

MUDANÇA ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO REDESENHO DO PROCESSO DE COMPRAS NA SECRETÁRIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS

ORGANIZATIONAL CHANGE: A CASE STUDY ABOUT THE IMPLEMENTATION OF CHANGE IN THE PURCHASING PROCESS IN THE HEALTH STATE SECRETARIAT OF MINAS GERAIS

FERNANDA SAMPAIO PAES¹

MAURO CÉSAR DA SILVEIRA²

KAMILA PAGEL DE OLIVEIRA³

CARLOS EDUARDO SIMÕES MORAES⁴

RESUMO: A mudança organizacional desde a década de 80 vem sendo constantemente discutida pela literatura, uma vez que se tornou algo presente na realidade das organizações, sejam elas públicas ou privadas e por influenciar diretamente seus resultados. Levando em conta a importância do tema e a escassez de literatura e estudos de caso acerca do tema sob a ótica da administração pública, este trabalho apresenta uma análise da implementação da mudança no processo de compras da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES), destacando quais passos foram utilizados nesta implementação e confrontando-os com o que vem sendo apontado de forma recorrente na literatura como fatores críticos de sucesso aos processos de mudança. Ponderando também as adaptações necessárias do modelo gerencial quando aplicado no âmbito estatal. Os dados obtidos para o estudo realizado foram alcançados por meio de entrevistas semi-estruturadas com pessoas envolvidas diretamente no processo de mudança, bem como em observação direta e em uma revisão bibliográfica. Pelo estudo ficou claro que houve ações desenvolvidas no decorrer do processo de implementação que não eram do conhecimento de todos os envolvidos, o que demonstra uma falha na comunicação. Outro fator que se mostrou crítico foi a falta de interfuncionalidade entre as áreas. Contudo, a liderança, ao contrário, foi positiva e atuou de forma efetiva fazendo com que a implementação da mudança progredisse de forma mais ágil e diminuindo a resistência dos funcionários. Por fim, conclui-se que a mudança foi favorável, mas imperioso é o constante desenvolvimento da cultura organizacional acerca do tema.

Palavras-chave: Mudança organizacional, gestão da mudança, gestão pública.

ABSTRACT: The change in organizations has been widely discussed by literature since the 80's, not only because it has become present in the reality of organizations, whether those public or private, but also due to their direct influence on their results. Considering the importance of the theme and the literature and case studies' scarcity on the topic from the public administration perspective, this work presents an analysis of the implementation of change in the purchasing process of the State Secretariat of Health of Minas Gerais (SES), pointing out the steps used in this implementation and confronting them with what has been appointed by literature several times as critical success. Also pondering necessary adaptations of the managerial model when it applied at the state level. The data used in this study were obtained through semi-structured interviews, conducted with people involved in directly manners in the process of change, as well as through direct observation and a literature review. The results of the study indicate that there have been actions developed throughout the process of implementation that were not known by all individuals involved, which demonstrates a flaw in communication that has been neglected at times, another factor that has proven to be critical was the lack of functionality among the areas. The leadership, on the other hand, has proven to be positive and acted in an effective way, generating a more agile progress in the implementation of change and reducing the resistance of the staff. Finally, it is concluded that the change was favorable, but imperative is the constant development of organizational culture on the subject.

Key words: Organizational change, change management, public management.

Sumário: 1 Introdução – 2 Definições teóricas sobre mudança organizacional – 3 Metodologia- 4 Mudança do processo de compras na secretaria de Estado de saúde de Minas Gerais – Considerações finais – Referências.

¹Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Contato: fernanda.paes@ipsemg.mg.gov.br

²Graduado em Direito e Administração, mestre em Engenharia de Produção pela UFMG e Doutorando em Administração de Empresas pelo CEPEAD vinculado à UFMG. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais. Contato: maurocsilveira@hotmail.com

³Graduada em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e mestre e Doutoranda em Administração de Empresas pelo CEPEAD vinculado à UFMG. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais. Contato: kamilapagel@yahoo.com.br

⁴Graduando em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e graduando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: carlosesm@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

O atual modelo de gestão pública adotado pelo Estado de Minas Gerais foi construído a partir de um conceito de gestão voltado para eficiência, eficácia e efetividade que começa a tomar forma como um dos movimentos de reforma gerencial ocorridos no Brasil. A reforma federal iniciada em 1995 foi um marco institucional para a realização de reformas administrativas em outros entes da federação. Desse modo, alterações na administração pública mineira são intensificadas após as reformas iniciadas no governo federal (CORRÊA, 2007; MELO e NEVES, 2007).

Para iniciar o processo de reforma administrativa, o governo destacou algumas políticas públicas a ser geridas sob as estratégias de gestão definidas no “choque de gestão” (CORRÊA, 2007). O projeto “choque de gestão”, implementado em 2003, estabeleceu instrumentos para a melhoria da gestão pública, com adoção de compromissos prévios como resultados, consubstanciado no “Acordo de Resultados”, modelo de contratualização com objetivo propiciar maior eficiência e efetividade das políticas públicas (PACHECO, 2006; MELO e NEVES, 2007).

As reformas acima descritas, empreendidas tanto no governo federal quanto nos governos estaduais, segundo MARINI (2006, p.115) vêm destacando questões como “o aumento da cobertura da prestação do serviço, a melhoria da qualidade dos serviços entregues ao cidadão e a busca incessante de incremento da eficiência do aparato governamental, ou seja, o desafio é o de fazer mais e melhor com menos”. Diante dessa realidade, a qualidade do gasto no setor público se sobressai, devido à relevância que possui na realização de qualquer função pública (MARINI, 2006).

No que tange à Secretaria de Saúde, buscando adequar-se cada vez mais à nova realidade do Estado e ao contexto do Choque de Gestão, os dirigentes optaram por contratar uma consultoria que realizou o redesenho do seu processo de compras. O redesenho visou otimizar o gasto público e aumentar a eficiência no processo de compras, reduzindo o tempo despendido e melhorando a qualidade na execução de serviços e no oferecimento dos produtos aos cidadãos, pela Secretaria.

Neste sentido, a gestão pública em Minas Gerais tem passado por um processo constante de mudanças organizacionais, de forma que a gestão destas mudanças se torna um tema importante para a gestão pública. Porém, as especificidades do setor público impõem que as técnicas de gestão de mudanças, típicas da administração privada, sejam adaptadas.

Diante da situação atual, na qual as organizações estão expostas a um ambiente marcado pela incerteza e descontinuidade, a mudança é tida como uma das principais atividades das organizações. “Muda-se para atender os novos regulamentos, novas necessidades dos clientes, superar a crescente competição e, sobretudo, para introduzir novas tecnologias.” (SILVEIRA, 2004, p.22). Destarte, o foco do presente trabalho é mostrar a importância do tema mudança organizacional para as instituições públicas, a partir da análise da implementação do redesenho do processo de compras

da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais (SES).

Além disso, frente a essa necessidade de cumprir metas para demonstrar resultados, e se adequar aos novos princípios da reforma do estado, a Secretaria de Saúde buscou implementar melhorias no processo de compras para melhor atender o cidadão. A alteração do fluxo de compras da SES está ligada ao projeto de redesenho de processos desenvolvidos por uma consultoria, que envolveu treze processos da Secretaria.

Nesse contexto, o problema deste trabalho se constitui em analisar os fatores críticos de sucesso nos processos de mudança que podem ser observados no setor público, por meio da análise do processo de implementação do fluxo de compras da SES. Desse modo, a pergunta: como as especificidades do setor público interferem no processo de gestão da mudança organizacional?

Portanto, o objetivo do presente trabalho é analisar a implementação do fluxo de compras da SES por meio de pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas, destacando quais os passos utilizados e como os fatores críticos de sucesso apontados pela literatura ocorrem no ambiente público.

2 DEFINIÇÕES TEÓRICAS SOBRE MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Diversos são os conceitos acerca de mudança organizacional e estes foram reunidos em um quadro sinóptico apresentados no estudo de Lima & Bressan (2003), visando demonstrar que não existe um conceito pronto de mudança organizacional que seja aceito por todos, o qual pode ser observado no Quadro 1:

Quadro 1 – Definições teóricas sobre mudança organizacional

Definição encontrada	Autor
É a diferença entre a situação de uma empresa num determinado tempo T0 e o estado da mesma empresa num tempo T1, representando assim uma modificação na empresa.	Bártoli e Hermel (2004) <i>apud</i> Costa(2006)
Qualquer alteração, planejada ou não, em componentes que caracterizam a organização como um todo, finalidade básica, pessoas, trabalho, estrutura formal, cultura, relação da organização com o ambiente, decorrente de fatores internos e/ou externos à organização, que traz alguma consequência, positiva ou negativa, para os resultados organizacionais ou para sua sobrevivência.	Neiva (2004)
É qualquer alteração, planejada ou não, nos componentes organizacionais - pessoas, trabalho, estrutura formal, cultura - ou nas relações entre as organizações e seu ambiente, que possam ter consequências relevantes, de natureza positiva ou negativa, para eficiência, eficácia e/ou sustentabilidade organizacional.	Lima e Bressan (2003)
Toda alteração, planejada ou não, ocorrida na organização, decorrente de fatores internos e/ou externos à organização que traz algum impacto nos resultados e/ou nas relações entre as pessoas no trabalho.	Bruno-Faria (2003)

É qualquer modificação, planejada ou não, nos componentes organizacionais formais e informais mais relevantes (pessoas, estrutura, produtos, processos e cultura); modificação que seja significativa atinja a maioria dos membros da organização e tenha por objetivo a melhoria do desempenho organizacional em resposta às demandas internas e externas.	Bressan (2001)
Qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização.	Wood Jr (2000)
São atividades intencionais, pró-ativas e direcionadas para a obtenção das metas organizacionais.	Robbins (1999)
Sequência de eventos que se desdobram durante a existência da entidade organizacional e que relatam um tipo específico de mudança.	Van de Ven & Poole (1995)
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).	Nadler et alii (1994)
Acontecimento temporal estritamente relacionado a uma lógica, ou ponto de vista individual, que possibilita às pessoas pensarem e falarem sobre a mudança que percebem.	Ford & Ford (1994)
Conjunto de teorias, valores, estratégias e técnicas cientificamente embasadas objetivando mudança planejada do ambiente de trabalho com o objetivo de elevar o desenvolvimento individual e o desempenho organizacional.	Porras e Robertson (1992)
Abstração de segunda ordem, ou seja, trata-se do registro de impressões sobre a relação entre variáveis dinâmicas.	Woodman (1989)

Fonte: Adaptado de LIMA e BRESSAN (2003)

O conceito que melhor se adéqua a este artigo é o de Bressan (2001) uma vez que, segundo esse conceito, uma modificação significativa em qualquer processo da organização, que atinja a maioria dos membros e tenha por objetivo a melhoria do desempenho organizacional em resposta às demandas internas e externas é considerada mudança organizacional, o que é apropriado ao processo de compras na SES, objeto desse estudo.

2.1 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO DA MUDANÇA

Diante de uma realidade em que há mudanças bem sucedidas, bem como mudanças mal sucedidas, estudiosos, buscando compreender o porquê deste fenômeno, acompanharam processos de mudanças e destacaram fatores que consideraram críticos para o bom desempenho delas.

Assim, Kotter (2002) enumera oito etapas, que devem ser levadas em conta pelas organizações para que suas mudanças sejam bem sucedidas. São elas: 1- Estabelecer de um senso de urgência, evitando o excesso de complacência, medo ou raiva; 2- Construir de uma equipe de orientação, a qual deve ser composta por pessoas certas e capazes de atuar em conjunto, a fim de orientarem a mudança; 3- Desenvolver

a visão certa. É necessário desenvolver visões nítidas, sensatas, simples e cativantes que inspirem o desenvolvimento de um conjunto de estratégias e que definam a direção da mudança; 4- Comunicar para promover a compra. É preciso difundir e comunicar de forma ampla, em toda a organização, para ser bem entendida e realmente “comprada” por todos; 5- *Empowerment* para ação, a finalidade dessa etapa é “remover os grandes obstáculos que tolhem as iniciativas inspiradas pela visão” (KOTTER 2002, p.20); 6- Propiciar vitórias de curto prazo. Isso, pois são elas “que aumentam a fé na viabilidade da mudança, recompensam emocionalmente os que trabalham duro, mantêm os críticos à distância e sustentam o impulso” (KOTTER,2002, p.139); 7- Não permitir o desânimo, ou seja, não pode admitir uma queda no senso de urgência ou proclamar a vitória cedo demais, pois se as mudanças não estiverem realmente assimiladas, as modificações inseridas ainda estão frágeis e sujeitas a regressão; 8- Tornar a mudança duradoura. Os líderes em toda organização devem manter o “ritmo da mudança mediante o desenvolvimento de novas culturas organizacionais suficientemente sustentadoras e vigorosas que propiciem o enraizamento das novas formas de operação” (KOTTER, 2002, p.176).

Ghoshal e Bartlett (2000), por sua vez, observaram, em pesquisa realizada com vinte empresas, que duas eram as distinções básicas entre as mudanças bem e mal sucedidas. Primeiramente, os processos vitoriosos, na maioria das vezes, seguiram uma abordagem gradual que se concentrava no desenvolvimento de determinadas capacidades organizacionais, uma sequência apropriada. Segundo, “a efetiva transformação ocorreu apenas quando a reconfiguração estrutural era reforçada pela mudança verdadeira e duradoura nos comportamentos das pessoas dentro da organização” (GHOSHAL e BARTLETT, 2000, p.235).

A despeito de encontrarmos na literatura diversos autores que diante de suas experiências buscam estabelecer formas para que se alcance uma mudança bem sucedida, não se pode acreditar que realmente exista uma “receita” para isso. Desse modo, apesar dos fatores apontados não poderem ser vistos como sinônimo de sucesso garantido para a mudança, não devem ser abandonados, pelo contrário, devem ser cotejados no caso concreto.

2.2 A METODOLOGIA TRANSMETH

A metodologia TransMeth, segundo Rentés (2000), é uma proposta para gerenciar o processo de mudança organizacional que possui como principal objetivo lidar com os fatores críticos de sucesso, já apontados neste trabalho e por diferentes autores. A abordagem do TransMeth se aplica a todos os tipos de organizações, sejam elas públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos (RENTES, 2000). Nesse contexto, os estágios da metodologia são representados de forma simplificada no quadro 2, no qual são apresentadas as questões envolvidas a cada um dos passos.

Quadro 2 - Questões associadas com as etapas da TransMeth

Estágio da TransMeth	Questão associada
Entendimento da necessidade de mudança	Porque nós precisamos mudar?
Análise da situação atual	Onde nós estamos agora?
Estabelecimento de direção para mudança	Para onde queremos ir?
Definições de iniciativas de melhoria	Como nós vamos chegar lá?
Detalhamento e implementação da melhoria	Como nós vamos implementar a mudança?
Revisão dos resultados	Como nós vamos saber se estamos melhorando?
Criação de infra-estrutura para mudança	Como vamos suportar a mudança?

Fonte: Adaptado RENTES (2000)

Tendo em vista tal divisão, inicialmente, na etapa de entendimento da necessidade de mudança, percebe-se uma preocupação com os fatores críticos de sucessos ambientais, comportamentais e políticos. Com isso, há a necessidade de membros da organização apontarem um conjunto de *disparadores de mudança* para a organização alvo. Estes *disparadores* podem ser internos ou externos à organização, podendo estar associados tanto a uma ameaça existente ou em potencial, quanto a uma oportunidade. “A questão a ser respondida aqui é 'porque nos precisamos mudar?'” (RENTES, 2000, p. 86).

A etapa de criação de infra-estrutura para mudança inclui elementos como: criação de equipe para liderar o esforço da transformação, o desenvolvimento de um programa de treinamento para esta equipe, a elaboração de um sistema de medida de desempenho para esta equipe e para o processo de transformação, e a disponibilização de recursos para o processo de mudança. (RENTES, 2000). Isto é, uma preocupação acentuada com os fatores comportamentais, com destaque para a integração entre os envolvidos. Kotter (1997) aponta que a equipe de orientação deve ser coesa e integrada. Assim, sejam várias equipes envolvidas no processo de transformação ou apenas uma, é necessário integração entre os seus participantes.

A análise da situação atual inclui os processos e ferramentas para a obtenção de um entendimento abrangente da questão: “onde nós estamos agora?”, ou seja, nesta etapa busca-se analisar a situação atualizada da organização que se pretende intervir (RENTES, 2000). Inserida na etapa, há a análise dos pontos fortes e fracos da organização, bem como a identificação das oportunidades de melhoria.

Na etapa de estabelecimento de direção para mudança, detalha-se a visão consensual de futuro da organização, uma “fotografia de um futuro desejado”. A visão poder ser um conjunto de objetivos numéricos a ser atingido, um projeto conceitual de medidas de desempenho a ser desenvolvido ou um desenho de um processo de negócio a ser implementado (Rentes, 2000). Por sua vez, Kotter (2002) ao enumerar as etapas deixa uma etapa unicamente para que se defina a visão, mostrando a importância desta fase. Miles et al. (1997) *apud* Rentes (2000), também aponta a necessidade de estabelecer uma clara visão estratégica da transformação. Além disso, nesta fase são estabelecidos os princípios operacionais da organização que vão

direcionar e delimitar eticamente a obtenção da visão, considerando a política de condução de negócios (fatores éticos, estilo da empresa, compromisso firmados, políticas firmadas) e as premissas técnicas de desenvolvimento (procedimentos e técnicas de construção de uma situação futura) (RENTES, 2000).

Definida a visão, necessário é responder “como nós vamos chegar lá?”. Este questionamento é respondido na etapa de definição de iniciativas de mudança. Conforme Rentes, “iniciativas de mudanças são objetivos específicos ou ações planejadas para eliminar o *gap* existente entre a situação atual e o futuro proposto refletido na visão da organização”. (RENTES, 2000, p.137). Assim, é importante a identificação das “poucas e vitais” iniciativas que impactam na eficiência da *performance*. Além disso, as iniciativas de melhoria devem representar um equilíbrio entre a obtenção de resultados de curto prazo *versus* a obtenção de resultados de longo prazo. Por fim, iniciativas de melhoria devem representar um equilíbrio entre desenvolvimento/aplicação de tecnologia e desenvolvimento de pessoas.

Segundo Rentes (2000), na etapa de detalhamento e implementação da melhoria a grande questão é como deve ser implementada a mudança, de forma detalhada, pois, caso contrário, não terão valor. Estando consolidadas as iniciativas, devem ser formadas as equipes de implementação que, segundo Rentes (2000), devem possuir um quadro de equipe (*team charter*) onde são indicados: missão das equipes, participantes e seus papéis nas equipes, responsabilidades das equipes, , medidas de desempenho das equipes e da implementação, cronograma de implementação com ações intermediárias.

Como ressalta Kotter (1997), as estratégias não devem ficar trancadas numa sala com a equipe de orientação, é necessário comunicar de forma ampla para que o maior número possível de pessoas se envolvam e busquem atingir o que foi definido na visão, novamente os fatores críticos políticos são levados em conta.

Por fim, a revisão dos resultados do processo deve ser realizada de forma a avaliar a mudança, registrando os aprendizados obtidos. Esta fase, assim como a fase de criação de infraestrutura, não ocorre pontualmente no final do processo, ocorre continuamente a partir da definição das equipes e do plano de trabalho delas (RENTES, 2000). A aprendizagem no decorrer do processo de implementação é extremamente importante para garantir certa “institucionalização” do processo de mudança e demonstra que o fator crítico institucionalização não foi negligenciado.

Como já apontado, não se acredita que exista um modelo ideal de gestão de mudança, um que garanta à organização uma mudança perfeita. Contudo, ressalta-se que a gestão é importante e auxilia o processo de mudança para que tenha maiores chances de sucesso. Dessa forma, ao apresentar no decorrer de suas etapas preocupação com todos os fatores críticos de sucesso e etapas bem detalhadas que podem se moldar às especificidades de cada organização, o modelo TransMeth de gestão se mostra mais completo e crível de sucesso. Sendo o presente modelo o adotado pela SES na mudança de seu processo de compras.

3 METODOLOGIA

O presente artigo é enquadrado em pesquisa exploratória, particularmente útil quando o pesquisador dispõe de poucas informações sobre o fenômeno a ser estudado. Assim, os planos exploratórios são orientados para a descoberta e não possuem a intenção de testar hipóteses específicas (HAIR, JR. et.al, 2005).

As principais ferramentas utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a pesquisa de campo e a observação direta. A primeira se deu pela consulta à literatura sobre mudança organizacional e gestão de mudança, suscitando maior familiaridade com o tema. Foram utilizadas obras de diferentes autores, principalmente de John P. Kotter, Cyndia Laura Bressan e Antonio Freitas Rentas. A pesquisa documental ocorreu por meio da análise de materiais obtidos junto à Secretaria de Estado da Saúde e à empresa de consultoria contratada para a implementação do processo, como planilhas, apresentações, etc., e também materiais retirados do próprio site da SES.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturada é caracterizada por apresentar uma estrutura básica e orientações gerais, mas também por permitir a inclusão de novas perguntas, garantindo uma maior flexibilidade à realização da entrevista (Hair, 2005). É devido a essas características que a entrevista semi-estruturada tende a resultar em informações inesperadas e esclarecedoras, melhorando as descobertas. Para identificação do *corpus* da pesquisa, recorreu-se às indagações que compõem o problema de pesquisa deste trabalho e verificou-se que os respondentes deveriam ser indivíduos que estivessem presentes no órgão e no setor ao qual o processo se refere, antes, durante e depois da implantação das ferramentas de gerenciamento do processo, e que tivessem um considerável grau de envolvimento com o mesmo, ou seja, pessoas envolvidas direta ou indiretamente nas mudanças ocorridas.

A observação direta refere-se à técnica que, a partir de uma observação espontânea, são extraídas conclusões, utilizando o mínimo de controle na obtenção dos dados observados (CUNHA, 1982, p.13). A utilização desta técnica objetivou coletar dados de cunho qualitativo sobre o andamento da implementação, os quais exigem a opinião subjetiva do pesquisador. Apesar de envolver a subjetividade, a pesquisa qualitativa não se mostra menos útil, pois "como é orientada para descoberta, a crítica à subjetividade não é relevante. A subjetividade torna-se um ponto fraco somente quando os pesquisadores tentam generalizar conclusões com base na opinião de um único pesquisador" (HAIR, JR. et.al, 2005, p.102).

4 MUDANÇA DO PROCESSO DE COMPRAS NA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS

Segundo as classificações da literatura acerca de mudança, a alteração no processo de compras da Secretaria de Estado de Saúde é classificada como uma mudança radical, descontínua, inovadora, visto que é de grande porte e que afeta a SES como um todo. O *status quo ante* do processo de compras foi bastante modificado, atribuições foram alteradas significativamente, novos agentes foram criados, o que reforça classificação da transformação em análise como radical, em consonância com Tzortzopoulos, (2004) *apud* Costa (2006).

Os motivos que levaram os dirigentes da SES a optarem pelo redesenho do processo de compras estão relacionados ao processo de reforma gerencial vivido pelo estado de Minas Gerais, o Choque de Gestão e o acordo de resultados.

A partir das entrevistas realizadas, ficou claro que a empresa de consultoria não foi contratada exclusivamente para auxiliar no redesenho do processo de compras. Ela já desenvolvia outros trabalhos como a reestruturação de três unidades administrativas e diante da necessidade percebida pelos dirigentes, também foi designada para realizar o “redesenho de processos” que incluiu treze processos considerados críticos pelos dirigentes da Secretaria, dentre eles, o processo de compras. Necessário é destacar os posicionamentos dos entrevistados A e B, consonantes na seguinte diretriz:

O processo de compras não tinha um desempenho satisfatório em termos de prazo, demorava-se muito para fazer um pregão, ainda demora-se, e isso impacta diretamente na área fim. Desse modo, as unidades de atenção primária à saúde, por exemplo, são impactadas quando não têm os medicamentos entregues no prazo, assim como um município que sofre impactos diretos se não recebe os medicamentos necessários, seja porque não conseguiu comprar no prazo, porque o pregão foi deserto, edital foi mal feito e teve impugnação ou teve recurso. A gente tem que trabalhar para que o processo saia o mais redondinho possível (ENTREVISTADOA).

Essa etapa das motivações da mudança no processo de compras é semelhante ao primeiro estágio da metodologia TransMeth, em que são apontados os *disparadores da mudança*. No caso da SES o *disparador* para a mudança no processo de compras foi a verificação de que este processo estava dificultando o atingimento de metas pactuadas no acordo de resultados, já que era insatisfatório no que tange aos prazos, interferindo diretamente na execução da área fim, para isso era necessário otimizar e reduzir o prazo na conclusão do processo de compras.

Percebe-se ainda a partir da pesquisa documental e da entrevista realizada com o entrevistado A, que o redesenho do processo de compras foi desenvolvido levando em conta a metodologia do PDCA; de uma forma geral: na primeira etapa (Plan), foram realizadas cinco atividades: o detalhamento do problema, o mapeamento

da cadeia de processos, o mapeamento da situação atual do processo de compras, o reprojeção e padronização do processo de compras e, por fim, o planejamento da implantação. Na segunda etapa (Do), foi realizada a execução do plano de implantação. Na terceira e quarta etapa (Check e Act), foram feitos o acompanhamento dos resultados e da implantação e realizadas ações corretivas.

O planejamento, no processo de compras iniciou-se com o mapeamento da situação atual, esta etapa bem como as demais do processo de mudança foram realizadas pela consultoria conjuntamente com agentes do processo, mais especificamente auditoria setorial, assessoria jurídica, gerência de compras, gerência de finanças, gerência de modernização, ou seja, aqueles que desempenham alguma atividade no processo de compras. O mapeamento visava levantar os problemas do processo de compras utilizado pela SES, no qual foi construído o diagrama de escopo e interface e o fluxo do processo utilizado, que possibilitaram o apontamento das falhas do processo e posteriormente no mapeamento foram apresentadas as oportunidades de melhoria.

Posteriormente, foi desenhado o fluxo de compras utilizado, para vislumbrar todos os envolvidos no processo, bem como todas as atividades. O que vai ao encontro da opinião do entrevistado A: “O fluxo fornece maior quantidade de detalhes do processo de compras do que o diagrama de escopo e interface, facilitando desse modo, a identificação de oportunidades de melhoria”.

Após a construção e análise do diagrama de escopo e interface e do fluxo de compras foram identificados vários problemas, dentre eles é cogente destacar: demora na formalização do contrato pela Gerência de Contratos; demora da assessoria jurídica nas análises de recursos administrativos e de impugnações dos editais; a análise da minuta contrato é feita duas vezes gerando desperdício de tempo (pela assessoria jurídica e pela auditoria jurídica); demora na assinatura do contrato pelo secretário; falta de planejamento das áreas demandantes nos pedidos de compras; pedidos de compras sem verificação anterior da existência de recursos suficientes; compras do mesmo objeto solicitadas por diversas áreas em prazos desconexos; falta de padronização dos documentos que compõem o processo; inexistência de rotina de acompanhamento dos contratos.

Tal fase assemelha-se com o segundo estágio da metodologia TransMeth que busca responder: “onde nós estamos agora?”. As duas ferramentas sugeridas por Rentes (2000) para se definir o estado atual da organização são a análise de *input/output* do sistema organizacional e mapeamento de processos, ambas as ferramentas foram utilizadas pela consultoria no processo de intervenção realizado.

Assim que acabou o mapeamento buscou-se o dono do processo, o gestor e a subsecretária para que fossem definidas algumas premissas. Dentre estas premissas está a definida da visão, que conforme consta no material interno obtido, é “ter um processo de compras ágil, prático e objetivo, que garanta a rápida autorização e aquisição de produtos e serviços”. Foram estabelecidas, também, as premissas para o

redesenho, dentre elas estavam a padronização do processo, a formalização das responsabilidades de cada agente do processo, a melhoria das interfaces com as áreas externas e o acompanhamento de contratos pela área demandante. Após a definição das premissas houve a validação, que é uma maneira de informar ao gabinete o que está sendo feito e o andamento da mudança.

Após a definição das premissas, iniciou-se o redesenho do processo. O redesenho teve uma fase de geração de ideias para eliminar a causa do não atingimento de resultados, então houve uma priorização daquelas consideradas mais importantes e a partir daí, iniciou-se o redesenho. Dentre as ideias priorizadas estavam: criação do manual de compras e check-list de documentos; criação do cronograma anual de compras; treinamento de gestores de contratos; padronização das minutas e editais aprovados pela Assessoria Jurídica; criação de contratos padrões pré-aprovados pela Gerência de Contratos e pela Assessoria Jurídica; criação do Núcleo de Gestão de Consumo; criação do gestor de contratos; criação de rotina de acompanhamento de contratos.

Esta fase de geração de idéias pode ser vista como a etapa da TransMeth onde são definidas as iniciativas de melhoria. Quando, Segundo Rentes (2000), os participantes do processo de mudança começam a projetar as ações para alcançar a situação futura desejada. O subsequente passo é o plano de ação que é uma especificação de como será implementada a mudança, sugerido na etapa de "detalhamento e implementação da melhoria" da metodologia TransMeth, o qual funciona como um cronograma central do processo; ferramenta utilizada pela SES.

Após a validação do novo fluxo de compras, por meio de uma reunião com o gabinete, foi preparado o acompanhamento. Nesta fase, trabalhou-se quais indicadores iriam ser seguidos, quais seriam suas metas, buscando fazer metas factíveis. Segundo o entrevistado D, a definição do mapa de indicadores foi feita da seguinte forma: "os indicadores do processo, a meta do indicador (objetivo gerencial, valor e prazo), a fórmula de cálculo, a periodicidade que o indicador vai ser calculado, onde ele será coletado e o responsável pela coleta" (ENTREVISTADO D).

Após o planejamento, iniciou-se a execução do plano e o acompanhamento. Na execução, segunda fase do PDCA, estava prevista a realização de um trabalho de treinamento com as pessoas que desenvolveriam atividades do plano de ação, para em seguida iniciar a execução do trabalho e, posteriormente, fazer a coleta de dados. No entanto, o entrevistado A esclareceu que essas três atividades foram embutidas no plano de ação, que contemplou o treinamento e a coleta de dados, que foram realizados paulatinamente na medida da execução do o plano de ação.

Ressalta-se que o acompanhamento é feito com a coleta regular de dados, nos quais se verifica o andamento das metas. Este andamento é passado pelo gestor à sua equipe por meio da gestão à vista. Gestão à vista pode ser entendida como a exibição aos colaboradores da empresa, de modo claro, simples e fácil assimilação, em painéis e locais de fácil visualização, dos resultados relacionados com as metas

estabelecidas para a área, buscando envolvimento e participação (LIMA, 2008). Na fase de acompanhamento, foi definida uma rotina de reuniões quinzenais e uma reunião mensal para atualizar o plano de ação e os indicadores.

Destarte, presume-se que o processo de implementação da mudança na SES estaria finalizado com a fase de acompanhamento e correções e, portanto, as modificações previstas pelo redesenho estariam efetivamente postas. No entanto, o caso teve uma especificidade: a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) notificou a SES que os processos de compras do estado seriam realizados por meio do portal de compras, um sistema de tecnologia de informação diferente do qual havia sido embasado o redesenho, que era o sistema integrado de materiais e serviços (SIAD). Com isso o redesenho pronto sofreu adaptações.

Em decorrência do que foi exposto, fez-se mister algumas adaptações ao fluxo de compras para adequar-se ao portal de compras, no entanto, devido à ausência de material para estudo após o portal, conclui-se que não há nada sistematizado. Esta falta de sistematização demonstra uma falha no processo de mudança e pode ser apontado como um dificultador do trabalho em questão, pois as informações sobre o processo de compras após o portal de compras foram obtidas apenas com os envolvidos, havendo muitas vezes divergências de informações.

No entanto, apesar do entrevistado A dizer que não havia nenhuma perspectiva de surgimento do portal de compras quando iniciou a implementação da mudança no processo de compras, o entrevistado B falou que já sabia que haveria o portal de compras, porém não se sabia como ele iria funcionar. Segundo ele “só não tinha como fazer o redesenho com base no portal porque nem quem estava desenvolvendo o portal sabia como ele ia ser”. A divergência entre as respostas do entrevistado A e B demonstra uma negligência de informações entre os agentes do processo e é uma das barreiras que segundo Rentes (2000) precisa ser evitada para que a mudança seja bem sucedida.

Além disto, observa-se que ao contrário da percepção, muitas vezes compartilhada, de estagnação do setor público; no caso estudado, concluiu-se que não foi este fator um dificultador do processo de gestão de mudança.

Ao ser questionado sobre o fluxo de compras que está no site da SES, o entrevistado C esclareceu que: “o fluxo que está no site é o antigo, porque nós ainda não validamos o novo”. Já o entrevistado B ao ser questionado sobre o tema respondeu: “o fluxo está formalizado. Existe um manual e um fluxo divulgado na internet. [...] Se não é o fluxo adaptado que está no site, isto é um erro”. Mas ao visualizar o fluxo na internet o entrevistado B fez a seguinte colocação “o fluxo está errado, isso é um erro, esse fluxo é o que foi redesenhado em agosto do ano passado”. Percebe-se uma divergência entre as colocações dos entrevistados. Isso está relacionado com a complexidade da mudança e com a posição que os entrevistados ocupam no processo, gerando visões diferenciadas.

As modificações no fluxo não pararam naquelas oriundas da necessidade de adaptar ao portal de compras. Visto que, a subsecretária de inovação e logística realizou nova modificação no fluxo de compras em decorrência de reclamações das áreas fins, trocando as atribuições entre a Assessoria de Gestão de Consumo (AGC) e a Gerência de compras. AAGC que era responsável por auxiliar a unidade solicitante no preenchimento do Termo de Referência e dos documentos necessários à instrução inicial do pedido de compras, e após a mudança perdeu essa função, que passou a ser da Gerência de Compras.

Ao ser questionado da mudança de funções realizada entre AGC e Gerência de Compras o entrevistado A esclareceu que: “isso não deveria ter sido mudado de uma hora para outra, com uma análise superficial, eu até vejo que a mudança não foi negativa não, mas deveria ter sido pensada antes e fazer uma reunião com todas as áreas mostrando o novo fluxo, como seria o processo.” A passagem demonstra um problema existente na implementação da mudança, a alteração feita no processo que estava em andamento foi feita sem qualquer planejamento, resultando em uma maior possibilidade de erro e sem considerar a metodologia que estava sendo utilizada. Mais uma vez o excesso de mudanças e a falta de planejamento deste processo são as marcas do caso estudado.

No decorrer da implementação da mudança, percebeu-se que apenas implementar o redesenho alterando algumas atribuições, e estabelecendo padrões, não seria suficiente, por isso, no decorrer do processo foram pensadas outras mudanças, para que o redesenho fosse realmente efetivo. Estas questões secundárias resultaram da análise da não obtenção dos resultados almejados pela mudança maior, suscitando novos *disparadores de mudança* previstos na última fase da TransMeth. Fato esse que foi ao encontro do lecionado por Rentes (2000) de que o processo de revisão, sendo contínuo, está constantemente identificando novos disparadores de mudança, renovando o ciclo de ocorrência do TransMeth.

Entre os fatores críticos que se destacaram no estudo realizado refere-se à comunicação. Não se pode, assim, negligenciar o processo de comunicação da implementação da mudança na SES. Conforme destaca Scheider e Beatty (1994) *apud* Rentes (2000), um dos fatores de sucesso de uma transformação é a existência de um forte motivo efetivamente comunicado.

Como conclusão das entrevistas, a comunicação foi feita diretamente entre os grupos que participavam do processo de mudança. Apesar de não ter sido abrangente como aconselha a maior parte da literatura, esta comunicação se mostrou adequada, uma vez que, considerando as dimensões da SES é desaconselhada uma comunicação única e igual a todos os funcionários, pois isso interfere negativamente no andamento da mudança.

É impossível que numa organização do porte da SES, todos os funcionários compreendam todos os detalhes da implementação. Contudo, tais detalhes devem ser comunicados entre os agentes da mudança de forma clara, fluindo sem empecilhos,

evitando jogos de poder que possam prejudicar a mudança, ou seja, os envolvidos diretamente devem deter as particularidades do processo.

Entretanto, ficou evidente a falta de comunicação entre a Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Saúde. Além disto, constatou-se que os funcionários, principalmente ligados às gerências regionais de saúde, não foram comunicados previamente das alterações de atribuições entre AGC e a gerência de compras, acarretando em confusão acerca das mudanças no processo de compra.

A liderança, assim como a comunicação, é apontada pela literatura como essencial nos processos de mudança. Segundo as colocações de todos os entrevistados, a liderança da subsecretária foi importante para o andamento da implementação do redesenho do processo de compras. O que encontra base em Kotter (1997), que aponta a liderança como condutora da organização na mudança, a qual define também o futuro almejado, alinhando o pessoal a essa visão.

Pelos entrevistados qualquer divergência entre os agentes do processo que prejudicava o andamento da mudança era resolvida pela subsecretária; a liderança facilitava a conversa entre os agentes; ademais, quando havia uma decisão a ser tomada que nenhuma das áreas possuía condição de decidir era a subsecretaria que delibera. Desse modo, fica demonstrado claramente o quanto a liderança da subsecretária foi importante para a condução do processo.

Após as entrevistas, conclui-se também que não há um consenso entre os entrevistados acerca de algumas questões, o que evidenciam a complexidade do processo de gestão de mudança e a dificuldade de estabelecer uma visão compartilhada até mesmo entre os gestores do processo.

Levando em conta que o processo de compras envolve diversos atores, uma modificação neste processo, orientada por uma consultoria externa não seria fácil, pois cada área tem seus interesses e opiniões que muitas vezes são divergentes e dificultam o andamento do processo. O que coaduna com a opinião dos entrevistados A e B, conforme destacou o entrevistado A:

O número de agentes que existem neste processo aumenta a sua complexidade. Pessoas pensando de forma diferente, em áreas diferentes com foco na sua área, foco totalmente funcional. Eles têm que começar a pensar de forma interfuncional. A tarefa dele ali não é só resolver aquela tarefa, não é apenas resolvendo ela que ele vai conseguir resolver e atingir aquele resultado. Mas isso é algo complexo.

Apesar de para os entrevistados A e B o envolvimento de diversas áreas no processo de compras ter sido um dificultador, para o entrevistado C não, este disse:

Não foi um dificultador. O pessoal se sentiu envolvido e interessado em aprender o processo. Mas nós fizemos o trabalho primeiro de passar que a mudança que ia gerar conforto para todo mundo e ia otimizar o processo, então nós chamamos a atenção para o resultado, para que eles ficassem focados no resultado e tivessem interesse em participar do processo.

O redesenho do processo de compras ao buscar envolver todas as áreas tentando trazer para elas a cultura de que todos participam dos resultados, é extremamente positiva. No entanto, a questão de uma mudança cultural é algo complexo que não se consegue imediatamente, é preciso insistir e mostrar aos envolvidos que o resultado da mudança é positivo para todos e que os esforços serão recompensados. Nesse sentido, é necessário desenvolver a capacidade de aprendizagem durante o processo, permitindo, dessa forma, certa “institucionalização” do processo, para que os esforços empreendidos não sejam perdidos em mudanças futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas duas décadas o processo de mudança organizacional ganhou relevância nos estudos científicos, pois passou a ser um processo recorrente das organizações a fim de maior eficiência, além de proporcionar adaptação às realidades e às exigências contemporâneas. No caso da SES não foi diferente, visando se adaptar as exigências advindas do choque de gestão e a efetividade das metas pactuadas no acordo de resultado, os dirigentes da Secretária de Saúde enxergaram no processo de compras um ponto prejudicial. Com isso, optaram por alterar o processo de compras vigente redesenhando-o com o auxílio de uma consultoria. A implementação desta alteração foi complexa, impactou a SES como um todo e envolveu diversas correções, sendo, portanto classificada como uma mudança radical.

Deste modo pode-se observar por meio deste estudo, que ao contrário da percepção de estagnação do setor público, o processo foi marcado por mudanças sucessivas em alguns momentos descoordenadas. No caso da mudança empreendida no processo de compras da SES, uma consultoria foi contratada para auxiliar, trazendo seu conhecimento gerencial *a priori*. A metodologia utilizada foi a do PDCA, que contribuiu à sistematização das ações, porém percebeu-se no decorrer do processo que algumas alterações foram feitas por instinto, sem considerar o previsto no modelo. Diante destas observações acredita-se que na Secretaria de Estado de Saúde não há uma cultura de gerenciamento de mudanças, de forma que a cultura do formalismo e da manutenção do *status quo* convive com pressões externas e internas para a busca constante de ganhos de eficiência. Certamente esta hipótese que merece melhor estudo, a fim de aprofundar a tese.

Frente às constatações realizadas, acredita-se que antes de se empreender uma alteração, há a necessidade de mostrar aos gestores a importância de se ter e de se seguir um modelo de gestão de mudança e buscar o modelo mais adequado à realidade da organização, pois caso contrário a contratação de uma consultoria que traga um modelo que não seja plenamente entendido e utilizado, mostra-se desnecessária e apenas uma gasto adicional ao estado. Uma opção seria desenvolver na SES a cultura de gestão de mudança e introduzir um modelo de gestão de mudança

que mais se adapta à realidade da secretaria, que seja entendido pelos agentes e utilizado em todas as intervenções.

Como já advertido ao longo do artigo, o ambiente complexo e as diversas barreiras interpostas pela organização burocratizada reforçam duas falhas principais já mencionadas pela literatura. A primeira com relação aos canais de comunicação, que não se mostraram efetivos para além da equipe gestora do processo de mudança, criando espaço para o surgimento de “jogos de poder”, não gerando o devido envolvimento e comprometimento. Tendo em vista as falhas observadas, em futuros processos de intervenção, os dirigentes devem dedicar maior atenção aos canais de comunicação a fim das informações fluírem para todos, gerando maior envolvimento e confiança entre os agentes. O segundo problema constitui-se na dificuldade de uma visão interfuncional das áreas envolvidas, o que dificulta o andamento do processo. Isso, pois as áreas devem visualizar que um processo de compras rápido e ágil trará ganhos para todos, e se contribuirão para ele não apenas no que tange a sua função, mas observando-o como um todo, o processo de compras será o mais eficiente. Assim, fazer com que as áreas conversem, sejam integradas é o grande desafio a ser superado em futuros processos de mudança da SES para atingir melhor seus objetivos.

Em contrapartida, um ponto que merece destaque no processo de mudança empreendido pela SES foi a liderança forte e eficaz. O papel da subsecretária ao assumir a liderança fez com que o processo progredisse de maneira mais rápida e dirimiu impasses que surgiram entre as diferentes áreas no decorrer da implementação. Reforçando outro aspecto já muito discutido pela literatura e que se confirma em ambiente público.

REFERÊNCIAS

BRESSAN, C.L. Mudança organizacional: uma visão gerencial. In: **I Seminário de Gestão de Negócios**, 2004, Curitiba. I Seminário de Gestão de Negócios - FAE, 2004.

BRUNO-FARIA, M.F. Criatividade, inovação e mudança organizacional. In: LIMA, S.M.V, (Org). **Mudança organizacional: teoria e gestão**. São Paulo, FGV, 2003.

CORRÊA, I.M. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. RAP, Rio de Janeiro, v.41, n.3, p.587-504, maio/jun. 2007. Disponível em: <<http://www.mp.pr.gov.br/gabinete/planejest.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

COSTA, J.M.H. **Proposta de uma metodologia de gestão de mudança: aplicação em uma empresa desenvolvedora de software**. São Carlos, Tese de Mestrado – Escola de Engenharia de São Carlos, USP, 2006.

CUNHA, M. B. **Metodologia para estudo dos usuários de informação científica e tecnológica**. RBB, Brasília, v.10, n.2, Jul./Dez. 1982.

HAIR, JR., J.F et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. São Paulo, Bookman, 2005.

KOTTER, J.P. **Liderando mudanças**. Tradução: Follow-up. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KOTTER, J.P; COHEN, D.S. **O coração da mudança**: transformando empresas com a força das emoções. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

KOTTER, J.P. Como liderar a mudança: porque os esforços de transformação fracassam. In: LIMA, E.E. **Gestão à vista**. 2008. Disponível em: <http://www.ogerente.com.br/novo/colunas_ler.php?canal=10&canallocal=31&canalsub2=101&id=1262>. Acesso em: 10 abr. 2009.

LIMA, S.M.V e BRESSAN, C.L. Mudança organizacional: uma introdução. In: LIMA, S.M.V. (Org). **Mudança organizacional**: teoria e gestão. São Paulo, FGV, 2003.

MARINI, C. **Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados - Gestão das compras governamentais: perspectivas para a consolidação dos avanços**. Consad e Fundap 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/livro_consad.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2009.

MELO, F. C. S. e NEVES, F.S. O Estado para resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. In: **XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana**, oct./nov. 2007. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0058049.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

NEIVA, E. R. (2004). **Percepção de mudança organizacional**: o papel das atitudes e das características organizacionais. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, DF, Brasil.

PACHECO, R. S. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. In: **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 2006.

PORTAL DE COMPRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Novo portal de compras**. Disponível em: <http://200.198.22.166/index.php?option=com_content &task=view &id=51&Itemid=1>. Acesso em: 25 mar. 2009.

RENTES, A.F. **TransMeth**: proposta de uma metodologia para condução de processos de transformação de empresas. São Carlos, Tese de Livre Docência – Escola de Engenharia de São Carlos, USP, 2000. Disponível em: <<http://www.hominiss.com.br/teses/transmeth.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

SILVEIRA, M. C. **Implementação de mudanças técnico-organizacionais**: uma abordagem política. Belo Horizonte, Tese de mestrado – Faculdade de engenharia de produção, UFMG, 2004.

WOOD JR.T. **Mudança organizacional**: aprofundando temas atuais em administração de empresas. São Paulo, Atlas, 1995.