decisões formuladas, hoje é reconhecida como um momento crucial, em que as diretrizes podem ser ajustadas, reinterpretadas e até modificadas, dependendo do contexto em que são aplicadas. Isso envolve diferentes níveis de governo, múltiplos atores e diversos fatores, como os interesses políticos e a capacidade administrativa.

A primeira dimensão relevante a ser explorada é a relação entre formulação e implementação. Ao contrário do que se acreditava no passado, as políticas públicas não são "fechadas" após sua formulação. Ao serem implementadas, elas entram em um ciclo de realimentação, no qual as dificuldades encontradas na prática geram a necessidade de adaptações. Em muitos casos, os responsáveis pela implementação precisam tomar decisões táticas que acabam moldando a política de forma distinta do que foi inicialmente previsto (Viana e Baptista, 2009).

Em um cenário ideal, as políticas públicas são formuladas com base em evidências que definem claramente os objetivos, metas e indicadores de sucesso. No entanto, no momento de sua implementação, o processo de adaptação à realidade concreta das instituições, aos recursos disponíveis e à capacidade de gestão pode se tornar um dos maiores desafios. A implementação envolve traduzir as intenções expressas em documentos oficiais em ações práticas, o que requer um nível elevado de coordenação interinstitucional, planejamento adequado e monitoramento contínuo (Dalfior, Lima e Andrade, 2015).

A implementação ocorre em vários níveis, e, nesse processo, o conceito de governança emerge como fundamental. Governança pode ser entendida como os mecanismos e arranjos institucionais que possibilitam a ação coordenada entre os diversos atores envolvidos no processo de implementação. Em políticas públicas de grande escala, raramente uma única entidade é responsável pela execução. O trabalho em rede e a governança multinível, envolvendo diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e até mesmo o setor privado, são essenciais para o sucesso da política (Dalfior, Lima e Andrade, 2015).

Nesse contexto, surge a figura do gestor público como mediador de conflitos, articulador de recursos e incentivador de cooperação. Esse gestor precisa lidar com um cenário em que frequentemente há interesses conflitantes, tanto de outros agentes públicos quanto de atores da sociedade civil e do setor privado. Além

disso, o gestor se depara com barreiras institucionais, como a falta de recursos financeiros ou humanos, que podem comprometer a efetividade da implementação (Pinto et al., 2014). A capacidade de superar essas barreiras e gerenciar conflitos com eficiência é crucial para garantir que os objetivos da política sejam alcançados.

A ideia de "*street-level bureaucracy*" (burocracia de nível de rua) também é fundamental no processo de implementação. Esse conceito, introduzido por Lipsky (1980), refere-se aos servidores públicos que atuam diretamente no atendimento ao público, como professores, policiais e assistentes sociais. Esses profissionais, por estarem em contato direto com os beneficiários das políticas públicas, possuem uma margem de manobra significativa para interpretar e aplicar as diretrizes. Assim, muitas vezes eles acabam moldando a política de acordo com as circunstâncias práticas e suas próprias percepções, em um processo de constante negociação entre a formulação e a prática.

A implementação de uma política pública também pode ser vista como um processo que envolve diferentes fases, cada uma com desafios e características específicas. A primeira fase costuma ser a de planejamento, em que são organizados os recursos e as estratégias necessárias para a execução da política. Aqui, o desenho institucional assume um papel central, pois a capacidade de coordenação entre os diversos atores, tanto na esfera pública quanto privada, é vital para o sucesso (Silva e Melo, 2000). A ausência de uma boa estrutura de planejamento pode resultar em fragmentação e duplicidade de esforços, prejudicando a efetividade da política.

Em seguida, vem a fase de execução, em que as políticas começam a ser aplicadas. Nesse ponto, é crucial que os responsáveis pela implementação não apenas possuam o conhecimento técnico necessário, mas também um entendimento profundo das realidades locais e regionais. A execução de políticas públicas em um país com as dimensões e desigualdades regionais do Brasil, por exemplo, demanda flexibilidade e sensibilidade às condições locais. Um erro comum na implementação é a adoção de soluções padronizadas que não consideram as especificidades de cada contexto, o que frequentemente resulta em ineficiência e desperdício de recursos (Silva e Melo, 2000).

Ao longo da fase de execução, o monitoramento e a avaliação desempenham um papel vital. Esses processos possibilitam que os gestores acompanhem o desempenho das políticas em tempo real e realizem ajustes conforme necessário. A implementação bem-sucedida de uma política requer um sistema de

avaliação robusto, que identifique problemas e falhas de execução antes que eles se tornem irreversíveis. Além disso, a avaliação permite adaptações e correções de rumo, garantindo que a política possa atingir seus objetivos. No Brasil, os sistemas de monitoramento de políticas públicas ainda estão em desenvolvimento, mas são cada vez mais reconhecidos como instrumentos indispensáveis para a boa governança (Silva e Melo, 2000).

Um aspecto crítico que não pode ser negligenciado durante a implementação é o controle social. A participação da sociedade civil, seja por meio de conselhos de políticas públicas ou mecanismos de consulta pública, pode ser uma ferramenta poderosa para assegurar que a política esteja respondendo às necessidades da população e que os recursos sejam usados de maneira eficaz. A transparência e a prestação de contas são fundamentais para garantir a legitimidade das políticas públicas e, em última análise, sua aceitação pela população (Silva e Melo, 2000). Políticas que ignoram o controle social correm o risco de se desconectar das necessidades reais da população e perder o apoio social necessário para sua continuidade.

Outro desafio constante é a resistência à mudança, tanto por parte dos gestores públicos quanto de outros atores envolvidos no processo. A implementação de uma nova política ou programa muitas vezes significa alterar rotinas estabelecidas, redistribuir poder e modificar a alocação de recursos, o que pode gerar resistência. Esse fenômeno pode ser observado tanto no âmbito das administrações públicas quanto entre os próprios beneficiários, especialmente quando a política propõe mudanças estruturais que afetam interesses arraigados (Ribeiro, 2009). A gestão de resistências e conflitos é, portanto, uma competência crucial para o sucesso da implementação.

Além disso, em contextos de países em desenvolvimento, como o Brasil, o problema da capacidade institucional também é um fator limitante importante. A falta de recursos humanos qualificados, a carência de infraestrutura adequada e a fragilidade dos mecanismos de governança podem comprometer a implementação, mesmo quando há boa vontade política. Em muitos casos, políticas públicas falham não por sua formulação inadequada, mas por falta de capacidade do Estado em implementá-las de maneira eficiente (Silva e Melo, 2000).

Quadro 5: Principais Desafios na Implementação de Políticas Públicas

Principais desafios	Descrição
Relação entre formulação e implementação	Políticas Públicas não estão "fechadas" após a formulação, pois implementação exige ajustes e adaptações conforme surgem deságios na prática.
Capacidade administrativa limitada	Dificuldades em adequar as intenções às realidades das instituições, recursos disponíveis e capacidade de gestão, comprometendo a execução.
Coordenação Interinstitucional	A implementação exige coordenação entre vários atores e esferas de governo (federal, estadual, municipal), o que torna a governança desafiadora.
Resistência à mudança	Mudanças em rotinas estabelecidas e redistribuição de recursos podem gerar resistências tanto entre gestores públicos quanto entre beneficiários.
Execução padronizada e inflexível	A adoção de soluções uniformes ignora as particularidades locais, levando a ineficiências e uso inadequado de recursos em contextos diversos.
Falta de capacidade institucional	Em países em desenvolvimento, a ausência de recursos humanos qualificados e infraestrutura adequada limita o sucesso da implementação, mesmo com boa vontade política.

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos trabalhos de Silva e Melo (2000).

Assim, é possível afirmar que o sucesso de uma política pública depende de um delicado equilíbrio entre formulação, implementação e avaliação. A implementação, longe de ser uma fase meramente operacional, envolve uma série de decisões estratégicas e políticas que influenciam diretamente os resultados finais da política. As políticas públicas só atingem seus objetivos quando a implementação é realizada com atenção às especificidades locais, garantindo a coordenação adequada entre os diversos atores envolvidos e monitorando continuamente os resultados para possibilitar ajustes e correções de rumo.

### 3.3.2 Etapas da implementação de política pública

A etapa de implementação é reconhecida como o ponto central do ciclo de políticas públicas, conforme apontado por Pinto, Silva e Baptista (2014). Nesse estágio, as propostas se materializam em ações institucionais por meio da atuação dos agentes implementadores. Trata-se da concretização prática de ações e projetos governamentais, cuja análise detalhada é essencial para compreender as dinâmicas no contexto local. É no nível microgestional que ocorrem os ajustes necessários para alinhar a execução às metas previamente estabelecidas pelos formuladores de políticas (Dalfior, Lima e Andrade, 2015).

Para que uma política pública seja efetivamente implementada, é imprescindível sua tradução em uma política institucional, na qual o papel dos gestores e o desenho institucional assumem protagonismo. Isso se deve à diversidade de atores envolvidos, aos instrumentos empregados e ao grau de centralização dos processos. Dalfior, Lima e Andrade (2015) Dalfior, Lima e Andrade (2015) destaca a complexidade da implementação, evidenciando seu impacto no funcionamento das organizações, especialmente em municípios de pequeno porte, onde os desafios de coordenação intergovernamental e a escassez de recursos são mais pronunciados. Embora a implementação possa ser inicialmente percebida como a simples execução de diretrizes, estudos indicam que essa visão ignora os múltiplos obstáculos enfrentados no nível local. O processo, na realidade, envolve aprendizado contínuo e articulação entre atores por meio de redes de cooperação interinstitucional (Silva; Melo, 2000).

Apesar de sua relevância, o tema ainda carece de metodologias analíticas robustas (Carvalho et al., 2010). A implementação eficaz é fundamental para converter objetivos políticos em resultados concretos e impactantes. Nesse contexto, Dalfior, Lima e Andrade (2015) propõe um modelo baseado em quatro determinantes da política institucional: estratégia, estrutura, processos de decisão e identidade organizacional. Esses elementos não operam de forma independente, mas interagem continuamente, influenciando os resultados.

A estratégia é o ponto de partida, definindo objetivos, recursos e abordagens para alcançar os resultados pretendidos. Uma estratégia bem delineada deve considerar as demandas da população-alvo e a disponibilidade de recursos (Strategor, 2000). A estrutura organizacional, por sua vez, é crucial para garantir a coordenação eficiente das atividades, possibilitando uma distribuição clara de

responsabilidades e recursos. Nesse sentido, é necessário analisar a estrutura existente, identificando lacunas que possam comprometer o processo.

Os processos de decisão também desempenham papel central, devendo ser transparentes, participativos e embasados em evidências. Esse formato promove legitimidade e aceitação, além de demandar mecanismos efetivos de consulta e deliberação (Dalfior, Lima e Andrade, 2015). Por fim, a identidade organizacional influencia diretamente a percepção e a receptividade das políticas pelos diferentes grupos de interesse. Uma identidade institucional coerente com os objetivos da política facilita a coesão e o engajamento, enquanto uma identidade desalinhada pode prejudicar a eficácia e a aceitação da política.

Assim, a implementação de políticas públicas exige planejamento estratégico, estruturas organizacionais adequadas, processos decisórios eficientes e uma identidade institucional alinhada aos objetivos estabelecidos. Esses fatores, interdependentes, são determinantes para traduzir intenções políticas em resultados concretos e efetivos.

Quadro 6: Boas Práticas para a Implementação Eficaz de Políticas Públicas

Boas práticas	Descrição
Definição clara de estratégia	A estratégia define os objetivos, recursos e ações necessários. Deve ser baseada nas demandas da população-alvo e nos recursos disponíveis para garantir sucesso.
Estrutura organizacional adequada	Uma estrutura organizacional eficiente facilita a coordenação e distribuição de responsabilidades, essencial para uma implementação fluida e sem gargalos.
Transparência nos processos de decisão	Decisões participativas e baseadas em evidências promovem legitimidade e aceitação das políticas, envolvendo diferentes atores e utilizando consultas adequadas.
Cooperação interinstitucional	A implementação envolve múltiplos atores em diversos níveis, e a articulação entre eles, por meio de redes de governança, é crucial para garantir a eficácia das ações.
Monitoramento Contínuo	Acompanhar o progresso da implementação em tempo real e ajustar a política conforme necessário é essencial para lidar com desafios e manter o foco nos objetivos.

Identidade organizacional alinhada	A identidade institucional deve estar alinhada com os objetivos da política para garantir engajamento e coesão, evitando resistências que possam comprometer a implementação.
------------------------------------	---

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos trabalhos de Dalfior, Lima e Andrade (2015)

Dessa forma, é essencial que a metodologia de implementação de políticas públicas leve em conta, de forma criteriosa, cada um desses determinantes, assegurando uma abordagem integrada. Isso demanda uma análise aprofundada das condições e dos contextos locais, bem como o uso de ferramentas e técnicas adequadas para enfrentar os desafios e a complexidade inerentes ao processo de implementação. Ao adotar uma abordagem fundamentada nos determinantes da política institucional, torna-se possível alcançar uma execução mais eficaz e bem-sucedida das políticas públicas, ampliando as chances de resultados positivos e de impactos significativos para a sociedade como um todo.

### **3.4 Política de Compras Centralizadas no contexto geral de Licitações e Contratos**

Inevitavelmente, a Administração Pública, com o objetivo de atender ao interesse público, precisa recorrer aos serviços e bens fornecidos por terceiros. Por essa razão, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) cuidou de determinar a necessidade de realizar as contratações públicas com base em processos impessoais, garantindo as mesmas oportunidades aos concorrentes. Esse é o mandamento do art. 37, inciso XXI, da CRFB/88:

“Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (Brasil, 1988)

Carvalho Filho (2020), ao comentar esse instituto, sustenta que deixar as contratações públicas unicamente aos critérios do servidor público, em sentido amplo,

daria margem a escolhas incompatíveis com o interesse público. Dessa forma, o procedimento licitatório foi a solução encontrada pelo legislador para minimizar incongruências entre as contratações públicas e o interesse coletivo.

Na mesma linha, Dromi (1975), em seu livro *La licitación pública*, apresenta uma conceituação concisa de licitação. Segundo o autor, a licitação deve ser entendida como um procedimento pelo qual a Administração Pública, no exercício de sua nobre função administrativa, amplia a possibilidade de formulação de propostas a todos que atendam às condições fixadas no edital licitatório. Além disso, é importante notar que, por meio da licitação, a Administração Pública selecionará a melhor proposta entre as oferecidas pelos interessados. Di Pietro (2020) destaca que a melhor proposta não é necessariamente a mais barata, mas sim aquela que está em consonância com os requisitos fixados no edital e alinhada ao resguardo do interesse público.

Carvalho Filho (2020) ainda afirma que o procedimento licitatório foi concebido sob a inspiração de dois fundamentos centrais: a moralidade administrativa e a igualdade de oportunidades. Esses princípios refletem valores que devem nortear toda a relação entre o Estado e aqueles que buscam contratar com ele, garantindo transparência, integridade e equidade no uso dos recursos públicos. A seguir, analisa-se cada um desses fundamentos, detalhando seu papel essencial no processo licitatório.

Sem dúvida, o fundamento da moralidade administrativa é um princípio que se manifesta como um imperativo ético, exigindo dos agentes públicos a adoção de práticas que respeitem os valores de honestidade, lealdade e boa-fé em todas as suas ações. Na gestão pública, a moralidade não é um conceito abstrato, mas uma obrigação objetiva que demanda condutas éticas e transparentes. No contexto das licitações, isso significa que todas as etapas do processo devem ser conduzidas com lisura, de forma a evitar fraudes, conluíus e quaisquer atos que atentem contra a probidade administrativa (Carvalho Filho, 2020).

A Lei de Licitações, em consonância com o princípio da moralidade, atua como um mecanismo de controle, impedindo que o administrador público se valha de sua posição para beneficiar interesses particulares, seja por corrupção, seja por favorecimentos indevidos. Ao regular o processo, o legislador limitou a discricionariedade do gestor público, assegurando que suas decisões estejam alinhadas ao interesse público, culminando em sanções rigorosas para coibir desvios

de conduta. A propósito, a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) alterou o Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), incluindo penas mais severas para condutas criminosas. Dessa forma, o servidor público, ao selecionar os interessados em contratar com a Administração, deve agir de forma impessoal, desvinculado de pressões políticas ou interesses privados, sendo guiado pelos anseios da coletividade, conforme pontuado por Carvalho Filho (2020).

Por sua vez, o fundamento da igualdade de oportunidades é essencial no processo licitatório, orientado pela necessidade de garantir que todos aqueles que desejam fornecer bens ou serviços à Administração Pública tenham chances iguais de participação. A igualdade no âmbito das licitações não se limita à abertura formal do certame a todos, mas implica que as condições de disputa sejam equilibradas, de modo que nenhum concorrente seja favorecido em detrimento de outro. Assim, a Administração Pública tem a responsabilidade de criar regras que assegurem uma competição justa, evitando que requisitos desnecessários ou práticas discriminatórias restrinjam a participação de potenciais licitantes.

De fato, se o servidor público pudesse escolher livremente seus fornecedores, sem o crivo de uma licitação, não apenas os demais concorrentes seriam prejudicados, mas toda a sociedade. Isso porque a licitação, além de promover a concorrência, busca assegurar que a Administração contrate nas condições mais vantajosas para o erário. Um fornecedor escolhido sem a devida concorrência poderia oferecer condições menos favoráveis do que aquelas propostas por outros licitantes. Como resultado, a coletividade arcaria com os custos de uma contratação menos eficiente, comprometendo o princípio da economicidade, outro baluarte da gestão pública (Carvalho Filho, 2020).

O regime jurídico das licitações, portanto, é desenhado para proteger esses princípios, estabelecendo regras claras que limitam os atos discricionários do gestor público e criam as condições necessárias para que a concorrência seja justa e eficiente. A moralidade administrativa e a igualdade de oportunidades, ao se complementarem, constituem a base de um processo licitatório justo e transparente, assegurando que o uso dos recursos públicos atenda sempre ao melhor interesse da sociedade.

### **3.5 Nova lei de Licitações e Contratos: opção pela centralização nas políticas de compras públicas**

O redesenho das políticas de compras em nível global reflete a busca por eficiência, transparência e alinhamento estratégico, com a centralização como um eixo estruturante. Empresas como *Hewlett-Packard* (HP) e *General Electric* (GE) já consolidaram essa abordagem para enfrentar os desafios impostos pela complexidade dos mercados globais e pela necessidade de ganhos de escala (Sica e Ribeiro, 2010). A centralização nas operações de compras possibilita não apenas a redução de custos, mas também o fortalecimento da governança, ao centralizar decisões estratégicas, consolidar negociações com fornecedores e monitorar padrões de sustentabilidade e conformidade.

A literatura acadêmica corrobora essa visão. Martins e Amaral (2008) identificam uma correlação direta entre centrais de serviços e o aumento da produtividade, destacando que, ao adotar práticas centralizadas, organizações otimizam a alocação de recursos e aprimoram a gestão de riscos. Nesse contexto, os Centros de Serviços Compartilhados emergem como uma solução robusta, na qual múltiplas unidades compartilham serviços anteriormente redundantes. A prática visa padronizar processos, reduzir custos e potencializar a entrega de valor.

Os CSCs também trazem implicações organizacionais profundas, com a reestruturação de funções e a sinergia entre diferentes áreas. Quinn, Cooke e Kris, (2000) destacam que, além da eficiência operacional, os CSCs promovem a disseminação de melhores práticas, ampliando a qualidade dos serviços prestados. Schulman et al. (2001) complementam que a centralização libera recursos estratégicos ao transferir atividades operacionais para unidades especializadas, permitindo que organizações foquem em inovações e ações críticas para o crescimento, como novos produtos ou mercados.

Essas estratégias não apenas melhoram a eficiência interna, mas também criam organizações mais resilientes e ágeis, capazes de se adaptar a cenários de negócios dinâmicos e demandas crescentes por sustentabilidade e transparência. Em última instância, a centralização se configura como um pilar para transformar as compras e serviços em vetores de competitividade e valor agregado nas organizações modernas.

Quadro 7: Consolidação de Dados sobre Centralização de Compras e Centros de Serviços Compartilhados.

<b>Informação Chave</b>	<b>Descrição</b>
<b>Centralização de Compras</b>	Estratégia para consolidar compras em uma única unidade, visando redução de custos, maior poder de barganha e eficiência.
<b>Objetivos da Centralização</b>	- Redução de custos
	- Melhoria da eficiência
	- Maior controle sobre contratos
	- Alocação otimizada de recursos
<b>Benefícios da Centralização</b>	- Poder de barganha com fornecedores
	- Monitoramento de conformidade
	- Foco em sustentabilidade
<b>Impacto na Produtividade</b>	Implementação de centrais de serviços melhora a produtividade e governança operacional
<b>Governança e Gerenciamento de Riscos</b>	Centralização facilita o monitoramento regulatório e a mitigação de riscos, promovendo transparência
<b>Centros de Serviços Compartilhados (CSCs)</b>	Estrutura organizacional que centraliza serviços de apoio, promovendo padronização e sinergia entre unidades
<b>Objetivo dos CSCs</b>	- Redução de custos operacionais
	- Padronização de processos
	- Excelência no atendimento ao cliente
<b>Foco Estratégico</b>	Transferência de atividades secundárias aos CSCs, liberando recursos para inovações estratégicas
<b>Impacto Estratégico</b>	Separação entre atividades operacionais e estratégicas, permitindo inovação e expansão de mercado

Fonte: Elaborada pelo Autor a partir dos trabalhos de Sica e Ribeiro (2010), Martins e Amaral (2008) e Schulman et al. (2001).

No setor público, a centralização de compras e serviços tem se destacado como uma estratégia fundamental para a modernização administrativa em diversos

países, como Canadá, Estados Unidos e Austrália (Ferreira, Bresciani e Mazzali, 2010) . Essa abordagem busca, principalmente, racionalizar os gastos públicos e melhorar a eficiência na prestação de serviços à população. A criação de Centros de Serviços Compartilhados no âmbito público objetiva centralizar funções de apoio, como compras e gestão de recursos humanos, permitindo que os órgãos públicos direcionem maior atenção às atividades essenciais, como a formulação e execução de políticas públicas. Além disso, a centralização facilita a administração de contratos e parcerias público-privadas, promovendo maior transparência e eficiência, aspectos cada vez mais exigidos em uma gestão pública moderna e estruturada.

No Brasil, a centralização de compras ganhou força com a aprovação da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que representa um marco na modernização das práticas de aquisição e contratação no setor público. Essa legislação introduziu avanços significativos, incluindo a institucionalização de mecanismos para centralização dos procedimentos licitatórios e a ampliação do uso de tecnologias da informação para garantir maior transparência e eficiência nos processos.

O artigo 19 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os órgãos da administração pública devem, preferencialmente, adotar métodos de centralização. Essa determinação reflete uma tendência global de minimizar a fragmentação nas aquisições e contratações, possibilitando negociações mais robustas com fornecedores e um controle mais eficiente e rigoroso dos contratos firmados. Essa abordagem não apenas otimiza recursos, mas também fortalece a governança no setor público.

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

(...). (Brasil, 2021).

A centralização dos procedimentos de aquisição e contratação simplifica os processos burocráticos, ao mesmo tempo em que proporciona maior controle e transparência. Essa abordagem facilita a identificação de irregularidades, assegurando uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos. Assim,

a centralização destaca-se como uma estratégia essencial para fortalecer a governança, promovendo uma administração pública orientada à eficiência, à integridade e ao interesse coletivo.

### **3.6 Estudos de casos no âmbito do poder executivo brasileiro**

Apesar da relevância da Nova Lei de Licitações e Contratos, especialmente no que se refere ao Artigo 19, que prioriza a centralização na aquisição e contratação de bens e serviços, é importante reconhecer que essa abordagem já vinha sendo desenvolvida no cenário legislativo brasileiro. A nova legislação, portanto, reforça e aprimora uma prática que já demonstrou sucesso em diversas esferas da administração pública, destacando-se por sua capacidade de racionalizar recursos, padronizar procedimentos e aumentar a eficiência nas aquisições.

No Brasil, essa tendência tem ganhado força, com exemplos concretos que comprovam sua eficácia, como o caso da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Atuando na gestão de hospitais universitários, a Ebserh ilustra como a centralização pode gerar benefícios tangíveis, desde a padronização de processos até a redução de custos operacionais e a melhoria na prestação de serviços. Esses resultados evidenciam o potencial desse modelo de gestão em promover ganhos significativos de economicidade e eficiência.

O Artigo 5º do Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh oferece uma definição essencial para compreender o papel da centralização em sua gestão, reforçando sua importância como ferramenta estratégica para otimizar recursos e aprimorar a qualidade dos serviços prestados:

Art. 5º Para os fins deste Regulamento, considera-se:

(...)

Compra Compartilhada - estratégia de compra na qual a EBSEH e suas filiais realizam um único processo de compras para atendimento a demandas comuns, objetivando auferir maior economicidade e eficiência;

A compra compartilhada, conforme detalhada no artigo, representa uma estratégia em que a Ebserh e suas filiais conduzem um processo unificado para atender demandas comuns, enfatizando a centralização como uma ferramenta essencial de melhoria da gestão dos serviços hospitalares. O Artigo 5º do

Regulamento reforça essa abordagem, alinhada ao compromisso da Ebserh com inovação e eficiência.

Antes mesmo da fundação da Ebserh, em 2009, já se evidenciava a importância da centralização do poder de compra nos hospitais universitários da rede federal de ensino (Santos e Mafissoni, 2022). O Acórdão Tribunal de Contas da União (TCU) nº 2.813/2009 – Plenário, emitido naquele ano, foi um marco nesse sentido. Esse documento do Tribunal de Contas da União apresentava uma análise detalhada dos hospitais universitários, visando identificar problemas, boas práticas e oportunidades de melhorias. O relatório destacava a centralização como uma medida essencial para aprimorar a gestão dos recursos, promover a eficiência nas aquisições e garantir a qualidade dos serviços prestados. Esse contexto evidencia como a centralização é uma estratégia reconhecida há mais de uma década como fundamental para a melhoria da gestão hospitalar no âmbito federal.

Segundo Santos e Mafissoni (2022), a Ebserh demonstrou sua capacidade de compra em larga escala por meio de números expressivos. Somente no ano de 2021, foram contratados mais de R\$ 3,57 bilhões em compras, envolvendo tanto pregões quanto outros tipos de processos licitatórios. Esse volume incluiu mais de 107 mil itens adquiridos pelas unidades hospitalares e pela Administração Central da Ebserh. A gestão centralizada, ao unir a demanda das diversas unidades hospitalares, consegue melhores condições comerciais, maior padronização dos insumos adquiridos e, conseqüentemente, maior qualidade no atendimento prestado à população. O Hospital das Clínicas da UFMG, por exemplo, homologou contratos no valor de aproximadamente R\$ 373,8 milhões, abrangendo 5.271 itens diferentes. Já o Hospital Universitário Júlio Bandeira da UFCG, uma unidade de menor porte, realizou contratações de R\$ 3,72 milhões, cobrindo 1.445 itens. Isso evidencia como a centralização pode beneficiar tanto hospitais de grande porte quanto aqueles de menor capacidade, ao garantir que todos tenham acesso a insumos essenciais e de qualidade.

Para Santos e Mafissoni (2022), a consolidação das compras em processos unificados em nível nacional apresenta uma série de benefícios adicionais, como a redução dos custos operacionais e a eliminação de redundâncias no processo de aquisição. Além disso, a centralização fortalece o poder de negociação com os fornecedores, permitindo que a Ebserh obtenha condições mais vantajosas em termos de preços e prazos. O processo de centralização também promove a especialização

das equipes de compras, que passam a desenvolver maior expertise em conduzir processos complexos e lidar com grandes volumes de aquisição. Contudo, apesar dessas vantagens, a implementação das compras centralizadas na Ebserh não ocorreu de maneira contínua e uniforme ao longo dos anos. Houve períodos de avanço e retrocesso, influenciados por diversos fatores internos e externos.

De acordo com Santos (2019), a rede Ebserh experimentou uma evolução em fases no que tange à centralização das compras. Durante o ano de 2012, identificado como a Fase 1, foram realizadas seis licitações centralizadas, marcando o início da experimentação desse modelo. Posteriormente, na chamada Fase 2, que abrange os anos de 2013 a 2015, houve uma expansão significativa, com a realização de 39 processos licitatórios centralizados. Esse período representou um momento de consolidação do modelo, com os hospitais federais participando ativamente das licitações centralizadas. Contudo, entre 2016 e 2017, na Fase 3, a centralização sofreu um retrocesso, com apenas uma licitação centralizada nesse período. Santos (2019) aponta diversos fatores que teriam motivado esse recuo na centralização das compras:

- a) Dificuldades enfrentadas pela administração central na realização de diagnósticos sobre os desafios e na formulação de soluções em conjunto com os hospitais universitários federados.
- b) Falta de engajamento das unidades hospitalares diante dos problemas identificados, como ausência de cronograma, regularidade, planejamento conjunto e preços competitivos.
- c) Restrições orçamentárias no governo federal, influenciadas pelo cenário político e econômico do país, que reduziram as decisões de aquisição de equipamentos hospitalares, devido a dilemas entre priorizar o custeio ou o investimento nas unidades.
- d) Reestruturação da administração central a partir de 2016, incluindo a substituição de gestores após mudanças na liderança do Poder Executivo Federal, sem garantias quanto à maturidade institucional para manter os trabalhos em andamento.

Entre os anos de 2017 e 2018, houve um período de recuo na centralização, especialmente devido à modificação regimental que alterou a estrutura da Administração Central, eliminando a área responsável pelas compras centralizadas. Essa reorganização evidencia os desafios enfrentados na manutenção e consolidação da centralização das compras na Ebserh durante esse período.

Posteriormente, a Portaria-SEI nº 08, de 09 de janeiro de 2019, concedeu às Superintendências a delegação para planejar, organizar, acompanhar, controlar e avaliar as demandas de contratação de obras, serviços, bens e materiais da Unidade

Gestora sob sua responsabilidade. Além disso, a portaria atribui a essas instâncias a responsabilidade de "priorizar as aquisições dos itens registrados pelas compras compartilhadas, compreendendo a oportunidade de promover continuidade e credibilidade aos processos centralizados" (Brasil, 2019), representando um avanço no estímulo às compras conjuntas.

No decorrer do ano de 2020, impulsionado pela urgente necessidade de abastecer as unidades hospitalares com insumos para enfrentar a pandemia da Covid-19, foram implementadas diversas ações de compras centralizadas. Essas iniciativas foram consideradas bem-sucedidas em meio a um cenário de escassez e desafios logísticos significativos. Por meio de contratações planejadas e executadas pela Administração Central, foram adquiridos testes para Covid-19, equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos estratégicos e uma variedade de outros itens essenciais para aquele momento crítico (Santos e Mafissoni, 2022).

O novo Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh (RLCE), aprovado e divulgado no primeiro semestre de 2022, representa um marco significativo ao incluir, pela primeira vez em sua história, um capítulo inteiro dedicado à centralização das compras. Essa medida reflete o compromisso da Ebserh em aprimorar seus processos internos e buscar estratégias mais eficientes para a gestão de recursos e aquisições de bens e serviços. De acordo com o RLCE, além de apoiar as compras centralizadas, as superintendências devem:

avaliar, previamente à abertura de procedimento de contratação a ser conduzido pela unidade hospitalar, a existência de processo de compra centralizada no qual a demanda da unidade está inserida, somente autorizando sua continuidade caso haja justificativa nos autos, evitando duplicidade de cobertura de contrato ou de outro instrumento obrigacional e consequente frustração da demanda centralizada. (Brasil, 2022).

A inclusão dessa disposição no RLCE confere um caráter de obrigatoriedade às unidades hospitalares, exigindo que elas observem e deem prioridade aos processos centralizados ao efetuarem suas aquisições. Essa medida estabelece uma diretriz clara para as instituições de saúde vinculadas à Ebserh, reforçando a importância da centralização nas práticas de aquisição de produtos e serviços.

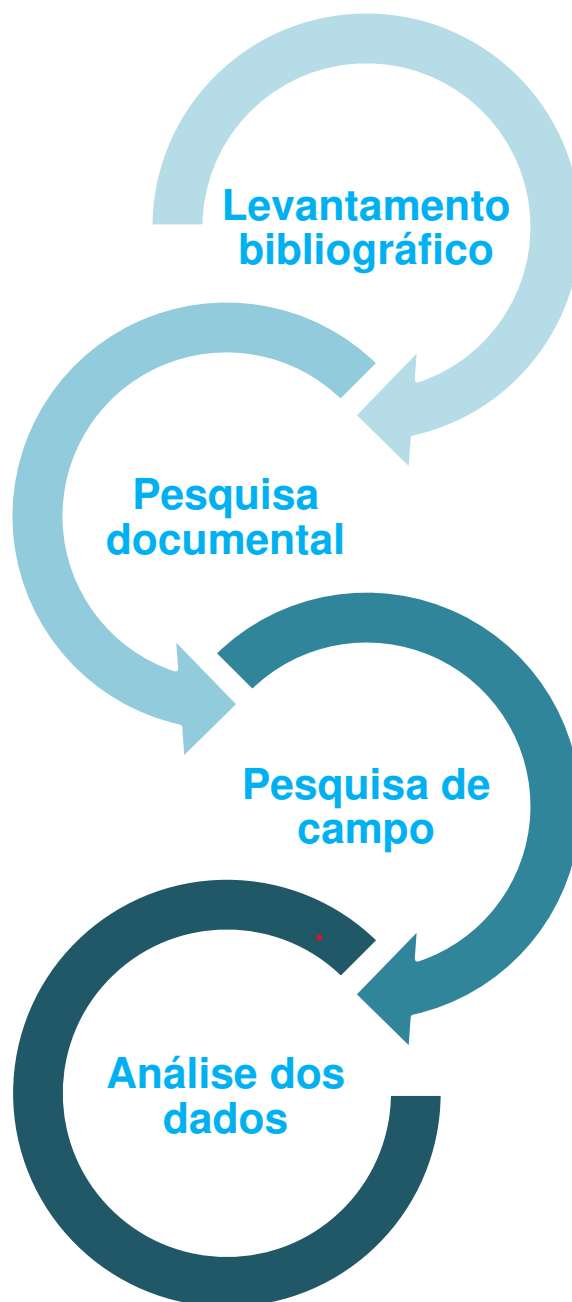
Após a exposição dos esforços e das mudanças substanciais observadas no contexto federal, torna-se pertinente direcionar a atenção para o cenário estadual, com destaque para o Centro de Serviços Compartilhados de Minas Gerais, onde as compras centralizadas desempenham igualmente uma função essencial na administração eficaz dos recursos públicos. Nesse contexto, a implementação de políticas de aquisição centralizada não apenas se mostra relevante, mas assume uma importância estratégica no contexto da gestão administrativa do estado.

A análise desse panorama contribui para uma compreensão mais abrangente dos desafios específicos enfrentados no âmbito estadual, bem como das oportunidades que se apresentam para aprimorar a eficiência na gestão pública e assegurar uma distribuição equitativa dos recursos destinados a atender às necessidades da população mineira. Com essa análise, a seguir apresenta-se a metodologia empregada para conduzir a investigação.

#### **4 METODOLOGIA**

Escolhido o tema da dissertação e formulados os objetivos, parte-se para a fase de exploração. Este estudo adota uma abordagem qualitativa e descritiva para analisar o processo de institucionalização da política de compras centralizadas no âmbito do poder executivo de Minas Gerais. A pesquisa se caracteriza pela investigação empírica do fenômeno, buscando compreender a percepção dos atores envolvidos e os desafios enfrentados durante o processo de mudança organizacional. A coleta de dados se baseou em entrevistas semiestruturadas, análise documental e revisão bibliográfica, permitindo uma análise multifacetada do contexto e dos fatores que influenciaram a consolidação da política de compras. A abordagem descritiva se justifica pela necessidade de detalhar o processo de implementação da política, identificando os marcos temporais, os arranjos organizacionais e os fatores que impactaram sua trajetória. Sinteticamente, as etapas para a investigação são:

Figura 5: Etapas da metodologia



Fonte: Elaborada pelo Autor.

#### 4.1 Levantamento bibliográfico

Na fase inicial do levantamento bibliográfico, diversas fontes acadêmicas e científicas foram exploradas para garantir o rigor científico e a abrangência necessária ao estudo. Utilizando plataformas virtuais como SCIELO e Google

Acadêmico, foram empregadas combinações de palavras-chave pertinentes às temáticas de interesse, tais como, Arranjos Organizacionais, Políticas Públicas, Licitações Centralizadas e Centros de Serviços Compartilhados, tanto em uma perspectiva geral quanto específica ao contexto do Poder Executivo de Minas Gerais.

Inicialmente, foi realizada uma análise aprofundada dos arranjos organizacionais, com foco em compreender como as estruturas e os processos internos influenciam a eficiência e a eficácia de organizações públicas. Foram examinados estudos sobre modelos de organização, mecanismos de governança e dinâmicas institucionais, buscando identificar como esses fatores impactam a implementação de políticas públicas e projetos de centralização, como o CSC. Essa análise forneceu subsídios teóricos para avaliar os desafios e oportunidades relacionados à adaptação e integração de diferentes atores e setores em um contexto de mudanças organizacionais.

Além disso, a revisão bibliográfica se concentrou na análise das políticas públicas na esfera acadêmica, buscando compreender os conceitos fundamentais, teorias e abordagens pertinentes ao tema. Esse processo foi conduzido de maneira sistemática, explorando bancos de dados acadêmicos, bibliotecas virtuais e periódicos científicos, utilizando palavras-chave relevantes para a área de estudo.

Em seguida, foi realizada uma investigação sobre licitações e contratações centralizadas, visando aprofundar o entendimento dos fundamentos teóricos e práticos desse modelo de gestão pública. A análise incluiu a exploração de artigos acadêmicos, relatórios técnicos e documentos oficiais, com o propósito de identificar tendências, desafios e oportunidades associadas à centralização de processos de aquisição.

Além disso, uma atenção especial foi dada à revisão da literatura sobre Centros de Serviços Compartilhados, com foco na sua aplicação no setor público. Estudos e pesquisas que abordam conceitos, modelos e experiências de implementação de CSCs em organizações governamentais foram examinados detalhadamente para fornecer *insights* ao estudo.

## **4.2 Pesquisa documental**

Na fase de pesquisa documental, foram examinadas minuciosamente as legislações, regulamentos e documentos pertinentes à instituição e ao funcionamento do Centro de Serviços Compartilhados de Minas Gerais. Isso proporcionou uma análise aprofundada de normas legais e regulatórias relacionadas a licitações, contratos e operações do CSC, contribuindo para uma compreensão abrangente do arcabouço jurídico que norteia as atividades do CSC.

Adicionalmente, foram analisadas as últimas iniciativas do Poder Executivo de Minas Gerais em relação ao CSC, buscando identificar eventuais mudanças de estratégia, novas diretrizes e perspectivas para o futuro do centro. Nessa etapa, foi incluída a análise da evolução legislativa relacionada à centralização desde a implementação do CSC em Minas Gerais. Foram revisados documentos legislativos, leis, decretos e normas pertinentes ao tema, buscando identificar avanços e desafios que impactam o funcionamento do CSC.

### **4.3 Pesquisa de campo**

A pesquisa de campo consistiu na realização de seis entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos envolvidos na política de compras centralizadas em Minas Gerais. A seleção dos entrevistados seguiu o critério de relevância, buscando abranger diferentes perspectivas sobre o processo de implementação e consolidação do CSC. Os entrevistados, identificados genericamente como A, B, C, D, E e F, foram escolhidos por sua experiência e conhecimento direto das operações do CSC, representando diferentes níveis hierárquicos e áreas de atuação.

As entrevistas foram conduzidas de forma presencial e virtual, adaptando-se à disponibilidade e localização dos participantes. O roteiro de entrevista semiestruturado abordou temas como os desafios enfrentados na implementação, as estratégias adotadas para superá-los, as percepções sobre a eficácia da política de compras e as lições aprendidas ao longo do tempo. As transcrições das entrevistas foram analisadas qualitativamente, com foco na identificação de temas recorrentes e na compreensão das diferentes perspectivas.

Este estudo foi submetido e aprovado pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa do Ministério da Saúde, por meio da Plataforma Brasil, garantindo a conformidade com os padrões éticos de pesquisa envolvendo seres humanos.

Os entrevistadores foram distribuídas da seguinte forma:

- Duas entrevistas com indivíduos que participaram diretamente da implementação do CSC. Essas entrevistas foram fundamentais para obter *insights* detalhados sobre os desafios enfrentados durante o processo de implantação, as estratégias adotadas para superá-los e as lições aprendidas ao longo do caminho. A escolha desses entrevistados baseou-se em sua experiência prática e conhecimento direto das etapas iniciais do CSC, permitindo uma análise aprofundada dos fatores críticos de sucesso e das dificuldades encontradas.
- Duas entrevistas com diretores ou gestores do CSC que participaram da trajetória de implementação e consolidação do referido Centro. O objetivo dessas entrevistas foi compreender na perspectiva das lideranças as estratégias de gestão adotadas para operar e desenvolver o CSC ao longo dos últimos dez anos. Os diretores e gestores foram responsáveis por definir as diretrizes e estratégias organizacionais do CSC, tornando suas visões e decisões cruciais para a compreensão do funcionamento e evolução do centro ao longo do tempo. A escolha desses entrevistados foi baseada em sua posição de liderança e sua influência nas operações do CSC ao longo dos últimos dez anos.
- Duas entrevistas com funcionários que trabalharam no CSC. Estas entrevistas foram conduzidas para se obter informações detalhadas sobre as experiências práticas dos funcionários que estiveram diretamente envolvidos nas operações do CSC. Foram explorados os desafios enfrentados no dia a dia, as percepções sobre a eficácia e impacto do CSC nas operações de compras públicas, bem como as possíveis barreiras ou dificuldades enfrentadas na implementação das políticas centralizadas de compras. A escolha desses entrevistados foi baseada em sua experiência operacional e seu conhecimento prático das atividades do CSC, proporcionando uma visão interna valiosa sobre o funcionamento do Centro e seu impacto nas operações de compras públicas em Minas Gerais.

#### 4.4 Análise de dados

A análise de dados foi conduzida de forma sistemática, rigorosa e abrangente, com o objetivo de extrair *insights* relevantes, embasar conclusões sólidas e contribuir para o avanço do conhecimento científico sobre o tema em estudo. Após a coleta de dados realizada nas etapas anteriores, foi empreendida uma análise profunda e detalhada das informações obtidas. Essa análise se desdobrou em múltiplas abordagens, visando identificar padrões e embasar conclusões robustas.

Em primeiro lugar, os dados quantitativos foram submetidos a análises estatísticas, com o propósito de examinar os volumes de compras, os gastos financeiros e outras métricas relevantes. Isso permitiu identificar padrões, tendências e variações ao longo do tempo, fornecendo uma visão detalhada da dinâmica operacional do CSC e de seu impacto nas atividades de compras públicas em Minas Gerais.

Além disso, foi realizada uma análise qualitativa dos dados provenientes das entrevistas. As transcrições das entrevistas foram submetidas a uma análise de conteúdo detalhada, permitindo identificar temas recorrentes, bem como pontos de convergência e divergência nas percepções e experiências dos entrevistados. Foi dada atenção especial à identificação de *insights* qualitativos que puderam complementar e enriquecer os resultados da análise quantitativa, proporcionando uma compreensão mais profunda dos fenômenos em estudo.

Ademais, um estudo comparativo foi conduzido para examinar a evolução do CSC ao longo do tempo e estabelecer comparações significativas entre diferentes períodos, contextos e práticas. Isso envolveu uma análise minuciosa das mudanças observadas nas operações e resultados do CSC em relação às alterações legislativas, diretrizes organizacionais e outras variáveis pertinentes.

## **5 TRAJETÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COMPRAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

A centralização de compras no Estado de Minas Gerais passou por diferentes tentativas de implementação ao longo da última década, refletindo a busca por maior eficiência e racionalização dos recursos públicos. Esse capítulo apresenta uma análise detalhada do processo de institucionalização do Centro de Serviços Compartilhados como política pública, destacando os avanços e desafios enfrentados ao longo de sua trajetória. A partir do levantamento documental e das entrevistas realizadas, buscou-se compreender essa trajetória e os fatores que impulsionaram e/ou dificultaram a consolidação da centralização de compras no estado, evidenciando os aprendizados obtidos com cada etapa desse processo.

### **5.1 A primeira tentativa de centralização: análise do processo de institucionalização do Centro de Serviços Compartilhados no estado de Minas Gerais no período 2013 a 2016**

A implementação de políticas de compras centralizadas apresenta um potencial significativo não apenas para otimizar os processos de aquisição, mas também para promover a economia de recursos públicos, assegurar maior transparência e garantir uma distribuição mais equitativa dos produtos e serviços. Esses são elementos fundamentais para atender às diversas demandas da população mineira, especialmente no que diz respeito à saúde, educação e segurança pública, áreas que dependem diretamente de uma gestão eficiente dos recursos (Thomas, 2013). De fato, a centralização das compras no estado é um caminho estratégico que permite a racionalização dos processos, a redução de custos operacionais e a eliminação de redundâncias entre diferentes órgãos. Além disso, ao consolidar a demanda de diversas instituições, o poder de barganha do estado aumenta significativamente, permitindo negociações mais vantajosas com os fornecedores e a obtenção de melhores condições contratuais. Esses ganhos, por sua vez, se refletem em serviços públicos de maior qualidade e em uma gestão pública mais eficiente.

Por outro lado, a complexidade da estrutura administrativa estadual, com seus diversos órgãos, autarquias e fundações, impõe obstáculos que demandam soluções adaptadas à realidade local. Compreender esses desafios permite identificar

as dificuldades na implementação da política de centralização das compras públicas no estado de Minas Gerais e também explorar oportunidades de melhoria que possam fortalecer a gestão pública estadual. Isso inclui o aprendizado a partir de erros e acertos anteriores, bem como a identificação de melhores práticas, que poderão ser aplicadas para aumentar a eficiência, a transparência e a padronização dos processos de compras (Thomaz, 2013).

De acordo com Thomaz (2013), a percepção da necessidade de um centro de serviços compartilhados emergiu com a relocação dos órgãos estaduais para a Cidade Administrativa. Esse movimento expôs uma série de desafios gerenciais, principalmente relacionados à redundância de estruturas e atividades na área-meio, como compras e serviços administrativos. Essa duplicação de esforços e recursos resultou em uma execução desigual dos processos transacionais entre os diferentes órgãos, com variações nos procedimentos e na eficiência de cada um, além de uma diversidade de perfis profissionais envolvidos, o que acentuou as dificuldades de padronização e integração dos processos. A criação do Centro de Serviços Compartilhados visou não só eliminar essa duplicidade, mas também harmonizar os processos, promovendo maior especialização e eficiência.

Thomaz (2013) ressaltou que a necessidade de um projeto de aprimoramento dos processos na área-meio se mostrou evidente como uma extensão natural do processo de estruturação da Cidade Administrativa. O objetivo dessa iniciativa seria justamente mitigar as redundâncias operacionais e promover uma maior eficiência no setor público. Esse projeto se tornou ainda mais crucial em um contexto de crescente demanda por transparência e eficiência no uso de recursos públicos. A centralização das atividades administrativas, aliada à otimização de processos, surgiu como uma estratégia não apenas para melhorar o desempenho das funções de suporte, mas também para liberar os servidores das atividades administrativas que não estavam diretamente ligadas às suas atribuições primárias, permitindo que concentrassem seus esforços nas atividades de maior impacto para a sociedade.

Para concretizar essa transformação, é fundamental a formação de uma equipe especializada e dedicada exclusivamente à reestruturação e otimização dos processos administrativos. Essa equipe precisa ser capaz de identificar as lacunas e ineficiências existentes, desenvolver soluções inovadoras e elaborar estratégias que promovam a adoção de boas práticas na gestão pública. Mais do que uma simples

revisão de procedimentos, essa iniciativa requer uma abordagem sistêmica, que envolva o treinamento e a capacitação dos servidores, o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas adequadas, e o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos (Thomaz, 2013).

Além disso, essa equipe deve ser capaz de atuar de forma proativa, promovendo não apenas ajustes pontuais, mas uma transformação cultural dentro da administração pública. Isso inclui a criação de uma mentalidade voltada para a melhoria contínua e a valorização do potencial dos servidores públicos, proporcionando-lhes as ferramentas e o ambiente necessários para que possam desempenhar suas funções de maneira mais eficaz e produtiva. O foco deve estar tanto na eficiência operacional quanto na promoção de uma gestão pública mais inteligente e integrada, que faça uso otimizado dos recursos disponíveis, valorizando o capital humano e garantindo uma entrega de serviços públicos de maior qualidade. Nesse sentido, foi realizado um chamamento público com as seguintes etapas para a implantação do CSC (Thomaz, 2013):

- a) 2011 – Processo de contratação.
- b) 2012 – Diagnóstico detalhado.
- c) 2013 – Implantação.
- d) 2014 – Estabilização.

A análise detalhada realizada no início do projeto resultou na seleção criteriosa dos 42 órgãos. Segundo o entrevistado “A” essa seleção teve como parâmetro as atividades com redundância: “o objetivo seria eliminar os processos duplicados” (Entrevistado “A”). A integração ao CSC foi planejada com a expectativa de que a centralização dos serviços proporcionaria benefícios significativos, como maior controle sobre as atividades transacionais e uma gestão mais eficiente de recursos. Além disso, a iniciativa visava criar uma plataforma de serviços mais integrada e ágil, capaz de atender com mais eficácia às demandas do governo e da população. O processo de centralização, ao longo dessas etapas, representou uma transformação substancial na forma como os serviços administrativos eram geridos no estado de Minas Gerais. Ao identificar e integrar as atividades duplicadas de diversos órgãos, o governo buscou aprimorar a capacidade operacional do setor público, reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços prestados, oferecendo uma gestão mais moderna e eficiente dos recursos públicos (Thomaz, 2013).

No âmbito da implementação do CSC, foi essencial delinear os seguintes doze macroprocessos identificados como potenciais de centralização:

- a) Executar a despesa extraorçamentária;
- b) Executar a despesa orçamentária;
- c) Realizar execução financeira bancária;
- d) Realizar execução financeira escriturária;
- e) Gestão da tramitação de atos normativos;
- f) Gestão da tramitação de documentos;
- g) Gestão de compras;
- h) Gestão de estoque;
- i) Gestão de patrimônio;
- j) Gestão de repasse de recursos de saída;
- k) Gestão de viagens a serviço;
- l) Gestão de *facilities*.

Esses macroprocessos representaram as áreas-chave da administração pública que poderiam ser integradas e otimizadas para alcançar eficiência e economia de escala. Ao identificar e definir esses macroprocessos, abriu-se espaço para uma análise mais detalhada sobre como cada um deles poderia ser centralizado e gerido de forma compartilhada, levando em consideração as necessidades e particularidades de cada órgão e entidade envolvida. A definição desses macroprocessos proporcionou uma base sólida para a estruturação e o planejamento do CSC, permitindo uma abordagem sistemática e abrangente na implementação dessa importante iniciativa de modernização e racionalização dos serviços públicos. Nesse contexto, Thomaz (2013, p. 94) sustenta que o chamamento público validou a metodologia do Governo mineiro:

“As consultorias validaram a metodologia do governo de Minas Gerais apresentada para o CSC durante o chamamento público, bem com o prazo de execução do projeto, além de fornecerem consultas orçamentárias para balizamento de preços de referência de um futuro processo licitatório. As contribuições enviadas pelas 10 empresas de consultoria presentes na sessão do chamamento público permitiram, assim, o amadurecimento da ideia e sua efetiva transformação em um projeto governamental”

De qualquer forma, a implementação do CSC foi confrontada com desafios internos significativos, particularmente no que se refere à gestão de recursos humanos. Segundo as entrevistas conduzidas por Thomaz (2013), a condução eficaz dessa mudança organizacional foi reconhecida como um aspecto crítico no contexto político da administração pública em Minas Gerais. A percepção e a recepção do projeto pelos servidores públicos, especialmente aqueles envolvidos em atividades suscetíveis de serem centralizadas no CSC, foram consideradas fundamentais para mitigar as resistências durante a implementação do projeto.

Segundo o entrevistado “A” muitos órgãos enfrentaram desafios para ceder atividades que consideravam estratégicas, mesmo que fossem processos transacionais. Além disso,

“a falta de padronização e de sistemas integrados dificultou a centralização de áreas como gestão de patrimônio e estoque, o que levou à priorização de macroprocessos mais tangíveis, como compras. Infelizmente, isso reduziu o potencial do CSC e limitou seu escopo ao atual CCC, focado apenas em compras compartilhadas” (Entrevistado “A”).

De fato, o escopo do CSC foi se reduzindo ao longo do tempo para viabilizar a implementação, conforme explicado mais adiante.

Enquanto isso, ainda sobre a perspectiva de CSC, o estado mobilizou diversos agentes para coordenar os esforços, visando aprofundar a compreensão do tema e apresentar claramente as perspectivas do projeto nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, além de uma comunicação eficiente, com o intuito de minimizar as resistências internas nas organizações envolvidas no CSC. As possíveis fontes de resistência ao projeto incluíam preocupações relacionadas à potencial demissão de pessoal terceirizado, vista como uma medida de redução de custos, bem como a percepção de perda de poder por parte dos setores responsáveis pelas atividades-meio dentro de cada órgão. Tal preocupação se devia ao fato de que os serviços não seriam mais executados dentro da estrutura de cada órgão, mas seriam demandados a partir de uma estrutura centralizada (Thomaz, 2013).

### 5.1.1 Criação, evolução e principais dificuldades das atividades do CSC entre 2013 e 2016

A criação do Centro de Serviços Compartilhados para os órgãos e entidades da Cidade Administrativa de Minas Gerais foi acompanhada por uma consultoria especializada, contratada para gerenciar o processo de mudança (Vidal, 2016). Sob a supervisão do Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional da SEPLAG, essa consultoria teve um papel crucial na condução das ações necessárias para garantir a adesão e o comprometimento das lideranças envolvidas.

De acordo com o edital de contratação, as atividades de gerenciamento da mudança estavam centradas na identificação das partes interessadas e intervenientes, além de reconhecer as lideranças estratégicas para o sucesso da implantação do CSC. Essas lideranças foram submetidas a uma pesquisa de pré-disposição à mudança, cujo objetivo era mapear e entender suas percepções e resistências, a fim de desenvolver ações específicas que assegurassem seu comprometimento contínuo durante todo o processo de implementação.

A análise dos documentos realizada pela presente pesquisa revela que a consultoria contratada para a implantação do CSC concentrou esforços na identificação das partes interessadas e das lideranças essenciais para o sucesso do projeto. Contudo, Vidal (2016) observou que não havia evidências claras de que tenha sido desenvolvido um plano abrangente de comunicação e conscientização para todos os envolvidos antes, durante e após a implementação do CSC. A visão da consultoria pareceu ter sido limitada a três grupos principais: (i) os facilitadores e especialistas do projeto, que atuariam como intermediários entre o projeto e os órgãos envolvidos; (ii) os técnicos responsáveis pela execução das atividades transacionais; e (iii) influenciadores dentro da Administração Pública Estadual que não estavam diretamente ligados ao projeto.

No entanto, Vidal (2016) constatou que alguns órgãos, por falta de confiança na proposta inicial, não indicaram os profissionais mais capacitados para fornecer as informações necessárias ao mapeamento dos processos. Essa fato seria temerário considerando a magnitude do projeto, que envolvia a migração de 41 processos operacionais de outros órgãos e secretarias para o CSC. A falta de um levantamento detalhado e especializado dos processos comprometeu a criação de um

novo fluxo de trabalho que atendesse a todos os órgãos envolvidos e implementasse as melhores práticas disponíveis.

Não foi só, Vidal (2016) que observou que ocorreu uma limitação significativa na identificação e engajamento dos atores-chave envolvidos no processo. A consultoria responsável concentrou-se principalmente em grupos internos à administração estadual, como facilitadores, especialistas e técnicos executores. No entanto, atores externos de grande relevância, como sindicatos e associações de trabalhadores, foram negligenciados no planejamento e execução da mudança.

Esse descuido contrastou com as recomendações da literatura especializada. Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010) analisando a implantação de CSCs em países como o Canadá, os Estados Unidos, a Austrália, Irlanda, Inglaterra, entre outros, identificaram diversos fatores críticos que influenciaram diretamente o sucesso na implantação de um Centro de Serviços Compartilhados na gestão pública. Entre os mais destacados estão a necessidade de uma sólida competência em gerenciamento de projetos e o apoio decisivo da alta direção. Além disso, ele enfatizou a importância de uma comunicação eficaz em todos os níveis organizacionais e a adoção de uma abordagem gradativa para a implementação, com fases bem definidas. Essa estratégia permitiu um controle mais rigoroso sobre o processo de mudança, mitigando resistências e auxiliando os funcionários na transição. Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010) também sublinharam a importância de uma gestão robusta da mudança, que deve estar preparada para abordar as resistências naturais que surgem em um contexto de transformação organizacional.

Além disso, Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010) citaram uma pesquisa da *Accenture* que destaca a sensibilidade das questões relacionadas à força de trabalho durante a criação de um CSC. Segundo a pesquisa, os impactos dessa mudança podem gerar resistência significativa, muitas vezes motivada pelo medo do desconhecido, pela falta de convencimento quanto aos benefícios dos serviços compartilhados, ou pela percepção de insuficiente apoio por parte dos líderes departamentais. Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010) apontaram que essa resistência pode se manifestar de maneira ativa, como pela relutância em transferir funcionários com as competências necessárias para a nova unidade de serviços compartilhados.

Para os autores, esse tipo de resistência não apenas retarda o progresso, mas também pode comprometer seriamente o sucesso do projeto, exigindo, assim,

uma gestão atenta e estratégica para garantir a mobilização adequada dos recursos humanos.

Nesse sentido, Vidal (2016) identifica como grave a ausência de sindicatos desde o início de projetos de compartilhamento de serviços, visando garantir o comprometimento e engajamento dos trabalhadores afetados. A falta de uma estratégia de comunicação eficaz e inclusiva, que explicasse claramente os benefícios do CSC para os trabalhadores, resultou em uma perda de oportunidade de utilizar os sindicatos como canais de diálogo e de redução de resistências à mudança. Segundo Morgan (1976), uma abordagem comunicacional adequada poderia transformar sindicatos e associações em aliados estratégicos, facilitando a transição e gerando apoio político externo essencial para o sucesso do projeto. A partir da conscientização sobre os benefícios da implementação do CSC poderia reduzir as resistências (Morgan, 1976).

Outro fator apontado por Vidal (2016) é a ausência de consideração para com os fornecedores e prestadores de serviços no planejamento dos processos do CSC. Esse quesito foi apontado como um dos fatores que mais impactaram negativamente a implantação do centro, segundo um dos entrevistados de Vidal (2016). Essa falha foi apontada como fator que comprometeu tanto a credibilidade do Estado perante o mercado quanto o andamento dos processos internos. A falta de comunicação prévia e a mudança abrupta no relacionamento com os fornecedores causaram confusão e incertezas (Vidal 2016). De fato, os fornecedores, que antes estavam acostumados a lidar diretamente com os órgãos estaduais, de repente se viram obrigados a interagir com o CSC sem qualquer aviso ou preparação.

Na prática, a transição mal gerida resultou em problemas para os fornecedores, como atrasos nos pagamentos, gerando desconforto e frustrações segundo coletado em entrevistas por Vidal (2016). Ou seja, diante dos novos cenários de incertezas, muitos fornecedores poderiam perder a confiança no Estado como um parceiro confiável para a realização de licitações. Mais uma situação que evidencia a importância de uma comunicação clara e contínua com todos os *stakeholders* envolvidos, especialmente em processos de mudança tão significativos como a implantação de um CSC.

Em relação às ações conduzidas pela consultoria para a gestão do processo de mudança, Vidal (2016) observou que o mapeamento de lideranças relevantes para a implantação do CSC foi limitado exclusivamente aos líderes formais

da organização. Essa abordagem deixou de lado a consideração de lideranças e grupos informais, que, embora não ocupem posições de poder oficial, possuem significativa influência dentro da estrutura organizacional e poderiam ter desempenhado um papel crucial no apoio ou resistência ao projeto.

A pesquisa revelou que as sondagens para identificar a pré-disposição à mudança foram restritas aos representantes da alta gestão do governo estadual, como chefes de gabinete, subsecretários, secretários adjuntos e superintendentes. Essas pesquisas ocorreram em dois momentos: junho de 2013 e junho de 2014, com o intuito de avaliar a percepção desses líderes sobre o Projeto CSC e de identificar expectativas e necessidades que orientariam as decisões estratégicas do projeto (VIDAL, 2016).

Apesar dos benefícios informados anteriormente a importância de uma participação ampla e inclusiva, o processo parece ter falhado em mensurar a pré-disposição à mudança entre aqueles diretamente impactados pela transição. Especificamente, os servidores que seriam transferidos de seus órgãos de origem para o CSC ou que teriam parte de suas funções realocadas para a nova estrutura foram, em grande parte, ignorados.

Além disso, relatos de entrevistados de Vidal (2016) indicam que as pesquisas de pré-disposição à mudança foram acompanhadas de instruções para que os participantes mantivessem confidencialidade sobre o conteúdo das discussões. Essa orientação para o sigilo, imposta aos membros da alta gestão do governo que participaram das sondagens, persistiu até mesmo nas vésperas da implementação do projeto, em junho de 2014, fatores que, em um processo de mudança, podem exacerbar a resistência e comprometer a eficácia das iniciativas de transição.

Resumidamente, as evidências indicam que o processo de implementação do CSC foi conduzido de forma isolada, sem promover uma abordagem participativa e inclusiva que pudesse engajar todos os envolvidos, causando aumento das resistências que poderiam ser evitados com mais diálogo, conforme ensinamentos de autores como Morgan (1976) e Kotter (1995) e Fernandez (2006).

Vidal (2016) percebe que a condução da mudança permaneceu restrita a um grupo seleto de altos gestores da Administração Estadual, excluindo lideranças informais e atores críticos do processo. Um exemplo disso foi a desconsideração dos 920 técnicos cujas atividades estavam diretamente relacionadas aos processos transferidos para o CSC, conforme levantamento da consultoria.

Nas análises de Vidal (2016), nos planos de implementação do CSC, não foram desenvolvidas estratégias que garantissem uma interação direta entre os executores dos processos transacionais e a equipe do projeto, apesar de esses atores serem considerados cruciais para o sucesso da mudança, sugerindo uma lacuna importante no processo de comunicação e engajamento, deixando de lado aqueles que teriam um papel essencial na efetivação das novas práticas. Teoricamente, o grupo de especialistas e facilitadores, junto com a equipe do projeto, poderia ter formado uma coalizão administrativa robusta, capaz de impulsionar e motivar a mudança, conforme proposto por Kotter (1995). Como líderes de referência dentro dos órgãos, muitas vezes ocupando cargos de chefia e possuindo prestígio, conhecimento técnico e reputação, esses indivíduos estavam em posição de liderar as iniciativas de mudança dentro de suas equipes. Contudo, essa liderança não se concretizou no processo de implementação do CSC.

Apesar da importância atribuída aos especialistas e facilitadores, curiosamente sua atuação foi praticamente inexistente, conforme identificado nas entrevistas de Vidal (2016). Nenhum dos entrevistados de Vidal (2016) mencionou a participação ativa desses profissionais, o que sugere que eles não desempenharam o papel esperado de liderança e orientação no projeto. Ao questionar os técnicos transferidos ao CSC sobre a identidade e o papel desses especialistas e facilitadores, ninguém sabia ao certo quem eram esses indivíduos ou qual era sua função no projeto. Isso reforça a inadequação da comunicação interna durante a mudança, que deixou os principais atores sem clareza sobre papéis e responsabilidades fundamentais para o sucesso do processo.

Como resultado, os órgãos e entidades que migraram suas operações para o CSC, assim como suas respectivas equipes, ficaram desprovidos de uma referência clara para estabelecer a interface com a equipe responsável pela implementação da mudança. A comunicação e o fluxo de informações permaneceram concentrados na alta direção, sem atingir as áreas operacionais, que seriam diretamente afetadas pela centralização das atividades transacionais. Essa falha no repasse de informações gerou inconsistências tanto no mapeamento quanto na comunicação do processo de implementação. Sem uma fonte confiável de esclarecimento e suporte, a resistência ao projeto aumentou, à medida que os funcionários não sabiam a quem recorrer para obter detalhes sobre as mudanças (Vidal, 2016).

Em muitos casos, os técnicos das áreas de suporte, que seriam responsáveis pelo relacionamento diário com o CSC, só receberam informações detalhadas sobre o novo modelo a partir de um treinamento breve, com duração de apenas quatro horas, ministrado na semana anterior ao início das operações do CSC. Esse treinamento se mostrou insuficiente, uma vez que abordava não só aspectos técnicos e operacionais, mas também os objetivos do CSC, os serviços que seriam oferecidos e os níveis de serviço acordados para cada um deles. A limitação de tempo e a sobrecarga de informações comprometeram a compreensão e adaptação dos técnicos, prejudicando ainda mais o processo de transição para a nova estrutura centralizada (Vidal, 2016).

O estudo de Vidal (2016) revelou que o projeto de implantação do Centro de Serviços Compartilhados no governo de Minas Gerais não contemplou estratégias de gestão da resistência, como sugerido por Coelho (2010). O mapeamento da resistência poderia ter servido como ferramenta para validar e aprimorar a proposta de mudança, tornando o processo mais adaptável à realidade organizacional. No entanto, o projeto não identificou a resistência como um risco potencial, resultando em desafios adicionais para a implementação. Além disso, a falta de uma "liderança patrocinadora" que pudesse direcionar e legitimar a mudança foi outro fator que enfraqueceu o projeto, pois tal liderança teria sido crucial para criar uma sensação de urgência e apoio.

Além disso, Vidal (2016) destaca que a ausência de servidores efetivos na equipe do projeto representou um obstáculo à continuidade do CSC, uma vez que apenas um dos membros da equipe possuía vínculo estável com o Estado. A transição de governo em 2014 trouxe descontinuidade, com a saída dos profissionais que participaram da implementação do CSC, o que prejudicou a consolidação da iniciativa. Essa falta de vinculação a servidores de carreira impactou a estabilidade e continuidade do CSC, demonstrando a importância de contar com membros que garantam o progresso do projeto independente de mudanças políticas.

Outro fator apontado por Vidal (2016), foi a ausência de uma visão clara e otimista do futuro, conforme proposto por Kotter (1995) e Fernandez (2006), o que teria facilitado o processo de mudança ao oferecer uma imagem objetiva e motivadora. O projeto limitou-se a objetivos difusos e pouco concretos, o que não conseguiu mobilizar os envolvidos para a aceitação do CSC. A falta de um cronograma adequado e a pressão imposta pela proximidade de uma nova gestão criaram um cenário

desfavorável para a estabilização do projeto, gerando incertezas e rumores sobre a sua continuidade.

Finalmente, a estrutura do CSC enfrentou problemas operacionais devido à falta de integração entre os sistemas usados, como o SIAFI, o SIAD, o Portal de Compras e o CRM Dynamics. Esse último, introduzido para gerenciar as solicitações dos órgãos, mostrou-se ineficaz, pois não permitia a alteração de pedidos já registrados, o que gerou retrabalho e dificuldades adicionais. A fragmentação de sistemas e a ausência de uma ferramenta integrada dificultaram a realização de processos de forma fluida, prejudicando a eficácia do CSC e gerando insatisfação entre os envolvidos.

Quadro 8: Principais Inconsistências na Implementação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC) na perspectiva de Vidal (2016)

<b>Área de Inconsistência</b>	<b>Descrição</b>
<b>Comunicação e Engajamento</b>	Não houve um plano abrangente de comunicação para todos os envolvidos. A abordagem foi limitada a três grupos principais e ignorou a participação de sindicatos e associações de trabalhadores. Falta de comunicação com fornecedores.
<b>Planejamento e Preparação</b>	A consultoria priorizou a alta gestão e negligenciou atores-chave, como sindicatos e associações, gerando resistência. Não houve um levantamento detalhado dos processos a serem transferidos, afetando a fluidez na implementação.
<b>Envolvimento de Lideranças Informais</b>	A condução da mudança foi centralizada na alta direção, desconsiderando lideranças informais e técnicos que teriam papel essencial no apoio e resistência ao projeto.
<b>Transferência e Capacitação de Técnicos</b>	Técnicos envolvidos só foram informados na semana anterior ao início do CSC, por meio de um treinamento de quatro horas, insuficiente para compreensão e adaptação aos novos processos e objetivos do CSC.
<b>Gestão das Partes Interessadas</b>	A consultoria focou em lideranças formais e negligenciou a inclusão de fornecedores e prestadores de serviços, afetando o andamento e a credibilidade do Estado como parceiro.

<b>Medição de Pré-disposição à Mudança</b>	A pesquisa para avaliar a predisposição à mudança foi restrita à alta gestão e feita com orientação de confidencialidade, aumentando resistências devido à exclusão de servidores diretamente impactados.
<b>Ausência de Referência de Especialistas</b>	O grupo de especialistas e facilitadores, que deveria liderar a mudança, não desempenhou papel ativo, deixando os técnicos e equipes sem suporte ou orientação clara.
<b>Capacitação Inadequada</b>	O treinamento oferecido foi breve e sobrecarregado de informações, prejudicando a adaptação dos técnicos aos novos procedimentos e aos serviços do CSC.
<b>Ausência de “liderança patrocinadora”</b>	O projeto não contou com uma liderança dedicada que patrocinasse e legitimasse a mudança, reforçando a urgência e a importância da transformação.
<b>Falta de servidores efetivos na equipe</b>	Apenas um dos membros do projeto possuía vínculo estável com o Estado, o que gerou problemas com a transição de governo em 2014, pois muitos profissionais deixaram a equipe.
<b>Negligência na gestão da resistência</b>	O projeto não incluiu uma estratégia para mapear e abordar a resistência à mudança.

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Vidal (2016).

Percebe-se que as inconsistências identificadas por Vidal (2016) evidenciam fragilidades significativas no processo de implementação do CSC, especialmente no que diz respeito ao engajamento dos atores estratégicos, à comunicação interna e externa e à adequação dos treinamentos ofertados. Esses fatores, quando não cuidadosamente geridos, podem comprometer a aceitação do projeto e a qualidade da transição, gerando resistências que afetam tanto o desempenho do CSC quanto a credibilidade institucional. Tais desafios ressaltam a importância de uma abordagem mais holística e inclusiva, alinhada às melhores práticas de gerenciamento de mudança, que busque integrar as partes interessadas e garantir a clareza de papéis e responsabilidades.

Entrevistados que participaram da implementação reconheceram que a implementação do CSC em Minas Gerais foi marcada por desafios e inconsistências que comprometem o alcance pleno de seus objetivos. A partir das entrevistas

realizadas com dois agentes diretamente envolvidos no processo, é possível delinear aspectos estruturais, políticos e organizacionais que contribuíram para essas dificuldades, trazendo à tona nuances que merecem reflexão.

O entrevistado “A”, que participou ativamente da fase inicial de concepção e operacionalização, destacou que um dos principais entraves foi a ausência de clareza nas diretrizes estratégicas. Segundo ele, havia um desalinhamento entre os objetivos declarados e os mecanismos disponibilizados para alcançá-los. “Faltou também uma comunicação eficaz entre os níveis decisórios e os implementadores” (Entrevistado “A”). Isso significa que a falta de comunicação foi generalizada, ocorrendo também no nível decisório.

Além disso, o entrevistado “A” enfatizou que deveria ter ocorrido um diagnóstico mais preciso dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis. Para ele, “o projeto, apesar de bem-intencionado, pecou por subestimar a complexidade do cenário administrativo estadual, especialmente considerando as diferenças de maturidade entre os órgãos” (Entrevistado “A”).

Por outro lado, o entrevistado “B”, corroborou as críticas de seu colega, mas trouxe à discussão a dimensão política das inconsistências. Ele apontou que a resistência interna foi um fator crítico, alimentada tanto por temores de perda de autonomia dos órgãos quanto pela percepção de que o modelo centralizado poderia não atender às especificidades locais. “Havia uma equivocada sensação de que se estava impondo uma solução genérica” (Entrevistado “B”).

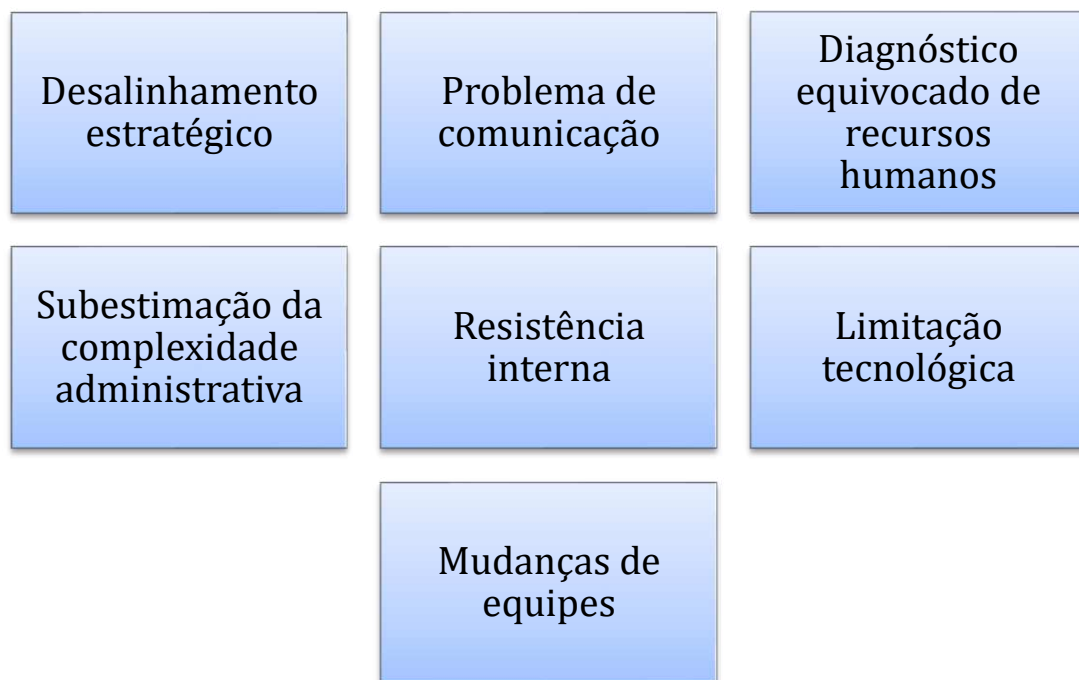
Outro ponto levantado pelo entrevistado “B” foi a insuficiência de engajamento por parte das lideranças estratégicas. Ele argumentou que, embora o projeto contasse com respaldo político, a falta de continuidade desse apoio por parte do primeiro e segundo escalão minou sua credibilidade ao longo do tempo. “O comprometimento dos líderes é essencial para quebrar resistências e assegurar recursos” (Entrevistado “B”).

Ambos os entrevistados concordaram que as inconsistências também foram agravadas pela fragmentação na condução do projeto e por mudanças frequentes na equipe técnica. Essas trocas geraram descontinuidade no aprendizado organizacional e dificultaram a implementação de ajustes necessários. Outro aspecto mencionado foi a limitação tecnológica. De acordo com o entrevistado “A”,

“talvez hoje, os sistemas existentes tornariam a implementação da centralização melhor, facilitando a integração das informações e a padronização dos procedimentos, aumentando o tempo de resposta para atender às demandas dos órgãos” (Entrevistado “A”).

O entrevistado “B” complementou argumentando que “o escopo planejado foi demais para a tecnologia da época. O volume de informação a ser canalizada fisicamente para o órgão central é um problema logístico” (Entrevistado “B”). Essas inconsistências podem ser resumidas na figura 6:

Figura 6: Dificuldades segundo atores que participaram da implementação do CSC no período entre 2013 e 2016



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em documentos oficiais e entrevistas realizadas para esta pesquisa.

Dessa forma, além das inconsistências identificadas por Vidal (2016) junto aos servidores, os relatos dos implementadores do CSC em Minas Gerais revelam um conjunto ainda mais amplo de desafios que ultrapassaram as questões operacionais e se estenderam a aspectos estruturais, políticos e organizacionais. A conjunção das informações trazida por Vidal (2016) com as informações extraídas dessas entrevistas pôde contribuir para melhor elucidar os fatores que influenciaram no fracasso do projeto do CSC entre 2013 e 2016.

## 5.2 A segunda tentativa de centralização: o processo de institucionalização do Centro de Compras Compartilhadas (CCC) no período de 2019 a 2020

A partir de 2019, o Centro de Serviços Compartilhados de Minas Gerais iniciou um processo de revitalização e centralização, marcado pela criação do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução Conjunta SEPLAG/SEDESE/SEJUSP/FHEMIG nº 10.112, de 3 de dezembro de 2019. No entanto, o projeto teve seu escopo reduzido e passou a ser chamado de Centro de Compras Compartilhadas. Esse grupo de trabalho foi responsável por elaborar, desenvolver e implementar o projeto CCC, com o objetivo de otimizar e operacionalizar o processo de compras governamentais.

Apesar dessa iniciativa, o entrevistado “C” apresentou um contraponto:

“O CSC nasceu com uma visão muito mais abrangente, voltada para a modernização administrativa e a centralização de serviços de forma integrada. A proposta original pretendia ser um catalisador de eficiência em diversas áreas do governo. No entanto, com o passar do tempo, a amplitude dessa visão foi se perdendo, e o projeto foi reduzido” (Entrevistado “C”).

De qualquer forma, o CCC ostenta as vantagens relacionadas a centralização, como a modernização e a eficiência administrativa, reduzindo custos, aumentar a transparência e melhorar a gestão dos recursos públicos. Assim, o CCC emergiu como uma possibilidade de reconstruir o CSC, refletindo uma abordagem mais integrada e estratégica na gestão das compras públicas no estado. A retomada do projeto alinha as compras com as melhores práticas de governança e gestão pública.

A centralização das compras foi destacada pelo secretário de estado da época como uma estratégia alinhada com práticas globais, tanto no setor privado quanto em órgãos públicos. Ele ressaltou que, diante da tendência mundial de centralização, questionar a eficácia de seguir esse caminho seria incoerente. Durante sua fala na cerimônia de apresentação do projeto, o secretário enfatizou a importância da iniciativa, citando os números de 2019, quando foram realizados 6.977 processos de compras, totalizando um montante de R\$ 6,6 bilhões. Esses dados ilustram o impacto e a relevância do projeto não apenas para o governo estadual, mas também para o povo de Minas Gerais. A centralização das compras, portanto, surge como uma

solução estratégica para maximizar a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos, reafirmando o compromisso do governo com a modernização e a melhoria dos serviços oferecidos à população (CONSAD, 2020). Como subsecretário do Centro de Serviços Compartilhados, Matias (2020) expressou uma visão otimista em relação ao futuro do Centro de Compras Compartilhadas. Ele projetava que, a partir de 2021, o CCC seria capaz de atender de forma eficiente as demandas de compras dos órgãos do governo de Minas Gerais. Matias (2020) destacou a importância de garantir qualidade, agilidade e preços justos no processo de compras, além de fomentar uma relação mais próxima e robusta com o mercado fornecedor.

Além disso, Matias (2020) ressaltou a ambição de expandir a atuação do CCC, estabelecendo-o como uma central de compras capaz de prestar serviços não apenas ao governo estadual, mas também a municípios e outros entes e órgãos federais. Essa perspectiva de expansão refletiu a confiança na capacidade do CCC de oferecer serviços de alta qualidade, consolidando-se como um modelo de eficiência e inovação na gestão pública.

Com o intuito de unificar e fortalecer o processo de centralização das compras, uma equipe multidisciplinar foi formada, composta por servidores de diversos órgãos do estado. Essa colaboração interinstitucional envolveu a cessão de profissionais especializados de diferentes áreas, incluindo a Secretaria de Estado de Defesa Social (Sedese), a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig), a Secretaria de Estado de Saúde (SES), a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), a Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (Seapa), o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) e a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG).

A diversidade de expertise trazida por esses profissionais enriqueceu o processo de implementação do Centro de Compras Compartilhadas, permitindo uma abordagem integrada. Essa equipe multidisciplinar visou atender as necessidades específicas de cada setor fossem contempladas, ao mesmo tempo em que se buscava a padronização e a otimização das práticas de compras públicas em Minas Gerais. Segundo o entrevistado “E”, “a diversidade da equipe foi um dos pontos mais fortes do projeto. Cada membro tinha uma visão específica sobre como atender às necessidades de seus órgãos” (Entrevistado “E”).

O subsecretário à época destaca que o CCC possui uma identidade corporativa própria, voltada para a promoção da eficiência no uso dos recursos

públicos. Essa eficiência é alcançada por meio de diversos processos, incluindo licitações para o registro de preços, celebração de contratos corporativos, gestão de imóveis e redimensionamento da frota de veículos estaduais. No que tange à frota de veículos, o estado conseguiu uma economia significativa, estimada em cerca de R\$ 24 milhões anuais, por meio da redução de gastos com combustível, manutenção e locação, após a venda e devolução de mais de dois mil veículos oficiais (2020).

Além disso, a gestão dos imóveis estaduais foi outro foco importante da subsecretaria, com a meta de eliminar gastos desnecessários com aluguéis nos municípios onde o estado já possuía imóveis próprios. A expectativa é que essa estratégia resultasse em uma economia adicional de R\$ 3,6 milhões por ano, a partir da renegociação ou cancelamento de contratos de locação nessas cidades (2020). Sobre essas iniciativas para além das compras o entrevistado “F” ponderou: “Os resultados merecem reconhecimento. No entanto, se olharmos para o escopo mais amplo do que o CSC representava, percebemos que essas iniciativas ainda são muito tímidas” (Entrevistado “F”).

Com o cenário de modernização e eficiência administrativa bem delineado, no dia 28 de janeiro de 2020, durante uma solenidade significativa realizada no Auditório JK, na Cidade Administrativa de Minas Gerais, o então Secretário de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), Otto Levy, trouxe à tona um marco importante para a gestão pública estadual. Em seu discurso, Levy anunciou que o projeto do CCC seria integralmente implantado no próximo ano, reafirmando o compromisso do governo de Minas Gerais com a centralização e otimização dos processos de compras públicas, centralizando mais de 5 mil processos de aquisição, atualmente conduzidos pelas unidades de compras dos 44 órgãos e entidades estaduais situados em Belo Horizonte (2020).

A promessa de revitalização do Centro de Serviços Compartilhados por meio do projeto do Centro de Compras Compartilhadas (CCC), com implementação total ao longo de 2020 e 2021 não foi cumprida. A iniciativa enfrentou obstáculos que culminaram na redução de seu escopo e limitaram o avanço esperado.

Um dos fatores centrais para a dificuldade de implementação foi novamente a resistência à mudança, tanto por parte dos servidores quanto do alto escalão das secretarias. Muitos servidores demonstraram desconfiança em relação ao projeto, visto como uma ameaça à autonomia e às práticas consolidadas em seus respectivos setores. Essa resistência cultural, comum em processos de transformação

organizacional, foi agravada pela falta de uma estratégia robusta de engajamento e comunicação, que pudesse esclarecer os benefícios da centralização e desmistificar suas implicações.

Segundo os entrevistados “A”, “B”, “C” e “D”, a resistência era generalizada. De acordo com o entrevistado “B”,

“Os servidores do CCC, por exemplo, viam a centralização como um acréscimo de trabalho em suas rotinas, sem qualquer contrapartida concreta. A ausência de novos funcionários para compartilhar a carga de trabalho e o suporte tecnológico inadequado agravaram a sensação de sobrecarga, gerando desmotivação e ceticismo quanto aos benefícios reais da iniciativa” (Entrevistado “B”).

Por outro lado, o entrevistado “D” comentara que o alto escalão das secretarias também resistiu ao processo de centralização, principalmente por receio de perder o controle sobre contratações estratégicas para seus órgãos. Embora houvesse uma aceitação limitada em ceder competências consideradas periféricas, bem como servidores problemáticos, houve relutância em abrir mão das decisões mais relevantes, o que enfraqueceu a implementação de um modelo de compras centralizado de fato. Nesse cenário, a mudança parecia encontrar entusiasmo apenas entre os implementadores do projeto, cuja visão otimista contrastava com as barreiras práticas e culturais enfrentadas no campo. Essa dicotomia entre visão estratégica e adesão prática revelou-se um desafio crítico para o avanço do CCC. Essas informações foram consolidadas no Quadro 9 a seguir:

Quadro 9 - Principais Desafios e Resistências na Implementação do Centro de Compras Compartilhadas entre 2019 e 2020 (CCC).

Categoria	Problema	Impacto
<b>Servidores do CCC</b>	Percepção de que a centralização geraria mais trabalho sem contrapartidas concretas.	Desmotivação, sobrecarga de trabalho, ceticismo em relação aos benefícios da centralização.

	Ausência de novos funcionários para compartilhar a carga de trabalho.	Sobrecarga operacional e atraso na execução das tarefas.
	Suporte tecnológico inadequado para lidar com a demanda adicional.	Redução da eficiência e aumento do desgaste operacional.
<b>Gestores das Secretarias</b>	Relutância em abrir mão de contratações estratégicas consideradas importantes para seus órgãos.	Limitação da abrangência do projeto e resistência ao modelo de centralização.
	Aceitação restrita apenas à transferência de competências consideradas não relevantes.	Fragmentação da centralização, reduzindo sua eficácia e integração.
<b>Implementadores do Projeto</b>	Visão otimista contrastando com a falta de adesão prática dos envolvidos.	Dificuldade em obter apoio interno, isolando os implementadores no processo de mudança.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em documentos oficiais e entrevistas realizadas para esta pesquisa.

Outro elemento importante foi a dificuldade em "vender a ideia". Embora os discursos oficiais destacassem as vantagens da centralização — como economia de recursos, maior transparência e eficiência administrativa —, a falta de resultados concretos em curto prazo fragilizou a credibilidade do projeto. Muitos órgãos esperavam evidências imediatas de sucesso, enquanto a implementação de iniciativas de grande porte, como o CCC, naturalmente demanda tempo para gerar impactos mensuráveis.

Além disso, o fator que marcou de forma definitiva o insucesso da centralização em 2020 foi o contexto pandêmico. A pandemia de COVID-19, que eclodiu em 2020, redirecionou as prioridades governamentais para questões emergenciais de saúde pública e assistência social. Nesse cenário, a implementação do CCC perdeu espaço na agenda do governo, tendo sua execução postergada ou colocada em segundo plano. Além disso, a crise sanitária exacerbou os desafios de

comunicação e integração, já que o trabalho remoto dificultou o alinhamento das equipes e a execução de atividades colaborativas.

Em 2 de dezembro de 2020, a Resolução Conjunta SEPLAG/SEDESE/SEJUSP/FHEMIG nº 10.271 foi emitida, prorrogando o prazo de conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução Conjunta nº 10.112, de 3 de dezembro de 2019. A prorrogação, estendendo o prazo por mais um ano, foi uma medida necessária para assegurar a continuidade do projeto.

A não implementação do Centro de Compras Compartilhadas ao longo dos quatro anos seguintes revelou uma série de desafios estruturais, culturais e organizacionais que dificultaram a materialização do projeto. Durante esse período, o avanço do CCC foi caracterizado por rodadas de discussões com o objetivo de aprofundar conversas, gerar engajamento e superar resistências. Contudo, essas tentativas frequentemente esbarraram em obstáculos recorrentes que colocaram em xeque a viabilidade do projeto e geraram um ciclo vicioso de desconfiança entre os envolvidos.

O entrevistado “A” destacou que

“as discussões pareciam não sair do lugar porque as promessas feitas em cada rodada não eram cumpridas. Isso minava a nossa confiança no projeto e dava a impressão de que tudo não passava de mais uma tentativa de centralização que não iria para frente” (Entrevistado “A”).

Já o entrevistado “B” reforçou a perspectiva, afirmando que

“as mudanças frequentes nas equipes e no secretariado davam a sensação de que ninguém assumia o projeto como uma prioridade real. Isso criou um ambiente de incerteza e dificultou qualquer tentativa de avanço concreto” (Entrevistado “B”).

Essas percepções ilustram como o ambiente de indefinição contribuiu para o esfriamento gradual do projeto, dificultando ainda mais sua implementação.

As reuniões promovidas pelo grupo responsável pelo CCC tinham como foco principal alinhar expectativas e dirimir dúvidas sobre os benefícios da centralização. No entanto, conforme entrevistas acima, essas iniciativas frequentemente foram percebidas como insuficientes. O entrevistado “A” destacou:

“O problema não era entender a proposta, mas acreditar que ela seria implementada de maneira justa e funcional. Sentíamos que haveria mais

responsabilidades para a nossa equipe, mas sem qualquer contrapartida, como o reforço de pessoal ou a aquisição de ferramentas tecnológicas adequadas. A promessa de que os servidores iriam chegar, não foi cumprida da forma como foi apresentada.” (Entrevistado “A”).

Outro fator que contribuiu para o enfraquecimento do projeto foi a repetição de prazos e promessas não cumpridas sobre quando a centralização seria implementada. Essa prática gerou um clima de desconfiança generalizada, dificultando a adesão dos diversos atores envolvidos. Como afirmou o entrevistado C, “A cada nova promessa de prazo, criava-se uma expectativa que, inevitavelmente, era frustrada. Isso minava a credibilidade do projeto” (Entrevistado “C”). Essa resistência era especialmente evidente entre gestores que estavam relutantes em ceder controle sobre contratações consideradas essenciais, enquanto consentiam apenas com a centralização de atividades menos relevantes.

A instabilidade nas lideranças também influenciou significativamente para o enfraquecimento do CCC. Mudanças frequentes na equipe técnica que conduzia o projeto, somadas à substituição de secretários estaduais, trouxeram descontinuidade e dificultaram a consolidação nesses 4 anos. Essas alterações eram frequentemente acompanhadas por revisões no escopo do projeto, o que apenas aumentava a sensação de incerteza e inércia. Conforme pontuou um especialista que acompanhou o processo, entrevistado C, “A cada troca de liderança criava-se uma fadiga organizacional que tornava cada vez mais difícil engajar as equipes” (Entrevistado “C”).

A prorrogação do prazo de conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho, formalizada pela Resolução Conjunta SEPLAG/SEDESE/SEJUSP/FHEMIG nº 10.271, de 2 de dezembro de 2020, foi mais um reflexo desse contexto. Embora necessária para garantir a continuidade do projeto, essa extensão também foi interpretada por muitos como mais um indício de que a centralização não estava progredindo conforme o planejado. “Cada prorrogação parecia um atestado de que algo não estava funcionando. Isso nos fazia questionar se realmente valia a pena investir energia em algo tão incerto”, afirmou o entrevistado “B”. De todo modo, ainda em contexto de pandemia, o entrevistado “C” sustenta “A pandemia foi o golpe final. O CCC deixou de ser prioridade”.

### **5.3 A terceira tentativa de centralização: o processo de institucionalização da Subsecretaria de Compras Públicas no período de 2023 a ....**

O Decreto nº 48.798, de 16 de abril de 2024, marcou uma nova etapa na política de centralização de compras do Estado de Minas Gerais, ampliando significativamente o escopo das aquisições centralizadas no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Com base na autoridade conferida pelo art. 90, inciso VII, da Constituição Estadual, e em consonância com a Lei Federal nº 14.133/2021 e a Lei Estadual nº 24.313/2023, o decreto fortalece a Subsecretaria de Compras Públicas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão como o principal órgão responsável pelo processamento e gestão das contratações centralizadas, dando continuidade à centralização.

A centralização, conforme prevista no decreto, se restringe a aquisição de bens e prestação de serviços de processamento de compras. A centralização de compras no âmbito da Administração Pública de Minas Gerais, conforme o Art. 3º do Decreto nº 48.798/2024, tem como principais objetivos a prestação de serviços de processamento de compras de maneira organizada e padronizada, em benefício dos órgãos e entidades demandantes. Ao centralizar esses processos, busca-se os benefícios clássicos da centralização de reduzir custos operacionais, aumentar a eficiência, fortalecer a transparência na gestão de compras públicas e atendimento padronizado.

Importante destacar que a execução desses serviços pela Subsecretaria ocorre sem prejuízo das competências constitucionais e legais dos órgãos ou entidades demandantes, mantendo a autonomia e as responsabilidades institucionais dessas entidades, enquanto se beneficia da expertise centralizada e da estrutura padronizada oferecida pela Seplag.

A centralização das compras públicas na Subsecretaria de Compras Públicas (Subcomp), conforme disposto no Art. 7º do Decreto nº 48.798/2024, será realizada de maneira gradual e organizada, em fases distintas. Essa abordagem visa garantir uma transição suave e eficiente para um modelo mais centralizado de compras, conforme estipulado pela Lei nº 24.313, de 2023. A estratégia de implementação foi desenhada para assegurar que cada etapa seja executada com o devido planejamento, envolvendo a criação da infraestrutura necessária, a definição dos processos e a operacionalização das atividades de compras, em conformidade

com as diretrizes legais. Essa metodologia permite que a Subsecretaria de Compras Públicas assuma progressivamente suas responsabilidades, mitigando riscos e assegurando a adaptação dos órgãos e entidades envolvidas ao novo sistema.

No entanto, a promessa de uma implementação gradual, que inicialmente visava mitigar resistências e incertezas, tornou-se também motivo de críticas ao longo do tempo. O entrevistado “A”, em entrevista, comentou que compreendia a necessidade de fases graduais no início do projeto: “Fazia sentido começar de forma progressiva. Não dava para mudar tudo de uma vez. A ideia era começar com pequenos grupos de compras e expandir gradualmente. Isso parecia racional.” Contudo, ele também ressaltou os problemas de confiança decorrentes de uma prolongação excessiva desse processo: “Depois de seis anos ouvindo falar de fases graduais, sem avanços concretos, fica difícil acreditar que algo efetivo vai acontecer. A centralização só funciona quando há prazos claros e ações objetivas, mas até agora, o que vemos são promessas repetidas e pouca execução” (Entrevistado “A”). Essas críticas refletem um sentimento comum entre os envolvidos no projeto, evidenciando que a ausência de resultados palpáveis em um período tão longo contribuiu para a desconfiança generalizada.

De toda forma, a primeira fase da implementação, que ocorreu entre abril de 2023 e abril de 2024, concentrou-se na estruturação interna da Subsecretaria de Compras Públicas. Essa etapa inicial envolveu a instalação da estrutura administrativa delineada pela Lei nº 24.313, de 2023, essencial para o funcionamento da centralização de compras. Além disso, foram definidos os processos, fluxos e procedimentos internos, incluindo os procedimentos licitatórios e as contratações diretas baseadas na Lei Federal nº 14.133, de 2021.

A Subcomp é responsável por planejar, coordenar, executar, avaliar e prestar orientação técnica centralizada em relação às políticas e ações voltadas à gestão de compras públicas, abrangendo os órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo, conforme estabelecido no artigo 52 do Decreto Estadual nº 48.636, de 19 de junho de 2023. Sua estrutura organizacional básica é formada por uma Assessoria Jurídica e quatro superintendências.

O entrevistado “C” destacou que a antecipação da mudança de estrutura foi positiva, permitindo que a Subcomp estivesse preparada para lidar com a ampliação da centralização. Ele afirmou: “A instalação da estrutura administrativa antes da expansão foi um acerto. Estruturalmente, a Subcomp já está pronta para

suportar um aumento no escopo de centralização. Daria para dimensionar adequadamente a força de trabalho e o crescimento gradual da equipe para acompanhar a demanda”. Além disso,

“com a estrutura bem estabelecida, o próximo passo é focar no aumento da capacidade operacional, mas isso requer um crescimento contínuo da equipe e investimento em tecnologia para suportar o volume adicional de trabalho. O desafio agora é alocar os recursos necessários para que essa expansão seja sustentável e eficaz” (Entrevistado “C”).

Durante essa fase, também foi planejado e executado o portfólio inicial de processos de compras sob a responsabilidade da Subsecretaria, correspondente ao exercício financeiro de 2023.

Na segunda fase, ocorrida entre janeiro de 2024 e dezembro de 2024, a implementação focou na ampliação e consolidação das atividades iniciadas na primeira fase. Isso incluirá o planejamento e a execução dos processos de compras para o exercício financeiro de 2024. Além disso, essa fase envolve a preparação para o início da prestação de serviços de compras centralizadas para os órgãos e entidades demandantes. Entre as atividades-chave estão a definição do escopo de objetos e processos a serem executados de forma centralizada, a determinação das atribuições e prazos para a realização dos serviços, e a adequação do quantitativo de recursos humanos necessários para atender às demandas das entidades solicitantes. A conclusão bem-sucedida dessa fase permitirá que a Subsecretaria inicie efetivamente a prestação de serviços centralizados, promovendo maior eficiência e transparência nas compras públicas.

A terceira e última fase da implementação, programada para ocorrer entre janeiro de 2025 e abril de 2026, será dedicada à expansão da centralização de compras para incluir outros órgãos e entidades demandantes. Essa fase final tem como objetivo consolidar a centralização de compras em todo o âmbito da Administração Pública estadual, garantindo que a Subsecretaria de Compras Públicas seja capaz de atender a um número maior de demandas com a mesma eficiência e padronização estabelecidas nas fases anteriores. A expansão planejada permitirá que mais entidades se beneficiem dos serviços centralizados, promovendo uma maior uniformidade nos processos de compras e contribuindo para a otimização dos recursos públicos. A expectativa é que a conclusão dessas fases marque a plena operacionalização da centralização de compras no Estado de Minas Gerais.

Segundo entrevistado “E”, “considerando a vigência do Decreto 48.798/2024 ampliando a centralização, bem como o Relatório de Iniciativa da Subcomp para os anos de 2025 e 2026, existe importante perspectiva para continuidade da centralização em Minas Gerais” (Entrevistado “E”). Isso ocorre pois entre 2025 e 2026, as iniciativas voltadas para a ampliação e fortalecimento da Subcomp estão estruturadas em 4 eixos estratégicos (Minas Gerais, 2025):

- a) Compras e contratações públicas;
- b) Implementação da Lei Federal nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos;
- c) Ampliação da centralização de compras públicas;
- d) Outros projetos estratégicos.

O 3º eixo estratégico da ampliação da centralização está em consonância com o Decreto Estadual nº 48.798/2024, o qual estabelece um cronograma gradual para a centralização, com previsão de conclusão até abril de 2026. Segundo o entrevistado “F”, esse escalonamento visa melhorar a transição. No momento, já ocorreram entregas importantes como a atualização do Panorama de Compras e Contratos visando identificar os objetos e processos a serem centralizados.

A Secretaria de Estado de Saúde (SES) foi escolhida como a primeira a adotar o modelo centralizador. Os esforços realizados incluem o levantamento detalhado das demandas em compras e contratos da SES e discussões sobre a força de trabalho necessária para viabilizar a absorção desses processos pela Subcomp (Minas Gerais, 2025). A assinatura do termo de centralização de compras entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e a SES representa um marco nesse processo, sinalizando o compromisso das partes com a consolidação do modelo.

Os desafios futuros incluem a formalização de regras para a movimentação de colaboradores, garantindo a composição adequada da equipe da Subcomp para implementar o modelo de centralização. Segundo o entrevistado “D”, um gargalo importante na experiência anterior que precisa ser saneado nessa tentativa de centralização é a questão dos recursos humanos: “Quando os órgãos escolhem servidores sem considerar as habilidades necessárias para as funções na centralização, acabam comprometendo a qualidade dos processos”. Segundo o entrevistado “D”, no caso específico, isso prejudicou a execução das compras, pois

os servidores designados muitas vezes não possuíam o conhecimento técnico adequado ou familiaridade com os procedimentos específicos da Subcomp. Como resultado, a eficiência e a qualidade das compras realizadas centralmente foram afetadas” (Entrevistado “D”).

Uma forma de melhorar essa situação passa pela própria conscientização sobre a responsabilidade na escolha dos servidores que os órgãos enviarão para o órgão de compras central. De acordo com o entrevistado D,

“uma abordagem eficaz seria mostrar aos órgãos anuentes os benefícios diretos da centralização bem executada, como maior eficiência, redução de custos e simplificação de processos. Quando o órgão entende que a qualidade da centralização está diretamente ligada aos profissionais que envia, ele passa a enxergar isso como um investimento, e não como uma perda” (Entrevistado “D”).

Paralelamente, serão promovidas ações de adequação de infraestrutura e capacitação de novos colaboradores, preparando o Subcomp para iniciar suas operações de maneira eficaz. Capacitações específicas são fundamentais para que os servidores compreendam os novos fluxos de trabalho, utilizem as ferramentas disponíveis e se alinhem às melhores práticas em compras públicas (Minas Gerais 2025).

Uma vez implementado o modelo inicial com a SES, o próximo passo será a ampliação da centralização para outros órgãos e entidades. Essa expansão requer discussões detalhadas e o mapeamento das demandas específicas de cada unidade, garantindo que as soluções oferecidas pelo Subcomp atendam às suas peculiaridades sem comprometer a eficiência administrativa.

Segundo o entrevistado “E”, as perspectivas para Subcomp incluem não apenas a ampliação de sua abrangência, “mas também o fortalecimento de sua capacidade de inovar. Projetos futuros podem explorar a adoção de tecnologias avançadas, como inteligência artificial e análise de dados, para otimizar ainda mais a gestão de compras” (Entrevistado “E”). Além disso, o CSC pode se tornar um modelo replicável em outras esferas governamentais, promovendo uma cultura de excelência em gestão pública.

### **5.3.1 Evolução, avanços e desafios da terceira tentativa de centralização das compras no estado de Minas Gerais: período 2024 a 2025**

A Subcomp tem desempenhado um papel importante nas aquisições governamentais, consolidando-se como uma ferramenta centralizadora estratégica para a eficiência administrativa, a racionalização de recursos públicos e o alinhamento às melhores práticas de gestão pública.

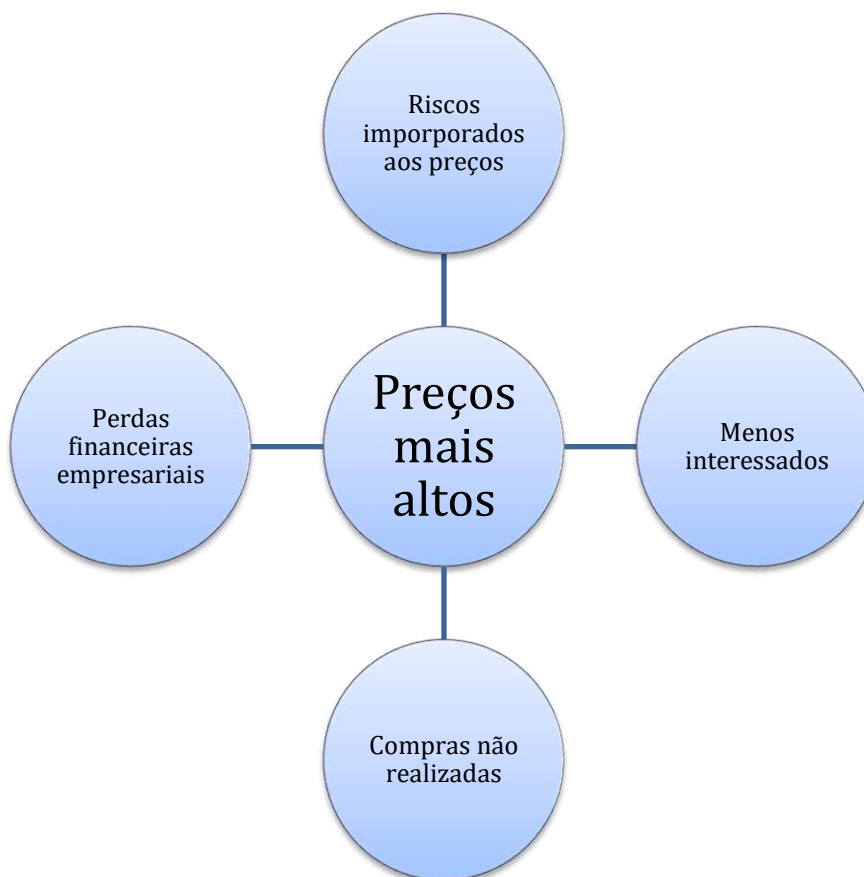
Um dos resultados mais emblemáticos dessa nova tentativa de centralização foi a execução do Planejamento Anual de Compras (PAC), que alcançou a adesão de 98% dos órgãos e entidades estaduais. Este marco abrangeu 5.500 itens entre materiais e serviços, consolidando uma abordagem coordenada e integrada para atender às diversas demandas do governo. A elevada taxa de participação demonstra como a centralização contribui na uniformização de processos, o que aumenta a confiança das entidades na centralização para melhorar a gestão pública.

Mas não só, o entrevistado “C” pontuou alguns impactos negativos da falta de planejamento de compras por parte dos órgãos e entidades: “(...) isso pode ser muito prejudicial, tanto para o mercado quanto para a própria Administração. A Ata de Registro de Preços (ARP) é um compromisso que cria uma expectativa de demanda para os fornecedores”. De fato, quando o órgão público não realiza a compra ou adquire volumes significativamente menores do que o registrado, os fornecedores acabam sendo impactados negativamente do ponto de vista empresarial. De acordo com o entrevistado “C”:

“Quando essas compras não se concretizam, os fornecedores enfrentam perdas financeiras e perdem a confiança no mercado público. Isso enfraquece a competitividade em licitações futuras, pois empresas menores, com menor capacidade de absorver perdas, acabam desistindo de participar. E os que participam, precificam esses riscos no preço” (Entrevistado “C”).

O resultado são preços mais altos.

Figura 7: resultado da falta de planejamento de compras.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em documentos oficiais e entrevistas realizadas para esta pesquisa.

Por isso, a possibilidade de a Subcomp dispor, de forma central, sobre as melhores práticas a serem seguidas ajuda a prever de forma mais precisa o que será efetivamente necessário, enquanto se monitora o uso das atas para evitar pedidos desnecessários. Isso preserva a confiança entre os fornecedores e a Administração Pública, gerando um mercado mais saudável e eficiente para ambas as partes.

Outro ponto de destaque foi o avanço no campo de Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) e na modelagem de contratações estratégicas. Um exemplo relevante é o ETP concluído para a aquisição centralizada de aproximadamente 1.000 medicamentos, que revisou o modelo existente e foi projetado para atender a 22 órgãos e entidades estaduais. Segundo o entrevistado “C”,

“(…) quando a Administração Pública consolida demandas de diferentes órgãos e entidades em um único processo licitatório, gera maior economia de escala. Mais quantidade, preços mais competitivos, já que os fornecedores enxergam um mercado maior e podem planejar melhor sua produção ou

logística. Isso reduz os custos administrativos e os valores pagos por unidade”. (Entrevistado “C”).

Além dos avanços na modelagem e execução de estudos, o CSC desempenhou um papel crítico na avaliação de processos de contratação submetidos pelos órgãos estaduais, garantindo a conformidade com as normativas e a adequação às demandas institucionais. Entre os processos analisados no período, destacam-se 24 dispensas ou inexigibilidades de licitação, 25 pregões, 9 registros de preços e 2 concorrências.

Do ponto de vista financeiro, os resultados foram igualmente significativos. O valor homologado em compras centralizadas alcançou R\$ 3,1 bilhões, representando 39% do total homologado de materiais e serviços no Estado, superando a meta anual de 35%. Este desempenho ilustra o sucesso da estratégia de centralização, que combina eficiência operacional com a racionalização de recursos. O impacto é ainda mais evidente no setor de medicamentos, cuja compra centralizada atingiu R\$ 1,4 bilhão, correspondendo a 44,63% do total de itens homologados, reforçando o papel do CSC na otimização de compras essenciais para a saúde pública. Segundo o entrevistado “C”, “Esses dados são promissores, mas carecem de uma avaliação de impacto”. De fato, uma abordagem estratégica para a Subcomp seria a de vincular esses números financeiros aos impactos tangíveis para a população e para a administração pública. De acordo com o entrevistado “C”, isso poderia ser feito

“destacando quantos medicamentos foram adquiridos ou quantos pacientes puderam ser atendidos graças à economia gerada. Outra abordagem seria enfatizar o percentual economizado em relação a processos descentralizados, mostrando como o modelo melhorou a eficiência no gasto” (Entrevistado “C”).

As atas de registro de preços também representaram um avanço importante, com 22 atas formalizadas durante o período e o registro de preços para 2.553 itens de materiais e serviços. Esse trabalho reforça a uniformidade e a padronização nas contratações, promovendo maior eficiência e controle nos processos administrativos. O entrevistado “C” argumenta que esses registros de preços de itens comuns a todos os órgãos “proporcionam uma base pré-negociada para aquisição de bens e serviços, garantido agilidade nos processos, já que os

órgãos não precisam realizar licitações individualizadas para cada compra” (Entrevistado “C”).

A implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) foi outro marco relevante. Por meio da publicação de quatro normativos essenciais, o CSC garantiu a adequação das aquisições às novas diretrizes legais. O Decreto Estadual nº 48.779/24 regulamentou o Sistema de Registro de Preços (SRP), enquanto o Decreto nº 48.938/24 introduziu práticas sustentáveis nas contratações estaduais. Complementarmente, a Resolução Conjunta CGE/SEPLAG nº 01/24 estabeleceu uma política de gestão de riscos nas contratações, e a Resolução Conjunta nº 11.016/24 promoveu ajustes no regime de transição da Lei Federal nº 14.133/21. Para facilitar a adaptação à nova legislação, foram disponibilizados 16 modelos de documentos, abrangendo pregões e registros de preços, além de 9 manuais operacionais que orientam servidores e fornecedores sobre processos como pregões, concorrências e leilões eletrônicos. De acordo com o entrevistado “C”, “Estabelecendo diretrizes o CSC promove a padronização de processos, o que é crucial para evitar interpretações divergentes ou práticas inconsistentes, reduzindo riscos legais e fortalecendo a governança pública” (Entrevistado “C”).

A capacitação de servidores também foi uma prioridade, com o lançamento de duas novas trilhas de aprendizagem relacionadas à NLLC. Esses programas foram projetados para equipar os servidores com conhecimentos técnicos e estratégicos necessários para lidar com as mudanças legislativas e operacionais. Segundo o entrevistado “C”,

“a SUBCOMP entende ser responsável pela capacitação dos servidores estaduais na temática de licitações. Esse entendimento de que a capacitação dessa temática deve ser conduzida de forma central, também padroniza as interpretações e aplicações da NLLC pelos órgãos” (Entrevistado “C”).

O fortalecimento da centralização foi consolidado pelo Decreto Estadual nº 48.798/24, que ampliou o escopo da Subcomp. Esse decreto destacou a revisão do escopo de objetos e processos centralizados, o dimensionamento da força de trabalho e a elaboração de propostas para a movimentação de equipes. Essas medidas visaram aumentar a capacidade operacional da unidade central. De acordo com o entrevistado “C”, essa medida “legitima a autoridade de centralização da Subcomp”.

Em paralelo, o entrevistado “C” destacou alguns contratos que deveriam ser replicados para outros objetos. Entre eles o Contrato Corporativo com a Minas

Gerais Administração e Serviços (MGS), a contratação de fornecimento de combustíveis a nível central. Além disso, essa metodologia está sendo expandida para a contratação de jovens aprendizes. Segundo o entrevistado “C”, o exemplo mais notável é o Contrato com a MGS.

O contrato corporativo formalizado entre o Estado de Minas Gerais e a MGS em agosto de 2016 representa um marco na gestão pública estadual, demonstrando os benefícios e o potencial da centralização de contratações. Este contrato contou com a anuência de 57 órgãos e entidades e consolidou mais de 100 contratos individuais em um único instrumento contratual, com vigência de 60 meses (Minas Gerais, 2021).

A centralização promovida pelo contrato resultou em economia administrativa substancial, uma vez que reduziu a necessidade de formalização e gestão individualizada de contratos. Além disso, possibilitou uma gestão mais estruturada, com maior previsibilidade e controle dos serviços contratados, o que contribuiu para o aumento da eficiência econômica do Estado como um todo. O planejamento centralizado permitiu atender de forma ampla às necessidades dos órgãos e entidades anuentes, garantindo a continuidade dos serviços essenciais. Esses pontos foram elencados pelo entrevistado “C”:

“O contrato foi implementado em um momento em que o Estado buscava racionalizar gastos e aumentar a eficiência na gestão pública. Existia uma grande fragmentação na contratação de serviços, com mais de 100 contratos individuais, o que gerava alto custo administrativo e dificultava o controle e a padronização” (Entrevistado “C”).

Segundo o entrevistado “C”, “As duas ideias centrais para entender essas economias geradas são: a redução de redundância administrativas e economia de escala”.

Com a proximidade do término da vigência do contrato inicial em 2021, a Diretoria Central de Contratos do Centro de Serviços Compartilhados uma nova contratação centralizada. O novo contrato manteve o modelo centralizado como espinha dorsal, no entanto, foram incorporadas melhorias significativas para modernizar e adaptar o contrato às novas demandas e às melhores práticas de gestão pública (Minas Gerais, 2021).

Entre as inovações implementadas, destaca-se a inclusão de um Instrumento de Medição de Resultados, que permite uma avaliação mais precisa e

transparente do desempenho dos serviços contratados. Também foram incorporadas cláusulas relacionadas ao teletrabalho (home office), à proteção de dados em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e à prevenção de nepotismo, fraudes e corrupção. Essas inovações reforçaram o compromisso do Estado com a ética, a segurança jurídica e a eficiência administrativa. Em relação a essas inovações, o entrevistado “C” argumenta que:

“A centralização cria um núcleo especializado, capaz de acumular conhecimento técnico e operacional sobre as contratações. É possível estudar melhores práticas, aprender com erros anteriores e implementar soluções eficazes. Bem como disseminá-las para os órgãos anuentes” (Entrevistado “C”).

Os dados gerais da contratação destacam sua magnitude e abrangência. O contrato abrange serviços prestados em 160 municípios. Ao todo, são 160 postos de serviços, combinando diferentes cargas horárias, e mais de cinco mil itens registrados no Portal de Compras. O valor global do contrato é de R\$ 4,24 bilhões, com vigência de 60 meses. A execução descentralizada permite que cada anuente gerencie sua cota-parte, mantendo um nível elevado de organização e controle (Minas Gerais, 2021).

O modelo de contrato corporativo da MGS demonstrou que a centralização não apenas é viável, mas também vantajosa para a administração pública. Ele trouxe soluções efetivas para a gestão de serviços continuados, garantindo tanto a economicidade quanto a eficiência processual. A centralização, aliada à inovação e ao compromisso com a qualidade, pode trazer benefícios semelhantes em diversas áreas da administração pública, promovendo uma gestão mais eficiente, transparente e alinhada aos interesses da sociedade.

Nesse contexto, o entrevistado “C” argumenta que essa modelagem pode e deve ser expandida e que o grupo de trabalho para centralização do contrato de jovens aprendizes é uma oportunidade promissora:

“Esse modelo permite atender às demandas de diferentes órgãos de forma uniforme. Além disso, centralizar esse tipo de contratação pode garantir uma alocação mais equilibrada de recursos humanos e criar condições mais estruturadas para o acompanhamento do programa, tanto em termos de formação dos jovens quanto de gestão administrativa” (Entrevistado “C”).

Como reflexão, o entrevistado “C”, dá sugestões de outras áreas que essa centralização poderia ocorrer para além das tentativas atuais:

“Áreas como manutenção predial, ar-condicionado, serviços de tecnologia da informação e até mesmo contratos relacionados à logística e transporte podem se beneficiar desse modelo. Esses serviços geralmente envolvem demandas repetitivas e padronizáveis” (Entrevistado “C”).

Esses resultados, alcançados por meio de um esforço contínuo e integrado, refletem o compromisso do Governo em avançar na temática de centralização de compras, e podem ser sintetizados no Quadro 9 abaixo:

Quadro 10: Principais ações de centralização no período entre 2024 e 2025

<b>Subcomp em 2024</b>	<b>Descrição da centralização</b>
<b>Planejamento Anual de Compras (PAC)</b>	PAC com 98% de adesão dos órgãos e entidades estaduais, abrangendo 5.500 itens entre materiais e serviços.
<b>Estudos Técnicos Preliminares (ETP)</b>	Conclusão de ETPs para a compra centralizada de 1.000 medicamentos (22 órgãos atendidos) e contratação de jovens aprendizes (revisão de modelagem para atender 26 órgãos).
<b>Análise de Processos de Contratação</b>	Avaliação de 24 processos de dispensa/inexigibilidade, 25 pregões, 9 registros de preços e 2 concorrência para processamento de forma centralizada.
<b>Valor Homologado em Compras Centralizadas</b>	Total de R\$ 3,1 bilhões (39% do total homologado); R\$ 1,4 bilhão homologados em medicamentos (44,63% do total).
<b>Gerenciamento de Atas de Registro de Preços</b>	22 atas formalizadas, registrando 2.553 itens de materiais e serviços para o atendimento dos órgãos e entidades.
<b>Contrato Corporativo MGS</b>	Contrato corporativo da MGS para atendimento de todo o poder executivo de Minas Gerais.

<p><b>Contrato de Combustíveis</b></p>	<p>Contrato específico para fornecimento de combustíveis atendendo 55 órgãos.</p>
<p><b>Normativos Publicados de forma centralizada</b></p>	<p>Decreto Estadual nº 48.779/24: regulamentação do SRP; Resolução CGE/SEPLAG nº 01/24: gestão de riscos nas contratações; Decreto nº 48.938/24: práticas sustentáveis; Resoluções SEPLAG nº 65/24 e nº 96/24 sobre gestão de processos e fornecimento de combustíveis; Resolução nº 11.016/24: regime de transição da Lei nº 14.133/21; Resoluções SEPLAG nº 65/24 e nº 96/24 sobre gestão de processos e fornecimento de combustíveis.</p>
<p><b>Materiais de Capacitação para o Poder Executivo</b></p>	<p>16 modelos de documentos (7 para pregões, 9 para registro de preços) e 9 manuais para processos licitatórios. Além disso, duas novas trilhas de aprendizagem para capacitar servidores na adaptação à legislação e novas práticas operacionais.</p>
<p><b>Fortalecimento da Centralização</b></p>	<p>Decreto nº 48.798/24: ampliação do processamento centralizado.</p>
<p><b>Ações para Centralização</b></p>	<p>Atualização do escopo de objetos e processos; Propostas de movimentação de equipes; Levantamento de esforços em compras e contratos; Dimensionamento da força de trabalho.</p>

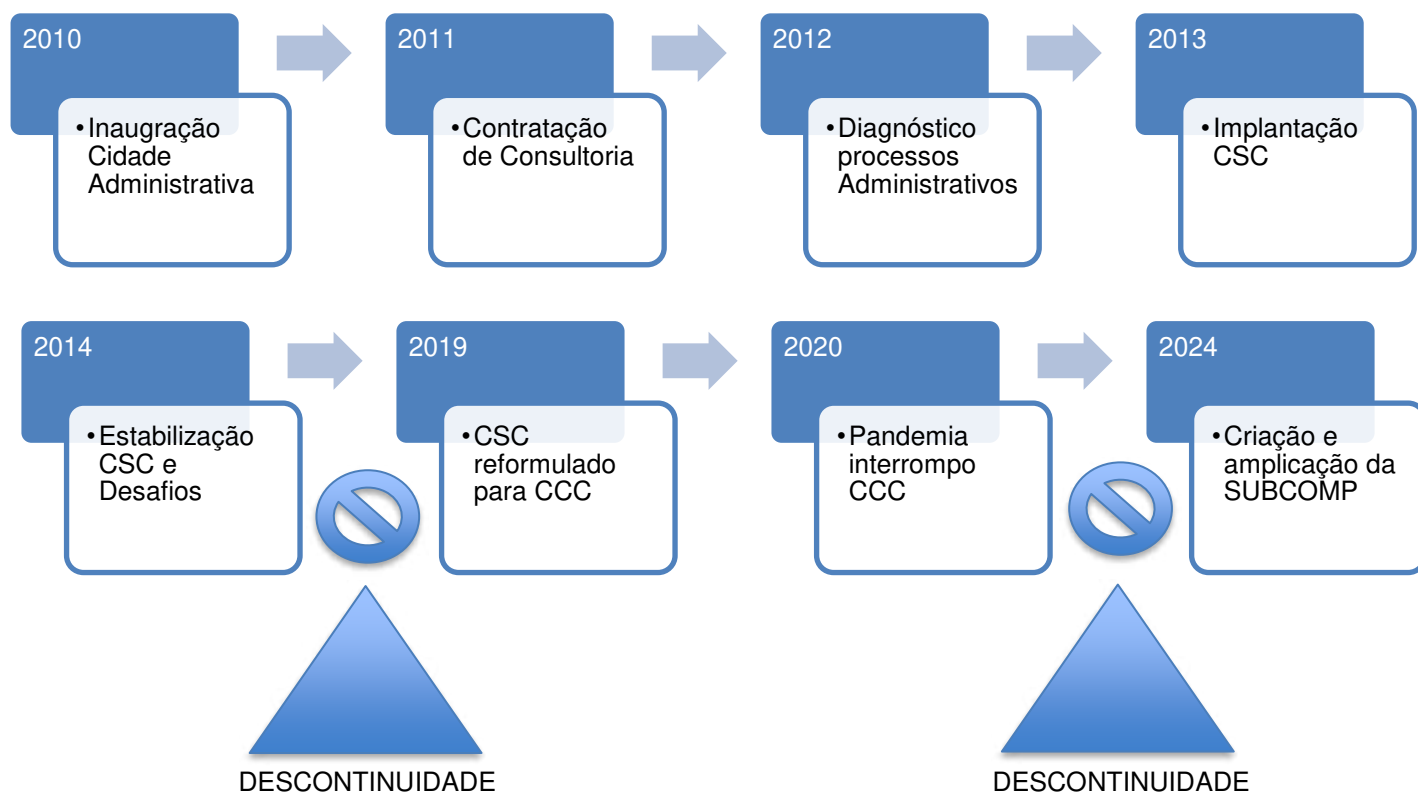
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em documentos oficiais e entrevistas realizadas para esta pesquisa.

## 6. POLÍTICA DE COMPRAS CENTRALIZADAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: PRINCIPAIS MARCOS TEMPORAIS, AVANÇOS E DESAFIOS

A política de compras centralizadas em Minas Gerais foi marcada por uma trajetória de avanços e desafios, refletindo o dinamismo da Administração Pública e a complexidade do processo de mudança organizacional. Para compreender melhor essa evolução, é essencial observar os principais marcos temporais que moldaram a consolidação do modelo de centralização de compras no estado. A linha do tempo a seguir apresenta os eventos mais relevantes desse processo, desde a inauguração da Cidade Administrativa e a criação do Centro de Serviços Compartilhados até as reformulações mais recentes, como o Centro de Compras Compartilhadas e a Subsecretaria de Compras Públicas. Esses momentos refletem as transformações institucionais e os desafios enfrentados na busca por maior eficiência e padronização das compras públicas em Minas Gerais.

A Figura 8 representa de forma concisa a trajetória das iniciativas de institucionalização da política de compras centralizadas em Minas Gerais.

Figura 8: Evolução da Política de Compras Centralizadas em Minas Gerais: Principais Marcos Temporais.



Fonte: Elaborada pelo autor, com base em documentos oficiais e entrevistas realizadas para esta pesquisa.

A partir da análise da linha do tempo apresentada na Figura 8, percebe-se que a política de compras centralizadas passou por diversas fases de implementação, ajustes estratégicos e reestruturações organizacionais. Contudo, a experiência de Minas Gerais com a centralização de serviços administrativos e compras carrega importantes lições. Não se trata apenas de uma reorganização estrutural, mas de uma mudança cultural dentro da administração pública, que requer engajamento dos diversos órgãos e uma adaptação dos profissionais envolvidos. Além disso, a experiência mineira ressalta a importância de se planejar de forma criteriosa a implementação de políticas de centralização, levando em consideração as especificidades de cada setor e a complexidade da estrutura organizacional.

A ausência de uma padronização robusta comprometeu não apenas a eficiência temporal dos processos administrativos, mas também a qualidade intrínseca de suas execuções. Quando não há uniformidade nos procedimentos, os processos tendem a ser conduzidos de maneiras diversas, muitas vezes inadequadas, resultando em ineficiências que impactam diretamente a entrega de serviços à população. Essa falta de padronização também criou um ambiente de incerteza e sobrecarga, em que os servidores públicos, embora essenciais para o funcionamento do estado, acabaram desviando seu foco do objetivo primário de suas funções para lidar com demandas puramente administrativas. Esse desvio, muitas vezes, diluiu sua capacidade de entrega efetiva, prejudicando a execução de suas atividades-fim e, em última instância, a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

O entrevistado "C" que acompanhou todo o processo desde o início, destacou os desafios e aprendizados ao longo dessa jornada.

"O CSC foi uma tentativa pioneira, mas enfrentou muitas limitações, especialmente em termos de planejamento e engajamento. A proposta inicial era robusta, mas faltou estrutura, e os resultados ficaram aquém do esperado. Já o CCC trouxe um foco mais claro e metas mais específicas, mas encontrou barreiras culturais e organizacionais que dificultaram sua implementação efetiva." (Entrevistado "C").

Ele acrescentou que o principal problema do CCC foi a ausência de continuidade e comprometimento institucional. "Muitas vezes, parecia que o CCC estava preso em um ciclo de intenções, mas sem um caminho claro para a execução. As mudanças frequentes nas equipes e nas lideranças geraram rupturas que minaram a confiança dos servidores e gestores no projeto." Apesar disso, o servidor

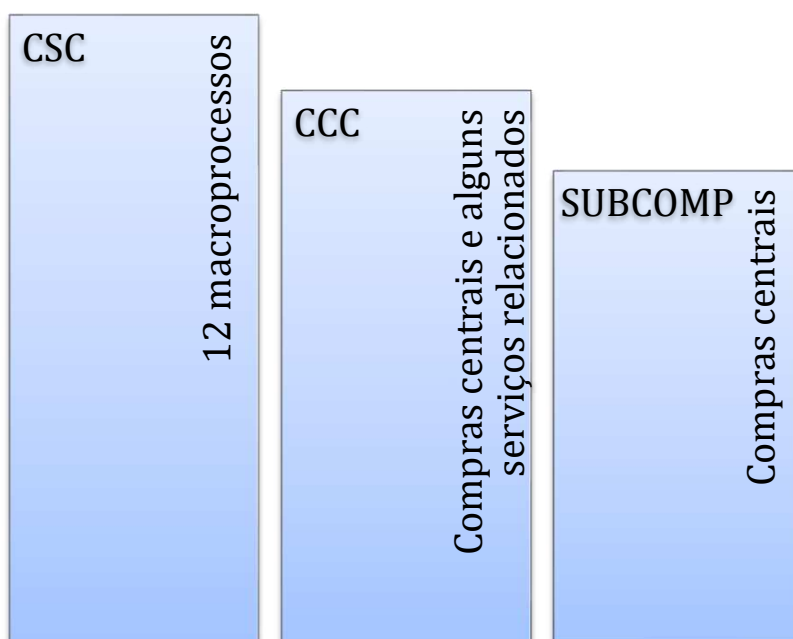
reconheceu que o CCC serviu como uma base importante para o fortalecimento da Subcomp.

Sobre a Subcomp, o entrevistado “C” refletiu:

“A Subcomp representa um amadurecimento dessa trajetória. Com o respaldo legal e uma estrutura mais definida, ela tem condições de implementar a centralização de forma gradual e eficiente. Mas o sucesso dependerá de manter uma comunicação clara, garantir recursos humanos e tecnológicos adequados, e, principalmente, superar as resistências que ainda existem” (Entrevistado “C”).

O entrevistado “C” aponta que “o aprendizado acumulado com o CSC e o CCC deve ser usado para evitar os mesmos erros e construir uma gestão de compras mais sólida e transparente. Esses projetos não foram falhos; eles foram etapas de um processo de aprendizado”.

Figura 9: CSC vs CCC vs Subcomp



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em documentos oficiais e entrevistas realizadas para esta pesquisa.

Assim, embora o escopo de atuação da Subcomp seja mais restrito em comparação ao antigo CSC, Figura 9, isso não deve ser interpretado como um fator desmotivador. A centralização promovida pela Subcomp configura uma oportunidade ímpar para transformar a gestão de compras públicas no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. Com uma estrutura administrativa bem delineada, um arcabouço

jurídico sólido e o aprendizado acumulado em experiências anteriores, a Subcomp possui o potencial de estabelecer novos paradigmas de eficiência, transparência e economicidade nas contratações governamentais. O modelo de implementação gradual e cuidadosamente planejado pode possibilitar que o processo de centralização seja conduzido com segurança, atendendo às necessidades específicas dos órgãos e entidades, ao mesmo tempo em que consolida uma base robusta para futuras ampliações.

Destaca-se que o modelo inicial do CSC enfrentou resistência e dificuldades operacionais, levando à reformulação para o CCC. No entanto, o contexto político e administrativo impactou sua continuidade, resultando na criação da Subsecretaria de Compras Públicas como nova tentativa de fortalecimento da centralização. Esses marcos temporais evidenciam a importância da adaptação institucional e da necessidade de superar desafios culturais e estruturais para garantir a consolidação de políticas inovadoras no setor público. A trajetória da centralização em Minas Gerais demonstra que a implementação de reformas administrativas exige planejamento estratégico, engajamento das partes interessadas e flexibilidade para ajustes conforme o contexto político e econômico evolui.

## **6.1 Síntese dos principais fatores que impactaram na implementação da Política de Compras Centralizadas.**

Considerando o exposto, a implementação da política de compras centralizadas em Minas Gerais foi marcada por um equilíbrio dinâmico entre fatores que impulsionaram seu progresso e obstáculos que testaram sua viabilidade. Segue resumo dos principais fatores identificados ao longo dessa investigação.

### 6.2.1 Fatores de influenciaram.

#### 6.1.1.1 Alinhamento com Tendências Globais de Centralização

O movimento global em direção à centralização de compras serviu como um catalisador para a implementação da política em Minas Gerais. Diversos países e empresas têm adotado o modelo.

#### 6.1.1.2 Base Jurídica Sólida

A implementação foi amparada por legislações modernas, como a Lei Federal nº 14.133/2021, que regulamenta licitações e contratos. Essa legislação criou um ambiente propício para a centralização de compras.

#### 6.1.1.3 Compromisso Governamental

Considerando os normativos publicados, notadamente o respaldo legal dos decretos centralizadores, foi possível perceber que a Política de Compras Centralizadas foi uma decisão de governo. Os marcos legais ofereceram segurança jurídica e direcionamento estratégico para a implementação das compras centralizadas.

#### 6.1.1.4 Modelo Gradual de Implementação

A abordagem de centralização em etapas permitiu aos órgãos e entidades uma adaptação progressiva ao novo sistema.

#### 6.1.1.5 Reflexão e Aprendizado de Experiências Anteriores

Os insucessos do Centro de Serviços Compartilhados e do Centro de Compras Compartilhadas forneceram lições valiosas. Essas experiências ajudaram na formulação de estratégias mais realistas e alinhadas às necessidades institucionais.

#### 6.1.1.6 Rodadas de Conversas e Engajamento

Discussões regulares entre os envolvidos no projeto fomentaram a troca de ideias e o alinhamento de expectativas. Embora nem sempre eficazes, essas iniciativas fortaleceram a tentativa de superar resistências culturais e organizacionais.

#### 6.1.1.7 Estruturação Interna da Subcomp

A Subsecretaria de Compras Públicas foi organizada com uma estrutura administrativa robusta, composta por superintendências e assessorias moldadas considerando a centralização.

#### 6.1.1.8 Avanço Tecnológico

O progresso significativo nas tecnologias da informação ao longo da última década foi um fator estratégico para o projeto. A modernização dos sistemas e a

digitalização dos processos de compras foram incorporadas ao planejamento, permitindo maior eficiência operacional.

#### 6.1.1.9 Resistência Cultural e Organizacional

Muitos servidores viam o projeto como um aumento de trabalho sem contrapartidas claras, como suporte tecnológico ou ampliação das equipes. Gestores, por sua vez, mostraram relutância em ceder contratações estratégicas, consentindo apenas com a transferência de competências menos relevantes.

#### 6.1.1.10 Comunicação Ineficiente

A falta de comunicação clara e efetiva sobre os avanços do projeto gerou incertezas e desconfiança entre os envolvidos.

#### 6.1.1.11 Ciclo Vicioso de Desconfiança

A repetição de prazos e promessas não cumpridas ao longo dos anos minou a confiança no projeto. Esse ciclo foi agravado por mudanças frequentes nas equipes responsáveis e no secretariado, dificultando a continuidade das iniciativas e gerando insegurança sobre o comprometimento real com a implementação da centralização.

#### 6.1.1.12 Capacitação e Recursos Humanos Insuficientes

O número limitado de servidores capacitados para lidar com as demandas do projeto foi um entrave crítico. Mesmo com o avanço das fases, a ampliação e o dimensionamento da equipe não acompanharam o ritmo necessário, resultando em sobrecarga de trabalho e dificuldades para atender às expectativas de desempenho.

#### 6.1.1.13 Incertezas sobre o Escopo Final

Durante as primeiras fases do projeto, não havia clareza sobre quais objetos e processos seriam efetivamente centralizados.

#### 6.1.1.14 Mudanças Frequentes na Liderança

O projeto foi impactado por sucessivas trocas nas equipes responsáveis e na alta gestão, incluindo o secretariado.

#### 6.1.1.15 Falta de Incentivos e Contrapartidas

Apesar do aumento nas responsabilidades dos servidores, não houve incentivos claros, como melhorias nas condições de trabalho ou ferramentas tecnológicas de suporte.

## 7 CONCLUSÃO

A análise do processo de implementação do Centro de Serviços Compartilhados em Minas Gerais revela a complexidade inerente às transformações organizacionais no setor público, especialmente em iniciativas que buscam a centralização e otimização de processos. Este estudo, alinhado à teoria institucional, destacou que mudanças dessa magnitude não podem ser compreendidas apenas sob a ótica da eficiência técnica, mas devem ser analisadas à luz das forças culturais, políticas e históricas que moldam as organizações públicas.

Desde o início, o CSC foi concebido como uma estratégia inovadora para modernizar a gestão pública estadual, promovendo maior racionalização de recursos e eficiência administrativa. A centralização das compras públicas, conforme apontado por diversos estudos e práticas internacionais, mostrou-se uma solução potencial para enfrentar desafios históricos de duplicidade de estruturas e ineficiência na utilização de recursos. No entanto, a trajetória do CSC em Minas Gerais foi marcada por avanços e retrocessos que evidenciam as resistências institucionais e as barreiras culturais enfrentadas.

Um dos movimentos mais significativos ao longo dessa trajetória foi a progressiva restrição do escopo do projeto, que evoluiu do amplo conceito de CSC para o mais delimitado Centro de Compras Compartilhadas, e posteriormente, para a estrutura ainda mais focada: a Subsecretaria de Compras Públicas. Essa transformação não foi apenas uma questão técnica, mas também um reflexo das pressões políticas e institucionais enfrentadas. A dificuldade de implementar uma centralização ampla, que exigia articulação entre diversos órgãos e níveis de gestão, revelou-se um dos principais fatores que impulsionaram essa redução de escopo.

Os motivos para essa restrição incluem resistências internas, tanto em nível operacional quanto estratégico. Órgãos individuais demonstraram hesitação em ceder autonomia, temendo perdas em sua capacidade de gerir demandas específicas. Além disso, a falta de um mapeamento abrangente dos processos e a insuficiência de treinamento dificultaram a operacionalização de um CSC plenamente funcional. A teoria institucional esclarece que mudanças dessa natureza frequentemente enfrentam barreiras culturais e normativas, uma vez que desafiam práticas consolidadas e valores historicamente enraizados nas organizações públicas.

A introdução deste trabalho enfatizou que as organizações públicas operam em um ambiente caracterizado pela tensão entre inovação e continuidade. Esse equilíbrio dinâmico, como argumentado pela teoria institucional, reflete a necessidade de legitimar mudanças perante um cenário de normas e valores profundamente enraizados. No caso da centralização em Minas Gerais, ficou evidente que a resistência interna de órgãos públicos, a falta de clareza nas definições de papéis e responsabilidades, e a ausência de um plano de comunicação abrangente comprometeram a implementação de uma política que, em teoria, apresentava benefícios claros.

Ao longo das décadas, iniciativas de modernização no setor público brasileiro foram influenciadas pelo movimento global de reforma do Estado, que buscou integrar práticas do setor privado à administração pública. Minas Gerais, ao adotar os princípios da Administração Pública Gerencial, deu passos importantes para alinhar suas práticas às tendências internacionais. Contudo, a implementação do CSC mineiro revelou que as lições aprendidas por empresas privadas, como a Hewlett-Packard e a General Electric, não poderiam ser transpostas diretamente para o setor público sem adaptações às particularidades culturais e institucionais do Estado. Isso reforça a importância de considerar a singularidade do ambiente institucional na formulação e execução de políticas públicas.

A etapa de implementação, conforme discutido, é um dos momentos mais críticos do ciclo de políticas públicas. No caso do CSC, essa fase foi prejudicada por limitações significativas, como a falta de treinamento adequado, a comunicação restrita a grupos internos e a exclusão de atores-chave do processo decisório. Além disso, a ausência de confiança por parte de alguns órgãos gerou um mapeamento incompleto dos processos operacionais, dificultando a transição para uma estrutura centralizada. Esses desafios foram amplamente analisados à luz da teoria institucional, que destaca a importância de equilibrar a necessidade de modernização com a preservação das práticas consolidadas.

Outro aspecto relevante identificado foi a influência do contexto legislativo e político na consolidação da centralização em Minas Gerais. A promulgação da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a centralização dos procedimentos de aquisição como diretriz para a Administração Pública, reforça a legitimidade dessa estratégia e aponta para a necessidade de fortalecimento das estruturas institucionais. No entanto, mesmo com o respaldo legal, a centralização em Minas Gerais enfrentou dificuldades

em consolidar-se como uma política plenamente operacional. Essa trajetória oscilante reflete não apenas as resistências internas, mas também a falta de continuidade administrativa e o impacto de mudanças no cenário político.

Assim, a pesquisa revelou que a centralização em Minas Gerais foi marcada por momentos de avanço, em que a centralização ganhou força e gerou ganhos de eficiência, e por períodos de retração, nos quais resistências e desafios estruturais comprometeram o projeto. Essa oscilação ilustra o caráter não linear das mudanças organizacionais no setor público, em que cada avanço está condicionado à superação de barreiras institucionais e culturais. Além disso, evidencia a importância de um planejamento estratégico robusto, que considere as dinâmicas internas e externas das organizações envolvidas.

Além disso, este estudo contribui para a literatura ao destacar que a implementação de políticas de compras centralizadas no setor público requer mais do que instrumentos legais e técnicos; exige um entendimento profundo do contexto institucional e das dinâmicas de poder em jogo. A experiência mineira oferece lições valiosas para futuras iniciativas de centralização, apontando para a necessidade de fortalecer a comunicação, engajar os atores-chave e investir na capacitação dos envolvidos. Somente assim será possível superar as resistências e consolidar uma política que, além de modernizar a gestão pública, seja capaz de responder às demandas da sociedade de forma eficiente e legítima.

Este estudo lança luz sobre a rica trajetória da política de compras do estado de Minas Gerais, revelando um campo fértil para futuras pesquisas longitudinais. Tal estudo longitudinal possibilitaria a análise da evolução das práticas de compras ao longo do tempo, identificando tendências, desafios persistentes e o impacto de novas legislações, como a Lei nº 14.133/2021. Essa abordagem permitiria aprofundar a compreensão das dinâmicas institucionais e políticas que moldam a gestão de compras no estado, oferecendo insights valiosos para a formulação de políticas públicas mais eficazes e adaptadas às necessidades da sociedade mineira.

Portanto, a trajetória da política de compras centrais em Minas Gerais reflete os desafios e as potencialidades das políticas de centralização no setor público. Ao mesmo tempo em que evidencia as resistências institucionais e as barreiras culturais, aponta para a possibilidade de avanços significativos quando essas barreiras são enfrentadas de maneira estratégica. O equilíbrio entre inovação e continuidade, essencial para a legitimidade das mudanças organizacionais, deve

continuar sendo o foco de estudos futuros, contribuindo para a construção de uma Administração Pública mais eficiente, moderna e alinhada às necessidades da sociedade.

É importante destacar também que apesar da redução do escopo inicial, é crucial reconhecer que a trajetória da política de compras em Minas Gerais proporcionou um aprendizado valioso para a administração pública. A gradual adaptação do projeto, culminando na Subsecretaria de Compras Públicas, sugere que a SEPLAG pode ter internalizado as lições do passado, buscando um recomeço da centralização com foco em processos mais delimitados e viáveis. Essa abordagem estratégica, embora mais modesta em termos de abrangência, pode representar um passo fundamental para consolidar uma gestão de compras mais eficiente e alinhada às necessidades do estado.

Por fim, este estudo lança luz sobre a rica trajetória da política de compras do estado de Minas Gerais, revelando um campo fértil para futuras pesquisas longitudinais. A Fundação João Pinheiro, com sua expertise em estudos sobre a administração pública mineira, poderia desempenhar um papel crucial na condução de um acompanhamento contínuo dessa política. Tal estudo longitudinal possibilitaria a análise da evolução das práticas de compras ao longo do tempo, identificando tendências, desafios persistentes e o impacto de novas legislações, como a Lei nº 14.133/2021. Essa abordagem permitiria aprofundar a compreensão das dinâmicas institucionais e políticas que moldam a gestão de compras no estado, oferecendo insights valiosos para a formulação de políticas públicas mais eficazes e adaptadas às necessidades da sociedade mineira.

## 8 REFERÊNCIAS

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. Caminhos para análise das políticas de saúde. 2011. Disponível em: <[www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps](http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps)>. Acesso em: 13 mar. 2024.

BEATRIZ, M. S.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Mudança organizacional: a questão dos valores e dos interesses. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: ANPAD, 1999.

BERTERO, C. O. Mudança organizacional e processo decisório. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 29-40, mar./abr. 1976.

BRASIL. Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 mar. 2024.

BRASIL. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Portaria-SEI nº 08, de 09 de janeiro de 2019. Delega competência aos Superintendentes dos Hospitais Universitários administrados pela Ebserh para a prática dos atos de gestão que especifica. Brasília: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao-e-normas/rede-ebserh/port\\_08\\_delegacao\\_competencia\\_hus\\_sei\\_23477-020744\\_2018-87.pdf/view](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao-e-normas/rede-ebserh/port_08_delegacao_competencia_hus_sei_23477-020744_2018-87.pdf/view). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh. Aprovado em 28 de abril de 2022. Brasília: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/legislacao-e-normas-de-licitacoes-e-contratos/normas-vigentes/rlce\\_rev2022\\_final\\_28-04-22.pdf/view](https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/legislacao-e-normas-de-licitacoes-e-contratos/normas-vigentes/rlce_rev2022_final_28-04-22.pdf/view). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Plano diretor da reforma do Estado. Brasília, DF: Mare, 1995.

BRASIL. Secretaria-Geral. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 13 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2813/2009. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 25/11/2009. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2009-11-25;2813>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BURNS, J.; SCAPENS, R. W. Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. Management Accounting Research, v. 11, p. 3-25, 2000.

CARVALHO FILHO, J. dos S. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, M. L. et al. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMÉRICA DEL SUR, 10., 2010, Mar del Plata. Anais... Mar del Plata, 2010.1

CLEGG, S. R.; HARDY, C. Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. Disponível em: <https://madmunifacs.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/10-cleg.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2024.

COELHO, R. R. Modelo de gestão de mensuração de nível de serviço para processos de suprimento em centros de serviços compartilhados no âmbito da Administração Pública. 2010. 117 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, 2010.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

DALFIOR, E. T.; LIMA, R. de C. D.; ANDRADE, M. A. C. Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde. *Saúde debate*, v. 39, n. 104, p. 104-115, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/yZYjCvXjy45tyzLhRp7qycb/#>. Acesso em: 13 mar. 2024.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DROMI, J. R. La licitación pública. Buenos Aires: Astrea, 1975.

DYE, T. D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.

EASTONE, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FERNANDEZ, S.; RAINEY, H. G. Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, v. 66, p. 168-176, 2006.

FERREIRA, C.; BRESCIANI, L. P.; MAZZALI, L. Centro de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na Gestão Pública Brasileira. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 4, p. 378-403, out./dez. 2010.

GOTTEMSI, L. B. D. et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 22, n. 2, p. 385-397, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/LPqDQ59Jd7kqnD93nKfKd7d/#>. Acesso em: 1 ago. 2024.

GUERREIRO, R. et al. O entendimento da contabilidade gerencial sob a ótica da teoria institucional. *Revista Organizações e Sociedades*, v. 12, n. 35, p. 139-158,

dez. 2005. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/4006/400638280005.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2024.

HULTMAN, K. E. Scaling the wall of resistance. *Training and Development*, v. 49, n. 10, p. 15-18, 1995.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 2003.

KOTTER, J. P. Leading change: why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, p. 59-67, mar./abr. 1995.

LASWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1938.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, p. 78-88, 1959.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucrats*. Nova York: Russel Sage, 1980.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MARQUES, A. L. et al. Relações entre resistência a mudança e comprometimento organizacional em servidores públicos de Minas Gerais. *RAC*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 161-175, mar./abr. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/MKXr4dLh3WDfJzTw3MSN8pc/>. Acesso em: 1 ago. 2024.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

MARTINS, V. P.; AMARAL, F. P. A consolidação da prática de serviços compartilhados. 2008. Dissertação (Mestrado em Gestão de Negócios) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2008. Disponível em: <http://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/142.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.

MATOS, R. de A. Para que modernizar a organização pública? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 22-26, jul./set. 1988.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, p. 1-4, fev. 1995.

MELO, F. C. S.; NEVES, F. de S. O Estado para resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 12., 2007, Santo Domingo. Anais... Santo Domingo, 2007.

MEYER, J. P. et al. Affective, continuance and normative commitment to the organization: a meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behaviour*, v. 61, n. 1, p. 20-52, 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Sei nº 1500.01.0085867/2021-34. De 22 de junho de 2021. [INFORMAÇÕES GERAIS CONTRATO CORPORATIVO MGS – MINAS GERAIS ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS S.A.]. Belo Horizonte, 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Relatório de iniciativas Subcomp. Belo Horizonte, 2025.

MORGAN, G. Imagens da organização. São Paulo: Atlas, 1996.

PEREIRA, F. A. M. A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. Revista Organizações em Contexto, São Bernardo do Campo, v. 8, n. 16, p. 275-295, dez. 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5342/534256501012.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2024.

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham: Chatham House, 1986.

PINTO, I. C. M.; SILVA, L. M. V.; BAPTISTA, T. V. F. Ciclo de uma política pública de saúde: problematização, construção da agenda, institucionalização, formulação, implementação e avaliação. In: PAIM, J. S.; ALMEIDA-FILHO, N. (Org.). Saúde coletiva: teoria e prática. Rio de Janeiro: MedBook, 2014. p. 69-81.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. RAP, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 679-705, maio/jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/FpH3MfmtKjhLcCF7MYbSrWn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 ago. 2024.

QUINN, B.; COOKE, R.; KRIS, A. Shared services: mining for corporate gold. London: Financial Times Prentice Hall, 2000.

RIBEIRO, J. L. L. S. A avaliação como uma política pública: aspectos da implementação do SINAES. In: LORDÊLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V. (Org.). Avaliação educacional: desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 57-84. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/wd/pdf/lordelo-9788523209315.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.

RODRIGUES, S. R. Adoção e implementação de centro de serviços compartilhados sob a ótica da teoria institucional: o caso de um grupo de serviços de tecnologia da informação. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/35112ebe-a683-4872-adc1-51801cc2ad5a>. Acesso em: 1 ago. 2024.

SANTOS, F. V. L. Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4747>. Acesso em: 13 mar. 2024.

SANTOS, R.; MAFISSONI, A. A centralização das compras em estatal de abrangência nacional. Brasília, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/496.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.

SCHULMAN, D. S. et al. Shared Services – Serviços Compartilhados. Traduzido por Maria José Roque. São Paulo: Makron, 2001.

SEIJTS, G. H.; ROBERTS, M. The impact of employee perceptions on change in a municipal government. *Leadership & Organization Development Journal*, v. 32, n. 2, p. 190-213, 2011. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/01437731111113006/full/html>. Acesso em: 1 ago. 2024.

SELZNICK, P. Institutionalism “old” and “new”. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 270-277, jun. 1996.

SERAFIM, M.; DIAS, R. Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, Salvador, v. 3, n. 1, p. 106-121, maio 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/213>. Acesso em: 13 mar. 2024.

SICA, P. d’A.; RIBEIRO, J. L. D. Análise da capacidade de uma Central de Atendimento de um Centro de Serviços Compartilhados (CSC). Paper, 2010.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. 2000. Disponível em: [http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf). Acesso em: 13 mar. 2024.

SIMON, H. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 1 ago. 2024.

SOUZA, W. B. de. Interesse público e resistência à mudança em organizações públicas: estudo de casos em uma Secretaria de Estado. 1994. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, 1994.

STRATEGOR. Política global da empresa: estratégia, estrutura, decisão, identidade. 3. ed. Lisboa: Dom Quixote, 2000.

THOMAZ, A. R. Centro de serviços compartilhados: a experiência do estado de Minas Gerais. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2013.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v. 3, p. 196-219. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=4955089&forceview=1>. Acesso em: 1 ago. 2024.

VIANA, L. A.; BAPTISTA, T. W. F. Análise de políticas de saúde. In: GIOVANELLA, L. (Org.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. p. 65-105.

VIDAL, J. V. Mudança organizacional na administração pública: análise da implantação de um Centro de Serviços Compartilhados. 2016. 129 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

## **APENDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

Para os participantes diretos da implementação do CSC:

### **Bloco 1 - Desafios e Resistências na Implementação:**

Contextualizar os marcos, linha do tempo, mudanças de impacto,

Quais foram os principais desafios enfrentados, AO LONGO DOS MARCOS? Como essas resistências foram superadas?

Trazer os desafios elencados por Vidal, comunicação, engajamento, participação, treinamento, tecnologia... pedir ao entrevistado a percepção em relação a esses desafios? O que mudou de lá para cá?

### **Bloco 2 - Feedback e Influência dos Órgãos:**

De que maneira o feedback dos órgãos estaduais influenciou as decisões tomadas durante a implantação? Como o CSC conseguiu integrar as diferentes culturas organizacionais dos órgãos envolvidos?

### **Bloco 3 - Preparação, Treinamento e Lições Aprendidas:**

Como você avalia a preparação e o treinamento dos funcionários para operarem dentro do novo modelo do CSC? Quais foram as principais lições aprendidas durante a implementação que poderiam ser aplicadas em futuros projetos semelhantes?

### **Bloco 4 - Momentos Críticos e Práticas Eficazes:**

Algum outro ponto/contribuição em relação ao processo de implementação do CSC? algum momento crítico ou decisivo que tenha determinado o sucesso ou fracasso de uma etapa do projeto?

### **Bloco 5 - Melhorias Pós-Implantação:**

Na sua opinião, qual é o futuro do CSC em Minas Gerais? Existem planos para expandir ou modificar suas operações?

### **Bloco 6- Comparação entre as Implementações de 2013 e 2019:**

Houve mudanças significativas em relação à tentativa de 2013? Houve algum aprendizado específico da tentativa de 2013 que foi aplicado na implementação de 2019? Se sim, quais foram esses aprendizados? Na sua opinião, o que poderia ter sido feito de maneira diferente para melhorar o processo de implementação do CSC em 2019?

### **Bloco 7 - Vontade Política e Comunicação:**

Como a vontade política influenciou a retomada do projeto de centralização das compras em 2019? Houve apoio significativo dos altos escalões do governo? Como foi o processo de comunicação com os stakeholders durante a fase inicial da implementação? Houve algum esforço para envolver os sindicatos e associações desde o início?

Para os gestores CSC:

#### Bloco 1 – Conversas iniciais

Vontade política, infraestrutura, comunicação, engajamento, força de trabalho, tecnologia.

#### Bloco 2 - Impactos e Contribuições:

Como a centralização das compras impactou a eficiência operacional do governo estadual? Como o CSC contribuiu para a modernização e transparência nas compras públicas em Minas Gerais? Como você avalia o impacto do CSC nas relações do governo com seus fornecedores?

#### Bloco 3 - Desafios e Soluções:

Quais foram as principais dificuldades enfrentadas na gestão do CSC e como foram superadas? Como as políticas de gestão de pessoas foram ajustadas para atender às necessidades específicas do CSC?

#### Bloco 4 - Tecnologia e Pandemia:

Que papel a tecnologia desempenhou na gestão e operação do CSC ao longo do tempo? De que forma a pandemia de COVID-19 influenciou as operações e a centralização das compras pelo CSC?

Bloco 5 – Boas práticas: Como o Planejamento Anual de Compras contribui para o processo de compras públicas, especialmente em relação à redução de custos nas licitações? Existe algum impacto negativo quando a Administração Pública faz uma Ata de Registro de Preços e não realiza a compra efetiva dos itens?

#### Bloco 5 - Metas e Futuro do CSC:

Como os objetivos e metas do CSC foram ajustados para responder às mudanças no ambiente político e econômico? Você acredita que o CSC atingiu os objetivos iniciais de centralização e economia? Quais metas ainda precisam ser alcançadas? Como as mudanças na estrutura organizacional do CSC afetaram as operações e o alcance do centro ao longo dos anos? Na sua opinião, qual é o futuro do CSC em Minas Gerais? Existem planos para expandir ou modificar suas operações?

#### Bloco 6: Vontade Política e Resistências:

Você percebeu um aumento ou uma diminuição da vontade política para sustentar o CSC nos últimos anos? Quais fatores contribuíram para isso? Houve alguma resistência significativa ao longo dos últimos anos em relação ao processo de centralização? Como essas resistências foram gerenciadas?

Para funcionários que trabalharam no CSC:

Bloco 1 - Adaptação e Impactos:

Como foi sua experiência de adaptação ao novo modelo de trabalho proposto pelo CSC? Como o CSC impactou a sua rotina de trabalho e a dos seus colegas? Quais mudanças no ambiente de trabalho ocorreram após a centralização das compras?

Bloco 2 - Desafios e Operações Diárias:

Quais foram os maiores desafios operacionais enfrentados no dia a dia do CSC? Quais são, na sua opinião, os principais pontos fortes e fracos do CSC em termos de operações diárias?

Bloco 3 - Comunicação e Suporte:

Como você avalia a comunicação interna dentro do CSC e entre os órgãos relacionados? Como a comunicação interna foi conduzida durante as mudanças implementadas a partir de 2019? Você sentiu que foi bem informado sobre as mudanças? Como você avalia o suporte e a capacitação recebidos para trabalhar no CSC?

Bloco 4 - Ferramentas e Recursos:

Quais foram as ferramentas e recursos mais úteis que o CSC proporcionou para facilitar seu trabalho? Houve algum treinamento ou suporte oferecido para facilitar a adaptação às novas práticas centralizadas?

Bloco 5 - Comparação com o Modelo Descentralizado e Vontade Política:

Como você percebe a eficácia do CSC em comparação ao modelo de compras descentralizado anterior? Você sentiu que a vontade política teve um papel importante nas operações do CSC? Como isso se manifestou no dia a dia?

Bloco 6 – Resistências:

Quais foram os principais desafios enfrentados, AO LONGO DOS MARCOS? Como essas resistências foram superadas? Você percebeu algum tipo de resistência entre os colegas de trabalho ou nos departamentos em relação à centralização das compras? Como isso foi tratado?