



ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Mestrado em Administração Pública

**MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
análise da implantação de um Centro de Serviços Compartilhados**

Josiane Vidal Vimieiro

Belo Horizonte
2016

JOSIANE VIDAL VIMIEIRO

**MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
análise da implantação de um Centro de Serviços Compartilhados**

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

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Belo Horizonte
2016

Vimieiro, Josiane Vidal

V764m Mudança organizacional na administração pública: análise da implantação de um Centro de Serviços Compartilhados / Josiane Vidal Vimieiro – Belo Horizonte, 2016.

127 p. : il.

Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Referência: 121-127

1. Mudança Organizacional – Minas Gerais. 2. Administração pública – Minas Gerais. 3. Centralização administrativa – Minas Gerais. 4. Centro de Serviço Compartilhado (CSC). I. Cruz, Marcus Vinícius Gonçalves da. II. Título.

CDU 35(815.1)

JOSIANE VIDAL VIMIEIRO

**MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
análise da implantação de um Centro de Serviços Compartilhados**

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

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Belo Horizonte
2016

JOSIANE VIDAL VIMIEIRO

MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DA
IMPLANTAÇÃO DE UM CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS

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

Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Geraldo Magela Rodrigues de Vasconcelos – Universidade Federal de São João Del
Rey

Prof. Dr. Henrique Cordeiro Martins – Universidade FUMEC

Belo Horizonte, 28 de março de 2016

*Aos meus pais
por sempre terem acreditado que era capaz.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo!

Ao meu orientador, Prof. Marcus Vinícius pela paciência, atenção, solidariedade, dedicação que foram essenciais à realização deste desafio.

Ao meu marido, Gustavo, e aos meus pais, Elmo e Sônia, por me incentivarem e acreditarem a todo tempo que eu seria capaz de concluir o mestrado e, principalmente, pela paciência e compreensão durante estes dois anos.

Aos meus queridos irmãos, Gisele e Wilfer, sustentação dos meus dias.

Aos colegas que, direta ou indiretamente, contribuíram com a realização dessa pesquisa.

"Certa manhã, ao despertar de sonhos intranqüilos, Gregor Samsa encontrou-se em sua cama metamorfoseado num inseto monstruoso." (KAFKA, 1915)

RESUMO

O contexto da Nova Gestão Pública propiciou condições favoráveis à criação de um Centro de Serviços Compartilhados na Administração Pública de Minas Gerais. Esse constitui-se enquanto instrumento de gestão, típico da iniciativa privada, que concentra a execução dos processos administrativos de apoio, comuns a diversas unidades da organização, numa única unidade administrativa, para oferecê-los às demais áreas de forma padronizada, eficiente e eficaz. A concentração desses processos transacionais, antes executados de forma descentralizada por distintos setores, numa nova unidade administrativa traz diversas mudanças à realidade da organização, que vão desde os impactos nas relações de poder até a mudança dos trâmites administrativos. Neste sentido, o presente trabalho realiza um estudo de caso sobre o processo de mudança organizacional decorrente da implantação do Centro de Serviços Compartilhados no Governo de Minas Gerais, a partir da análise de quatro principais aspectos: contexto da mudança, seu conteúdo, o processo de implementação e as pessoas por ele impactadas. Para a realização desse estudo, foram feitas pesquisas bibliográficas e documentais, além da observação não-participantes, da aplicação de questionários abertos e de entrevistas semiestruturadas. Ao final da análise, vários aspectos demonstram que o projeto de implantação do CSC no Governo de Minas Gerais não foi tratado enquanto um processo de mudança organizacional e portanto, as necessidades e as particularidades elencadas pela literatura para a condução de processos de mudança foram desconsideradas em sua implantação, o que pode ter sido desfavorável ao projeto. Além disso, percebe-se que a implementação do CSC se deu sob uma perspectiva mecanicista, que se centrava numa modelo *top-down* e no controle para se alcançar eficiência, deixando de lado a necessidade de conscientização dos envolvidos e adaptação da organização para a consolidação da mudança.

Palavras-Chave: Mudança Organizacional, Centro de Serviços Compartilhados, Administração Pública

ABSTRACT

The New Public Management provide favorable conditions for creation of a Shared Services Center in Public Administration of Minas Gerais. This is a means of management, characteristic of private enterprise, which concentrates the implementation of support processes, common to different units of the organization, a new administrative unit, to offer them to other standardized, efficient and effective areas. The concentration of these common processes before decentralized by various sectors of the organization, a new administrative unit, brings changes to the reality of the organization, ranging from the impact on power relations to change administrative procedures. In this sense, this paper makes a case study on the organizational change process resulting from implementation of the Shared Services Centre in the Government of Minas Gerais, from the four main aspects analysis: context of change, its contents, the process of implementation and the people it affected. To perform this study, we made bibliographic and documentary research, in addition to observing non-participants, the application of open questionnaires and semi-structured interviews. After the analysis, several aspects show that the CSC deployment project in Minas Gerais state government was not treated as an organizational change process and therefore the needs and listed characteristics in the literature for driving change processes were disregarded in its implementation, which may have been unfavorable to the project. Moreover, it is clear that the implementation of CSC was by a mechanistic perspective, which focused on a top-down model and control to achieve efficiency, leaving aside the need for awareness of those involved and adapting the organization to consolidate change.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Dimensões para análise da mudança.....	23
FIGURA 2 - Plano de Ação para implantação do CSC	52
FIGURA 3 - Fases do projeto	54
FIGURA 4 - Estrutura organizacional do CSC.....	59
FIGURA 5 - Descrição dos Processos Migrados ao CSC.....	63
FIGURA 6 - Modelo operacional do CSC do Estado de MG	66
FIGURA 7 - CRM Dynamics	67

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Percentual de cumprimento das metas de nível de serviço dos processos do CSC.....	88
TABELA 2 - Diferença entre equipe dimensionada e equipe transferida ao CSC.....	108

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Resultado da análise de viabilidade da migração dos processos para o CSC.....	56
QUADRO 2 - Macroprocessos e processos executados pelo Centro de Serviços Compartilhados	61

LISTA DE SIGLAS

ANO – Acordo de Nível Operacional

ANO – Acordo de Nível Operacional

ANS – Acordo de Nível de Serviço

CSC – Centro de Serviços Compartilhados

NCIM – Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIAD – Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SUGES – Subsecretaria de Gestão Estratégica

UPGF – Unidades de Planejamento, Gestão e Finanças.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 MUDANÇA ORGANIZACIONAL	20
2.1 Descrição conceitual	20
2.2 Mudança Organizacional na Administração Pública	31
3 CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS	37
4 METODOLOGIA	43
5 O CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS DO GOVERNO DE MINAS GERAIS.....	49
6 A IMPLANTAÇÃO DO CSC EM MINAS GERAIS SOB A PERSPECTIVA DA MUDANÇA.....	69
6.1 Tipo de Mudança.....	70
6.2 Contexto da Mudança.....	74
6.2.1 <i>Contexto Externo da Mudança</i>	74
6.2.2 <i>Contexto Interno da Mudança</i>	76
6.3 Conteúdo da Mudança	79
6.4 Processo de Mudança	90
6.5 Pessoas no Processo de Mudança	107
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem como principal propósito a promoção do bem comum, do interesse coletivo. Isso significa a concretização de um emaranhado de anseios, interesses e necessidades de uma sociedade complexa, e até antitética. Atender a esse objetivo torna-se mais complicado num contexto em que as informações estão cada vez mais acessíveis, os cidadãos cobram mais pelo uso eficiente do dinheiro público e pela redução dos gastos com a máquina administrativa, bem como demandam maior qualidade na prestação dos serviços públicos.

Uma das alternativas adotadas pela Administração Pública, a partir da década de 1980, para se reestruturar e atender a essas demandas foi a chamada Nova Gestão Pública. Esse movimento que afetou diversos países do globo, defende uma reforma administrativa, passando do modelo burocrático ao gerencial e trazendo instrumentos, ferramentas e metodologias de gestão da esfera privada à pública, na busca de eficiência, na redução das incertezas e no alcance de legitimidade social (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Bresser-Pereira (2010) descreve que no Brasil a reforma administrativa de inspiração gerencial no âmbito federal teve como marco a década de 1990, sendo implementada em três principais dimensões: uma institucional, que significava a mudança das instituições estabelecidas para se alcançar um enfoque mais gerencialista; uma cultural, que correspondia ao fim definitivo do patrimonialismo como um valor e a mudança da cultura burocrática para a gerencial; e, por fim, uma dimensão-gestão, que punha em prática as novas ideias gerenciais para ofertar à sociedade um serviço público de melhor qualidade, cujo parâmetro de avaliação seria o melhor atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor.

Reformas nas estruturas governamentais e a busca de estratégias para aumento da efetividade e resposta do Estado na provisão de serviços públicos mantêm-se na agenda dos gestores governamentais, sendo que a reforma gerencial do Governo Federal abriu caminhos para as reformas administrativas em outras esferas da Federação. Peci et al. (2008) identificam esse movimento no Governo do Estado de Minas Gerais, cujo cenário da Administração Pública estadual em 2002 era marcado pelo elevado déficit orçamentário e pela falta de recursos para o cumprimento das demandas sociais, para a manutenção da máquina pública e para a realização de investimentos estruturantes (MELO; NEVES, 2007).

Em 2003, o Governo Estadual iniciou a implantação de uma série de medidas que buscavam uma reforma gerencial da Administração Pública Mineira, denominada Choque de

Gestão (PECI et al., 2008). De acordo com Vilhena (2006) essas iniciativas representavam um “conjunto integrado de políticas de gestão públicas orientadas para o desenvolvimento”, com a adoção de medidas típicas das reformas de primeira geração como o ajuste fiscal, simultaneamente com medidas das reformas de segunda geração, que seriam desenvolvimentistas, na intenção de contrapor a situação em que se encontrava o Estado e cumprir o propósito de gastar menos com a máquina pública e mais com os cidadãos.

Conforme Correa (2007), para a concretização desses objetivos, o Estado de Minas Gerais centrou-se no planejamento estratégico, especialmente com a gestão pública para resultados, trazendo para o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), instrumento que define a estratégia de governo de longo prazo, uma nova visão de futuro – Tornar Minas Gerais como melhor lugar do país para se viver e investir até o ano de 2020.

Sob esse enfoque do Choque de Gestão, a revisão do PMDI de 2003 definiu enquanto Iniciativa Estratégica do Governo do Estado de Minas Gerais, a construção de um centro administrativo governamental que abrigaria os órgãos e entidades estaduais, que, até então, estavam espalhados por diversos imóveis na região central da capital de Minas Gerais. A construção desse novo complexo, denominada Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, foi considerada no PMDI um dos indicadores da concretização do Choque de Gestão. Isso porque, no entendimento daquele Governo, tornava viável o cumprimento de um dos seus objetivos prioritários: se estabelecer um novo modo de operação do Estado que sanearia as finanças públicas e buscaria a eficácia da máquina pública.

Após a inauguração da Cidade Administrativa em 2010, foram alocadas nesse complexo de edificações os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta – nos dois edifícios de escritório, Minas e Gerais – e a nova sede do governo Estadual – no Palácio Tiradentes. Com essa nova proposta, o Governo de Minas Gerais pretendia gerar maior integração e interação intersetorial entre seus órgãos e entidades, visando soluções compartilhadas e modernizando a infraestrutura física, tecnológica e organizacional da Administração Pública estadual.

No contexto institucional decorrente da reforma instituída pelo Choque de Gestão e da nova sede administrativa do governo estadual, buscou-se a utilização de novos modelos de operacionalização da estrutura administrativa do Estado que fossem compatíveis com a perspectiva de eficiência, sinergia e economia de recursos públicos.

Foi sob esse olhar que a concentração de vários órgãos e entidades estaduais em um mesmo espaço físico evidenciou a existência de estruturas e atividades de suporte, ou seja, de execução de processos operacionais, replicadas na Administração Pública Estadual. Verificou-se, ainda, que processos operacionais comuns aos órgãos e entidades eram executados de maneiras distintas dentre esses e, às vezes, bem pouco eficientes. Tais condições acabaram por propiciar a discussão sobre a criação de um Centro de Serviços Compartilhados – CSC – na Administração Pública Estadual.

O Centro de Serviço Compartilhado é um modelo de prática gerencial desenvolvido no setor privado, em que se concentram processos e serviços administrativos de apoio e suporte comuns a diversas unidades da organização, antes executados de forma replicados, em uma única unidade de negócio, com o objetivo de oferecê-los às demais unidades organizacionais de forma padronizada, eficiente e eficaz (QUINN; COOKE; KRIS, 2000). Assim, processos como, de contas a pagar e de gestão de recursos humanos, transversais a todos os setores da organização, deixam de ser realizados de forma descentralizada e passam a ser providos exclusivamente pelo CSC.

A partir da possibilidade de implantação desse instrumento de gestão tipicamente do setor privado, a Administração Pública estadual reforçava os preceitos da reforma gerencialista implantada pelo Choque de Gestão, na intenção de trazer melhorias às atividades de suporte das instituições estaduais, por meio de maior eficiência, produtividade, padronização.

Em termos de planejamento governamental, o projeto do CSC no governo mineiro passou a compor o Programa Estruturador Descomplicar - Minas Inova, que constituía a estratégia do governo de Minas Gerais para atingir sua visão de futuro definida pelo PMDI. Esse programa estruturador, alinhado com a proposta do Choque de Gestão, visava simplificar as relações do Estado com cidadãos, empresas e o próprio Estado, em suas demais unidades e entes federativos, tendo em vista a construção de um ambiente institucional adequado ao bom desenvolvimento da cidadania, dos negócios e dos investimentos privados.

A proposta de criação de um Centro de Serviços Compartilhados na Administração Pública em Minas Gerais foi a primeira nesse sentido no território nacional. No entanto, esse instrumento de gestão vem sendo utilizado pela Administração Pública no mundo em todas as esferas de Governo, apesar de ser um modelo típico do setor privado. O CSC já foi implantado

em países como o Canadá, os Estados Unidos, a Austrália, Irlanda, Inglaterra, entre outros (FERREIRA, 2010).

De acordo com Ferreira (2010) a utilização de Centro de Serviços Compartilhados na gestão pública permite que os governos concentrem os seus esforços em atividades fins das políticas públicas, desonerando-se das atividades administrativas rotineiras (FERREIRA, 2010). Em paralelo a isso, a concentração das atividades de suporte em uma única unidade possibilita padronização, baixo custo de seu fornecimento a um alto nível de serviço, melhoria contínua, entre outros fatores.

Ao concentrar atividades de suporte em uma única unidade, um centro de serviços compartilhado provoca mudanças na forma de trabalhar, nos relacionamentos, nos controles e, principalmente, na rotina diária das organizações. Como resultado dessa nova forma de operação pode haver impactos em várias esferas organizacionais que variam conforme a abrangência da área atingida, da cultura da organização e da forma como o processo é conduzido (LÓFTI, CASTRO, GOMES, 2014), refletindo na estrutura organizacional, na realização dos processos de apoio, na lógica da prestação de serviços aos clientes internos, na visão sobre os custos e ainda na alocação dos servidores.

De início, a estrutura organizacional é alterada quando se cria uma nova unidade administrativa que realiza os processos operacionais transversais, que antes eram executados de forma descentralizada, numa relação de fornecedor/cliente com níveis de serviço pré-definidos, antes inexistentes. Isso possibilita que a organização possa dar um maior foco às atividades finalísticas, fortalecendo sua estratégia institucional.

O CSC também viabiliza a redefinição e adequação dos processos de operacionais de suporte da organização, buscando uma maior eficiência e a padronização (AFFONSO, MARTINS, 2010, AMARAL, 2010). Isso pode implicar não apenas a mudança nos padrões de funcionamento e operação antes definidos, mas também nas relações do trabalhador com o seu trabalho, com seus pares e seus clientes, nas relações de poder e subordinação dentro da organização, trazendo à tona todas as questões relativas à perspectiva do indivíduo num processo de mudança organizacional.

Desta forma, entende-se que a análise da implantação de um CSC justifica-se dada à escassez de estudos que atentem para a questão. Ainda que existam estudos anteriores, que apontem para a importância do CSC (QUINN, COOKE, KRIS, 2000, COELHO, 2010;

AFFONSO, MARTINS, 2010; FERREIRA, 2010; THOMAZ, 2013; LÓFTI, CASTRO GOMES, 2014), são raros os que o analisam enquanto processo de mudança organizacional de forma sistemática no contexto da Administração Pública (FERREIRA, 2010; COELHO, 2010; THOMAZ, 2013; LÓFTI, CASTRO GOMES, 2014).

Isso porque a implantação desse instrumento de gestão na Administração Pública enquanto mudança organizacional precisa considerar outros fatores. Por exemplo, no que diz respeito ao entendimento da Nova Gestão Pública, deve-se avaliar a aplicabilidade de instrumentos gerenciais do setor privado na Administração Pública, como forma de garantir eficiência. Pesquisa realizada com empresas que atuam no mercado brasileiro e implantaram o CSC em sua estrutura demonstraram que cerca de 80% teve retorno dos investimentos de implantação em até 3 (três) anos (DELOITTE, 2007). Na Administração Pública, a necessidade de grandes investimentos iniciais e as constantes alternâncias de ciclos de governo podem ocasionar a insuficiência de recursos para finalizar a implantação em decorrência da falta de compromisso de longo prazo (FERREIRA, 2010).

Considerando os impactos da criação de um CSC numa organização e sua implantação enquanto processo de mudança organizacional na Administração Pública, o objetivo geral desse trabalho é analisar o processo de mudança organizacional decorrente da implantação de um Centro de Serviços Compartilhados na Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Desta feita, enquanto objetivos específicos do presente trabalho tem-se a revisão de literatura a respeito de centro de serviços compartilhados e de mudança organizacional; o levantamento de dados e documentos relativos ao projeto de implantação do Centro de Serviços Compartilhados do Governo do Estado de Minas Gerais; a aplicação de questionários abertos e de entrevistas semiestruturadas na tentativa de trazer à análise proposta a percepção dos atores envolvidos no processo de implantação do CSC no governo de Minas Gerais e, por fim, a análise das respostas apresentadas aos questionários, tomando por base os conceitos apreendidos da revisão bibliográfica.

Para se cumprir tal objetivo, o período de análise definido foi de abril de 2013, quando foram iniciados os trabalhos da consultoria especializada contratada para o diagnóstico, implantação e estabilização do projeto do CSC em Minas Gerais, a dezembro de 2014, quando foi finalizada a migração dos processos dos órgãos e entidades da Administração Estadual à nova unidade administrativa.

A pesquisa qualitativa que deu origem a essa dissertação buscou avaliar a criação do CSC enquanto mudança organizacional na Administração Pública Estadual em Minas Gerais por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, da observação não participante e de pesquisa de campo, para a investigação empírica das evidências que caracterizaram o fenômeno estudado.

A elaboração dessa dissertação parte de uma breve revisão teórica versando sobre as temáticas de mudança organizacional e Centro de Serviços Compartilhados, buscando elementos que contextualizem esses conteúdos à realidade da Administração Pública. Em seguida, tendo como ponto de partida os estudos de Coelho (2010) e Thomaz (2013), descreve-se o processo de implantação do CSC no governo de Minas Gerais.

A pesquisa de campo inicia-se pelo levantamento de dados contidos em documentação elaborada pelos responsáveis pelas etapas iniciais do projeto, o Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; bem como pela consultoria contratada. Foram feitas, ainda, a aplicação de questionários abertos e de entrevistas semiestruturadas na tentativa de trazer à análise proposta a percepção dos atores envolvidos no processo de implantação do CSC no governo de Minas Gerais.

A partir desses elementos, foi feita a análise da implantação do Centro de Serviços Compartilhados no governo de Minas Gerais sob a perspectiva teórica da mudança organizacional, utilizando-se de quatro eixos propostos por Pettigrew (1985b) e complementados por outros autores da área:

- o contexto (PETTIGREW, 1985b; 1987);
- o conteúdo da mudança (PETTIGREW, 1985b; 1987);
- o processo (PETTIGREW, 1985b; 1987; SHIRLEY, 1976; MORGAN, 1976; KOTTER, 1995);
- as pessoas (PETTIGREW, 1985b; 1987; SHIRLEY, 1976; MORGAN, 1976; KOTTER, 1995).

Entende-se por relevantes esse estudo, tendo em vista que a implantação do CSC no governo de Minas Gerais é o primeiro caso de implantação dessa metodologia de gestão, tipicamente da iniciativa privada, na Administração Pública Brasileira.

Além disso, conforme aponta Fernandez (2002), ainda são muito poucos os estudos científicos e acadêmicos que tratam sobre a temática da mudança organizacional na Administração Pública considerando suas características específicas, apesar de serem recorrentes as iniciativas do governo em todo o mundo em buscar mudanças e melhorias para provisão de suas políticas públicas.

Deste modo, demonstra-se como um caso rico para o estudo desse fenômeno na Administração Pública a análise da mudança organizacional decorrente da implantação de um CSC.

No capítulo subsequente serão trazidos os aspectos conceituais da mudança organizacional, de modo geral, bem como suas peculiaridades quando se trata do contexto da Administração Pública. Já o capítulo 3 apresentará o centro de serviços compartilhados enquanto instrumento de gestão.

A metodologia para a realização do estudo aqui proposto será delineada no capítulo 4, seguindo-se pela exposição do projeto do Centro de Serviços Compartilhados do Governo do Estado de Minas Gerais no capítulo 5.

O capítulo 6 apresenta a análise realizada no estudo de caso, a qual ficou estruturada a partir da tipologia da mudança, dos fatores relativos ao contexto externo e interno em que essa ocorreu, do conteúdo proposto para a mudança, assim como a condução de seu processo de implantação e a forma como foram consideradas as pessoas impactadas por esse.

Por fim, foram apresentadas as considerações finais do presente estudo.

2 MUDANÇA ORGANIZACIONAL

2.1 Descrição Conceitual

Muitas das discussões acadêmicas e gerenciais sobre mudança organizacional se ancoram na velocidade com que as mudanças sociais, econômicas, políticas e tecnológicas têm ocorrido no mundo contemporâneo, argumentando-se que as organizações precisam se adaptar frente a esse cenário volátil. No entanto, parte da teoria das organizações, inicialmente, se centrava num paradigma explicativo da estrutura e funcionamento da organização a partir da estabilidade, enquanto sinônimo de perenidade, de permanência e de sustentabilidade organizacional.

Nesta perspectiva, Lewin (1952) define a mudança organizacional por um processo trifásico que passa pelo descongelamento, pela mudança e pelo recongelamento. O descongelamento seria a desconstrução de crenças, valores, atitudes e comportamentos partilhados e praticados pelos indivíduos da organização. Esse se daria pela apresentação de novos padrões e novos estímulos comportamentais propostos pela mudança, estruturados de forma a confrontarem a solidez dos anteriormente estabelecidos. Desta feita, a fase de descongelamento possibilitaria motivar e preparar os indivíduos para a mudança, a fim que não se constituíssem resistências.

A segunda fase seria o processo de mudança em si, ou seja, a alteração do estado anteriormente definido, por um processo sócio cognitivo, afetivo e comportamental. Essa fase só se concretizaria com a real motivação dos indivíduos para adquirir informações em prol do novo modelo organizacional proposto, interpretando-as segundo os novos valores defendidos.

Por fim, o recongelamento representaria a fase da consolidação da mudança alcançada, sendo necessário o reforço, a confirmação e a partilha dos estímulos, valores e comportamentos difundidos na mudança, tanto no nível pessoal como no relacional, para evitar um retrocesso à situação de anterior à mudança.

Com o passar do tempo, essa visão focada na estabilidade e consagrada por Kurt Lewin (1952) foi se modificando na literatura, acredita-se que em decorrência das alterações de

natureza social, econômica e política que levavam as organizações a rever os paradigmas que lhe davam sustentação. Assim, o padrão de perenidade passava a ser relativizado, alterando-se gradativamente ao de transformação organizacional, num conceito mais abrangente e continuado, afetando diferentes espaços e processos na organização (FISCHER, 2002).

Nesse sentido, Fischer (2002) defende que o contexto contemporâneo impulsiona as organizações a se adaptarem constantemente às condições do ambiente, às exigências de seus clientes, às melhores técnicas para alcançarem maior eficiência e qualidade. A mudança, portanto, não teria um início, meio e fim determinados, mas seria um processo contínuo.

Para Grey (2004), esse modo de tratar a mudança organizacional acaba por torná-la um “fetiche” no contexto organizacional. Isso porque, no entendimento do autor, se a mudança organizacional é uma constante, uma possibilidade seria considerar que essa até mesmo não exista, uma vez que o dito contexto de mudança não seria algo contemporâneo, mas que esteve sempre presente em na história das organizações.

A abordagem das organizações pelo enfoque da mudança é tão corrente na literatura que essas podem ser consideradas enquanto sistemas em fluxo, em constante transformação e mudança, impulsionada por diferentes forças, num intercâmbio com o ambiente. Para Morgan (1976), essa interação e influência entre a organização e o ambiente são recíprocas e constantes de modo a permitir a identificação da necessidade de se adaptar para a sobrevivência. Assim, as organizações que se demonstrassem incapazes de interagir com o ambiente e se adaptarem tornariam-se ineficaz, condenadas à extinção.

Quando se trata do conceito de mudança no contexto organizacional, distintas são as compreensões a respeito. Em consonância com Morgan (1976) Nadler et al. (1995) e Pettigrew (1987) interpretam-na como uma resposta da organização às transformações que vigoram no ambiente, com o intuito de manter a congruência entre os componentes organizacionais – trabalho, pessoas, arranjos/estrutura e cultura.

A mudança também pode ser considerada numa concepção mais ampla, enquanto qualquer transformação de natureza estrutural, institucional, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente, que gere impactos em partes ou no conjunto da organização (WOOD JR, 1992). A mudança pode decorrer tanto de fatores internos, quanto externos à organização que influenciem nos resultados ou nas relações entre as pessoas no trabalho (BRUNO-FARIA, 2000).

Em outros casos, como no conceito proposto por Araújo (1982), a intencionalidade, planejamento e articulação para o alcance de um objetivo na organização são considerados pressupostos da mudança organizacional, consideram-na apenas enquanto atividades pré-concebidas e coordenadas.

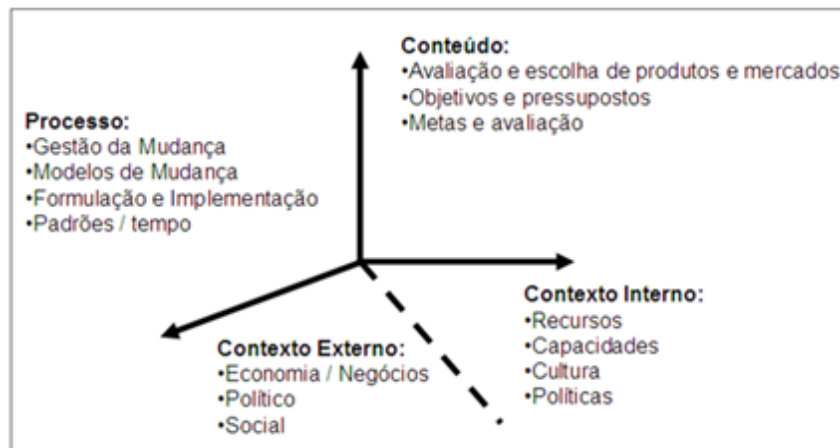
A mudança organizacional pode ser caracterizada por diferentes tipologias. Considera-se uma mudança incremental quando se trata de pequenas alterações em componentes específicos da organização, com o aumento da eficiência e do uso dos recursos, (NADLER, TUSHMAN, 1990, SILVA, 1999) ou como transformacional (institucional), quando há mudança da missão, natureza e objetivo da organização que impactam a organização como um todo, ou seja, redefinem o quadro de referência básica, como a própria estratégia, a estrutura, as pessoas, os processos e, em algumas situações, valores que conceberam a organização (NADLER, TUSHMAN, 1990, SILVA, 1999).

Pode ainda ser classificada como contínua quando é constante, cumulativa e evolutiva. Nessa tipologia, consideram-se pequenos incrementos e progressos cotidianos em toda a organização, que, acumulados, propiciam uma mudança substancial na organização. Ou pode ser do tipo episódica, ou seja, intencional, excepcional e descontínua, que ocorre durante períodos de desarranjo, quando a organização sai de sua condição de equilíbrio (WEICK; QUINN, 1999; NADLER et al, 1995).

Outra classificação considera as mudanças pela sua continuidade e seu impacto na estrutura organizacional: mudanças de 1ª Ordem seriam aquelas contínuas, sem implicar alterações bruscas nos aspectos centrais da estratégia da organização e de 2ª Ordem seriam as mais abrangentes, multidimensional e multinível, descontínuas, as quais levam a um reajustamento de paradigmas organizacionais e de pressupostos sobre a organização e o ambiente em que está inserida (PORRAS, ROBERTSON, 2003, SANTOS, 2014).

Acredita-se que a mudança em uma organização envolve alterações intelectuais, cognitivas, estruturais e materiais (PETTIGREW, 1987), demonstrando-se, portanto, um processo bastante complexo. Para melhor compreensão essa complexidade, é possível realizar sua análise por quatro aspectos essenciais: o contexto, o conteúdo (PETTIGREW, 1985b), o processo, como expostos na Figura 1, e as pessoas nele incluídas (SHIRLEY, 1976; MORGAN, 1976 PETTIGREW, 1985b; KOTTER, 1995).

FIGURA 1 – Dimensões para Análise da Mudança



Fonte: PETTIGREW, 1987.

O contexto relaciona-se ao porquê da mudança e pode ser dividido em externo e interno, sendo que o externo compreende as forças ambientais, ou seja, os ambientes social, econômico, político e competitivo que envolvem a organização. Já o contexto interno refere-se a aspectos internos que restringem ou possibilitam as mudanças estratégicas, como fatores históricos, a estrutura, a cultura organizacional e o contexto político da organização (PETTIGREW, 1986).

Pela análise proposta por Shirley (1976), os contextos interno e externo são tratados enquanto forças endógenas e exógenas à organização, as quais levam à necessidade de mudança. De acordo com o autor, a análise dessas forças e a identificação de um possível desequilíbrio organizacional podem culminar no diagnóstico da necessidade de mudança e na especificação de seus objetivos, o que pode ser interpretado analogicamente ao que Pettigrew (1985) definiu quanto ao conteúdo da mudança.

O conteúdo da mudança organizacional diz respeito ao objeto, ao escopo da mudança propriamente dito, o que da organização será mudado (ANDERSON, ANDERSON, 2001). De acordo com Shirley (1976), esse seria o alvo da intervenção, ou seja, o foco dos esforços da ação de mudança.

O conteúdo pode ser classificado de acordo com uma seleção mais abstrata, que definiria a mudança como radical, incremental, tecnológica ou centrada em mudanças nos papéis. A formulação do conteúdo da mudança dependeria da análise do contexto e do processo (PETTIGREW, 1996).

Já o processo de mudança compreende ao modo como às mudanças no conteúdo são planejadas, desenhadas e implementadas (ANDERSON, ANDERSON, 2010), ou seja, a definição e a análise das ações, reações e interações entre as partes para a realização da mudança (PETTIGREW, 1996).

De acordo com a proposta de análise geral do processo de mudança organizacional de Shirley (1976), a determinação das táticas e dos canais de influência para a implementação da mudança depende não apenas dos alvos de mudança, do conteúdo, mas também de um diagnóstico sobre a filosofia de distribuição de poder dentro da organização e das várias características situacionais que envolvem a mudança.

Segundo Shirley (1976), a implementação detalhada dos passos necessários para se efetuar mudanças na estrutura e no comportamento pode ser atribuída a agentes de mudança (ou implementadores). Esses precisam ser escolhidos por suas habilidades, levando-se em conta o alvo particular de mudança e dos recursos disponíveis para alcançá-los. Além disso, é indispensável uma definição explícita, tanto da responsabilidade como da autoridade dos implementadores para a condução da mudança, a fim de evitar conflito subsequente com as pessoas afetadas pelo processo.

Shirley (1976) também aponta a importância de analisar as exigências da situação particular da mudança para se definir as estratégias e os canais para a implementação do processo de mudança, como por exemplo, a necessidade de rapidez com que essa precisa acontecer, o contexto e os recursos disponibilizados.

Para o autor, a implementação da mudança depende também de outras variáveis, como a abertura individual à mudança, os aspectos que influenciam a identificação dos indivíduos com essa, bem como a aceitação dos envolvidos quanto as necessidades e os objetivos da mudança e as características da estratégia da mudança.

De acordo com Shirley (1976), as características da estratégia da implementação da mudança podem ser descritas como boa comunicação, uso do grupo como um veículo de efetivação da mudança, concessão de tempo suficiente para ajustamento da mudança, participação e apoio da alta administração. Essas são utilizadas para tentar superar possíveis influências negativas dos indicadores de abertura à mudança sobre o grau de identificação com as necessidades e objetivos da mudança.

Essas características também são influenciadas pelo grau em que os objetivos da mudança são congruentes com os valores sociais e organizacionais dos indivíduos, com o modo como os líderes do grupo ou da organização se identificam com a necessidade de mudança. Além disso, o grau em que os trabalhadores sentem que têm algum controle sobre as mudanças que os afetam e como esses antecipam os benefícios decorrentes das mudanças também devem influenciar as estratégias da implantação da mudança.

Pettigrew (1987) salienta sobre que no processo de mudança faz-se importante não apenas definir as características adequadas para a estratégia de implantação, mas também de prever mecanismos de consolidação das mudanças implementadas. Nesse sentido, é necessário que as gerências assegurem a manutenção dos novos padrões definidos em decorrência da mudança, como as recompensas, os fluxos de informação criados, as relações de poder e autoridade definidos, bem como a necessidade de se ter sucessores dos líderes da mudança, a fim de que a mudança implementada não seja personificada, correndo-se o risco de ser abandonada na sua ausência.

Tratando sobre o processo de mudança organizacional, Kotter (1995) faz um levantamento das experiências que presenciou em várias organizações para apontar principais motivos que levam os esforços para a mudança serem fracassados.

De acordo com o autor, a primeira lição mais universal a ser aprendida com os casos de sucesso é que o processo de mudança passa por uma série de fases que, no geral, demandam um período de tempo considerável para serem implementadas. Assim, pular etapas criaria apenas a ilusão de velocidade e não produziria um resultado final satisfatório.

Além disso, erros críticos em qualquer uma das fases de implantação pode ter um efeito devastador sobre o impulso das mudanças e resultados positivos já alcançados. Por esse motivo, o autor propõe alguns passos para se evitar os equívocos clássicos em processos de mudança organizacional.

O primeiro passo diz respeito necessidade de se estabelecer um senso de urgência para a mudança dentro da organização. Conforme Kotter (1995) é preciso um olhar crítico ao contexto da organização. A partir dessa análise, é necessário disseminar o entendimento quanto aos riscos e a falta de estabilidade da situação em que a organização se encontra, seja em relação a crises, a crises potenciais ou às grandes oportunidades. Isso deve ser feito por meio de uma

comunicação ampla, maciça e dramática, capaz de motivar as pessoas a sair da zona de conforto e buscar um processo de mudança.

Nesse aspecto, o autor sempre reforça a necessidade de bombardear à organização quanto ao senso de urgência e necessidade de mudança, de modo a fazer com que a situação atual parece muito mais danosa do que aquela apresentada para a mudança. Quando a condição de urgência não é alardeada o suficiente, o processo de mudança pode não ter êxito e o futuro de longo prazo da organização pode ser colocado em risco.

Kotter (1995) afirma que essa fase exige paciência dos gestores até que o senso de urgência esteja realmente disseminado e consolidado. Para ele, isso só é possível por meio de uma liderança capaz de levar a organização a tratar de temas desagradáveis que demonstram a vulnerabilidade da organização, mas viabilizam uma situação propícia à mudança.

Como segundo passo, Kotter (1995) expõe a necessidade se estabelecer uma coalizão administrativa forte, tanto em conhecimento, como em informação, titulação, reputação e relacionamento dentro da organização. Essa deve possuir poder suficiente para liderar os esforços de mudança, bem como incentivar o grupo a trabalhar em equipe em prol dessa finalidade. Espera-se que essa coalizão administrativa possa canalizar e orientar toda a motivação e o sentimento de urgência, disseminados na primeira fase, para a concretização da mudança.

Nas experiências de sucesso acompanhadas pelo autor, essa coalizão administrativa desenvolveu uma imagem do futuro que se pretendia alcançar com a mudança, ou seja, que pudesse demonstrar os rumos que a organização deveria chegar. É importante que essa visão de futura seja clara, concreta e de fácil comunicação e convencimento dos envolvidos, e não um emaranhado planos diretrizes e projetos de difícil compreensão e dispersos (KOTTER, 1995).

De acordo com Kotter (1995), para a concretização desses passos, é imprescindível uma comunicação efetiva sobre a mudança, usando de todos os veículos de comunicação possíveis para reforçar a nova visão e estratégias e, com isso, alcançar o convencimento e o compromisso das equipes. Isso, porque, os trabalhadores não estarão dispostos a fazer sacrifícios pela mudança, ainda que estiverem insatisfeitos com a situação atual, se não acreditarem que a mudança será benéfica. Assim, a comunicação se torna fundamental, de modo a expor as propostas da mudança como atraentes, motivadoras e inspiradoras.

Para alcançar a esses objetivos, a comunicação não pode se dar apenas pelos meios institucionais tradicionais, mas precisam fazer parte do comportamento de rotina dos executivos, do seu discurso diário e de suas atitudes e posturas, como se eles acabassem por personificar as propostas de mudança.

De acordo com o autor, de nada adianta disseminar a ideia de mudança, motivar as pessoas, encorajá-las a desenvolver novas ideias e fortalecer as lideranças do processo, caso não se seja capaz de remover os obstáculos à implementação da mudança. Kotter (1995) aponta como pior obstáculo ao processo os casos em que as chefias que não corroboram para os esforços de mudança, se recusando a mudar de postura e incentivar os seus subordinados à mudança, fazendo exigência que são incompatíveis com as propostas.

Como uma mudança organizacional real demanda tempo, o autor defende que os esforços de mudança correm os riscos de perder impulso se não houver metas de curto prazo para serem atendidas e comemoradas. Conforme o Kotter (1995), a ausência dessas pode fazer com que muitas pessoas desistam e desacreditam da mudança, passando para o grupo daqueles que colocam resistência. Assim, a criação de um sentimento de compromisso para conquistar vitórias de curto prazo ajuda a manter o nível de urgência da mudança. Em processo de mudança bem sucedido, os gerentes procuram, de forma proativa, obter melhorias no desempenho institucional e pessoal, definir metas e alcançá-las satisfatoriamente, reconhecendo e recompensando aqueles que se envolveram e contribuíram para os resultados positivos.

Apesar da importância das vitórias de curto prazo, Kotter (1995) ressalta que os gestores não podem considerar o final do processo de mudança ao primeiro sinal de melhoria de desempenho. Ele usa como exemplo empresas que passaram por uma proposta de reengenharia organizacional e declararam vitória quando o primeiro grande projeto foi concluído com sucesso. No entanto, como a mudança não estava consolidada, todo o trabalho acabou se perdendo e a organização regrediu, de modo a se perder tudo aquilo que havia sido mudado. O autor propõe que ao invés de declarar a vitória precocemente, as conquistas intermediárias podem ser utilizadas como impulsionadoras de projetos ainda maiores.

Por fim, Kotter (1995) aponta que o processo de mudança só pode ser considerado consolidado quando as novas propostas estiverem institucionalizadas e ancoradas na cultura organizacional. Para o autor, isso pode ocorrer por duas formas. Primeiro quando se dissemina na organização a consciência do quanto as novas abordagens, comportamentos e atitudes

decorrentes da mudança tem ajudado na melhoria do desempenho. A segunda forma é garantir que haja tempo e consolidação suficiente da mudança de modo a garantir que as novas gerações da alta gestão tenham interiorizado a nova abordagem.

Dentro da análise do processo de mudança organizacional, tanto Pettigrew (1985), como Shirley (1976) contemplam a perspectiva das pessoas. No entanto, ressalta-se a importância de que essa análise seja feita com a devida atenção e detalhamento, assim como propõe Anderson e Anderson (2010). Isso porque se acredita que a abordagem da gestão da mudança organizacional sob uma ótica exclusiva do planejamento, sem considerar os indivíduos pode se mostrar frágil, uma vez que toda mudança é posta em prática por pessoas, a partir da interpretação dessas quanto ao que deve ser implantado.

Pettigrew (1996) chama a atenção para a análise dos aspectos humanos e sociais, como os padrões de interação, a influência das crenças, dos valores, dos esquemas interpretativos e das percepções humanas, além das questões interpessoais, tais como, comunicação, motivação, treinamento e desenvolvimento, entre outras, no processo de mudança.

Shirley (1976) salienta sobre a necessidade de analisar a flexibilidade e a abertura dos trabalhadores à mudança, para a definição de táticas de mudança capazes de garantir o sucesso da mudança. Entende também importante verificar quais as expectativas, necessidades e valores dos trabalhadores, e em que grau esses se identificam com as normas do grupo social o qual está inserido dentro da organização. Daí, a proposta do autor é a utilização dos grupos sociais informais, em especial dos seus líderes, enquanto canais de influência para a implementação e a consolidação do processo de mudança.

Anderson e Anderson (2010) chama a atenção para a análise dos comportamentos, emoções, mentes e espíritos dos seres humanos que estão desenhando, implementando, suportando ou sendo impactados direta ou indiretamente pela mudança organizacional (ANDERSON; ANDERSON, 2010).

Acredita-se que o entendimento sobre mudança é um fenômeno para o qual os indivíduos podem atribuir múltiplos significados. De acordo com Silva e Vergara (2003), essa pode ser vista como uma oportunidade de descoberta ou redescoberta das potencialidades e do valor individual, despertando no indivíduo o papel de sujeito da mudança, o que seria favorável a sua implementação. Entretanto, num contexto em que há indefinição quanto ao futuro da organização, quanto aos rumos da mudança e quanto à política de gestão de pessoas, ou ainda

de um distanciamento exagerado dos níveis hierárquicos superiores, pode haver uma perspectiva dificultadora para o processo (SILVA; VERGARA, 2003).

Assim, verifica-se que para análise do processo de mudança organizacional, é imprescindível considerar os sentimentos dos indivíduos, os significados que eles atribuem às mudanças e às chances de que eles se constituam como sujeitos nesse contexto, tornando a mudança menos traumáticas para os indivíduos. Isso pode contribuir para diminuir alguns possíveis obstáculos à mudança, como a resistência (SILVA; VERGARA, 2003).

Resistência à mudança pode ser entendida como qualquer conduta que objetiva a manter a situação estabelecida em face à pressão de modificá-la. Tradicionalmente, coloca-se a resistência como algo natural e inevitável num processo de mudança, característico dos trabalhadores e nocivo à organização, um dos principais empecilhos para o sucesso de uma mudança organizacional (LEWIN, 1952; MORGAN, 1976).

As abordagens tradicionais apontam que essa decorre da forma como a mudança é comunicada às pessoas. Daí a literatura gerencial traz propostas para minimizar os seus impactos por meio da comunicação, como faz Morgan (1976). De acordo com o autor, uma boa estratégia de comunicação para a mudança envolve a definição acertada quanto ao conteúdo e a forma de informar sobre o processo, de acordo com os interlocutores, trazendo a esses as razões da mudança, das escolhas para a sua implementação e os resultados esperados, bem como todos os fatos relevantes da mudança.

Morgan (1976) ressalta ainda a importância de envolver os gestores desde o início do planejamento da mudança e de deixar claro aos trabalhadores como eles estão sendo afetados e quais os benefícios podem resultar da mudança. Para tanto uma das estratégias propostas pelo autor para comunicar, antes, durante e depois do processo de mudança, é a utilização de todas as formas de comunicação possíveis, seja formal ou informal, a escrita ou a oral, não deixando de lado a importância de comunicação não verbal, bem como da necessidade de envolver toda a administração na prática da boa comunicação.

Além disso, o autor aponta ainda outras proposições, orientações que julga pertinentes para uma boa comunicação garantidora do sucesso da implementação da mudança, dentre as quais salienta-se a necessidade de clareza e concretude na comunicação, a fim de evitar boatos; o constante envolvimento e participação dos interessados, com abertura ao diálogo, fazendo com que esses possam se sentir sujeitos da mudança, em consonância com o entendimento de

Vergara e Silva (2003), a necessidade de identificar e manter informados os líderes informais na organização, corroborando a importância desses já salientada por Shirley (1976).

Entretanto, acredita-se que a vinculação direta da resistência à mudança à comunicação pode não levar em conta outros fatores, como aspectos pessoais dos indivíduos, que vão além da perspectiva estritamente racional. Desta feita, considerando a mudança organizacional como um fenômeno de alteração de relações, seja do indivíduo com a organização e com seus pares, da organização com a sociedade, do indivíduo com a sociedade e até dele consigo mesmo (SANTOS, 2014), é possível fazer uma análise da resistência à mudança sobre outras perspectivas.

Conforme apontam Caldas e Hernandez (2001) a resistência nem sempre é fato dado e inescapável ou mesmo um obstáculo prejudicial ao processo de mudança. Essa pode ser considerada positiva, uma vez que impulsiona os agentes de mudança a serem mais cuidadosos ou modificarem a natureza da mudança, a fim de torná-la mais compatível com o ambiente.

No entanto, muitas vezes a resistência acaba funcionando como escape e justificativa comodista para o insucesso de projetos que não se sustentaram por outras razões. Outro argumento normalmente apresentado para justificá-la é a máxima de que os seres humanos são naturalmente resistentes à mudança. Entretanto, acredita-se pelo contrário, que o desejo por novas experiências é um dos elementos básicos do comportamento humano (CALDAS, HERNANDEZ, 2001).

Entende-se, portanto, que as supostas demonstrações de resistência às mudanças, na verdade, podem ser manifestações de emoções individuais, como ansiedade, medo, angústia, raiva, nostalgia.

A resistência não é massificada ou uniforme, variando em cada indivíduo, de acordo com suas características, suas experiências de vida, de sua percepção da realidade e sua percepção quanto seus privilégios e conforto ameaçados. Deste modo, o processo de mudança organizacional mobiliza as emoções dos indivíduos e dos grupos. Assim pelo entendimento de Silva e Vergara (2003) nas organizações em que há menor oportunidade de manifestação dos sentimentos em relação ao contexto, mais ansiosos e impotentes diante da mudança os indivíduos se demonstram.

Vistos os aspectos gerais da mudança organizacional, faz-se importante para o estudo aqui proposto a apresentação de algumas de suas particularidades quando aplicadas no contexto da Administração Pública, o que será feita na seção a seguir.

2.2 Mudança Organizacional na Administração Pública

Ao analisar a questão da mudança organizacional no campo da Administração Pública, entende-se que as organizações desse setor não estão imunes à necessidade de reestruturação estratégica e da utilização de novas técnicas de gestão para o atendimento ao cidadão, para aumentar a sua eficiência e diminuir a sua complexidade burocrática. Pelo contrário, muitas têm sido as iniciativas na Gestão Pública, tanto em âmbito mundial como no nacional, para se reinventar, buscando melhor atender às demandas sociais.

Entretanto, para a mudança organizacional no contexto da Administração, entende-se necessário levar em conta às particularidades da Gestão Pública frente a esfera privada. A principal distinção se faz a partir da diferença precípua entre cada um desses setores. Enquanto o setor privado tem como finalidade última a obtenção do lucro, o setor público visa o bem comum aos cidadãos e o acolhimento às suas necessidades, condicionando e direcionando suas ações para esse alvo.

Outra especificidade da Administração Pública é a descontinuidade administrativa, uma consequência dos ciclos de governo. Conforme apresentam Beatriz e Machado-da-Silva (1999), modificações na gestão são habituais numa alternância de ciclo político, uma vez que busca-se marcar as características de um novo governo. Entretanto, o início de um novo ciclo pode implicar na alteração de diversos aspectos da gestão, que vão desde as prioridades estratégicas até transformações na estrutura organizacional, passando pela interrupção e/ou implementação de programas e projetos, substituição e transferência de agentes políticos e trabalhadores em cargos de confiança, etc. Tais questões podem impactar o processo de implementação de uma mudança organizacional.

No caso da Administração Pública Brasileira, ainda pode-se citar como distinção com o setor privado a relação dos servidores públicos com o Estado, cujo vínculo é de estabilidade, conforme o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. Desta feita, ainda que haja a descontinuidade dos ciclos políticos e de gestão, todos os

entes da Administração Pública Nacional possuem um corpo de servidores estáveis, cuja permanência não está sujeita a essas alternâncias.

Apesar dessas e de outras particularidades, as abordagens acadêmicas sobre a mudança organizacional na esfera pública ainda são restritas e limitadas (FERNANDEZ, 2002). Ainda assim, alguns autores trouxeram aos seus estudos aspectos importantes sobre esse tema, dentre os quais alguns serão ressaltados no presente trabalho.

Fernandez (2002) realiza uma releitura das premissas de Kotter (1995) a respeito da mudança organizacional, sob o prisma da Administração Pública. Dentre outros fatores, Fernandez (2002) salienta a importância de se ir além da constituição de um senso de urgência e da definição da imagem do futuro para a condução de um processo de mudança. Para o autor, é essencial a participação do maior número de interessados possível no planejamento e na implementação da mudança organizacional, a fim de construir apoio interno e criar um sentimento compartilhado quanto à proposta a ser implantada, entendimento alinhado com Shirley (1976), Morgan (1976), Marques et al. (2016).

Também em conformidade com esses autores, Fernandez (2002) demonstra que os gerentes têm papel fundamental na mudança organizacional. Esse salienta que em diversos casos de sucesso de mudança na Administração Pública, foi possível verificar que os gestores públicos tinham em comum a nítida compreensão de que a implantação dependia de um processo político de negociação, para desenvolver e cultivar o apoio dos principais interessados. Para tanto, cita um caso apresentado por Rossotti (2001) em que a resistência à mudança foi reduzida a partir de um processo contínuo de reuniões com todas as partes interessadas, os funcionários de linha de frente da instituição pública, líderes sindicais, contribuintes, gestores, executivos do Tesouro, membros do Congresso, entre outros.

Assim como Kotter (1995), Fernandez (2002) ressalta a necessidade do apoio da alta gestão também no contexto da Administração Pública, citando o exemplo trazido por Aucoin (1990) que atribui o fracasso de algumas reformas da Nova Gestão Pública à falta de apoio dos ministros, que não se importavam com a questão. No entanto, chama a atenção à necessidade do apoio dos servidores de carreira, ou, ainda, propondo que os processos de mudança sejam liderados por esses, tendo em vista a necessidade de continuidade e estabilidade da liderança, para além dos ciclos políticos.

Outro aspecto tratado por Fernandez (2002) diz respeito a necessidade de clareza quanto as diretrizes e objetivos da mudança. Num contexto da Administração Pública, essa se faz mais evidente para que não haja dúvidas quanto à adequação e o alinhamento entre as propostas da mudança e os resultados desejados e os objetivos políticos do governo. Caso essa coerência não seja alcançada, pode-se haver um ambiente desfavorável à sua implantação.

Fernandez (2002) menciona, ainda, sobre a necessidade de ajustamento do ritmo da mudança à realidade da Administração Pública. De acordo com o autor, as mudanças graduais e de pequena escala são mais desafiadoras no setor público, devido aos ciclos políticos mencionados por Beatriz e Machado-da-Silva (1999). Conseqüentemente, às trocas de liderança política e às nomeações de curto prazo podem prejudicar o compromisso com a alteração de comportamento para a consolidação da mudança.

Outros autores também abordam a mudança organizacional na Administração Pública, como é o caso de Chaves e Marques (2006), que fazem um estudo de caso dos impactos das transformações advindas de um novo modelo de gestão do governo numa instituição do Estado de Minas Gerais.

Os autores apontam uma prevalência de abordagens mecanicistas nos processos de mudança organizacional na esfera pública. De acordo com Seel (2001), as intervenções sob o enfoque convencional mecanicista possuem como características comuns o fato das iniciativas de mudanças, normalmente, partirem da alta direção, que lidam com as resistências dos atores por meio de um forte controle. Numa implantação mecanicista, o controle também seria exercido enquanto meio de se alcançar eficiência, o que poderia enfraquecer o processo de conscientização quanto a importância da mudança e de adaptação da organização para a nova proposta.

No estudo de Chaves e Marques (2006), verificou-se que as mudanças realizadas foram mais formais e do que de percebidas nas práticas diárias de trabalho. Essas estavam voltadas para modificações estruturais - criação e extinção de cargos e órgãos - e de procedimentos administrativos. No entanto, essas não foram respaldadas pela redefinição dos métodos de trabalho, nem por treinamentos adequados. Daí, pode-se aprender que o processo de implementação se deu numa perspectiva simplista e limitada quanto ao foco da mudança, o que pode ter dificultado o alcance dos objetivos.

Percebeu-se, ainda, que muitos servidores não foram contrários à mudança, mas quanto à forma de implementação. De acordo com Chaves e Marques (2006), não houve participação dos servidores em seu planejamento. Essa foi feita repentinamente, sem considerar o ponto de vista humano, com menosprezo às opiniões e à qualificação dos servidores internos, além de não considerar as particularidades do órgão, mas como uma “receita de bolo”.

Neste sentido, os autores concluem que essa estratégia de implantação pode ter levado a uma falta de legitimidade do processo de mudança organizacional, gerando um sentimento de rejeição, hostilidade e descrença em relação à proposta. Esse embate pode ter resultado em tentativas de manutenção do antigo status e na perda dos objetivos da mudança. Esse contexto demonstrou que a mudança organizacional não alcançou o seu fim último de melhoria do atendimento ao cliente. Ao contrário, acabou por impactar negativamente os resultados finalísticos da organização.

Por fim, Chaves e Marques (2006) concluem que esse enfoque mecanicista na condução dos processos de mudança organizacional, que pouco considera a dimensão humana na mudança, seria uma característica dos processos de mudança da Administração Pública Brasileira. Pela utilização de modelos mecanicistas de implementação e da valorização da burocracia, entende-se haver uma tendência em acreditar que a simples formalização de normativos e documentos que enfatizem a mudança, por si só, seja capaz de fazer com que sua implementação ocorra na prática (SOUZA, 1994; CHAVES et al, 2006; OBADIA, VIDAL E MELO, 2007; MARQUES et al., 2016).

Num outro estudo de caso, Obadia, Vidal e Melo (2007) apresentam a análise de uma intervenção adaptativa para a implantação do sistema de gestão da qualidade numa instituição pública federal.

Os autores ressaltam que a instituição possuía uma cultura de descrença em propostas de mudança, consequência de um histórico de processos fracassados e não terminados. Para lidar com tal contexto, implantou-se um modelo de intervenção adaptativa do tipo mudança facilitada, tendo como principais pressupostos o enfoque nos agentes facilitadores da mudança, na busca das condições favoráveis para sua implantação; a disseminação de uma visão positiva sobre a mudança na organização e a participação em projetos externos que fomentassem e estimulassem a melhoria de práticas de gestão.

Essa intervenção foi coordenada por uma assessoria composta por consultores internos à organização, que debatia as propostas de novas práticas de gestão e as levava à alta direção da instituição.

Como resultados da intervenção, os autores verificaram que a instituição alcançou uma evolução de 119% no nível de excelência no período estudado. Diante disso, ressaltam que os benefícios paulatinos alcançados foram essenciais ao fortalecimento, visibilidade e reconhecimento do programa, o que favoreceu à aceitação e consolidação das mudanças implementadas e a credibilidade interna.

Além disso, ressaltam a importância da metodologia implantada de co-liderança exercida pelo Diretor da instituição, detentor do poder, e pelo presidente da Assessoria para Gestão pelo Qualidade, especialista interno à organização. A qualidade da relação entre esses dois atores mostrou-se fundamental para dar respaldo e credibilidade à intervenção e influenciar positivamente no processo de aceitação da mudança.

Os autores também chamam a atenção para os aspectos positivos da escolha por consultores internos, o que possibilitou um nível de conhecimento e entendimento detalhados da organização e de suas idiossincrasias, permitindo um diagnóstico mais preciso e soluções mais realistas para mudança.

Obadia, Vidal e Melo (2007) pontuam também como fator chave para a aceitação e participação da mudança, o fato dos trabalhadores acreditarem que a organização se importava com sua opinião e suas necessidades, facilitando um clima de mudança com credibilidade. Como desafios, os autores apontaram a dificuldade de convencimento de algumas chefias da instituição, o que demandou estratégias de atuação menos formais e mais assertivas, bem como a perseverança da equipe de facilitadores para o enfrentamento desse e outros desafios com a implantação.

Diante do exposto, verifica-se que o estudo de Chaves e Marques (2006) apresentam um caso de mudança top-down, em que as propostas são descritas como “receita de bolo”, desenhadas e controladas por agentes externos à organização.

Por outro lado, o estudo apresentado por Obadia, Vidal e Melo (2007) demonstra-se como um caso bem sucedido da mudança em uma organização pública. O sucesso da intervenção estudada por esses autores pode ser atribuído não apenas à transparência e à

comunicação do processo, mas também a legitimidade que se dá a mudança a partir da contribuição das pessoas, criando um clima de mudanças com credibilidade.

Diante desses apontamentos e feita a análise sobre os aspectos que abarcam a mudança organizacional, tanto de modo geral como sob a perspectiva da Administração Pública, passar-se-á às considerações sobre o instrumento de gestão que se propôs implantar no Governo de Minas Gerais, o Centro de Serviços Compartilhados.

3 CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS

A necessidade de manter seu espaço e sua legitimidade no ambiente levam as organizações a buscar alternativas de aumentar a qualidade e a eficiência, reduzir custos e racionalizar das atividades, em especial aquelas que são de apoio, não centrais para sua estratégia e que dão o suporte necessário à execução das atividades primárias, essas, sim, diretamente relacionadas com ao objetivo finalístico da organização (PORTER, 1999).

Foi neste contexto que surgiu como alternativa ao modelo de gestão das atividades administrativas das grandes corporações norte americanas os centros de serviço compartilhados – CSC -, arranjo que busca conciliar os pontos fortes dos modelos centralizado e descentralizado nas atividades administrativas (FERREIRA, 2010).

Uma organização com diversas unidades de negócio tem chances de possuir vários setores que desenvolvem as mesmas atividades de apoio de forma autônoma e redundante dentro de sua estrutura. Esse modelo pode favorecer a personalização no atendimento às especificidades das unidades de negócio, mas favorecem a realização de atividades redundantes, de maneira não padronizada, com alguns setores realizando-as de modo mais eficiente que outros, gerando discrepância dentro da própria organização.

Este é um cenário propício à concentração dessas funções para o compartilhamento da sua execução por uma única unidade de negócio, com o objetivo de oferecê-los a setores da organização de forma mais eficiente e eficaz possível (QUINN, COOKE E KRIS, 2000), padronizada e com maior especialização, possibilitando a eficiência e a redução de custos.

Essa é a lógica de funcionamento do CSC. Enquanto a centralização de processos sob a gestão de uma única área tem o foco apenas na redução de custos, o Centro de Serviços Compartilhados tem o foco principal na prestação de serviços de alta qualidade a seus clientes (LÓTFI, CASTRO, GOMES, 2014). Acredita-se que a origem do termo Centro de Serviços Compartilhados remeta aos anos 1990 (AFFONSO, MARTINS, 2010), passando a ser mais utilizado como estratégia operacional no setor privado a partir da segunda metade dessa década (FERREIRA, 2010)

Quinn, Cooke e Kris (2000) trazem o conceito de CSC enquanto a prática em que a organização decide compartilhar um conjunto de serviços ao invés de tê-los como uma série de funções de apoio duplicadas.

Schulman, Harmer e Lusk (2001) o definem como a concentração dos recursos de uma empresa, para a realização de atividades, espalhadas pela organização, a fim de atender a múltiplos parceiros internos, a baixo custo e com alto nível de serviços, com o objetivo comum de satisfazer os clientes externos e acrescentar valor à organização.

Uma terceira definição entende o CSC como uma estratégia de colaboração, em que um subconjunto de funções de negócio existentes é concentrado em uma nova unidade de negócio semiautônomas, com estrutura de gestão para promover eficiência, geração de valor, redução de custos e melhores serviços para os clientes internos da corporação (BERGERON, 2003). Assim, o Centro de Serviços Compartilhados será a junção de processos e atividades de suporte em uma estrutura distinta que fará desses o seu negócio, sua finalidade.

A partir dessas definições, pode-se entender como ideia central de um Centro de Serviços Compartilhados, a qual será utilizada para fins desse estudo, a concentração/colaboração/compartilhamento de atividades transacionais, ou seja, repetitivas, rotineiras e que perpassam várias unidades de uma mesma organização, sendo passíveis de serem padronizadas e controladas (LÓTFI, CASTRO, GOMES, 2014).

Também pelas definições é possível delimitar alguns objetivos da criação de CSC, como: a) redução dos custos operacionais; b) maior produtividade e eficiência; c) qualidade dos serviços prestados ao cliente, por definição dos níveis de serviço.

De acordo com a consultoria Bain & Company (2004), a criação de um CSC é considerada uma estratégia organizacional adequada, pois esse modelo de gestão pode alcançar uma escala de operação, experiência em processos, padronização com definição de metodologia de trabalho e redução de custos numa escala maior do que se cada unidade, individualmente, buscasse automatizar, redesenhar e otimizar estes processos por si só, já que que se tornam unidades especializadas na prestação de serviços processuais para as diversas áreas das organizações ou unidades participantes. Outra vantagem apresentada pelo estudo é a oportunidade do redesenho dos processos, ou seja, a organização pode se remontar e se reorganizar em torno dos processos, e não das funções.

De acordo com Lófti, Castro e Gomes (2014), a implantação de um CSC possibilita também maior controle sobre as operações e garantia da retenção do conhecimento e expertise de uma organização.

Outro aspecto é a possibilidade de que se alcançar a eficiência operacional nas atividades de suporte. Assim há uma diferenciação das competências centrais da organização das atividades de apoio de modo que as demais áreas da organização, envolvidas com as atividades finalísticas possam focar em suas atividades centrais, trazendo maior especialização e eficiência à organização como um todo (FERREIRA, 2010; LÓFTI, CASTRO, GOMES, 2014).

Além desses fatores, Lófti, Castro e Gomes (2014) elencam como principais impactos de um CSC a maior confiabilidade e aplicação das informações, maior rigor na exigência do cumprimento de limites, normas e procedimentos; aumento da capacidade de implementação de ideias e criação de um clima de aprendizagem.

Ainda de acordo com esses autores, a redução de custos no CSC associa-se principalmente a centralização das atividades e à gestão do desempenho. Assim, parte dos custos fixos passa a ser aproveitada por uma quantidade maior de unidades administrativas, possibilitando melhor gerenciamento nos picos de demanda e menores custos marginais para o atendimento aos clientes. A lógica de operação do CSC também favorece a identificação e adoção das melhores práticas em gestão possibilitando especialização e melhoria contínua.

Ferreira (2010), ao trazer o entendimento de Schulman, elucida algumas características importantes para que o CSC funcione adequadamente, dentre as quais destacam-se a necessidade de unidade de serviços CSC precisa ser semiautônoma não respondendo hierarquicamente a nenhum de seus clientes, podendo esses participarem de sua governança para direcionamento e avaliação de resultados; deve buscar a melhoria contínua e atuar em conformidade com as melhores práticas, constituindo-se como um centro de excelência para os serviços em seu portfólio e deve ter alto grau de automação para que os benefícios de redução de custos e elevação da qualidade dos serviços possam ser atingidos.

Silva, Santos e Santos (2006) apontam ainda que os CSCs devem ser unidades semiautônomas, com identidades organizacionais, diretrizes estratégicas e atividades de planejamento e gestão específicas. Além disso, dever ser caracterizadas pela especialização, com orientação para atividades específicas dentro do processo que operam.

Considerando que os Centros de Serviços Compartilhados concentram suas atribuições em atividades eminentemente operacionais, que encontram-se duplicadas em diversas unidades administrativas, a implantação desses instrumentos de gestão se sobressaem em algumas áreas

específicas, dentre as quais se destacam financeira contábil, compras de bens e serviços, recursos humanos, tecnologia da informação e comunicação, a assessoria jurídica, logística, entre outros (MARTINS et al, 2008; AFFONSO, MARTINS, 2010; FERREIRA, 2010; DELOITTE, 2011).

Apesar do consenso na literatura quanto ao conceito do Centro de Serviços Compartilhados, os autores que tratam sobre o tema não enfatizam ou direcionam o tipo de estrutura ou os preceitos que devem orientar essa nova unidade organizacional (RAMOS, 2005)

Com a Nova Gestão Pública, instrumentos de gestão da iniciativa privada foram trazidos ao contexto do setor público, entre eles o CSC. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, o modelo de gestão dos CSC já há muito é utilizado como instrumento de políticas públicas buscando maior eficiência na prestação de serviços públicos. De acordo com Ferreira (2010) quanto maior a cobrança dos cidadãos por gasto efetivo e eficiente do recurso público, uma demanda por maior qualidade dos serviços públicos prestados e uma pressão por redução de custos da máquina pública, maiores serão as possibilidades de se implantar um CSC como forma de melhor organizar a prestação de serviços público.

Quando considerados no setor público, esses podem ser definidos como prática em que as unidades administrativas – órgãos e entidades do governo – compartilham um conjunto de serviços em vez de terem uma série de funções duplicadas em suas estruturas.

Salienta-se, no entanto, que enquanto proposta originalmente estruturada para a iniciativa privada, a criação de um CSC precisa ser adaptada à realidade da Administração Pública, tendo em vista que os objetivos finalísticos dessa comportam outros entendimentos quanto às questões políticas, técnicas e econômicas.

Neste sentido, conforme ressaltado por Ferreira (2010) e Thomaz (2013), existem fortes questões a serem tratadas para a implantação de um Centro de Serviços Compartilhados na Administração Pública como a insuficiência de investimento inicial, a falta de compromisso com mudanças de longo prazo, em razão da temporalidade dos mandatos, as diferenças culturais, porquanto a parceria dos órgãos que participam da implantação de um CSC é vital para o sucesso do empreendimento.

Considerando esses aspectos, entende-se que a gestão do processo de mudança para a implantação de um CSC é um fator primordial para garantir o enfrentamento e superação dessas

questões, estando essa diretamente relacionada ao alcance dos objetivos propostos neste modelo.

Quando trata dos problemas e riscos de implantação de um CSC, Ferreira (2010) traz o entendimento de Janssen e Joha (2008). Para esses autores, alguns dos mais relevantes impactos desse instrumento de gestão que precisam ser devidamente gerenciados seriam a falta de participação e de motivação dos agentes interessados, ausência de interface com as unidades de negócio e a baixa qualidade, atrasos e aumento de custos dos serviços prestados pelo CSC.

Para além desses problemas, o autor ainda ressalta que a criação de um CSC no setor público traz ainda outros desafios pela natureza particular dessas instituições.

Segundo ele, essas sofrem pela falta de consciência e de habilidades gerenciais necessárias para a condução do processo de mudança, além da falta de liderança e comprometimento com a mudança, de recursos suficientes para o projeto, entre outros.

Ferreira (2010) ainda aponta alguns fatores que considera críticos para o sucesso da implantação de um CSC na gestão pública, dentre eles a necessidade de uma forte competência para o gerenciamento de projetos; o apoio da alta direção; uma comunicação efetiva em todos os níveis; uma abordagem em fases gradativas para a implantação, bem como uma forte gestão da mudança para tratar as resistências e ajudar as pessoas a atravessarem a mudança (IBM apud Ferreira, 2010).

Por fim, o autor aponta os achados de uma pesquisa da Accenture (ACCENTURE apud FERREIRA, 2010) a qual demonstra que as questões relativas à força de trabalho, ou seja, às pessoas, são o ponto mais sensível para a criação de um CSC. Isso porque, os impactos dessa implantação podem gerar resistência, seja pelo medo do desconhecido, do não convencimento quanto aos benefícios que os serviços compartilhados poderão trazer, ou pela percepção de fraco apoio dos líderes dos departamentos clientes. De acordo com Ferreira (2010) essa resistência pode se manifestar de forma ativa, por exemplo, pela falta de vontade de transferir o pessoal com as competências necessárias dos departamentos de linha para a unidade de serviços compartilhados, o que pode impactar o projeto.

Com isso, um plano de implantação de um CSC torna-se mais adequado quando contempla aspectos específicos quanto a força de trabalho, como o detalhamento da descrição dos novos cargos, novas competências exigidas, novos processos e especificação das novas

tecnologias (FERREIRA, 2010), além de estratégias que possam tratar das pessoas no processo, que podem ajudar a lidar com a resistência de forma planejada. Nesse sentido, ele aponta quatro medidas que julga necessárias para lidar com processo em relação a força de trabalho.

O primeiro seria o treinamento. De acordo com Ferreira (2010), no processo de criação de um CSC pode-se identificar empregados cujas habilidades e competências existentes não se adequam às soluções e aos conceitos do novo modelo organizacional. Desta feita, é importante que os empregados existentes tenham opções avançadas de treinamento para minimizar essa disparidade.

Outra medida diz respeito à estratégia de realocação. Conforme o autor, os bons resultados na transição dos trabalhadores para as novas posições dependerão de programas de apoio que devem orientá-los para as possibilidades disponíveis, ajudando-os e dando apoio de forma prática durante os muitos passos de destacamento, entrevista e realocação.

Por fim, Ferreira (2010) ressalta a necessidade de um aconselhamento especializado para aqueles trabalhadores que optarem por ter a aposentadoria antecipada, em vez de assumirem novas posições e para aqueles trabalhadores que podem ser demitidos ou exonerados involuntariamente.

Apontados os aspectos gerais sobre o Centro de Serviços Compartilhados enquanto instrumento de gestão, na sequência, serão apresentados os procedimentos metodológicos considerados para a realização do presente trabalho.

4 METODOLOGIA

No presente capítulo, busca-se caracterizar os aspectos metodológicos da presente pesquisa, apresentar os procedimentos realizados para se atingir aos objetivos dessa dissertação e indicar algumas dificuldades na realização do estudo.

Esse estudo é uma pesquisa de natureza qualitativa que analisa a mudança organizacional decorrente da implantação de um Centro de Serviços Compartilhados no Governo do Estado de Minas Gerais. Optou-se pela observação não participante e investigação empírica do fenômeno, com o contato do pesquisador com a situação estudada, para observação, seleção, análise e interpretação dos dados, sob em enfoque indutivo, bem como pela descrição das informações que desses foram extraídos (GODOY, 1995). O estudo também se utiliza de pesquisa de campo, a fim de melhor entender os contextos da implantação do CSC e os impactos decorrentes dessa mudança organizacional.

Além disso, o trabalho buscou trazer a percepção dos atores inseridos no fenômeno estudado, assim como nos processos e acontecimentos que nele se manifestam durante o período de análise, a partir da perspectiva da mudança organizacional.

No que diz respeito aos fins propostos, entende-se que o trabalho é do tipo descritivo, pois tem como principal objetivo descrever como se deu o processo de mudança para a implantação do CSC no governo de Minas Gerais (VERGARA, SILVA, 2011).

Quanto aos meios de investigação, a presente pesquisa pode ser definida enquanto bibliográfica e documental. Classifica-se enquanto bibliográfica, pois se respaldou pelo estudo e análise de documentos de origem científica para trazer o arcabouço teórico ao estudo quanto ao processo de mudança organizacional e aos centros de serviços compartilhados enquanto instrumento de gestão.

Além disso, foram considerados os primeiros estudos realizados sobre a implantação de um Centro de Serviços Compartilhados no Governo do Estado de Minas Gerais para a contextualização da análise. A proposta foi inicialmente estudada por Coelho (2010) que elaborou um modelo de mensuração de nível de serviços para um Centro de Serviços Compartilhados para a gestão de suprimentos na Administração Pública, a partir de um estudo de caso de Minas Gerais, quando a implantação dessa ferramenta de gestão era apenas uma possibilidade à Administração Pública Mineira. Posteriormente, quando o projeto de

implantação do CSC já compunha a cartela de Projetos Estruturantes do Governo Estadual, Thomaz (2013) analisou as principais facilidades e dificuldades identificadas na construção do modelo de contratação do Centro de Serviços Compartilhados para o Estado de Minas Gerais.

A pesquisa foi também documental, pois se utilizou de uma base de documentos que não havia passado por um estudo no campo científico. Documentos e materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, fontes primárias de pesquisa (SÁ-SILVA et al, 2009). Para tanto, tomou-se por base a documentação relativa à fase de contratação da consultoria especializada para a definição do escopo do projeto, além de outros elaborados durante a fase de diagnóstico e implantação. Foram analisados os produtos entregues pela consultoria contratada, as atas de reuniões das fases de projeto, as apresentações que respaldaram reuniões gerenciais, os manuais e cartilhas de treinamento, as planilhas de acompanhamento e controle do projeto, e-mails, dentre outros disponibilizados para a pesquisa.

Tais documentos foram disponibilizados pelo Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional – NCIM –, unidade administrativa da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG – responsável pela condução do projeto de implantação do Centro de Serviços Compartilhados do Governo do Estado de Minas Gerais.

Conforme será apresentado de maneira mais detida no capítulo 5, que trata sobre o projeto do CSC em Minas Gerais, esse foi dividido em duas fases, a de Diagnóstico Detalhado, de abril a setembro de 2013, e a de Implantação/Estabilização, com início em outubro de 2013 e previsão de término em junho de 2015.

Essa segunda fase se subdividia em etapas: a implantação, em que seriam apresentadas pela consultoria a metodologia e as estratégias para a criação do CSC em Minas Gerais, de outubro de 2013 a junho de 2014; a Migração, que marcaria o início da operação da nova unidade e a concentração dos processos transacionais no CSC, no período de julho a dezembro de 2014; e a estabilização, em que se pretendia a consolidação da operação dos processos migrados, de agosto de 2014 até o final do projeto, em junho de 2015.

A partir dessa divisão, optou-se por considerar enquanto horizonte temporal para a análise proposta, o período que vai do início da fase de Diagnóstico, quanto começaram os trabalhos da consultoria para definição do escopo e do modelo de implantação do CSC, até dezembro de 2014, final da fase de migração.

Salienta-se que o marco final da análise foi estabelecido antes do término da etapa de estabilização do projeto. Tal definição foi feita uma vez que no período de coleta dos dados, realizados a partir de janeiro de 2015, foi possível perceber a alteração da proposta original do projeto do CSC e a desconsideração do cronograma inicialmente indicado para a estabilização.

O contrato de prestação de serviços especializados com a consultoria foi finalizado em dezembro de 2014, logo após o término da etapa de migração, ou seja, durante o período previsto para a estabilização. Além disso, com o encerramento do ciclo político e da mudança de gestão do Governo Estadual, verificou-se que a nova Administração não deu prosseguimento as ações propostas para a estabilização do CSC. Houve também alterações no escopo inicial do projeto, como a retirada de alguns processos transacionais das atribuições do CSC, com a volta de sua execução pelos órgãos e entidades e a incorporação de novas unidades administrativas, cujas competências extrapolavam a proposta de concentração de atividades de suporte transacionais, como, por exemplo, algumas áreas responsáveis por normatização de processos.

Diante disso, optou-se pela definição desse marco de encerramento da análise, tendo em vista que as alterações indicadas para o Centro de Serviços Compartilhados a partir de janeiro de 2015 poderiam interferir nos objetivos da pesquisa aqui proposta.

A fim de coletar mais informações para a presente pesquisa, foi realizada a aplicação de questionários abertos a técnicos e gestores da Administração Estadual que foram impactados pela criação do CSC, para que a percepção desses quanto ao projeto pudesse ser identificada.

A partir dos documentos e dados do projeto disponibilizados para a pesquisa, foram identificadas um universo de 778 (setecentos e setenta e oito) pessoas que, direta ou indiretamente, estavam envolvidas com o projeto do CSC. Esse universo era composto por:

- a) 15 (quinze) integrantes da equipe do projeto do Governo do Estado de Minas Gerais, pertencente ao Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional;
- b) 42 (quarenta e dois) facilitadores do projeto, pessoas que atuavam como representantes da Alta Gestão dos órgãos e entidades, enquanto elo de interface do projeto e dos órgãos e entidades cujos processos seriam migrados ao CSC;
- c) 119 (cento e dezenove) especialistas, pessoas indicadas pela Alta Gestão dos órgãos e entidades para apresentar à equipe do projeto a forma como eram realizados os processos de suporte em cada uma das unidades. Ou seja, caberia

a esses informar o modo de execução, os procedimentos e as especificidades dos processos transacionais para que, a partir daí, a consultoria definisse o modo como os processos seriam realizados no CSC;

- d) 19 (dezenove) gestores das unidades administrativas, Núcleos e Coordenações, da subsecretaria do Centro de Serviços Compartilhados;
- e) 49 (quarenta e nove) dirigentes de unidades de planejamento, gestão e finanças ou equivalentes, que eram as responsáveis pela execução dos processos administrativos de suporte cuja execução foi transferida ao CSC;
- f) 242 (duzentos e quarenta e dois) técnicos em exercício nas unidades de planejamento, gestão e finanças ou equivalentes, que eram os principais demandantes dos serviços prestados pelo CSC, ou seja, aqueles que durante a operação tinham interface com o Centro e solicitavam seus serviços no cotidiano;
- g) 292 (duzentos e noventa e dois) técnicos que foram transferidos dos órgãos e entidades e passaram a compor a equipe do CSC.

No período de 10 a 15 de agosto de 2015, foi realizado levantamento preliminar pelo envio de questionários abertos a todos esses atores. Os questionários continham três questões amplas, nas quais esses eram convidados a responder sobre (i) os aspectos positivos (impactos positivos) decorrentes da implantação do CSC, (ii) os aspectos negativos e (iii) quais as sugestões dariam em relação ao projeto e sua implantação. A opção por questões genéricas tinha por intenção dar liberdade aos respondentes, de modo que pudessem se sentir à vontade para expressar sua percepção quanto à mudança e seus impactos, trazendo em seus relatos os aspectos que lhe foram mais marcantes durante o processo.

Posteriormente, o pedido de resposta aos questionários foi novamente reforçado em 30 e 31 de agosto e em 12 e 13 de setembro de 2015. As respostas foram recebidas no período de 12 de agosto a 19 de outubro de 2015 e somaram 30 (trinta) respondentes.

Verifica-se que apenas cerca de 4% dos formulários foram respondidos, apesar de se ter reiterado a solicitação. Acredita-se que esse quantitativo pode ser justificado não apenas pelas dificuldades inerentes à essa metodologia de coleta de dados, mas também pela mudança de governo que, via de regra, ocasiona a realocação ou mesmo exoneração de pessoas das estruturas de governo. Como os endereços eletrônicos disponibilizados pela equipe do projeto eram institucionais, vinculados aos órgãos de exercício dos entrevistados, muitos podem ter

sido realocados na nova gestão ou podem ter deixado a Administração Pública Estadual. A título de exemplo, dos 15 (quinze) integrantes da equipe do projeto pertencente ao NCIM para os quais foram enviados questionários, verificou-se posteriormente que apenas 5 (cinco) continuavam fazendo parte do quadro funcional do Estado de Minas Gerais.

Todas as 30 (trinta) respostas recebidas foram analisadas quanto à sua adequação aos fins da pesquisa. Com isso, 4 (quatro) respostas foram descartadas por não poderem acrescentar conteúdo de análise à pesquisa, seja porque não eram adequadas aos fins propostos a essa, seja porque somente confirmavam aspectos já tratados por outros respondentes.

As 26 (vinte e seis) respostas selecionadas foram catalogadas para a pesquisa, conforme a ordem de recebimento, sendo denominado Entrevistado 1, o primeiro respondente que enviou a resposta e Entrevistado 26 o último.

Para obter mais complementações quanto algumas das respostas apresentadas ao questionário aberto que estavam insuficientes ao objetivo do presente trabalho, foram feitas entrevistas para esclarecimentos sobre as respostas dadas com 12 (doze) respondentes. Essas foram realizadas pessoalmente selecionadas no dia 26 de outubro de 2015 nas instalações do Centro de Serviço Compartilhado, na Cidade Administrativa.

Apesar do quantitativo de respostas iniciais por meio do questionário seja reduzido diante do total de formulários enviados, acredita-se que sua complementação com a estratégia de coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas não prejudicou o estudo proposto, uma vez que vários aspectos levantados durante a análise das outras fontes da pesquisa foram corroborados por uma ou mais dos indivíduos entrevistados.

Um dos principais limitadores identificados para a realização do presente estudo foi o fato do processo de mudança analisado ser ainda recente, não tendo concluído sua fase de estabilização. Considerando o período em que foi possível realização da análise, maio de 2013 a dezembro de 2014, o CSC do Governo Estado possuía apenas 6 (seis) meses de operação.

Essa questão limitou não apenas a realização de uma análise mais detalhada sobre a mudança organizacional decorrente do CSC, mas também a possibilidade de um aprofundamento maior em algumas questões que poderiam ser estudadas sobre o tema, como as consequências da forma de condução do processo de implantação no (in)sucesso e consolidação do projeto.

Além disso, outro limitador para o estudo foi a falta de experiências consolidadas de CSC na esfera pública brasileira, impedindo a realização de uma análise comparativa.

Apresentadas as considerações a respeito na metodologia de pesquisa proposta para o presente trabalho, passa-se à seção seguinte demonstrando-se a implantação do Centro de Serviços Compartilhados do Governo do Estado de Minas Gerais.

5 O CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS DO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Para a realização do estudo aqui proposto, faz-se importante apresentar de forma mais detalhada o Centro de Serviços Compartilhados do Estado de Minas Gerais, bem como a contextualização de seu planejamento e implantação.

Em Minas Gerais, o cenário em 2002 era marcado pelo déficit orçamentário, pela falta de recursos para o cumprimento das demandas sociais, para a manutenção da máquina pública e para a realização de investimentos. Neste contexto, em 2003, a nova gestão do Governo Estadual iniciou a implantação de uma série de medidas que buscavam uma reforma gerencial da Administração Pública mineira, denominada Choque de Gestão. Esse plano de ações reformistas era dividido em três fases: o ajuste e equilíbrio fiscal das contas públicas, a melhoria do desempenho pela definição de metas e mensuração de resultados para a Administração Pública Estadual e a criação de uma rede interinstitucional para melhoria da prestação de serviços públicos do Estado aos cidadãos (VILHENA et al., 2006; MELO; NEVES, 2007).

A partir de uma perspectiva gerencialista, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI –, instrumento de planejamento de longo prazo das estratégias governamentais, previu diversas ações que pudessem concretizar a visão de futuro pretendida por aquela gestão: “tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver e se investir” (VILHENA et al., 2006).

Dentre as ações previstas pelo PMDI, tinha-se a construção de um centro administrativo para o Governo do Estado de Minas Gerais, que abrigaria sessenta órgãos e entidades estaduais, que se encontravam alocadas em diferentes edificações distribuídas por Belo Horizonte. Com essa estratégia, o Governo Mineiro pretendia propiciar a integração e a interação intersetorial das instituições da Administração Pública Mineira, bem como buscar soluções compartilhadas de melhoria e redução de custos, além de modernização à infraestrutura física, tecnológica e organizacional (MINAS GERAIS, 2003).

Assim, o Governo Estadual construiu a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, complexo arquitetônico erguido na região norte da capital mineira, composto por cinco edificações, das quais os dois edifícios principais, Minas e Gerais, comportam 45 (quarenta e cinco) órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

A partir da inauguração da Cidade Administrativa, em 2010, e a consequente concentração de órgãos e entidades estaduais em um mesmo espaço físico, ficou evidente a existência de estruturas e atividades administrativas de suporte replicadas nessas diversas instituições, de processos transacionais, que deveriam, aparentemente deveriam ser executados de maneira similar por serem regulamentados por uma mesma legislação, sendo realizadas de forma distintas e, em consequência disso, da utilização ineficiente dos recursos públicos. Neste sentido, emergiu a necessidade de um projeto que pudesse melhorar os processos de suporte de área meio, para dar mais eficiência e produtividade à Administração Pública Estadual. Tais condições propiciaram a discussão sobre a implantação de um Centro de Serviços Compartilhados – CSC – na Administração Pública Estadual (THOMAZ, 2013).

A proposta de implantação de um CSC no governo mineiro foi contemplada na revisão do PMDI 2011-2030, em que foram definidas 11 (onze) Redes de Desenvolvimento Integrado, dentre as quais a Rede de Governo Integrado, composta pelo Programa Estruturador Descomplicar – Minas Inova. Esse programa era composto por duas frentes de trabalho, o projeto Minas-Fácil, com a proposta de simplificar e desburocratizar a atuação do Estado junto ao cidadão e o projeto Inovação na Gestão Pública, que buscava o desenvolvimento contínuo de soluções inovadoras para melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos pela maior eficiência na Administração Pública estadual. Nessa segunda vertente, estava previsto o projeto de criação do CSC (VILHENA et al, 2014).

Coelho (2010) em seus estudos sobre a possibilidade de implantação de um CSC na nova sede da Administração Pública Mineira reforça que não apenas a mudança para a Cidade Administrativa seria um fator favorável ao CSC do Governo de Minas Gerais, mas também a perspectiva de que essa nova estrutura pudesse trazer uma nova inteligência à gestão de suprimentos estadual, com compras centralizadas, com maior qualidade, ganhos de escala, economia de recursos e evitando o desperdício de recursos por meio de uma gestão de suprimentos centralizados.

De acordo com Thomaz (2013), não apenas a criação da Cidade Administrativa criou condições favoráveis ao projeto do CSC, mas a proposta acabou sendo fortalecida também pelo contexto de restrição orçamentária no ano de 2011, impulsionando a Administração Estadual na busca de alternativas de redução de custos, aumento de produtividade e agregação de valor público.

Assim, a iniciativa do Governo do Estado de Minas Gerais para a criação de um Centro de Serviços Compartilhados na Administração Estadual tornava-se a primeira com esse intuito, no setor público brasileiro. Esse projeto demonstrava-se alinhado com a proposta gerencialista que estava sendo construída na Gestão Mineira pelo Choque de Gestão, de trazer à Administração Pública instrumentos, mecanismos e ferramentas do setor privado que pudessem trazer eficiência e redução de custos, para se gastar menos com o aparato público e mais com as questões sociais, o que reforça os achados de Coelho (2010) e Thomaz (2013).

Após a institucionalização do projeto nas propostas do PMDI, a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental – SUGES, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, por meio do Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional (NCIM), iniciou os estudos e as discussões sobre o CSC em Minas Gerais.

As primeiras ações desenvolvidas pelo Núcleo foram a realização de visitas de benchmarking em âmbito nacional e em quatro países, Portugal, Canadá, Estados Unidos e Austrália para melhor a lógica de funcionamento dos Centros de Serviços Compartilhados e começar a traçar a estruturação a proposta do Governo de Minas Gerais.

Com a consolidação dos principais achados das visitas técnicas aos CSCs em funcionamento, o Núcleo traçou as linhas gerais do escopo de implantação do projeto para o governo estadual. No entanto, mostrou-se necessário o amadurecimento da proposta pelas particularidades da Administração Pública Estadual, motivo que levou o NCIM a criar de um grupo de trabalho para o detalhamento técnico e aprofundamento do projeto CSC.

Os estudos desse grupo de trabalho apontavam que a Administração Pública Estadual demandaria apoio técnico especializado para o projeto, concluindo-se pela necessidade a contratação de uma consultoria para fazer o estudo de viabilidade técnica e financeira do projeto, definir o escopo do CSC da Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais, e atuar no processo de implantação do projeto (THOMAZ, 2013).

Desses trabalhos foi definido um plano de ação para a implantação do Centro de Serviços Compartilhados, para um período de três anos, conforme a Figura 2:

FIGURA 2 – Plano de Ação para implantação do CSC



FONTE: Documentos da pesquisa

Conforme apresentado na Figura 2, a fase de contratação da consultoria especializada duraria doze meses, contemplando a elaboração do termo de referência, a realização do processo licitatório e a formalização do contrato com a licitante vencedora do certame. As próximas fases, já previstas no escopo do contrato para serem executadas pela consultoria, seriam o Diagnóstico Detalhado, a Implantação e a Estabilização.

Para a definição inicial dos parâmetros que subsidiariam a contratação da consultoria, o grupo de trabalho estabeleceu como critério de definição dos órgãos e entidades que migrariam suas atividades de suporte ao CSC aqueles que não possuíam estruturas regionalizadas, ou seja, sem unidades internas fora da Cidade Administrativa. Conforme o entendimento do grupo de trabalho, a multiplicidade de fluxos dentro da própria estrutura do órgão que poderia obstaculizar sua operação no CSC. Diante disso, 42 (quarenta e dois) órgãos e entidades instalados na Cidade Administrativa foram identificados como potenciais usuários/clientes do CSC.

Além disso, o grupo de trabalho levantou os processos transacionais que eram passíveis de migração ao CSC, ou seja, cuja a execução estava sendo feita de maneira replicada nos órgãos e entidades elencados e, portanto, poderiam passar a ser executados no CSC. Esse levantamento identificou 12 (doze) macroprocessos, compostos por 41 (quarenta e um) processos no total, que seriam objeto do diagnóstico de viabilidade técnica e financeira para a criação do centro, são eles: execução de despesa extraorçamentária, execução de despesa orçamentária, execução financeira bancária, execução financeira escriturária, gestão da

tramitação de atos normativos, gestão da tramitação de documentos, gestão de compras, gestão de estoque, gestão de patrimônio, gestão de repasse de recursos de saída, gestão de viagens a serviço e gestão de facilities (THOMAZ, 2013).

Verifica-se, portanto, que não apenas os processos relativos à gestão de suprimentos foram identificados como passíveis de migração para o CSC, conforme inicialmente apontados nos estudos de Coelho (2010). Os estudos do grupo de trabalho apontaram para outros macroprocessos com potencialidade para o CSC, aumentando o escopo proposto para essa nova unidade.

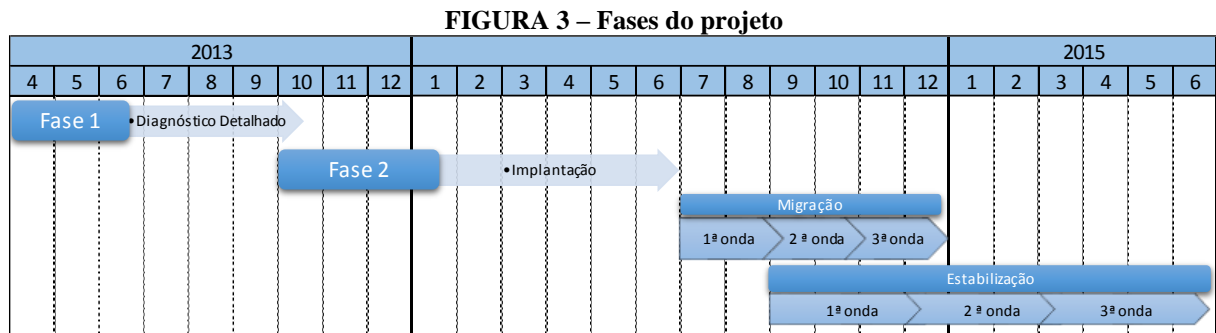
Analisando esses primeiros parâmetros do estudo do CSC em Minas Gerais, Thomaz (2013) reforça que as unidades administrativas de planejamento, gestão e finanças – UPGF; eram mais envolvidas na execução das atividades transacionais, conforme já havia preconizado Coelho (2010). A partir dessas unidades foi feito um levantamento funcional, ou censo processual, que possibilitou a identificação da relação de pessoas e da força de trabalho envolvidas nos processos candidatos à mudança para CSC. O resultado desse estudo deu origem a um banco de dados com informações dos 42 órgãos e entidades envolvidas.

Consolidando os trabalhos do grupo de estudos sobre o CSC, estavam disponíveis como principais informações (i) uma predefinição dos órgãos e entidades que teriam os processos operacionais migrados, (ii) os macroprocessos passíveis de execução no CSC e (iii) a relação das pessoas e da força de trabalho de cada uma dessas instituições envolvidas nesses macroprocessos. Essas informações respaldaram a realização de um chamamento público ao mercado de empresas interessadas em firmar contrato de consultoria para o desenvolvimento do CSC no Governo de Minas Gerais, para que pudessem conhecer melhor a proposta inicial do projeto e avaliar seu potencial e a viabilidade de sua implantação.

Realizado o chamamento público, e esclarecidas todas as dúvidas tanto do mercado fornecedor em relação ao projeto, como do grupo de trabalho quanto a aspectos desse tipo de prestação de serviço e da futura contratação, foram definidos os parâmetros para o processo de licitação da consultoria. A publicação do edital de Concorrência tipo técnica preço Nº. 1501122000151/2012 para 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 ocorreu em 17 de agosto de 2012, tendo

culminado na assinatura do contrato de serviços técnicos especializados de consultoria em 12 de março de 2013.

Iniciando os trabalhos pela contratada, o Projeto de Implantação do CSC passou a contemplar duas fases, a primeira de Diagnóstico Detalhado e a segunda que condensou a Implantação e Estabilização, sendo essa condicionada à comprovação da viabilidade econômico-financeira resultante da primeira. A Figura 3 apresenta o cronograma definido para as fases do projeto:



FONTE: Dados da Pesquisa

O Diagnóstico Detalhado seria a fase inicial do projeto a ser realizada junto às 42 (quarenta e duas) instituições do Governo de Minas Gerais mapeadas pelo grupo de trabalho. De acordo com o Anexo I do edital de contratação da consultoria, nessa fase deveria ser realizado o estudo de viabilidade técnica e financeira da migração de cada um dos 12 macroprocessos inicialmente identificados pelo grupo de trabalho.

Para tanto, o diagnóstico deveria focar no mapeamento dos 12 macroprocessos, tendo como principais objetivos o levantamento das similaridades processuais, a identificação das melhores práticas processuais e sistêmicas, o levantamento da força de trabalho envolvida em cada processo, por fim, o diagnóstico da viabilidade da implantação do projeto.

Nessa etapa também seriam estruturados e detalhados estudos para definir a relação entre o CSC e seus clientes, devendo-se identificar elementos relevantes da cultura de pessoas e processos nos órgãos e entidades do Governo de Minas Gerais. A contratada deveria ser capaz de realizar o mapeamento e análise de processos, definição de escopo, definição da estrutura organizacional e responsabilidades, business case, planejamento do projeto, que seriam contemplados na entrega dos Produtos 1 e 2.

Conforme a proposta do projeto definida pelo grupo de trabalho, para a realização do diagnóstico nos 42 órgãos participantes, foram identificadas pessoas de referência, que foram denominados de facilitadores, que teriam como principais responsabilidades a representação do dirigente máximo dos órgãos no projeto, garantindo a disponibilidade de informações, a validação do material final disponibilizado pelo seu órgão para o diagnóstico e a identificação dos especialistas.

Esses especialistas ficariam responsáveis por fornecer as informações sobre o processo de sua responsabilidade e ajudar no seu mapeamento, validando tecnicamente o material decorrente do trabalho e multiplicando conhecimento e comunicação específica sobre o processo.

Ao final da fase de diagnóstico, foram entregues pela consultoria contratada os planos de gerenciamento do projeto – riscos, pessoas, qualidade, escopo, comunicação, contratos e aquisições, prazo, custos e integração – contemplando aspectos gerais que deveriam ser considerados para o gerenciamento dessas vertentes do projeto.

Pela análise dos produtos entregues, que se teve acesso para este estudo, verifica-se que não houve um detalhamento aplicável especificamente ao projeto do CSC no governo de Minas Gerais, mas apenas aspectos gerais a serem considerados na avaliação de cada um dos aspectos do projeto – riscos, pessoas, qualidade, escopo, comunicação, contratos e aquisições, prazo, custos e integração –, considerados pela proposta do Guia PMBOK¹, que, conforme o edital de contratação, deveria ser a metodologia de gestão de projetos a ser utilizada.

Foi também apresentado o estudo de viabilidade técnica e financeira para a migração dos processos ao Centro de Serviços Compartilhados. De acordo com a proposta da consultoria validada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, dos 12 (doze) macroprocessos analisados, compostos por um total de 41 (quarenta e um) processos, 6 (seis) foram totalmente transferidos para o CSC – execução da despesa orçamentária, realização da execução financeira bancária, gestão da tramitação de documentos, gestão de repasse de recursos de saída e gestão de viagens a serviço. Dos demais, 2 (dois) foram parcialmente transferidos, com alguns dos processos envolvidos migrados – gestão de compras e de patrimônio –, e os 4 (quatro) restantes – realização da execução financeira escriturária, gestão da tramitação de atos normativos, gestão

¹ O Guia PMBOK – Project Management Body of Knowledge – é um conjunto de práticas de que compõem uma metodologia de gerenciamento de projetos organizada pelo Project Management Institute (PMI) associação internacional de profissionais da gestão de projetos.

de estoque e gestão de facilities – tiveram sua transferência considerada inviável. O Quadro 1 apresenta o detalhamento dos processos que foram migrados, 24 (vinte e quatro) dos 41 (quarenta e um) inicialmente estudados.

QUADRO 1 – Resultado da análise de viabilidade da migração dos processos para o CSC

Macroprocessos analisados para compor o CSC	Processos analisados para compor o CSC	Resultado da análise de viabilidade
Executar a despesa extra orçamentária	Anular restos a pagar	Migrado
	Anular retenção inscrita em exercícios anteriores.	Migrado
	Liquidar restos a pagar não processados.	Migrado
Executar a despesa orçamentária.	Liquidar despesa empenhada	Migrado
	Anular despesa	Migrado
	Anular empenho da despesa	Migrado
	Anular saldo de liquidação/retenção/multa contratual	Migrado
	Empenhar despesa	Migrado
	Reforçar empenho da despesa	Migrado
Realizar execução financeira bancária.	Realizar pagamento através da rede bancária	Migrado
Realizar execução financeira escriturária.	Ordenar pagamento	Não Migrado
Gestão da tramitação de atos normativos.	Gestão da Tramitação de Atos Administrativos	Não Migrado
	Gestão da Tramitação de Atos Normativos	Não Migrado
Gestão da tramitação de documentos.	Gestão da Tramitação de Documentos	Migrado
Gestão de compras	Cadastrar Fornecedores	Migrado
	Cadastrar/ Alterar Materiais e Serviços	Migrado
	Comprar por dispensa - comprar direta do COTEP	Migrado
	Comprar por pregão	Migrado
	Comprar por registro de preço	Migrado
	Criar processo de compras	Migrado
	Monitorar a qualidade do cadastro	Não Migrado
	Realizar execução de despesa	Migrado
Gestão de estoque	Criar Autorização de Fornecimento	Não Migrado
	Inventariar materiais e patrimônio	Não Migrado
	Processar atendimento da requisição ou demanda	Não Migrado
	Receber material de escritório CAMG	Não Migrado
Gestão de patrimônio.	Controlar deslocamento de veículos	Não Migrado
	Desfazer de materiais e bens móveis	Migrado
	Gerir frota	Não Migrado
	Gerir Posto Orgânico Coletivo - Frota	Não Migrado
Gestão de repasse de recursos de saída.	Habilitar Proponente (Conveniente Externo)	Migrado

Continua

Continuação

Macroprocessos analisados para compor o CSC	Processos analisados para compor o CSC	Resultado da análise de viabilidade
Gestão de viagens a serviço	Prestação de contas de viagem	Migrado
	Solicitação de diária de viagem emergencial	Migrado
	Solicitação de diárias de viagem	Migrado
	Solicitação de reserva de passagens	Migrado
Gestão de facilities	Gestão de estrutura de rede e de telefonia	Não Migrado
	Gestão de layout	Não Migrado
	Gestão de acesso e segurança de pessoas e documentos	Não Migrado
	Gestão de consumo de água, energia, impressão, papel A4 reciclado	Não Migrado
	Gestão de manutenção e conservação predial	Não Migrado
	Gestão de Help desk de TI	Não Migrado

FONTE: Dados da pesquisa

O resultado final do Diagnóstico também indicou que apenas 35 (trinta e cinco) dos 42 (quarenta e dois) órgãos inicialmente estudados teriam condições de ter seus processos transacionais concentrando no novo centro de serviços compartilhados.

A partir daí, se iniciaria a fase subsequente do projeto, composta pela implantação e pela estabilização. Conforme edital de contratação da consultoria, a implantação, prevista para um período de oito meses, seria a preparação e execução da estratégia elaborada e aprovada na Fase 1 – Diagnóstico Detalhado. Nela, a contratada deveria apresentar planejamento para implantação dos processos com implantação viável, contemplando a metodologia, ordem e disposição a ser utilizada para esse processo e prestar todo o respaldo para a concretização migração dos processos.

Por último, a Estabilização, etapa de consolidação e melhoramento dos processos do CSC em operação, em que estariam contempladas a análise de indicadores e relatórios, obtidos durante as fases anteriores que serviriam de respaldo ao melhoramento do projeto. Além disso, nesse momento haveria a transferência ao Governo de Minas Gerais do conjunto de conhecimentos práticos (fórmulas, informações, tecnologias, técnicas, procedimentos) que foram utilizados pela Consultoria contratada em todas as etapas do CSC, identificando e explicitando o motivo da operacionalização adotada. Conforme a Figura 3, a estabilização estava prevista ao final de cada uma das ondas de migração.

Para a implantação do CSC era imprescindível a definição da equipe técnica que comporia o novo Centro. De acordo com a proposta da consultoria, foi utilizada uma

metodologia denominada Xadrez de Pessoas. Essa pretendia identificar os servidores adequados e capacitados para atuar no CSC, com base na informação levantadas quanto às pessoas envolvidas nos processos migrados para o CSC e no censo da força de trabalho realizados ainda na fase inicial dos estudos do CSC, que antecedeu a contratação da Consultoria.

Por essa metodologia os órgãos e entidades que comporiam o CSC foram convocados a atualizar os dados disponibilizados anteriormente quanto à equipe e à força de trabalho. Esses deveriam informar por meio de um questionário quais seus técnicos estavam envolvidos nas rotinas dos processos migrados para o CSC e quantas horas úteis diárias, em média, eles dedicavam a essas tarefas. O cruzamento dessas informações levou a definição do quantitativo de técnicos necessários à operacionalização dos processos pelo CSC e da indicação prévia dos profissionais especialistas que deveriam ser transferidos para a nova equipe.

Para melhor exemplificar a metodologia, tome-se como exemplo um órgão fictício X. Supõe-se que pelas informações fornecidas pelo órgão, foi possível identificar que esse possui 2 (dois) técnicos, A e B, envolvidos na rotina de um dos processos migrados. No questionário, o órgão X identificou que, em média, o técnico A dedica 6h úteis a esse processo e o técnico B dedica 2h. Considerando a jornada de trabalho de 8h diárias, pelo Xadrez de Pessoas seria definida a migração de 1 (um) técnico do órgão X para atender aquele processo no CSC, uma vez que para sua execução, serão necessárias 8h diárias de força de trabalho (6h do técnico A e 2h do técnico B), considerando a demanda já estabelecida naquele órgão. Neste caso, os técnicos A e B seriam elegíveis para a transferência ao CSC, no entanto, o técnico A seria o indicado pela equipe do projeto para o novo centro, já que é aquele que dedica mais horas de sua rotina para o processo, presumindo-se, portanto, ser o mais especializado.

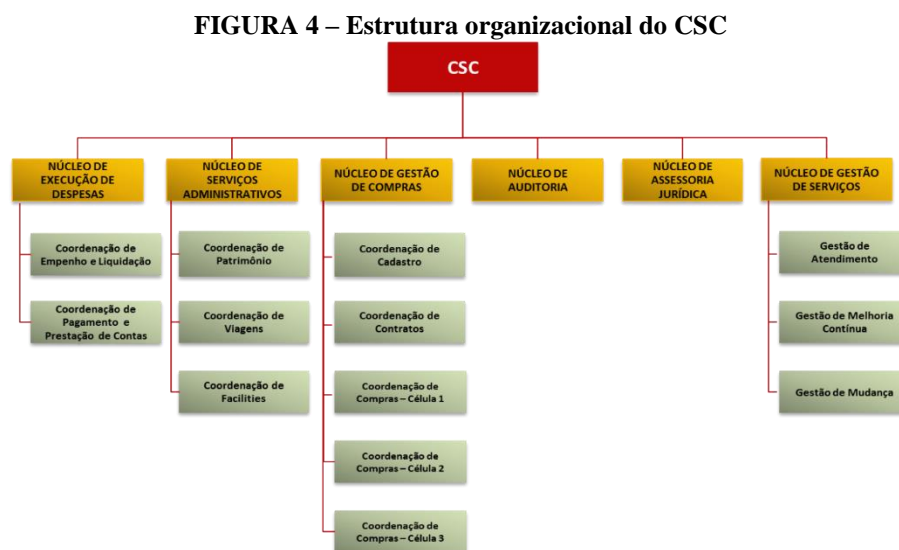
A partir desse levantamento, foram identificados nos órgãos e entidades que comporiam o CSC, 920 (novecentos e vinte) técnicos elegíveis à nova estrutura, ou seja, que possuíam pelo menos uma parte da rotina diária correlata com os processos que seriam migrados para o CSC.

Apesar da metodologia apresentar uma indicação prévia dos técnicos especialistas para a migração do CSC, a fase de seleção dos indicados no Xadrez de Pessoas foi conduzida por um comitê de negociação, composto pela equipe do projeto e pelos gestores selecionados para os núcleos, orientados pelos facilitadores dos órgãos, pelo banco de dados dos servidores elegíveis, contendo informações sobre os critérios objetivos para seleção e o percentual de elegibilidade.

A proposta final das equipes selecionadas pelo comitê deveria atender não apenas a critérios técnicos-operacionais, mas também a necessidade do equilíbrio financeiro dos custos finais do CSC, já que todos os trabalhadores seriam transferidos com o mesmo conjunto de remuneração e benefícios que possuía nos órgãos e entidades de origem.

A partir desses critérios foram definidas as primeiras proposições de técnicos a serem transferidos ao CSC. Daí, entrava-se para fase de negociação política junto aos dirigentes máximos dos órgãos, para a seleção definitiva da equipe técnica do CSC. Ao final dessas negociações, verificou-se que equipe final do CSC possuía perfil e quantitativos distintos daqueles inicialmente propostos pela equipe do projeto².

Passada a seleção de pessoas, também era responsabilidade da consultoria definir às competências e atribuições do Centro de Serviços Compartilhados do Governo do Estado de Minas Gerais. Assim, em 30 de junho de 2014, foi publicado o Decreto Estadual nº 46.552, que regulamenta o funcionamento do Centro de Serviços Compartilhados enquanto Subsecretaria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, a qual tornava-se responsável pela prestação de serviços transacionais aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Nele estavam previstos a estrutura organizacional, conforme Figura 4:



FONTE: Dados da pesquisa.

² A esse respeito será tratado mais detidamente no item 6.3, quanto da análise das pessoas na implantação do CSC enquanto processo de mudança.

Conforme o Decreto, o CSC do governo de Minas Gerais seria composto por 6 (seis) núcleos e 13 (treze) coordenações.

O Núcleo de Execução de Despesas tinha por finalidade processar as atividades relativas à execução de despesas públicas e execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades demandantes do CSC, sendo composto por 68 (sessenta e oito) pessoas, divididas em duas coordenações: a de Empenho e Liquidação - que acompanhava e processava a apropriação, anulação e o reforço de empenho, a liquidação de despesa, anulação de saldo-liquidação e anulação de despesa dos órgãos e entidades demandantes – e a de Coordenação de Pagamento e Prestação de Contas - que acompanhava e processava o registro e o cancelamento das ordens de pagamento, o cancelamento de restos a pagar, bem como a conformidade nas prestações de contas de despesa miúda de pronto pagamento e eventual de Gabinete dos órgãos e entidades demandantes.

O Núcleo de Serviços Administrativos era responsável por gerenciamento, processamento e acompanhamento dos processos de leilão e doação de bens móveis patrimoniáveis, solicitação de viagens, diárias e passagens aéreas e suas prestações de contas, guarda de documentos de arquivo permanente e atividades de protocolo dos órgãos e entidades demandantes. Esse é composto por 89 (oitenta e nove) pessoas e é dividido em três coordenações: a Coordenação de Patrimônio com as doações e os leilões, a Coordenação de Viagens, com as solicitações de diária de viagens, reserva de passagens aéreas e prestação de contas de viagens aos órgãos e entidades demandantes, e a Coordenação de Facilities, com o contrato de guarda de documentos e as atividades de mensageria e protocolo.

O Núcleo de Gestão de Compras que processa as compras e contratações dos órgãos e entidades demandantes, sendo composto por 108 (cento e oito) pessoas, divididas em cinco coordenações: a Coordenação de Cadastro que executa e acompanha as atividades de cadastros de proponentes e materiais e serviços dos órgãos e entidades demandantes, as Coordenações de Compras, Células I, II e III, que processam e acompanham às compras e contratações dos órgãos e entidades demandantes e a Coordenação de Contratos que formaliza os contratos e atas de Registro de Preços dos órgãos e entidades demandantes.

O Núcleo de Auditoria Setorial, vinculado e subordinado tecnicamente à Controladoria-Geral do Estado, composto por 10 (dez) pessoas, sendo responsável pelas atividades de auditoria no âmbito do CSC e o Núcleo de Assessoramento Jurídico, vinculado e subordinado

tecnicamente à Advocacia-Geral do Estado, competindo-lhe cumprir e fazer cumprir as orientações daquele órgão no âmbito do CSC, sendo composto por 29 (vinte e nove) pessoas.

Por fim, o Núcleo de Gestão de Serviços com 23 (vinte e três) pessoas, divididas em três coordenações: a Gestão de Atendimento que processa e acompanha os atendimentos relativos aos processos do CSC, pelos canais de acesso utilizados pelos órgãos e entidades demandantes, a Gestão de Melhoria Contínua que processa e acompanha a gestão dos resultados, satisfação dos órgãos e entidades demandantes, em relação aos serviços prestados e promoção de soluções inovadoras, visando à otimização dos processos, e a Gestão da Mudança tem por finalidade garantir eficiência, eficácia, produtividade e motivação das equipes envolvidas no compartilhamento das operações do CSC, proporcionando um ambiente saudável.

Além das competências de cada unidade administrativa do CSC, o Decreto Estadual nº 46.552/14 definiu as atribuições dos órgãos integrantes do CSC e da Subsecretaria do CSC dentro dos processos migrados ao CSC. Isso foi feito a partir da redefinição de novos macroprocessos transacionais e dos processos que dão suporte a esse, os quais foram migrados ao CSC, conforme a Quadro 2:

QUADRO 2 – Macroprocessos e processos executados pelo Centro de Serviços Compartilhados

Macroprocesso	Núcleo responsável	Processo
Auditoria	Núcleo de Auditoria	Elaborar nota técnica para os processos de dispensa/inexigibilidade
Jurídico	Núcleo de Assessoria Jurídica	Analisar processos de compras
		Analisar manifestação de recurso/impugnação
		Realizar consultoria jurídica para Compras/Patrimônio
		Analisar termo de doação
Compras e Contratos	Núcleo de Compras	Consolidar planejamento de compras
		Elaborar pesquisa de preço
		Criar processo de compra
		Comprar por dispensa/inexigibilidade
		Comprar por pregão
		Comprar por pregão presencial
		Comprar por concorrência, carta convite ou tomada de preço
		Comprar por COTEP
		Criar ata de registro de preço
		Comprar por registro de preço

Continua

Continuação

Macroprocesso	Núcleo responsável	Processo
Compras e Contratos	Núcleo de Compras	Analisar e julgar pedidos de recurso e impugnação
		Realizar chamamento ou audiência pública
		Analisar revogação/ anulação de processo de compra
		Tratar mandados judiciais
		Realizar diligência
		Tratar processos de compra desertos ou fracassados
		Realizar consulta pública
Contratos	Núcleo de Compras	Formalizar contrato
		Elaborar aditivo/apostila/rescisão de contrato
		Formalizar ata de registro de preço
Habilitar Proponente	Núcleo de Compras	Cadastro de Convenentes
Cadastro de Materiais e Serviços	Núcleo de Compras	Cadastro de Materiais e Serviços
		Vinculação/alteração de material/serviço cadastrado
		Liberar itens de material e serviço para registro de preço
Viagens	Núcleo de serviços administrativos	Solicitar Viagem Nacional e Internacional
		Solicitar Viagem Internacional
		Realizar Compra da Passagem Aérea
		Realizar Compra da Passagem Aérea
		Realizar Alteração ou Cancelamento da Passagem Aérea
		Realizar Empenho
		Realizar Liquidação
		Realizar Pagamento
Prestar Contas		
Patrimônio	Núcleo de serviços administrativos	Realizar Leilão
		Doação de Bens Novos
		Doação de Bens Móveis
		Doação de Bens Novos e Bens Móveis
Facilities	Núcleo de serviços administrativos	Mensageria interna
		Balcão de Atendimento
		Serviço de Motoboy
		Serviços Postais
		Serviço de Malote
		Relatório mensal de custos
		Cadastro de usuário no Portal da MGS
Execução de Despesas	Núcleo de Execução de despesas	Realizar empenhamento da despesa (empenho e reforço de empenho)
		Gerar obrigação liquidada a pagar

Continua

Conclusão

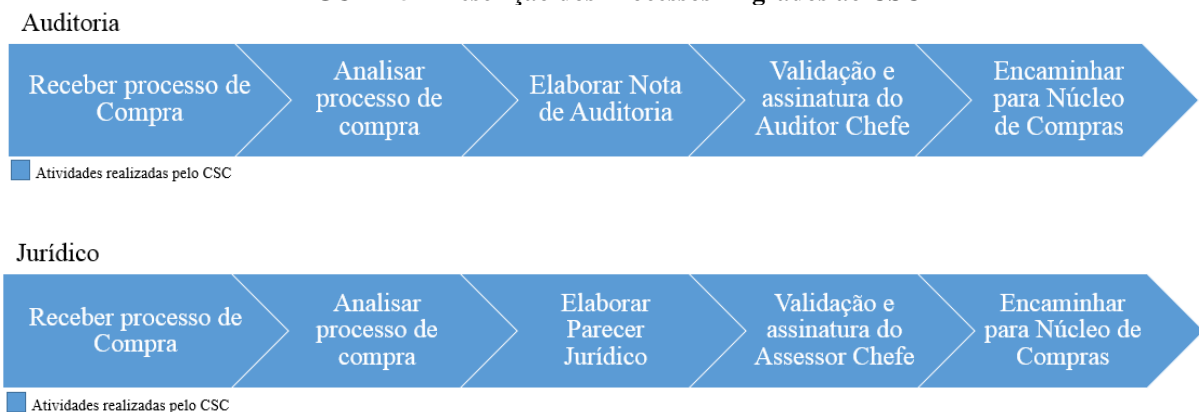
Macroprocesso	Núcleo responsável	Processo
Execução de Despesas	Núcleo de Execução de despesas	Realizar pagamento através da rede bancária
		Realizar pagamento financeiro escritural
		Anular valores registrados na obrigação liquidada a pagar
		Anular valores registrados na ordem de pagamento
		Anular despesa orçamentária
		Anular saldo de empenho da despesa
		Cancelar restos a pagar
		Execução de despesa de desapropriação
		Prestação de contas
		Reestabelecimento de empenho

FONTE: Decreto Estadual nº 46.552/14

Conforme matriz de responsabilidades dos órgãos e entidades e do CSC, estabelecida no Decreto Estadual nº 46.552/14, das 712 (setecentas e doze) atividades relacionadas aos 61 (sessenta e um) processos migrados ao CSC, 488 (quatrocentos e oitenta e oito) ficaram sob a responsabilidade do CSC, 218 (duzentas e dezoito) dos órgãos e entidades clientes e 6 (seis) possuíam responsabilidade compartilhada. Assim, verifica-se que no modelo de operação do CSC de Minas Gerais, a execução dos processos não foi integralmente migrada ao novo centro, mas apenas parte considerável das atividades.

Para ilustrar, a Figura 5 descreve como passou a ser a execução dos macroprocessos após a migração ao CSC.

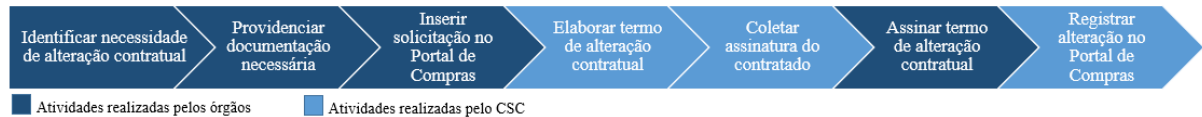
FIGURA 5 – Descrição dos Processos Migrados ao CSC



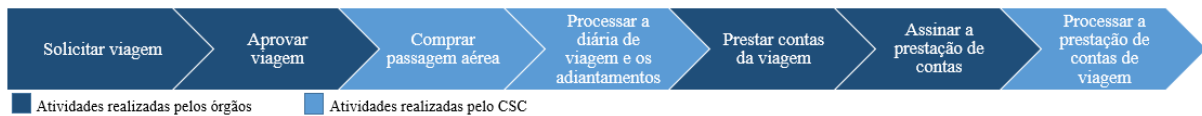
Compras



Contratos



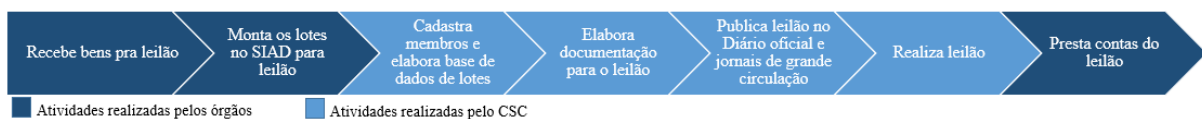
Viagens



Patrimônio



Patrimônio - Leilão



Execução de Despesas



FONTE: Dados da pesquisa.

Quanto à migração dos órgãos para o CSC, essa foi dividida em três fases, denominadas de ondas. A 1ª Onda ocorreu no início da operação, em 21 de julho de 2014, contemplando a transferência de 14 (quatorze) órgãos e entidades³. A segunda 2ª Onda de migração foi em

³ Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG -, Fundação Caio Martins – FUCAM -, Fundação Rural Mineira – RURALMINAS, Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG -, Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA - Intendência da Cidade Administrativa – INTENDÊNCIA -, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG -, Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG, Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA -, Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS -, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG -, Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE - Secretaria de Estado de Turismo e Esportes – SETES – e Sistema Estadual de Meio-Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA.

setembro de 2014 com os órgãos 9 (nove) órgãos e entidades⁴. Em novembro de 2014, aconteceu a última e 3ª Onda de migração, com os 12 (doze) órgãos restantes⁵.

As semanas que antecederiam a migração eram dedicadas aos treinamentos das equipes, tanto de especialistas que seriam transferidos ao CSC, como dos servidores que permaneceriam nos órgãos como solicitantes dos serviços e que atuariam como multiplicadores das informações.

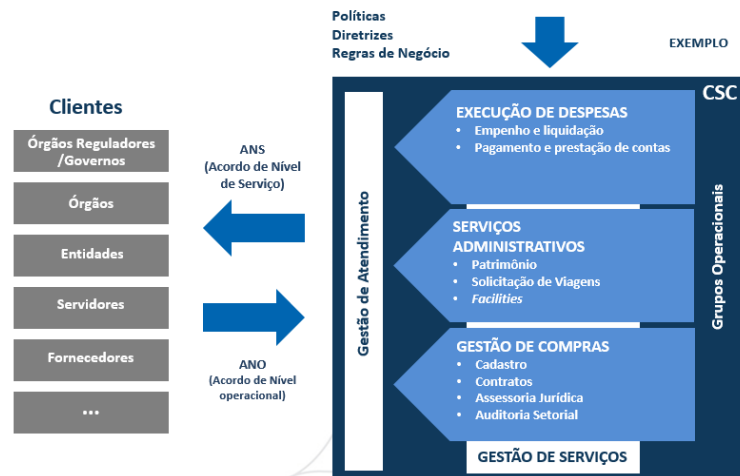
Os especialistas receberam um treinamento sobre o escopo do CSC, com carga horária de 15 (quatro) horas e outro sobre o sistema que daria suporte às solicitações de serviço ao CSC, CRM Dynamics, com carga horária de 4 horas. Já os multiplicadores receberam treinamento sobre o escopo do CSC, com carga horária de 4h, trazendo aspectos gerais sobre a operação do CSC.

Também era atribuição da consultoria contratada, definir e implantar o modelo de operação a ser seguido pelo Centro de Serviços Compartilhados de Minas Gerais. A Figura 6 apresenta a proposta, conforme definido pela Consultoria contratada.

⁴ Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – ARMBH -, Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - ARSAE-MG - Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas – HIDROEX - Instituto de Geoinformação e Tecnologia – IGTEC -, Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTES -, Secretaria de Estado de Cultura – SEC -, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE -, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU -, Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG.

⁵ Controladoria-Geral do Estado – CGE - ; Departamento Estadual de Obras Públicas – DEOP - ; Escritório de Prioridades Estratégicas – ESCRITÓRIO - ; Governadoria do Estado de Minas Gerais – GOVERNADORIA -, Loteria do Estado de Minas Gerais – LEMG -, Ouvidoria Geral do Estado – OGE -, Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais – SECCRI -, Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE -, Secretaria de Estado de Educação – SEE -, Secretaria de Estado de Fazenda – SEF -, Secretaria de Estado de Governo – SEGOV-, Secretaria de Estado de Saúde – SES -, Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP.

FIGURA 6 – Modelo operacional do CSC do Estado de MG Corporativo



FONTE: Dados da pesquisa.

A principal relação definida pelo modelo de operação proposto para o CSC de Minas Gerais era entre o CSC, enquanto prestador de serviços operacionais, e seus clientes/demandantes. A figura acima demonstra quais os principais clientes elencados para o novo centro.

Em primeiro lugar, apontam-se os órgãos reguladores do Estado e o Governo. Entende-se que esses demandariam ao CSC a implementação de políticas quanto os processos de suporte executados pelo CSC. Ou seja, caberia aos órgãos reguladores e ao Governo a definição das políticas que tratassem sobre os processos de suporte, como de redução de gastos, de padronização e melhoria de processos, etc, e ao CSC a operacionalização das políticas definidas.

Eram também considerados clientes do CSC, os órgãos e entidades cuja execução dos serviços foi migrada ao Centro, bem os servidores enquanto pessoas físicas que, de fato, demandavam e recebiam os serviços prestados pelo Centro. Essa relação de demanda e prestação de serviços operacionais era o ponto central das atividades do CSC.

A relação entre esses clientes e os núcleos de serviço do CSC para a execução dos processos seria regulamentada por acordos pactuados entre as partes. Os processos do CSC eram pautados pelos Acordos de Nível de Serviço (ANS) que formalizariam quais os produtos seriam entregues aos clientes e o nível de serviço a serem atingido pelo CSC para o cumprimento da demanda, ou seja, formato, qualidade, prazos, etc.

Em contrapartida, os requisitos para prestação de serviço, como prazo de antecedência da solicitação, informações e documentos necessários à realização do serviço, entre outros, que deveriam ser cumpridos pelos clientes demandantes, eram definidos pelos Acordos de Nível Operacional (ANO), estabelecendo e formalizando as responsabilidades dos órgãos para que recebam o nível de serviço pactuado.

As demandas ao CSC, ou seja, as solicitações de serviços poderiam ser feita pelos clientes via telefone junto à Central de Atendimento, ou via web por meio do Portal CSC, o principal canal de solicitação. O Portal CSC era a interface do software que dava suporte aos fluxos de solicitações de serviço ao CSC, CRM Dynamics, conforme apresentados na Figura 7.

FIGURA 7 – CRM Dynamics

The screenshot displays the Microsoft Dynamics CRM interface. The top navigation bar includes 'Arquivo' and 'Painéis'. The main area is titled 'Painel: CSC - Produção' and shows a 'Fila de Atendimento e Tarefas' section. Below this, there are two tables: 'Itens disponíveis para trabalho' and 'Atividades - Minhas Tarefas'.

Item	Título	Inserido na Fila	Fila
Process	Documentação Recebida - Compras - Consult...	23/06/2014 11:20	Central de Atendimento
Process	Execução de Despesas - Dúvidas solicitação d...	20/06/2014 10:05	Central de Atendimento
Process	Protocolo - Dúvidas serviço de Motoboy	18/06/2014 17:43	Central de Atendimento
Process	Guarda de Documentos - Dúvidas solicitação ...	18/06/2014 15:02	Central de Atendimento
Process	Compras - Consultar status do pedido de co...	17/06/2014 06:02	Central de Atendimento
Process	Compras - Consultar status do pedido de co...	17/06/2014 00:01	Central de Atendimento
Process	Compras - Consultar status do pedido de co...	16/06/2014 15:50	Central de Atendimento
Process	Cadastro de Convenientes - Dúvidas horário d...	16/06/2014 14:30	Central de Atendimento

Assunto	Número da Ocorrência (Referente a)	Data de Criação da Tarefa	Status da Atividade	Data de Criação da Ocorrência (Ref...	Contato Responsável
Fornecedor B - Viagens - Dúvidas Passagem Aérea	OCOR-62027-M2Z49B	05/06/2014 10:08	Aberta	05/06/2014 10:06	Marta Joaquina
Órgão A - Viagens - Dúvidas Prestação de Contas de V...	OCOR-62032-8V14M8	05/06/2014 10:29	Aberta	05/06/2014 10:29	José da Silva
Process - Cadastro de Materiais e Serviços - Consultar L...	OCOR-62183-Q6K9Q8	12/06/2014 09:58	Aberta	12/06/2014 09:58	Adriano Chaves
Process - Compras - Dúvidas compras realizadas pelo C...	OCOR-62154-77H402	11/06/2014 15:30	Aberta	11/06/2014 15:27	Adriano Chaves
Process - Compras - Dúvidas compras realizadas pelo C...	OCOR-62253-86H4T9	18/06/2014 15:58	Aberta	18/06/2014 15:57	Adriano Chaves
Process - Compras - Dúvidas inclusão de solicitação no...	OCOR-62276-V8W6P9	23/06/2014 11:06	Aberta	23/06/2014 11:06	Adriano Chaves

FONTE: Dados da Pesquisa

Todos os servidores dos órgãos e entidades clientes do CSC poderiam ter um perfil de solicitação de serviços no Portal. Por esse, era possível solicitar serviços via preenchimento de formulários, consultar materiais de orientação do CSC, esclarecer dúvidas sobre os processos e solicitar informações.

As solicitações eram abertas por usuário, sendo encaminhadas ao setor responsável pela execução do serviço solicitado, conforme as atribuições das coordenações dos Núcleos. Ou seja, uma demanda de registro de empenho, por exemplo, quando registrada no Portal CSC era automaticamente encaminhada à Coordenação de Empenho e Liquidação, ficando disponível para atendimento dos técnicos, conforme ordem cronológica de registro das solicitações. Nas

coordenações, as solicitações eram distribuídas aos especialistas para atendimentos, conforme apresentado nos fluxos da Figura 5.

Ainda de acordo com a proposta do modelo de operação do CSC definidas pela consultoria, a relação entre os técnicos dos núcleos do CSC e seus clientes nunca seria direta. Essa se daria pelos canais de comunicação estabelecidos, seja pelo portal CSC, seja pela Gestão de atendimento.

Com isso, a Gestão do atendimento seria uma proteção à operação dos núcleos do CSC, conforme representado graficamente na figura do modelo de operação do CSC (Figura 6). Essa faria o atendimento de primeira linha aos clientes internos - órgãos, entidades, e servidores – esclarecendo as dúvidas de baixa complexidade por meio de um script de atendimento. Desta feita, a intenção era que os clientes do CSC não tivessem acesso direto à operação do Centro, aos técnicos que executavam as atividades, sendo papel da gestão do atendimento o canal de interface entre esses e os clientes.

Por último, o modelo de operação do CSC previa as demais coordenações do Núcleo de Gestão de Serviços, Gestão da Melhoria Contínua e Gestão da Mudança, atuando enquanto suporte a realização das rotinas dos processos executados pela nova estrutura, conforme as competências e atribuições informadas anteriormente.

A partir dessa configuração, o Centro de Serviços Compartilhados no governo de Minas Gerais tinha como objetivos trazer maior produtividade e otimização da sua rotina de trabalho diário; padronização e simplificação de processos; melhoria do fluxo de informações entre as áreas administrativas; maior especialização de cada servidor em sua respectiva área de atuação; capacitação e treinamento constante; medir com rapidez e precisão o desempenho dos processos de suporte de área meio aumentando a capacidade de gestão e dar a devida importância estratégica as atividades de área meio do Governo, para contribuir na realização das atividades finalísticas dos órgãos.

Descritos os principais aspectos do projeto do CSC no Governo do Estado de Minas Gerais, o próximo capítulo se propõe a analisar sua implantação sob a perspectiva da mudança organizacional.

6 A IMPLANTAÇÃO DO CSC EM MINAS GERAIS SOB A PERSPECTIVA DA MUDANÇA

As mudanças organizacionais decorrentes da implantação de um CSC numa organização pública podem se revelar por distintos enfoques. O presente capítulo tem por objetivo fazer a análise dessas mudanças para o caso implantado no Governo Mineiro.

No que tange à estratégia organizacional, um Centro de Serviços Compartilhados pode possibilitar maior foco nas atividades finalísticas, enquanto as atividades de apoio são realizadas com maior eficiência por uma outra unidade administrativa.

Também o CSC, enquanto ferramenta de gestão, pode trazer uma nova visão quanto ao fornecimento dos serviços de suporte. Esse passa a ser considerado pela perspectiva da qualidade de atendimento ao cliente interno para que esses tenham suas necessidades adequadamente atendidas, o que se reflete no alcance dos objetivos organizacionais (AFFONSO, MARTINS, 2010; AMARAL, 2010).

Em relação aos impactos na estrutura organizacional, a implantação de um CSC implica na criação de uma nova unidade que passa a ser responsável por prover serviços operacionais a toda organização. Isso se dá numa relação de fornecedor/cliente com níveis de serviço pré-definidos, de forma a assumir atribuições e competências que anteriormente cabiam a outras unidades organizacionais, de forma descentralizada.

Essa mudança na estrutura organizacional demanda a realocação de pessoas. Técnicos que antes executavam as atividades de suporte de forma descentralizada nas unidades da organização, passarão a realizá-las na nova unidade sob um novo comando.

Além disso, a criação desse instrumento de gestão implica na readequação e no realinhamento dos processos das atividades de suporte, para conseguir a eficiência e a padronização requeridas num CSC. Isso pode implicar em mudanças que vão além da alteração do local de trabalho dos técnicos e da sua subordinação, mas também no modo como esses trabalhadores executam suas tarefas, nas relações de poder e de comando, bem como nas relações com seus pares, com os seus clientes/internos e com seu trabalho.

Outra consequência da concentração das atividades de suporte e da seleção dos profissionais especialistas para maior qualidade e eficiência num CSC é a redução de mão de

obra, uma das principais formas de diminuição dos custos advindos desse modelo de gestão (AFFONSO, MARTINS, 2010; AMARAL, 2010).

Tais questões, somadas a outras consequências da implantação do CSC, podem trazer efeitos negativos ao ambiente organizacional, uma vez que a incerteza quanto às novas relações a serem estabelecidas, a ameaça de redução de pessoal e todos os demais impactos de mudança organizacional podem levar à insegurança, resistência, stress, cinismo, desmotivação entre outros fatores que poderão impactar no sucesso da mudança.

Quanto ao fator tecnológico, acredita-se que criação de um CSC também requer uma reorientação e uma padronização dos processos internos, tendo em vista a necessidade de eficiência, redução de custos e melhoria contínua (AFFONSO, MARTINS, 2010, AMARAL, 2010). Assim, a implantação desse centro pode demandar o uso de ferramentas de tecnologia para monitorar e gerenciar o relacionamento com os clientes internos, para garantir padrões de qualidade e satisfação dos serviços, bem como verificar os níveis de desempenho da nova unidade. Tais alterações na dinâmica da organização também se constituem como parte da mudança organizacional proveniente de um CSC.

Considerando tais aspectos que demonstram a caracterização da mudança organizacional que deriva da criação de um CSC, buscou-se realizar uma análise dessa mudança ocorrida no caso implantado no Governo de Minas Gerais.

Os dados identificados no levantamento foram analisados para a caracterização do tipo de mudança organizacional proveniente da implantação do CSC e, posteriormente, para uma abordagem analítica sob quatro principais aspectos da mudança organizacional: o contexto em que se deu a implementação da mudança, o conteúdo definido para essa, o processo de implantação em si e as pessoas impactadas por esse.

6.1 Tipo de Mudança

A caracterização do tipo da mudança que se pretende analisar faz-se importante para o melhor direcionamento desse estudo. Compreender se essa alterou questões procedimentais e processuais da organização ou alcançou aspectos mais estratégicos, como visão e missão, ou

ainda se ela foi episódica ou continuada, se partiu de um planejamento ou foi impulsionada pelo ambiente, podem auxiliar para a análise do fenômeno.

A implantação do CSC no governo de Minas Gerais foi marcada pela criação de uma nova unidade administrativa, uma subsecretaria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Essa passou a concentrar a realização de algumas das atividades transacionais antes executadas de forma descentralizada pelos órgãos e entidades alocados na Cidade Administrativa.

Com essa nova estrutura, foi necessária a criação de novos fluxos para a execução das atividades transacionais, com a divisão de atribuições e responsabilidades entre os clientes do CSC e a nova unidade administrativa. Além disso, 325 (trezentos e vinte e cinco) técnicos foram transferidos de seus órgãos e entidades de origem para a execução das atividades transacionais na nova unidade.

Para o início da operação do CSC, também foi necessária a publicação de um decreto estadual - Decreto nº 45.662 de 30/06/2014 - que regulamenta o funcionamento do Centro de Serviços Compartilhados, bem como a republicação de todos os decretos de competência dos órgãos e entidades clientes do CSC, a fim de prever legalmente a transferência das execuções das tarefas transacionais para a nova unidade administrativa.

A instituição desse Centro de Serviços Compartilhado gerou impactos nos órgãos e entidades envolvidos, ainda que essa mudança tenha ficado circunscrita à execução das atividades transacionais, sistemas, processos e componentes específicos da organização. Assim, é possível verificar que a criação do CSC não foi uma mudança apenas simbólica, mas também que trouxe alterações concretas para a dinâmica de funcionamento das atividades administrativas do governo do Estado.

Sob essa perspectiva, a mudança não determinou alterações estratégicas com a redefinição das referências básicas da organização, como identidade organizacional, missão e valores ou visão de futuro, de modo que não pode se configurar enquanto transformacional, considerando os conceitos de Nadler (1990), Silva (1999) e Fischer (2002). Assim, O CSC em no Governo Estadual pode ser caracterizado como uma mudança incremental, quando considerada no contexto do Estado de Minas Gerais, de acordo com o entendimento de Nadler (1990) e Silva (1999).

A implantação do CSC foi definida enquanto Projeto Estruturador do Governo do Estado de Minas Gerais, contando com o suporte de planejamento e com a contratação de uma consultoria especializada para acompanhar sua definição e implantação. Deste modo, caracteriza-se como um esforço proativo da organização em implementar determinadas ações, no intuito de atingir um objetivo específico proposto (NADLER et al, 1994). Assim, percebe-se características de uma mudança do tipo planejada, ou seja, episódica, intencional e excepcional e não de uma mudança cumulativa e evolutiva, com pequenos avanços quotidianos em todo o contexto da organização (NADLER et al, 1994).

Acredita-se ainda, que a criação do CSC teve como consequência a ruptura de padrões e paradigmas na lógica de funcionamento das áreas administrativas do Estado. Esse entendimento se justifica pela modificação na execução das atividades transacionais e, como consequência, na alteração do papel, competências e estrutura de poder das Unidades de Planejamento, Gestão e Finanças - UPGF.

Antes da criação do CSC, essas unidades eram responsáveis por todas as atividades relativas às compras, serviços administrativos, execução de despesas, procedimentos administrativos. Ou seja, conforme observado por Coelho (2010) e Thomaz (2013), eram essas quem executavam todas as atividades que foram concentradas pelo Centro de Serviços Compartilhados e, portanto, as diretamente impactadas com a mudança.

Entende-se que essas eram estruturas centrais de suporte e sustentação administrativa das áreas finalísticas dos órgãos e entidades. Portanto, essas mostravam-se dependentes da UPGF para o provisionamento de suporte às políticas públicas. Essa dependência poderia se tornar uma relação de poder dentro das organizações, já que não havia alternativa às áreas finalísticas para a realização desses procedimentos administrativos, senão pelas UPGFs.

Em alguns casos, os procedimentos e prazos legais que orientam a realização dos processos burocráticos para compras, execução de despesas, serviços administrativos, etc., não eram de domínio das demais áreas da instituição. Portanto, poderia fazer com que à área finalística não tivesse alternativa senão acatar os procedimentos e prazos ditados pela UPGF. Outra possibilidade que decorre dessa relação é de que as UPGFs pudessem se utilizar do conhecimento administrativo específico para favorecer determinada demanda ou setor em prejuízo de outras, por exemplo, acelerar o atendimento de um determinado pedido.

Com a implantação do CSC, as UPGFs deixam de executar parte das atividades administrativas dos órgãos e entidades, perdendo o domínio e o controle sobre esses processos burocráticos, para um novo ator na provisão das atividades de suporte.

Além disso, na estrutura anterior ao CSC, a realização das atividades de suporte estava submetida ao poder hierárquico existente dentro da estrutura organizacional dos órgãos e entidades. Entende-se, portanto, que estavam diretamente sujeitas aos impactos políticos e dos interesses internos da organização.

A criação do CSC se deu enquanto unidade subordinada a um órgão da Administração Direta. Com isso, parte dos processos administrativos dos órgãos e entidades clientes do CSC passaram a ser executados de modo alheio às estruturas e relações de poder, de subordinação e de influência pré-existentes nos órgãos e entidades, sob orientação e definição de outra estrutura hierárquica e sujeita a outras perspectivas de poder.

Esse aspecto foi identificado pelos entrevistados, que em alguns casos, interpretaram como positivo, uma vez que os processos “passaram a ser feitos com um pouco mais de imparcialidade, pois a equipe responsável no CSC passou a não ter vínculo emocional com os processos e também foi blindada contra pressões políticas e de prazo.” (Entrevistado 4).

Por outro lado, os representantes de órgão e entidades entrevistados citaram o fato como negativo, significando perda de poder e autonomia das instituições, em especial quanto às autarquias e fundações⁶, que tem por característica a autonomia administrativa.

Houve indescritível perda de autonomia do órgão para pagar as próprias contas (...) (Entrevistado 4).

O CSC tira a autonomia dos órgãos e, principalmente, das entidades, uma vez que as autarquias e fundações deveriam ter como atributo a autonomia administrativa. (Entrevistado 20).

Com isso, é possível se confirmar a alterações de padrões e paradigmas antes definidos na Administração Pública Estadual e também da estrutura de poder até então estabelecidas.

⁶ De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (1999) autarquias são pessoas jurídicas de direito público de capacidade exclusivamente administrativa. As autarquias gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que a criou, não sendo subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas.

Desta feita, acredita-se que o CSC foi uma mudança de 2ª ordem no Governo do Estado de Minas Gerais, conforme a classificação proposta por Porras (2003) e Santos (2014), uma vez que além de não ter sido linear e contínua, impôs aos órgãos e entidades integrantes a ruptura de paradigmas e padrões anteriormente definidos.

Caracterizada a tipologia da mudança decorrente da criação do CSC para órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais alocados na Cidade Administrativa, serão trazidos os aspectos sobre o contexto da mudança.

6.2 Contexto da Mudança

O contexto pode ser caracterizado enquanto fatores ambientais que circundam a organização e impulsionam ou retraem a possibilidade de mudança. Esse pode ser analisado sob dois enfoques, o externo e o interno (PETTIGREW, 1985; ANDERSON, 2010), que também podem ser considerados enquanto forças exógenas e endógenas na análise do processo de mudança (SHIRLEY, 1976).

6.2.1 Contexto Externo da Mudança

De acordo com Pettigrew (1985), o contexto externo da mudança abarca fatores como os econômicos, os políticos e os socioambientais.

No caso da criação do CSC, o cenário econômico de 2011 estava impactando diretamente a arrecadação estadual, trazendo como consequência a restrição orçamentária-financeira para a Administração Estadual. Essa situação levou a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental – SUGES – da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão a discutir e propor ideias que pudessem promover a redução de custos e geração de receitas. Dentre as propostas foi apresentada a possibilidade de implantação de um centro de serviços compartilhadas para a Cidade Administrativa, nos termos descritos por Thomaz (2013).

Com o CSC no governo de Minas Gerais, a equipe do projeto pretendia criar um cenário de oportunidade para o Estado com a redução de custos, otimização de processos pela padronização e eficiência, entre outros benefícios (THOMAZ, 2013). Assim, a proposta do projeto era transformar um contexto ruim numa oportunidade de melhoria e mudança, pensando a área meio do Governo, ou seja, as atividades de suporte de forma estratégica pela primeira vez e, com isso, favorecendo o contexto orçamentário-financeiro estadual.

Essa situação confirma a entendimento de Kotter (1995) sobre as circunstâncias favoráveis ao processo de mudança. Para o autor, a disseminação de um senso de urgência que impulse a mudança organizacional pode ser motivada pela análise e discussão de fatos potencialmente desfavoráveis. Um contexto ruim, um momento de crise, podem criar a necessidade de um olhar transformador para o ambiente e para o lugar que a organização nele se insere. Seria como se a situação adequada à mudança partisse de um incômodo, que motiva a organização a se adequar a partir da compreensão de que a conjuntura atual é mais perigosa que o futuro que se propõe com a mudança.

Outro aspecto favorável à implantação do CSC no governo de Minas Gerais foi o seu alinhamento com a proposta da Nova Gestão Pública. Conforme apontado, essa preceitua a utilização de princípios e metodologias do setor privado na Administração Pública, como forma de trazer eficiência e legitimidade às suas ações. Esse conceito de gestão mostrava presente no contexto da Administração Pública Mundial, assim como na proposta da gestão estadual. Assim, o CSC revelava-se como um instrumento de gestão em perfeito congruência com princípios da Nova Gestão Pública, por ser considerado enquanto boa prática de gestão na iniciativa privada, já tendo sido utilizado com sucesso por entes públicos em outros países (FERREIRA, 2010; AFFONSO, MARTINS, 2010).

Com isso, a iniciativa pioneira no Poder Executivo do Governo de Minas Gerais foi considerada como positiva e de vanguarda na gestão pública brasileira. Esse aspecto foi citado nas entrevistas enquanto ponto positivo à implantação do CSC. O Entrevistado 10 aponta que essa mudança contribuirá para o fortalecimento da imagem do Governo Mineiro como referência na gestão moderna, técnica e inovadora, frente à Administração Pública Nacional.

Quando a proposta de criação do CSC foi apresentada, em 2011, uma nova gestão do governo estadual estava em seu primeiro ano. No entanto, a operação somente teve início em agosto 2014, último ano daquela administração. Em outubro desse ano, ou seja, com apenas

dois meses de operação da nova estrutura, já se tinha conhecimento sobre a mudança de governo, com a vitória política da coligação de oposição para assumir o governo do estado a partir de 2015. Acredita-se, portanto, que a conjuntura política do contexto não tenha sido favorável à implantação e à consolidação da mudança.

Conforme o entendimento de Beatriz e Machado-da-Silva (1999) deve-se considerar as discontinuidades dos ciclos políticos, quando se trata de mudanças na Administração Pública, uma vez que essas implicam em alterações em vários aspectos da gestão, que vão desde as concepções políticas dos programas e propostas de governo até a distribuição de cargos e definição da estrutura organizacional.

Nos levantamentos realizados nesse trabalho, não foram identificadas estratégias do projeto para lidar com os riscos e impactos da mudança de governo antes do término da estabilização do CSC, apesar dessa ser uma fase primordial na implantação de projeto de mudança na Administração Pública. Isso contraria o entendimento de Shirley (1976) sobre o processo de mudança organizacional, já que o autor aponta a necessidade de se analisar tecnicamente as particularidades de cada mudança e considerá-las para a definição das táticas mais adequadas de implementação (SHIRLEY, 1976), o que não se demonstrou no caso do CSC em Minas Gerais em relação as perspectivas de um novo ciclo político.

Os Entrevistados 15 e 22 apontam a conjuntura política de mudança de governo como fator negativo ao projeto CSC, sendo que o último ressalta quanto ao alto risco de insucesso, considerando a implantação, sem estabilização, considerando a transição de governo.

Elencados os principais fatores do contexto externo da mudança organizacional do CSC, apresentam-se, em seguida, as condicionantes do contexto interno.

6.2.2 Contexto Interno da Mudança

Quanto ao contexto interno, o primeiro aspecto que se identifica na criação do CSC da Administração Mineira é a transferência dos órgãos e entidades do Governo Estadual para a Cidade Administrativa. Essa nova distribuição física dos órgãos e entidades estaduais evidenciou a existência de estruturas administrativa replicadas realizando as mesmas atividades

operacionais de forma não padronizada e pouco eficiente. Ficava demonstrada, portanto, a potencialidade para a implantação de CSC. Essa questão corrobora os estudos de por Coelho (2011) e Thomaz (2013) sobre o Centro de Serviços Compartilhados em no Governo de Minas Gerais.

Também a justificativa para a contratação da consultoria que conduziria o projeto de implantação do CSC, traz esse fator como preponderante para a criação da nova unidade administrativa.

Após a transferência dos órgãos para a Cidade Administrativa ficam mais evidentes algumas questões. Dentre elas, observa-se a replicação de algumas estruturas e atividades da área meio. Processos transacionais são executados de maneiras distintas entre órgãos e por diversos profissionais. Não existe uma padronização que garanta que o processo pode ser executado no menor tempo possível e da melhor forma. Além disso, os servidores públicos, principal ativo do Estado, necessitam desviar sua atenção do principal objetivo do órgão no qual está alocado para executar tarefas administrativas. Neste sentido, como uma evolução da Cidade Administrativa, é necessário implantar um projeto que possibilite a melhoria dos processos da área meio, proporcionando uma maior eficiência e aumento da produtividade da máquina pública, amparado por uma equipe exclusivamente focada nestes processos⁷.

Outro fator que favoreceu o projeto CSC na Administração Estadual foi o seu alinhamento à proposta de gestão do Governo à época, o Choque de Gestão. Essa tinha uma perspectiva gerencialista, condizente com as proposições da Reforma Administrativa do Estado. Com isso, havia uma tendência de buscar no setor privado mecanismos de gestão que pudessem dar mais eficiência à Administração Pública. Esse foi o caso do CSC, um mecanismo de gestão tipicamente usado na esfera privada, ainda não utilizado pela Administração Pública no Brasil. Assim, o projeto do CSC acabou sendo considerado mais uma das ações do Governo que serviram para fortalecer e corroborar seu plano de gestão.

Acredita-se que esse alinhamento foi fundamental para a aceitação do projeto junto ao Gabinete de Governo e da SEPLAG, conseguindo o apoio político necessário à sua implementação. Esse apoio institucional tornou possível à equipe do Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional – NCIM – transformar a proposta em um dos projetos

⁷ Item 3 do anexo I do Edital de licitação concorrência tipo técnica preço Nº. 1501122000151/2012 para 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.

estruturadores do Governo Estadual e conseguir o financiamento necessário à contratação da consultoria para analisar a viabilidade e conduzir a implantação do novo Centro.

De acordo com o Entrevistado 22, esse respaldo foi primordial para garantir o encaminhamento da sua implantação: se não fosse o apoio irrestrito da Secretária de Planejamento, o CSC não iria para a frente. Essa observação confirma o entendimento de Fernandez (2002), segundo o qual o apoio da alta administração e o seu compromisso com a mudança desempenham um papel crucial ao sucesso da implantação no setor público.

No entanto, acredita-se que a sustentação dada pelo Gabinete da SEPLAG e do Governador não foi suficiente para minimizar o encadeamento de resistências internas ao projeto. Nas pesquisas realizadas por Coelho (2010) junto aos gestores das unidades de planejamento, gestão e finanças do Estado de Minas Gerais, em 2010, todos os entrevistados já demonstraram acreditar que haveria resistências à criação de um CSC na Cidade Administrativa. Ou seja, mesmo antes de uma discussão mais concreta na gestão estadual quanto a criação de um CSC, as pesquisas já direcionavam para a possibilidade de resistência.

Nos achados de Coelho (2010), os entrevistados justificaram esse entendimento por acreditarem que os servidores públicos têm menor propensão à mudança e também pela perda de poder decorrente da concentração das atividades transacionais.

O presente estudo confirma os achados de Coelho (2010), uma vez que os entrevistados citam em diversas ocasiões a resistência interna como um fator dificultador da implantação do Centro de Serviços Compartilhados, chamando-se a atenção para a falta de adesão dos próprios gestores públicos quanto ao projeto, como relatou o Entrevistado 19:

A maior dificuldade que eu pude perceber foi quanto ao apoio dos órgãos e até de seus dirigentes, que mediam força e poder com o CSC. Eles foram resistentes à mudança. Antes mesmo de termos resultados a apresentar, já escutávamos reclamações quando ao CSC nos corredores e nos elevadores. No meu ponto de vista, não houve apoio dos órgãos e até mesmo dentro da SEPLAG, que era a secretaria responsável pelo projeto, eles não apoiaram a causa.

Nesse sentido, Ferreira (2010) aponta que para tratar as resistências e ajudar as pessoas no entendimento e na aceitação da nova realidade de operação da organização é necessário um adequado gerenciamento da mudança para a implantação de um CSC. Por esse motivo, as

questões sobre a resistência à criação do CSC na Cidade Administrativa de Minas Gerais também serão tratadas na análise sobre o processo e sobre as pessoas nele inserido.

Elucidado o contexto em que se deu a implantação do CSC no Governo de Minas Gerais, cabe melhor compreender sobre o conteúdo definido para essa mudança organizacional.

6.3 Conteúdo da Mudança

De acordo com Pettigrew (1986), o conteúdo da mudança reflete o que, de fato, se pretende alterar na organização, ou seja, é “o que” está sendo modificado, o alvo de intervenção no entendimento de Shirley (1976).

A principal mudança decorrente do CSC na Administração de Minas Gerais foi a concentração da execução de parte das atividades de suporte dos processos transacionais, que eram executadas de forma descentralizada, numa nova unidade administrativa com o objetivo de alcançar maior eficiência administrativa e redução de custos.

Entende-se que todas as demais mudanças no ambiente organizacional, como a alteração da estrutura organizacional, das políticas, dos processos, das legislações, etc. ocorreram enquanto desdobramentos desse alvo de intervenção (SHIRLEY, 1976).

A concentração das atividades transacionais proporcionou uma mudança nas funções estabelecidas dentro da organização e na sua divisão entre as unidades administrativas. Ou seja, atividades que antes eram realizadas em cada um dos órgãos pelas unidades de planejamento, gestão e finanças, sem padronização, passam a ser realizadas por uma nova unidade, que as executa para todos os seus clientes de forma unificada.

As unidades de planejamento, gestão e finanças – UPGF –, que antes eram provedoras das atividades de suporte para as demais unidades administrativas dentro dos órgãos e entidades, passam a ser clientes desses serviços junto ao CSC. Há, portanto, a definição de novos sistemas formais de fluxo de trabalho, de informação, de incentivos e de diretrizes para a coordenação de suas atividades e interações na organização. Desta feita, acordo com a conceituação de Shirley (1976), a concentração das atividades transacionais para o CSC é alvo de intervenção estrutural.

Conforme explicitado no capítulo 5, a definição do escopo da criação do CSC no governo de Minas Gerais foi feita a partir do trabalho de uma consultoria especializada, contratada pelo Governo de Minas Gerais para analisar a viabilidade técnica e financeira da proposta, bem como encaminhar o seu processo de implantação.

Nesse sentido, o primeiro aspecto que chama a atenção é, que apesar da contratação de consultorias externas ser comum para a definição de projetos organizacionais, alguns estudos apontam para os aspectos positivos da designação de consultores internos para a condução do processo de mudança, em especial na Administração Pública.

Considerando a importância do apoio dos servidores de carreira para a implementação e consolidação de mudanças organizacionais na Administração Pública, Fernandez (2002) propõe que os processos de mudança sejam guiados por esses servidores, na tentativa de dar continuidade e estabilidade às lideranças e ao projeto para além dos ciclos políticos.

Também os apontamentos de Obadia, Vidal e Melo (2007) apresentam um caso bem sucedido de mudança organizacional na Administração Pública, em que um dos aspectos chave foi a escolha de consultores internos para auxiliarem na condução do processo. De acordo com os autores, o nível de conhecimento e entendimento detalhados da organização e de suas particularidades por parte dos consultores permitiu um diagnóstico minucioso e a proposição de soluções mais realistas e adequadas ao contexto organizacional, fortalecendo a mudança. Além disso, a encaminhamento da mudança por consultores internos possibilitou uma tratativa mais adequada sobre aspectos da cultura organizacional que precisavam ser alterados para a implementação da mudança.

Ainda assim, no caso mineiro, coube à consultoria externa a elaboração do projeto de criação do Centro de Serviços Compartilhados.

Na primeira fase do projeto, coube à consultoria a elaboração de um Diagnóstico Detalhado, a partir do levantamento prévio realizado pela equipe do Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional – NCIM - quanto ao mapeamento dos processos e da forma como esses eram realizados. Nesse diagnóstico, era necessário identificar todas as condicionantes que circundavam a execução dos processos (volume de processos, demandas, formas de execução, oportunidades melhoria e melhores práticas).

O estudo da consultoria concluiu pela possibilidade de concentração de 24 (vinte e quatro) dos 41 (quarenta e um) processos transacionais analisados, de 35 (trinta e cinco) órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, alocados na Cidade Administrativa, conforme aprovação da Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças. A partir disso, coube à consultoria propor o escopo do projeto, contemplando sua estrutura organizacional, o modelo de operação do CSC e a definição de responsabilidades entre os atores envolvidos.

Com estrutura organizacional proposta pela consultoria e validada pelo Governo, o Centro de Serviços Compartilhados do Estado de Minas Gerais foi criado enquanto uma subsecretaria dentro da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. Verificasse, portanto, que o CSC era uma unidade administrativa hierarquicamente inferior aos seus clientes demandantes, estando vinculado a um deles – a SEPLAG. Assim, o CSC era uma subsecretaria, enquanto os demandantes eram órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado; os seus demandantes estavam subordinados apenas à Governadoria e o CSC estava subordinado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Essa definição contraria o entendimento de Schulman (apud FERREIRA, 2010) de que uma das características importantes do Centro de Serviços Compartilhados é ser uma unidade semiautônoma, não vinculada a nenhum de seus clientes. Esses deveriam ser pelo menos “pares” num mesmo nível hierárquico, garantindo a relação entre o centro e seus solicitantes.

Como os padrões e fluxos de processo definidos para o CSC seriam de adesão compulsória aos órgãos e entidades clientes, acredita-se que essa definição hierárquica pode ter fortalecido o sentimento de perda de poder e autonomia dos órgãos e entidades em relação à nova estrutura, já que se tinha uma subsecretaria definido regras de operação a estruturas autônomas.

Quanto ao escopo dos processos migrados, verifica-se que a execução dos 24 (vinte e quatro) processos transacionais definidos pela consultoria para serem realizados no Centro não foi integralmente transferida ao CSC. Na Matriz de Responsabilidade prevista no Decreto Estadual nº 46.552/2014, há 712 (setecentas e doze) tarefas relacionadas aos processos migrados, das quais 69% (sessenta e nove por cento) ficaram a cargo do CSC, 30% (trinta por cento) são atribuição dos clientes e 1% (um por cento) são de responsabilidade compartilhada. Desta forma, os processos passaram a ser totalmente realizados pelo CSC, sendo que parte das tarefas ainda permaneceu para a execução nos órgãos e entidades.

A literatura sobre o tema não trata, especificamente, quanto à proporção da concentração de tarefas dos processos transacionais para a caracterização de um CSC, ou seja, não fica claro se apenas a concentração parcial já constitui um Centro de Serviços Compartilhados.

No caso de Minas Gerais, a divisão das tarefas dos processos transacionais entre o CSC e órgãos e entidades foi identificada como negativa por alguns dos entrevistados. Pelo entendimento exposto por esses, o ideal seria que demandantes fizessem apenas a solicitação do serviço. O CSC deveria ficar responsável por todo o processo, entregando apenas o produto final ao solicitante, conforme mencionado pelo Entrevistado 8 quando ao processo de compra: “o demandante deveria simplesmente encaminhar as especificações dos produtos ou serviços. O CSC deveria concluir todo o procedimento de aquisição, (...)”

Além das tarefas não transferidas ao CSC, a análise do Decreto nº 46.552/14 demonstra que algumas atividades, quando relacionadas a objetos específicos, não foram migradas ao CSC⁸, mesmo estando previstas como atribuição do Centro na Matriz de Responsabilidade. Por exemplo, a execução de despesas relativas à administração dos Palácios, projetos e serviços para as obras do DEOP, locação de imóveis da SEE, despesas do Sistema Único de Saúde, SUS, de kits e alimentação para o Sistema Prisional e para o sistema Socioeducativo, além das despesas de Concessões de Transportes. Ou seja, verifica-se que a execução de despesas de todos os demais objetos de contratação dos órgãos e entidades demandantes passaram a ser realizadas pelo CSC, apenas de alguns determinados itens permaneceram nos órgãos.

Além disso, outros processos que, tradicionalmente, constituem o escopo de Centros de Serviços Compartilhados também não foram concentrados nesse projeto, como os relacionados aos recursos humanos, tecnologia da informação e comunicação e logística (AFONSO, MARTINS 2010; FERREIRA, 2010; COELHO, 2011, THOMAZ, 2013).

Durante o presente estudo, não foram identificados os critérios de definição quanto aos objetos e processos que teriam a execução migrada ao CSC e aqueles que permaneceriam sendo realizados nos órgãos. De acordo como o sugerido por alguns dos entrevistados, essa definição foi consequência ou da complexidade dos processos ou das questões de políticas envolvidas na realização desses.

⁸ As atividades que não competem ao CSC estão elencadas nos arts. 8º, 11, § 2º e 3º, 19 e 24 do Decreto Estadual nº 46.552/14.

Quanto aos 24 (vinte e quatro) processos transferidos, verificou-se que não houve o detalhamento minucioso dos novos fluxos, nem a definição da operação e as rotinas diárias do CSC para a operacionalização desses. Ou seja, não foi elaborada uma versão detalhada de cada um dos novos processos, considerando a nova proposta de operação do CSC, que demonstrasse tarefa por tarefa, como se daria os procedimentos dentro dos núcleos, a definição de prazos para cada um deles e as devidas responsabilidades.

Por exemplo, no caso do Núcleo de Execução de Despesas, as operações de liquidação⁹ dependiam da consulta ao documento fiscal que era encaminhado pelos órgãos e que deveriam ser arquivados até a liberação de recurso financeiro para o pagamento das despesas. Ocorre que os fluxos do CSC não definiam como seria trâmite interno ao Núcleo. Ou seja, não foi estabelecida a forma como se daria o arquivamento dos documentos fiscais, para a melhor operação do Núcleo e para o atendimento aos dispositivos legais, nem como seria a distribuição e a consulta a esses. Não se definiu, por exemplo, se seria necessária ou não a criação de uma equipe de apoio administrativo para recebimento, distribuição e devolução desses documentos, etc.

De acordo com alguns entrevistados envolvidos na fase do projeto, a definição dos novos fluxos de processos foi feita pela consultoria contratada, a partir das informações levantadas na fase de Diagnóstico junto aos especialistas. Conforme já mencionados esses eram os indicados pelos órgãos para levar à equipe do projeto informações necessárias à definição e a implantação do CSC.

Desse levantamento resultaram os processos conforme apresentado na Figura 5 do capítulo 5. Pela análise desses processos, percebe-se que foram elencadas apenas as atividades de maneira genérica, que, de modo geral, são muito parecidas com as realizadas anteriormente nos órgãos.

Verificando-se o edital de licitação que definiu o escopo da contratação da consultoria, é possível apreender que, de fato, o redesenho de processos de suporte antes da sua migração para o CSC não estavam previstos enquanto obrigações da contratada na fase de definição do

⁹ De acordo com o art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito ao pagamento, adquirido pelo credor frente a Administração Pública, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

projeto. Tais atividades estavam contempladas apenas para no período de estabilização, enquanto uma das ações de melhoria contínua, de acordo com item 8.3.1. Assim, o escopo da contratação da consultoria previa apenas o redesenho dos processos já em operação no CSC. Desta forma, se um processo já se demonstrava inadequado pela execução realizadas nos órgãos e entidades, esse foi transferido ao CSC da forma que era executado, sem um melhoramento prévio à migração.

Ressalta-se ainda que, conforme apontado no capítulo 4, Metodologia, o encerramento do ciclo político e a mudança da gestão estadual interrompeu o processo de estabilização do CSC, de modo que não chegaram a ser implementadas as ações de redesenho e melhoria de processos previstas para essa fase.

Desta feita, verifica-se que a proposta da consultoria não utilizou a criação do CSC como uma oportunidade de redesenho dos processos de suporte, para otimizar, remontar, reorganizar as estruturas do Estado, conforme sugere Bain e Company (2004).

Além disso, é possível apreender que a definição dos processos foi feita de maneira geral, pensando-se apenas no que seria atribuição dos órgãos e entidades e o que seria do CSC. Não se percebe a preocupação em detalhar as tarefas e os procedimentos operacionais padrões internos a serem seguidos pelos técnicos da nova estrutura, uma vez que esse detalhamento não compunha o escopo dos produtos a serem entregues pela contratada.

A ausência dos fluxos minudenciados pode ter trazido consequências negativas ao funcionamento interno do CSC como relata o Entrevistado 24:

Quando chegamos nos primeiros dias de operação do CSC, ninguém sabia o que e como fazer, estávamos todos confusos. O fluxo interno não estava definido, não se sabia se iríamos buscar os pedidos dos órgãos no Portal CSC, se alguém iria distribuí-los a nós, quem ficaria responsável por receber as notas fiscais, qual era o papel dos setorialistas, etc. A operação diária é que foi nos “sugerindo” como deveria ser o funcionamento interno do Núcleo, mesmo assim tivemos que adaptá-lo várias vezes. Propunha-se um modo de operação, daí íamos vendo as falhas, o número de pedidos na fila ia crescendo e tínhamos que mudar. Com isso, o acúmulo de serviço e o atraso na execução foi ficando grande, além do grande índice de erro de execução. (...) Foi necessário criar uma equipe de arquivamento de documento para as notas fiscais (que nem foi pensada no projeto), mas de maneira precária, pois não havia ferramentas para a gestão documental. Era tudo manual e dependia do preenchimento de um monte de planilhas do Excell. No fim, já tínhamos quase 8m³ de documentos mal catalogados. Só a Secretaria de Saúde tinha um armário inteiro. Para executar as ocorrências de liquidação e pagamento, as notas eram procuradas uma a uma. A localização dos documentos era difícil e demorava, muitos documentos se perdiam, causando mais atraso e stress ainda. Os controles eram manuais e sujeitos a erros. A equipe da

consultoria e do projeto só se preocupava em diminuir o número de ocorrências paradas na fila do Dynamics e com os prazos, sem nos ajudar com os fluxos. Isso foi virando uma “bola de neve” e o CSC cada vez mais caía em descrédito com os órgãos (...).

Além de não ter havido um maior detalhamento dos fluxos para a nova operação, acredita-se que os especialistas escolhidos para repassarem as informações sobre os processos à consultoria não conseguiram trazer à fase de mapeamento os detalhes necessários e as particularidades de cada um dos processos executados pelos clientes do CSC, nem mesmo de ponderar junto à consultoria quais seriam as possíveis dificuldades operacionais cotidianas a serem enfrentadas pelo novo Centro. Isso pode ser explicado pelo fato dos indivíduos indicados para essa função serem, em sua maioria, pessoas com atividades de gestão e não aqueles envolvidos com o processo operacional diário dos órgãos.

Somando-se a isso, o fato de que também os consultores contratados não estavam habituados à realidade e às particularidades da Administração Pública, entende-se que depois de definidos os novos fluxos seria necessária sua validação junto aos órgãos e entidades clientes. Essa teria por objetivo verificar a adequação desses quanto aos trâmites e estruturas internas dos demandantes e se, de fato, atenderiam às suas demandas e especificidades. Entretanto, acredita-se que não houve essa validação pelos órgãos e entidades demandantes, uma vez que nem os documentos da pesquisa nem os entrevistados indicaram sobre a realização dessa etapa.

Fica, portanto, demonstrado na análise que o mapeamento e a definição dos processos que comporiam o escopo do CSC do governo de Minas Gerais se deram de uma forma insulada, centralizada e pouco participativa, restringindo-se à equipe do projeto pertencente ao NCIM, à consultoria e aos especialistas indicados. Isso vai de encontro ao entendimento de Fernandez (2002) e Morgan (1976), que evidenciam a necessidade de propiciar uma ampla participação de todos os envolvidos e impactados pela mudança, a fim de legitimar a mudança e dirimir resistências.

Entende-se, portanto, que a forma como foi conduzida a definição dos novos fluxos no CSC pode ter sido desfavorável ao processo de mudança organizacional, uma vez que, de acordo com a percepção de muitos entrevistados, houve um mapeamento inadequado dos processos com consequências negativas ao projeto como um todo.

As críticas aos novos processos definidos para a operação do CSC, partiam do fato de os técnicos que executavam os procedimentos operacionais no dia-a-dia não terem participado de sua definição e, também, por não ter havido a validação dos processos finais por esses. Nesse sentido, o Entrevistado 1 afirma que “os personagens reais com expertise no assunto não foram convocados a participar da implantação. (...) Os personagens reais (técnicos) não puderam discordar com o que estava sendo proposto, que era totalmente fora da realidade da prática diária”.

Outros entrevistados também mencionaram que os novos fluxos do CSC eram inadequados, apontando o retrabalho como uma das características negativas marcantes na nova operação, como foi o caso dos Entrevistados 1, 8 e 11. Para outros, os processos ficaram mais complexos e “burocráticos” com a operação no CSC:

Na minha opinião, os processos no CSC ficaram mais complicados, quando o objetivo deveria ser simplificar. Na execução de despesas, por exemplo, para pedir uma liquidação e um pagamento: temos que fazer toda a especificação no Portal de Compras com um monte de informações. Se eu encaminhar o pedido do Portal de Compras para o CSC direto, não consigo mais acompanhar a solicitação e fico sem saber o andamento do meu pedido. Além disso, para pedir o pagamento, que poderia ser automático, tenho que entrar no outro sistema e preencher um novo pedido. Minha alternativa é repetir tudo que fiz na especificação no Portal CSC para liquidação. Quando chegar no CSC, o operador vai ter que repetir todas as informações que já lancei 2 vezes no SIAFI. Além do processo ir e voltar do CSC várias vezes e eu ter que colocar uma pessoa só para ficar recebendo, respondendo e devolvendo ocorrência para o CSC. Com isso, o processo está durando uns dois ou três dias, quando aqui eu faria em, no máximo, 30 minutos. (Entrevistado 23)

Outro impacto negativo do CSC foi a divisão das tarefas que gerou desperdício de tempo. O tempo no SIAFI gasto para a efetivação de uma operação é o menor de toda a rotina e passou a ser muito maior com o CSC, pois os dados informados no Portal CSC para formalizar a ocorrência são maiores(...). Era necessário entrar no Portal CSC e fazer um “ping-pong” de solicitações, fechamentos, correções de rotina e envio de mensagens e como resultado a quantidade de e-mails encaminhada no dia era extraordinária, pois era um para cada registro feito, no caso da execução de despesas(...). Desperdício de processamento e novamente de tempo. Se fosse feito apenas o pedido, seria muito mais simples. (Entrevistado 6).

Também foi citado nas entrevistas, que como não houve a validação dos novos processos antes do início da operação, somente durante a operação foi possível perceber que alguns dos procedimentos executados no CSC não refletiam as necessidades e particularidades dos órgãos, nem atendiam à forma como a sua estrutura organizacional estavam definidas. Com

isso, o ajustamento de alguns fluxos do CSC somente poderia ser feito já com a operação em andamento, o que prejudicava o trabalho dos núcleos.

Em alguns casos, o processo padrão definido para a execução no CSC era tão inadequado às necessidades dos órgãos e entidades que foi necessária a devolução de sua realização aos demandantes, voltando ao procedimento anterior de execução descentralizada dos processos e alterando o escopo inicial do CSC.

Foi o que aconteceu, por exemplo, com os pagamentos das empresas responsáveis pela emissão de passagens rodoviárias para deslocamento de detentos da Secretaria de Estado de Defesa Social. A execução desses contratos era tão diferenciada, que acabou não se encaixando aos fluxos do Núcleo de Execução de Despesas, de modo que o empenhamento, a liquidação e o pagamento dessas despesas tiveram que voltar a ser realizados pela secretaria.

Isso foi percebido pelos entrevistados como demonstração de vulnerabilidade do projeto, que levava ao enfraquecimento da proposta de concentração das atividades no Centro de Serviços Compartilhados e da legitimidade do projeto, conforme apontaram os Entrevistados 1 e 24. De acordo com esses, todas as brechas nos processos eram utilizadas como justificativa para solicitar a delegação de competência e a realização dos processos pelos órgãos, já que esses não estavam confortáveis com a execução pelo CSC.

Acredita-se que a falta de detalhamento dos fluxos do CSC também pode ter impossibilitado uma adequada definição dos prazos necessários para a execução dos processos pelos núcleos. Ou seja, como não houve a discriminação, tarefa por tarefa, dos fluxos internos, entende-se que não foi possível identificar, ao certo, quanto tempo a nova operação do CSC demandaria para a realização dos serviços.

De acordo com os entrevistados, uma vez que os trâmites internos não estavam determinados, estes se tornaram confusos. Assim, o processo acabou ficando muito demorado e os prazos para sua realização muito longos, sendo apontado como o principal motivo de críticas ao CSC pelos órgãos e entidades demandantes.

Assim, os prazos para os acordos de níveis de serviço definidos se mostraram incompatíveis com a realidade da operação, não sendo cumpridos pelos núcleos do CSC. De acordo com os documentos disponibilizados para a presente pesquisa, dos 17 (dezessete) processos cujos os níveis de serviços realizados pelos núcleos do CSC foram mensurados, no

período de agosto a novembro de 2014, apenas os 3 (três) processos conseguiram cumprir as metas estabelecidas. No entanto, ressalta-se que esses três processos já eram realizados de forma centralizada pela Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Finanças.

Assim, a Tabela 1 demonstra que nenhum dos processos que passaram a ser executados de forma concentrada com o novo modelo definido pelo CSC, conseguiu cumprir a meta de nível de serviço definida pelo projeto.

TABELA 1 – Percentual de cumprimento das metas de nível de serviço dos processos do CSC*

Processo	ANS	Meta %	ago/14	set/14	out/14	nov/14	Média	Meta
Cadastro de materiais e serviços	Responder às solicitações de Cadastro de materiais e serviços em até 5 dias úteis	95%	98%	100%	100%	100%	100%	Atingida
Cadastro de itens de material e serviço	Responder às solicitações de cadastro de itens de materiais e serviços em até 3 dias úteis	95%	99%	98%	96%	97%	98%	Atingida
Cadastro de Convenentes	Realizar o cadastro de convenientes em até um dia útil após o recebimento da documentação física	95%	100%	100%	95%	100%	99%	Atingida
Pesquisa de preço	Realizar pesquisa de preço em até 10 dias úteis	95%	52%	16%	24%	29%	30%	Não Atingida
Pregão	Homologar o processo de compra por pregão em até 50 dias úteis após a aprovação do pedido	95%	100%	69%	85%	Não Atingida
COTEP	Homologar o processo de compra por COTEP em até 10 dias úteis após a aprovação do pedido	95%	100%	47%	71%	50%	56%	Não Atingida
Dispensa/inexigibilidade	Ratificar o processo de compra por dispensa/inexigibilidade em até 29 dias após a aprovação do pedido	95%	...	100%	100%	33%	78%	Não Atingida
Formalização de Contratos	Formalizar contratos em até 12 dias úteis após a homologação do processo de compra	95%	...	100%	44%	89%	78%	Não Atingida
Termos aditivos	Elaborar e publicar termos aditivos em até 24 dias úteis após a solicitação	95%	100%	83%	56%	43%	61%	Não Atingida
Apostilas	Elaborar termos de apostilamentos em até 3 dias úteis após a solicitação	95%	80%	64%	47%	44%	59%	Não Atingida
Adiantamento /Diária/Passagem aérea	Processar o atendimento das solicitações de diárias/passagem aérea em até 2 dias úteis após a aprovação da solicitação	95%	91%	88%	87%	81%	87%	Não Atingida

Continua

Continuação								
Processo	ANS	Meta %	ago/14	set/14	out/14	nov/14	Média	Meta
Prestação de contas de viagem	Processar a prestação de contas de viagem em até 3 dias úteis após o recebimento do relatório de viagem	100%	9%	39%	21%	71%	35%	Não Atingida
Empenho	Registrar o empenho em até 1 dia útil após a solicitação	95%	7%	2%	2%	3%	4%	Não Atingida
Liquidação	Registrar as liquidações em até 1 dia útil após recebimento da documentação fiscal	95%	21%	21%	25%	25%	23%	Não Atingida
Pagamento	Registrar os pagamentos em até 1 dia útil após a solicitação	95%	43%	29%	31%	37%	35%	Não Atingida
Parecer jurídico	Elaborar parecer Jurídico para os processos de compras em até 7 dias úteis após a solicitação	95%	100%	86%	84%	60%	83%	Não Atingida
Nota Técnica Auditoria	Elaborar nota técnica dos processos de dispensa e inexigibilidade em até 7 dias úteis	95%	100%	100%	94%	33%	82%	Não Atingida

FONTE: Dados da pesquisa

* O relatório não apresenta o acompanhamento dos níveis de serviço de todos os processos migrados para o CSC.

Além do descumprimento das metas definidas para os acordos de nível de serviço, a Tabela 1 também sugere que os percentuais de atendimento aos níveis de serviço foram definidos, praticamente, de forma linear, a 95%, independentemente da complexidade dos processos.

Verifica-se, ainda, uma expectativa da consultoria de que as metas fossem alcançadas pelos núcleos desde o primeiro mês de operação, sem considerar as fases de adaptação e estabilização previstos no cronograma do projeto e a migração por etapa, conforme as ondas de mudança.

Acredita-se que seria mais adequado a definição de metas progressivas, que representassem o aumento do nível de serviço prestado a partir do amadurecimento do projeto, o que poderiam estimular a equipe e fortalecer o projeto. É isso o que preconiza Kotter (1995), segundo o qual o processo de mudança organizacional é naturalmente longo e desgastante, sendo necessária a definição de vitórias de curto prazo a serem compartilhadas e comemoradas com a equipe, para estimular e manter a motivação quanto a mudança.

Pelo que se percebe dos levantamentos do estudo, não houve uma preocupação em definir e ressaltar as vitórias de curto prazo. Pelo contrário, com a definição de metas lineares, a altos padrões de nível de serviço desde o início da operação, foi disseminada uma percepção de fracasso junto aos técnicos quanto à proposta da mudança, já que os padrões esperados não foram atingidos. De acordo com Kotter (1995), sem vitórias de curto prazo, muitas pessoas desistem ou passam para o grupo dos que resistem à mudança.

Levantadas as principais questões sobre o conteúdo da mudança organizacional para a criação do CSC em Minas Gerais, serão apontadas na próxima seção as considerações a respeito do processo de mudança.

6.4 Processo de Mudança

A análise do processo de mudança destina-se a verificar o modo como o conteúdo proposto será implementado, ou seja, a forma como pretende-se alcançar o alvo de intervenção. De acordo com o modelo de análise proposto por Pettigrew (1986), esse engloba as questões relativas a gestão e ao modelo da mudança, a formulação da implementação e os padrões de tempo para sua implementação.

No caso da criação do CSC para os órgãos e entidades da Cidade Administrativa de Minas Gerais, a gestão da mudança foi conduzida pela consultoria contratada, sob a orientação da equipe do Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional da SEPLAG.

Conforme o edital de contratação da consultoria¹⁰, as ações de gerenciamento da mudança restringiam-se à identificação das partes interessadas ou intervenientes, a identificação das lideranças importantes para o sucesso da implantação e a realização, junto a essas, de pesquisa de pré-disposição à mudança e o desenvolvimento de ações para manutenção do comprometimento da liderança para a implantação das mudanças.

¹⁰ Item 8.1.4.1 do Edital de licitação concorrência tipo técnica preço Nº. 1501122000151/2012 para 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

Verifica-se pelos documentos disponibilizados para a pesquisa que houve um esforço da consultoria em mapear todos os afetados pela implantação do CSC. No entanto, não há registros que demonstrem ter havido ações de comunicação ou conscientização que contemplasse todos esses atores antes, durante e depois do processo de implementação.

Pelo entendimento da consultoria, os interessados no projeto se restringiam a três grupos: (i) os facilitadores e especialistas do projeto, que seriam o canal de comunicação entre o projeto e os órgãos e entidades demandantes do CSC; (ii) os técnicos executores das atividades transacionais, e; (iii) os influenciadores da Administração Pública Estadual não envolvidos no projeto.

Quanto aos facilitadores e especialistas, foi relatado nas entrevistas que alguns órgãos não acreditaram na proposta inicial do projeto e, portanto, não indicaram os profissionais adequados para atuarem como especialistas fornecendo informações adequadas ao mapeamento dos processos.

A análise das indicações desses profissionais (especialistas) para a fase de mapeamento também pode fazer uma sinalização nesse sentido. Considerando que poderiam ser migrados ao CSC atividades administrativas relativas à 41 (quarenta e um) processos operacionais, seria necessário mapear com o maior detalhamento possível cada um dos processos para definir um novo fluxo que pudesse atender a todos os órgãos e implementar as melhores práticas utilizadas. Entende-se, portanto, que esse levantamento deveria ser o mais especializado possível.

No entanto, analisando os macroprocessos migrados (Auditoria, Jurídico, Compras, Contratos, Habilitar Proponente de Convênio, Cadastro de Materiais e Serviços, Viagens, Patrimônio, Facilities e Execução de Despesas), é possível apreender que há diferentes especificidades em cada um deles, sendo, bastante distintos entre si. Verifica-se, inclusive, que dentro de alguns órgãos estaduais esses processos eram realizados por setores diferentes, com técnicos especializados em cada um deles.

No entanto, quando analisadas as indicações dos especialistas dos 39 (trinta e nove) órgãos participantes da fase de mapeamento, apenas 2 (dois) indicaram dois ou mais especialistas para o mapeamento dos macroprocessos. Mais de 40% (quarenta por cento) deles – 16 (dezesesseis) órgãos – indicou apenas um especialista como foi o caso da SEPLAG. Em muitos dos casos, foi indicado o gestor da unidade de planejamento, gestão e finanças, o qual acredita-se que, pela natureza de suas atividades de gerência, poderia não ter o domínio

necessário sobre o detalhamento e particularidades operacionais de todos os processos. E, conforme já mencionados, isso pode ter prejudicado o nível de detalhamento do mapeamento dos fluxos para a definição do melhor trâmite operacional.

Com isso, reitera-se, portanto pela análise sobre o conteúdo, que a forma de mapeamento dos processos e a falta de participação dos técnicos que tinham lidavam com esses em sua rotina diária foi um aspecto negativo ao processo de implantação, criticado nas entrevistas como ocasionador de impactos negativos da implantação do CSC.

Considerando a classificação dos interessados apresentada pela consultoria citada anteriormente, é possível verificar que outros atores importantes, que estavam fora do contexto da Administração Estadual não foram considerados, como os sindicatos e associações de trabalhadores.

Nesse sentido, Ferreira (2010) já destacava que as experiências bem sucedidas de Centro de Serviços Compartilhados demonstram a importância de se envolver os sindicatos desde o início da implantação, afim conseguir o comprometimento e engajamento da equipe afetada com a mudança. O que não ocorreu no caso do CSC do governo de Minas Gerais.

Caso fosse utilizada uma estratégia de comunicação adequada a esse público sobre os benefícios do projeto, acredita-se que os sindicatos e associações poderiam auxiliar enquanto ponte de diálogo sobre a mudança junto aos trabalhadores atingidos. Eles poderiam ser os interlocutores dos trabalhadores, esclarecendo quais os benefícios pessoais e profissionais advindos da mudança e quais as soluções o CSC poderia trazer para problemas enfrentados no dia a dia, podendo minimizar as resistências, conforme propõe Morgan (1976). Assim esses poderiam ser atores chaves para apoiar o processo de mudança, constituindo um relevante apoio político externo para fortalecer a implantação do CSC, conforme preconiza Fernandez (2002).

O que chama a atenção na análise do processo é que nenhum dos entrevistados mencionou o não envolvimento dos sindicatos e das associações de servidores durante o processo de mudança para o CSC, apesar de muitos terem apontado os impactos negativos da forma insulada e não-participativa como se deu a implantação do CSC e seus efeitos prejudiciais em sua vida profissional.

Percebe-se que também os prestadores de serviços e os fornecedores tiveram sua relação com o Estado-contratante diretamente afetada com a nova operação no CSC, considerando sua

interface com os processos de compras, de serviços administrativos e de execução de despesas migrados ao novo Centro. No entanto, esses também não foram considerados enquanto impactados pelo processo de mudança. Desta forma, não foi definida uma estratégia de comunicação que informasse a esses atores as alterações na operacionalização das compras do Estado e as consequentes modificações nessa relação cliente/fornecedor para a realização dos serviços administrativos e da execução de despesas.

No modelo anterior, os fornecedores e prestadores de serviço já conheciam os meios de tratativa e os canais de comunicação dessa relação. Quando da mudança para o CSC, essa rede foi desfeita e esses canais foram interrompidos sem que esses atores tivessem conhecimento. Por exemplo, se precisassem saber qual o andamento de um pagamento, antes os fornecedores conseguiriam a informação com facilidade dentro do órgão contratante. Com os novos fluxos propostos, essa informação dependia de diferentes dados e trâmites para ser consultada.

Acredita-se que se esses atores tivessem participado da fase de diagnóstico e mapeamento dos processos, poderiam ter contribuído para sua melhor definição, trazendo uma outra visão à realização desses. Assim o auxílio dos fornecedores poderia minimizar o desgaste com a ruptura das antigas formas de relação com o Estado e os riscos de que a nova execução dos processos pudessem prejudicar ou interromper o fornecimento ou a prestação de serviços à Administração Pública Estadual.

A desconsideração do papel dos fornecedores e dos prestadores de serviço no planejamento dos processos do CSC foi mencionada pelos entrevistados como fator negativo da implantação do CSC, que prejudicou a credibilidade do Estado junto ao mercado e também o andamento dos processos internos, conforme abaixo:

O fornecedor não conhecia o CSC, não sabia da sua existência e da mudança. Daí, de repente, ora ele lidava com os órgãos, ora ele lidava com o CSC. Eles tiveram seus pagamentos atrasados por causa da mudança dos processos e não sabiam a quem recorrer ou como proceder. Isso acabou prejudicando a credibilidade do Estado para fazer licitações. Quando precisávamos fazer pesquisa de preço, os fornecedores não se interessavam mais. (Entrevistado 21).

Ainda no que diz respeito às ações da consultoria para a gestão do processo de mudança, os levantamentos da pesquisa demonstraram que as lideranças identificadas enquanto

relevantes à implantação do CSC limitaram-se aos líderes formais da organização. Desta feita, verifica-se que nesse mapeamento não foram consideradas as lideranças e grupos informais da organização que poderiam influenciar no projeto.

Durante o levantamento da pesquisa, verificou-se que as pesquisas para identificar a pré-disposição à mudança decorrente do CSC foram realizadas somente com representantes da alta gestão do governo do Estado, dentre eles, chefes de gabinete, subsecretários e secretários adjuntos e superintendentes. Essas foram feitas em duas ocasiões, em junho de 2013 e em junho de 2014. As pesquisas tinham como objetivo a análise da percepção dos entrevistados sobre o Projeto CSC, a fim de identificar suas expectativas e necessidades, para, a partir daí, se direcionar as decisões estratégicas do projeto.

Apesar da literatura apontar reiteradamente sobre a necessidade de ampla participação nos processos de mudança organizacional, não foi identificada no processo a mensuração da pré-disposição à mudança daqueles que seriam transferidos dos seus órgãos e entidades de origem ao CSC ou teriam parte de suas atribuições transferidas para a nova estrutura dos centros, deixando de lado aspectos significativos sobre essa parcela de envolvidos, que poderia ser considerada a mais impactada com a mudança.

O relato de alguns entrevistados ainda demonstra que, além das pesquisas de pré-disposição à mudança não abarcarem as lideranças informais e os trabalhadores impactados pela criação do CSC, a equipe do projeto ainda solicitava a confidencialidade sobre o conteúdo dessas reuniões aos participantes. Assim, os respondentes das entrevistas de pré-disposição pertencentes à alta gestão do governo eram orientados a não tratar externamente, com outros atores, sobre os temas discutidos quanto ao projeto do CSC. Essa orientação foi mencionada mesmo na pesquisa realizada em junho de 2014, às vésperas do início da implantação.

Por fim, a última ação de gerenciamento da mudança prevista no escopo do contrato da consultoria estava voltada a criação de estratégias para manter o comprometimento das lideranças identificadas quanto à implantação das mudanças. Para o atendimento a essa ação, a estratégia definida pela equipe do projeto foi a realização de uma reunião de alinhamento de projeto entre as lideranças formais e o titular da pasta de Planejamento e Gestão do Governo Estadual. Constata-se, portanto, que os demais grupos impactados pela criação do CSC não foram considerados.

Pela estruturação do escopo da gestão da mudança, percebe-se que não houve um diagnóstico da filosofia de distribuição de poder formal e informal dentro da organização para a implantação do projeto, como sugere Shirley (1976). Esse diagnóstico é que daria respaldo à definição das táticas e dos canais de influência para a implementação da mudança, fortalecendo e legitimando o processo de mudança.

Com os levantamentos trazidos pela pesquisa, percebe-se que as táticas e os canais de influência definidos para a implantação do projeto do CSC não se mostraram adequados às necessidades da mudança. Essas evidências apontam para o entendimento de que a condução do processo de implementação do CSC se deu de uma forma insulada, não se abrindo a formas participativa, de abertura ao diálogo e considerando todos os envolvidos, por meio de uma larga comunicação que pudesse minimizar as resistências.

Verifica-se que a toda a estratégia do processo de mudança estava restrita a um grupo específico de pessoas, concentrado na alta gestão da Administração Estadual. Assim, nem as lideranças e grupos informais do Estado, nem os 920 (novecentos e vinte) técnicos que, conforme levantamento da consultoria tinham suas atividades correlatas aos processos migrados para o CSC foram considerados para se traçar as definições e diretrizes do processo de mudança, contrariando o que apontam Morgan (1976), Kotter (1995) e Fernandez (2002) como boa prática para o sucesso de uma mudança organizacional.

Morgan (1976) afirma que uma das estratégias garantidoras do sucesso da implementação é o constante envolvimento e participação dos interessados, com oportunidades de diálogo entre as partes. Kotter (1995) e Fernandez (2002) também compartilha desse entendimento, evidenciando a importância de se demonstrar da necessidade da mudança ao maior número de interessados possível, por meio de um processo contínuo de comunicação e troca, o que não se percebeu no processo de implantação do CSC em Minas Gerais.

Nos planos de implementação do projeto, não foram identificadas estratégias que garantissem a interação direta entre os executores dos processos transacionais que seriam migrados para o CSC e a equipe do projeto, os quais compreendem serem atores fundamentais para garantir o sucesso da implementação da mudança.

Ao que se demonstra, essa interação se daria por intermédio dos facilitadores, que seriam a interface entre a equipe do projeto e os órgãos e entidades, e os especialistas, profissionais designados para levar à equipe do projeto às informações sobre os processos de

suporte que seriam migrados. Entende-se, portanto, que esses deveriam atuar enquanto agentes ou implementadores de mudança junto aos órgãos e entidades, conforme Shirley (1976), agindo para a implementação detalhada dos passos necessários para a concretização da mudança na estrutura e no comportamento da organização.

De acordo com Shirley (1976), para exercer tal função, essas pessoas deveriam ter sido escolhidas considerando os alvos de mudança a serem alcançados, ou seja, a proposta de centralização das atividades operacionais. Sob essa perspectiva, esses representantes deveriam ser selecionados a partir de suas habilidades para a condução do processo de mudança. Ou seja, entende-se que deveriam ser consideradas suas características pessoais, sua habilidade de comunicação e negociação junto às equipes impactadas, além da sua capacidade de atuar enquanto interlocutor entre a equipe do projeto e as necessidades dos órgãos e seus trabalhadores. Além disso, seria necessária a definição clara de suas responsabilidades e sua autoridade no processo de implementação da mudança.

Foi possível verificar durante o estudo que as habilidades dos especialistas e dos facilitadores, tanto para cumprir as necessidades técnicas operacionais para o detalhamento dos processos, como para a condução do processo de mudança, não foram um critério determinante para a escolha desses atores. Ao que ficou demonstrado, o fator preponderante para a indicação desses representantes foram os critérios políticos da alta gestão dos órgãos e entidades.

Acredita-se que o grupo de especialistas e facilitadores, em conjunto com a equipe do projeto, poderiam ter atuado enquanto uma coalizão administrativa forte, motivadora da mudança, conforme prevê Kotter (1995). Enquanto pessoas de referência dentro dos órgãos, em sua maioria ocupantes de cargos de chefia, e portanto detentores de status, conhecimento e reputação, o grupo poderia se utilizar dessas características para liderar os esforços junto às equipes internas, orientando a motivação para a mudança, o que não se verificou no caso do processo de mudança organizacional do CSC.

Foi identificado que, apesar de os especialistas e os facilitadores terem uma função chave no projeto de implementação da mudança, ao que parece esses não ocuparam o seu papel de referência no processo, uma vez que nenhum dos entrevistados fez qualquer menção sobre a atuação desses indivíduos durante as entrevistas. Diante dessa evidência e dos apontamentos trazidos sobre a inadequação do processo de comunicação da mudança, questionou-se aos técnicos entrevistados transferidos ao CSC quem eram os especialistas e os facilitadores

representantes dos seus órgãos e qual era o papel desses no projeto. Chama-se a atenção de que nenhum dos entrevistados soube responder, com certeza, a essas perguntas.

Isso sugere que o papel, a autoridade e a legitimidade desses implementadores da mudança dentro dos órgãos não estavam suficientemente consolidados para dar sustentação às suas atribuições frente ao projeto. Com isso, acredita-se que os facilitadores e os especialistas não conseguiram desempenhar o papel de ponte e interface entre projeto e órgãos, conforme planejado.

Desta forma, os órgãos e as entidades migrados aos CSC e suas equipes acabaram ficando sem uma referência que realizasse a interface com a equipe do projeto de implantação da mudança. Acredita-se que a comunicação e as informações permaneceram restritas à alta direção dos órgãos, não chegando às áreas de operação, que seriam as principais impactadas com a concentração das atividades transacionais. Por sua vez, isso acabou gerando inconsistências e falhas tanto no mapeamento quanto na comunicação para a implantação, e, conseqüentemente, resistência ao processo, já que não se sabia a quem recorrer para obter esclarecimentos e conseguir informações sobre a mudança.

Em muitos dos casos, os técnicos das áreas de suporte dos órgãos que demandariam diariamente os serviços ao CSC somente tiveram informações mais concretas sobre a nova proposta do CSC por meio de um curto treinamento com duração de 4h (quatro horas), realizado na semana que antecedia o início da operação do CSC. Nesse, não foram tratadas apenas questões essenciais da operação, como os objetivos do CSC, quais os serviços oferecidos pela nova estrutura e quais os níveis de serviço pactuados para cada um deles.

Conforme foi relatado pelo Entrevistado 2, os treinamentos ainda não deixavam claro que os participantes deveriam atuar como multiplicadores das informações ao restante das equipes nos órgãos e entidades, nem sobre a necessidade de acompanhamento e reorganização interna para atender à nova estrutura do CSC. Como a comunicação não se deu de maneira adequada, a percepção dos entrevistados é de que o treinamento apenas gerou mais dúvidas e ansiedade do que esclarecimentos.

Essas questões reforçam a existência de um distanciamento entre a equipe que conduzia a implantação do projeto e aqueles que teriam suas rotinas alteradas pela nova operação do CSC, indicando que não houve a preocupação em disseminar junto aos envolvidos um

sentimento de urgência e necessidade quanto à implantação de do Centro de Serviços Compartilhados no Governo Estadual.

Tanto para Kotter (1995) quanto Fernandez (2002), esse sentimento levaria a organização a ter a convicção de que os riscos da manutenção das condições atuais são maiores do que os enfrentados no processo de mudança, além de estarem conscientes de todos os benefícios decorrente da nova proposta, como consideram Morgan (1976) e Shirley (1976). Esse seria a motivação e impulso para a organização seguir com o projeto, o que não se verifica no contexto da implantação do CSC.

Pelo contrário, a comunicação restrita e o conseqüente desconhecimento dos órgãos e entidades quanto à mudança e aos objetivos do projeto foram apontados nas entrevistas enquanto um fator dificultador à implantação, como relatam o Entrevistado 15 – “A falta de conhecimento da dimensão deste projeto pelos órgãos contribuiu para resistências na aceitação e na colaboração para a execução do CSC”- e o Entrevistado 17 – “o aspecto negativo a falta de credibilidade do CSC. (...) vejo que muitos órgãos necessitam conhecer a proposta e nosso trabalho”.

Os autores tratados nessa análise, como Shirley (1976), Morgan (1976), Kotter (1995) e Fernandez (2002) indicam que essa vulnerabilidade na participação, interação e comunicação nos processos de mudança podem ter como conseqüência a resistência ao processo de mudança.

Na implantação do CSC esse entendimento se confirma. Além das ocasiões já mencionadas no estudo em que a resistência ficou demonstrada, foram inúmeras as citações dos entrevistados quanto à existência dessa ao projeto. Esses apontaram a resistência à mudança como fator negativo à implantação, mencionando-a sob vários aspectos como a falta de colaboração dos órgãos para o sucesso do CSC (Entrevistado 15 e 20), como obstáculo para se conseguir informações junto aos órgãos para a realização dos processos (Entrevistados 11 e 12), como rejeição desses pela perda de poder diante da centralização das atividades (Entrevistados 11, 13 e 20), como fator impeditivo para a mudança de cultura organizacional dos órgãos e dos servidores migrados (Entrevistado 16), bem como falta de aceitação dos órgãos para mudar suas rotinas de trabalho (Entrevistado 18), dentre outros. Fica, portanto, demonstrado que a resistência ao projeto de implantação do CSC era concreta, não partindo de indivíduos ou grupos isolados, mas se apresentava de forma disseminada.

Nesse sentido, Ferreira (2010) aponta sobre a necessidade um robusto gerenciamento da mudança para tratar as resistências, proporcionando às pessoas o entendimento e a aceitação da nova realidade de operação da organização para o sucesso na implantação e na consolidação da proposta de um CSC.

Entretanto, nos levantamentos realizados para esse estudo, não foi possível encontrar a definição de uma estratégia para lidar com a possibilidade de resistência ao projeto, apesar dos indicativos já apresentados por Coelho (2010) de que essa seria uma realidade na criação de um CSC no governo de Minas Gerais.

Outra possibilidade para a equipe do projeto seria de mapear as resistências e trata-las como positiva à validação da proposta de mudança, ou seja, como um direcionador para orientar as definições do projeto com maior cautela e a melhor adequação desse à realidade organizacional, o que também não ocorreu. Apesar de iminente e previsível, a resistência à implantação não foi mapeada enquanto um risco do projeto.

Outro aspecto que pode ter fortalecido a resistência dos órgãos à implantação do CSC é a ausência de um indivíduo ou de um grupo para atuar como “líder patrocinador” do projeto de mudança, conduzindo sua implantação, conforme sugere Fernandez (2002).

No caso do CSC, não foi possível identificar a existência de uma pessoa ou grupo que desempenhasse esse papel no projeto. Percebe-se pelas entrevistas que a implantação do CSC foi vinculada à imagem da equipe do Núcleo Central de Inovação e Modernização, que conduzia o projeto, e à Subsecretaria de Gestão Estratégica, a qual o Núcleo estava subordinado. No entanto, não se percebe a associação dessas pessoas à figura de uma liderança patrocinadora seja para disseminar o senso de urgência para a mudança na organização (KOTTER, 1995) ou que fosse capaz de dar sustentação para sua legitimidade (FERNANDEZ, 2002).

Pelo contrário, alguns entrevistados citam a postura da equipe do projeto - somado a outros fatores - como dificultadores à implantação do CSC, como afirmou o Entrevistado 10:

O bom relacionamento entre as partes interessadas é indispensável para o sucesso na instalação de um CSC, **até porque as decisões deveriam ser acordadas e não impostas pelos gestores do projeto.** Medidas administrativas que transferem poder requerem dos gestores diálogo como uma das principais habilidades. O primeiro pecado foi a falta de comunicação generalizada, **presente na arrogância e na falta de diálogo dos gestores do projeto.** (grifo nosso)

Neste sentido, acredita-se que a figura de um líder teria um papel simbólico de sustentação importante ao processo, dando legitimidade e mantendo o impulso e o comprometimento com mudança. Para Fernandez (2002), o líder teria a função de ser o apoio emocional e de canalização de recursos que dariam segurança aos membros da organização para acreditarem no sucesso da mudança, o que não se percebeu no projeto de implantação do Centro de Serviços Compartilhados.

Além disso, outro aspecto que se percebe é a ausência de servidores efetivos na condução do processo de mudança. Conforme informações do registro do processo, a equipe do Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional era composta por 14 (quatorze) membros, dos quais 7 (sete) trabalhavam diretamente com o projeto do CSC. Dessas, apenas uma era servidor de carreira do estado de Minas Gerais, sendo que os demais ou trabalhavam sob contrato para o projeto ou eram ocupantes de cargos comissionados.

Com a mudança de gestão ao final de 2014, todos os componentes da equipe do projeto do NCIM, especialmente as vinculadas ao projeto do CSC, deixaram a administração. Assim, todas as pessoas que acompanharam o planejamento e a implantação do projeto junto a SEPLAG foram desvinculadas, restando apenas os registros formais sobre a implantação do CSC.

Nesse sentido, verifica-se que não houve a vinculação do Projeto a servidores de carreira, para buscar fortalecer a continuidade e estabilidade do projeto para além dos ciclos políticos, conforme dispõe Fernandez (2002).

Além da “liderança patrocinadora”, outra estratégia que poderia ter sido utilizada para facilitar a comunicação com os envolvidos e minoração das resistências, seria a criação de uma imagem de futuro, uma visão objetiva e reconfortante que pudesse representar com facilidade onde se pretendia chegar ao final da mudança (KOTTER, 1995; FERNANDEZ, 2002).

Entretanto, no processo de implantação do CSC no governo de Minas Gerais, essa imagem vindoura não foi determinada pelo projeto, apesar da importância dessa expectativa positiva para o favorecimento do processo de mudança. A única perspectiva de futuro apresentada pelo projeto foi a definição dos objetivos do CSC. No entanto, esses se

demonstraram de forma difusa e pouco concreta, não conseguindo alcançar à tal finalidade na conjuntura do processo de mudança.

Conforme preconizam Kotter (1995) e Fernandez (2002), utilizar dessa estratégia para trazer, de forma clara e convincente, o que se espera com a mudança, poderia auxiliar para o alcance da confiança e do convencimento dos envolvidos, motivando-os para a implantação e quebrando resistência.

Para a análise do processo de mudança organizacional, Pettigrew (1986) também aborda a questão do tempo da implementação. Quanto a aspecto, a implantação às vésperas da mudança de governo, questão que também está relacionada ao contexto de mudança, pode ter sido prejudicial ao processo de implantação. Fernandez (2002) já salientava quanto aos desafios de se institucionalizar uma mudança no setor público, uma vez as frequentes mudanças políticas podem acabar por esmaecer o compromisso com a mudança no longo prazo.

Foi recorrente nas entrevistas a interpretação de que a mudança de governo forçou um cronograma de implantação curto e incompatível com a proposta e os objetivos do projeto, prejudicando o processo de implantação e estabilização do CSC. O Entrevistado 3 relata que “a transição foi feita de forma muito rápida pela aproximação da eleição e o risco de o governo seguinte acabar com o CSC antes de ele ser implantado. (...) Uma transição mais gradual seria menos impactante e daria mais tempo para o CSC se adaptar”.

Com um cronograma curto que não contemplava uma adequada fase de estabilização e às vésperas de uma mudança de governo, acredita-se que o processo de implantação do CSC não favoreceu à consolidação das proposições implementadas e sua posterior institucionalização, alimentando a descrença quanto à implantação e à continuidade do projeto.

Nesse sentido, Kotter (1995) já afirmava que o processo de mudança organizacional demanda um tempo mínimo para se percorrer todas as fases e etapas necessárias à sua consolidação, uma a uma, como uma estratégia de encadeamento e amadurecimento da mudança. De acordo com o autor, a tentativa de encurtar esse processo só traz uma sensação ilusória de rapidez, mas com consequências irremediáveis ao sucesso da mudança.

Esse tempo de implantação também é importante para a institucionalização da mudança dentro da cultura da organização. De acordo com o Kotter (1995), é necessário que haja um

período suficiente para se certificar quanto à interiorização das novas propostas pela organização, garantindo que as próximas gerações da gestão perpetuem os preceitos colocados à organização e os esforços de mudança não se percam.

Acredita-se que ausência desse tempo de maturação pode ter prejudicado a implantação e a consolidação do projeto. Isso porque as entrevistas demonstraram a existência de boatos e especulação quanto ao fim do Centro de Serviços Compartilhados Estadual, mesmo antes do término da sua implantação, após as eleições de 2014, gerando um ambiente desfavorável e inseguro ao processo da mudança, como aponta o Entrevistado 1.

Os órgãos não aceitavam o CSC, tentando o tempo todo fazer boicotes e falando-se muito mal do CSC, muito terrorismo de que ele iria acabar. Trazendo desmotivação dos funcionários por não conseguirem sentir esperança de modificar o funcionamento do CSC.

Conforme foi relatado por um dos entrevistados até as vésperas da migração da Secretaria de Estado de Saúde para o CSC, a notícia informal disseminada entre a equipe técnica operacional do órgão era de que a nova gestão extinguiria o projeto e não seria necessária a mudança dessa secretaria. Essa informação só foi desmentida na véspera do início da operação, quando os técnicos escolhidos foram transferidos à nova estrutura. Na percepção do entrevistado, isso fez com que as estruturas do órgão e seus técnicos não estivessem preparados para a mudança, prejudicando muito a operação dos processos pelo CSC.

Sob a perspectiva operacional, os entrevistados apontaram algumas dificuldades que impactaram no funcionamento do CSC. Conforme apresentado na seção anterior, à forma de mapeamento dos processos migrados ao CSC apresentou algumas inconsistências que podem ter gerado a inadequação dos novos fluxos à necessidade dos órgãos demandantes e a dificuldades de operacionalização dos processos no dia-a-dia. Entende-se que tais inconsistências podem também ter se refletido na inadequação dos sistemas corporativos e de suporte para operação do novo Centro.

Para a realização dos serviços no CSC, eram utilizados basicamente três sistemas corporativos, SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais –, SIAD – Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de

Minas Gerais – e o seu módulo para compras e contratos, Portal de Compras do Estado de Minas Gerais. Somando-se a esses, a ferramenta definida para o suporte às demandas de serviço dos clientes junto ao CSC foi o CRM Dynamics, uma solução de gestão relacionamento com o cliente.

Ocorre que não houve adaptação desse conjunto de sistemas que pudesse propiciar sua integração e otimização das tarefas para a nova dinâmica de funcionamento proposta para o CSC. Cada parte da operacionalização era realizada em um diferente sistema, da mesma forma como eram feitas antes da concentração das atividades. A diferença se dava apenas no fato de que algumas passaram a ser executadas pelos técnicos do CSC e outras pelos técnicos dos órgãos e entidades, sendo que a comunicação entre esses atores se dava por um novo sistema, o CRM Dynamics.

De acordo com o relato do Entrevistado 19, a realização de um dos procedimentos de execução de despesa demandava a consulta simultânea do CRM Dynamics, para identificar o que estava sendo solicitado no pedido do órgão demandante, do Portal de Compras, para analisar a especificação da despesa e consultar dados que seriam lançados no SIAFI, e a esse sistema, no qual o procedimento seria, por fim, registrado, portanto 3 (três) diferentes sistemas, com diferentes tipos de consultas para realizar um único procedimento. Além disso, era necessária a consulta ao documento fiscal de comprovação das despesas e o posterior registro da solicitação atendida no Sistema Sharepoint¹¹, para fins de controle de execução, já que o CRM Dynamics não gerava os relatórios gerenciais necessários.

A principal diferença nos fluxos notada pelos entrevistados foi a inclusão de mais um sistema para solicitar os serviços, o CRM Dynamics, o qual foi visto como negativo.

Esse não possui funcionalidades que permitissem alterar ou corrigir as solicitações de serviço registradas pelos demandantes. Assim, quando se salvava um pedido ao CSC no sistema, não era possível sua modificação. Em caso de erro ou cancelamento, a alternativa seria a abertura de uma nova solicitação pedindo o encerramento da anterior e depois a abertura do pedido correto. Além disso, a realização desses procedimentos de correção era manual, ou seja,

¹¹ O Microsoft SharePoint 1999 é uma plataforma de aplicações Web da Microsoft, com utilização na criação de portais e intranets empresariais, gestão de conteúdos, gestão documental e criação de portais colaborativos, e publicação de aplicações web, ou seja, pode ser utilizado para armazenar, organizar, compartilhar e acessar informações de qualquer dispositivo. FONTE: Microsoft Office Online. Disponível em www.office.com. Acesso em 16.jan.15.

dependia de que as solicitações fossem atribuídas a um técnico para a execução, para que o cancelamento fosse realizado. Assim, vários foram os relatos de que solicitações incorretas foram executadas, pois o pedido de cancelamento não foi identificado antes da sua efetivação.

Também, com a falta de integração dos sistemas, muitas vezes a solicitação de serviços exigia que as mesmas informações já registradas no Portal de Compras e no SIAFI precisassem ser informadas novamente na ferramenta de solicitação de serviços do CSC, gerando retrabalho e a sensação de maior “burocracia” à rotina de operação.

Para mim, o primeiro aspecto negativo é o sistema do Portal CSC (Dynamics) que não tem interface com o Portal de Compras nem com o SIAFI, sendo um sistema “burro”, que não possibilita a edição das ocorrências. Aí, se alguém abrir uma ocorrência com alguma informação errada, não tem como corrigir, tem que esperar um operador tentar atender ao chamado e dar errado, para devolver a ocorrência e depois informar o certo. (...) Depois tem a redundância para passar as informações dos órgãos para o CSC. Para a execução de despesas, eu tenho que informar no Portal CSC, além do número da especificação, todo o seu conteúdo, que já foi digitado lá no Portal de Compras, ou seja, digitamos a mesma coisa duas vezes. Seria muito mais fácil e rápido se já entrasse no SIAFI e registrasse de uma vez. (Entrevistado 6)

Foi também apontada como condicionalidades negativas ao sistema CRM Dynamics o fato da ferramenta ser direcionada ao gerenciamento de relacionamento com o cliente e não dispor de funcionalidades para a geração de relatórios gerenciais com as características necessárias ao acompanhamento e controle da execução dos serviços de um CSC. Com isso, a gestão do CSC dependia da apuração e cruzamento de vários bancos de dados para a consolidação de informações corriqueiras à rotina de trabalho.

Além disso, o sistema vinculava as solicitações de serviço exclusivamente ao perfil pessoal do usuário que as gerou. Ou seja, todo usuário tinha sua página pessoal no CRM Dynamics, assim, quanto registrado o pedido, esse, era atribuído àquele perfil, de modo que cada solicitante tinha acesso apenas a suas solicitações pessoais. Essa restrição impossibilitava que os gestores das áreas demandantes dos órgãos e entidades tivessem uma visão gerencial dos pedidos dos órgãos em andamento no CSC, inviabilizando a continuidade dos processos em caso de ausência de algum dos usuários. Em decorrência disso, os órgãos foram obrigados a criar outros tipos de controles internos para conseguir gerenciar seus pedidos junto ao Centro.

Isso fez com que o CRM Dynamics fosse visto como um dificultador à rotina de execução do CSC, por ser um sistema inadequado ao suporte à operação. O Entrevistado 19 aponta essas questões como um dos principais problemas para o dia a dia: “o principal ponto negativo que me lembre é a ineficiência do Dynamics: lento, complicado e confuso, redundante, não gera as informações que precisamos, etc.”.

Quanto à operação, sabe-se que uma das expectativas da implantação de Centros de Serviços Compartilhados é o ganho de escala com as execuções concentradas em uma única unidade, executadas com padronização e especialização. Quando considera-se os processos de compras, acredita-se que há também a possibilidade de economia de escala com a redução do número de processos de compras e com a realização de compras centralizadas estratégicas.

No caso do CSC do Governo de Minas Gerais, os ganhos de escala e a sinergia decorrentes da concentração das compras governamentais foram apresentados como um dos objetivos esperados com a implantação. No entanto, pela análise dos fluxos definidos e pelas informações prestadas pelos entrevistados não foram identificados no processo mecanismos que favorecessem o alcance desses resultados, conforme foi relatado pelo Entrevistado 25:

O desenho do CSC não definiu uma política de planejamento de compras centralizado, então na prática tem funcionado assim: por exemplo, muitos órgãos assinam jornais e revistas de grande circulação. Como não havia previsão de que fosse feito uma única contratação centralizada. Cada semana chegava um pedido de um órgão diferente de pesquisa de preço desse serviço e, mesmo tendo tudo para fazermos um processo único centralizado, a lógica do (setor de) Compras nos impunha fazermos contratações “a varejo”.

Verifica-se, portanto, que apesar da concentração das atividades do processo de compras, não havia mecanismos definidos no CSC para a realização de compras centralizadas. Salienta-se que os Entrevistados 3, 5 e 8, essa seria uma potencialidade do CSC que, de acordo com eles, ainda não havia sido alcançada pela forma como se deu a implantação.

Acredita-se que essas questões apontadas contribuíram para o possível enfraquecimento da proposta do CSC junto aos envolvidos. Verifica-se, que a organização não estava convencida e motivada para a implantação do centro de serviços compartilhados. Somado a isso, a ausência de conscientização sobre o processo de mudança e de uma perspectiva positiva para o futuro,

fez com que não fossem raras as declarações dos entrevistados quanto a percepção de que a forma de execução anterior, descentralizada, era melhor em vários aspectos do que a realizada pelo CSC.

A maior complexidade dos processos trouxe o sentimento de que antes do CSC os processos eram realizados de forma mais simples e ágeis. O aumento do prazo para a execução dos processos foi apontado direta ou indiretamente por 17 (dezessete) dos 30 (trinta) entrevistados, demonstrando que essas questões geraram dúvidas quanto ao real objetivo do CSC e os benefícios que decorrer desse:

O novo sistema do CSC trouxe inúmeros atrasos no processo de compra de passagem e diária de viagem, aumentando sem necessidade o grau de burocratização (...). O sistema anterior em que cada órgão era responsável era infinitamente mais ágil, além de facilitar o controle dos gastos e a correção de eventuais erros na geração dos documentos (...). Na minha opinião, outra questão negativa do CSC é a falta de agilidade da área de compras. (...) A centralização deveria agilizar os processos, mas na prática aconteceu o contrário, os processos de compras realizados diretamente pelos órgãos já eram tradicionalmente demorados e agora ocorrem com atraso exponencialmente maior. (Entrevistado 5).

De nada adiantou a implantação do CSC, pelo contrário, só atrapalhou. Acho que o modelo de CSC é maravilhoso e pode gerar imensos ganhos, mas da forma como foi implantada no governo de Minas os processos ficaram muito mais difíceis, só gerando perda de eficiência e chateação (Entrevistado 8).

Acredita-se que essa sensação de atraso e ineficiência dos processos na nova operação do CSC seriam esperados num período de adaptação e estabilização. A consideração desse tempo de ajustamento é uma das características apontadas por Shirley (1976) para uma boa estratégia de mudança.

Portanto, entende-se que se as estratégias de convencimento e conscientização da mudança propostas por Kotter (1995) Fernandez (2002) tivesse sido utilizadas pela equipe do projeto, a motivação e o empenho da organização e da alta gestão poderiam ter contribuído para minimizar os efeitos negativos dessas dificuldades iniciais sobre os envolvidos no projeto CSC, melhorando a identificação desses com os objetivos do projeto e também os indicadores de abertura à mudança, conforme entendimento de Shirley (1976).

Como isso não ocorreu, muitos entrevistados entenderam que não houve pontos positivos com a implantação do CSC. O Entrevistado 1 afirma que “não houve nada de positivo, por se tratar de uma implantação precoce”. Na mesma linha, os Entrevistados 2, 6 e 9 alegam não terem identificado nenhum aspecto positivo com o CSC, sendo que o último acredita que a proposta de centralização das atividades foi inadequada. O Entrevistado 11 também é categórico ao responder sobre os benefícios da implantação: “Por enquanto não descobri”.

Na análise da mudança organizacional, muitos autores retratam os aspectos relativos às pessoas juntamente com o exame das questões quanto ao processo. Entretanto, no presente trabalho, optou-se por abarcar a análise das pessoas no processo de mudança de maneira específica, a fim de buscar uma apreciação mais detalhada sobre o processo de criação do CSC no Governo de Minas Gerais. Na próxima seção serão apresentados os achados identificados quanto às pessoas nesse estudo de caso.

6.5 Pessoas no Processo de Mudança

Quando da análise das pessoas num processo de mudança organizacional, faz-se necessário considerar aspectos humanos e sociais, como os padrões de interação, a influência das crenças, dos valores, interpretações e percepções humanas, questões interpessoais, entre outras (PETTIGREW, 1996), além dos comportamentos, emoções, mentes e espíritos dos envolvidos na mudança organizacional (ANDERSON, ANDERSON, 2010). Isso porque, entende-se ser a partir das pessoas que os processos de mudança organizacional são colocados em práticas. Considerando a implantação do CSC no governo de Minas Gerais, vários são os apontamentos levantados no que diz respeito a essas no processo de mudança.

Conforme mencionado anteriormente, a definição do quantitativo, bem como perfil técnico dos operadores a serem transferidos ao CSC foi tomada a partir da metodologia conduzida pela consultoria, denominada de Xadrez de Pessoas. Por essa metodologia, dos 920 (novecentos e vinte) técnicos elegíveis à nova estrutura, ou seja, que tinham parte da sua rotina de trabalho correlata aos processos migrados para o CSC, identificou-se que o Centro deveria ser composto por 625 (seiscentos e vinte e cinco) técnicos especialistas. Tal definição foi feita

com base nos números de processos envolvidos e a dedicação de cada força de trabalho relacionada a esses nos órgãos e entidades, clientes do CSC.

No entanto, o resultado da fase de negociação para a seleção de pessoas apresentou um quantitativo de pessoas inferior ao estimado pela consultoria para a composição do Centro. Ao final da migração, o CSC era composto pela seguinte equipe apresentada pela Tabela 4:

TABELA 4 – Diferença entre equipe dimensionada e equipe transferida ao CSC

Núcleo	Nº de técnicos previstos	Nº de técnicos transferidos	Diferença absoluta	Diferença percentual
Execução de Despesas	224	68	-156	-70%
Serviços Administrativos	82	89	7	9%
Compras	194	108	-86	-44%
Auditoria	25	10	-15	-60%
Assessoria Jurídica	63	23	-40	-63%
Gestão de Serviços	35	23	-12	-34%
Total	623	321	-302	-48%

FONTE: Dados da pesquisa

Verifica-se portanto, que a equipe migrada ao CSC representou cerca de 50% da inicialmente prevista. Essa questão que foi apontada pelos entrevistados como prejudicial à operação. Quando questionado sobre os pontos negativos da implantação do CSC, o Entrevistado 1, que é um dos técnicos transferidos aos CSC, relatou que a mão de obra não teve o número previsto, fator que, em sua opinião, comprometeu em 50% do rendimento das atividades.

De acordo com alguns entrevistados que participaram da fase do Xadrez de Pessoas, acredita-se que essa redução do quantitativo seja consequência do fracasso nas negociações com os representantes e dirigentes dos órgãos e entidades migradas ao CSC. Acredita-se que houve resistência desses em transferir seus técnicos à nova estrutura.

Kotter (1995) já apontava a possibilidade do processo de mudança enfrentar esse tipo de obstáculo. Conforme o autor, uma das maiores dificuldades do processo de mudança é a recusa dos gerentes em aceitar a implantação, fazendo exigências e impondo restrições que vão de encontro com os objetivos e os esforços necessário da mudança.

Ferreira (2010) também trata da necessidade de apoio da alta gestão enquanto fator crítico para o sucesso da implantação do CSC. De acordo com o autor, caso haja o sentimento de irrelevância ou insegurança quanto a proposta pelos altos funcionários, pode-se abrir um precedente para que o restante da equipe interprete a mudança como secundária ou opcional, enfraquecendo a implementação, o que pode ter acontecido no caso do CSC do governo de Minas Gerais.

Apesar do apontamento da literatura quanto as possíveis dificuldades de transferência dos técnicos, o projeto não previu estratégias que pudesse mitigar essas possibilidades ou diminuir os impactos da redução da equipe prevista. Assim, apesar dos processos migrados pelos órgãos permanecerem os mesmos, com a mesma demanda de serviço, a força de trabalho da operação do CSC era apenas a metade do previsto enquanto necessário.

Acredita-se que a dificuldade com as negociações e a interpretação inadequado da alta gestão quanto ao projeto pode ter resultado não apenas na redução da equipe prevista para o CSC, mas também na indicação inapropriada dos técnicos ao novo centro.

Sabe-se que um dos pressupostos do CSC é a seleção de técnicos especialistas para a realização dos processos transacionais, a fim de garantir maior qualidade e eficiência em sua realização e a consequente redução de custos operacionais (AFFONSO, MARTINS, 2010).

De acordo com o depoimento dos entrevistados, nem todos os órgãos indicaram técnicos especializados para a transferência ao CSC. Em seus estudos, Ferreira (2010) já apontava a falta de disposição das áreas em para transferir os técnicos com a competência necessária para a nova unidade administrativa como uma das formas de resistência ativa à proposta do CSC.

Em muitos casos, identifica-se, inclusive, que os indicados nunca tinham executado nenhum das atividades dos processos antes de serem alocados ao CSC. Isso foi apontado nas entrevistas como fator negativo que prejudicou a operação do CSC.

Como coube a cada órgão ceder alguns dos seus funcionários, estes optaram, na maioria das vezes, por manter os melhores e ceder os demais. Dessa forma, a composição da equipe do CSC, que deveria ter sido pautada pelos melhores especialistas de cada área, pode não ter alcançado este objetivo (Entrevistado 3).

Alguns dos servidores designados também não estavam preparados e não havia tempo para treinamentos. Para o projeto eram necessários técnicos especializados (Entrevistado 14).

Para melhor exemplificar essa questão, numa das entrevistas foi feito um levantamento quanto ao conhecimento técnico da equipe do núcleo de execução de despesas conforme a percepção da equipe gestora. Segundo o relato das entrevistas, dos 68 (sessenta e oito) trabalhadores, apenas 12% tinha conhecimento avançado quanto aos processos de execução de despesas, 38% possuía conhecimento intermediário e 32% básico. Entretanto, de acordo com a percepção dos entrevistados, 18% da equipe do núcleo de execução de despesas não possuía nenhum conhecimento sobre os processos do núcleo.

Os entrevistados apontaram que a equipe reduzida e a inadequação da qualificação dos técnicos indicados ocasionaram impactos negativos à operação do CSC, com sobrecarga de trabalho, erros e atraso na execução, com a desmotivação da equipe interna e o descrédito do projeto junto aos clientes, como o Entrevistado 1

(A implantação do CSC) Foi e está sendo um grande transtorno junto aos órgãos. A equipe é pequena e boa parte é despreparada. A carga de trabalho é muito grande e não é possível parar para treinar o pessoal. Com isso, temos muito atraso e erro, fazendo com que os órgãos não acreditem e não aceitem o CSC.

Além dessa inadequação da escolha dos técnicos a serem transferidos ao CSC, verifica-se que não foram definidas ações e estratégias para a preparação desses para a migração ao CSC, seja quanto aos aspectos profissionais seja quanto aos emocionais.

O primeiro fato que chama a atenção é que todos os técnicos entrevistados que passaram a compor a equipe do CSC declararam só terem sido comunicados oficialmente sobre a transferência cerca de 15 (quinze) dias antes da sua mudança de órgão, nas reuniões de convite. Até essa data, muitos narram que havia muita dúvida e especulação sobre aqueles que seriam transferidos e os que permaneceriam nos órgãos de origem. Isso foi relatado como motivo de desgaste emocional dos envolvidos, conforme apresenta o Entrevistado 26.

Nós não fomos preparados para a mudança para o CSC, um absurdo! Eu e meus colegas (...) só fomos comunicados de que íamos para o CSC no dia da entrega do convite (que de convite não tinha nada porque ninguém podia recusar). Foi assim, cada dia a gente tinha uma notícia: você vai para o CSC! (e meu coração doía). No

dia seguinte: não, você não vai e eu dava graças a Deus. Aí numa quinta-feira, nos convocaram para uma reunião na sexta e lá nos avisaram que mudaríamos. Na segunda já seria o treinamento e na outra semana, a mudança. Nem sabia direito o que era esse CSC, nem tive tempo de despedir dos meus colegas depois de 10 anos de trabalho (...), chorei o final de semana inteiro. (Entrevistado 26).

Isso vai de encontro com as proposições de Morgan (1976), que defende a utilização de todas as possíveis formas de comunicação, antes, durante e depois do processo de mudança, a fim de deixar claro aos trabalhadores como eles estão sendo afetados e quais os benefícios podem resultar da mudança, o que não se percebeu o caso da implantação do CSC no governo de Minas Gerais.

Além da falta de preparo pessoal e individual dos trabalhadores para a migração, acredita-se que a premissa de que os técnicos transferidos seriam especialistas nos processos fez com que não fossem previstos no cronograma de implantação do CSC treinamentos para nivelar o conhecimento da equipe. De acordo com a pesquisa feita na documentação coletada, a implantação do CSC previu apenas um treinamento introdutório aos técnicos de cada nova equipe.

Esses treinamentos foram realizados na semana anterior à transferência dos servidores e possuíam um caráter informativo sobre a proposta do CSC e, em especial, sobre o núcleo o qual o trabalhador seria alocado.

Conforme pode ser verificado no material disponibilizado, esses apresentavam uma visão geral sobre a estrutura e o funcionamento do CSC, mas não se aprofundavam nas rotinas de funcionamento, fazendo com que os técnicos ainda permanecessem com dúvidas sobre a mudança e a nova realidade proposta pelo CSC, como apontou o Entrevistado 1.

Essas questões foram apontadas como negativas à implantação e ao funcionamento do CSC pelos entrevistados. O Entrevistado 14 aponta como fator dificultador da mudança o fato de parte dos servidores designados não estarem preparados para a operação e não haver tempo hábil para os treinamentos. Neste sentido, o Entrevistado 5 complementa afirmando que “a realização de cursos e treinamentos para os servidores do CSC poderia auxiliar bastante na melhoria dos serviços prestados, na demora do cumprimento dos prazos e na correção dos erros, que são muitos. ” Também o Entrevistado 7 apresentou como sugestão para o processo de implantação “que os servidores recebam treinamento, tanto de aperfeiçoamento técnico quanto

às suas atividades, como para lidar com o público em geral”, demonstrando que a falta de capacitação era notória aos clientes do CSC.

Outro aspecto identificado no projeto foi a ausência de uma política remuneratória para a nova unidade administrativa, bem como de estratégias de comunicação e convencimento que pudessem tratar os impactos dessa questão. Conforme definição do projeto, os técnicos de todos os órgãos e entidades transferidos ao CSC permaneceram com todos o conjunto de remuneração, benefícios e jornada de trabalho que possuíam em seus órgãos e entidades de origem, sem supressão ou acréscimo. No entanto, cada um desses órgãos e entidades possuíam diferentes planos de carreiras, cargos e salários, ainda com a possibilidade de distribuição de cargos de confiança, funções gratificadas e gratificações de acordo com a sua conveniência. Os órgãos e entidades dispunham também de trabalhadores que compunham o quadro de pessoas por meio de outros vínculos, como a nomeação em cargos comissionados e prestadores de serviços administrativos terceirizados.

Verifica-se pela análise dos documentos disponibilizados para a pesquisa que na seleção dos trabalhadores para o CSC, as questões salariais e de vínculo de trabalho não foram consideradas enquanto um ponto vulnerável, dados os impactos que as divergências dentre essas poderiam causar no funcionamento do Centro.

Ocorre que uma das premissas de um Centro de Serviços Compartilhados é a existência de técnicos exercendo as mesmas atividades operacionais, de forma padronizada, como aconteceu no CSC do estado de Minas Gerais. No entanto, no caso mineiro, as equipes eram compostas por técnicos que, pretensamente, deveriam exercer as mesmas atividades, mas possuíam um conjunto de remuneração e benefícios bastante distinto entre si, além de diferentes vínculos de trabalho.

De acordo com a lista da equipe final do CSC, dos 321 técnicos do CSC, 42% eram servidores efetivos, 23% servidores ocupantes de cargo em comissão de recrutamento amplo, com livre nomeação e exoneração e 34% eram funcionários terceirizados, prestadores de serviços administrativos.

Outro aspecto de divergência verificado durante entrevistas, foi quanto à concessão do vale alimentação ou refeição. Apenas alguns órgãos e entidades do estado de Minas Gerais concediam vale alimentação ou refeição aos seus servidores, enquanto outros não. Como os

técnicos foram transferidos ao CSC com o mesmo conjunto de remuneração e benefícios que possuíam anteriormente, aqueles trabalhadores que já recebiam vale permaneceram recebendo-o no CSC. No entanto, aqueles cujos órgãos de origem não o conferiam, ficaram sem o benefício, reforçando as discrepâncias dentro das equipes.

De acordo com Morgan (1976), é importante reforçar os benefícios que os envolvidos terão com a implementação, para se reduzir as resistências. No caso do CSC do governo de Minas Gerais, além de não ter sido implementadas ações com essa finalidade, verifica-se que a concentração dos técnicos com diferentes remunerações pode ter gerado o efeito contrário, ajudado a evidenciar os efeitos negativos da mudança. Isso porque técnicos que aparentemente não tiveram benefícios com a transferência para o CSC, passando a atuar como operadores com tarefas iguais, entretanto com vínculos e remunerações distintas.

O incomodo com essa situação foi citado pelos entrevistados como causador de insatisfação e desmotivação na equipe.

Outro ponto negativo da implantação do CSC foi a desigualdade salarial que ficou muito maior do que a que já existia nos órgãos. Numa mesma atividade tem gente ganhando de R\$ 6.000,00 até R\$ 1.100,00, causando desmotivação. (Entrevistado 1).

Passando para um enfoque individual na análise das pessoas no processo de implantação do CSC, verifica-se que não foram definidas ações e estratégias que buscassem tratar as questões sociais e relacionais dos indivíduos envolvidos no processo, como por exemplo, quanto às emoções, aos sentimentos, percepções, significados e interpretações desses em relação aos impactos da mudança, o que pode ter fragilizado o processo de implementação. Entende-se, portanto, que a implantação do CSC não foi utilizada enquanto oportunidade de descoberta das potencialidades e do valor individual (SILVA, SILVA, 2003).

Pelo contrário, acredita-se que a falta de participação no processo e a ausência de uma visão de futuro que pudesse motivar os indivíduos, acabaram gerando um sentimento de indefinição e insegurança quanto às perspectivas do projeto CSC, desmotivando a equipe e vinculando à mudança um significado negativo.

Alguns entrevistados, em especial técnicos transferidos ao CSC ocupantes de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, relataram a pouca informação sobre a visão e as perspectivas de futuro reforçando a incerteza em relação a continuidade do CSC na mudança do governo e o stress decorrente da possibilidade de perderem seus empregos.

Outros técnicos apontam o fato de não terem sido considerados enquanto sujeitos durante o processo de mudança, tendo suas experiências, potencialidades e valores individuais desconsiderados pela equipe do projeto de implementação.

Conforme o que defende Silva e Vergara (2003) a consideração dos indivíduos envolvidos enquanto sujeitos da mudança pode ser uma oportunidade para redescoberta de potenciais individuais dentro da organização, o que valoriza os indivíduos e fortalece o contexto de mudança. Pelo contrário, quando essa valorização individual não ocorre, há indefinição quanto ao futuro da organização e os rumos da mudança e da política de gestão pessoas, como aconteceu no caso na criação do CSC, o ambiente torna-se inseguro e desfavorável à mudança.

Com isso, apesar do CSC ser um proposta inovadora do governo de Minas Gerais na Administração Pública Brasileira, com grandes perspectivas positivas, acredita-se que a ausência de uma estratégia que tratasse adequadamente os indivíduos enquanto atores da mudança acabou por fazer com que os técnicos transferidos ao CSC, ao invés de se sentirem privilegiados com a possibilidade de participar de um projeto estratégico, considerassem castigados, rejeitados, conforme se apresenta na narrativa dos entrevistados abaixo:

Em alguns órgãos não houve comunicação clara de como era o projeto e suas ideias, sendo o convite muitas vezes entendido como uma imposição. Os servidores encararam o CSC como um castigo (Entrevistado 14)

O segundo (aspecto dificultador da implantação do CSC) está relacionado à composição das equipes. Grande parte dos funcionários oriundos dos órgãos que tiveram seus processos centralizados não foram ouvidos e encaminhados como “os excluídos” dos seus órgãos de origem. Eles chegaram desmotivados, com sentimento de rejeição por parte do órgão que o dispensou(...) Portanto, recuperar o respeito e a produtividade desses servidores não será tarefa fácil. (Entrevistado 10).

Acredita-se que todos esses aspectos quanto a tratativa das pessoas podem ter desfavorecido o processo de implantação do CSC no Governo do Estado de Minas Gerais.

Finalizada a análise da implantação do CSC sob a perspectiva da mudança organizacional, considerando o tipo da mudança, seu contexto, o conteúdo, o processo e as pessoas por esse impactados, passa-se aos apontamentos finais do presente estudo decorrentes dessa análise.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de adaptação ao ambiente e às condicionalidades internas impulsiona as organizações a mudarem em busca de uma melhor adequação e um melhor desempenho. Essa é uma realidade que não se restringe às organizações privadas, mas também às do setor público.

No caso da Administração Pública, a demanda dos cidadãos por melhores serviços públicos e a necessidade de legitimidade de suas Instituições acaba levando à busca por mudanças que possibilitem maior eficiência e redução de custos. É nesse contexto que se enquadra o paradigma da Nova Gestão Pública, que apregoa a utilização de conceitos e metodologias da administração privada para a esfera pública para buscar o alcance desses fins.

A conjuntura da Nova Gestão Pública trouxe à realidade do Governo de Minas Gerais o Choque de Gestão, política de governo que baseava-se nesses princípios para promover uma reforma gerencial na Administração Estadual. Pretendia-se a redução dos custos com a máquina pública para se gastar menos com o governo e mais com os cidadãos.

Vários projetos e ações foram criados com esse intuito, dentre eles, a migração de quarenta e cinco órgãos do Estado para um único complexo de edificações, a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, o que propiciou a criação de um Centro de Serviços Compartilhados na Administração Pública Estadual. Esse seria uma nova unidade administrativa que concentraria a execução de processos administrativos transacionais dos órgãos e entidades alocados na Cidade Administrativa, numa relação cliente/fornecedor.

A possibilidade de criação do CSC no Governo de Minas Gerais tornou-se concreta a partir de 2013, quando foi contratada uma consultoria especializada para a análise da viabilidade técnica e financeira da transferência da execução dos processos transacionais para esse novo instrumento de gestão na Cidade Administração e, posteriormente, para a condução do processo de planejamento, implantação e estabilização do projeto do novo centro. Demonstrando-se viável a migração de alguns dos processos administrativos transversais analisados pela consultoria, em julho de 2014, deu-se início à operação do Centro de Serviços Compartilhados na Administração Pública Mineira.

O objetivo do presente trabalho foi estudar a implantação do Centro de Serviços Compartilhados na Gestão Mineira sob a perspectiva da mudança organizacional, tomando por

base quatro principais eixos de análise: o contexto da mudança, seu conteúdo, o processo de mudança e às pessoas nele envolvidas.

Analisando a implantação do Centro de Serviços Compartilhados na Administração do governo de Minas Gerais ficam evidentes as modificações e alterações decorrentes dessa. Pode-se citar enquanto exemplo, as alterações de ordem estrutural, com a criação da nova subsecretaria; de ordem procedimental, com a mudança da execução dos processos administrativos migrados, que passaram a ser executados por essa nova unidade, de natureza institucional, considerando a mudança das relações de poder sofridas pelas unidades de planejamento, gestão e finanças; e também tecnológica, tendo em vista a definição de novas ferramentas de tecnologia da informação para dar suporte aos processos administrativos. Todas essas consequências somadas as demais apresentadas nesse trabalho demonstram que o CSC mudou a realidade antes estabelecida na Administração Mineira, gerando impactos nos órgãos e entidades estaduais, evidenciando que o projeto foi, de fato, uma mudança organizacional conforme entendimento de Wood Jr (1992).

O Centro de Serviços Compartilhados se apresentou como uma alternativa do Governo Mineiro em responder às transformações do ambiente, que não mais comportava uma Administração Pública com processos moroso e ineficientes. Com isso, buscou-se alternativas de eficiência e redução de custos contextualizados na Nova Gestão Pública e no Choque de Gestão. Além disso, verifica-se que a criação do CSC foi uma resposta do Governo às circunstâncias internas que evidenciavam a existência de estruturas replicadas de maneira desnecessária dentro da Administração Pública Estadual, corroborando também com a concepção de Nadler et al (1995) e Pettigrew (1987) quanto a mudança organizacional.

As definições apresentadas no projeto do CSC também demonstram claramente a sua intencionalidade na implantação, a coordenação, o planejamento e a articulação para sua implementação dentro do Estado, elementos apontados por Araújo (1982), para a caracterização de uma mudança.

Portanto, é inequívoco que a criação do Centro de Serviços Compartilhados se constitui como um processo de mudança organizacional da Administração Pública Mineira.

Apesar de restar clara essa caracterização, conforme foi verificado ao longo do presente estudo, acredita-se que o projeto de implantação do Centro de Serviços Compartilhados no

Governo de Minas Gerais não foi planejado e implementado a partir das especificidades necessárias a um processo de mudança organizacional.

Ou seja, apesar de inequívoca a mudança organizacional decorrente do CSC na Administração de Minas Gerais e, como tal, dos consequentes impactos que essa traria à realidade do Estado, isso não foi levando em conta para a condução do projeto. A partir desse entendimento, fica claro que os direcionamentos doutrinários apresentados por Shirley (1976), Morgan (1976), Pettigrew (1987) e Kotter (1995) e dos demais autores que tratam sobre o tema não considerados para se pautar as estratégias para lidar do processo de criação do novo centro, minimizando os obstáculos para o sucesso da proposta.

Em Lewin (1952), nos primeiros estudos específicos quanto as mudanças organizacionais, a fase de mobilização para a mudança já era considerada relevante enquanto a necessidade de um prévio descongelamento de valores, preceitos e comportamentos presentes na organização para apresentação de novos padrões e de novos estímulos comportamentais propostos pela mudança. O que em Kotter (1995) aponta-se como a necessidade de demonstrar que a situação atual se apresenta mais arriscada do que aquela proposta pela mudança, numa desconstrução das condições atuais para se criar um senso de urgência pela mudança. No entanto, a necessidade de uma mobilização adequada para o início da implantação não contempladas no projeto.

Acredita-se que também não houve a adequada previsão da estabilização do processo de mudança. Isso porque no cronograma definido para a implementação, essa fase estaria prevista para ser encerrada em julho de 2015, tendo sido interrompida dadas as condicionalidades decorrentes da alteração de ciclo político já apresentadas. Tal previsão contrasta com o que preconizam Lewin (1952) sobre a fase de recongelamento, Morgan (1976) sobre a necessidade de tempo para o ajustamento da mudança e Kotter (1995) quanto a necessidade de institucionalização do processo dentro da organização.

Também verifica-se a resistência à mudança não foi considerada enquanto um aspecto relevante ao projeto, inexistindo ações nesse que pudessem minorar os seus impactos (LEWIN, 1952; MORGAN, 1976) ou ainda tratá-la enquanto um motivo para a avaliação mais crítica e detalhada da proposta do projeto (CALDAS, HERNANDEZ, 2001).

De mesmo modo, também a estratégia de comunicação definida para o projeto demonstra-se muito aquém da necessidade da proposta de criação de um CSC. Acredita-se que a comunicação foi realizada de maneira pontual e insulada, voltada a um público específico de gestores e representantes da Alta Administração, deixando de lado grande parte dos indivíduos impactados pela criação do CSC.

Também não foi demonstrada no projeto de implantação do CSC nenhuma estratégia que considerasse às questões relativas ao indivíduo no contexto de mudança. Isso fica evidente tanto na ausência de participação dos técnicos operacionais na fase de diagnóstico - afastando desses a possibilidade de contribuir intelectualmente ao projeto e se instituírem sujeitos da mudança -, como também na ausência de ações para lidar com as questões relativas ao comportamento, emoções, valores e sentimentos dos envolvidos, ou do significado atribuído por esses ao processo de criação do novo Centro.

Pelo contrário, vários foram os aspectos que demonstram que os indivíduos não foram sujeitos da mudança proposta, contrariando o entendimento de Morgan (1976), Kotter (1995), Silva e Vergara (2003), Anderson e Anderson (2010) sobre a forma de condução e tratamento das pessoas numa mudança organizacional e fragilizando o processo.

Esses achados corroboram para que já havia sido apontado por Chaves e Marques (2006) em seus estudos. Assim como na organização estadual estudada pelos autores, o processo de mudança organizacional do CSC foi percebido pelos envolvidos como repentino, sem considerar os aspectos relativos aos indivíduos, sem envolvê-los no planejamento ou prepará-los para a nova realidade, seja sob aspectos pessoais como quanto a aspectos profissionais.

O presente estudo confirma, ainda, os achados desses autores quanto a tendência da Administração Pública de conduzir de processos de mudança organizacional por uma perspectiva mecanicista. Em consonância com o que preconiza Seel (2001), verifica-se que a criação do CSC no Governo de Minas Gerais se deu a partir da iniciativa da alta gestão, ou seja, num modelo top-down, reforçado pela ausência de participação e de abertura a todos os atores impactados pelo processo. Além disso, o sucesso da implantação do projeto era mensurado pelo acompanhamento do cumprimento das metas dos acordos de nível dos serviços prestado, ou seja, quanto mais próximo das metas o processo estava, mais consolidado esse era considerado pela equipe do projeto. Assim, buscava-se a eficiência por meio do controle.

Apreende-se, portanto, que não foram definidas ações e táticas que buscassem conscientizar os envolvidos quanto a importância da mudança e favorecer adaptação da organização para a nova proposta, minorando as resistências. Pelo contrário, o enfoque mecanicista demonstrado na implantação do CSC no Estado de Minas Gerais, evidencia uma maior preocupação quanto a aspectos formalistas que enfatizem a mudança, como por exemplo, a publicação e a alteração de decretos, etc, numa concepção de que a forma, ou seja, a teoria, seja capaz de fazer com que a implementação ocorra, de fato, na prática.

Também quando se analisa os achados de Obadia, Vidal e Melo (2007), pode se verificar que no caso do CSC mineiro, a indicação de consultores externos à organização e de especialistas dos órgãos e entidades que tinham pouco contato com a realidade operacional, somando-se a forma restrita de participação e a falta de canais de comunicação pelos quais os trabalhadores pudessem ser ouvidos podem ter desfavorecido o sucesso da implantação da mudança. Também o não envolvimento dos servidores de carreira pode ter favorecido a descontinuidade e a instabilidade desse processo de mudança, para além dos ciclos políticos.

Chama-se a atenção, também, para outro aspecto preponderante identificado durante o presente estudo. A construção do CSC impactou sobremaneira a realidade das Unidades de Planejamento, Gestão e Finanças dos órgãos e entidades clientes do CSC. Como já estava sido preconizado por Coelho (2010) e Thomaz (2013), essas, que eram estruturas de suporte operacional centrais da organização, passaram a ter papel coadjuvante na execução de serviços administrativos. Com isso, há uma forte alteração das suas relações de poder e seu papel dentro dos órgãos e entidades, mostrando enquanto ponto nevrálgico do processo de mudança organizacional. No entanto, não foi tratado a respeito dessa questão no planejamento da implantação do CSC.

Acredita-se que tais questões, aliadas as incongruências já apresentadas na análise do contexto, do conteúdo, do processo e das pessoas no projeto de criação do Centro de Serviços Compartilhados acabaram por fragilizar o seu processo de implantação, dando oportunidade ao surgimento de obstáculos à sua consolidação.

Pelo que foi possível apreender dos estudos realizados, a implantação do projeto limitou-se apenas em aspectos da metodologia de gestão de projetos. Essa questão se evidencia pela análise do termo de referência do edital de contratação da consultoria que conduziu o projeto do CSC. Verificando os produtos definidos a serem entregues pela consultoria à

contratante, não é possível identificar a preocupação em se considerar as especificidades de um projeto de mudança organizacional para respaldar os trabalhos da Consultoria.

Assim, verifica-se que várias dos equívocos identificados na análise do caso são decorrentes de incongruências e de limitações na definição do escopo de atuação da consultoria pelo edital de sua contratação, que não trazia à tona, as características e necessidades de um projeto de mudança organizacional. Cita-se como exemplo, o fato dos processos administrativos migrados não terem sido redesenhados e otimizados antes da implantação do CSC ou ainda o não detalhamento dos fluxos de operação interna do CSC, que impactou fortemente o funcionamento da nova estrutura.

Entende-se, portanto, que pelo edital de contratação da consultoria, o projeto do CSC foi delineado apenas como mais um dos projetos estruturantes baseados no Gerencialismo e no Choque de Gestão do governo do Estado de Minas Gerais e não como uma mudança organizacional.

Com isso, acredita-se que apesar de promissora e adequada às circunstâncias da Administração Pública Estadual conforme já defendiam Coelho (2010) e Thomaz (2013), o projeto do CSC acabou perdendo legitimidade diante das diversas falhas em sua condução, sendo percebido pelos envolvidos a partir de um sentimento de rejeição, hostilidade e descrença.

Acredita-se que o fato da implementação do CSC não ter sido considerada enquanto um processo de mudança pode também ter contribuído para a perda dos seus objetivos inicialmente propostos. Mesmo cerca de 17 (dezesete) meses após sua implantação, ainda não é possível mensurar o alcance de nenhuma das finalidades intentadas pelo Centro de Serviços Compartilhados para o governo de Minas Gerais.

Em sentido contrário, entende-se que em decorrência de todos esses fatores, um ano após a nova gestão da Administração Pública mineira, pouco restou da proposta e do escopo originais do projeto dentro das competências da Subsecretaria do Centro de Serviços Compartilhados da Secretaria de Estado de Minas Gerais, conforme é possível apurar pelas alterações realizadas no Decreto Estadual nº 45.662/14.

Por exemplo, os processos relativos à execução de despesas, a emissão de passagem aérea e os processos relativos às diárias de viagem foram integralmente devolvidos para serem executados pelos órgãos e entidades de forma descentralizada. Além disso, a realização dos processos de compras e contratações pelo Centro de Serviços Compartilhados deixou de ser compulsória, podendo ser realizada pelo órgão e entidade conforme conveniência.

Entretanto, acredita-se que para conclusões mais assertivas, seria necessária uma análise detida sobre a relação das inconsistências na condução da mudança organizacional do CSC na Administração de Minas Gerais com as alterações realizadas nas competências e atribuições dessa unidade, o que pode ser tema para novos estudos sobre o projeto de implantação do CSC em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Henrique José.; MARTINS, Henrique Cordeiro. CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS: Impactos da implementação do modelo na estratégia de empresas do setor privado. **Rev. Ciênc. Empres. UNIPAR**, Umuarama, v. 11, n. 2, jul./dez. 2010.

ANDERSON, D.; ANDERSON, L. S. Beyond change management: advanced strategic for today's transformational leaders. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

ARAÚJO, L.C.G. Mudança Organizacional na Administração Pública Federal Brasileira. **Tese de Doutorado**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas: São Paulo. 1982

BAIN & COMPANY. Centro de Serviços Compartilhados: uma solução definitiva para processos administrativos. 2004. Disponível em <http://www.bain.com/bainweb?PDFs/cms/Public/Centro_de_servicos_compartilhados_portuguese.pdf> Acesso em 15 jul. 2015.

BEATRIZ, Marilene Salula; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Mudança Organizacional: a questão dos valores e dos interesses. **ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD**, 23, 1999, Foz do Iguaçu, [ANAIS eletrônicos...] Rio de Janeiro: ANPAD, 1999.

BERGERON, B. Essentials of shared services. New Jersey: John Wiley, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292p.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>. Acesso em: 29 fev. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista da Administração Pública**. V. 50, São Paulo, Jan/Mar 2010.

BRUNO-FARIA, M. F. F. Análise da relação entre os conceitos de criatividade, inovação e mudança organizacional. Mimeo. 2000.

CHAVES, Rosan Costa, MARQUES, Antônio Luiz. Mudança Organizacional no Setor Público: um estudo sobre o impacto das mudanças instituídas pelo Governo do estado de Minas. **In: XXX ENANPAD**, 2006, Salvador. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

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

CORREA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista da Administração Pública**. Maio/Jun 2007. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf> >. Acesso em 24 nov 2015.

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU. Centro de Serviços Compartilhados. São Paulo, 2007. Disponível em <<http://www.deloitte.com>> . Acesso em: 20 julho de 2015.

FERNANDEZ, Sergio, RAINEY, Hal. G. (2006), Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. **Public Administration Review**, 66: 168–176.

FERREIRA, Cícero. Centros de serviços compartilhados como instrumento de gestão regional no setor público. **Dissertação de Mestrado em Administração** – Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS. F.95-97. 2010.

FISCHER, Rosa Maria. Mudança e transformação organizacional. In: FLEURY, Maria Teresa Leme. **As pessoas na organização**. Ed. 1 . São Paulo: Editora Gente, 2002. 147-164.

FRANÇA, Junia Lessa, VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 9ed. Belo Horizonte : Editora UFMG, 2013.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995.

GOHR, Cláudia Fabiana; SANTOS, Luciano Costa. Contexto, conteúdo e processo da mudança estratégica em uma empresa estatal do setor elétrico brasileiro. **Revista Administração Pública**; Rio de Janeiro, v.45, n.6, p. 1673-1706, nov.-dez. 2011.

GREY, Christopher. O fetiche da mudança. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.44, n.1, p.10-25, jan./mar. 2004.

HERNANDEZ, José Mauro C., CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.41, n.2, p.31-45, Abr./Jun. 2001.

KOTTER, John P. Leading Change: Why transformation efforts fail. **Harvard Business Reviews**. March-April. 1995.

LEWIN, K. Field theory in social science: Selected theoretical papers. **London: Tavistock Publications**, 1952.

LÓFTI, Samir; CASTRO, Maria Clara; GOMES, Victor Vianna. Centro de Serviços Compartilhados: Principais conceitos e práticas. **Artigos FDC**. Nova Lima. 2014.

MARQUES, Antônio Luiz; BORGES, Renata; REIS, Isabella do Couto. Mudança organizacional e satisfação no trabalho: um estudo com servidores públicos do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro , v. 50, n. 1, p. 41-58, Fev. 2016.

MARTINS, Vicente de Paula; AMARAL, Francisco Piedade, A consolidação da Prática de Serviços Compartilhados. eGestão - **Revista Eletrônica de Gestão de Negócios** - v. 4, n. 1, jan.-mar./2008, p. 158-189.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 11ª edição, São Paulo: Malheiros, 1999

MELO, Frederico C. S. NEVES, Fernanda S. O Estado para Resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. **XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública**. República Dominicana, 2007.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, 2000 a 2003. Disponível em <http://www.seplag.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp> Acesso em 24 março 2015.

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

NADLER, D. A.; TUSHMAN, M. L. Beyond the charismatic leader: leadership and organizational change. **California Management Review**, 1990.

NADLER, D.A.; SHAW, R.B.; WALTON, A.E. *et all*. Discontinuous Change: leading organizational transformation. **San Francisco: The Jossey-Bass Management series**. 1995. p.3-44.

NEIVA, Elaine Rabelo; PAZ, Maria das Graças Torres. Percepção de Mudança Organizacional: um estudo em uma organização pública brasileira. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v.11, n.1, p.31-52, jan./mar. 2007.

OBADIA, Isaac José; VIDAL, Mario Cesar Rodriguez; MELO, Paulo Fernando Frutuoso. Uma abordagem adaptativa de intervenção para mudança organizacional. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 14, n. 1, p. 125-138, jan.-abr. 2007.

PETTIGREW, Andrew M. Context and action in the transformation of the firm. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p. 649-670, 1987.

PETTIGREW, Andrew M. Contextualist research: a natural way to link theory and practice. In: LAWLER, E. (Ed.). Doing research that is useful in theory and practice. **San Francisco: Jossey Bass**, 1985.

PORRAS, J. I.; ROBERTSON. Organizational development: theory, practice, and research. In: Dunnette, M. D.; Hough, L. M. (Orgs.). **Handbook of Industrial and organizational Psychology** (p.719-822), Consulting Psychologists Press: Palo Alto, Califórnia, 2003.

PORTER. Michael. Competição = On Copetition: Estratégias Competitivas Essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. PMI. A Guide to Project Management Body of Knowledge - **PMBOK**. 4. ed. Newtown Square, Pennsylvania: 2008.

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

RAMOS, L. J. T. Serviços compartilhados como forma de estruturação organizacional. 2005. 128f. Dissertação de Mestrado em Administração – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005

SANTOS, Marcel de Souza e Silva. Gestão da mudança organizacional: uma revisão teórica. 2014. 106f. Administração. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro. 2014

SÁ-SILVA, Jackson Ronie, ALMEIDA, Cristovão Domingos, GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I. Julho de 2009.

SCHULMAN, D.; HARMER, M.; LUSK, J. Shared services: agregando valor as unidades de negócios. São Paulo: MAKRON Brooks, 2001.

SEEL R. Culture and complexity: new insights on organizational change. *Organizations & People*, v. 7, n. 2, p. 2-9, maio 2000. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000163&pid=S0104-530X200700010001100014&lng=en>. Acesso em 29 fev 2016.

SILVA, J. A. T.; SANTOS, R. F.; SANTOS, N. M. B. Criando valor com serviços compartilhados: aplicação do balanced scorecard. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, J. de S. (1999). El Cambio de Época, el Modo Emergente de Producción de Conocimiento y los Papeles Cambiantes de la Investigación y Extensión en la Academia del Siglo XXI. Trabalho enviado para a "I Conferencia Interamericana de Educación Agrícola Superior y Rural", organizada pelo Instituto Interamericano de Cooperación organizada por el Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura(IICA). Panamá, Novembro/1999.

SILVA, José Roberto Gomes; VERGARA Sylvia Constant Vergara. Sentimentos, subjetividade e supostas resistências à mudança organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.43, n.3, p.819, jul./set. 2003.

SOUZA, Wertson Brasil de. Interesse Público e resistência à mudança: Estudo de casos em uma Secretaria de Estado. 1994. 211p. Dissertação de Mestrado - Centro de Pesquisa e Estudos em Administração, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal d Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

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

VILHENA, R. et al. (Orgs). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

WEICK, K.E.; QUINN, R. E. Organizational Change and Development. **Annual Review of Psychology**, n.50, p.361-386. 1999.

WOOD JR. Thomaz. Mudança Organizacional: Uma abordagem preliminar. **Revista de Administração de Empresa**. São Paulo, v.32, n.3, p.74-87, jul/ago 1992.