



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

FERNANDA PEIXOTO PETROCCHI DA COSTA

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO DE SERVIÇOS
COMPARTILHADOS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE
MINAS GERAIS**

BELO HORIZONTE

2015

FERNANDA PEIXOTO PETROCCHI DA COSTA

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO DE SERVIÇOS
COMPARTILHADOS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE
MINAS GERAIS**

Monografia apresentada à Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro como requisito parcial para obtenção
do título de bacharel em Administração Pública.
Orientador: Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

BELO HORIZONTE

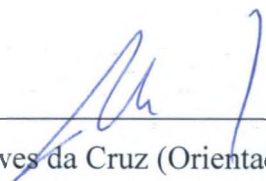
2015

Fernanda Peixoto Petrocchi da Costa

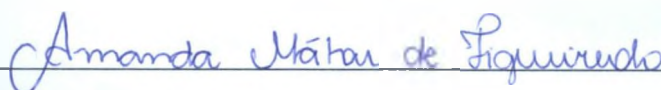
ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS
NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em
Administração Pública.

Banca Examinadora



Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz (Orientador) - Fundação João Pinheiro



Amanda Matar - Fundação João Pinheiro



Daniela Lacerda - Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 20 de novembro de 2015

À minha família e ao meu namorado
por todo incentivo e apoio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço enormemente ao meu Orientador, Professor Dr. Marcus Vinicius G. Cruz, pelo apoio, paciência e por todos os ensinamentos passados que contribuíram para a realização deste trabalho, bem como para a minha formação profissional. Agradeço também aos meus colegas da SES-MG, especialmente ao Marcos Vilela, por toda sua disponibilidade em contribuir para o meu aprendizado e por instigar ainda mais meu interesse pela SES-MG. Não posso deixar de agradecer também ao Henrique Petrocchi, que despertou em mim a vontade de compreender melhor o modelo de Centro de Serviços Compartilhados me impulsionando e ajudando a dar direções a este trabalho.

*“O todo sem a parte não é todo,
A parte sem o todo não é parte.”*

Gregório de Matos

RESUMO

Com o movimento da Reforma do Estado e a administração pública gerencial, diversas iniciativas em prol da promoção de serviços públicos mais efetivos e a melhoria da qualidade dos gastos começaram a ganhar força no Brasil desde os anos 1990. Influenciado por esse contexto, em 2014, o governo de Minas Gerais inovou ao ser o primeiro estado a adotar um Centro de Serviços Compartilhados (CSC) no setor público brasileiro. Por meio do CSC buscava-se a centralização, padronização e sinergia de diversos processos operacionais, notadamente o de compras públicas. Sendo assim, o presente trabalho analisou como ocorreu a implementação do Centro de Serviços Compartilhados na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG). Descreveram-se as dificuldades intrínsecas a uma iniciativa pioneira considerando as especificidades da SES-MG, secretaria cujo montante financeiro e quantitativo de compras são consideráveis, além de impactar fortemente na garantia de um dos principais direitos sociais dos cidadãos – a saúde. Realizou-se pesquisa qualitativa e descritiva por meio de estudo de caso, utilizando-se de procedimentos técnicos como levantamento bibliográfico, análise documental, entrevistas semi estruturadas e observação não participante. Identificou-se como pontos críticos que interferiram no processo de implantação do CSC na SES-MG, o relacionamento com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); a resistência na utilização dos instrumentos de suporte; adaptação ao novo processo operacional; os sistemas corporativos e o trâmite físico de documentos, além da criação de novos canais de interação. Concluiu-se que devido à escassez de iniciativas que buscassem amenizar ou corrigir alguns desses pontos críticos identificados, a implantação do CSC na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais enfrentou dificuldades operacionais, bem como resistência por parte de diversos funcionários, tornando o período de transição para o modelo CSC ainda mais complexo e tumultuado.

Palavras-chave: Centro de Serviços Compartilhados; Reforma do Estado; Administração Pública Gerencial; Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais.

ABSTRACT

Since the State reform and the management public administration, several initiatives have emerged to promote public services with greater efficiency and to improve the quality of public spending. Influenced by this context, in 2014, the Government of Minas Gerais has innovated being the first state to adopt a Shared Services Center (SSC) in the Brazilian public sector. Through the SSC, it was sought the centralization, standardization and synergy of various operational processes, notably in public purchases. Therefore, this research analyzed how was the implementation of the Shared Services Center in the State Secretary of Health (SES-MG). Thus, it described the intrinsic difficulties of an innovative initiative considering the specifications of the SES-MG, Secretary whose financial and quantitative amount of purchases are considerable and can have heavily impact on the assurance of a social rights of citizens - health. This study is characterized as a qualitative and descriptive research through a case study, and used technical procedures as bibliographic search, document analysis, semi structured interviews and non-participant observation. Some critical points that interfered in the SSC implementation at SES-MG were identified: the relationship with the Secretary of State for Planning and Management (SEPLAG); the resistance to use some support tools; the adaptation to the new operating process; the corporate systems and the physical processing of documents, and the creation of new interaction channels. Then, the research concluded that due to shortage of initiatives to mitigate or correct some of these critical issues identified, the SSC implementation at the State Secretary of Health faced operational difficulties and resistance from many employees, making the transition period to the SSC model more complex and turbulent.

Keywords: Shared Services Center. State reform. Management public administration. State Secretary of Health.

Lista de ilustrações e tabelas

FIGURA 1 – Modelo de segregação de atividades transacionais e não transacionais.....	25
FIGURA 2 – Mapa estratégico da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (2007-2023).....	35
TABELA 1 – Valor e quantidade total de itens planejados na SES-MG (2013-2015).....	38
FIGURA 3 – Linha do Tempo do Projeto CSC em Minas Gerais (2011-2015).....	43
FIGURA 4 – Estrutura organizacional do CSC em Minas Gerais.....	46
QUADRO 1 – Economia alcançada com o projeto de implantação do CSC em Minas Gerais no período de 2011-2015.....	48
FIGURA 5 – Principais etapas das fases de diagnóstico e implantação do CSC em Minas Gerais.....	49
FIGURA 6 – Estratégias para os treinamentos do público externo ao CSC em Minas Gerais.....	51
FIGURA 7 – Cronograma das fases do Projeto CSC em Minas Gerais (2013-2015).....	53
QUADRO 2 – Conceitos relativos às funções de facilitador, especialista de processos e multiplicador.	58
QUADRO 3 – Comunicado da SEPLAG para as AGEIs das secretarias do Estado de Minas Gerais participantes do Projeto CSC.....	63

Lista de Abreviaturas e siglas

ADE – Avaliação de Desempenho Especial

AGEI – Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação

ANO – Acordos de Nível Operacional

ANS – Acordos de Nível de Serviço

ARMBH – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

ARSAE – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais

CAMG – Cidade Administrativa de Minas Gerais

CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

CGE – Controladoria Geral do Estado

CSC – Centro de Serviços Compartilhados

DEOP – Departamento de Obras Públicas

ESCRITÓRIO – Escritório de Prioridades Estratégicas

Estadic – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais

FUCAM – Fundação Caio Martins

GOVERNADORIA – Governadoria do Estado de Minas Gerais

HIDROEX – Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais

IDSUS – Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde

IGTEC – Instituto de Geoinformação e Tecnologia

INTENDÊNCIA – Intendência da Cidade Administrativa

IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária

IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais

LEMG – Loteria do Estado de Minas Gerais

MG – Minas Gerais

MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A.

NAJS – Núcleo de Atendimento à Judicialização da Saúde

NCE – Núcleo de Compras Estratégicas

NCM – Núcleo de Compras de Materiais

NCMAJ – Núcleo de Compras de Medicamentos para Ações Judiciais

OGE – Ouvidoria Geral do Estado

PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

POP – Procedimento Operacional Padrão

RURALMINAS – Fundação Rural Mineira

TI – Tecnologia de Informação

SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEC – Secretaria de Estado de Cultura

SECCRI – Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais

SECTES – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SEDESE – Secretaria Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SEDINOR – Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais

SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SEF – Secretaria de Estado de Fazenda

SEGOV – Secretaria de Estado de Governo

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SETES – Secretaria de Estado de Turismo e Esportes

SETOP – Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas

SES – Secretaria de Estado de Saúde

SIAF – Sistema de Administração Financeira

SIGED – Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SPGF – Superintendência de Planejamento Gestão e Finanças

UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	16
3 CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS.....	23
4 METODOLOGIA	30
4.1 Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gérias.....	32
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	41
5.1 Projeto CSC no Governo do Estado de Minas Gerais	41
5.2 O Contexto de Implantação do CSC	54
5.2.1 Etapas iniciais do Projeto CSC	57
5.3 O CSC na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais	64
5.3.1 Mecanismos de implantação	64
5.3.2 Dificuldades enfrentadas	70
5.3.3 Pontos críticos na maturação do projeto CSC.....	80
5.3.3.1 Relacionamento com a SEPLAG	83
5.3.3.2 Resistência na utilização dos instrumentos de suporte.....	85
5.3.3.3 Adaptação ao novo processo operacional.....	87
5.3.3.4 Sistemas corporativos e trâmite físico de documentos	89
5.3.3.5 Criação de novos canais de interação	92
5.3.4 Síntese analítica do projeto CSC.....	95
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
7 REFERÊNCIAS	109

1 INTRODUÇÃO

Desde de 1980, quando o fenômeno global de reforma do setor público começou a ganhar força, a administração pública se empenhou na procura de alternativas que fossem capazes de atribuir aos serviços públicos maior eficiência e eficácia, reduzir custos, além de promover maior sincronização com a sociedade. Para isso, Bresser Pereira e Spink (2006, p. 17) argumentavam que era necessário “incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras.”

Analogamente, em meio ao contexto atual, composto por recursos escassos e demandas sociais crescentes, a administração pública deve se empenhar continuamente a fim de oferecer e garantir aos cidadãos serviços públicos com maior eficiência e qualidade, bem como procurar alternativas que auxiliem na redução de custos. Para isso, é importante que os gestores públicos se comprometam a promover uma busca constante por novas idéias, processos, produtos ou serviços no meio organizacional.

Após a transferência dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual para um mesmo local – Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG) – questões como a replicação de estruturas e a falta de padronização dos serviços internos ficaram mais evidentes, impulsionando o Estado a promover uma busca por idéias e práticas que lhes fossem capazes de proporcionar maior otimização e qualidade desses serviços.

Posto isso, é importante ressaltar que, nessa busca por alternativas, a promoção de um ambiente aberto e propício para idéias originais e inusitadas tem um papel significativo. Como afirma Soares (2009, p. 4), “No serviço público, a inovação é essencial para manter o Estado atualizado, com um aparelho e práticas adequadas para atender aos anseios da sua sociedade, que em última análise caracteriza-se por sua razão de existir.”

Nesse sentido, a decisão de se adotar um Centro de Serviços Compartilhados (CSC) no setor público mineiro pode ser entendida como uma inovação do governo de Minas Gerais, uma vez que, tal experiência era até então inédita na administração pública brasileira. Com a

implantação de um CSC no governo mineiro, esperava-se mudanças a favor de melhorias na tramitação eletrônica de processos, além de maior uniformidade dos critérios nos pareceres e consultorias jurídicas, maior sinergia e ganhos de escala nas compras governamentais, maior disponibilidade do gestor do órgão para se dedicar à gestão do contrato do que para a operacionalização de atividades transacionais, etc.

Assim, o tema do presente trabalho consiste na análise da implantação do Centro de Serviços Compartilhados na Secretária de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG) visando compreender como ocorreu a transição do modelo de processo de compra vigente até meados de 2014 para o modelo de processo de compra instituído pelo CSC a partir de novembro do mesmo ano. Nesse sentido, o trabalho busca também identificar quais foram as principais mudanças decorridas da implantação do CSC, bem como os desafios encontrados.

Para isso, o trabalho se propõe a responder a seguinte pergunta:

- como ocorreu o processo de implantação do Centro de Serviços Compartilhados e suas conseqüências na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais?

Nesse sentido, ao analisar o processo de implantação do CSC na Secretaria de Estado de Saúde, levando em consideração os mecanismos utilizados, assim como também os pontos críticos identificados, sabe-se que, este estudo pode contribuir para que os demais estados ou até mesmo que os demais órgãos de Minas Gerais possam compartilhar suas experiência e expectativas quanto a esse novo modelo.

É importante ressaltar também a relevância de se analisar a implantação do CSC no contexto do processo de compra na Secretaria de Estado de Saúde, uma vez que, concentra um volume significativo de recursos do estado e, com isso, o impacto da implantação do CSC nessa secretaria tende a ter grandes proporções. Além disso, a complexidade da Secretária de Estado de Saúde, devido ao seu significativo volume de compra e a grande variedade de itens e serviços demandados, torna o seu processo de compra peculiar e, sendo assim, o estudo em questão pode auxiliar na busca por melhores formas de adaptação da SES-MG e do CSC a fim de obter um serviço de maior qualidade ao final.

Outro aspecto relevante sobre se estudar a implantação do CSC na SES-MG diz respeito a capacidade dessa secretaria interferir diretamente na qualidade de vida dos cidadãos com as suas políticas. Nesse sentido, por lidar diretamente com a garantia de um direito social dos cidadãos – ou seja, a saúde – falhas no produto final desse novo modelo podem ser mais facilmente percebidas pela população e são alvo de maior pressão social.

Além disso, visto que a implantação do CSC na SES-MG ainda é recente, o trabalho em questão pode contribuir para a melhor compreensão a respeito de como ocorreu o processo de implantação do CSC, bem como para a identificação de seus pontos críticos. Dessa forma, dado que a adoção de um Centro de Serviços Compartilhados na gestão pública brasileira é uma prática recente e inovadora, este estudo poderá contribuir para o aprimoramento desse modelo e sua melhoria contínua.

O presente trabalho possui, portanto, como objetivo geral, analisar como ocorreu a implementação do Centro de Serviços Compartilhados na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Sendo seus objetivos específicos:

- a) realizar breve revisão bibliográfica sobre a reforma do Estado e administração pública gerencial;
- b) descrever os principais conceitos de Centro de Serviços Compartilhados;
- c) analisar as especificidades da implantação do CSC na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG);
- d) compreender os principais mecanismos de implantação utilizados no projeto;
- e) descrever algumas das mudanças ocorridas na SES-MG em decorrência da adoção do modelo CSC;
- f) levantar os pontos críticos no processo de implantação do CSC na SES-MG.

Dessa forma, buscou-se primeiramente compreender o âmbito macro, marcado fortemente pela reforma do Estado e pela ascensão da administração pública gerencial, bem como pela

disseminação de Centros de Serviços Compartilhados nos setores público e privado de vários países. A partir dessa contextualização, procurou-se então apresentar as particularidades da SES-MG para posteriormente analisar os principais mecanismos, mudanças e pontos críticos relativos à implantação do CSC nessa secretaria.

Sendo assim, o Capítulo 2 deste trabalho aborda a reforma do Estado e a administração pública gerencial e busca apresentar o contexto em que se originou a reforma, bem como a sua dimensão e seus principais objetivos. Ademais, a ascensão e os principais princípios defendidos por essa nova gestão pública são apresentados.

Por outro lado, o Capítulo 3 refere-se aos Centros de Serviços Compartilhados, explicando seu conceito e os principais fatores motivadores para sua adoção. Além disso, são expostas algumas percepções a respeito da implantação deste modelo tanto no setor público quanto no privado.

O capítulo 4, por sua vez, busca apresentar aspectos metodológicos abordando inclusive os procedimentos técnicos e as limitações percebidas durante a elaboração deste trabalho. Ainda nesse capítulo, foram apresentadas as especificidades identificadas na SES-MG a fim de se compreender melhor o âmbito no qual se irá analisar a implantação do CSC. Dessa forma, esse capítulo trata de aspectos relativos à identidade organizacional da referida secretaria e também seu planejamento estratégico. Além disso, busca-se, compreender melhor a estrutura da Diretoria de Compras da SES-MG, bem como as particularidades das compras dessa secretaria.

Já o capítulo 5 apresenta as informações obtidas durante a elaboração deste trabalho e expõe também a síntese analítica dos resultados. Dessa forma, busca-se primeiramente descrever o Projeto CSC no governo do estado de Minas Gerais, apresentando as etapas de concepção e planejamento da implantação do modelo para, a partir disso, descrever o contexto de implantação do CSC na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Nesse sentido, esse capítulo busca identificar os mecanismos criados, bem como as dificuldades e os pontos críticos identificados com a adoção do CSC. Por fim, o capítulo 6 agrega este trabalho apresentando as considerações finais a respeito do mesmo.

2 REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973, uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial (ABRUCIO, 1997). Nesse sentido, o típico Estado de até então, caracterizado por uma ativa intervenção estatal na economia (Keynesianismo), por uma constante busca por um Estado do Bem-Estar social e por seu modelo burocrático de funcionamento interno do Estado, começava a demonstrar suas fragilidades e entrar em crise.

Conforme aponta Bresser Pereira e Spink (2006), em meados dos anos 80, quase todos os países encontravam-se altamente endividados e imersos na grande crise de endividamento internacional, que somente conseguiu ser evitada pelos países do Leste e Sudeste asiático. Tratava-se de uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado. Sendo assim, a crise dos anos 80 teve como causa básica, o Estado. Visto isso, na década de 90 a idéia de reforma do Estado, ou seja, de reconstruí-lo levando em conta seus aspectos políticos, econômicos e administrativos, começava a ganhar força.

Para os cidadãos tornava-se cada vez mais evidente que a administração pública burocrática de até então não era mais capaz de atender as demandas que a sociedade civil apresentava ao governo. Em outras palavras, os cidadãos exigiam muito mais do que o Estado era capaz de oferecer. Dada essas condições, a reforma do Estado dedica-se a duas vertentes: a de garantir a democracia e aprimorar as suas formas de participação; e a de substituir a administração pública burocrática por um modelo de administração pública gerencial.

Logo, faz-se importante entender as diferenças entre o modelo burocrático e o gerencial. Assim, segundo Bresser Pereira (1996), a administração pública burocrática baseia-se na centralização das decisões, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, bem como no controle passo a passo dos processos administrativos. Por outro lado, com relação à administração pública gerencial, Bresser Pereira (1997) argumenta que está é orientada para os cidadãos e para a obtenção de resultados. Além disso, este modelo pressupõe que os funcionários públicos sejam merecedores de um grau real, ainda que limitado, de confiança.

Dessa forma, sobre esse último modelo pode-se citar, além dessa sua estratégia de descentralização de autoridade e competências, o seu incentivo à criatividade e a inovação.

Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional caminhava no sentido contrário dos anseios dos cidadãos. Assim, é nessas circunstâncias que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacavam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos.

Dessa forma, o Estado, juntamente com sua estrutura administrativa, se empenhava, cada vez mais, para se desvincular dos resquícios dos modelos burocráticos do passado e buscar formas de incorporar novas técnicas gerenciais ao seu cotidiano. No entanto, deve-se salientar que o aspecto negativo não está em todos os componentes da conjuntura de gestão mais antiga, mas sim naqueles elementos que se cristalizaram ao longo do tempo e que, nos dias de hoje, são vistos muito mais como obstáculos, uma vez que não são mais adequados para responder aos desafios da nova época.

Nesse sentido, Abrucio (2007) destaca que se o formalismo e a rigidez burocrática devem ser atacados como males, alguns alicerces do modelo weberiano podem, porém, constituir uma alavanca para a modernização, principalmente em prol da meritocracia e da separação clara entre o público e o privado. A esse respeito Bresser Pereira (1996) argumenta que

Como a administração pública burocrática vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos, era natural que desconfiasse de tudo e de todos - dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos. Já a administração pública gerencial, sem ser ingênua, parte do pressuposto de que já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 3)

Portanto, foi um grande progresso o aparecimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de se administrar o Estado. Apesar disso, no século XX, ao se ampliar o papel social e econômico do Estado, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – caracterizada pelo controle

hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos – provou ser inadequada. Isto pois, embora pudesse evitar a corrupção e o nepotismo, era lenta, cara e ineficiente.

Dessa forma, a administração pública gerencial também se propõe a combater os males do nepotismo e da corrupção, no entanto pressupõe que para isso não são mais necessários procedimentos rígidos de controle como os aplicados no modelo burocrático. Isso porque, embora essas práticas fossem de fato necessárias anteriormente, nos dias de hoje há uma rejeição universal a respeito de práticas patrimonialistas, sendo essas vigiadas e recriminadas pela própria sociedade.

Assim, é um marco dos anos 80 o fenômeno verdadeiramente universal de reforma do setor público. “Em nenhum outro momento da história a busca por essa transformação, de modernizar e agilizar a administração pública, avançou tanto e de maneira tão rápida.” (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 75). Os países se empenhavam para conseguir atrelar ao Estado maior eficácia, eficiência e menores custos. Isso porque,

(...) o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhoria da gerência pública não é só uma questão de se estar em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos. (METCALFE; RICHARDS apud BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p.173)

Como define Bresser Pereira (2011, p. 16) “agora, não bastava que o Estado fosse efetivo, que garantisse a lei; era preciso que fosse eficiente, que realizasse os grandes serviços a um custo baixo.”. Nessas circunstâncias, os primeiros a perceberem que o Estado social exigia a reforma gerencial foram os ingleses em 1987. Posteriormente vários outros países, especialmente os escandinavos, também perceberam esse fato e adotaram a reforma gerencial.

Conforme afirmam Bresser Pereira e Spink (2006), a maneira como a reforma do setor público se desenrolou em cada país foi variada. O foco e a estratégia adotada em cada lugar eram distintas e centravam-se basicamente em torno de questões fundamentais como: qual seria a ênfase da reforma; quem seriam os responsáveis (*accountability*); qual seria o resultado final desejado; qual seria o papel dos funcionários públicos; qual seria o papel dos cidadãos e qual seria o núcleo mínimo do Estado a ser preservado na reforma.

Assim, apesar das diferenças no modo como a reforma se desenvolveu em cada país, segundo esses mesmo autores, a maioria das nações buscou definir o que de fato cabe ao governo fazer para, a partir disso, tentar reduzir o Estado. Para isso, os países dispunham de diversos mecanismos como: limitação das dimensões do setor público; privatização; comercialização ou corporatização de órgãos públicos; descentralização para governos subnacionais; desconcentração no governo central; uso de mecanismos típicos de mercado; novas atribuições aos órgãos da administração central, além de outras alternativas de reestruturação ou “racionalização”.

Nesse sentido, deve-se atentar ao fato de que, segundo Bresser Pereira (1999), existem também as chamadas falsas reformas, cujas mudanças não envolvem alterações institucionais significativas. Sobre essa perspectiva, o autor afirma que muitas das reformas administrativas na América Latina costumavam ser apenas mudanças *ad hoc* no organograma da administração, que são implementadas no momento em que o novo governo toma posse e, portanto, não devem ser entendidas como verdadeiras reformas.

Nessas circunstâncias, é válido ressaltar o papel de Bresser Pereira em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças, e que estas, por sua vez, eram também necessárias no Brasil. Desse modo, na busca por uma administração pública mais eficiente e influenciado pelos vários mecanismos revelados no fenômeno mundial de reforma do setor público, Bresser se apoiou numa idéia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados, também chamada de modelo gerencial.

A reforma do Estado no Brasil, segundo Abrucio (2007), começou com o fim do período militar. Naquele momento, combinavam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista. Era preciso atacar os erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles aguçados pelos militares, e encontrar soluções que dessem conta do novo momento histórico, que exigia uma modernização da gestão pública.

A esse respeito Bresser Pereira (1996), atribui o início da crise da administração pública burocrática brasileira ao período militar, uma vez que este não foi capaz de extirpar o

patrimonialismo, bem como não conseguiu consolidar uma burocracia profissional no país. Em meio a esse contexto, esse período é marcado pela coexistência de dois elementos perversos: o patrimonialismo e o enrijecimento burocrático (agravado com a Constituição de 1988). Dessa forma, como resultados perversos desse conjunto tinham-se o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.

Assim, sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro, Bresser Pereira (1995) cita três projetos essenciais, sendo estes a reforma da Constituição, a descentralização dos serviços sociais do Estado e o processo de profissionalização do administrador público. Resumidamente, a reforma constitucional buscou proporcionar uma maior flexibilidade da administração e da previdência do funcionalismo. Já o segundo projeto se deu a partir da concessão de maior autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado. E, por fim, o último projeto buscou promover uma maior estruturação de carreiras de médios e altos administradores gerais e financeiros e mudanças no modelo de recrutamento e formação dos servidores.

Ao se fazer a transição para um modelo gerencial, as diferenças entre o setor público e o privado, que são muitas vezes evidentes, devem ser levadas em consideração. Enquanto a administração privada é uma atividade econômica controlada pelo mercado, a administração pública, por sua vez, é um empreendimento político, controlado politicamente. Dessa forma, no contexto de uma empresa privada, o sucesso significa lucros, já para uma organização pública o êxito está em conseguir atender o interesse público de modo eficiente.

Deve-se salientar, portanto, que, é possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. Ou seja,

Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente, mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor. (BRESSER PEREIRA,1999, p. 8)

Assim, reformar o Estado significa torná-lo mais democrático e com maior capacidade de servir os cidadãos. Além de tornar os servidores públicos, de um lado, mais autônomos para tomar decisões e mais responsabilizáveis perante a sociedade, e, de outro, mais eficazes e

eficientes na defesa do interesse público. No entanto, para que de fato se alcance esses bons resultados é necessário que os condutores da reforma encontrem apoio político para sustentá-la, assim como saibam aplicar e adaptar as ferramentas gerenciais do setor privado para a realidade da administração pública.

Nesse sentido, para que o Estado seja capaz de atender de maneira efetiva as demandas crescentes da sociedade, é necessária sua reorganização. Como mostra Bresser Pereira e Spink (2006), ao contrário do que se pensa, reformar o Estado não é o mesmo que desmantelá-lo, desorganizando seus sistemas administrativos e políticos e diminuindo sua capacidade regulatória. Assim como também não se resume somente a emendas constitucionais e normas legislativas. A reforma do Estado deve ser entendida como um processo, e não como um ato. Isso porque, “envolve toda uma mudança de mentalidade; algo que é muito mais profundo do que se imagina, porque implica efetivamente a alteração de práticas que estão enraizadas nas nossas sociedades.” (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 16).

A esse respeito, ao buscar introduzir à administração pública brasileira o modelo gerencial, voltado para resultados, a reforma da gestão pública no país se deparou com um problema estrutural, uma vez que, boa parte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Isso pois,

Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Esta situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso “patrimonialismo profundo”. (ABRUCIO, 2007, p. 75).

Como afirma Bresser Pereira, um dos principais condutores da Reforma Gerencial no Brasil, fazer uma reforma do aparelho do Estado contra ou sem os servidores públicos é inviável. Desse modo, “Se você quiser reformar a administração pública terá que se associar com os melhores administradores públicos, com os mais competentes, com aqueles com maior espírito público.” (BRESSER PEREIRA, 2011, p. 12).

Visto isso, o apoio e a participação dos funcionários públicos são essenciais para que se torne viável a reorganização do Estado e suas tentativas de incorporar técnicas gerenciais que introduzam, a cultura do trabalho público, às noções indispensáveis de qualidade,

produtividade, resultados, responsabilidades dos funcionários e etc.. O êxito da reforma do Estado está fortemente vinculado ao apoio do funcionalismo público, que deve estar convencido da necessidade de mudança, caso contrário, servirão de obstáculo para o governo.

No Brasil, a chamada reforma Bresser não teve força suficiente para sustentar uma reforma da administração pública ampla e, principalmente, contínua. Além disso, a experiência brasileira demonstrou ter havido dificuldades para se traduzir politicamente as ferramentas e práticas advindas com o fenômeno mundial da reforma. Nesse contexto, Abrucio (2007) afirma que a despeito de muitas mudanças institucionais requeridas para se consolidar a reforma da gestão pública brasileira não terem sido feitas, houve um “choque cultural”. Os conceitos subjacentes a esta visão foram espalhados por todo o país e, observando as ações de vários governos subnacionais, percebe-se facilmente a influência destas idéias na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos.

Sob essa perspectiva, Bresser Pereira (1999) afirma que com a Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira, lançada em 1995, criaram-se novas instituições, surgiu uma nova visão da administração pública e novas práticas gerenciais começaram a ser adotadas. No entanto, como salienta esse mesmo autor “a Reforma Gerencial Brasileira de 1995 de um lado foi feita, de outro está apenas começando no Brasil” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 25). Isso porque, a busca por um estado mais democrático e eficiente, capaz de prezar pela qualidade no atendimento do interesse público, deve ser algo permanente.

Enfim, como resume Bresser Pereira (1995), Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. Nota-se, portanto, que a reforma do setor público engloba a difícil missão de criar um Estado mais barato e mais eficiente, que contemple economias de curto prazo e bons resultados no longo prazo. Ou seja, a reforma em questão deve contar com mudanças radicais e imediatas e ao mesmo tempo gerir um processo contínuo de reforma.

3 CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS

Durante a década de 1970, segundo Schulman et al. (1999) e Willcock e Lacity (2006), as grandes corporações do setor privado utilizavam um modelo centralizado de organização, principalmente para suas funções de suporte (como recursos humanos, finanças, tecnologia da informação e contabilidade). No entanto, já na década de 1980 e, principalmente, de 1990, esta situação começou a mudar. Isso porque, dado os pontos fracos desse modelo centralizador, relativos à passividade com relação às necessidades do negócio, aos custos não controlados pelas áreas de negócio e a sua inflexibilidade, já na década seguinte, surgiram as chamadas Unidades Estratégicas de Negócio. Estas, por sua vez, privilegiavam o modelo descentralizado para as funções de suporte e davam, para cada unidade, liberdade para se organizarem internamente.

Ainda segundo esses autores, várias empresas, principalmente as pertencentes ao setor automobilístico e elétrico, deram início a um processo de desintegração do seu processo de produção ao mesmo tempo em que desintegrava, cada vez mais, suas funções corporativas e seus processos relativos à tecnologia de informação, finanças e contabilidade e gestão de recursos humanos. Ou seja, as mesmas funções de suporte que antes eram centralizadas, passaram a se descentralizar. Em decorrência disso, passou-se a ter enormes redundâncias nas estruturas de suporte da organização, assim como elevação dos custos operacionais. Sendo, nesse contexto, que a General Electric iniciou o desenvolvimento do modelo hoje conhecido como Centro de Serviços Compartilhados, tornando-se pioneira na sua utilização.

No entanto, faz-se pertinente destacar a diferença entre a desagregação de funções corporativas e a desagregação vertical na organização. O primeiro desses elementos, segundo Sako (2006), ocorre quando uma firma, que desenvolvia uma atividade de suporte internamente, opta por ter esse serviço feito por “fornecedores externos”. Por outro lado, Porter (1985) define a desagregação vertical como quando uma firma decide comprar, ao invés de fazer, atividades relativas ao produto/serviço final, ou seja, referem-se a atividades primárias que agregam valor à empresa.

Para Schulman et al. (1999), uma das principais características do modelo CSC é o fato de ser uma unidade semiautônoma de prestação de serviços de suporte/transacionais, aproximando-se do conceito de desagregação das funções corporativas apresentado por Sako (2006). Sobre essa perspectiva, a partir da segunda metade de 1990, o modelo CSC passou a ser aplicado como estratégia operacional e atualmente, conforme destacam Coelho, Martins e Lobo (2013), tem sido adotado em diversas empresas como Petrobrás, Ambev, Gerdau, Telemar e outras.

Nesse sentido, é válido destacar que, como afirma Gospel e Sako (2010), a decisão de se adotar um CSC engloba aspectos de: reestruturação interna (envolvendo a estrutura e a hierarquia na organização); desenvolvimento interno de recursos; além das chamadas “decisões de *make-or-buy*”, que se referem à decisão da empresa a respeito de qual opção lhe tratará maior benefício - fazer o serviço ou pagar por ele. A esse respeito esses autores salientam que, embora o custo inicial de se implantar um CSC seja alto, esse modelo contribui para a criação de um *know-how* interno que pode contribuir para um maior poder de barganha em negociações futuras, uma vez que, em alguns casos, no setor privado, o CSC é adotado como um estágio pré terceirização externa.

Por outro lado, sob a perspectiva do setor público, vale ressaltar que os primeiros Centros de Serviços Compartilhados adotados nesse âmbito surgiram efetivamente ao final da década de 1990. Nesse sentido, visando compreender melhor as circunstâncias de determinado período, faz-se fundamental considerar o contexto de reforma do setor público que se formou nas décadas de 70 e 80 e a administração pública gerencial subsequente.

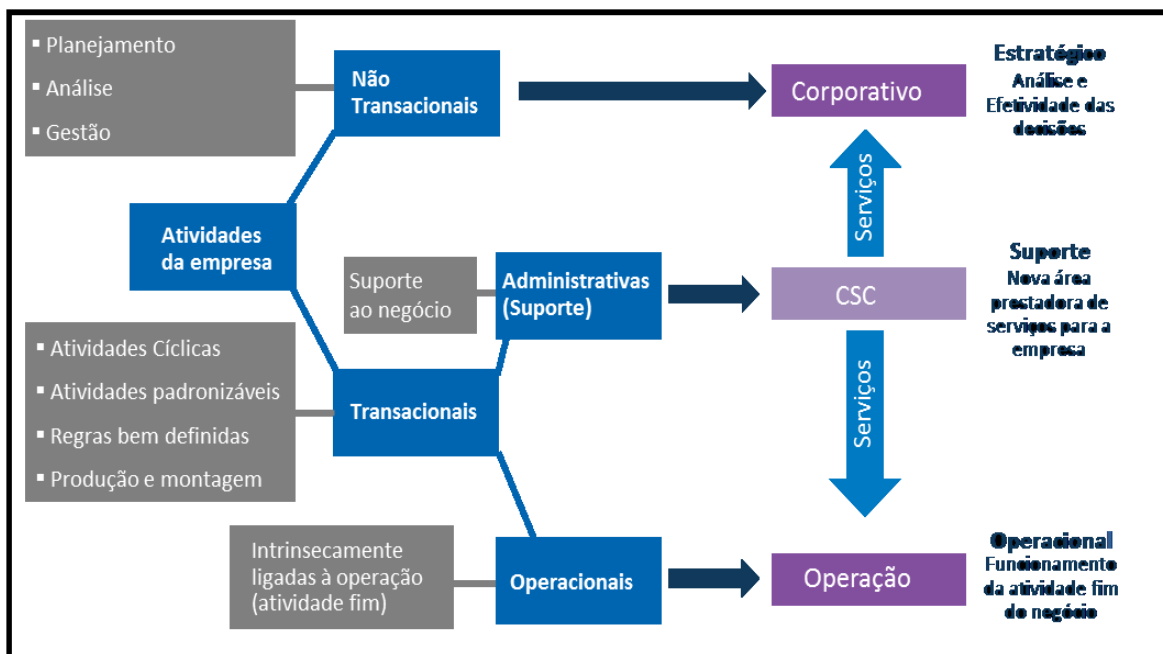
A nova gestão pública, que se formou desde a reforma do Estado, tem adotado, cada vez mais, instrumentos gerenciais e democráticos novos para combater os problemas que o Estado enfrenta no mundo contemporâneo. Sendo um desses instrumentos de gestão, usualmente aplicados no âmbito privado e recentemente adotado no setor público brasileiro, os Centros de Serviços Compartilhados.

A esse respeito, Quinn, Cooke e Kris (2000) afirmam que a adoção de um Centro de Serviços Compartilhados tem como objetivos principais: reduzir os custos operacionais, a partir de maior padronização e sinergia dos processos; aumentar a produtividade e excelência dos

serviços prestados ao cliente; focar os executivos no *core business* das empresas e, por fim, compartilhar as práticas de negócios entre as empresas.

Sendo assim, pode-se dizer que os serviços compartilhados são uma alternativa adotada, cada vez mais, pelas organizações, a fim de agregar valor e otimizar os processos que não constituem o negócio principal da empresa (processos transacionais) e, dessa forma, centrar maior atenção nos processos estratégicos (processos não transacionais), conforme Figura 1. Nas palavras de Martins e Amaral (2008), adotar um CSC significa dizer que cada unidade administrativa terceiriza suas atividades transacionais não para um fornecedor terceirizado, mas para outra área da mesma organização, conhecido como operação de *insourcing* (terceirização interna).

Figura 1 – Modelo de segregação de atividades transacionais e não transacionais



Fonte: TOTVS apud VILHENA; BRITO; VALLE, 2014.

Nesse sentido, para Vilhena, Brito e Valle (2014, p. 6) o CSC pode ser definido como “uma estrutura da empresa focada na prestação de serviços administrativos transacionais para seus clientes de forma centralizada e padronizada, com canais de atendimento de fácil acesso, com qualidade gerenciada e custos competitivos”. Visto isso, um modelo de CSC tem como desafio promover o equilíbrio entre um modelo de operação centralizado - cujo foco se concentra nos ganhos em escala, na eficiência e nos melhores custos - e um modelo

descentralizado nos órgãos ou unidades de negócio, cujo foco está na flexibilidade e adaptabilidade.

Conforme afirmam Janssen e Joha (2006), os Centros de Serviços Compartilhados podem ser usados para o compartilhamento de serviços dentro de uma mesma organização, sendo chamado de modelo intra-organizacional, ou entre organizações distintas, nesse caso chamado de modelo inter-organizacional. No caso da administração pública e das agências governamentais, por serem parte de uma mesma entidade organizacional, o modelo de CSC adotado nesse contexto pode ser entendido como intra-organizacional, uma vez que engloba todo o seu arranjo interno.

Desse modo, os Centros de Serviços Compartilhados podem ser definidos, na perspectiva do setor público, como uma prática em que as unidades administrativas de um governo, representadas pelas secretarias e órgãos da máquina pública, compartilham um conjunto de serviços em vez de terem uma série de funções duplicadas em suas estruturas. Esse modelo já tem sido adotado no setor público de vários países como Canadá, Estados Unidos, Austrália, Irlanda, Escócia, Inglaterra, Holanda, Alemanha, França, Itália, Espanha, África do Sul, Singapura e recentemente o Brasil.

Conforme Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010), na Inglaterra, por exemplo, o modelo de CSC adotado no setor público se baseou em quatro princípios: escopo e qualidade do serviço; responsabilização democrática, governança e participação; processos de serviços compartilhados e força de trabalho; e investimentos públicos. Além disso, o país contava com autoridades locais que desempenharam um importante papel de liderança e acabaram por favorecer a criação dos Centros de Serviços Compartilhados, não apenas entre governos locais, mas também em outras organizações do serviço público inglês.

Vale destacar que o CSC no setor público ganhou contornos bem mais complexos que no setor privado, na medida em que os motivos justificadores da medida envolvem estratégia organizacional, política, técnica e economia. Contudo, os serviços compartilhados foram percebidos como uma forma organizacional híbrida, consolidando-se como uma ideia importante para o setor público (ULBRICH, 2010).

Isso ocorre pois, ao adotar um modelo de CSC, até então típico do setor privado, faz-se necessário promover adaptações visando atender melhor as especificidades e particularidades inerentes às atividades públicas. Nesse sentido, Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010) citam possíveis entraves significativos para a implantação de um CSC no setor público, quais sejam: investimento inicial insuficiente, fato que pode comprometer a continuidade do projeto e o incentivo da equipe envolvida; falta de compromisso com mudanças de longo prazo, em razão da temporalidade do mandato dos governantes aliado à ausência de agenda de política de Estado; diferenças culturais, porquanto a parceria dos órgãos que participam da implantação de um CSC é vital para o sucesso do empreendimento.

Além disso, com base nos estudos, desses mesmos autores, a respeito da experiência britânica de implantação do CSC no setor público, foram identificadas também dificuldades quanto aos requisitos de responsabilidade e transparência, à regulamentação de suprimentos da União Europeia e impactos sobre o nível de emprego, à compatibilidade de tecnologia e sistemas e à falta de evidências quantitativas dos custos e benefícios.

Considerando então todos esses fatores, nota-se que a implantação de um Centro de Serviços Compartilhados no setor público encontra, muitas vezes, dificuldades quanto ao foco na redução de custos, uma vez que a base de dados para comprovar os custos originais e os benefícios efetivamente atingidos nesse âmbito costuma ser falha. Acrescenta-se também o fato de que os benefícios de economia financeira relacionados à folha de pagamento podem ter seus impactos sentidos em um prazo maior do que no setor privado, tendo em vista a estabilidade dos seus servidores efetivos envolvidos nessas atividades.

Dessa forma, devido às dificuldades encontradas na implantação dos Centros de Serviços Compartilhados no setor público, faz-se importante estudar essas experiências de modo a gerar insumos que sirvam de base para se aprimorar essas iniciativas. Nesse sentido, a Pesquisa da IBM apresentada por Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010), por exemplo, elenca cinco fatores críticos para se obter sucesso na implantação de um CSC no setor público, sendo eles: forte competência em gerenciamento de projetos; apoio da alta direção; comunicação efetiva em todos os níveis; abordagem em fases gradativas para a implantação; e forte gestão da mudança para tratar as resistências e ajudar as pessoas a atravessarem o ciclo da transformação.

Como exposto por Grant (2007) e Martins e Amaral (2008), a transição para um modelo de CSC é algo demorado e escrupuloso, uma vez que envolve mudanças na cultura organizacional local. Sendo assim, a participação e o apoio da alta gestão são fundamentais para o sucesso do projeto, assim como, o exercício de uma liderança respeitada e consistente também é essencial para se enfrentar possíveis resistências por parte dos funcionários. Além disso, como bem destaca esses autores, as organizações que adotam o CSC devem ter cuidado para que, no ímpeto de se alcançar a redução de custos e economias de escala, principais motivadores na decisão de se adotar um CSC, o foco na melhoria da qualidade do serviço não seja esquecido.

Outro ponto destacado pelos autores está relacionado ao gerenciamento do desempenho. Estabelecer metas, monitorá-las e avaliá-las são iniciativas essenciais uma vez que contribuem para a identificação de problemas, bem como auxilia na busca por soluções. A esse respeito, ressalta-se também a importância de se divulgar esses resultados, como uma forma de prestar contas e também dar *feedback* aos envolvidos. Em seu estudo, Martins e Amaral (2008) afirmam que os CSCs mais bem sucedidos são aqueles que trabalham muito próximos dos seus clientes, entendendo suas necessidades, críticas e adotando procedimentos eficientes buscando solucionar e atender a tais apontamentos.

Ademais, vale salientar também que uma metodologia de implantação adequada de CSC deve pautar-se na melhoria dos sistemas de informação utilizados, não deixando de considerar ainda outras questões importantes como a segregação das atividades transacionais, a padronização de cada atividade e a centralização destas no CSC. Segundo Martins e Amaral (2008), o fato de uma organização possuir uma estrutura de *softwares* capaz de facilitar o fluxo de informações entre seus setores é um elemento que contribui para agilizar o processo de implantação e amadurecimento do CSC.

Considerando a experiência do Centro de Serviços Compartilhados no setor público britânico, por exemplo, Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010) citam como alguns dos benefícios alcançados o compartilhamento de investimentos, a exemplo de sistemas, que de outra forma seriam inacessíveis para alguns órgãos e o aprendizado de melhores práticas pelos órgãos públicos participantes. Essu (2007), por sua vez, aponta como uma das vantagens alcançadas

a obtenção de economias de escala e eficiências que reduzem os custos dos serviços (redução de locais, sistemas, equipamentos), possibilitando o redirecionamento das economias para o custeio de outros serviços públicos essenciais.

Nota-se, portanto, que a implantação de um Centro de Serviços Compartilhados é uma atividade de alta complexidade, no entanto, os benefícios que se pode alcançar com a adoção desse modelo fazem com que ele seja cada vez mais adotado, tanto no setor público quanto no setor privado de vários países. Nesse sentido, como afirma Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010), as experiências do CSC no setor público estrangeiro já têm conseguido demonstrar o seu grande potencial transformador na reestruturação dos governos para atender as necessidades do seu funcionalismo e dos seus cidadãos.

4 METODOLOGIA

O presente trabalho pode ser classificado como uma pesquisa qualitativa, visto sua ênfase no caráter processual e na reflexão sobre os dados coletados, fazendo com que, como afirma Günther (2006), condições “objetivas” tornem-se relevantes por meio de significados subjetivos, sem fazer com que estes percam sua fidedignidade.

Ademais, levando em consideração os objetivos deste trabalho, segundo a tipologia defendida por Gil (2010), o mesmo pode ser classificado como uma pesquisa descritiva, uma vez que se propõe a relatar as características de um determinado fenômeno, bem como delinear as percepções dos envolvidos a respeito das mudanças decorrentes desse fato. No caso deste estudo, busca-se estudar a implantação do CSC na SES-MG.

Nesse sentido, o estudo de caso foi o método de pesquisa utilizado tendo em vista sua adequação à definição técnica apresentada por Yin (2010), na qual o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. De modo resumido, o método de estudo de caso permite que o investigador retenha as características holísticas e significativas dos eventos da vida real.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados para a realização desse trabalho, pode-se citar: pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevistas semi estruturadas e observação não participante. Assim, com base nos conceitos expostos por Gil (2010), tem-se que o primeiro desses procedimentos é desenvolvido com base em materiais já elaborados como, por exemplo, livros e artigos científicos. Já a análise documental ou pesquisa documental, muito se assemelha a essa primeira, com a diferença de que lida, muitas vezes, com materiais mais diversos e dispersos, que não receberam ainda um tratamento analítico ou ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Por outro lado, as entrevistas semi estruturadas foram realizadas segundo os conceitos expostos por Belei (2008), ou seja, as entrevistas foram guiadas por um roteiro de questões, o qual permitia uma organização flexível, bem como a ampliação dos questionamentos à

medida que as informações eram fornecidas pelos entrevistados. Dessa forma, para a realização deste trabalho, foram entrevistadas sete pessoas: cinco destas trabalhavam na SES-MG no período de implantação do CSC na secretaria e os outros dois entrevistados já trabalharam na SES-MG, porém estavam trabalhando no CSC no período de implantação do projeto, sendo todas essas entrevistas gravadas e transcritas.

Os entrevistados variaram desde pessoas da alta gestão da SES-MG até os funcionários que trabalhavam diretamente com as atividades transacionais da secretaria. Desse modo, foi possível obter informações de pessoas que participaram das discussões iniciais de concepção do projeto, bem como foi possível auferir relatos dos indivíduos mais afetados com a mudança dos seus fluxos de trabalho.

Por outro lado, os entrevistados referentes ao CSC também contribuíram para a realização deste estudo visto que participaram das negociações iniciais e das etapas seguintes do projeto, bem como trabalhavam coordenando atividades operacionais sob a responsabilidade do CSC. Sendo assim, puderam contribuir com informações estratégicas e operacionais sobre o Centro de Serviços Compartilhados.

Também foi utilizado neste trabalho o método de observação não participante durante o período de estágio supervisionado a fim de auxiliar na obtenção de explicações para fenômenos complexos e institucionalizados. Nesse caso, segundo Gil (2006), o pesquisador permanece alheio à comunidade ou ao processo que está pesquisando, tendo um papel de espectador do objeto observado. Dessa forma, na observação não participante o observador não está diretamente envolvido na situação. Assim, pode-se apreender uma situação como ela realmente ocorre.

Outro aspecto a se considerar refere-se às limitações metodológicas. Uma vez que os Centros de Serviços Compartilhados ainda são relativamente novos no setor público brasileiro, a escassez de materiais sobre o assunto na bibliografia nacional dificultou o estudo. Ademais, a falta de documentação e a dificuldade de acesso a alguns documentos relativos ao Projeto CSC também tornou mais laboriosa a elaboração deste trabalho.

Dessa forma, observa-se a importância das entrevistas como fonte de informações sobre o Projeto CSC. No entanto, várias dificuldades também foram encontradas na realização desses procedimentos. Devido ao período de transição de governo, em 2015, quando as entrevistas foram realizadas, grande parte dos envolvidos na implantação do CSC já não estavam trabalhando no governo do estado de Minas Gerais.

Além disso, houve também muita dificuldade para se agendar as entrevistas tendo em vista a pouca disponibilidade dos envolvidos ou, até mesmo, a falta de interesse dos mesmos em repassar determinadas informações. Como resultado, o número de entrevistados restringiu-se a sete indivíduos, mas que ocupavam posições chave para a pesquisa uma vez que possuíam um conhecimento muito rico a respeito do projeto.

4.1 Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

No Brasil, “a Constituição Brasileira de 1988 simboliza o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país” (PIOVESAN, 2009, p. 196). Como tal, esse documento oficial, também chamado de Constituição Cidadã, garante uma série de direitos sociais, a saber:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição. (BRASIL, 1988)

Assim sendo, ao longo de seu Título VIII, “Da ordem Social”, mais especificamente dos artigos 196º ao 200º, a política social de saúde é disciplinada constitucionalmente, dando-se ênfase ao dever do Estado em assegurar o direito à saúde, entendido por sua vez, como um direito de todos. Em consonância com o teor da Carta Política de 1988, a Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu artigo 186º, discorre que

Art. 186 – A saúde é direito de todos, e a assistência a ela é dever do Estado, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (MINAS GERAIS, 1989)

Posto isso, a fim de se dedicar às atividades relativas ao papel do estado no âmbito da saúde pública, criou-se um sistema administrativo público que, após diversas modificações, chegou ao atual estágio da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Nesse sentido, para que essa estrutura administrativa alcance seu objetivo, ou seja, para que as reais necessidades da população sejam de fato atendidas, a SES-MG adotada uma postura gerencial moderna, utilizando técnicas e ferramentas de gestão inovadoras, sendo algumas delas relativas à gestão estratégica da secretaria.

Sob essa perspectiva, buscando promover processos que visem assegurar a elevação do desempenho institucional, a secretaria elabora o chamado Planejamento Estratégico. Destarte, se dispõe também a revisá-lo periodicamente, incorporando a evolução das leis e normas, as mudanças das características epidemiológicas, bem como buscando atender as expectativas da população.

Sendo assim, considerando o caso mais recente, ou seja, o Planejamento Estratégico 2012-2015, observa-se que este recebeu importantes contribuições do chamado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030) no sentido de que a SES-MG se empenhe na promoção de uma Gestão para a Cidadania, na qual a sociedade é vista como uma importante parceira para se alcançar os objetivos da secretaria. Além disso, outra contribuição adveio da Lei Complementar nº 141, seguindo as determinações desta, o Planejamento incorpora importantes objetivos para elevar o volume de gastos em saúde e melhorar o perfil desse gasto.

Quanto à influência das características epidemiológicas, o Planejamento Estratégico utiliza como um dos seus subsídios os estudos da Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz), que traz estimativas confiáveis relacionadas à carga de doenças, seus componentes de mortalidade e morbidade. E, por outro lado, as contribuições advindas do conhecimento das expectativas da sociedade são captadas pelos instrumentos como Ouvidoria em Saúde e Pesquisa de Opinião e o Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS).

Conforme a definição apresentada no Planejamento Estratégico 2012-2015, o Planejamento Estratégico pode ser entendido como um conjunto de grandes escolhas que orienta uma

organização no gerenciamento do presente e na construção do futuro, num horizonte de longo prazo sob condições de incerteza. Considerando então o significativo papel do Planejamento Estratégico, uma vez que está relacionado aos objetivos de longo prazo e às ações a serem realizadas para alcançá-los, sua elaboração é geralmente de responsabilidade dos níveis mais altos da instituição.

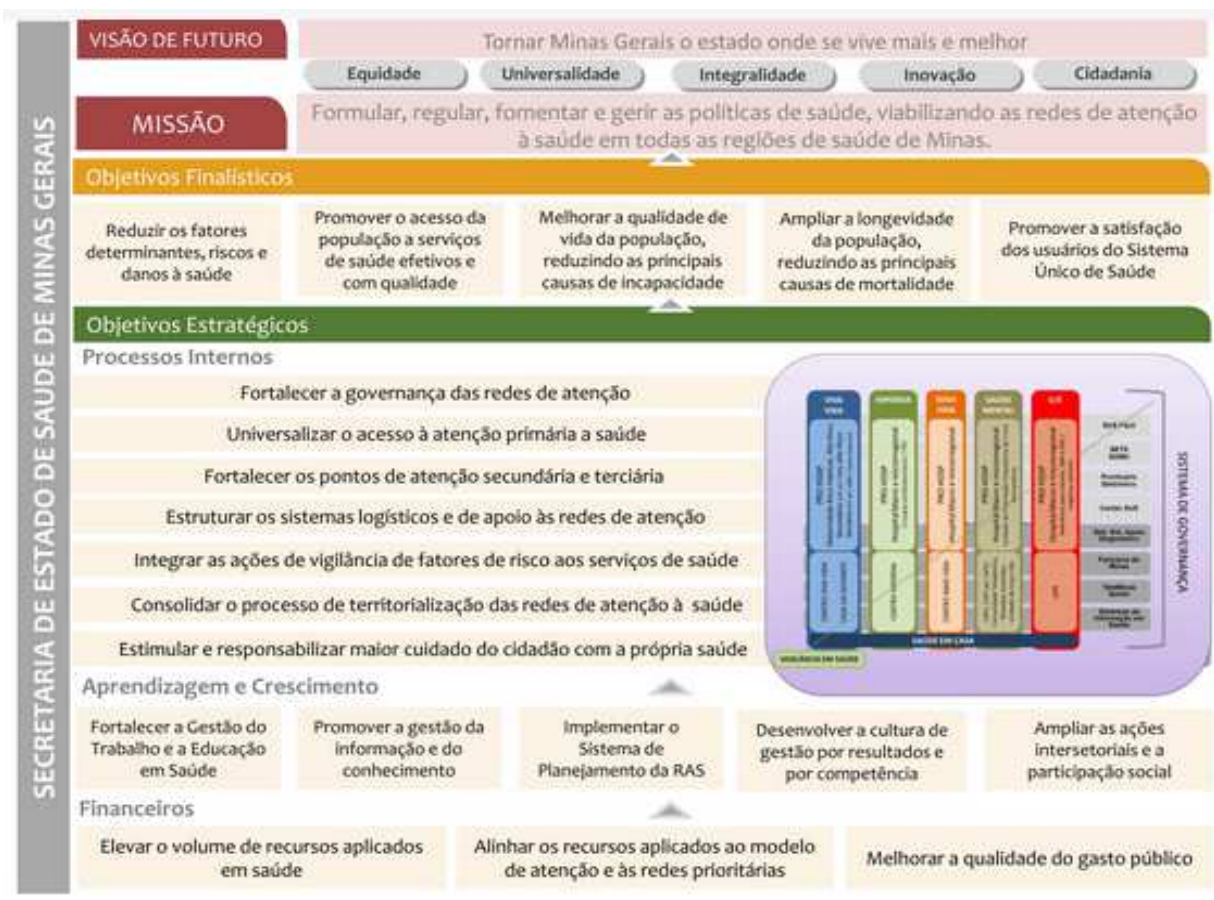
Nesse sentido, buscando apresentar essas decisões estratégicas de maneira mais simples e consolidada, de modo a facilitar na comunicação e na compreensão dos gestores e demais membros da secretaria, faz-se uso de uma representação gráfica da estratégia, conhecida como Mapa Estratégico (Figura 2). Assim, a partir da Figura 2, observa-se que como visão de futuro da Secretaria de Estado de Saúde – ou seja, como aquilo que se espera atingir caso a organização cumpra sua missão – tornar Minas Gerais o Estado onde se vive mais e melhor. Sendo, para isso, incorporados atributos essenciais como: equidade, universalidade, integralidade, inovação e cidadania.

Logo, faz-se pertinente esclarecer também qual a missão da SES-MG ou, em outras palavras, qual a sua razão de ser e o seu papel na sociedade atualmente. Dessa forma, a missão da secretaria em questão se resume a: formular, regular, fomentar e gerir as políticas de saúde, viabilizando as Redes de Atenção à Saúde em todas as regiões de saúde de Minas. Assim, conforme exposto no Planejamento Estratégico 2012-2015 da SES-MG

Formular significa decretar, determinar ou estabelecer políticas no âmbito da saúde. Regular se refere à ordenação das políticas públicas conforme a Constituição e as leis, de forma a garantir o desenvolvimento legal das Redes de Atenção à Saúde. Fomentar, por sua vez, consiste em estabelecer ações que vão promover ou estimular as políticas de saúde de forma cooperativa e participativa. Gerir, por fim, significa confluir todos os recursos financeiros, humanos e materiais para viabilizar as Redes de Atenção à Saúde em todas as Regiões de Saúde de Minas. (MINAS GERAIS, 20-, p. 15)

Dessa forma, outro aspecto a ser observado no mapa estratégico refere-se a questões financeiras. Sobre esse assunto, deve-se ressaltar que a quantidade de recursos destinados à saúde no estado mineiro é considerável quando comparada a dos demais estados brasileiros. Conforme os dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2013 (Estadic), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado de Minas Gerais, no ano de 2013, foi a segunda Unidade da Federação a destinar os maiores valores orçamentários, no caso 16,3%, para a Função Saúde proporcionalmente ao orçamento total dos entes federados.

Figura 2 – Mapa estratégico da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (2007-2023)



Fonte: MINAS GERAIS (2014a)

O grande volume de recursos destinado à saúde pode ser percebido também com base no montante orçamentário planejado para as compras da SES-MG. Em 2013, o valor total planejado para as compras da secretaria era R\$722.051.638,94, em 2014 esse montante foi de R\$ 695.005.369,60 sendo que no ano de 2015 chegou a R\$859.659.794,84, segundo dados do Sistema de Administração Financeira (SIAF). Assim, tendo em vista o conjunto de estratégias expostas no mapa estratégico, assim como o montante significativo de recursos destinados à saúde, fica evidente a necessidade de se ter um aparelho estatal eficiente e capaz de promover a plena conversão dos gastos governamentais em resultados efetivos e mensuráveis para a sociedade mineira. Com objetivos estratégicos tão desafiadores, faz-se importante os esforços para se ter uma administração pública com, cada vez mais, qualidade e eficiência.

Nesse sentido, como um dos objetivos finalísticos da SES-MG pode-se citar o de desenvolver a cultura de Gestão por Resultados e por Competências. Esta forma de gestão, por sua vez, propõe novos métodos que integram capacidade, desenvolvimento e desempenho, estando estes alinhados às estratégias da organização. A partir disso, busca-se estimular a criação de práticas de participação dos integrantes de forma contínua e sistemática, focada no compartilhamento de toda a produção de conhecimento dentro do serviço público para com seus servidores.

Dessa maneira, conforme exposto no Planejamento Estratégico 2012-2015, o conceito de competência contribui para a valorização do ser humano, que não é apenas mais um funcionário dentro da instituição, e sim alguém capaz de se desenvolver e de se tornar um parceiro fundamental dentro das atividades organizacionais. Alguém no qual os gestores devem investir e, principalmente, dar maior poder de participação dentro das decisões e das estratégias da organização. Assim, sob esse ponto de vista, uma vez que as pessoas são peças-chaves para o crescimento organizacional, desenvolver suas competências significa alavancar o potencial de crescimento da organização.

Outro objetivo finalístico da SES-MG consiste em elevar o volume de recursos aplicados em saúde. A esse respeito vale destacar a já referida Lei Complementar N° 141, de 13 de janeiro de 2012, que além de definir o que são ações e serviços públicos de saúde, determina que os Estados e o Distrito Federal devam aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 12% da arrecadação dos impostos. Portanto, quanto mais a SES-MG conseguir elevar o volume de recursos aplicados para esses fins, maior deverá ser o montante destinado a essa área.

Sendo assim, outro objetivo finalístico da SES-MG que se faz merecedor de destaque para fins deste estudo, refere-se à melhoria na qualidade do gasto público. Isto pois, não basta investir mais em saúde, é preciso também que este gasto seja de qualidade. Visto isso, deve-se buscar gastar menos com a manutenção da máquina pública e mais com a saúde da população, ou seja, despesas finalísticas. Nesse sentido, como exposto no Planejamento Estratégico 2012-2015, “a SES-MG tem como objetivo melhorar a qualidade de seus gastos de forma a ampliar o alcance de crescentes padrões de qualidade e inovação e ganhar produtividade.” (MINAS GERAIS, 20--, p. 57).

Nesse cenário, a fim de promover mudanças que propiciem eficácia, eficiência e efetividade aos serviços prestados aos cidadãos, a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais não só faz uso de instrumentos gerenciais modernos, como também se dedica a um planejamento de qualidade tanto para as ações quanto para os recursos da secretaria e preza por um processo de compra bem executado. Isso pois, considerando a complexidade das atividades que desenvolve, o volume de recursos envolvidos em seus processos, além da responsabilidade assumida pela SES-MG, em conjunto com a União e com os municípios, erros ou improvisos podem ter consequências graves.

A esse respeito vale ressaltar que o processo de compra da Secretaria de Estado de Saúde sempre constituiu um desafio dado o grande volume de recursos financeiros mobilizados para as compras da secretaria ao longo do ano e também a grande variedade dos itens planejados (Tabela 1). Conforme exemplificado pelo Entrevistado 1, “as compras da SES-MG variam desde uma simples agulha até a aquisição de um helicóptero com UTI móvel avaliado em mais 30 milhões de reais”.

Outro ponto crítico é a sazonalidade da compra de alguns itens, uma vez que, a compra do item certo em períodos que não atendem a secretaria acaba por comprometer também o alcance dos objetivos da SES-MG. O significativo quantitativo de itens é outra característica marcante das compras dessa secretaria, como pode ser observado, por exemplo, na fala de um dos entrevistados

Eu me lembro uma vez em que a SES foi comprar água sanitária para uma ação da dengue e comprou água sanitária quase que no Brasil inteiro porque era um volume expressivo. (Entrevistado 2)

Observa-se, portanto, a complexidade das compras da SES-MG e as dificuldades decorrentes de suas particularidades. Buscando então aprimorar os processos dessa secretaria, várias modificações foram feitas ao longo do tempo. Inicialmente, segundo o entrevistado 1, a Diretoria de Compras dessa secretaria possuía somente uma unidade de compras esta, por sua vez, era responsável pela compra de tudo que a SES-MG demandava. Em 2003, no entanto, houve o primeiro desmembramento na estrutura da Diretoria de Compras, cabendo a nova unidade de compras todas as aquisições relativas a medicamentos e insumos, inclusive para atendimento a ações judiciais.

Tabela 1 – Valor e quantidade total de itens planejados na SES-MG (2013-2015)

Ano	Total de itens planejados	Valor total planejado (R\$)
2013	28.334	722.051.638,94
2014	27.897	695.005.369,60
2015	5.668	859.659.794,84

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAF e SIAD

Apesar das mudanças, a baixa eficiência do processo de compras da secretaria persistia, o que fez com que em 2007 uma empresa de consultoria, que já desenvolvia trabalhos de reestruturação de outras unidades administrativas da secretaria, fosse também designada a auxiliar no redesenho do processo de compra, incorporando a este maior agilidade e otimização dos gastos. Em 2008 esse novo modelo começou a ser executado até que, já no início de 2009, novas adaptações precisaram ser feitas devido à incorporação do Portal de Compras em todos os processos de compras do estado. Pretendia-se, por meio deste *software*, possibilitar maior versatilidade, uniformidade e agilidade nas compras do estado.

Já em 2012 a Diretoria de Compras da SES-MG contava com quatro unidades de compra, sendo que em meados desse mesmo ano uma nova unidade foi criada visando disponibilizar uma unidade exclusivamente para atendimento de demandas de ações judiciais. Assim, a estrutura da Diretoria de Compras da secretaria passou a ser composta por:

- a) Núcleo de Compras de Materiais/NCM - Materiais de consumo e permanente em geral, exceto equipamentos médico-hospitalares;
- b) Núcleo de Compras Estratégicas/NCE - Equipamentos médico-hospitalares;
- c) Núcleo de Compras de Medicamentos de Atenção à Saúde/NCMAS - Todos os medicamentos de alto custo, estratégicos e farmácia básica;
- d) Núcleo de Compras de Serviços/NCS - Serviços de qualquer natureza, continuados (contrato) ou não;
- e) Núcleo de Compras de Medicamentos para Ações Judiciais/NCMAJ - Todos os medicamentos de alto custo, estratégicos e farmácia básica e insumos para atender ações judiciais.

Com a criação do Núcleo de Atendimento à Judicialização da Saúde (NAJS), em junho de 2014, 13 funcionários da unidade de compras NCMAJ e quatro funcionários da unidade de compras NCS foram transferidos para o NAJS e criada uma nova unidade de compras de serviços para atendimento exclusivamente de ações judiciais. Assim, atualmente o NAJS conta com duas unidades de compras: Unidade de Compras e Contratações de Medicamentos, Materiais e Insumos e Unidade de Compra e Contratação de Procedimentos. Vale ressaltar que estas são unidades descentralizadas de compras, diferentemente das remanescentes da Diretoria de Compras da SES.

Essas unidades de compras possuem, conforme Resolução SES N°4.429, de 01 de agosto de 2014, artigos 10° e 11°, a finalidade de padronizar, analisar, executar e controlar as atividades de aquisições no âmbito do Núcleo de Atendimento à Judicialização da Saúde, em todas as suas modalidades. Sendo estas unidades de compras localizadas fora do âmbito da Cidade Administrativa, como foi dito, foram transferidos para esse novo núcleo 17 funcionários, assim, a Diretoria de Compras da SES-MG que antes era composta por 45 funcionários passou a ter 28 pessoas.

A decisão de se criar uma estrutura específica para o atendimento de demandas judiciais denominada, segundo Resolução SES N°4.429, de 01 de agosto de 2014, de Núcleo de Atendimento à Judicialização da Saúde, resultou em um significativo impacto nos processos de trabalho da secretaria. Não só o setor de compras, mas também outras áreas da secretaria como a de planejamento de compras, por exemplo, tiveram suas responsabilidades por essas compras específicas transferidas para as unidades externas pertencentes ao NAJS. A Tabela 1, mostrada anteriormente, torna evidente a discrepância da quantidade de itens planejados em 2013 e 2014 com relação ao ano de 2015, quando o planejamento de compras relacionado à ações judiciais passou a ser feito no próprio NAJS.

Recentemente, a Diretoria de Compras da SES-MG e seus fluxos de trabalho passaram por novas mudanças. Isso pois, conforme artigo 109, inciso III do Decreto N° 46.552, de 30 de junho de 2014, a Secretaria de Estado de Saúde passou a adotar, a partir do dia 21 de novembro de 2014, o Centro de Serviços Compartilhados.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo busca-se apresentar aspectos relevantes identificados por meio desta pesquisa, bem como analisar a forma como o Projeto CSC foi estruturado em Minas Gerais, o contexto no qual foi implementado e as consequências da adoção do CSC na SES-MG.

5.1 Projeto CSC no Governo do Estado de Minas Gerais

A constante busca dos Estados em prol de alcançar uma administração pública mais moderna, ágil e eficiente teve seu marco na década de 80 e permanece viva até os dias de hoje. Nesse contexto, na constante busca do governo mineiro em promover melhores práticas de gestão e sinergia entre os órgãos envolvidos, em 2010, foi inaugurada a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, concentrando os 60 órgãos e entidades, antes distribuídos em 73 edifícios, neste único local. Nesse sentido, a estrutura administrativa do governo de Minas Gerais, que antes era caracterizada por sua dispersão, começava a ganhar um novo formato.

Com a centralização de diversos órgãos e entidades na Cidade Administrativa, a evidência de que havia replicação e falta de padronização de estruturas, atividades e processos de suporte da área meio, contribuiu para que a oportunidade de implantação de um Centro de Serviços Compartilhados no setor público mineiro ganhasse corpo. A esse respeito, os estudos feitos por Coelho, Martins e Lobo (2013) salientam que, embora as evidências de redundância tenham se tornado mais claras após a implantação da CAMG, a idéia de se adotar um CSC antecede esse fato, uma vez que era cogitada desde a concepção do Projeto Cidade Administrativa.

Ocorre, no entanto, que a fim de tentar amenizar os impactos dessas mudanças, optou-se primeiro por reunir os servidores em um único local para depois dar início ao Projeto do Centro de Serviços Compartilhados. Dessa forma, faz-se importante conhecer as etapas executadas até que o CSC chegasse ao formato que possui atualmente, conforme artigo 1º do Decreto N° 46.552, de 30 de junho de 2014

Art. 1º O Centro de Serviços Compartilhados – CSC é uma Subsecretaria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e tem por finalidade a prestação de serviços transacionais aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. (MINAS GERIAS, 2014c)

Visando por meio de um CSC obter maior eficiência, além de maior produtividade na administração pública, o governo de Minas Gerais formou um grupo de trabalho a fim de se dedicar a um estudo mais detalhado a respeito desse modelo, uma vez que este era ainda inédito na administração pública brasileira. Em resumo, através desse estudo procurava-se entender mais sobre o modelo de CSC, assim como compreender melhor a estrutura do Estado e sua capacidade de adaptação a essa nova proposta.

Os estudos e análises a respeito da viabilidade de implementação de um Centro de Serviço Compartilhados no governo do Estado de Minas Gerais tiveram início no ano de 2011, enquanto sua implementação era prevista para começar apenas em 2013. Nesse primeiro momento, previa-se visitas de benchmarking nacionais e internacionais visando compreender melhor a matéria do setor público nos países visitados, tendo em vista as particularidades do âmbito público perante o privado. Essas visitas foram realizadas em países como Portugal, Canadá, Estados Unidos e Austrália e, conforme afirmam Vilhena, Brito e Valle (2014), exerceram um papel importante do ponto de vista do amadurecimento do projeto.

Somado a isso, motivado também pela falta de experiência da implantação de um modelo de CSC nos governos brasileiros, optou-se por realizar um chamamento público, abrindo espaço para que empresas interessadas no assunto pudessem conhecer melhor a proposta do governo e propor sugestões de contratação, além de subsidiar a administração pública mineira com as informações necessárias. Sendo assim,

O objetivo, portanto, do chamamento público foi: (i) proporcionar ao Governo do Estado de Minas Gerais uma prospecção das empresas de consultoria especializadas na matéria CSC; (ii) envolvê-las diretamente no processo ao solicitar-lhes avaliações, sem ônus, do potencial e da viabilidade de um CSC para o Governo de Minas, voltados para os órgãos sediados na Cidade Administrativa. (VILHENA; BRITO; VALLE, 2014, p. 13).

Para isso, segundo Coelho, Martins e Lobo (2013), o grupo de trabalho formado se dedicou à elaboração de um detalhamento técnico e aprofundamento na matéria CSC e propôs um

cronograma básico para a contratação do Centro de Serviços Compartilhados em Minas Gerais. Feito esses trabalhos, eles foram validados pelos dirigentes máximos da SEPLAG e tiveram como produto os planos de ação de contratação e implantação do modelo de Centro de Serviços Compartilhados em Minas Gerais.

Como resultado desses planos, teve-se a construção de uma Linha do tempo do Projeto, conforme mostra Figura 3. Nota-se, portanto, uma subdivisão do projeto em quatro macro etapas: Processo de Contratação (2011-2012); Diagnóstico Detalhado (2012-2013); Implantação (2013-2014) e Estabilização (2014-2015).

Assim, como produtos da primeira fase do projeto, pode-se citar requisitos formais de uma contratação pública, sendo eles a elaboração de termos de referência, edital e realização de processo licitatório. Sob essas circunstâncias, o governo se dedicou ao estudo de sua estrutura. Conforme apontam Coelho, Martins e Lobo (2013), o grupo de trabalho realizou um levantamento de diversos conteúdos e questionamentos que precisariam ser esclarecidos pelo próprio mercado prestador dos serviços, para fins de definição do modelo de contratação do CSC e, antes disso, para subsidiar a viabilidade da implantação do Centro de Serviços Compartilhados.

Figura 3 – Linha do Tempo do Projeto CSC em Minas Gerais (2011-2015)



Fonte: MINAS GERAIS (2014 b)

Dessa forma, segundo esses mesmos autores, para a contratação da consultoria especializada em CSC, foram estabelecidas quatro atividades básicas, sendo elas: o levantamento funcional; chamamento público; elaboração do edital de licitação; e realização do processo licitatório. Em meio a esse contexto, estabeleceu-se como critério de exclusão do CSC as empresas públicas e os órgãos e entidades que possuem unidades de área meio fora da Cidade Administrativa, como é o caso de algumas estruturas regionalizadas da Secretaria de Estado de Saúde, por exemplo.

Essa decisão do grupo de trabalho justificou-se em função da multiplicidade de fluxos dentro da própria estrutura do órgão, que acaba sendo um obstáculo nesse processo inicial de implantação do CSC. Por essa razão, foram então elencados 42 órgãos e entidades que teriam suas atividades replicadas com potencial para serem transferidas para o CSC.

Posto isso, além da seleção de quais órgãos e entidades poderiam fazer parte do CSC, buscou-se também fazer um levantamento de quais seriam os fluxos passíveis de constituir objeto de centralização desse novo modelo. Assim, a administração pública estadual elencou os fluxos passíveis de intervenção, sendo estes relativos aos seguintes macroprocessos:

- g) executar despesas;
- h) gestão de compras e contratos;
- i) gestão de *facilities*;
- j) gestão de patrimônio;
- k) cadastro de Materiais, Serviços e Convenentes;
- l) gestão de viagens a serviço.

Com isso, pode-se dar continuidade a realização do processo de chamamento público, que foi então realizado no dia 16 de março de 2012, conforme exposto por Coelho, Martins e Lobo (2013). A partir do conjunto de dados e informações coletados pelo grupo de trabalho, as empresas participantes do chamamento puderam enfim conhecer melhor as especificidades da administração pública de Minas Gerais e encaminhar suas propostas comerciais e técnicas para o estado. Por meio dessas propostas, segundo Vilhena, Brito e Valle (2014), o governo pode fazer uma análise prévia da complexidade do projeto, receber do mercado sugestões de

melhoria, validar sua proposta de cronograma para diagnóstico, planejamento e implantação, compilar as estimativas de custos, assim como recebeu sugestões de indicadores que vinculassem a remuneração da empresa contratada ao sucesso da implantação do CSC.

A partir disso pode-se prosseguir com a elaboração do edital licitatório. Nesse sentido, vale salientar que o Processo Licitatório nº 1501122000151/2012 - SEPLAG/MG definia seu objeto como sendo a contratação de serviços de consultoria técnica e especializada para realizar diagnóstico detalhado, implantação e estabilização de um centro de serviços compartilhados no governo do estado de Minas Gerais para atender 42 órgãos e entidades sediados na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves.

A razão pela qual todas essas etapas de diagnóstico, implantação e estabilização estarem incluídas em um único edital deveu-se ao fato de que o chamamento público realizado considerava a possibilidade de se atrelar, à contratação, aspectos relacionados à performance e à remuneração variável, tomando como referência os Acordos de Níveis de Serviço (ANS). Assim sendo, como condicionante, as empresas que apresentaram interesse em participar do chamamento público, manifestaram o desejo de elas próprias elaborarem o diagnóstico da situação, até então atual do estado de Minas Gerais, uma vez que este primeiro material serviria de insumo para as fases subsequentes.

Nesse contexto é importante ressaltar que, em 2014, este quantitativo de 42 órgãos e entidades com potencial para ter suas atividades transacionais transferidas para o CSC foi reduzido para 36. Essa alteração ocorreu em função da reforma administrativa implantada pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

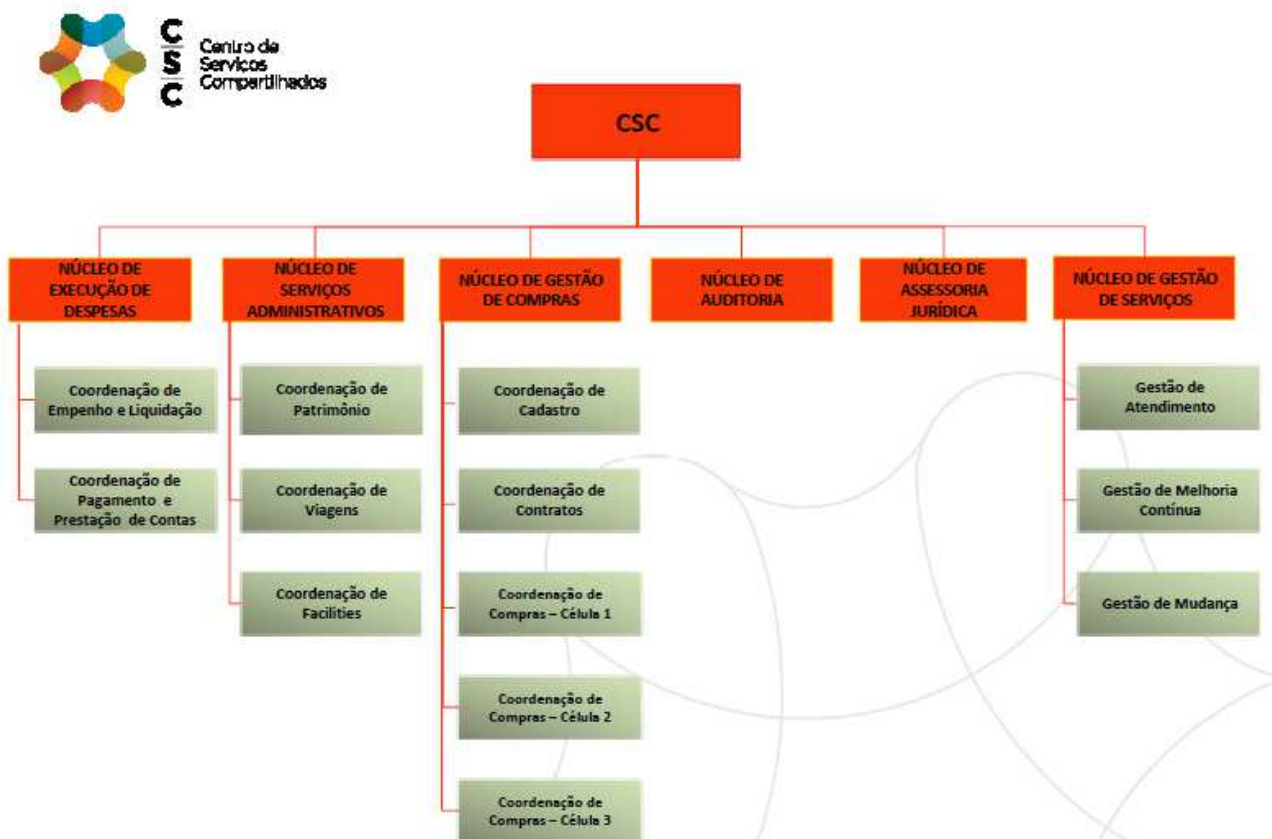
Tendo em vista que os resultados colhidos até então eram favoráveis à implantação do CSC, a administração pública estadual iniciou à fase de Diagnóstico Detalhado. Para isso, a Consultoria Totvs, realizou um mapeamento e análise dos processos até então executados (AS-IS) em todos os órgãos e entidades envolvidos no projeto. Sendo que, para esse fim, segundo documentos secundários, foram realizadas 256 reuniões de mapeamento resultando, ao final, em 811 processos mapeados.

Nesta fase, também se procurou obter a definição de escopo, a definição de estrutura organizacional (Figura 4) e operacional, assim como a definição de quem eram as responsabilidades pelo projeto.

Com relação ao modelo operacional vale salientar os Acordos de Nível de Serviço (ANS) e os Acordos de Nível operacional (ANO). Conforme explicitado em documentos secundários os ANS são formalizados entre os órgãos e o CSC e regem os processos executados por este último. Nesse sentido, eles formalizam os produtos e o nível de serviço que devem ser entregues pelo CSC. Em contrapartida, os ANO estabelecem e formalizam as responsabilidades dos órgãos para que recebam o nível de serviço acordado, ou seja, em outras palavras, eles formalizam os requisitos para a prestação dos serviços pelo CSC.

Logo, fica evidente que o cumprimento dos níveis de serviços do CSC dependem estritamente da adequada execução dos ANO pelos órgãos. Assim, para o CSC atingir suas metas, precisa que os órgãos também atinjam suas metas de disponibilização de informações.

Figura 4 – Estrutura organizacional do CSC em Minas Gerais



Fonte: SEPLAG, 2014.

Para isso, o modelo de atendimento definido para o CSC no governo de Minas Gerais foi dividido em quatro componentes, a saber:

- a) Portal CSC: responsável por disponibilizar na intranet as principais informações relacionadas ao CSC (como por exemplo, quais os serviços prestados pelo CSC; dúvidas mais frequentes; políticas, decretos, formulários; abertura de chamada via web);
- b) Central de Atendimento: responsável por realizar atendimentos telefônicos; abertura de chamadas; registro de todas as demandas solicitadas; possuindo prazos de atendimento definidos;
- c) Balcão CSC: local de entrega e retirada de documentos e formulários físicos;
- d) Fale Conosco: canal específico no Portal CSC para elogios, reclamações e “ouvidoria” do CSC.

Dessa forma, faz-se pertinente destacar a Central de Atendimento do CSC criada com o intuito de auxiliar para que as operações do CSC fossem bem sucedidas. Conforme afirmam Vilhena Brito e Valle (2014) e documentos secundários, sua função consistiria em receber solicitações de serviços e eliminar interferência de atividades transacionais de baixa complexidade que podem ser padronizadas por meio de scripts de atendimento. Assim, busca-se promover soluções mais ágeis e focadas na satisfação dos usuários demandantes

Ainda na fase de diagnóstico, além dos desenhos e análises dos fluxos, realizou-se também um estudo de viabilidade técnico-econômica, visando mensurar os ganhos de implantação e planejamento da implantação. Nesse sentido, procurou-se obter informações com relação aos custos da administração pública estadual com os processos referentes às atividades transacionais replicadas nos órgãos para que a partir desses insumos se pudesse fazer uma estimativa da economia proporcionada pela implantação do CSC. Conforme mostra a Quadro 1, estimava-se que no quinto e último ano do projeto fosse alcançada uma economia anual de 16 milhões de reais.

Quadro 1 – Economia alcançada com o projeto de implantação do CSC em Minas Gerais no período de 2011-2015

Fluxo de caixa resumido (R\$ Mil)

Resumo do Fluxo de Caixa	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5
BENEFÍCIOS	20	15.433	17.068	17.068	17.068
Redução de custos recorrentes	20	15.433	17.068	17.068	17.068
CUSTOS/INVESTIMENTOS	4.382	4.518	3.222	1.069	1.069
Consultoria	1.583	749	2.153	0	0
Treinamento/Comunicação	183	17	0	0	0
Contratações (Novos cargos)	265	693	693	693	693
Tecnologia	1.804	2.966	376	376	376
Infraestrutura Predial	547	93	0	0	0
Economia (R\$)	-4.362	10.915	13.846	15.999	15.999

Fonte: SEPLAG, 2014.

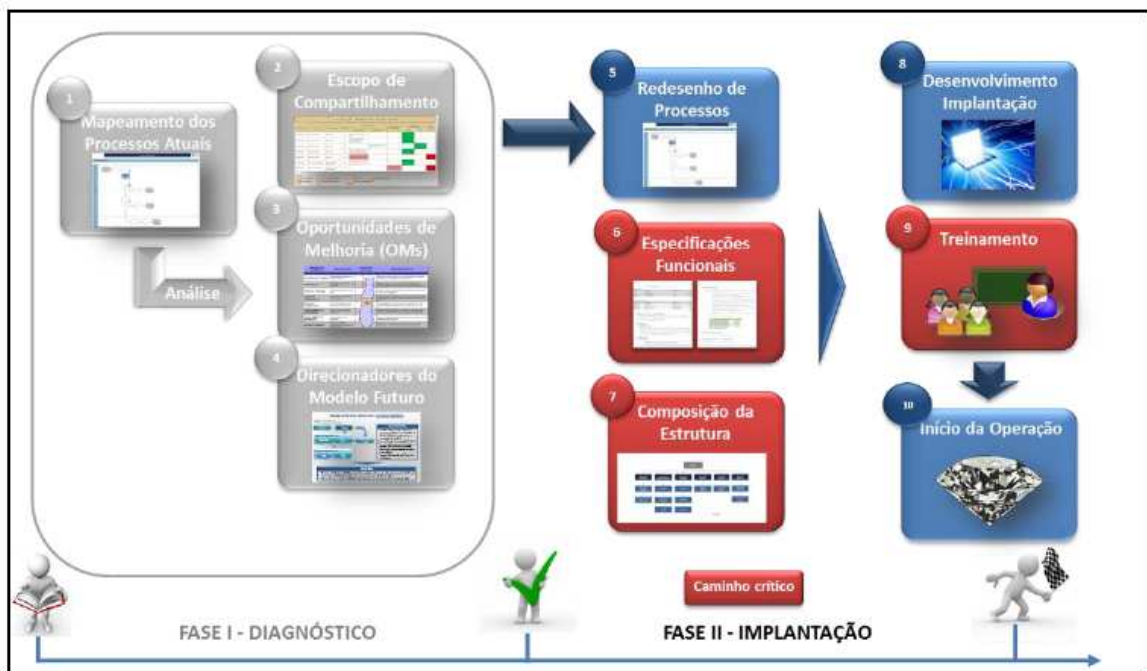
Assim sendo, Vilhena Brito e Valle (2014), divide a fase de Diagnóstico detalhado em três partes: a primeira diz respeito ao levantamento das similaridades processuais; a segunda consiste na identificação de melhores práticas, processuais e sistêmicas e, a última, refere-se ao levantamento da força de trabalho envolvida em cada processo. Esses dados permitiram que se calculasse a produtividade alvo (capacidade de escalabilidade) de cada um dos seis macroprocessos selecionados. A esse respeito é importante salientar que a decisão de que esses macroprocessos escolhidos inicialmente seriam de fato implantados basearam-se na conjugação de duas métricas, sendo elas: facilidade de implantação (tempo) e potencial de redução de custos (economia).

Posto isso, deu-se início a etapa de implantação que, conforme aponta Vilhena, Brito e Valle (2014), englobava as seguintes atividades:

- a) desenho detalhado do modelo futuro dos processos escolhidos (TO-BE);
- b) organização do espaço físico (*relayout*);
- c) definição das equipes: mapeamento do perfil das pessoas e apontamentos;
- d) planejamento da transição;
- e) desenho dos acordos de níveis de serviço (ANS), indicadores e script de atendimento.

Nesse sentido, segundo esses mesmos autores, considerando o fluxo previsto para essa fase de implantação, demonstrado na Figura 5, os aspectos mais desafiadores de modernização e inovação concentravam-se principalmente nas etapas de: especificações funcionais; composição de estrutura e treinamentos pré-operação.

Figura 5 – Principais etapas das fases de diagnóstico e implantação do CSC em Minas Gerais



Fonte: VILHENA; BRITO; VALLE, 2014.

A respeito dessa primeira etapa citada, ou seja, sobre as especificações funcionais, pode-se dizer que se referem ao desenvolvimento das oportunidades de melhoria de tecnologias da informação, identificadas na fase de diagnóstico e que representam uma das principais alavancas de valor do Projeto CSC. Isso porque, segundo aponta Vilhena Brito e Valle (2014), já era esperado que com a adoção do CSC se desenvolvesse, necessariamente, melhorias e evoluções pontuais em diversos Sistemas Corporativos do Governo de Minas Gerais.

Por outro lado, outro ponto crítico consistia na etapa de composição de estrutura, também denominada “Xadrez de pessoas”. Esta, por sua vez, resumia-se na distribuição de servidores e cargos de provimento em comissão do Governo de Minas Gerais, projetando a força de trabalho equivalente de cada órgão pelo quantitativo necessário de: servidores que

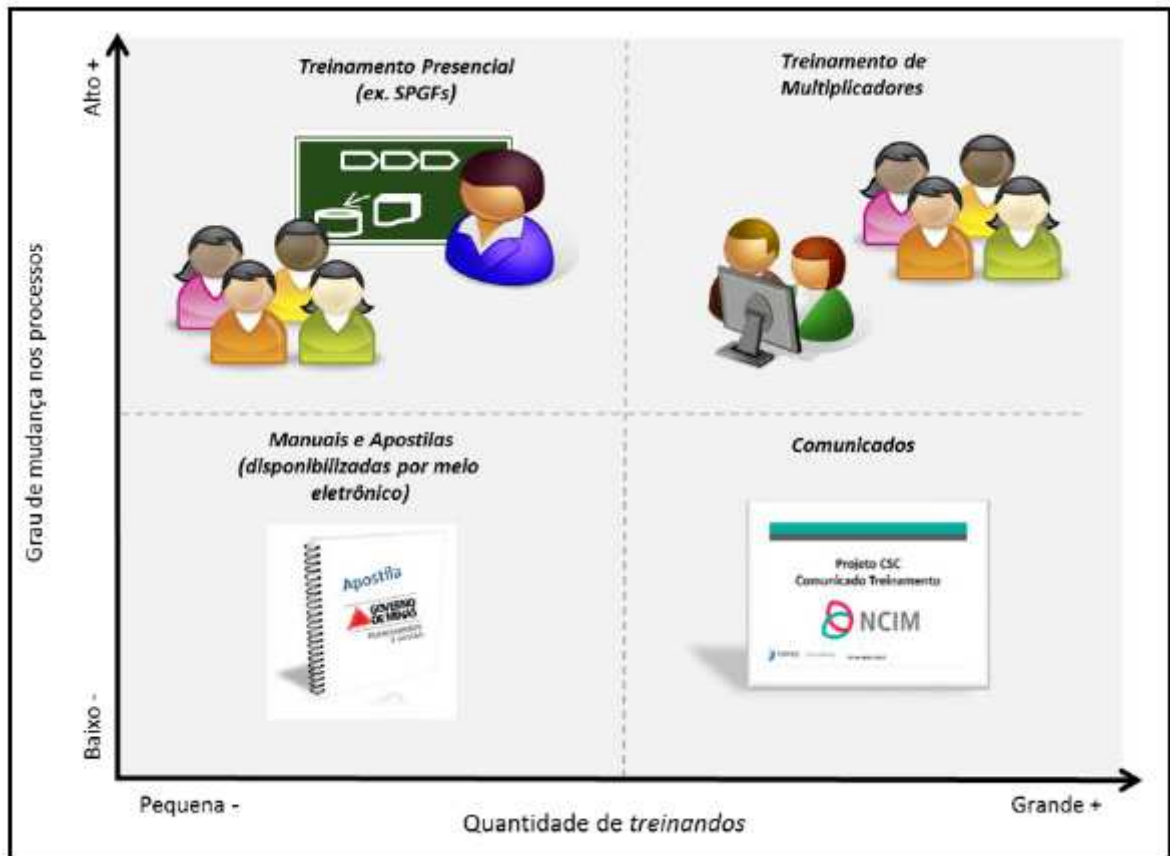
permaneceriam no órgão exercendo as atividades não transacionais e; servidores que migrariam para o CSC para exercer as atividades transacionais demandadas pelos órgãos da CAMG. Para isso, conforme afirmam Vilhena Brito e Valle (2014), essa etapa foi subdividida em outras atividades como: Definições do Projeto e mapeamento de elegíveis; Ciclos de negociações; Planejamento das movimentações; Negociação das movimentações com os gestores dos órgãos e; Convite aos servidores selecionados.

Quanto à movimentação dos servidores é importante ressaltar que esta foi regulamentada por meio do Decreto N° 46.552, de 30 de junho de 2014, em seus artigos 35 e 36. Nesse sentido, uma vez que os órgãos demandantes deveriam ceder alguns de seus funcionários para o Centro de Serviços Compartilhados, o decreto em questão reflete a preocupação que se teve em garantir que não houvesse prejuízo da remuneração e das demais vantagens do cargo efetivo que o servidor já possuía antes da sua transferência. Além disso, buscou assegurar a manutenção do pagamento das gratificações vinculadas ao exercício do cargo efetivo no respectivo órgão ou entidade de lotação, bem como do vale-refeição ou vale alimentação a que fizer jus, nos termos do art. 28 do Decreto N° 44.873, de 14 de agosto de 2008.

Ademais, ainda segundo o Decreto N° 46.552, de 30 de junho de 2014, definiu-se que a Avaliação de Desempenho Individual, a Avaliação de Desempenho Especial – ADE e a aferição do ponto dos servidores cedidos ao CSC serão de responsabilidade da SEPLAG, por meio do CSC. Outro aspecto a se destacar é também a definição de que a transferência dos cargos de outros órgãos para a SEPLAG, com a finalidade de atuar no CSC, se daria por meio de Decreto específico.

E, por fim, quanto aos treinamentos, sabe-se que foram promovidos treinamentos para os próprios servidores do CSC e outros para o seu público externo. Nesse sentido, conforme mostra a Figura 6, a estratégia adotada para o treinamento desse público externo variou conforme o grau de mudança do processo e a quantidade de treinados, podendo ser: treinamento presencial; treinamento de multiplicadores; manuais e apostilas disponibilizados em formato eletrônico e comunicados e; orientações internas.

Figura 6 – Estratégias para os treinamentos do público externo ao CSC em Minas Gerais



Fonte: VILHENA; BRITO; VALLE, 2014.

Ainda sobre a etapa de implantação é válido ressaltar que a mesma ocorreu em ondas, sendo, conforme artigo 109 do Decreto N° 46.552, de 30 de junho de 2014, adotada gradualmente por três diferentes grupos, a saber:

Art. 109. O disposto neste Decreto deverá ser implementado, pelos seguintes órgãos e entidades do Poder Executivo, de acordo com as datas abaixo estabelecidas:
 I - RURALMINAS, IMA, SEAPA, SEPLAG, IPSEMG, SEDESE, FUCAM, SEDS, CBMMG, PCMG, PMMG, SETES, SISEMA, INTENDÊNCIA, a partir de 21 de julho de 2014;
 II - SEDRU, ARMBH, ARSAE, SECTES, HIDROEX, IGTEC, UEMG, SEC, SEDE, SEE, a partir de 19 de setembro de 2014; e
 III - SEF, LEMG, OGE, SEDINOR, IDENE, SECCRI, GOVERNADORIA, SEGOV, SETOP, DEOP, SES, CGE, ESCRITÓRIO, a partir de 21 de novembro de 2014. (MINAS GERAIS, 2014c)

Assim, uma vez implantado, conforme aponta esse mesmo decreto, haveria então diversas alterações nos fluxos da secretaria, sendo concentradas no CSC atividades referentes à:

- a) execução de despesas (empenho, pagamento, liquidação e anulações);
- b) gestão de compras (compras governamentais, licitações e contratos);
- c) gestão de *facilities* (alguns serviços condominiais prestados pela Intendência como arquivamento de documentos e protocolo);
- d) gestão de patrimônio (baixa de bens móveis e leilão);
- e) gestão de repasse de recurso de saída (cadastro e habilitação de convenientes);
- f) gestão de viagens a serviço (viagens e prestação de contas de viagens).

Além disso, segundo esse decreto, as compras realizadas no âmbito do CSC serão de responsabilidade da Assessoria Jurídica do CSC, cabendo a Assessoria Jurídica do órgão demandante responder pelas demais compras. Sobre esse último aspecto vale ressaltar que os processos de compras iniciados antes da publicação desse decreto deveriam ser finalizados pelos respectivos órgãos e entidades.

Assim, apenas as compras iniciadas após a publicação do Decreto N° 46.552, de 30 de junho de 2014, seguiriam os novos padrões estabelecidos no mesmo. Fora isso, é importante salientar que nem todos os fluxos de compras passaram para o domínio do CSC, assim compras referentes às unidades regionalizadas das secretarias, por exemplo, continuaram a ser de responsabilidade do órgão demandante, mesmo após a publicação do referido decreto.

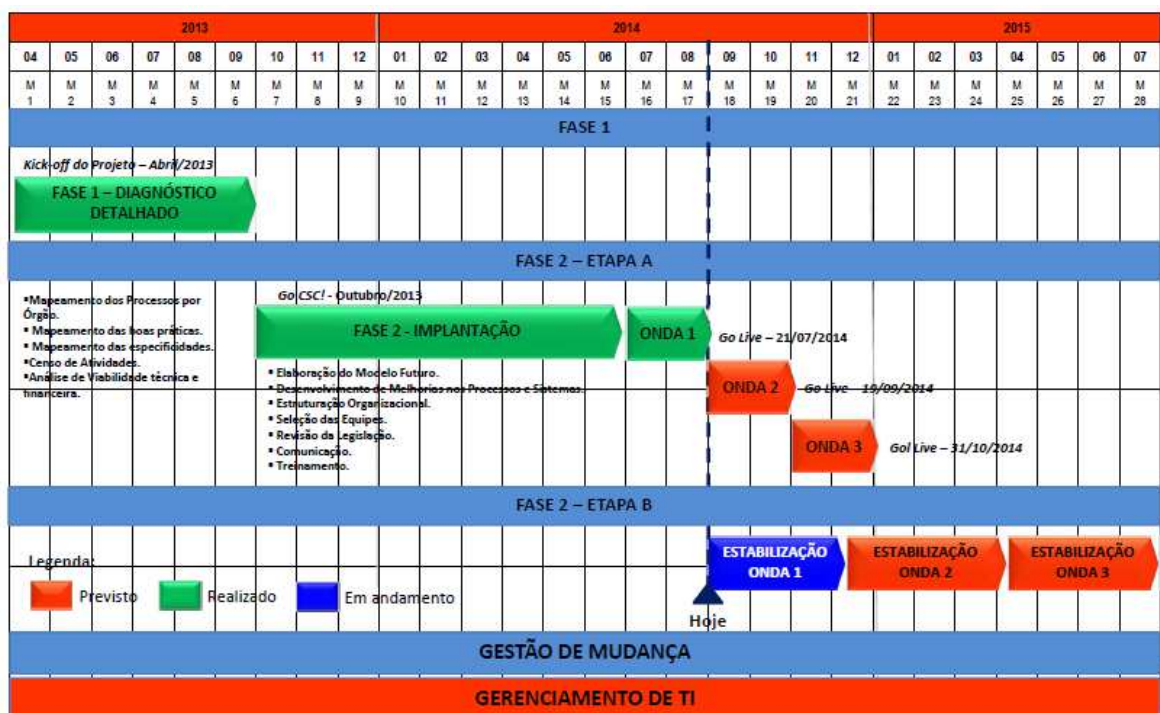
Quanto à última fase do projeto CSC, ou seja, a Estabilização, Vilhena, Brito e Valle (2014), citam como suas principais atividades:

- a) redesenho do modelo futuro dos processos escolhidos, avaliação e metodologia de melhoria contínua;
- b) implantação de indicadores, avaliação e metodologia de melhoria contínua;
- c) estruturação de acordos de níveis de serviços (ANS) e acordos de níveis de operacionais (ANO);
- d) implantação do modelo de custeio;
- e) revisão de políticas de relacionamento com o cliente;
- f) *know-how* – Transferência de conhecimento e tecnologia para o Governo do Estado de Minas Gerais.

Observa-se, portanto, que as fases de implantação e estabilização possuem como atividades comuns e ininterruptas a gestão da mudança, o gerenciamento de tecnologia de informação e a gestão do projeto. Além disso, como exposto na Figura 6, nota-se que essas duas fases, por vezes, ocorreram simultaneamente em diferentes órgãos.

A partir da análise do cronograma da Figura 7, percebe-se também como a fase de estabilização ainda é recente para a maioria dos órgãos, dispondo, portanto, de poucos materiais a seu respeito. No entanto, é importante destacar os benefícios que se pode alcançar por meio dessas ações de melhoria contínua, nas quais se faz um monitoramento constante da performance dos processos permitindo maior transparência dos processos internos e resultados do CSC.

Figura 7 – Cronograma das fases do Projeto CSC em Minas Gerais (2013-2015)



Fonte: SEPLAG, 2014.

Dessa maneira, torna-se mais fácil identificar eventuais ineficiências e corrigi-las. Além disso, melhoria contínua implica também em capacitação contínua dos servidores, visando o aprimoramento da equipe CSC, assim como revisão das metas de ANS e ANO, de forma a

promover maior adequação quanto às necessidades dos órgãos e a capacidade de atendimento do CSC.

Outra questão importante está relacionada à gestão da mudança, por meio desta busca-se realizar uma análise integrada dos impactos, bem como dar maior visibilidade aos resultados. Isso pois, “a mudança efetiva é um movimento gradual, que torna-se possível a partir do momento em que os envolvidos entendem sua necessidade, querem assumir uma atitude diferente, e sabem os caminhos a serem trilhados rumo a mudança” (MINAS GERAIS, 2014b, p.19). Nesse sentido, ressalta-se o papel dos condutores desse projeto, que devem agir com comprometimento e por meio de ações coordenadas que reproduzam o olhar holístico do governo.

5.2 O Contexto de Implantação do CSC

Com base no que foi exposto por Coelho, Martins e Lobo (2013) e Vilhena, Brito e Valle (2014), sabe-se que a proposta de adotar um modelo de Centro de Serviços Compartilhados no setor público mineiro concentrou-se, primeiramente, no âmbito de discussão do órgão principal de planejamento e gestão do estado, ou seja, na SEPLAG. Nesse sentido, estudos de viabilidade do projeto foram feitos com o intuito de dar a essa proposta, até então inovadora no setor público brasileiro, maior maturidade e embasamento para que pudesse, então, ser apresentada aos demais órgãos do estado. Por conseguinte, ao expandir o âmbito de discussão do Projeto aos outros órgãos envolvidos, assuntos a respeito da condução da implantação, bem como troca de informações e delegação de responsabilidades passaram a ser articuladas.

Nesse sentido, conforme relatos do Entrevistado 2, algumas reuniões foram feitas visando apresentar aos representantes de cada órgão envolvido no projeto (MINAS GERAIS, 2014c)¹ a proposta de criação de um Centro de Serviços Compartilhados no estado, bem como os

¹ De acordo com o Art. 109 do Decreto N 46.552, os órgãos e entidades listados foram RURALMINAS, IMA, SEAPA, SEPLAG, IPSEMG, SEDESE, FUCAM, SEDS, CBMMG, PCMG, PMMG, SETES, SISEMA, INTENDÊNCIA, SEDRU, ARMBH, ARSAE, SECTES, HIDROEX, IGTEC, UEMG, SEC, SEDE, SEE, SEF, LEMG, OGE, SEDINOR, IDENE, SECCRI, GOVERNADORIA, SEGOV, SETOP, DEOP, SES, CGE, ESCRITÓRIO.

benefícios e vantagens possíveis de se obter a partir da implantação do novo modelo de compras. Dentre essas reuniões, pode-se citar o evento ocorrido em 14 de outubro de 2013, denominado “Reunião para início da implantação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC) do Governo de Minas Gerais” e cujo lema apresentado era “podemos fazer mais, fazer com menos, fazer melhor”.

Nessa reunião realizada pela SEPLAG, juntamente com a empresa TOTVS Consulting, foram apresentadas também o diagnóstico realizado, bem como a proposta de implantação do projeto. Segundo o Entrevistado 2, os dirigentes dos órgãos em sua maioria manifestaram apoio ao projeto, bem como alimentavam boas expectativas para o mesmo. Afinal, a proposta de ganhos de eficiência e redução de custos era atrativa para qualquer um dos órgãos envolvidos.

Assim, a partir do momento em que a decisão de se adotar o modelo de Centro de Serviços Compartilhados no estado havia sido apresentada para todos os órgãos participantes, iniciou-se uma nova etapa de discussões. Nesse sentido, as negociações a respeito de como seria feita a implantação do projeto nos órgãos passaram a ser pauta principal entre a SEPLAG e os demais membros da alta gestão dos órgãos compreendidos no projeto.

Percebe-se que a discussão a respeito da decisão de se adotar um CSC no setor público mineiro, bem como a elaboração do projeto de implantação do mesmo, ocorreu por meio do chamado modelo de decisão *top-down*, uma vez que se concentrou, em grande maioria, no âmbito de decisão da alta gestão dos órgãos, principalmente da SEPLAG. A esse respeito, em consonância ao que foi exposto por Grant (2007) e Martins e Amaral (2008), é válido ressaltar que por se tratar de uma iniciativa de alto impacto, tanto em termos orçamentários, quanto em termos de mudança da rotina de processos de grande parte dos órgãos do estado, o caráter estratégico de tal discussão fez com que o nível central do governo estivesse fortemente envolvido nessas decisões iniciais.

Conforme orientações contidas no artigo 109 do Decreto N° 46.552, de 30 de junho de 2014, (MINAS GERAIS, 2014c), a implantação do Centro de Serviços Compartilhados no governo de Minas Gerais dividiu os órgãos e entidades participantes em três grupos. Cada um desses

grupos participariam da implantação do CSC em períodos diferentes havendo, portanto, três momentos, também chamados de ondas de implantação.

A esse respeito, por meio das entrevistas realizadas, sabe-se que, inicialmente, a Secretaria de Estado de Saúde estava prevista para participar da primeira onda de implantação. Segundo os Entrevistados 1 e 2, essa escolha devia-se ao fato da secretaria ser reconhecida pela complexidade e pelo grande volume de suas compras, dessa forma, incorporá-la ao CSC, já na primeira onda, traria maior confiança e convicção ao projeto.

No entanto, também de acordo com as entrevistas realizadas e considerando o artigo 109 do Decreto N° 46.552 (MINAS GERAIS, 2014c), observa-se que, na prática, a SES-MG integrou a terceira onda de implantação. Segundo exposto pelo Entrevistado 7, essa alteração ocorreu devido a uma negociação de governo. Ou seja, por uma decisão dos ocupantes dos cargos mais altos do projeto, optou-se por transferir a SES-MG da primeira para a última onda de implantação.

Assim, pela forma como foi decidida essa mudança, os motivos que de fato levaram a essa decisão não foram esclarecidos aos demais afetados, havendo várias suposições a respeito de quais foram os motivadores de tal alteração. Para o Entrevistado 7, a Secretaria de Estado de Saúde era um dos órgãos que pouco ou nada se preparou para migrar para o CSC e, talvez por isso, tenha havido uma maior cautela.

Já segundo os relatos do Entrevistado 2, como o ano de implantação do CSC era também o ano de conclusão de um governo, uma vez que ocorreu ao final de 2014, o período era bastante tumultuado por si só. Logo, por prudência, a SES-MG solicitou e negociou com a SEPLAG sua transferência para a terceira e última onda. Esperava-se que até o final do ano a maior parte das compras da secretaria já estivessem concluídas, assim, caso houvesse algum problema com as compras da secretaria, os impactos sofridos pela população seriam menores.

Além disso, os Entrevistados 2 e 7 concordaram que a transferência da SES-MG para a última onda de implantação deu a esta secretaria um tempo maior para se adequar ao novo modelo. A esse respeito, os entrevistados acreditavam que a extensão desse prazo poderia contribuir para a construção de uma transição mais bem planejada e estruturada internamente.

Apesar disso, o Entrevistado 2 reconhece que mesmo possuindo mais tempo para se prepararem para a transição, a SES-MG ainda demonstrou muitas dificuldades. Nesse sentido, segundo esse Entrevistado, devido uma série de fatores, internos e externos, a serem esmiuçados posteriormente, a secretaria não conseguiu se organizar internamente de modo satisfatório para a mudança.

5.2.1 Etapas iniciais do Projeto CSC

Confirmada então a decisão de se adotar o modelo CSC no setor público mineiro, bem como a forma como o projeto seria implementado, a SEPLAG se dedicou à realização de diversas outras atividades. Dentre estas, cinco etapas se destacaram: (i) a definição de facilitadores, especialistas de processo e multiplicadores; (ii) elaboração e divulgação dos mapeamentos AS-IS e TO-BE; (iii) composição da equipe de trabalho do CSC; (iv) treinamentos e (v) orientação para a AGEI ser condutora da intervenção.

Com relação à primeira etapa citada sabe-se que à medida que o projeto foi progredindo, buscou-se expandir o âmbito de discussões do mesmo e incluir outros participantes, que não fossem apenas da alta gestão dos órgãos. Nesse contexto, a SEPLAG passou a organizar palestras com os servidores das áreas meio dos órgãos, bem como reuniões com os superintendentes de gestão e de planejamento e finanças de cada lugar, repassando, para esses últimos, informações sobre o andamento do projeto. Nesse sentido, uma vez que o projeto em questão envolvia uma quantidade muito grande de pessoas, com o intuito de organizar melhor os fluxos de comunicação, a SEPLAG optou por trabalhar com três figuras em especial, sendo: o facilitador, o especialista dos processos e o multiplicador.

Os conceitos relativos a cada uma dessas funções podem ser melhor compreendidos a partir do Quadro 2:

Quadro 2 – Conceitos relativos às funções de facilitador, especialista dos processos e multiplicador

FUNÇÃO	PERFIL	ATRIBUIÇÕES/RESPONSABILIDADES
FACILITADOR	Servidor com capacidade de articulação, possibilitando o andamento adequado do trabalho da Consultoria dentro do Órgão	Representar o dirigente máximo do Órgão na garantia do cumprimento das atividades previstas para o Diagnóstico Detalhado, reportando a equipe da SEPLAG sobre o avanço dos trabalhos quando demandado.
ESPECIALISTA DOS PROCESSOS	Conhecimento técnico e experiência profunda nos macroprocessos. Referência e influência na equipe técnica no Órgão.	Servidor de referência em cada processo, devendo acompanhar e validar tecnicamente os trabalhos da consultoria no Órgão, referente ao Diagnóstico Detalhado. Deve reportar à equipe da SEPLAG sobre o avanço dos trabalhos, quando demandado.
MULTIPLICADOR	Conhecimento técnico e experiência dos macroprocessos. Referência e influência na equipe técnica do Órgão.	É o ponto focal do Órgão e CSC. Para manter os Órgãos e Entidades alinhados com o novo modelo de Operação dos Processos, que migrarão para o CSC, e garantir que o conhecimento repassado nos treinamentos dos demandantes seja disseminado no Órgão. O Multiplicador é o representante do Órgão que irá adquirir o conhecimento necessário para a interface com a Operação do CSC. Além disso, é o ponto focal para esclarecer dúvidas dos demais Servidores e auxiliar nas atividades do Órgão.

Fonte: SEPLAG,2014.

Em outras palavras, conforme relatado pelo Entrevistado 7, o facilitador era a pessoa responsável por levar as demandas da SEPLAG e da Consultoria relativas ao CSC para dentro do seu órgão de origem, bem como devolver para os mesmos as informações solicitadas. Sendo assim, os facilitadores tinham o papel de intermediário entre o CSC e o órgão e, na maioria dos órgãos, ficava a cargo do chefe de gabinete. Já a figura do especialista, segundo esse Entrevistado, não era ocupada por uma pessoa apenas, haviam diversos especialistas na secretaria e que normalmente eram indicados pelos facilitadores e superintendentes de planejamento gestão e finanças. Nesse sentido, esperava-se que os especialistas fossem pessoas que conheciam de fato os processos da secretaria e pudessem colaborar no redesenho dos mesmos. Como exposto pelo Entrevistado 2

A SEPLAG tomou uma decisão de como realizar esse trabalho, ela viu que se ela fosse tratar com todas as pessoas ia ser algo mais demorado, mais difícil e que ela não tinha tanta proximidade. Então o que foi feito? Ela solicitou aos órgãos que eles elegessem facilitadores, que na maior parte das vezes era alguém da SPGF, e depois ela passou a fazer um trabalho com cada um dos servidores que estavam ali realizando atividades que iriam entrar no CSC e com as pessoas que foram realmente para o CSC, eles fizeram um trabalho de treinamento dessas pessoas apresentando os detalhes do CSC. (Entrevistado 2)

Assim, a SES-MG elegeu como facilitador um subsecretário e este, por sua vez, compartilhou essa responsabilidade com alguns superintendentes da secretaria. Dessa forma, em caso de algum problema ou dificuldade a SEPLAG reportava a um desses facilitadores que, por vezes, poderiam escolher outras pessoas para representá-los.

Um ponto importante a ser observado deve-se ao fato de que, na SES-MG, as mesmas pessoas que eram os facilitadores eram também os especialistas dos processos e multiplicadores. Desse modo, essa escolha acabou contribuindo para que as discussões a respeito dos novos fluxos ficassem restritas a um núcleo específico da Secretaria de Estado de Saúde.

Já com relação à etapa de mapeamento, analogamente ao que foi exposto por Vilhena, Brito e Valle (2014), a Consultoria TOTVS, contratada no início do Projeto CSC, realizou um mapeamento dos fluxos dos órgãos que seriam incorporados pelo novo modelo. Nesse sentido, foram elaborados dois tipos de mapeamento: o primeiro deles buscava representar os processos de acordo com a forma em que eles eram executados no órgão antes da implantação do CSC (Modelo AS-IS); e o outro fluxo desenhado buscava reproduzir o modelo futuro esperado para os processos que passariam a envolver o CSC (Modelo TO-BE).

De acordo com os relatos do Entrevistado 7, ambos os modelos foram elaborados junto com a equipe da SEPLAG responsável pelo projeto, com a equipe da TOTVS – consultoria contratada pelo projeto – bem como, junto com os especialistas dos processos, multiplicadores e os facilitadores da SES-MG. Uma vez que não existia um modelo padronizado de compras até então, sabia-se que cada órgão conduzia os seus processos de aquisições de itens e serviços de modo diferente e, dessa forma, pretendia-se por meio desse mapeamento identificar o modo como esses fluxos de compras ocorriam em cada lugar.

Destarte, ainda segundo esse Entrevistado, o envolvimento dos facilitadores e especialistas dos processos do órgão mapeado era importante para que o conhecimento e as práticas intrínsecas da secretaria fossem reproduzidas no mapeamento. A partir da elaboração desse material, falhas e vícios nos processos poderiam ser detectados e corrigidos juntamente com a proposição de novas formas de conduta.

Paralelamente a definição do real escopo do projeto, ocorreu a etapa de composição da estrutura. Esta etapa, conforme visto por Vilhena, Brito e Valle (2014), pode ser resumida tendo em vista suas subatividades relativas às: definições do projeto e mapeamento de elegíveis; aos ciclos de negociações; ao planejamento das movimentações; as negociações das movimentações com os gestores dos órgãos e; os convites aos servidores selecionados. A partir disso, buscava-se projetar a força de trabalho equivalente de cada órgão pelo quantitativo necessário para que assim definissem quantas pessoas iriam para o CSC e quantas pessoas permaneceriam no órgão.

Nesse sentido, conforme exposto pelo Entrevistado 7, para que fosse realizado o mapeamento dos elegíveis era necessário conhecer as atividades desempenhadas pelos técnicos dos órgãos. Destarte, foram encaminhados aos facilitadores um questionário para que estes, por sua vez, disponibilizassem-no virtualmente para os seus técnicos e solicitassem seu preenchimento. Nesse questionário, os funcionários da área meio auto declaravam o tempo que eles próprios despediam realizando as atividades que comporiam os fluxos futuros do CSC.

Os dados obtidos foram analisados e o critério para escolha dos funcionários que comporiam o CSC foi o tempo dedicado a determinadas tarefas. Funcionários cujo tempo gasto no trabalho era superior a 50% em um processo que migraria para o CSC era considerado um possível candidato a ir para o CSC. Assim, a lista de possíveis candidatos era elaborada com base nas atividades que eram desempenhadas por cada funcionário no seu órgão de origem.

Esse mapeamento, no caso da SES-MG, indicou 16 funcionários a serem transferidos para o CSC. A lista de possíveis candidatos foi apresentada ao superintendente de planejamento e finanças e ao superintendente de gestão, de modo a negociar com os mesmos individualmente aqueles candidatos a migrarem para o CSC.

Nesse momento, segundo o Entrevistado 7, a listagem original poderia ser modificada, uma vez que os superintendentes poderiam trocar as pessoas sugeridas pelo CSC de forma a cederem aqueles funcionários que entendessem como mais adequados. Sendo assim, da lista inicial de possíveis candidatos passou-se a ter a lista dos eleitos ao CSC pelos superintendentes. Esta última lista foi validada entre a subsecretária de gestão estratégica com os secretários de cada um dos órgãos.

A esse respeito o Entrevistado 7 salienta que a negociação com os superintendentes até que se chegasse à listagem final era importante, visto que os secretários dificilmente conheceriam todos as pessoas que trabalhavam nos seus respectivos órgãos, bem como as funções que estes desempenhavam. Portanto, esta era uma maneira de garantir que os candidatos selecionados para a transferência de fato atenderiam as necessidades do CSC e não comprometeriam as atividades a serem desempenhadas na secretaria.

Outro aspecto, importante relativo à etapa de composição da estrutura de funcionamento do CSC estava associado à decisão inicial da SEPLAG de que funcionários terceirizados para prestação de serviços, integrantes da MGS², não migrariam para o CSC. Todavia, a SEPLAG voltou atrás nessa decisão pois, segundo o Entrevistado 7

[...] os concursos que iriam preencher as vagas que os MGS estavam ocupando não foram todos homologados e precisava formar o quadro do CSC naquele momento. Então, eles abriram uma exceção e os MGS iriam para o CSC até a homologação do concurso e depois seriam substituídos. (Entrevistado 7)

Além disso, o Entrevistado 7 também destaca que, nesse momento inicial, a decisão de se substituir todos os MGS não era a mais acertada, visto que eles detinham conhecimentos importantes quanto aos processos de trabalho. Desse modo, caso fossem substituídos, os novos servidores não possuiriam experiência suficiente naquelas atividades e, portanto, nas palavras do Entrevistado, “não iriam fazer nada.”.

² A Minas Gerais Administração e Serviços S. A. – MGS – é uma empresa pública prestadora de serviços às Secretarias de Estado, aos Órgãos, Autarquias, Fundações, Sociedade de Economia Mista, Empresas Públicas e Entidades Públicas do Estado de Minas Gerais. Dentre os serviços oferecidos pela MGS pode-se citar: limpeza, conservação e higienização de ambientes, móveis e utensílios; vigilância patrimonial desarmada; apoio técnico e operacional; manutenção predial e jardinagem; gestão de documentos; administração e representação de ações trabalhistas; administração de condomínios; administração de estacionamentos; monitoramento com circuito fechado de tv; controle de visitantes.

Uma vez definida a composição dos funcionários, deu-se início a etapa de treinamento. Conforme relatado pelo Entrevistado 7, os treinamentos foram ministrados tanto para os funcionários que iriam para o CSC, quanto para os funcionários que permaneceriam no órgão de origem. No entanto, a grade de treinamento era distinta para esses grupos.

Para aqueles funcionários que iriam migrar para o CSC, segundo disposto nos dados de pesquisa, os treinamentos tinham como intuito: introduzir o que era o CSC e os benefícios esperados; apresentar as principais mudanças que ocorreriam no dia a dia dos servidores; apresentar as etapas dos processos para o entendimento das atividades e sistemas; além de capacitar os funcionários nos processos de sua atuação.

Já os treinamentos do público externo do CSC, segundo o Entrevistado 7, eram feitos com o intuito de ensinar aos funcionários que permaneceriam no órgãos de origem como eles deveriam fazer as solicitações para o CSC. Conforme apresentado por Vilhena, Brito e Valle (2014), a forma como eram realizados esses treinamentos variava de acordo com o grau de mudança dos processos, assim como de acordo com a quantidade de treinandos.

Desse modo, os treinamentos eram realizados de modo presencial, quando o grau de mudança nos processos eram altos e a quantidade de treinandos era pequena. Porém, se a quantidade de treinandos era grande, o treinamento era aplicado aos multiplicadores que repassariam o conhecimento adquirido posteriormente. Já quando o grau de mudança era baixo, os treinamentos eram feitos por meio de manuais e apostilas, disponibilizadas em meio eletrônico, ou simplesmente por comunicados.

Outra etapa destacada refere-se à responsabilidade de estruturar os processos internos das secretarias envolvidas no projeto de implantação do CSC. Nesse sentido, os documentos produzidos pela SEPLAG identificavam as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI) como unidades “condutoras da intervenção”. Assim, no caso da SES-MG, essa atribuição foi informada ao órgão por meio de um e-mail enviado a Assessora Chefe da AGEI, no dia 02 de setembro de 2014. Nesse documento (Quadro 3), comunicava-se

Quadro 3 – Comunicado da SEPLAG para as AGEIs das secretarias do Estado de Minas Gerais participantes do Projeto CSC

Caro(a) Assessor(a) Chefe,

Em face à implantação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC), é possível que parte dos Processos internos dos órgãos tenham que ser revistos para atender as entradas esperadas pelo CSC. Dessa forma, caberá à AGEI, nesse momento, garantir que haja uma efetiva avaliação destes Processos visando um eventual redesenho daqueles que ainda não estejam completamente aderentes a essa nova realidade.

Para apoiar a atuação da AGEI, temos a satisfação de convidá-los a participar do Treinamento para apresentarmos as **"Diretrizes para Redesenho dos Processos nos Órgãos e Entidades"**

Fonte: SEPLAG, 2014.

Nesse sentido, as secretarias foram orientadas pela SEPLAG para que focassem na organização dos seus processos internos de forma a zelar por uma execução adequada dos processos, assim como garantir a entrega de um produto de qualidade para que o CSC pudesse dar continuidade ao processo a partir de então. A esse respeito, cabe ressaltar, portanto, os Acordos de Nível Operacional (ANO) que, formalizavam as responsabilidades dos órgãos para que recebessem os produtos e o nível de serviço acordados com o CSC por meio dos Acordos de Nível de Serviços (ANS). Ou seja, o órgão era responsável por garantir o cumprimento dos requisitos dispostos nos ANO, para que a partir disso o CSC pudesse alcançar suas metas dispostas nos ANS.

Visto então a importância da missão atribuída a AGEI e buscando capacitar essas áreas, a SEPLAG ofereceu a equipe das assessorias de cada secretaria um treinamento de “Diretrizes para Redesenho dos Processos nos Órgãos e Entidades”. Esse treinamento ocorreu no dia 04 de setembro de 2014 e durante suas três horas de duração, buscava-se apresentar o novo modelo de operação dos processos que migrariam para o CSC, bem como as diretrizes da atividade de redesenho dos processos internos dos órgãos.

Um aspecto importante a ser ressaltado deve-se ao fato de que as equipes das AGEIs não haviam sido envolvidas no projeto até então. Portanto, em setembro, dois meses antes da

implantação do CSC na SES-MG, a assessoria foi incluída no âmbito de discussão do projeto. Assim, um dos intuitos desse treinamento era informar a equipe das AGEIs as decisões e as mudanças advindas com a decisão de se adotar um CSC no estado.

5.3 O CSC na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

A fim de auxiliar na implantação do CSC na SES-MG e promover as adaptações necessárias na secretaria tendo em vista a adoção do modelo, alguns mecanismos de implantação foram elaborados pela AGEI da SES-MG. Apesar desses esforços, foram observados diversos aspectos que interferiram na efetivação desses mecanismos, assim como dificultaram a transição para o CSC. A partir disso, são apresentados alguns pontos críticos identificados na maturação do projeto e a consolidação dessas questões na síntese analítica.

5.3.1 Mecanismos de implantação

Buscando cumprir com o seu papel de “condutora da intervenção” a AGEI da SES-MG começou a organizar os processos internos da secretaria realizando um mapeamento dos seus fluxos, bem como elaborando manuais e Procedimentos Operacionais Padrões (POPs). Outra medida que foi pensada visando organizar melhor os processos internos da SES-MG nesse período de mudança foi a criação de um Núcleo Operacional que será descrito posteriormente.

Conforme os Entrevistados 1 e 2, as compras da secretaria se diferenciam de outros órgãos devido ao grande volume e a grande variedade de itens que se compra. Além da complexidade da demanda, outra característica importante no que diz respeito às compras da SES-MG deve-se ao fato de que muitos itens e serviços comprados pela secretaria não podem ter seu fornecimento interrompido ou atendido de maneira intempestiva, pois caso contrário implicaria em danos e riscos para a população.

Portanto, mostrou-se evidente que a qualidade e a eficiência nas compras da secretaria eram pontos-chaves e de grande influência no que diz respeito ao alcance dos objetivos finais e estratégicos da SES-MG. Logo, com a adoção do CSC no estado e a mudança nos fluxos de compra da secretaria, temia-se que as dificuldades iniciais de adaptação tanto da SES-MG quanto do CSC comprometessem suas aquisições e entregas. Assim, visando então minimizar esses problemas, a SES-MG se dedicou a buscar alternativas que contribuíssem para a promoção de uma transição menos traumática e mais eficiente.

Conforme destacado pelo Entrevistado 2, o modo como as compras ocorriam na SES-MG era muito semelhante ao que o modelo CSC propõe. Isso porque, basicamente, a área demandante apenas informava a Diretoria de Compras, por meio do Termo de Referência, o que desejava comprar e essa Diretoria tomava as demais providências necessárias. Ou seja, em outras palavras, as áreas demandantes não se ocupavam com atividades transacionais, mas sim com suas tarefas de área fim, cujo caráter é mais estratégico. A proposta do CSC é exatamente essa, concentrar as atividades operacionais em um único setor, enquanto as demais áreas das secretarias se dedicam às atividades relacionadas ao planejamento, à análise e à gestão.

Nesse sentido, faz-se pertinente ressaltar que esse modelo de compras até então existente na SES-MG era característico desta secretaria, porém em outros órgãos, devido à ausência de padronização, o modo como as compras eram executadas variava. Segundo o Entrevistado 2, em outros órgãos a responsabilização sobre a compra não recaía de modo tão discrepante no setor de compras, pois a forma como as atividades eram divididas entre as áreas finalísticas e a área meio, fazia com que o demandante deixasse de ser visto apenas como aquele que solicitou a compra para ser também aquele responsável por ela.

É válido salientar também que, conforme exposto pelos Entrevistados 4 e 7, essa falta de responsabilização dos processos na SES-MG são ainda maiores porque as tarefas dentro de um mesmo setor também são muito fragmentadas. Dessa forma,

A saúde tem uma falta de responsabilização dos seus processos que é uma coisa muito séria, então assim, todos os fluxos são tão segmentados que ninguém conhece os fluxos inteiros e por isso ninguém é responsável por aquele processo. (Entrevistado 7)

Desse modo, as atividades que eram desempenhadas pelas áreas finalísticas no momento em que se solicitava uma compra eram mínimas e consistia basicamente na elaboração do Termo de Referência, que era entregue para a Diretoria de Compras dar sequência ao processo. Assim, buscando ampliar a responsabilização das áreas demandantes pelos itens a serem adquiridos e, dessa forma, fazer com que elas planejassem melhor o quantitativo dos itens de compra ou o escopo do serviço com base na disponibilidade de orçamento para execução, em 2012, por meio de um memorando circular, outra atividade foi inserida no âmbito dessas áreas finalísticas: a pesquisa de preço.

Com isso, para dar início a um processo de compra, a área demandante deveria entregar juntamente com o Termo de Referência um mapa comparativo com a pesquisa de preço do item a ser comprado. Segundo o Entrevistado 2,

A secretaria de saúde já tinha uma estrutura interna que era muito próxima de um CSC. [...] Em tese essa era uma idéia de CSC: eu faço uma solicitação e entrego para o setor competente. Em outros órgãos teve uma iniciativa um pouquinho diferente disso, na verdade o que eles faziam, ao invés de deixar com a área meio essa responsabilidade, teve-se sempre uma preocupação, e eu acho que muito voltado para o princípio de *accountability*, de deixar essa responsabilização com o servidor da área finalística: ele é dono do orçamento dele, ele é dono das solicitações dele, ele faz o termo de referência dele e a gente começou na SES a fazer essa mudança, mas não logo tão profunda como nos outros órgãos, muito pela magnitude da SES. Não é uma mudança tão simples de se acontecer. (Entrevistado 2)

Essa alteração no fluxo, ainda que parecesse mínima, gerou, por si só, insatisfações tanto em algumas áreas finalísticas, pois foram designadas a exercer mais uma atividade, tanto na Diretoria de Compras, uma vez que, em muitos casos não recebiam a pesquisa de preço das áreas ou então recebiam o material incompleto. Segundo os Entrevistados 1 e 3, a falta de um *know-how* das áreas finalísticas para executar a pesquisa de preço fazia com que essas áreas despendessem muito tempo realizando essa atividade, que muitas vezes eram entregues sem obedecer ao mínimo de três orçamentos exigido na legislação. Além disso, outro apontamento feito era o de que as pesquisas de preço entregues eram, muitas vezes, resultado de uma pesquisa de preços muito superficial, que não refletia de fato os preços de mercado.

Assim, no momento da implantação do CSC, ainda se percebia muitas dificuldades de adaptação a essa mudança no fluxo de compras. Visto as dificuldades encontradas na realização das pesquisas de preço, muitas áreas finalísticas continuavam muito dependentes do setor de compra, o que fez com que os entrevistados ainda considerassem essa mudança

como incompleta. Nesse sentido, as dificuldades evidenciadas com essa mudança no fluxo contribuíram para se perceber a falta de maturidade das áreas da SES-MG para se adequarem a mudanças no fluxo, bem como evidenciou a necessidade de se pensar em alternativas que pudessem atender a essas peculiaridades da secretaria.

Com base nos materiais apresentados pela SEPLAG, mostrando como os diversos processos que envolveriam o CSC deveriam funcionar, sabia-se que a implantação do CSC resultaria uma mudança de rotina ainda maior. Dessa forma, foi elaborada internamente e apresentada ao subsecretário de Inovação e Logística em Saúde da SES-MG a proposta de criação de um Núcleo Operacional a fim de garantir a continuidade no atendimento às demandas da SES-MG, diminuir os impactos da mudança e facilitar a adaptação. Nesse sentido, o Núcleo Operacional funcionaria como uma estrutura temporária e reduzida da Diretoria de Compras e da Diretoria de Contratos e teria o intuito de auxiliar na execução dos processos de modo a sanar algumas dúvidas e minimizar erros.

Outra motivação apontada para a criação do Núcleo deveu-se a falta de experiência da equipe do CSC para lidar com o grande volume e a complexidade da demanda da SES, sendo provável que o CSC não incorporasse, logo no início, as compras da secretaria em sua plenitude. Dessa forma, era importante a manutenção de uma estrutura mínima na SES-MG para que conseguissem atender essas demandas que permaneceriam na secretaria como, por exemplo, as compras para as regionais.

Nesse contexto, uma vez que os processos iniciados antes da transição seriam finalizados nas próprias secretarias de origem, outra função que seria responsabilidade do novo Núcleo era garantir a continuidade desses processos de compra e acompanhamento dos contratos. Até o dia 15 de outubro de 2014, aproximadamente um mês antes da implantação do CSC, havia 173 contratos vigentes, 23 contratos em formalização, 512 processos de doação em tramitação e formalização, bem como 194 processos de compra já iniciados e que, portanto, seriam concluídos pela equipe da própria SES-MG.

Além disso, devido aos rumores iniciais de que não seriam transferidos funcionários MGS para o CSC e pelo fato de que a maior parte da equipe da Diretoria de Compras e da Diretoria de Contratos era composta por servidores da MGS, acreditava-se que a maior parte das

pessoas com grande experiência na realização das tarefas transacionais não iriam trabalhar no CSC, o que provavelmente impactaria a prestação do serviço. Outra preocupação devia-se ao fato de que apesar da existência de uma capacitação para os servidores da SES, visando facilitar a utilização dos serviços do CSC, havia uma grande rotatividade nas equipes, tanto da parte operacional quanto das chefias, de forma que o aprendizado dessa capacitação seria rapidamente perdido.

É válido destacar que, como foi dito, o Núcleo Operacional possuiria uma estrutura mínima e, portanto, não comprometeria a eficiência pretendida com o CSC. No início de 2014, a Diretoria de Compras era composta por 45 funcionários e até que o CSC fosse implementado outras alterações ocorreram nesse quantitativo. A Resolução SES N° 4.429, de 01 de agosto de 2014, por exemplo, criou uma nova unidade organizacional externa voltada para o atendimento às demandas judiciais (NAJS) e resultou na transferência de alguns funcionários para essa unidade.

Apesar disso, o quantitativo da Diretoria de Compras continuou sendo maior do que o proposto para o Núcleo Operacional. Desse modo, enquanto a Diretoria de Compras possuía 28 pessoas e a Diretoria de Contratos era composta por 18 pessoas – totalizando 46 funcionários – o novo Núcleo teria algo em torno de 10 pessoas. Ou seja, possuiria um quantitativo bem inferior ao que era compunha essas diretorias anteriormente.

Ademais, essa proposta de criação do Núcleo Operacional era para atender uma demanda temporária, que serviria para auxiliar e capacitar as áreas demandantes e garantir que o processo chegasse ao CSC com maior qualidade. Assim, o objetivo do Núcleo seria então realizar toda a interface entre a SES e o CSC, sendo responsável por fazer as articulações com as áreas demandantes da SES, além de realizar outras atividades inerentes da secretaria. Logo, a medida que as áreas da SES-MG fossem se adaptando ao fluxo e o que chegasse ao Núcleo fosse aquilo que se deveria mandar para o CSC, o Núcleo deixaria de ser necessário e poderia se dedicar a atividades mais estratégicas.

Nesse sentido, segundo relatado pelo Entrevistado 2, é válido destacar que a medida que a SES-MG se adaptasse ao fluxo de compras do CSC, esperava-se que o então Núcleo Operacional assumisse cada vez mais uma visão estratégica e analítica das compras da

secretaria. Assim, seria responsável por avaliar as aquisições realizadas, por exemplo, exercendo atividades que iriam de encontro com a qualidade do gasto.

Por outro lado, buscando organizar os processos da secretaria, bem como torná-los mais claros para os seus funcionários, a AGEI da SES-MG também se dedicou ao mapeamento dos fluxos de compras internos, bem como ao redesenho dos mesmos de forma a propor melhorias e ajustes necessários. Além disso, a AGEI da SES-MG se dedicou também a elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) descrevendo as tarefas de modo detalhado a fim de minimizar dúvidas e erros.

Nesse contexto, a equipe da AGEI se dedicou a elaboração de dois tipos de manuais e POPs: um referente aos fluxos e atividades das áreas demandantes e outro referente aos fluxos e atividades da área meio que, apesar de reduzida, continuou existindo na secretaria. Por meio desses materiais buscava-se contribuir para a maior padronização do processo de compra, bem como solucionar possíveis dificuldades que poderiam surgir durante a execução das atividades.

No momento em que esses fluxos estavam sendo elaborados, o Núcleo Operacional ainda não havia sido criado na secretaria, no entanto, os redesenhos feitos pela AGEI da SES-MG já consideravam a sua existência. Destarte, como o Núcleo Operacional era uma proposta dos diretores e superintendentes da secretaria, as reuniões para a realização do redesenho dos fluxos internos foram feitas com a participação destes membros, uma vez que eram as pessoas que conheciam melhor as futuras atribuições e funções do Núcleo.

Já do ponto de vista da comunicação interna quanto à adoção do CSC, a alternativa de divulgação adotada na SES-MG foi por meio da intranet da secretaria informando de maneira resumida o que é um Centro de Serviços Compartilhados, qual a sua finalidade e quando utilizá-lo. Segundo o Entrevistado 5, esse material disponibilizado foi elaborado internamente, mais especificamente pela AGEI da SES-MG, por meio de pesquisas e dos materiais disponibilizados pela SEPLAG. Além disso, também foi solicitado para os coordenadores de cada área que informassem seus funcionários a respeito da adoção do CSC no estado. A intranet da SES-MG seria também o meio no qual os fluxos e Procedimentos Operacionais Padrões, que estavam sendo elaborados, seriam disponibilizados aos servidores.

5.3.2 Dificuldades enfrentadas

Durante o período de preparação da SES-MG para incorporar o CSC nos seus fluxos a partir do dia 21 de novembro de 2014 diversos elementos contribuíram para dificultar esse processo. Nesse sentido, com base nos relatos obtidos nas entrevistas, foram identificados sete aspectos principais que interferiram na implantação do CSC, bem como na efetividade dos mecanismos criados a fim de facilitar esse processo, a saber: (i) o período de transição de governo; (ii) a precariedade de relação a partir do vínculo empregatício; (iii) o modelo *top-down* de decisão; (iv) a inadequação dos mapeamentos AS-IS e TO-BE; (v) os impasses relativos à composição da estrutura de funcionários do CSC; (vi) a inclusão tardia da AGEI da SES-MG no Projeto CSC; (vii) a não priorização da comunicação interna na secretaria.

Como já foi exposto anteriormente, o Centro de Serviços Compartilhados no setor público mineiro começou a ser implantando no segundo semestre de 2014 e, portanto, em um período de conclusão de um governo. Esse é um aspecto de destaque, uma vez que todos os entrevistados citaram essa questão como sendo um dificultador do projeto. Conforme evidenciado nas entrevistas, na busca por garantir que os esforços do projeto não fossem em vão, a equipe envolvida se empenhou para que todo o projeto fosse implementado até o final daquele ano. Como afirma o Entrevistado 2,

[...] o dever da SEPLAG era garantir a implantação dentro do próprio governo, independentemente se esse governo ia ter continuidade ou não, mas a intenção era de garantir isso. (Entrevistado 2)

Em consonância com essa alegação, o Entrevistado 6 destaca que na busca por se implantar todo o projeto no prazo de seis meses, ou seja, antes da troca de governo, a SEPLAG incorporou uma postura muito impositiva, o que contribuiu para que aspectos importantes como qualidade e economia (custos) ficassem em segundo plano. Nesse sentido, o Entrevistado 7 argumenta que como o prazo para se implementar o CSC era relativamente curto, o apoio e o acompanhamento feito com os órgãos que migravam para o CSC foram comprometidos. Na opinião desse último Entrevistado, caso houvesse um tempo maior de

intervalo entre as ondas de implantação, tanto a SEPLAG, quanto a consultoria especializada, poderiam auxiliar mais de perto cada órgão, bem como ter um tempo maior para realizar os ajustes necessários no modelo.

Assim, além de ter impactado no prazo de implantação do CSC que, segundo os entrevistados, era muito curto, a transição de governo também contribuiu para uma maior desconfiança quanto à continuidade do projeto. Visto que muitas das pessoas que conduziram e que participaram da concepção do projeto não estariam mais nos cargos que ocupavam ou até mesmo não estariam mais trabalhando no setor público mineiro no ano seguinte, suspeitava-se que a mudança de gestão, em 2015, alterasse os rumos e as diretrizes traçadas para o projeto até aquele momento.

Nesse sentido, segundo o Entrevistado 7, era muito evidente que, para algumas pessoas, era praticamente certo que o CSC não iria conseguir ser implementado em todos os órgãos envolvidos no projeto até o final de 2014. Inclusive, para esse Entrevistado, essa descrença e esse pessimismo quanto ao futuro do projeto foi determinante para que algumas providências com o intuito de auxiliar a adaptação do órgão ao novo modelo não fossem feitas, como pode ser visto no trecho da entrevista

Um dos problemas, talvez o maior que a Secretaria de Estado de Saúde teve, foi que todos os órgãos prepararam para migrar, com exceção da SES. Por quê? Porque a SES tinha certeza que ela não iria para o CSC. (Entrevistado 7)

Analogamente, é válido destacar que a transição de governo e as incertezas relacionadas a quem ocuparia determinados cargos dificultou a efetivação dos mecanismos facilitadores da adaptação da SES-MG ao CSC. Nesse sentido, apesar de ter o apoio do então Subsecretário de Inovação e Logística em Saúde, a ideia de criação do Núcleo Operacional proposta por alguns diretores e superintendentes da secretaria não foi levada adiante.

Segundo o Entrevistado 5, uma vez que muitos dos idealizadores do Núcleo não estariam na secretaria no próximo ano, houve uma grande dificuldade para indicar quem comporia o Núcleo Operacional. Ademais, por ser um ano de conclusão de um governo, os envolvidos na proposta estavam ainda mais atarefados com o exercício das atividades relativas aos seus

cargos e, com isso, a composição e oficialização do Núcleo Operacional ficaram em segundo plano.

Somado aos pontos críticos supracitados, outro aspecto relevante de análise diz respeito a como o momento de transição de governo associado à implantação de um projeto inovador como o CSC foram interpretados pelos funcionários da SES-MG. Conforme exposto pelo Entrevistado 2, um período de troca de gestão já gera por si só muitas incertezas e temores, assim, implantar no setor público mineiro um projeto inovador como o CSC e que impactaria na mudança de rotina de muitos funcionários contribuiria para aumentar ainda mais as desconfianças suscitadas nesse contexto.

Desse modo, o momento em que ocorreu o projeto de implantação do CSC contribuiu para a maior resistência dos funcionários com relação ao projeto. Na opinião do Entrevistado 2, essa postura de muitos funcionários estava relacionada a dois aspectos: primeiro, ao medo de perderem seu emprego/cargo, o que poderia ocorrer ou por causa da mudança de gestão, ou devido a mudança de procedimentos ocasionadas pelo projeto; e segundo, por causa da modificação dos fluxos de trabalho e o estigma que esses tipos de alterações carregam, principalmente, no âmbito público, como pode ser observado na fala do Entrevistado 2

[...] o setor público tem naturalmente uma postura de evitar mudanças, porque não querem correr riscos. No setor privado como é mais tenso o dia a dia, vamos dizer assim, as pessoas tomam mudanças como algo mais natural e no setor público as pessoas ainda não perceberam que a tendência é ir cada vez mais se aproximando disso. (Entrevistado 2)

Dessa forma, outro fator que contribuiu para o agravamento da resistência interna ao projeto deveu-se à precariedade do vínculo empregatício de muitos funcionários da SES-MG e a decisão inicial de que MGS não iriam trabalhar no CSC. No entanto, segundo o Entrevistado 7, como o concurso feito não havia sido homologado até o momento de composição da equipe, aceitou-se que os funcionários da MGS fossem trabalhar no CSC, sendo porém substituídos quando houvesse a homologação do concurso.

Assim, essa postura inicial dos formuladores do projeto gerou medo de que a adoção do CSC resultasse na demissão de muitos dos funcionários do setor de compras da SES-MG. Visto que antes do CSC a Diretoria de Compras da secretaria era composta por 28 funcionários, dos

quais 9 eram de recrutamento amplo e 19 eram MGS, a situação de instabilidade da maioria dos funcionários do setor fazia com que eles se sentissem mais vulneráveis e temerosos com a mudança. No entanto, conforme dito pelo Entrevistado 2

Por mais que pareça óbvio fazer essa transição para o CSC, as pessoas se sentem não só arredias, mas amedrontadas com aquela iniciativa. O maior medo delas é resultar em demissão. Então as pessoas esquecem o seguinte, o objetivo de uma organização, ainda mais na administração pública, ele supera o objetivo individual. Nós temos que pensar na organização primeiro, e não ver individualmente os casos, nós estamos querendo aquilo que é o melhor para a administração pública. E cada pessoa tem uma atuação que é pontual, num determinado momento se é necessária a atuação daquela pessoa naquele órgão, tudo bem, e se num segundo momento não é, não quer dizer que não tenha uma outra oportunidade ou que não tenha outra coisa que pode ser feita. Lembrando do princípio principal do CSC, que é gastar menos com a máquina e mais com o cidadão. Então, por exemplo, eu sempre vi oportunidades de pegar talentos que estão nessas áreas meio, vamos dizer assim, e levar pra área finalística, desenvolvendo políticas públicas. (Entrevistado 2)

Nesse sentido, ainda segundo o Entrevistado 2, era necessário pensar e implementar ações que mostrassem para essas pessoas o projeto como algo positivo e capaz de lhes dar novas oportunidades, e não como uma ameaça aos mesmos. O último semestre de 2014 era um período de preparação para muitas mudanças, fossem elas políticas ou operacionais. Logo, para o Entrevistado 2, essa postura temerosa e, por vezes, resistente dos funcionários perante situações que envolvam mudanças deveriam ser substituídas pela crença de que trariam melhorias e aprimoramentos.

Conforme exposto por Ferreira, Bresciani e Mazzali (2010), por Martins Amaral (2008) e segundo disposto nos ANO e ANS, o sucesso do CSC depende de uma comunicação efetiva entre os envolvidos, bem como da cooperação entre as partes. Analogamente, segundo o Entrevistado 2, seria prudente ter planejado melhor desde o início do projeto ações relacionadas a esse público da área meio de forma a buscar envolvê-los mais como parte do projeto e não apenas como afetados por ele. Assim, a ideia de parceria e confiança seria fortalecida, contribuindo de melhor forma para o sucesso e aceitação do novo modelo. Apesar disso, iniciativas desse tipo não foram priorizadas tanto pela Consultoria, quanto pela SEPLAG.

Já o terceiro aspecto identificado como dificultador refere-se à maneira como a concepção do projeto foi conduzida. Nesse sentido, o modelo *top-down* de decisão no qual o projeto se baseou contribuiu para aumentar a resistência interna ao projeto, bem como comprometeu a

efetividade de algumas medidas adotadas. Uma vez que a elaboração do projeto foi executada, primordialmente, com a participação da alta gestão da SEPLAG e, posteriormente, com a alta gestão dos demais órgãos envolvidos, observa-se que muitas das decisões estavam restritas ao âmbito de discussão desses grupos específicos.

Assim, por ser um projeto elaborado com base em um modelo de decisão *top-down* e cujos principais funcionários afetados não foram envolvidos durante o processo de elaboração do mesmo, a falta de um sentimento de pertencimento ao projeto resultou em uma maior resistência interna perante a mudança. Na fala do Entrevistado 1 esse entendimento torna-se ainda mais evidente ao descrever o CSC como algo que lhes foi posto de modo arbitrário, ou ainda, nas palavras do Entrevistado, como algo que lhes foi imposto “goela abaixo”.

A própria escolha dos facilitadores e especialistas dos processos na SES-MG também contribuiu para esse sentimento de exclusão de muitos funcionários, pois além de não participarem da concepção do projeto também não foram envolvidos nas fases de mapeamento e elaboração dos fluxos AS-IS e TO-BE. Dessa forma, como apenas superintendentes e, por vezes, diretores da secretaria estavam envolvidos nessas etapas, reforçou-se a falta de um sentimento de pertencimento ao projeto, uma vez que, conforme o Entrevistado 5, os funcionários de nível operacional se sentiam marginalizados do âmbito de discussão do projeto.

Outro aspecto destacado diz respeito aos treinamentos realizados pela SEPLAG. Embora os treinamentos tivessem o intuito de sanar dúvidas e esclarecer melhor o CSC para os funcionários dos demais órgãos, na SES-MG o alcance desses objetivos foi limitado. Isso pois, conforme apresentado pelo Entrevistado 7,

Teve um treinamento para a equipe que ficou no órgão para saber pedir para o CSC. O que aconteceu, neste treinamento, que era o treinamento mais importante, ao invés da Secretaria de Estado de Saúde indicar técnicos, foram só os facilitadores, e eles não divulgaram o conteúdo disciplinado para o restante da secretaria. (Entrevistado 7)

Como se sabe, os facilitadores também eram os multiplicadores do processo, ou seja, tinham a missão de divulgar internamente no seu órgão de origem os conhecimentos e as informações ministradas nesses treinamentos. Porém, segundo o Entrevistado, esse repasse de informações

não existiu na SES-MG. Logo, novamente grande parte do conhecimento sobre o CSC ficou limitada a um núcleo restrito.

Ademais, faz-se pertinente destacar que a participação dos funcionários do nível operacional da SES-MG também foi ignorada nas etapas de mapeamento/redesenho interno realizadas pela equipe da AGEI. Desse modo, reforçou-se a ideia de que o projeto de implantação do CSC era algo *top-down* no qual as decisões relativas ao projeto se concentravam nas mãos da alta gestão, mesmo quando se tratavam de decisões referentes ao fluxo, ou seja, operacionais.

Além de ter contribuído para uma maior resistência interna, a escolha por elaborar o projeto de implantação do Centro de Serviços Compartilhados com base em um modelo *top-down* de decisão também comprometeu a eficiência de sua execução. Isso pois, uma vez que os funcionários de nível operacional da SES-MG não participaram das etapas de mapeamento dos modelos AS-IS e TO-BE, conhecimentos específicos a respeito dos fluxos de trabalho, assim como as facilidades e dificuldades encontradas no desempenho dessas atividades, não foram consideradas no momento de elaboração desses materiais, resultando em um quarto aspecto de dificuldade.

Desse modo, quando esses mapeamentos foram apresentados internamente surgiram vários questionamentos quanto à veracidade das informações dispostas no modelo AS-IS e quanto à aplicabilidade das propostas feitas no modelo TO-BE. Como consequência, esses fluxos entregues pela SEPLAG, que deveriam servir de facilitadores para a implantação do CSC, mostraram-se inadequados tendo em vista a realidade da SES-MG.

Segundo o Entrevistado 5, tanto o modelo AS-IS não condizia com a realidade, quanto o modelo TO-BE era visto como não implementável. Nesse sentido, o Entrevistado 7 também atribui esse problema a falta de transparência dos envolvidos no processo de mapeamento, uma vez que não transmitiram os fluxos da SES-MG de modo claro e transparente.

A esse respeito, uma dificuldade abordada pelos Entrevistados 2 e 7 diz respeito a síndrome de que “tudo na SES-MG é diferente”, o que fazia com que desde o início do Projeto CSC houvesse uma resistência e descrença de que este funcionaria na secretaria. Porém, como destaca os entrevistados, a secretaria possui suas particularidades, mas não privilégios.

Portanto, as legislações as quais suas aquisições estão sujeitas são as mesmas que os demais órgãos estão, assim, o que diferencia os fluxos da secretaria são os cuidados, os costumes, a maneira de exercer determinadas atividades.

Nesse sentido, o Entrevistado 7 argumenta que o motivo pelo qual, no início do projeto, a SEPLAG procurou realizar o mapeamento dos fluxos de todos os órgãos que iriam para o CSC – modelo AS-IS – foi exatamente para identificar as particularidades existentes em cada secretaria. No entanto,

A Secretaria de Estado de Saúde fez questão de salientar que tudo dela era diferente, mas nunca nos mostrou onde estava a diferença. E o que ela chamava de diferença nós percebemos, na prática, como sendo na verdade bagunça de processos internos. (Entrevistado 7)

Assim, segundo os Entrevistados 4 e 7, os fluxos internos da secretaria não eram claros nem mesmo para os seus próprios funcionários. Ademais, a excessiva fragmentação dos fluxos, característica da Secretaria de Estado de Saúde, contribui para que o conhecimento a respeito de todo o fluxo fosse algo raro, pois normalmente cada um da secretaria conhecia apenas a parte do fluxo que desempenhava, sabendo muito superficialmente a respeito das demais etapas ou, por vezes, nem sabendo da existência das mesmas. Desse modo, na opinião do Entrevistado 7, essa falta de organização dos processos da SES-MG, bem como o pouco conhecimento que se tem a respeito deles contribuiu para que os materiais de mapeamento entregues pela SEPLAG fossem inconsistentes e, portanto, inutilizados no caso dessa secretaria.

A negociação quanta a composição da estrutura ocorreu paralelamente com a definição do escopo do projeto e foi também muito conturbada na SES-MG, sendo frequentemente listada nas entrevistas como uma dificuldade do projeto. Mesmo depois de validar, com o secretário do órgão, a lista dos funcionários eleitos a migrarem para o CSC, segundo o Entrevistado 7, até no dia do treinamento a Secretaria de Estado de Saúde continuava alterando os candidatos a serem transferidos para o CSC. Com relação a esse problema o Entrevistado 1 argumenta que, nesse momento, ainda havia indefinições quanto ao escopo do projeto e, com isso, ainda não se sabia ao certo quais atividades seriam realizadas pelo CSC e quais atividades permaneceriam no órgão.

Na opinião do Entrevistado 7, de fato, a definição real do escopo do projeto ocorreu em paralelo a etapa de composição da estrutura, porém essas dificuldades e incertezas ocorreram devido a falta de transparência da SES-MG durante essas negociações. Segundo relatado,

Isso ficou muito claro e essa foi a grande dificuldade com a SES porque algumas pessoas falavam tanto nas reuniões que a gente saia das reuniões sem saber o que tinha que sair e o que não tinha que sair do órgão. Então assim, reuniões se sucediam, quase que discutindo a mesma coisa, e não se chegava a nenhuma conclusão. (Entrevistado 7)

Dessa forma, para o Entrevistado 7, com os órgãos que foram mais francos e que transpareceram seus fluxos com maior clareza, as alterações no escopo ocorreram sem problemas e, assim, não foram empecilhos para a negociação de transferência de funcionários. Contudo, no caso da SES-MG as discussões eram improdutivas, o que dificultava a definição de quais atividades migrariam para o CSC, bem como as negociações para a composição da estrutura.

Ademais, outra dificuldade relacionada à composição da estrutura, conforme apontado pelo Entrevistado 5, deve-se ao fato de que havia flexibilidade quanto a troca de pessoas na lista de possíveis candidatos, entretanto a quantidade de pessoas que deveriam ser transferidas para o CSC não podia ser modificada. Desse modo, como alguns processos permaneceriam na secretaria até que fossem finalizados, temia-se que a transferência de algumas pessoas comprometesse a execução dessas atividades.

Outro aspecto, que contribuiu para tornar essa etapa de composição da estrutura mais conturbada, deve-se a decisão inicial da SEPLAG de que funcionários MGS das secretarias não migrariam para o CSC. Como a maior parte dos funcionários que compunham a Diretoria de Compras e a Diretoria de Contratos eram MGS, segundo o Entrevistado 1, houve uma grande dificuldade em definir quem poderia ir para o CSC.

Outra questão relevante que contribuiu para dificultar a preparação para a implantação do CSC na SES-MG deve-se a missão de “condutora da intervenção” atribuída a AGEI da secretaria. Segundo o Entrevistado 5, como a AGEI não havia participado da concepção do projeto até então, uma vez que foi incorporada ao mesmo num momento já muito próximo da

data de implantação, a equipe possuía pouco conhecimento e informações a respeito para que pudessem se dedicar a tarefa de redesenho dos fluxos internos, para qual foram designados.

Portanto, observa-se que apesar da importância da missão atribuída a AGEI, no momento em que foi envolvida no projeto esta assessoria carecia tanto de informações a respeito do mesmo, quanto de conhecimento técnico para realizar o redesenho. Isso pois, a equipe da AGEI designada a promover a reestruturação dos processos internos não possuía até o momento grande experiência na área de redesenho de processos. Conforme exposto pelo Entrevistado 5, o Escritório de Processos da AGEI da SES-MG era recém criado e havia participado de apenas um processo de redesenho, que ainda estava em andamento.

Nesse sentido, a SEPLAG esperava que, por meio de um treinamento de “Diretrizes para Redesenho dos Processos nos Órgãos e Entidades” tais deficiências fossem supridas e, desse modo, as equipes estivessem preparadas para desempenhar o papel que lhes foi designado. No entanto, conforme relatado pelo Entrevistado 5, o curso oferecido pela SEPLAG não era suficiente para que os funcionários da AGEI estivessem preparados para promover o redesenho dos processos interno do seu respectivo órgão.

A AGEI da SES-MG não possuía experiência em redesenho de processos e enfrentou, com isso, dificuldades para execução de tal tarefa. Ainda segundo o Entrevistado 5, a SES-MG procurou ajuda de outros órgãos integrantes da primeira onda, pois como os mesmos haviam sido incorporados ao CSC em julho daquele ano, esperava-se que a experiência adquirida por esses órgãos pudesse contribuir para o aprendizado da equipe da SES-MG.

Conforme exposto pelo Entrevistado 2, essa comunicação e troca de experiências entre os órgãos participantes do CSC não foram estimuladas pela SEPLAG, uma vez que, esta última temia que a descrença e a resistência de certas pessoas perante o projeto fossem disseminadas nas secretarias. Apesar disso, segundo relatos do entrevistado, esse compartilhamento de experiência entre os órgãos traziam, muitas vezes, boas impressões e expectativas a respeito do projeto.

Contudo, com relação ao papel de redesenhar os processos internos de forma a adequá-los ao novo modelo instituído pelo CSC, os demais órgãos pouco puderam contribuir com a equipe

da AGEI da SES-MG. Embora os órgãos participantes da primeira onda de implantação já estivessem utilizando o CSC desde 21 de julho de 2014 e dos órgãos integrantes da segunda onda estarem muito próximos de adotarem o CSC, a comunicação da SEPLAG com relação a esse papel das AGEIs, assim como o treinamento dado por esse órgão, ocorreram no mesmo momento em que essas informações foram repassadas para a SES-MG, ou seja, no início de setembro.

Desse modo, conforme o Entrevistado 5, no caso dos órgãos integrantes da primeira onda de implantação, assim como dos órgãos da segunda onda, que seriam incorporados ao CSC em 19 de setembro de 2014, a instrução para a reestruturação interna dos processos do órgão ocorreu de modo tardio. Por outro lado, a SES-MG que compunha a última onda, apesar de ter sido comunicada pela SEPLAG aproximadamente dois meses antes da implantação do CSC, o prazo que possuía para promover a reestruturação dos seus processos também foi curto considerando o fato de que o *know-how* necessário para desempenhar essa tarefa ainda precisava ser adquirido.

Outro aspecto importante a ser considerado nesse caso refere-se ao fato de que, como os processos mapeados e entregues no modelo AS-IS e TO-BE se mostraram inadequados, eles não puderam ser reaproveitados para a execução do trabalho de redesenho dos fluxos internos atribuído a AGEI da SES-MG. Por conseguinte, além da dificuldade da equipe por precisar desempenhar uma função para a qual não possuía conhecimento técnico suficiente, o trabalho da equipe da AGEI foi maior do que o esperado uma vez que precisaria refazer o trabalho de mapeamento entregue pela SEPLAG.

Analogamente, devido ao curto prazo do projeto e, com isso, o pouco tempo restante até que o CSC fosse incorporado nos fluxos da Secretaria de Estado de Saúde, a equipe da AGEI possuía um tempo escasso para redesenhar os fluxos internos da secretaria. Em meio a essas circunstâncias, ao contrário do modelo tradicional de redesenho no qual primeiramente se mapeia os fluxos do modo como eram feitos antes da intervenção e posteriormente realiza-se o redesenho indicando oportunidades de melhoria, a AGEI da SES-MG deu início ao redesenho dos processos sem ter realizado a etapa anterior, que deveria estar retratada no modelo AS-IS entregue.

Esse ponto pode ser problemático pois, como já foi abordado neste trabalho, os fluxos internos da Secretaria de Estado de Saúde são pouco conhecidos pelos seus próprios servidores, visto a excessiva fragmentação das suas tarefas. Consequentemente, realizar o redesenho sem ter o conhecimento necessário a respeito dos fluxos da secretaria poderia comprometer a efetividade do redesenho, assim como aconteceu com o modelo TO-BE entregue pela SEPLAG.

Outra dificuldade esta relacionada à forma como a adoção do CSC e as mudanças subsequentes foram divulgadas internamente. Conforme apontado por três entrevistados, a comunicação interna não foi uma prioridade na secretaria devido ao fato de que havia pouco repasse de informação por parte da SEPLAG e as indefinições quanto ao projeto faziam com que o novo modelo a ser adotado com o CSC ainda fosse uma incógnita inclusive para os dirigentes da SES-MG. Nesse sentido, a equipe da AGEI responsável pela elaboração dos materiais internos da Secretaria de Estado de Saúde, por ter sido incluída tardiamente no processo, pois só passou a ser envolvida em um período já muito próximo da implantação do CSC na secretaria, possuía um conhecimento muito limitado a respeito do mesmo, o que dificultava a sua capacidade de esclarecer informações a respeito do projeto.

Por outro lado, segundo argumenta o Entrevistado 7, não havia indefinições do projeto por parte da SEPLAG pois, nesse momento em que a SES-MG estava prestes a adotar o CSC, vários outros órgãos já haviam sido incorporados e vários fluxos e documentos a respeito já estavam disponibilizados no Portal CSC. Na opinião do Entrevistado, as dificuldades encontradas pela SES-MG ocorreram pela postura adotada pela própria secretaria que desde o início do projeto, por má fé ou desconhecimento, não apresentava seus fluxos com a clareza e a transparência necessária.

5.3.3 Pontos críticos na maturação do projeto CSC

Tendo em vista as dificuldades encontradas durante as tentativas da SES-MG de criar mecanismos facilitadores da adaptação à implantação do CSC, muito do que foi feito não pode ser aproveitado da forma como se esperava inicialmente. Como o Núcleo Operacional

não foi criado oficialmente, todos os materiais de mapeamento e POPs elaborados até então não puderam ser utilizados, uma vez que consideravam a existência do novo Núcleo. Dessa forma, um novo redesenho precisou ser elaborado pela AGEI da secretaria, assim como novos Procedimentos Operacionais Padrões precisaram ser feitos.

Assim, uma vez que a proposta de criação do Núcleo Operacional não foi levada adiante, a alternativa adotada a fim de minimizar os impactos da mudança, bem como dar continuidade as processos já iniciados na SES-MG, foi a manutenção de uma estrutura mínima da Diretoria de Compras. Nesse contexto, é válido considerar as alterações ocorridas no quantitativo de funcionários, assim como no escopo de atividades desse setor ao longo do ano de implantação do CSC, ou seja, 2014.

Nesse sentido, por meio da Resolução SES Nº 4.429, de 01 de agosto de 2014, foi criado o Núcleo de Atendimento à Judicialização da Saúde (NAJS), com a finalidade de padronizar, analisar, executar e controlar as atividades de aquisição de procedimentos, medicamentos, materiais e insumos que visem garantir o cumprimento de demandas judiciais impetradas contra o estado. Logo, conforme os dados apresentados pelo Entrevistado 1, visto que o conjunto de atividades relativas a essas compras foram centralizadas no NAJS, cerca de 17 funcionários da Diretoria de Compras foram transferidos para essa unidade externa.

Portanto, em um período muito próximo da implantação do CSC na SES-MG, o quantitativo da Diretoria de Compras da secretaria havia reduzido de 45 para 28 funcionários. Ademais, tendo em vista a transferência dos 16 funcionários eleitos a migrarem para o CSC, restariam na Diretoria de Compras 12 funcionários. Estes, por sua vez, seriam os responsáveis por exercer as atividades relacionadas aos processos de compras que permaneceram na SES-MG.

Ao contrário do que havia sido previsto para o Núcleo Operacional, que exerceria um papel de intermediador entre a SES-MG e o CSC, não era exigido das áreas demandantes que todos os processos fossem encaminhados primeiramente para a Diretoria de Compras para depois serem enviados ao CSC. Assim, segundo os Entrevistados 1 e 5, aquelas áreas que já estivessem seguras o suficiente para elas próprias exercerem as atividades de sua competência poderiam enviar os documentos diretamente para o CSC.

Conforme previsto no artigo 109 do Decreto Nº 46.552, de 30 de junho de 2014, o Centro de Serviços Compartilhados foi implementado na SES-MG no dia 21 de novembro de 2014. Dessa forma, a partir desse dia, grande parte dos novos processos de compras, doações e contratos iniciados na Secretaria de Estado de Saúde passariam pelo CSC.

No entanto, é válido ressaltar que como os mecanismos de implantação planejados na secretaria não se efetivaram, havia pouco tempo para que um novo redesenho dos fluxos e POPs fossem elaborados. Assim, no momento da implantação do CSC, esses materiais não haviam sido finalizados e ainda existiam indefinições com relação a como o novo fluxo ocorreria na SES.

Além disso, segundo exposto pelo Entrevistado 2, a implantação do CSC na secretaria ocorreu como uma ruptura e essa maneira de condução do projeto, na sua opinião, era muito arriscada, como pode ser observado na sua fala abaixo

[...] desde o início eu tinha uma idéia de que não se mudasse tudo de uma vez, da seguinte maneira, quando eu mudar compras, eu mudo compras por completo, mas a idéia que foi posta era que não, “eu mudo compras, eu mudo patrimônio, eu mudo financeiro, tudo junto”, ou seja, “eu viro a SES” e eu acho que deveria ser feito por etapas, primeiro aquilo que é mais fácil, mais simples, até para as pessoas verem como funciona e pra uma secretaria chegar e falar o seguinte “Nossa, eu quero ir pro CSC”. Mas a idéia que foi colocada na época, a própria consultoria falou que você tem que mudar o domínio e não mudar por partes. Então, particularmente eu sou contrário a essa idéia, eu mudaria por partes. (Entrevistado 2)

Em consonância com essa argumentação, o depoimento do Entrevistado 1 também expressa a ideia de que uma mudança por partes, ou seja, gradual, seria mais adequada

[...] a mudança tinha que ser gradativa. Por exemplo, a Secretaria de Educação em conjunto com a SEPLAG definiu que toda aquisição de material de escritório fosse feita pela Secretaria de Educação, uma vez que ela já tinha expertise pra isso. De igual forma é na Secretaria de Saúde, se na SES o bem maior é medicamentos, todo o resto poderia ir sim para o CSC e medicamentos permaneceria na SES e, de forma gradual, os medicamentos passariam a ser adquiridos pelo CSC. Mas não com essa ruptura, como aconteceu. (Entrevistado 1)

Percebe-se, portanto, que a forma como foi conduzida a implantação do CSC gerou discordâncias. Segundo alguns entrevistados, seria mais prudente que a incorporação dos processos pelo CSC ocorresse paulatinamente. Desse modo, artigos importantes,

característicos da SES-MG, como é o caso dos medicamentos, só seriam transferidos quando os demais processos incorporados pelo CSC já estivesse ocorrendo da maneira adequada. Assim, menores seriam os riscos de se comprometer o alcance dos objetivos estratégicos da SES-MG, bem como de se prejudicar os cidadãos com a falta do medicamento.

Além dessas divergências, houveram também outros aspectos críticos evidenciados no momento da implementação do CSC. Dentre eles, pode-se citar as dificuldades de relacionamento entre a SES-MG e a SEPLAG; a resistência interna com relação ao uso dos instrumentos de suporte; a adaptação ao novo processo operacional; a forma de tramitação de documentos e a adequação dos sistemas de informação utilizados e a criação de novos canais de interação.

5.3.3.1 Relacionamento com a SEPLAG

Com relação ao modo como a implantação do CSC foi conduzida pela SEPLAG, os depoimentos obtidos nas entrevistas mostram duas formas de interpretação da situação. Segundo o Entrevistado 2, uma das grandes dificuldades encontradas durante a implantação do CSC na SES-MG deveu-se a falta de apoio da SEPLAG, que assumiu uma postura defensiva ao invés de se mostrar parceira do órgão.

Nesse sentido, a decisão de atribuir a AGEI de cada órgão o papel de condutora da intervenção, não era suficiente para que a SEPLAG pudesse se distanciar dos órgãos e transferir a responsabilidade da transição para os mesmos. Na opinião do Entrevistado, a ausência de uma implantação assistida, ou seja, acompanhada de perto pelo órgão idealizador do projeto resultou na situação expressa abaixo

Eu acho que nesse momento era hora da SEPLAG ou da consultoria que ela contratou estar no órgão acompanhando, eu senti o órgão muito abandonado, essa é minha crítica. [...]A implantação assistida aconteceu num mundo próprio do CSC. Eu acho que além de ter pessoas que eram guardiões, vamos dizer assim, do projeto lá dentro do CSC, tinha que contar que lá somente não era suficiente, tinha que ir também nas pontas. (Entrevistado 2)

Destarte, observa-se com base nos relatos que, quando implementado o CSC no órgão, a equipe do CSC não foi capaz de dar o auxílio necessário para que as dificuldades que surgissem durante a execução do novo fluxo fossem sanadas. Conforme exposto pelo Entrevistado 2, apesar do CSC não ser parte da SES-MG, processualmente ele deveria ser entendido como. No entanto, a ação do CSC ocorria de forma isolada, como pode ser percebido abaixo

Sobre essa falta de apoio do CSC, por exemplo, as pessoas realmente tinham dúvidas e na época o que eles falavam quando as pessoas tinham dúvida era “Ora, mas vocês não foram treinados?”. Então não foi tanto um estilo de cooperação (Entrevistado 2)

Por outro lado, do ponto de vista do Entrevistado 7, a SEPLAG apoiou os órgãos durante a implantação do CSC e apesar de reconhecer que esse apoio foi frágil, muito por causa do pouco tempo que se tinha para implementar todo o projeto, defende que houve uma implantação assistida nos órgãos. Nesse sentido, em seus relatos, esse Entrevistado afirma que os funcionários do CSC, por vezes, foram nos órgãos ajudá-los a resolver algumas dúvidas ou problemas, mas que essa ajuda muitas vezes não é reconhecida pela SES-MG. Apesar disso, reconhece que, caso houvesse mais tempo para implementar o CSC, o apoio dado pela SEPLAG aos órgãos poderia ter sido mais intensivo.

Outro ponto de conflito entre SEPLAG e SES-MG deve-se a exigência de que 16 funcionários dessa última secretaria fossem transferidos para o CSC sem considerar as conseqüências dessa mudança do ponto de vista da execução das atividades que permaneceriam no órgão. Assim, no dia 21 de novembro de 2014, primeiro dia da SES-MG utilizando o CSC, todos os funcionários eleitos já estavam trabalhando no CSC. Nesse sentido, segundo o Entrevistado 1, a secretaria sentiu o impacto da redução de funcionários e a dificuldade de continuar exercendo as atividades que permaneceram sob a competência da SES-MG.

Tendo em vista a fragmentação dos fluxos de trabalho na SES-MG, as atividades relativas à nota fiscal, por exemplo, eram de responsabilidade de um único funcionário. Logo, quando este foi transferido para o CSC não havia na secretaria outra pessoa com experiência nessa área, o que comprometeu as atividades relativas aos processos que permaneceram na secretaria.

Dessa forma, segundo o Entrevistado 1, para evitar que os processos ficassem parados na secretaria, foram necessárias negociações paralelas para que o CSC disponibilizasse alguns funcionários de volta para a SES-MG por alguns dias. Assim, esses funcionários passaram a ter sua escala de trabalho temporariamente intercalada, ficando por alguns dias trabalhando na SES-MG e posteriormente retomando seus serviços no CSC. Porém, ainda segundo o Entrevistado essa medida não era suficiente tendo em vista o montante de trabalho que permaneceu na secretaria.

5.3.3.2 Resistência na utilização dos instrumentos de suporte

Com a implementação do CSC na Secretaria de Estado de Saúde, os novos fluxos de trabalho passaram a ser executados e esperava-se que os manuais e POPs elaborados pela AGEI auxiliassem os funcionários da secretaria nessa mudança. Contudo, como esses materiais precisaram ser refeitos, os mesmos só foram finalizados e divulgados aproximadamente dois meses depois da implantação do CSC na secretaria. Sendo assim, no momento inicial, não havia na SES instrumentos de suporte que esclarecessem as dúvidas quanto ao novo fluxo interno. Portanto, as atividades eram desempenhadas da forma como cada funcionário julgava apropriado.

No entanto, mesmo após finalizados e divulgados, segundo relatos obtidos nas entrevistas, foi constatado que muitos dos funcionários da SES-MG não faziam uso do material ao passo que as dúvidas e erros permaneciam. Segundo o Entrevistado 5, por comodidade ou até mesmo devido ao hábito de resolverem grande parte dos problemas por telefone, os funcionários preferiam ligar para a AGEI da SES-MG do que consultar o material disponibilizado ou entrar em contato com a central de atendimento do CSC.

A esse respeito, é válido salientar que o modelo de atendimento do CSC tinha o intuito de sanar dúvidas e evitar interferências nos processos, sendo composto por atendimento telefônico e abertura de chamados. Contudo, segundo o relato dos Entrevistados 1 e 5, o

atendimento telefônico era dispensável, pois era realizado por pessoas que não entendiam dos processos de compras e com isso não sabiam sanar a maior parte dúvidas que surgiam.

Conforme o Entrevistado 7, de fato o *call center* do CSC não atendeu às expectativas do órgão, pois seus atendentes eram treinados com base em um script e para responder segundo ele, dando respostas padrões. Para esse Entrevistado, esse é o modelo usualmente adotado em qualquer *call center*, porém para os Entrevistados 1 e 5 a forma como o *call center* do CSC foi estruturado comprometeu a capacidade do mesmo em auxiliar os demais órgãos.

Desse modo, embora segundo o Entrevistado 7 o meio mais apropriado para sanar dúvidas e problemas era a abertura de chamadas no Portal CSC, na prática, por comodidade, muitos funcionários da SES-MG recorriam primeiramente a AGEI da secretaria que, por vezes, ligava para a SEPLAG tentando sanar a dúvida, ou então orientava a pessoa a criar uma ocorrência no Portal CSC. Segundo alguns entrevistados, o costume das pessoas de resolverem os problemas por telefone fez com que, principalmente no momento inicial da implantação do CSC, muitos funcionários utilizassem a criação de ocorrências como um último recurso pra tirar dúvidas. No entanto, é válido salientar que as respostas do CSC a essas ocorrências, de modo geral, ocorriam dentro do prazo estabelecido para tal, sem atrasos.

Com isso, a AGEI da SES-MG acabou assumindo um papel de referência na secretaria para aqueles que tinham alguma dúvida com relação ao novo fluxo de compras. Segundo a Entrevistado 6, a AGEI virou uma espécie de “Posso Ajudar?” do CSC na SES-MG. No entanto, sobre a equipe da AGEI designada a essa função, é válido destacar o pouco conhecimento a respeito de redesenho de processos, bem como em relação ao próprio CSC, uma vez que foi incorporada ao projeto no momento próximo de sua implantação.

Esse papel assumido pela AGEI da SES-MG foi intensificado também pelo fato de que conforme destacado por cinco entrevistados, após a implantação do CSC a SEPLAG adotou uma postura defensiva e intransigente. Segundo o Entrevistado 5, como efeito, essa postura da SEPLAG contribuiu para um maior distanciamento entre as duas secretarias.

5.3.3.3 Adaptação ao novo processo operacional

Sob a perspectiva operacional, a postura defensiva e intransigente adotada pela SEPLAG resultou em uma maior lentidão dos processos, uma vez que, a cada erro cometido pela equipe da SES-MG, o CSC se mostrava intolerante, paralisando todo o processo, que ia e voltava para o CSC repetidamente. Conforme o Entrevistado 2, ao invés da SEPLAG adotar uma postura de parceria com as demais secretarias, uma vez que ela própria ainda tinha muitas dúvidas a respeito dos novos processos, a equipe do CSC se defendia argumentando que o treinamento já havia sido dado e devolvia o processo para a secretaria refazer.

No entanto, conforme constatado nos relatos dos Entrevistados 1 e 5, a desorganização e a falta de uma padronização dos processos era perceptível inclusive na SEPLAG. Segundo relatos, dependendo de quem recebia o processo no CSC as exigências na forma de preenchimento dos documentos como o Termo de Referência, por exemplo, e até mesmo de quais documentos deveriam ser entregues eram diferentes.

Outra questão importante a se destacar é o fato de que algumas exigências feitas pelo CSC eram inclusive incoerentes, posto que no caso do setor de contratos, por exemplo, exigiam da SES-MG a entrega de documentos cuja responsabilidade de preenchimento era do próprio CSC. Logo, tal contexto contribuiu para ainda mais incertezas e insatisfação, uma vez que o quantitativo da Diretoria de Contratos já havia sido reduzido. Ou seja, alguns funcionários da diretoria foram transferidos para o CSC e, no entanto, atividades que não ficariam na secretaria eram cobradas da mesma.

Nesse sentido, outro ponto destacado por cinco entrevistados diz respeito ao excesso de exigências desnecessárias feitas pelo CSC. Por exemplo, um mesmo documento enviado digitalmente precisava ser enviado de modo físico. Ademais, outro questionamento feito refere-se à replicação de documentos, uma vez que, no caso de execução de ata, exigiam que novos documentos fossem criados (Exemplo: Formulário de aquisição por registro de preço) contendo as mesmas informações já contidas na ata, sendo que anteriormente na SES-MG bastava anexar a ata ao processo.

Dessa forma, ao contrário do que se esperava, os funcionários da SES-MG interpretavam os novos processos de compras como mais lentos e mais burocráticos o que contribuiu para o aumento da resistência interna perante o projeto. No entanto, o Entrevistado 7 argumenta que essa reação inicial dos funcionários tratava-se muito mais de um estranhamento, visto que práticas indevidas haviam sido incorporadas a rotina dos mesmos de tal forma que, ao tentar eliminá-las, o CSC era visto como um complicador, um vilão.

Nesse sentido, é válido destacar o papel do CSC no estado, uma vez que busca promover um processo de compra padrão e garantir a sua legalidade. Essa mudança de postura é evidenciada na fala abaixo

O que acontece, o pessoal estava acostumado, e isso eu posso falar da execução de despesa, dos processos acontecerem assim “Ah, isso eu faço em cinco minutos”, mas eu também faço em cinco minutos se eu não respeito às normas. [...] O CSC não podia aceitar isso. Qual é o objetivo do CSC? Migrar atividades transacionais, atividades operacionais para ter um padrão e legalizá-lo. A gente sabe a bagunça que é isso. (Entrevistado 7)

Um exemplo dado por esse Entrevistado, refere-se ao fato de que o processo de compras na SES-MG, antes da implantação do CSC, era empenhado, liquidado e pago sem que um ordenador de despesa tenha ordenado o processo ou sem que a nota fiscal estivesse anexada. Nesse sentido, o Entrevistado expõe que na busca pela maior agilidade no processo de compras a secretaria, muitas vezes, não prezava pela execução correta e legal dos seus atos. Ou seja, realizava-se todo o processo de modo inadequado e apenas ao final do mesmo é que se fazia os ajustes necessários para dar ao mesmo vestígios de legalidade.

Outro ponto destacado diz respeito ao hábito já naturalizado pelos funcionários da SES-MG de alterarem o valor da nota fiscal manualmente. A esse respeito, o Entrevistado argumenta que tais práticas, de fato, não era aceitas pelo CSC e o processo, portanto, era devolvido ao órgão até que o problema fosse corrigido. Nesse sentido, o Entrevistado destaca que por muito tempo os processos de compras do estado foram feitos com vícios e ilegalidades que ficavam restritas ao conhecimento de cada órgão. Assim, o CSC teria um papel importante no sentido de corrigir e evitar que tais costumes continuem se propagando.

Já com relação às pesquisas de preço, anteriormente realizadas pelas áreas demandantes da SES-MG, os Entrevistados 1, 3 e 5 ressaltam o impacto positivo da transferência dessa

atribuição para o CSC. Conforme relatado pelo Entrevistado 1, as áreas demandantes da secretaria se sentiram aliviadas com essa alteração do fluxo, uma vez que expressavam muitas dificuldades em cumprir com tal exigência. Ainda segundo esse Entrevistado, por meio dessa mudança foi possível inclusive aproveitar a *expertise* da SEPLAG em realizar essa atividade em benefício dos demais órgãos.

5.3.3.4 Sistemas corporativos e trâmite físico de documentos

Outro aspecto relevante para análise refere-se aos sistemas de informação utilizados na integração do CSC com os demais órgãos envolvidos. Conforme apresentado por Martins e Amaral (2008), a estrutura de *softwares* utilizada a fim de auxiliar no fluxo de informações é um elemento capaz de favorecer, tanto a implantação, quanto o amadurecimento do CSC.

Sendo assim, com relação aos sistemas utilizados nos fluxos de trabalho após a implantação do CSC, pode-se ressaltar: o Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos (SIGED) e o Portal CSC. O primeiro deles já era utilizado pelos funcionários anteriormente com o intuito de cadastrar documentos, encaminhá-los e também registrar a tramitação dos documentos. Após a implantação do CSC esse sistema continuou sendo utilizado para esses fins e um ponto positivo a ser considerado deve-se ao fato de que os funcionários já estavam familiarizados com tal sistema, não sendo necessários novos treinamentos para aprenderem a utilizá-lo.

Por outro lado, conforme relatado pelo Entrevistado 1, o SIGED não era funcional, a lentidão do sistema era um problema rotineiro e tal sistema foi mantido no fluxo sem que lhes fosse auferido melhorias. Além disso, um ponto importante destacado pelo Entrevistado 7 diz respeito ao uso incorreto desse sistema na Secretaria de Estado de Saúde, como pode ser visto no trecho

A Secretaria de Estado de Saúde não usa o SIGED corretamente da forma como tem que usar internamente, assim, ela não consegue mandar os processos pro CSC correto. Exemplo, um documento que nasce numa área da SES, enquanto ele está andando lá dentro dessa área ele tem um SIGED, mas na hora que vai pra uma outra

área eles criam outro. Na hora que eu vou devolver eles querem que eu devolva para o primeiro SIGED, mas eu não posso, eu tenho que devolver para o SIGED que me enviou ai os documentos sumiam lá dentro da SES (...) (Entrevistado 7)

Dessa forma, como se pode perceber, o uso inapropriado do SIGED na SES-MG gerou problemas no sentido de que os documentos entregues pelo CSC não eram encaminhados para as áreas que de fato deveriam os receber, aumentando as chances de perda de documentos na secretaria. Segundo o Entrevistado 7, esse modo de utilizar o sistema era típico da Secretaria de Estado de Saúde, em outras secretarias esse problema não acontecia e os documentos eram entregues para os lugares corretos.

Já com relação ao Portal CSC, sabe-se que o mesmo foi criado especificamente para atender o novo modelo de compra adotado com a implantação do CSC. Portanto, trata-se de um sistema novo e que está sujeito a algumas adaptações e alterações comuns a qualquer sistema no sentido de adequá-lo melhor ao seu público e as demandas que procura atender.

Segundo o Entrevistado 3, por exemplo, o Portal CSC não emitia o planejamento de compras de modo compilado, o que gerava dificuldades para se obter informações desse tipo, uma vez que, para isso, era necessário emitir vários relatórios para depois juntar os dados. Outra crítica feita ao sistema refere-se ao fato de que, segundo o Entrevistado 4, as ocorrências feitas no Portal CSC eram feitas em um único *login* e as respostas e informações seguintes só eram enviadas para essa pessoa. Portanto, caso essa pessoa responsável faltasse ou não verificasse suas notificações, essas informações demoravam a ser repassadas para os demais interessados.

Ademais, outro aspecto relevante está relacionado à novidade do sistema. Por se tratar de um sistema que até então não era utilizado pelos funcionários da secretaria, visando facilitar seu uso e minimizar possíveis dúvidas e dificuldades, nos manuais e POPs elaborados pela equipe da AGEI da SES-MG era ensinado o passo a passo das atividades que seriam desempenhadas por seus servidores, apresentando *prints* das telas do Portal CSC e indicando onde cada ferramenta seria encontrada.

Um ponto positivo destacado pelo Entrevistado 5 era a possibilidade de se poder identificar no Portal CSC aqueles processos com caráter de urgência, indicando para o CSC quais

processos deveriam ser tratados como prioridade e, portanto, poderiam “furar a fila” para serem atendidos o quanto antes.

É válido lembrar que essa ferramenta só podia ser acionada por uma pessoa ocupante de um alto cargo da secretaria, no caso da SES-MG, por exemplo, um subsecretário. Desse modo, buscava-se evitar que as secretarias fizessem uso indevido dessa ferramenta, solicitando prioridade mesmo quando não se tratava de casos urgentes.

No entanto, na própria SES-MG essa atribuição foi delegada para alguns superintendentes e diretores. Dessa forma, do ponto de vista do Entrevistado 1, essa ferramenta de sinalização perdeu eficácia uma vez que na prática “qualquer pessoa” poderia solicitar urgência. Assim, quando era solicitada a prioridade de determinados processos, eles deixavam de ocupar uma fila para ocupar outra. Nesse sentido, para esse Entrevistado a melhor forma de garantir a celeridade desses processos seria deixar que os próprios órgãos os executassem.

Outro aspecto a se destacar deve-se ao fato de que, apesar dos sistemas utilizados, o trâmite físico de documentos permaneceu. Isso pois, segundo relatos do Entrevistado 7, para algumas etapas do processo não bastaria que os documentos fossem digitalizados e enviados para o CSC, uma vez que, dessa forma, poderia haver inclusive perda de eficiência. No caso das notas fiscais, por exemplo, apenas mandá-las digitalizadas não era eficiente visto que, como argumenta esse entrevistado,

[...] como é que eu pago a nota fiscal no sistema? Pelo código de barra, não tem condição do operador digitar 18 dígitos pra cada pagamento que ele for fazer. A chance de erro seria enorme. O que iria acontecer? Ia chegar aqui e eu ia imprimir todas as notas digitalizadas, pagar elas em código de barra e jogar ela fora. Irracional, então manda a nota fiscal física. (Entrevistado 7)

Trâmites como esse, no entanto, segundo relatos do próprio Entrevistado 7, foram problemáticos no sentido de que os órgãos, muitas vezes, não encaminhavam as notas fiscais com a informação de qual ocorrência pertenciam. Dessa forma, foram se acumulando no CSC várias notas, de vários credores diferentes e como não havia a indicação de qual ocorrência estavam vinculadas formou-se, nas palavras do Entrevistado, uma “bagunça”. Porém, segundo o mesmo, tal problema já estava praticamente sanado em outubro de 2014 com os órgãos participantes da primeira onda de implantação.

Alguns entrevistados identificaram o trâmite físico dos documentos como um dificultador, visto que eram menos práticos e demoram mais. Isso pois, para enviar para o CSC, era necessário utilizar os serviços dos *office boys*. Assim, segundo o Entrevistado 1, um fluxo de trabalho que seria realizado, na Diretoria de Compras da SES-MG, em no máximo um dia, demorava mais do que isso pois era preciso aguardar o *office boy* entregar os documentos para o CSC, bem como depois devolvê-los para a SES-MG.

Por outro lado, esse argumento foi rebatido pelo Entrevistado 7, visto que segundo ele foi realizado um estudo para verificar se de fato os documentos estavam ficando parados esperando o *office boy* e resultando na morosidade do processo. Nesse estudo observou-se, porém, que o impacto não era tão significativo como os órgãos afirmavam. Segundo esse Entrevistado, os *office boys* trabalhavam com três janelas de oportunidade, ou seja, recolhiam e entregavam os documentos em três horários do dia, portanto mesmo que o órgão enviasse os documentos no último horário, o CSC receberia, no máximo, na primeira janela de oportunidade do dia seguinte.

5.3.3.5 Criação de novos canais de interação

Apesar dos problemas iniciais, ao longo da implantação do CSC a AGEI da SES-MG procurou fortalecer e estimular a criação de ambientes de interação entre os próprios funcionários da SES-MG e também entre seus funcionários e a SEPLAG, visando superar os pontos críticos do processo. Nesse sentido duas iniciativas se destacaram: a primeira delas diz respeito ao segundo redesenho dos fluxos internos da SES-MG e a nova elaboração dos Procedimentos Operacionais Padrões; a segunda iniciativa diz respeito à realização das chamadas “Reuniões Tira Dúvidas”.

Assim, como o Núcleo Operacional não foi criado, os primeiros fluxos redesenhados na SES-MG foram inutilizados, fazendo com que novas iniciativas fossem providenciadas. Dessa forma, os novos mapeamentos e POPs foram produzidos de duas formas diferentes: primeiro

representando os fluxos e atividades referentes às áreas demandantes da secretaria; e os outros foram feitos representando os fluxos e atividades relativos à área meio.

Sobre essa segunda tentativa, o Entrevistado 5 afirma que para a elaboração desses materiais a equipe da AGEI contou com a ajuda e a participação dos servidores do setor de compras e contratos. Ou seja, pela primeira vez os servidores do nível operacional foram incluídos no processo de elaboração das tentativas internas de adaptação da SES-MG ao CSC.

Nessas reuniões, buscava-se identificar as peculiaridades da SES-MG para então elaborar um redesenho implementável. Segundo o Entrevistado 5, o grande conhecimento dos funcionários da SES-MG a respeito dos seus fluxos de trabalho, bem como dos sistemas utilizados e a legislação aplicada serviu como um facilitador, uma vez que muito contribuiu para a nova elaboração dos manuais e POPs.

Ainda segundo esse Entrevistado, essas reuniões de redesenho eram importantes ambientes de discussão e questionamentos a respeito dos novos fluxos, o que contribuiu para que os funcionários da SES-MG se sentissem ouvidos no processo de mudança, diminuindo a resistência inicial. No entanto, como essa aproximação foi feita apenas internamente na secretaria, ela não contribuiu para um melhor relacionamento dessa equipe com a do CSC.

Apesar disso, faz-se pertinente ressaltar que mesmo incluindo um maior número de funcionários no redesenho dos processos internos da secretaria, a resistência ao projeto de alguns envolvidos permaneceu dificultando a elaboração das iniciativas de adaptação ao novo fluxo. Nesse sentido, de acordo com os Entrevistados 1 e 5, aspectos, tanto externos quanto internos, impactaram diretamente nesse trabalho como, por exemplo: as indefinições a respeito dos novos fluxos por parte da equipe do CSC e da SES-MG; a desconfiança interna; e até mesmo oposição ao projeto, o que fez com que o apoio necessário, a disponibilidade e a liberação dos funcionários para se elaborar esses documentos fossem aquém do necessário.

A respeito das indefinições da SEPLAG com relação aos novos fluxos novamente foram relatados depoimentos contraditórios. Embora os Entrevistados 1, 5 e 6 argumentem que essas incertezas eram um dificultador da etapa de redesenho, o Entrevistado 7 nega que nesse momento do projeto ainda houvessem indefinições quanto aos fluxos por parte do CSC.

Segundo o Entrevistado, essas dificuldades da SES-MG ocorreram devido a sua postura inicial de não revelar de forma clara e transparente seus fluxos, o que, somado a falta de conhecimento dos seus próprios fluxos internos, contribuiu para que houvesse maiores dificuldades no redesenho interno da secretaria.

Por outro lado, outra dificuldade encontrada durante a elaboração desses novos fluxos deveu-se ao excesso de centralização imposto por alguns membros da SES-MG. A exigência de que determinados documentos passassem por certas áreas ou pessoas fazia com que o fluxo em geral perdesse em eficiência e se tornasse moroso e excessivamente burocrático. O Entrevistado 2, atribui essa postura de alguns servidores ao fato de que, não só a SES-MG, mas o estado como um todo, tenha avançado muito pouco no gozo de sistemas de informação, que poderiam agregar com maior agilidade e eficiência.

Apesar dessas dificuldades, em janeiro de 2015, a maior parte do material de redesenho dos fluxos e POPs foram concluídos e disponibilizados na intranet da SES-MG para que todos os servidores tivessem acesso. Além disso, nesses materiais eram disponibilizados os contatos de algumas pessoas de referência que participaram do redesenho e que estavam disponíveis para responder em caso de dúvidas relativas aos novos fluxos.

Sendo assim, mesmos com as dificuldades apresentadas e mesmo com a resistência de muitos funcionários para utilizarem esses instrumentos de suporte, o segundo redesenho e a elaboração dos POPs pode ser destacado devido aos benefícios da aproximação que promoveu entre os próprios funcionários da SES. Uma vez que foi o primeiro espaço de discussão desses funcionários a respeito de como ocorreriam os fluxos internos da secretaria, três entrevistados identificaram essa iniciativa como um passo importante que auxiliou na redução da resistência interna ao Projeto CSC. No entanto, faltava ainda promover também essa aproximação entre esses funcionários e a SEPLAG.

Dessa forma, a AGEI da SES buscou ampliar os canais de interação com a SEPLAG organizando as chamadas “Reuniões Tira Dúvida”. Conforme descrito pelo Entrevistado 5, duas reuniões desse modelo foram realizadas. Em cada uma dessas reuniões era convidado o coordenador da respectiva célula de compra cujo assunto seria discutido, podendo o mesmo levar consigo outros funcionários do CSC. Além disso, o Diretor de Compras da SES-MG

ficava responsável por elaborar uma lista de participantes do seu setor e a AGEI da SES-MG convidava outros servidores também relacionados ao novo modelo instituído pelo CSC.

Embora inicialmente a postura dos integrantes de ambas as secretarias ainda fosse bastante arredia e carregada de desconfiança, essas reuniões, segundo os Entrevistados 1 e 5, tiveram um efeito muito positivo a medida que contribuíram para aproximar mais as duas secretarias, criando um ambiente de esclarecimento de dúvidas e proposição de sugestões. A esse respeito, é válido salientar a mudança de postura de alguns servidores do CSC, uma vez que se mostraram mais flexíveis e dispostos ajudar.

Após essas reuniões, conforme o Entrevistado 6, a equipe responsável da AGEI inseria, no manual interno da SES-MG, as dúvidas e as alterações acordadas em reunião e o disponibilizava para todos os servidores na intranet. Dessa forma, buscava-se manter todos os funcionários da secretaria cientes das mudanças e adaptações feitas no fluxo, bem como auxiliá-los para que todos soubessem exercer suas atividades sem dificuldades.

5.3.4 Síntese analítica do projeto CSC

A pesquisa realizada para fins dessa monografia indica que a proposta de criação de um Centro de Serviços Compartilhados no setor público mineiro foi algo muito discutido e estudado até que se chegasse nas definições de como ocorreria a implementação e a execução do novo modelo. A esse respeito, a área de planejamento do Estado buscou informações de experiências internacionais e nacionais, contratou uma consultoria especializada no assunto, reuniu-se com representantes da alta gestão dos órgãos e entidades envolvidas, além de diversas outras medidas, que foram adotadas com o intuito de agregar ao projeto maior maturidade e conhecimento, conforme descrito por Coelho, Martins e Lobo (2013).

No entanto, embora essas iniciativas tenham contribuído para trazer maior confiança ao projeto de implantação do CSC no Estado de Minas Gerais, ao ponto de se obter o apoio dos órgãos e entidades participantes, observa-se que a adesão ao mesmo não foi imediata. No caso estudado, Secretaria de Estado de Saúde (SES-MG), esse apoio e confiança no projeto CSC

foram manifestados por grupos específicos e em momentos esparsos, que não refletiam a postura do restante da secretaria ao longo do processo de implantação. Verificou-se que, ainda que a alta gestão da SES-MG tivesse apoiado o projeto, algumas das unidades administrativas envolvidas demonstraram bastante resistência.

Destarte, é válido considerar os diversos fatores que interferiram tanto na implantação do projeto, quanto na percepção dos indivíduos com relação ao CSC. Dentre eles, pode-se destacar como principais (i) o modelo *top-down* de decisão, (ii) o momento de transição de governo, (iii) o relacionamento entre SEPLAG e SES-MG e, (iv) até mesmo a desconsideração de aspectos importantes da cultura organizacional local na elaboração do modelo proposto.

Nesse sentido, a pesquisa revelou que uma vez que grande parte da concepção e execução do projeto ocorreu por meio de um modelo *top-down* de decisão, a maior parte dos funcionários afetados pelo mesmo foi marginalizada do âmbito de discussão. Logo, a falta de um sentimento de pertencimento ao projeto, bem como o pouco conhecimento que essas pessoas possuíam a respeito do mesmo comprometeram o apoio dado ao projeto, ao mesmo tempo em que favoreceu a formação de um contexto marcado pela desconfiança e pela resistência interna.

As etapas iniciais de negociações e mudança da SES-MG para a terceira onda de implantação, assim como a escolha dos facilitadores, dos especialistas de processo e dos multiplicadores na SES-MG reforçaram essa idéia de modelo *top-down*. Sendo assim, além do contexto de desconfiança, outro efeito resultante dessa forma de decisão adotada diz respeito aos mapeamentos AS-IS e TO-BE.

Nesse sentido, o mapeamento que serviria de apoio para se compreender melhor as especificidades da secretaria, e a partir disso elaborar a proposta de um novo modo de operacionalização da SES-MG, não atendeu a essas expectativas. Apesar de ambos os mapeamentos terem sido elaborados com a participação de representantes da secretaria, quando apresentado para os demais funcionários constatou-se que o mapeamento AS-IS não retratou, de fato, a forma como os fluxos de trabalho ocorriam na secretaria. Assim, uma vez

que esse material foi a base para a elaboração dos fluxos futuros – modelo TO-BE – este último mapeamento entregue também se mostrou inadequado.

Dessa forma, a marginalização dos principais funcionários afetados com a implantação do CSC fez com que conhecimentos técnicos e práticos relativos aos processos não fossem considerados no momento da concepção e execução do projeto. Logo, os mapeamentos AI-IS e TO-BE realizados se apresentaram inconsistentes e inadequados para o âmbito da SES-MG, o que dificultou inclusive o papel de “condutora da intervenção” atribuído a AGEI da secretaria.

Assim, outro aspecto relevante sobre as discussões iniciais refere-se à orientação dada pela SEPLAG, somente em setembro de 2014, de que as AGEIs das secretarias deveriam exercer o papel de condutoras da intervenção, redesenhando e organizando os processos internos de suas secretarias. Dessa forma, a SES-MG buscou facilitar a implantação do CSC planejando a criação de um Núcleo Operacional – como um setor responsável por realizar a intermediação entre a secretaria e o CSC – além de elaborar POPs e redesenhar os fluxos internos.

Mesmo com os esforços da AGEI da secretaria a fim de cumprir com seu papel de condutora da intervenção, a falta de um conhecimento técnico a respeito de redesenho de processos dificultou a elaboração dos materiais de mapeamento. Além disso, visto que os mapeamentos AS-IS e TO-BE não eram aplicáveis ao âmbito da secretaria, a equipe da AGEI não pode se basear nesses materiais para realizar o redesenho de processos internos da SES-MG.

Essa condição, somada a inclusão tardia da AGEI no projeto, resultou em um contexto no qual havia escassez de conhecimentos técnicos, bem como falta de informações suficientes sobre o projeto. Com efeito, devido à dificuldade de se corrigir essas limitações, estas acabaram comprometendo a eficácia das ações desempenhadas por esse setor.

A SEPLAG buscou suprir essa carência de informações por meio de um treinamento. Este treinamento de “Diretrizes para Redesenho dos Processos nos Órgãos e Entidades”, porém, não se mostrou suficiente para que o *know-how* e a experiência quanto à metodologia de redesenho de processos fosse adquirida. Nesse contexto, faltando aproximadamente dois

meses para a implantação do CSC na SES-MG, a equipe da AGEI ainda buscava compreender o novo modelo de operação dos processos que migrariam para o CSC.

Além disso, as dúvidas relativas a quem continuaria na SES-MG, assim como quais cargos ocupariam com a mudança de governo comprometeu os esforços feitos para a criação do Núcleo Operacional conforme previsto no projeto original. Por conseguinte, outras iniciativas da secretaria foram prejudicadas, como o mapeamento e a elaboração de Procedimentos Operacionais Padrões que detalhavam os futuros processos da SES-MG.

A esse respeito é válido considerar que como os mecanismos facilitadores da adaptação da secretaria ao CSC não obtiveram sucesso, novos esforços foram necessários a fim de organizar os processos internos da secretaria. Nesse sentido, a fim de desempenhar as atividades que permaneceriam sob responsabilidade do órgão, foi mantida uma estrutura mínima da Diretoria de Compras. Além disso, visto a inutilização dos redesenhos que consideravam o Núcleo Operacional, o trabalho precisou ser refeito pela AGEI da secretaria.

Porém, devido ao pouco tempo restante até o momento da implantação do CSC – que deveria ser finalizada até o final de 2014, antes da troca de governo – a nova etapa de redesenho dos processos na SES-MG ocorreu simultaneamente ao período de implantação. Dessa forma, esses materiais só foram disponibilizados para acesso de todos os servidores em janeiro, ou seja, aproximadamente dois meses depois que os novos fluxos já estavam ocorrendo.

Portanto, no período inicial da implantação do CSC, a SES-MG não havia definido e padronizado o seu novo fluxo interno, o que contribuiu para tornar o período ainda mais conturbado. No momento da mudança, não havia ainda um consenso de como se daria os processos internos, assim como não havia um material de consulta para a realização dos procedimentos com base no novo modelo. Dessa forma, havia muitas dúvidas e incertezas quanto aos novos fluxos de trabalho.

Desse modo, além das às incertezas intrínsecas a um projeto dessa dimensão, o momento de transição de governo mostrou-se um aspecto relevante de análise. Assim, o contexto no qual o CSC havia sido elaborado e implementado já era um desafio. Vencer os preconceitos criados,

além de superar as desconfianças e os medos eram fundamentais para que o CSC pudesse obter o apoio necessário para o êxito do projeto.

Dessa forma, deve-se ressaltar o fato de que o próprio momento no qual ocorreu a implementação do CSC contribuiu para que o contexto fosse de maiores incertezas, visto que no ano seguinte um outro partido político passaria a ditar novas regras e políticas. Sendo assim, em um período de transição de governo, a própria continuidade do CSC no ano de 2015 era questionada, o que comprometeu inclusive o apoio e confiança no projeto.

Apesar disso, uma vez que a principal preocupação, tanto da SEPLAG quanto da Consultoria TOTVS, era garantir a implantação de todo o projeto naquele governo, ou seja, até final de 2014, ações importantes ficaram em segundo plano. Assim, apesar de o contexto evidenciar a necessidade de medidas que amenizassem esses fatores motivadores da resistência ao projeto, não foram identificadas iniciativas com esse intuito.

Por outro lado, a ânsia por se implementar o CSC antes da troca de governo acabou evidenciando um outro aspecto importante abordado nesse estudo: o relacionamento entre a SEPLAG e a SES-MG. Na busca por implementar todo o projeto até o final de 2014, a SEPLAG adotou um postura considerada impositiva, sem abrir espaço para discussões e questionamentos.

Nesse contexto, em vários momentos, a SEPLAG e a SES-MG apresentavam discursos opostos, reflexo evidente da falta de parceria e cooperação entre ambas durante a concepção e a implantação do CSC. Como efeito, a falta de um trabalho em conjunto entre essas secretarias resultou em um desgaste entre seus funcionários o que implicou em um novo fator motivador de resistência ao projeto.

Analogamente, conforme observado neste estudo, a conturbada relação entre a SEPLAG e a SES-MG na condução do projeto interferiu em aspectos como a composição das equipes de trabalho para a estrutura de funcionamento do CSC. A esse respeito, a precariedade da relação de vínculo de muitos dos funcionários envolvidos resultou em um dos fatores motivadores de resistência ao projeto. Nesse sentido, a decisão inicial de que funcionários da MGS não seriam transferidos para o CSC não só dificultou a indicação de funcionários candidatos a

migrar, uma vez que a grande maioria era da MGS, como também incitou o medo de demissão e um maior temor ao projeto.

Acrescenta-se também que nesse momento próximo da implantação do CSC, a Diretoria de Compras da SES-MG passava por alterações em sua estrutura. A transferência de 17 funcionários para o recém criado Núcleo de Atendimento à Judicialização da Saúde havia impactado em uma redução significativa do quantitativo daquela Diretoria. Logo, a posterior exigência de que 16 funcionários deveriam ser transferidos para o CSC gerou um novo conflito entre a SES-MG e a SEPLAG, uma vez que, a irredutibilidade desse quantitativo negociado poderia prejudicar a execução das atividades que permaneceriam no órgão.

A pesquisa revelou também que os fluxos de trabalho na SES-MG eram caracterizados pela sua excessiva fragmentação. Devido a essa condição, somada ao desconhecimento por parte de muitos funcionários de uma visão geral dos processos, temia-se que, na ausência de um funcionário detentor de maior conhecimento, determinadas atividades ficassem paralisadas na secretaria. A esse respeito, observou-se que, de fato, as atividades que permaneceram no órgão ficaram comprometidas após a implantação do CSC pela transferência de alguns dos funcionários para o CSC.

Outro aspecto que comprometeu o desempenho de algumas atividades na secretaria refere-se às dúvidas sobre os novos processos. Nesse sentido, quanto aos treinamentos da equipe da SES-MG, realizados pela SEPLAG, acreditava-se que estes bastariam para esclarecer e guiar os funcionários da secretaria com relação ao modelo CSC e aos novos fluxos de trabalho.

A prática, no entanto, mostrou que esses cursos não foram suficientes para sanar todas as dúvidas. Assim, era preciso uma maior abertura da SEPLAG para que oferecessem o auxílio necessário a fim de atender às dúvidas e dificuldades que surgissem durante a execução dos novos fluxos. No entanto, essa cooperação entre a SEPLAG e a SES-MG se mostrou, no mínimo, insuficiente.

Somado a isso é pertinente considerar que a mudança dos processos de trabalho instituída por um CSC já gera, por si só, um estranhamento por parte dos funcionários, visto que práticas por muito tempo arraigadas nos fluxos de trabalho são substituídas por novos procedimentos.

Assim, muitas vezes, esse estranhamento é manifestado por meio de uma maior resistência ao projeto, uma vez que hábitos naturalizados na secretaria passam a ser analisados, questionados e, por vezes, suspensos. Isso revela que traços da cultura organizacional, ainda que não tenham sido o objetivo principal dessa monografia, passaram a influenciar a implantação do CSC na SES-MG.

Assim, com a implantação do CSC houve resistência por parte dos funcionários da SES-MG, uma vez que o modo como estavam acostumados a trabalhar sofreu alterações. Dessa forma, ainda que essas mudanças buscassem agregar aos fluxos maior eficiência e legitimidade, elas eram interpretadas como dificultadoras do processo.

De fato, em alguns casos pontuais, como o trâmite da nota fiscal, por exemplo, observou-se que tanto o fluxo proposto para o modelo CSC, quanto o fluxo interno da SES-MG ainda precisavam de ajustes e adequações. Nesse caso, era necessário rever a conveniência da tramitação física de alguns documentos ou ainda o escopo de processos sobre a responsabilidade do CSC. Além disso, era preciso verificar e corrigir a maneira como a SES-MG utilizava o SIGED internamente, a fim de evitar o extravio das notas fiscais e outros documentos.

Já a exigência do preenchimento de novos documentos foi outro ponto crítico identificado. A falta de padronização quanto ao modo correto de preencher os Termos de Referência, além da duplicação de documentos, como no caso do Formulário de aquisição por registro de preço, geraram impasses entre SEPLAG e a SES-MG. Nesse sentido, como no início da implantação do CSC a SEPLAG não se mostrava aberta a receber questionamentos e sugestões, a insatisfação e a resistência perante as mudanças dos processos habituais de trabalho aumentaram a oposição ao modelo CSC.

O próprio mecanismo de atendimento criado pelo CSC para sanar dúvidas contribuiu para a indisposição dos funcionários. Enquanto o hábito local para tirar dúvidas era por meio de telefonemas, essa praticidade e o imediatismo da resposta foram substituídos pela abertura de chamados no Portal CSC. Assim, por mais que os chamados em aberto fossem respondidos dentro do prazo estipulado para tal, percebeu-se resistência por parte dos funcionários da SES-MG para recorrerem a esse mecanismo.

O *call center* por sua vez era o mecanismo de atendimento que as pessoas mais recorreram no início da implantação. Porém, como os atendentes não entendiam do processo, pois foram treinados a partir de um *script* mais genérico, grande parte das dúvidas não eram sanadas. Assim, em caso de dificuldades ou dúvidas recorria-se a AGEI da SES-MG que, por vezes, ligava para algum técnico do CSC, ou seja, resolvia a dúvida do modo que era convencionalmente utilizado ou, quando não era possível, fazia junto ao funcionário a criação de um chamado no Portal CSC.

Dessa forma, os mecanismos de atendimento criados com o intuito de sanar as dúvidas dos usuários tiveram sua efetividade comprometida por não considerarem a prática vigente. Com isso, a resistência inicial para usá-los da forma como era prevista, fez com que poucos funcionários aderissem ao novo modelo, enquanto as dúvidas continuavam surgindo.

Assim, como observado neste estudo, a escolha dos facilitadores, dos especialistas do processo e dos multiplicadores, os instrumentos de mapeamento (AI-IS e TO-BE), os treinamentos, as negociações quanto à composição de funcionários do CSC, a criação dos mecanismos de atendimento, bem como a orientação da AGEI como condutora da intervenção não funcionaram conforme desejado. Da mesma forma, as iniciativas planejadas pela SES-MG visando preparar a secretaria para a implantação do CSC também não obtiveram êxito.

Posto isso, visto as dificuldades na operacionalização do novo modelo, a alternativa proposta pela AGEI foi então ampliar os canais de interação entre a SES-MG e a SEPLAG. Para isso as “Reuniões Tira Dúvida” contavam com a participação dos técnicos envolvidos nos fluxos da SES-MG, juntamente com os coordenadores da área ou célula do CSC referentes aos assuntos a serem tratados. Além do coordenador, outras pessoas do CSC podiam participar também de forma a enriquecer as discussões.

Essas reuniões foram identificadas como momentos importantes de discussão e abertura por parte do CSC, no qual tanto a SEPLAG, quanto a SES-MG se mostraram dispostas a criar soluções e alternativas em conjunto. As duas reuniões realizadas nesse formato contribuíram para a relação de parceria entre as secretarias e diversos impasses operacionais, como a falta de padronização do preenchimento dos Termos de Referência, foram solucionados. Além

disso, os fluxos internos redesenhados pela AGEI foram ajustados de forma a garantir que as exigências do CSC fossem atendidas.

Sendo assim, pode-se observar como os impasses com relação à cultura organizacional estavam associados ao relacionamento entre a SES-MG e a SEPLAG, bem como ao modelo *top-down* de decisão adotado. Como a maior parte dos funcionários que mais entendiam dos processos não participaram da concepção do modelo e não havia muita abertura para sugestões no início do projeto, aspectos importantes intrínsecos da SES-MG não foram considerados na elaboração dos novos fluxos de trabalho instituídos com o CSC.

Além disso, para os casos em que as mudanças de hábito eram cruciais, seja por motivos legais ou devido ao ganho de eficiência, o diálogo entre essas secretarias poderia contribuir para a conscientização da necessidade da mudança. Dessa forma, mesmo que as alterações implementadas com CSC entrassem em conflito com a cultura organizacional local, a compreensão de que elas eram necessárias poderia refletir em uma menor resistência interna.

Nesse sentido, conforme apontado neste estudo, as “Reuniões Tira Dúvida” foram os primeiros espaços de interação entre os técnicos da SES-MG e os técnicos do CSC, ou seja, as pessoas que mais entendiam a respeito dos processos passaram a ser incluídas nas definições do modelo. Além disso, deve-se destacar também as reuniões realizadas para a segunda tentativa de redesenho dos fluxos internos da SES. Momento no qual os funcionários dessa secretaria puderam debater e opinar a respeito dos novos fluxos.

A partir disso, ajustes foram feitos nos fluxos e nos documentos exigidos. Dessa forma, procurou-se adequar melhor o modelo aos aspectos da cultura organizacional local, sem deixar de prezar também pela busca por maior eficiência e qualidade do gasto, pretendida com o CSC.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios evidenciados pela reforma do Estado e pela administração pública gerencial, relativos à eficiência e à qualidade do gasto, têm contribuído para a criação de um contexto cada vez mais favorável à adoção de práticas de serviços compartilhados no setor público. Nesse sentido, uma vez que, esse modelo é inovador, principalmente no caso brasileiro, onde Minas Gerais foi o estado pioneiro a incorporar um Centro de Serviços Compartilhados à administração pública, observa-se a relevância de estudos que contribuam para a maior compreensão a respeito do modelo.

Dessa forma, o presente trabalho buscou analisar como ocorreu o processo de implantação do CSC na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Para isso, fez-se pertinente revisar aspectos-chaves relativos à reforma do Estado e a administração pública gerencial de forma a contextualizar a decisão do estado mineiro ao adotar um modelo até então restrito ao setor privado no Brasil. A esse respeito, observou-se que a crescente busca por uma maior modernização do Estado, bem como por uma máquina pública mais eficiente, encorajaram os gestores a buscarem novas ferramentas que auxiliassem no alcance desses seus objetivos.

Destarte, neste trabalho buscou-se também estudar a origem dos Centros de Serviço Compartilhado, assim como apresentar algumas formas de conceitualização do modelo. Sendo assim, embora o modelo tenha surgido no setor privado, observou-se que a adoção cada vez mais freqüente dos CSCs no âmbito público de vários países tem contribuído para que esse modelo se aprimore e se adapte à outros contextos que não se restrinjam ao seu setor de origem. Desse modo, os serviços compartilhados passaram a ser compreendidos como uma forma de organização híbrida, capaz de se adequar às especificidades de ambos os setores.

Ademais, uma vez que o estudo leva em consideração o âmbito da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, procurou-se também analisar as particularidades desse órgão. A partir disso, verificou-se a alta complexidade de tal secretaria, visto que além do grande montante de recursos financeiros e quantitativos que mobiliza em suas compras, por lidar diretamente com a garantia de um direito social de todos os cidadãos – a saúde – as atividades

desempenhadas nesse órgão possuem alto impacto e relevância do ponto de vista da sociedade.

Sendo assim, a aplicação de um modelo inovador e pioneiro como o CSC era algo desafiador, ainda mais em um contexto meticuloso como o da SES-MG. Nesse sentido, para compreender melhor como ocorreu a implantação do CSC nessa secretaria, o trabalho em questão buscou analisar, primeiramente, os estudos realizados pela SEPLAG – órgão responsável pelo projeto – bem como, analisar também os mecanismos utilizados para auxiliar na implantação do CSC.

Dessa forma, para o Projeto CSC foram elaborados dois planos: o plano de ação de contratação e o plano de implantação do modelo de Centro de Serviços Compartilhados em Minas Gerais. Feito esses planejamentos, iniciou-se a construção da linha do tempo do projeto, sendo esta dividida em quatro macro etapas: processo de contratação; diagnóstico detalhado; implantação e estabilização. No entanto, mesmo estudando sobre experiências nacionais e internacionais do modelo CSC e contratando uma consultoria especializada, os mecanismos facilitadores da implantação adotados pela SEPLAG se mostraram falhos considerando a aplicação destes no âmbito da SES-MG.

Assim, dentre os mecanismos de implantação utilizados pela SEPLAG pode-se citar: a escolha dos facilitadores, especialistas dos processos e multiplicadores; os mapeamentos AS-IS e TO-BE; os treinamentos; a criação dos mecanismos de atendimento, bem como a orientação da AGEI como condutora da intervenção. Dessa forma, com relação a esses aspectos constatou-se que ainda que a SEPLAG tenha providenciado diversas alternativas a fim de aumentar as chances de êxito do projeto, muitas delas não obtiveram o efeito desejado.

Alem disso, os próprios mecanismos criados internamente na SES-MG, com o intuito de auxiliar na adoção do CSC no órgão, também não obtiveram o sucesso esperado. Sendo estes: a proposta de criação do Núcleo Operacional; os redesenhos dos processos internos, bem como os Procedimentos Operacionais Padrões.

A esse respeito, o presente estudo evidenciou a influência de quatro aspectos principais que impactaram na efetividade desses mecanismos, a saber: (i) o modelo *top-down* de decisão; (ii) o momento de transição de governo; (iii) o relacionamento entre SEPLAG e SES-MG e; (iv) a

desconsideração de aspectos importantes da cultura organizacional local na elaboração do modelo proposto.

Com relação ao momento de transição de governo, observou-se que esse aspecto contribuiu para que a implantação do CSC ocorresse em um período conturbado, não só devido às mudanças intrínsecas desse projeto inovador, mas também devido às incertezas advindas da mudança do partido político que conduziria o governo de Minas Gerais no ano de 2015. Conforme constatado, esse aspecto resultou na urgência da implantação do CSC – que deveria ocorrer até o final de 2014 – bem como ocasionou também uma maior resistência ao projeto, acrescida da desconfiança quanto à continuidade do CSC no ano seguinte.

A condução do Projeto CSC com base no modelo *top-down* de decisão reforçou, por sua vez, o contexto marcado pelo medo e pela desconfiança a respeito do projeto. Entre os funcionários cujas atividades de trabalho foram alteradas com a implantação do CSC, percebeu-se a falta de um sentimento de pertencimento ao projeto. Uma vez que não participaram da formulação do modelo, pouco compreendiam a respeito da importância da mudança e do que se pretendia alcançar por meio da mesma. Assim, o medo de demissão, o estranhamento advindo da adoção dos novos fluxos de trabalho e a incompreensão sobre o CSC, por vezes, resultaram em resistência ao projeto.

Analisando então os aspectos relativos ao modelo *top-down* de decisão e à desconsideração de aspectos importantes da cultura organizacional local, observa-se que estes estão fortemente vinculados. Isso pois, a exclusão das pessoas que trabalhavam diretamente com as atividades transacionais – ou seja, com os fluxos que foram alterados com a adoção do CSC – implicou na desconsideração de questões técnicas e culturais no momento da concepção do modelo.

Por outro lado, o aspecto referente ao relacionamento entre SEPLAG e SES-MG reforçou essa situação. Isso pois, a falta de abertura da SEPLAG para receber sugestões e questionamentos a respeito do novo modelo fez com que os ajustes necessários ao mesmo fossem postergados enquanto a dificuldade de relacionamento, e a conseqüente resistência ao projeto, aumentavam.

Desse modo, este estudo permite destacar o diálogo como questão chave para o êxito do Projeto CSC. Nesse sentido, as “Reuniões Tira Dúvida” merecem destaque, visto que podem ser consideradas como os primeiros passos em busca da criação de canais de interação e cooperação entre a SEPLAG e a SES-MG envolvendo, para isso, os funcionários técnicos destas secretarias. Outra iniciativa relevante diz respeito às reuniões para a segunda tentativa de redesenho dos fluxos internos da SES-MG, nas quais os funcionários de nível operacional eram os principais atores na construção dos novos fluxos de trabalho.

Ademais, à medida que o novo modelo instituído pelo CSC se tornou mais claro para os funcionários, bem como sujeito a adaptações, a resistência interna ao projeto foi minimizada. Observa-se, portanto, que a resistência ao CSC era muito mais um resultado do pouco conhecimento e da falta de participação de grande parte dos funcionários a respeito do projeto do que fruto de opiniões contrárias à implantação do CSC.

A maior abertura da SEPLAG para com a SES-MG contribuiu para um relacionamento de parceria entre esses órgãos em substituição a visão de “lados opostos” que predominava anteriormente. Desse modo, ao minimizar as inseguranças e dúvidas relativas ao projeto, essa nova postura dos órgãos tende a potencializar o alcance dos objetivos pretendidos com o CSC.

A esse respeito é válido destacar que muitos dos benefícios almejados com o CSC no setor público convergem com alguns parâmetros teóricos preconizados pela administração pública gerencial como: a busca por maior eficiência, eficácia e menores custos; além de procurar atender melhor os cidadãos, por exemplo. Assim, são necessários estudos posteriores a fim de promover um maior aprofundamento a respeito da adoção do CSC na área pública, bem como avaliar o desempenho desse modelo como uma ferramenta gerencial.

Ao final do período de realização desta pesquisa algumas alterações foram feitas no projeto original. Isto, por sua vez, evidencia a existência de um processo de mudanças em andamento, sejam elas institucionais ou operacionais. Nesse sentido, houve o remanejamento de alguns processos para as suas secretarias de origem, voltando a ser de responsabilidade do próprio órgão algumas das atividades relativas a empenho, liquidação e pagamento, por exemplo. Além disso, a estrutura do *call center* no CSC foi desmobilizada.

Uma vez que o governo de Minas Gerais foi o primeiro estado a adotar um Centro de Serviços Compartilhados no setor público brasileiro, o CSC apresenta-se como um projeto em construção, no qual grande parte do aprendizado e das melhorias incorporadas ao modelo advém das próprias experiências obtidas com o projeto. A partir disso, o setor público mineiro atua na concepção de uma expertise pioneira que muito pode contribuir para o surgimento de novas iniciativas como essa tanto em Minas Gerais, quanto em outros estados.

Visto isso, ressalta-se neste trabalho a relevância de iniciativas de criação de canais de interação, que devem ser fomentadas e estimuladas a fim de promover as adequações necessárias ao modelo e, com isso, explorar ao máximo as potencialidades do mesmo. Nesse sentido, a troca de informações e experiências tende a contribuir para o aprimoramento do CSC, bem como para o amadurecimento do modelo, fazendo com que o setor público aumente cada vez mais sua efetividade e atenda melhor o cidadão.

7 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Edição Comemorativa 1967-2007, p.67-86, 2007.

BELEI, R. A et al. O uso de entrevista, observação e videogravação em pesquisa qualitativa. **Caderno de Educação**. Pelotas, p. 187-199, jan./jun. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.103p.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho do Estado e a constituição brasileira**. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996. Cap. 16, p. 269-294.

BRESSER PEREIRA, L.C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v.17, n.3, p. 67, jul./set. 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n°4. out./dez. 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. **É o Estado capaz de se autoreformar?**. [S. l.]: Desigualdade & Diversidade, Dossiê Especial segundo semestre de 2011, p. 11-20, 2011.

COELHO, R.; MARTINS, R.; LOBO, D. Desenvolvimento de modelo de avaliação de desempenho: Aplicação a um Centro de Serviços Compartilhados. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**[online]. 2013, vol.12, n.1, p. 69-80.

ESSU. European Services Strategy Unit. **Shared Services in Britain**. London: Essu, 2007.

FERREIRA, C.; BRESCIANI, L.; 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.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?. **Psicologia: teoria e pesquisa**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-210, mai./ago. 2006.

HAGLER, C; BIANCO, D. **Estudo de Maturidade de Centros de Serviços Compartilhados no Brasil**. TOTVS, 2012.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações básicas estaduais** - Perfil dos estados brasileiros 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

JANSSEN, M.; JOHA, A. Motives for establishing shared service centers in public administrations. **International Journal of Information Management**, p.102-115, 2006.

JANNUZZI, P. de M. et al. **Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil**. In: Cibele Franzese [et al.]; Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cadernos EIAPP, ENAP, 2009

MARTINS, V.; AMARAL, F. A consolidação da prática de serviços compartilhados. **eGesta**, v.4, n.1, p.158-189, jan./mar. 2008.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Disponível em www.almg.gov.br acessado em 17/05/2015.

MINAS GERAIS. Decreto Nº 44.873, de 14 de agosto de 2008. Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Disponível em www.ipism.mg.gov.br acessado em 26/05/15.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.812 de 14 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Disponível em www.saude.mg.gov.br acessado em 15/05/2015. 2011

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. **Planejamento estratégico 2012-2015**. Autêntica Editora: Belo Horizonte, [20--]

MINAS GERAIS. **Edital de Licitação**. Concorrência nº. 1501122000151/2012 Tipo Técnica e Preço. Processo nº. 1501122000151/2012. Seplag: Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. **Mapa Estratégico da Secretaria de Estado de Saúde**. Disponível em www.saude.mg.gov.br acessado em 15/05/2015. 2014 a.

MINAS GERAIS. **Diretrizes para redesenho dos processos nos órgãos e entidades em face ao CSC**. Seplag: Belo Horizonte, 2014 b.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.552, de 30 de junho de 2014. Regulamenta o funcionamento do Centro de Serviços Compartilhados – CSC. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Belo Horizonte, 01 de julho de 2014 c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. BO do SIAD – **Sistema de Administração de Materiais e Serviços**. Disponível em www.armazem.mg.gov.br. Acessado em 28/05/2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. BO do SIAF – **Sistema de Administração Financeira**. Disponível em www.armazem.mg.gov.br. Acessado em 28/05/2015.

PIOVESAN, F. **Declaração universal dos direitos humanos e a constituição brasileira de 1988**. In: GIOVANNETTI, A. (Org.). 60 anos da declaração universal dos direitos humanos: conquistas do Brasil. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. p. 183-201. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0547.pdf> . Acesso em: 15/05/2015.

PORTER, M. E., **Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance**. The Free Press: New York, 1985.

QUINN, B.; COOKE, R.; KRIS, A. **Shared Services: mining for corporate gold**. Harlow, Essex: Prentice Hall, 2000.

SAKO, M. **Outsourcing and offshoring of business services**: implications for productivity. *Oxford Review of Economic Policy*, p. 499–512, 2006.

SCHULMAN, D. S. et al. **Shared Services: Adding Value to the Business Units**. New York: John Wiley & Sons, 1999.

SOARES, A. V. A. **Inovação no Setor Público**: obstáculos e alternativas. [s.l.] 2009.

VILHENA, R. M. P. de; BRITO, A. R.; VALLE, A. C. C. A. **Implantação de um Centro de Serviços Compartilhados (CSC) no governo do estado de Minas Gerais**: pioneirismo, desafios, modernizações e inovações. Brasília/DF: VII Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2014.

WILLCOCKS, L.; LACITY M. C., **Global Sourcing of Business and IT Services**. Palgrave: London, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.