



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

MINISTÉRIO DA SAÚDE
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SÉRGIO AROUCA

LUIZ REINALDO GOMES DE MELO

**DESCENTRALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES RELACIONADAS À FOLHA DE
PAGAMENTO EFETIVADAS PELO SERVIÇO DE PAGAMENTO-SEPAG/COGEPE
PARA O INSTITUTO FERNANDES FIGUEIRA-IFF.**

RIO DE JANEIRO

2017

LUIZ REINALDO GOMES DE MELO

DESCENTRALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES RELACIONADAS À FOLHA DE PAGAMENTO EFETIVADAS PELO SERVIÇO DE PAGAMENTO-SEPAG/COGEPE PARA O INSTITUTO FERNANDES FIGUEIRA-IFF.

Trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde da Escola de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde.

Orientador: Dr. Murilo de Alencar Souza Oliveira

RIO DE JANEIRO

2017

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que me permitiu e meu deu forças ao longo de minha vida para chegar até aqui, e que é em todos os momentos o maior Mestre que alguém pode conhecer.

Agradeço muito a Genice Helena Ferreira pelo apoio, incentivo e grande ajuda na confecção desse trabalho.

À Vanessa Jardim da Costa Rezende pela participação com material de apoio.

Ao meu orientador, Dr. Murilo de Alencar Souza Oliveira pelas orientações, apoio, receptividade e paciência.

Aos colegas de trabalho do Serviço de Pagamento pelo apoio e incentivo: Marcio Luis Soromincki, Bianca Alves de Castro, Edson Gomes de Assunção, Jaqueline Nobrega de Santana, José Antônio de Barros Neto, Marcelo de Souza Navarro e Reginaldo Santos Pinto.

LISTA DE SIGLAS

COGEAD	Coordenação-Geral de Administração
COGEPE	Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas
DARH	Departamento de Administração de Recursos Humanos
DIRAD	Diretoria de Administração
DIREH	Diretoria de Recursos Humanos
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
GDACTSP	Gratificação de Desempenho de Atividade em Ciência e Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública
GEREB	Gerência Regional de Brasília
ICC	Instituto Carlos Chagas
IFC&T	Instituição Federal de Ciência e Tecnologia
IFF	Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira
ILMD	Instituto de Pesquisa Leônidas & Maria Deane
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
PDG	Programa de Desenvolvimento e Gestão
IPAM	Instituto de Pesquisa Aggeu Magalhães
IPGM	Instituto de Pesquisa Gonçalo Muniz
IPRR	Instituto de Pesquisa Rene Rachou
PSSS	Plano de Seguridade Social do Servidor
POP	Procedimento Operacional Padronizado
RH	Recursos Humanos
SECAT	Serviço de Cadastro de Ativos
SECAP	Serviço de Aposentadorias e Pensões
SEFIP	Sistema Empresa de Fundo de Garantia e Informação à Previdência Social

SEPAG	Serviço de Pagamento
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIAPEcad	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos cadastro
SGA	Sistema Geral de Administração
SRH	Serviço de Recursos Humanos
SUS	Sistema Único de Saúde
UGE	Unidade Gestora Executória
UGR	Unidade Gestora Responsável

RESUMO

O objetivo deste trabalho é propor, através de um projeto piloto no Instituto Fernandes Figueira-IFF, a descentralização dos processos administrativos operacionalizados no Sepag-Serviço de Pagamento da Cogepe-Coordenação Geral de Gestão de Pessoas. Tendo como base o sistema de governança adotado pela Fundação Oswaldo Cruz, paulatinamente, a partir de 1996. A relativa independência administrativa que vem adquirindo as unidades da instituição que enfatiza a necessidade de que os serviços de recursos humanos da Cogepe estejam voltados para a assessoria e consultoria, em diminuição da execução operacional.

Um dos intuitos da proposta será reduzir o trâmite processual, visto que a circulação dos processos ficará concentrada intraunidade, e não, interunidades. Ademais, ela acarretará aos colaboradores do IFF uma expansão dos conhecimentos administrativos relacionados à gestão de pessoas e à administração pública, bem como o processo prévio de treinamento sugerido pelo Sepag fará os seus próprios colaboradores reverem os procedimentos de trabalho e aprofundar o aprendizado.

Durante e após a conclusão da descentralização, o Sepag avaliará, periodicamente, os processos repassados, disponibilizando-se a atender a todas as dúvidas, demandas e necessidades do IFF, através dos canais de comunicação existentes na Fiocruz.

Palavras Chave: Serviço de Pagamento. Processos de Trabalho. Descentralização.

Sumário

1.	Introdução.....	8
2.	Objetivo Geral.....	11
2.1	Objetivos Específicos	11
3.	Justificativa.....	12
4.	Referencial Teórico	15
4.1.	Sistemática sobre a cultura organizacional.....	11
4.2	Mudança organizacional e sua relação com a cultura.....	17
4.3	Descentralização organizacional	18
5.	Metodologia.....	22
6.	A descentralização institucional na Fiocruz	23
6.1	Descentralização da Diretoria de Recursos Humanos - DIREH (Atual COGEPE).....	27
6.1.1	Breve histórico da descentralização do Serviço de Cadastro de Ativos/SECAT/DIREH.....	28
6.1.2	Descentralização do Serviço de Aposentadorias e Pensões – SECAP.....	29
7.	Proposta de descentralização dos processos de trabalho do SEPAG/COGEPE para o SRH/IFF	31
7.1.	Instituto Fernandes Figueira/IFF e seu SRH.....	32
7.2	Descrição das ações a serem desenvolvidas.....	33
8.	Conclusão.....	35
9.	Referências bibliográficas.....	36

1.Introdução

Todos os dias somos bombardeados com novas informações que chegam de forma intensa e rápida. O processo de desenvolvimento tecnológico e de reformas políticas e sociais hora causam retrocessos, hora avançam rumo ao desenvolvimento econômico e social. Essa montanha russa obriga as organizações, sejam elas públicas ou privadas, a buscarem novas tendências de gestão com o intuito de melhorar o desempenho, alcançar resultados e atingir a missão institucional para o pleno atendimento das necessidades dos seus clientes.

As últimas duas décadas do século XX foram marcadas por mudanças significativas dos modelos de administração pública, os quais eram alvo de pesadas críticas por suas ineficiências e burocracias, mas que almejavam uma maior eficiência dos processos públicos (FILARDI; FREITAS; IRIGARAY; AYRES, 2016).

É aparentemente consensual que, apesar dos novos modelos de gestão que surgiram recentemente, estes ainda não proporcionaram as respostas esperadas pelas organizações neste início de milênio. Isto principalmente em função dos desafios organizacionais frente às incertezas crescentes nas quais a imprevisibilidade está presente em todas as iniciativas e propostas de mudanças num ambiente de riscos e incertezas que permeiam a sociedade moderna (BECK, 1996; BAUMAN, 2007; TOURAINE, 2006).

No mundo mais competitivo e globalizado, observa-se que o sucesso das organizações modernas depende do investimento realizado no desenvolvimento do capital intelectual e na capacidade de gerar e absorver inovações, mediante investimentos em áreas estratégicas como: educação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, assumindo assim, uma atitude renovada, fortalecida e dinâmica.

O cenário organizacional contemporâneo, portanto, perpassa por uma realidade repleta de mudanças e incertezas. Fórmulas, técnicas, teorias e métodos de gestão que antes propiciaram sucesso, solidez, crescimento e prosperidade para as organizações durante décadas, passam a ser questionados, revisados e muitas vezes se tornam inviáveis na conquista de condições de perenidade empresarial. Os níveis de concorrência e disputa pela demanda se intensificam nos níveis geográficos, quantitativos, tecnológicos e informacionais face às mudanças nos perfis de consumidores, clientes, concorrentes, parceiros e demais *stakeholders*. Mudanças que se tornaram um dos únicos fatores constantes no meio empresarial.

De acordo com Chanlat (2000), a busca de eficácia e do funcionamento adequado acelerou-se a partir dos anos de 1980, em face de uma economia globalizada e dominada

pelos imperativos financeiros, levando a exigência de organizações sempre mais competitivas, flexíveis, dinâmicas e informatizadas. Estas exigências encontram-se lastreadas em uma série de indicadores (quantitativos e financeiros) que forcem as organizações e seus gestores, a considerarem também outras exigências, tanto internas quanto externas, de caráter social, jurídico, ambiental, fiscal, sindical etc. O mundo mudou radicalmente, em um processo de transformação brutal e veloz, que adicionou novas modalidades de conduta.

As abordagens envolvendo a área de gestão de pessoas apresentam-se como um mosaico. Mas isso não é uma ‘novidade’ na análise organizacional, pois atitudes tecnicistas e positivistas e abordagens compreensivas ou interpretativas convivem lado a lado. Dispomos de atitudes descritivas, abordagens empírico-analíticas, e, como não poderia deixar de ser, as atitudes prescritivas que ressaltam o modelo ‘perfeito’ para gerir pessoas e conseguir os resultados esperados (FRIDBERG, 1995).

Vimos que, a partir dos anos de 1990, as diversas e profundas mudanças ocorridas em âmbito nacional e internacional levaram o Estado Brasileiro a perceber e entender a necessidade urgente de mudanças, abandonando o antigo modelo burocrático e engessado, na busca de novos paradigmas para a Administração Pública Federal.

Assim, a Fiocruz, como Instituição Pública de Ciência e Tecnologia, enfrenta os novos desafios, investindo em novas tecnologias e adotando métodos organizacionais priorizando a formação e a gestão de recursos humanos, pois enxergar o indivíduo é o diferencial da Instituição, levando em conta a complexidade da natureza, da diversidade, da composição e do volume de sua força de trabalho.

A proposta de descentralização das atividades, da então - Diretoria de Recursos Humanos/DIREH, hoje denominada Coordenação Geral de Pessoas/COGEPE, foi concebida a partir da deliberação do II Congresso Interno (Fiocruz 1996) e expressa como um dos compromissos da gestão contidos no Plano Quadrienal 2001-2005 (FIOCRUZ, 2017c), cujo objetivo principal foi modernizar a gestão de recursos humanos na Instituição.

Assim, em 2002, teve início o projeto de “Descentralização – uma estratégia de modernização da Gestão do Trabalho” - que buscava compatibilizar a estrutura e prática de gestão de recursos humanos, desenvolvendo competências locais no âmbito das Unidades e mantendo a coordenação e assessoramento técnico no nível central (FIOCRUZ, 2017c)

A estratégia de conceder aos Serviços de Recursos Humanos/SRHs a responsabilidade de responder pela execução dos procedimentos relativos à gestão funcional dos servidores e não servidores, que compunham a sua força de trabalho, destacava a importância do

fortalecimento dos SRHs nesse processo, principalmente no que diz respeito às informações e aos dados sobre a força de trabalho, base da gestão de RH.

Surgiu então, um novo modelo de SRH, integrado, mais dinâmico, responsável e qualificado, possibilitando uma reformulação organizacional. Esta ideia ganhou vida e destacou sua importância na proximidade com seus servidores, identificando-os conforme suas peculiaridades, facilitando com isso, o atendimento direto as demandas apresentadas, a formulação de políticas de capacitação mais estratégicas, na organização da guarda documental, entre outros ganhos.

Observa-se assim, a importância da descentralização das atividades para alcance de maior eficiência e eficácia da gestão, desde que os processos sejam sempre revisados e aperfeiçoados, analisando as contribuições efetivas, conforme a realidade de cada momento. Pois para uma organização ser ágil, necessita de uma estrutura mais leve e flexível, de forma a dar respostas rápidas a sua clientela, sobretudo para reduzir o tempo de cumprimento dos ritos impostos pelas normas de execução, condizentes com o princípio da efetividade e da complexidade exigida.

Contudo, como alerta Lucena (2015), em um estudo sobre as características do processo de descentralização no SUS e na vigilância sanitária, no que diz respeito aos papéis assumidos pelas três esferas de gestão, concluiu que muitas das dificuldades enfrentadas no processo de descentralização são ligadas às tensões advindas de diferentes projetos políticos que coexistem nos espaços institucionais.

Este estudo, produzido a partir do embasamento teórico obtido através de pesquisas bibliográficas e de experiências vivenciadas na gestão de atividades da Fiocruz – especificamente com foco no Departamento de Administração de Recursos Humanos - DARH, tem por objetivo analisar e refletir acerca do tema descentralização dos processos de trabalho na realidade do Serviço de Pagamento/SEPAG da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas/COGEPE e dos Serviços de Recursos Humanos de Unidades componentes da Fiocruz, visando contribuir para maior eficácia e agilidade das ações relativas a elaboração e processamento das folhas de pagamento dos servidores e pensionistas da Fiocruz, com supervisão e acompanhamento periódico. Ainda, mesmo sendo um projeto de cunho técnico, espera-se trazer contribuição acadêmica para a área de conhecimento sobre gestão de recursos humanos na Administração Pública.

2.Objetivo Geral

Com o intuito de consolidar o papel do Serviço de Pagamento/SEPAG no tocante a normatizar, orientar e coordenar os aspectos de pagamento de pessoal na COGEPE/Fiocruz, de acordo com a legislação vigente, surge esta proposta para descentralização das atividades referentes ao processamento das folhas de pagamento do Instituto Fernandes Figueira/IFF. Isto trará grande contribuição para as duas unidades (COGEPE e IFF), com custo zero.

A efetivação da proposta aqui efetuada poderá gerar os seguintes benefícios:

- Fortalecer as relações gerenciais entre o SEPAG/COGEPE e o SRH/IFF;
- Exercitar a prática da participação conjunta, como elemento importante na descentralização;
- Prestigiar as ações do SRH/IFF, facilitando seu funcionamento e melhorando sua eficiência;
- Gerar mais agilidade nos processos de trabalho e atendimento das demandas dos servidores, aposentados e pensionistas do IFF.

2.1 Objetivos Específicos

Para alcance do objetivo geral proposto torna-se necessário serem atingidos os seguintes objetivos específicos:

- Levantamento bibliográfico sobre cultura organizacional, mudança organizacional e descentralização;
- Levantamento bibliográfico e documental sobre o processo de descentralização da área de Gestão de Pessoas da Fiocruz;
- Definição dos procedimentos necessários para descentralização das atividades da SEPAG/COGEPE, inerentes as de folhas de pagamento do SRH/IFF.

3. Justificativa

O presente trabalho pode ser justificado a partir da necessidade de investigação dos elementos do ambiente institucional, destacadamente o grau de descentralização de políticas de gestão de pessoas no setor público federal, e em que a medida restringem a flexibilidade de diferentes atividades como recrutamento, movimentação, desenvolvimento, avaliação e remuneração, como base de uma das linhas de investigação propostas como agenda de pesquisa por Fonseca, Meneses, Silva Filho e Campos (2013). Assim, optou-se pelo estudo da descentralização de parte das atividades efetuadas atualmente pelo SEPAG/COGEPE.

O Serviço de Pagamento/SEPAG está inserido na Coordenação Geral de Gestão de Pessoas/COGEPE e é composto por 6 servidores e 3 colaboradores, que gerenciam as folhas de pagamento da Fiocruz, relativas a 5.193 servidores ativos, 1.590 aposentados e 495 pensionistas civis, com uma movimentação de “despesa de pessoal” que gira em torno de 85 milhões de reais mensais (base: folha de pagamento outubro/2017).

O SEPAG tem como missão institucional: normatizar, orientar e coordenar as Unidades e os Centros de Pesquisa com a finalidade de assegurar os direitos e obrigações trabalhistas relativas à legislação vigente, tendo em vista a manutenção da folha de pagamento de pessoal e suas interfaces. As principais atribuições do SEPAG são: executar os procedimentos operacionais pertinentes à folha de pagamento de pessoal; enviar os relatórios financeiros mensais à Coordenação-Geral de Administração - COGEAD para o efetivo pagamento; apurar os encargos sociais e tributários; e, responder demandas judiciais. Quanto às atividades principais citam-se as seguintes: analisar situações de gestão funcional apresentadas através de processos, ofícios (institucionais ou judiciais), e-mails, contatos telefônicos e presenciais; apurar valores através de “contracheques” e “fichas financeiras”; calcular, implantar, alterar ou excluir no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE as rubricas referentes às folhas de pagamento dos servidores Ativos, Inativos, Pensionista Civil, Médicos Residentes, Nomeados em Cargo em Comissão, Celetistas Anistiados, Cedidos e Bolsistas, mantendo-a atualizada; levantar os encargos sociais referentes ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS, ao Sistema Empresa de Fundo de Garantia e Informação à Previdência Social – SEFIP, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e ao Plano de Seguridade Social do Servidor - PSSS e tributários relativos ao recolhimento ou pagamento de serviços prestados por empresas (terceirização), autônomos, celetistas e ocupantes de cargo em comissão pleno.

No período de janeiro/2016 a outubro/2017, tramitaram no SEPAG/COGEPE os seguintes assuntos/rubricas (processos) para análise e apuração, conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Volume de assuntos/rubricas tramitados no SEPAG

ASSUNTO / RUBRICA	Quantidade	
	2016 (Jan a dez)	2017 (Jan a out)
Abono de Permanência	194	205
Acertos Financeiros na tramitação de servidor ativo para aposentado	12	6
Adicional de Insalubridade	378	394
Adicional Noturno	7	5
Afastamentos diversos	62	56
Ajuda de Custo	19	24
Alteração Carga Horária	12	11
Anuênio	4	10
Apuração do PSS para pagamento por servidores afastados	5	4
Assistência Pré-escolar	1	3
Auxílios: Alimentação, Funeral, Moradia, Natalidade e Transporte	39	30
Cessão / Requisição e Retorno de servidor	91	72
Décimos/Quintos	3	6
Decisão Judicial – depósitos judiciais	44	10
Disposição por convênio	5	3
Encargos Sociais / Consignatárias / Pagamentos/Recolhimentos	108	90
Faltas e atrasos	50	17
GDACTSP – Gratificação de Desempenho de Atividade em Ciência e Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública	43	410
Gratificação por Encargo de Curso e Concurso	-	7
Indenização de Férias - Aposentado	3	5
Licença por Capacitação	2	1
Licença Prêmio em Pecúnia	5	4
Licença Prêmio por Assiduidade	4	12
Mandato de segurança – reposição ao erário	2	4
Movimentação de Cargo / Nomeação em Cargo em Comissão	188	365
Outros	31	13
Pagamento 1/3 férias – extra SIAPE	3	5
Pagamento por falta de recadastramento - regularizado – inativo/pensionista	17	20
Pagamento remuneração Extra Siape	6	4
Pensão Alimentícia	36	27
Pensão civil	7	5
Progressão Funcional	2733	1779

Processo administrativo	10	-
Reembolso abate teto	-	3
Remoção de servidor	3	5
Reposição ao Erário (diversas rubricas)	138	112
Ressarcimento Plano de Saúde	310	160
Reversão de aposentadoria	2	0
Revisão de aposentadoria	3	2
Substituição de Chefia	387	332
Titulação (Doutorado/Mestrado/Especialização/GQ)	190	86
Vacância / Exoneração	10	11
Total	5120	4318

Justifica-se a possibilidade de descentralizar as atividades referentes às folhas de pagamento efetivadas pelo SEPAG/DARH/COGEPE para o SRH/IFF, pela redução no tramite de processos e documentos inerentes a acertos financeiros, minimização de possíveis equívocos efetuados, fortalecimento e qualificação do SRH diante de seu público alvo, agilizar as respostas junto a seus clientes, minimizar o fluxo de atividades executadas no SEPAG, tanto na quantidade de processos, quanto no atendimento as demandas dos servidores, da Unidade IFF, através de contato pessoal e telefônico; e, corroboração na modernização de gestão de recursos humanos através da disseminação de princípios, ferramentas gerenciais e práticas de trabalho. Estes fatores possibilitarão ao SEPAG a oportunidade de melhor cumprir sua missão institucional de normatizar, orientar e coordenar as atividades de pagamento de pessoal na Fiocruz.

4.Referencial Teórico

O referencial teórico de estudo foi estruturado a partir dos seguintes temas: sistemática sobre cultura organizacional; mudança organizacional e sua relação com a cultura; e descentralização organizacional.

4.1 Sistemática sobre a cultura organizacional

Focar na cultura organizacional abre um leque de possibilidades e questionamentos a respeito dos modelos que permitem compreender e trabalhar uma Instituição, que sofre influências tanto externas quanto internas. As dificuldades encontradas ao tentar captar a essência de certos fenômenos ou os obstáculos enfrentados para implantar processos de mudanças, tecnicamente bem embasados mas que não conseguem avançar, indicam a necessidade de incorporar a questão da cultura organizacional. O conceito proposto por Chiavenato (1999, p.138) define cultura organizacional como:

[...] o conjunto de hábitos e crenças estabelecidos através de normas, valores, atitudes e expectativas compartilhados por todos os membros da organização. Ela refere-se ao sistema de significados compartilhado por todos os membros e que distingue uma organização das demais. Constitui o modo institucionalizado de pensar e agir que existe em uma organização. A essência da cultura de uma empresa é expressa de maneira como ela faz seus negócios, a maneira como ela trata seus clientes e funcionários, o grau de autonomia ou liberdade que existe em suas unidades ou escritórios e o grau de lealdade expresso por seus funcionários com relação à empresa. A cultura organizacional representa as percepções dos dirigentes e funcionários da organização e reflete a mentalidade que predomina na organização. Por meio desse conceito pode-se concluir que a cultura organizacional condiciona a administração das pessoas. E por mais que existam empresas do mesmo segmento produtivo, não existe um padrão para lidar com os indivíduos, pois cada organização cultiva e mantém a sua própria cultura.

Neste pensar, pode-se entender a cultura organizacional como sendo o conjunto de hábitos e crenças estabelecidos através de normas, valores, atitudes e expectativas compartilhadas por seus membros e que a distingue das demais organizações. A cultura representa o universo simbólico da organização e proporciona um referencial de padrões de desempenho entre os funcionários, influenciando a pontualidade, a produtividade e a preocupação com qualidade e serviço ao consumidor. Seu aprendizado se dá por meio de:

Histórias, Rituais e Cerimônias, Costumes, Tradições, Valores, Símbolos Materiais e Linguagem. Assim, constitui o modo institucionalizado do pensar e agir na organização.

De acordo com Fleury (1990, p. 22), a cultura organizacional é um conjunto de valores e pressupostos básicos “expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação”.

Nesta mesma linha de raciocínio, Lima e Albano (2002) frisam que para analisar e intervir em uma organização é necessário reunir todos os componentes organizacionais e ter uma atenção especial aos chamados “sintomas culturais”, tais como: o perfil dos líderes e clientes internos, os ritos e símbolos presentes nas relações, os tipos de comunicação adotados, a filosofia que guia a política de gestão, o clima organizacional, a coerência entre a missão da organização e as atitudes comportamentais de seus componentes. Enfim são incontáveis fatores significativos para a visualização da cultura organizacional.

Essa leitura dos significados do ambiente pode caracterizar uma cultura organizacional como forte ou fraca. Será forte quando seus valores são compartilhados intensamente pela maioria dos funcionários e influencia comportamentos e expectativas, e fraca quando ocorre o contrário. Percebe-se a importância do conjunto simbólico da organização, favorecendo um referencial de padrões de desempenho dos indivíduos, influenciando a pontualidade, a produtividade e a preocupação com qualidade e serviço ao cliente.

Para Srour (1998, p. 175) “a cultura forma um sistema coerente de significações e funciona como um cimento que procura unir todos os membros em torno dos mesmos objetivos e dos mesmos modos de agir”. Assim, a cultura constitui a identidade de uma organização, sendo construída ao longo do tempo e servindo como modo de acesso para distinguir as diferentes coletividades.

Portanto, pode-se compreender que a cultura é aprendida, transmitida e partilhada entre os membros da organização. Em outras palavras, ela representa as normas informais e não escritas que orientam o comportamento dos membros da corporação no dia a dia e que direcionam suas ações para o alcance dos objetivos organizacionais.

O alcance de objetivos está estritamente ligado à proposta de missão da empresa, e é a cultura que define essa missão e provoca o nascimento e o estabelecimento dos objetivos do negócio. Para isso a cultura precisa estar alinhada juntamente com outros aspectos das decisões e ações da empresa como planejamento, organização, direção e controle. Na verdade, [...] a cultura é a maneira como cada organização

aprendeu a lidar com seu ambiente e com os seus parceiros. É uma complexa mistura de pressuposições, crenças, comportamentos, histórias, mitos, metáforas e outras ideias que, tomadas juntas, representam a maneira particular de uma organização funcionar e trabalhar (CHIAVENATO, 1999, p.140).

Serão as explicações compartilhadas pelo grupo em face da sua experiência vivida que tecerão os laços entre os homens. As respostas aprendidas levarão, obrigatoriamente, a valores e esses comportamentos, sem que seja possível uma avaliação consciente de sua origem. Em última instância, o grupo é ensinado sobre o que é ou não correto, e norteará sua ação a partir daí.

4.2 Mudança organizacional e sua relação com a cultura

No mundo globalizado, em constante movimento, as organizações têm de estar vigilantes as exigências do mercado, para atender às expectativas dos clientes e serem competitivas no cenário global. As organizações precisam lidar bem com as mudanças. Mudança organizacional pode significar desde uma alteração econômica, social ou estratégica, com possível alteração na sua missão, ou em sua cultura, com reavaliação de seus valores e práticas em diferentes níveis de autoridade e responsabilidade.

Para um justo entendimento, Chiavenato (2005, p.425) define que “mudança é a passagem de um estado para o outro. É a transição de uma situação para outra situação diferente. Mudança representa transformação, perturbação, interrupção, fratura”. Wood Jr (2000) corrobora tal afirmação ao definir que mudança é qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização.

Para Senge (2013) os gerentes devem estimular e conduzir a mudança para criar organizações que aprendem – aquelas que desenvolvem uma capacidade contínua de se adaptar e mudar – e para isto, deve ocorrer um processo de **Mudança Organizacional** que traz novas práticas e soluções. Contudo, para que funcione a contento, deve ocorrer também uma mudança nas pessoas.

A mudança organizacional é um processo composto por três fases (SENGE, 2013):

- Descongelamento – substituição de um padrão comportamental vigente por outro (percepção da necessidade de mudança);

- Mudança – prática da experimentação, exercício e aprendizagem de novas idéias (alteração da forma de pensar e de agir);

- Recongelamento – incorporação de um novo comportamento tornando-o padrão vigente.

A necessidade de mudanças e modernizações na gestão das organizações públicas é senso comum, independentemente da corrente ideológica ou do papel desempenhado por elas, do governo ou da sociedade civil. Contudo, é um assunto desafiador, devido sua profundidade, complexidade ou mesmo variedade de enfoques existentes. Portanto, torna-se necessário compreender os mecanismos relacionados à mudança, obstáculos e resistências, para que ela seja institucionalizada e consiga alcançar seus objetivos. Assim deve ser entendida e trabalhada não somente sob a ótica de estratégias, processos ou tecnologias, mas como uma mudança de relações: do indivíduo com a organização, dele com seus pares, da organização com a sociedade, do indivíduo com a sociedade e dele consigo mesmo (CAPOBIANGO; NASCIMENTO; SILVA; FARONI, 2013).

Vários autores discutem sobre a possibilidade de mudar a cultura das organizações, exatamente por ser algo difícil tanto para quem é responsável pelas estratégias, como para os que executam as tarefas. Assim, em se tratando do foco deste estudo, houve abordagem do processo de mudança com interferência na cultura, na estratégia e responsabilidade organizacional, o que será exemplificado no estudo do caso mais adiante.

4.3 Descentralização organizacional

Oliveira (1991) define Descentralização como a menor concentração do poder decisório na Alta Administração da empresa, sendo, portanto, mais distribuído pelos seus diversos níveis hierárquicos. Ela não significa separação entre escritório, fábrica e filiais e ocorre pelos seguintes motivos: grande volume na carga de trabalho da alta administração; ociosidade no processo decisório; maior ênfase buscada pela empresa em relação ao produto-mercado; desenvolvimento gerencial de seus executivos; participação e motivação.

Conforme Stoner e Freeman (1994), Descentralização é a delegação de poder e autoridade dos níveis mais altos para os mais baixos da organização, frequentemente conseguida através da criação de pequenas unidades organizacionais independentes. Quanto mais autoridade for delegada dentro das organizações, mais descentralizada ela será. A

descentralização só tem valor na medida em que ajuda a organização a alcançar seus objetivos.

Já Vasconcellos (1979) classifica a Descentralização em três aspectos: (1) autoridade – quando o poder de decisão é delegado a outro nível hierárquico do organograma; (2) atividade – também chamada de dispersão geográfica – tem o objetivo de manter apenas a interação local e (3) funcional – similar à dispersão geográfica, porém, envolve também o poder de decisão local. O autor justifica esse processo como forma de delegar à autoridade para níveis hierárquicos inferiores que detém informações.

A descentralização é multifacetada quando se analisam as grandes corporações, podendo ser vista sob diferentes perspectivas, segundo Cury (2000):

- de natureza estratégica – quando existem problemas em uma grande organização muito centralizada, com estrutura funcionalista e bastante diversificada quanto a produtos e mercados;

- de natureza estrutural – quando o trabalho da empresa é dividido, com cada área responsável pelo desenvolvimento de uma parcela específica; e,

- de natureza comportamental – quando visa reduzir o alto grau de controle centralizado nos altos escalões da organização. Isto resulta em um maior grau de liberdade e assunção de responsabilidades e riscos pelos demais níveis da força de trabalho da organização.

De modo similar, Pimenta (1998) afirma que a Descentralização consiste em um dos princípios contidos nas estratégias predominantes para a reforma da administração pública e pode ser conceituada de três formas:

- interna - caracterizada pela descentralização do processo decisório, em um movimento de cima para baixo dentro da própria organização estatal, entre os diversos níveis hierárquicos, delegando competências e responsabilidades de cima para baixo na estrutura administrativa;

- externa - de dentro para fora da estrutura do Estado para a sociedade (empresas privadas e/ou entidades sem fins lucrativos), mediante projetos de parceria com a sociedade, contratação externa (terceirização), descentralização para organizações não-governamentais (publicização), extinções, fusões e privatizações;

- entre os níveis de governo (fortalecendo o poder local), que é devolver poder a atores em níveis mais baixos, seguindo o princípio da subsidiariedade, onde o nível mais alto só deve executar aquilo que o nível abaixo não pode, delegando o máximo ao poder local, mas depende da existência de uma sociedade cidadã, que exerça a função de controle social, sem a necessidade de caros e ineficazes controles burocráticos, e de um mercado desenvolvido e competitivo.

Um dos elementos que favorece a descentralização é o avanço tecnológico, pois a inovação e intensificação das comunicações, a diversificação de atividades e o desenvolvimento das questões apresentadas requerem versatilidade, rapidez nas decisões, o que é mais difícil alcançar se o poder decisório estiver concentrado no topo da organização.

A ideia da descentralização tem sido muito abordada quanto se discutem o papel e a organização do Estado, porém com pouca consolidação na literatura. No setor público a descentralização possui um caráter formal e gerador de autonomia potencial, no tocante a transferência do poder decisório central para suas unidades subordinadas (VIEIRA, 2012).

O princípio da descentralização é que a autoridade ao tomar ou iniciar uma ação deva ser tão próxima da cena quanto possível. O intuito de descentralizar uma cadeia administrativa é para proporcionar uma melhor utilização dos recursos humanos, pois, as pessoas que vivem os problemas são as mais indicadas para resolvê-los no local, aproveitando melhor o tempo. Isto propicia o aumento da eficiência e da motivação, elevando a satisfação da clientela. A proximidade favorece a comunicação, que pode ser feita de modo muito mais rápido e direto quando se está trabalhando na mesa ao lado.

Atualmente algumas organizações estão diminuindo seus níveis hierárquicos, com o intuito de torná-las mais simples, aproximar a base do topo e fazer com que fiquem mais ágeis e competitivas neste mundo tão acelerado. Pois, com a descentralização, a autoridade de tomar decisões é deslocada para os níveis mais baixos da organização, proporcionando um considerável aumento de eficiência. Além do que, Mintzberg (2003) ressalta que a descentralização permite à organização responder rapidamente às condições locais, além de construir estímulos para a motivação, para os agentes envolvidos.

Podem ser enumerados alguns dos principais benefícios da realização de um processo de descentralização numa organização (CURY, 2000): a) maior rapidez e menor risco na tomada de decisões, devido à posse de informações e domínio dos fatos estar nas mãos daqueles que estão mais próximos da ocorrência necessária a ser resolvida; b) maior separação entre a administração estratégica (alta gestão) e a operacional (gestão operacional);

e, c) melhoria do clima organizacional e aumento de confiança entre os gerentes operacionais, devido ao aumento e posse de informações eficientes.

Brock (2003) afirma que a descentralização é responsável pela distribuição formalizada do poder decisório, sendo esta definida em razão do local/nível de tomada de decisão. O autor entende que decisões centralizadas implicam na restrição à unidade deliberativa organizacional superior, enquanto a descentralização conduz a concessão do poder decisório aos entes subordinados, relativos a participação ou delegação de autoridade.

Contudo, Cury (2000) ressalta que o processo de descentralização requer atenção para uma dosagem adequada, pois não há como existir uma organização completamente centralizada ou completamente descentralizada. Compete à alta direção encontrar o ponto de equilíbrio deste processo, de acordo com as pressões ambientais (internas e externas). Além disto, como para todo e qualquer processo de mudança atingir a eficácia plena torna-se necessário a elaboração de um programa integrado que contemple treinamentos gerenciais, análise de problemas e obstáculos e a correta definição do escopo de atividades a ser descentralizado.

A Área de Recursos Humanos foi uma das que mais sofreram reformulação com essas mudanças nas organizações. Criada inicialmente para tratamento burocrático dos trabalhadores, como Departamento Pessoal e/ou de Recursos Humanos, ela foi evoluindo aos poucos, permitindo maior abertura e atenção ao ser humano e ganhando mais espaço dentro das empresas.

Após tantas conquistas, o RH deparou-se com uma nova estratégia de mercado: a descentralização. A Descentralização das Atividades Administrativas e de Gestão exercidas no RH é uma tendência em expansão nas organizações nos últimos anos e vem apresentando um novo método de gestão de pessoas nas empresas e no mercado de trabalho.

5. Metodologia

O presente estudo consiste na elaboração de uma Proposta de Intervenção, portanto teve como característica tratar-se de uma pesquisa qualitativa, quanto aos fins, intervencionista, pois seu objetivo é interferir numa realidade para modificá-la (TOBAR; YALOUR, 2001). Assim, este estudo não permanecerá apenas com a explicação do que se está sendo estudado, mas pretendeu interferir de alguma forma nos procedimentos do objetivo do projeto para melhoria da qualidade dos serviços prestados.

A pesquisa, quanto aos meios empregados pode ser caracterizada como:

- a) Bibliográfica - pois consiste no exame (levantamento e análise) do manancial do que se produziu sobre determinado assunto (RUIZ, 2002), a ser realizada com base em material publicado/disponibilizado ao público em geral: em livros, periódicos, sites na internet, etc.;
- b) Documental – realizada com base em documentos guardados/disponibilizados por órgãos públicos ou privados (TOBAR; YALOUR, 2001), através de análises de: memorandos, ofícios, declarações, relatórios, atas, processos, - referentes ao pagamento de pessoal da Fiocruz; e,
- c) Estudo de Caso – voltada para o estudo de uma ou poucas unidades de análise, como empresas, instituições, regiões, países, etc. (TOBAR; YALOUR, 2001). Efetuada com base nas observações dos fatos exatamente como ocorrem nos procedimentos operacionais relativos à descentralização das atividades de elaboração e processamento das folhas de pagamento da Fiocruz.

O Universo da pesquisa consistiu na operação (elaboração, análise e conferências) das folhas de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas de todas as Unidades da Fiocruz. Atividades estas sobre responsabilidade do SEPAG/COGEPE e, também, dos SRHs das Unidades Pagadoras (Upag's) descentralizadas: Instituto de Pesquisa Rene Rachou/IPRR em Minas Gerais (MG); Instituto de Pesquisa Aggeu Magalhães/IPAM em Pernambuco (PE); e, Instituto de Pesquisa Gonçalo Muniz/IPGM na Bahia (BA). A Amostra da pesquisa foi definida como sendo inerente a elaboração das folhas de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas lotados no IFF.

6. A descentralização institucional na Fiocruz

A Fiocruz é uma instituição secular, vinculada ao Ministério da Saúde, com origem em 25 de maio de 1900, com a criação do Instituto Soroterápico Federal, em Manguinhos, Rio de Janeiro, inaugurado para fabricação de soros e vacinas contra a peste bubônica, e que desde então, sua trajetória se confunde com o próprio desenvolvimento da saúde pública no país. O Instituto foi responsável pela reforma sanitária que erradicou a epidemia de peste bubônica e a febre amarela da cidade. E logo ultrapassou os limites do Rio de Janeiro, com expedições científicas que desbravaram a imensidão do Brasil (FIOCRUZ, 2017a).

Durante todo o século 20, a instituição vivenciou as muitas transformações políticas do Brasil e sempre teve no reconhecimento internacional uma fonte de prestígio entre o governo, pelo fato de ser uma área de ponta na pesquisa biomédica e que passou por diversos processos de reformulação institucional (SALLES-FILHO, PAULINO e CARVALHO, 2001) e foi palco de grandes avanços, como o isolamento do vírus HIV pela primeira vez na América Latina.

Já centenária, a Fiocruz desenha uma história robusta neste início do século 21, com sua ampliação física e expansão geográfica de suas instalações no país e até na África, com abertura de escritório e cursos de pós-graduação em Moçambique. Foi uma década também de grandes avanços científicos, com feitos como o deciframento do genoma do BCG, bactéria usada na vacina contra a tuberculose e, mais recentemente, com forte atuação na identificação do vírus Zika (FIOCRUZ, 2017).

Para sustentar a realização do conjunto das atividades desenvolvidas pelas diversas Unidades que compõem a Fiocruz, identifica-se a importância da incorporação de inovações nos mecanismos, métodos, procedimentos e processos, consoantes com uma gestão focada em resultados de uma Instituição Pública, que apresenta características organizacionais multifacetadas (PARENTE, 2007).

Hoje, a Fiocruz possui 16 unidades técnico-científicas, voltadas para ensino, pesquisa, inovação, assistência, desenvolvimento tecnológico e extensão no âmbito da saúde, instaladas nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Amazonas, Bahia, Pernambuco e Distrito Federal. Existem projetos de bases para a institucionalização de unidades - escritórios - no Ceará, Mato Grosso do Sul, Piauí e Rondônia, de modo a fazer-se presente em todas as regiões nacionais. Há ainda uma unidade técnica de apoio, atuante na produção de animais de laboratório e derivados de animais e 4 unidades técnico-

administrativas dedicadas ao gerenciamento da Fundação, dentre estas a COGEPE (FIOCRUZ, 2017b).

Sendo a Fiocruz uma Instituição Federal de Ciência e Tecnologia (IFC&T), inovadora e comprometida com a política social voltada para a Saúde Pública, e sempre em busca de mudanças e de acompanhar os momentos políticos, sociais e organizacionais de nosso país, o assunto descentralização não é exatamente uma novidade no âmbito da Fiocruz. Como decorrência da trajetória institucional desde sua fundação, a forma de estruturação organizacional da Fiocruz sempre observou uma lógica muito própria e de independência em relação ao governo. Assim, a tendência foi a de privilegiar, nos seus diversos momentos, mais a discussão interna do que as imposições de fora para dentro (SALLES-FILHO, PAULINO E CARVALHO, 2001).

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1988, com sua implantação durante a década de 1990, e a instituição do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, implicaram numa mudança não apenas no modo de organização da saúde no país, mas em seus princípios doutrinários (universalidade, equidade e integralidade nos serviços e ações de saúde), mas também nos princípios organizativos/diretrizes: descentralização, regionalização, hierarquização da rede e participação social. Com isto, foram criados mecanismos e instrumentos com vistas ao aprofundamento da descentralização nas diferentes esferas de governo, que resultou na consolidação da abertura democrática, mas também trouxe diversas tensões e obstáculos ao desenvolvimento de políticas sociais no país (LUCENA, 2015). Fatos que ecoaram fortemente na Fiocruz e ocasionaram ações institucionais de adequação a este novo panorama.

O processo de descentralização da gestão na Fundação Oswaldo Cruz iniciou-se no I Congresso Interno ocorrido em 1988, no qual a descentralização já fazia parte da pauta de discussões, com o intuito de responder a duas demandas: por um lado, o Estado Brasileiro requeria uma administração pública mais gerencial, focada em resultados e que permitisse o controle social direto; por outro lado, a própria Instituição pretendia obter mais agilidade no atendimento aos seus objetivos (FIOCRUZ, 1988). Essa discussão continua e sempre atual, é uma luta constante que prima pela consolidação, o desenvolvimento e fortalecimento da autonomia e flexibilidade gerencial e administrativa, tendo em vista as variantes externas e internas que demandam em muitos momentos por mudanças culturais, estratégicas, tecnológicas e humanas.

Dentre os fatores externos, podem ser citados alguns que determinam uma gestão mais flexível, pronta para atender as demandas que surgem: as mudanças políticas, devido a subordinação ao Ministério da Saúde; mudanças comportamentais, que geram novas tendências e surgimento de novas doenças; espaço geográfico de atuação, pois cada lugar possui características e culturas singulares, em um mundo em constante movimento e mudanças políticas, sociais e culturais e etc.

Quanto aos fatores internos ou variantes à mudança: cada ser é único e possui visões diferentes para lidar com os mesmos problemas, chegando a conclusões diferentes de como atuar em cada situação; a diversidade e a complexidade das atividades desenvolvidas pela instituição; unidades de trabalho complexas e envolvidas com suas particularidades, com execução de tarefas rotineiras, impedindo ações para o desenvolvimento e implantação de novas políticas institucionais; desmotivação e a falta de capacitação do indivíduo, que em alguns casos contaminam o coletivo; e a resistência do ser humano, por muitas vezes não conseguir entender e aceitar as mudanças fundamentais ao bom desempenho das atividades.

Contudo, como afirmaram Salles-Filho, Paulino e Carvalho (2001), na Fiocruz sempre houve ênfase na autonomia de cada unidade em relação a toda a instituição, pois a incorporação de novas unidades (com suas lógicas específicas) permitiu um agregado relativamente harmônico, dada a complementaridade das funções. Porém, a descentralização radical dificultou (e ainda dificulta) a articulação entre as Unidades que compõem a Fiocruz.

Do ponto de vista operacional, a Fiocruz perde ao se valer de mecanismos frágeis de planejamento e gestão. Se, por um lado, uma forte centralização é indesejável, porque assim se perde a sensibilidade na ponta das atividades, por outro lado, a extrema descentralização impede o planejamento institucional. É necessário uma gestão institucional mais profissional que encontre um termo adequado para tornar viável uma trajetória de longo prazo, sendo uma instituição submetida à forte ingerência política. Para tal existe a exigência de um novo compromisso social, que vai desde a revisão do organograma e das funções, até a implementação de instrumentos de gestão que permitam o planejamento e a execução das funções (SALLES-FILHO, PAULINO E CARVALHO, 2001).

Na Fiocruz, apenas o Instituto de Pesquisa Rene Rachou/IPRR (MG), o Instituto de Pesquisa Aggeu Magalhães/IPAM (PE), e o Instituto de Pesquisa Gonçalo Muniz/IPGM (BA), denominadas Unidades Pagadoras (Upag's), encontram-se descentralizados desde o início da implantação do SIAPE, em fevereiro de 1994, mantendo o assessoramento técnico e mais algumas atividades incumbidas ao SEPAG.

Almejando tornar-se uma organização administrativa mais gerencial, focada nos resultados e ágil, iniciou-se em 1995, uma inovação cultural estratégica. A Diretoria de Administração, então (DIRAD), realizou a descentralização de ações administrativas, até então de competência da própria Diretoria, investindo na descentralização de 3 Unidades Gestoras Responsáveis (UGR), para Unidades Gestoras Executórias (UGE), com a responsabilidade de controlar seus créditos orçamentários-financeiros e os recursos a serem repassados pela Diretoria de Administração (FIOCRUZ, 2017c).

Sendo a iniciativa acima satisfatória, o III Congresso Interno (1998), voltou com a pauta sobre a descentralização, entendendo que a Missão da Administração Central seria reguladora, coordenadora e fomentadora de políticas institucionais. Toda a argumentação girava em torno das prioridades de cada unidade, entendendo-se a diversidade e complexidade de cada uma, cuja meta é investir em planejamento específico e disponibilizar um sistema de informação, adequado a cada necessidade (FIOCRUZ, 2017c).

Assim, o processo de descentralização administrativa das Unidades, iniciado em 1995, objetivou descentralizar ações administrativas de competência do nível central não só desconcentrando as atividades de gestão no campo da execução orçamentária, financeira e patrimonial, mas concedendo delegação de competência às Unidades Técnico-Científicas, de forma a alcançar uma maior autonomia e flexibilidade administrativa e gerencial. Deste modo, o grande desafio a ser enfrentado pela Fiocruz no campo da gestão, portanto, é realizar um processo de descentralização administrativa que possibilite a articulação intra-institucional de planejamento e de gestão, sendo um pilar essencial para o processo de geração e difusão de conhecimentos em saúde (PARENTE, 2007).

A Diretoria de Recursos Humanos, então (DIREH), responsável pelo o que a Fiocruz tem de mais importante, “seus recursos humanos”, não poderia ficar fora deste contexto. Desta forma, em 2001, iniciou-se um movimento para modificação da cultura organizacional da Unidade, na construção de uma nova Missão, que determinou novas estratégias operacionais, consolidando uma nova estrutura, metas e direção.

Assim, todo esse processo já faz parte da cultura social e política da Fundação Oswaldo Cruz, desde 1995 quando ocorreu a descentralização de ações administrativas de competência da então, Diretoria de Administração/DIRAD, e, em 2002, quando o SECAT descentralizou alguns processos de trabalho, logrando sucesso. Em 2017, efetua-se o processo

de descentralização dos processos de trabalho do SECAP- Serviço de Cadastro de Aposentadorias e Pensões para os Centros de Pesquisa.

Com essas ações, a Coordenação de Gestão de Pessoas/COGEPE, compatibiliza a estrutura prática de gestão de recursos humanos, desenvolve competências locais no âmbito das Unidades e mantém a coordenação e o assessoramento técnico no nível central. Isto segue em conformidade com Parente (2007), que ressalta que com a implantação do processo de descentralização na Fiocruz emerge a importância de ser valorizado o fundamental papel do nível central quanto à definição de políticas e de ação institucional, incorporando assim as diretrizes estratégicas com a contribuição das Unidades descentralizadas, e ainda, tem que intensificar os mecanismos de coordenação, normatização, regulação e prestação de contas (*accountability*) para o aprimoramento do modelo de descentralização da Instituição, uma vez que o mesmo tem que estar mais presente no acompanhamento e na cooperação às Unidades.

6.1 Descentralização da Diretoria de Recursos Humanos – DIREH (Atual COGEPE)

Sendo a FIOCRUZ uma Instituição com olhar especial para o desenvolvimento humano, tanto no campo da ciência como no social, com uma inquietação para o desenvolvimento e inovação, típica dos cientistas, foi constatado pela Diretoria de Recursos Humanos – Direh, com a inclusão de novos servidores e o aumento da demanda de trabalho, a necessidade de capacitar e inovar seus recursos humanos.

Desta forma, em 2001, teve início o projeto de inovação, Programa de Desenvolvimento e Gestão/PDG, quando foi realizada uma releitura do Departamento de Administração de Recursos Humanos/DARH, com o objetivo geral de ‘Promover a melhoria da qualidade do trabalho’ realizado no DARH e os objetivos específicos de: a) Capacitar os profissionais do DARH em conceitos e técnicas de Gestão da Qualidade; b) Avaliar os indicadores – Itens de Controle e de Verificação – para os principais processos de trabalho do DARH, que permitiam observar falhas geradas com o fluxo de trabalho que era praticado; c) Elaborar um Sistema de Avaliação Contínua da Gestão do DARH; e, d) Promover a interação profissional da equipe do DARH.

A lógica foi de efetuar a descentralização como um processo e que apontava para a necessidade de desenvolver e consolidar uma nova estrutura, uma Rede de Gestão de Recursos Humanos da Fiocruz. A estratégia era que os SRHs passassem a responder pela

execução dos procedimentos relativos à gestão funcional dos servidores e não servidores, que compunham a força de trabalho da Instituição (FIOCRUZ, 2017c).

No I Encontro de Trabalho do DARH/DIREH, em 2002, foram trabalhados conceitos e técnicas de Gestão Participativa, Planejamento Estratégico e Gestão da Qualidade. A partir do trabalho realizado pelas equipes, obteve-se o Diagnóstico Situacional e o Plano de Ações para a melhoria da qualidade do trabalho realizado no Departamento.

Em continuidade, em 2003, no II Encontro de Trabalho do DARH/ DIREH foram definidas as mudanças estratégicas, à Nova Estrutura, a Missão, as Atribuições e os Processos de Trabalho do Departamento e de suas divisões internas, bem como foram elaborados os Fluxogramas e Procedimentos Operacionais Padronizados – POP's para os principais processos de trabalho (arquivo DARH).

Apesar da resistência de alguns membros ao processo e às mudanças, natural e própria dos indivíduos, passou-se a enxergar o DARH com outros olhos e abriram-se várias possibilidades de melhorias para as angústias, carências e desmotivações e, assim, novos horizontes foram se desenhando.

6.1.1 Breve histórico da descentralização do Serviço de Cadastro de Ativos/SECAT/DIREH

Todo esse processo de reestruturação e capacitação permitiu as equipes uma nova descoberta. A nova cultura organizacional despertada não suportava mais um processo de trabalho centralizado em suas bases. A nova Missão Institucional, reconhecida e apresentada às equipes, requeria que a responsabilidade do órgão central, seria de coordenar e assessorar a execução das políticas e ações de gestão, não cabendo mais a execução das tarefas sistêmicas.

Portanto, até outubro de 2002, o Serviço de Cadastro de Ativos/SECAT respondia de forma centralizada pela execução das atividades inerentes ao serviço. Porém, através do Programa de Desenvolvimento em Gestão/PDG, ficou claro que sua atuação era incompatível com a cultura de gestão de recursos humanos, pois em se tratando de uma estrutura sistêmica, as atividades operacionais da gestão não poderiam estar totalmente sob o domínio do SECAT. Assim, novos rumos foram tomados e alguns processos de trabalho foram descentralizados.

A fase de implantação do processo de descentralização ocorreu a partir de novembro de 2003, tomando-se por base as condições estruturais de cada SRH para assumir as novas atividades. Cabe destacar que foi descentralizada a execução das atividades de captação, de registro e de armazenamento das informações, dados e documentos dos servidores, além da

operação dos sistemas físicos (manutenção de pastas e fichas funcionais) e informatizados (FIOCRUZ, 2017c).

Com esta ação o SECAT foi liberado, parcialmente, das tarefas rotineiras para manter um olhar de monitoramento, com mais liberdade para se adequar ao seu lugar na atual estrutura de gestão de assessoria e orientação às unidades na execução de políticas e ações de gestão.

Nesse processo contínuo de monitoramento ocorreu uma proximidade maior com os SRHs, fortalecendo os laços e as trocas de experiências e orientações, e novas políticas foram surgindo. Um dos maiores ganhos foi o projeto chamado de “Encontro dos SRHs”, para discussão dos processos de trabalho, um espaço para o aprendizado e a troca de informações e experiências.

Hoje, o SECAT, tem grande parte de suas atividades descentralizadas, o que permite um desenvolvimento maior em suas principais funções de coordenação, orientação e planejamento de novas políticas, em busca de melhoria constante para os processos de trabalho, com retorno mais eficiente e eficaz.

6.1.2 – Descentralização do Serviço de Aposentadorias e Pensões – SECAP

Dando continuidade ao tema “descentralização”, cuja base é consolidar uma gestão mais capacitada, participativa, fundamentada e integrada as ações inerentes à gestão de pessoas. A preocupação com a eficiência e com eficácia das atividades realizadas na FIOCRUZ tem consubstanciado numa série de propostas definidas nos Congressos Internos anteriores, com destaque para o modelo de gestão descentralizado e direcionado para resultados. Foi consenso que o assunto ainda não havia se esgotado. Ações para novas descentralizações deveriam ser realizadas, porém conservando o respeito as peculiaridades e a base administrativa de cada Unidade.

O Serviço de Aposentadorias e Pensões – SECAP, integrante da Administração de Recursos Humanos, que é responsável pela análise, instrução, cálculos e concessão e revisão das aposentadorias e das pensões, ações centralizadas na Coordenação de Gestão de Pessoas- COGEPE, com o objetivo de desenvolver de maneira mais efetiva a prática dessas ações, o SECAP, propôs descentralizar os procedimentos para os centros de pesquisa. Assim deu-se início a um novo marco na história da Instituição, visto a viabilidade do processo.

Atualmente essas atividades estão em fase de descentralização referente a 3 Unidades de Pesquisas da Fiocruz, são eles: IPAM, IPGM e IPRR.

Conforme disposto no Regimento Interno da Fiocruz, em seus artigos 23, 24 e 25 referentes a cada centro de pesquisa aqui envolvido, compete a cada um planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades relativas à política de recursos Humanos. Estes Centros são Unidades Pagadoras e possuem autonomia na realização dos seus pagamentos, o que motiva e facilita tal descentralização (BRASIL, 2017).

Assim, as atividades que eram incumbidas ao SECAP referentes a aposentadorias e pensões, passarão a ser realizadas pelos SRHs dos Centros de Pesquisas, e no processo de descentralização ficou claro que as atividades que estão sendo descentralizadas são as desenvolvidas pelo Serviço de Aposentadorias e Pensões/SECAP e não as competências da Coordenação de Gestão de Pessoas/COGEPE, que tem a responsabilidade de assinar os atos finais dos serviços a serem delegados.

Espera-se dentre outras melhorias, que as ações dos SRHs sejam valorizadas, facilitando o fluxo dos processos e melhorando a eficiência. Observa-se que a Administração de Recursos Humanos/COGEPE, tem se aprofundado no assunto para descentralizar suas atividades rotineiras e sistêmicas, com o intuito de concentrar seus esforços na consolidação de seu papel principal que é coordenar, orientar e normatizar ações para gestão de pessoas.

7. Proposta de descentralização dos processos de trabalho do SEPAG/COGEPE para o SRH/IFF

Existem ainda muitas ações para serem praticadas e desenvolvidas em torno desta temática para fins da construção de uma Coordenação de Gestão de Pessoal/COGEPE, com mais praticidade e com políticas de capacitação voltadas para as particularidades de cada SRH.

Nesta ótica o Serviço de Pagamento/SEPAG/DARH/COGEPE, que ainda está preso as rotinas da folha de pagamento, cujas atividades estão quase todas centralizadas, torna-se um entrave para exercício das reais atividades que lhe competem, na atual conjuntura política desta Instituição, propõe a descentralização das atividades para os SRHs das Unidades localizadas fora do Campus de Manguinhos (RJ).

Constata-se a enorme sobrecarga de processos e de atividades de atendimento ao público, tanto por chamadas telefônicas quanto presenciais no SEPAG, resultando em uma rotina maçante que impossibilita o exercício de outras funções, como de assessoramento e orientação.

Portanto, reunindo o Instituto Fernandes Figueira/IFF, a Gerência Regional de Brasília/GEREB, o Leônidas & Maria Deane/ILMD e o Instituto Carlos Chagas/ICC as mesmas prerrogativas dos Institutos de Pesquisas descentralizados (IPAM, IPGM e IPRR), tem este trabalho a finalidade de propor uma reflexão das equipes do Serviço de Pagamento/DARH/COGEPE e, inicialmente, do SRH/IFF, sobre os fatores favoráveis e desfavoráveis relativos à descentralização dos processos de trabalho, objetivando a qualificação e fortalecimento daquele SRH/IFF.

Assim, os serviços relativos às informações inerentes à elaboração das folhas de pagamento podem ser descentralizados objetivando a qualificação e fortalecimento do SRH/IFF, na melhoria no fluxo dos processos de trabalho, proximidade com a clientela, e assim liberar o SEPAG para atuar, não somente nas atividades de execução da folha de pagamento, mas também de assessorar e orientar às unidades com a finalidade de assegurar os direitos e obrigações referentes à legislação vigente.

Com a presente proposta espera-se atingir condições para elaboração de um diagnóstico de descentralização que discuta os seguintes atributos:

- Economicidade e agilidade nos processos relativos às folhas de pagamento do IFF.
- Respostas mais rápidas às demandas relativas ao pagamento dos servidores (ativos e inativos) e pensionistas oriundos do IFF;

- Menor circulação dos processos inerentes ao assunto citado;
- Facilitar o fluxo e diminuir a distância entre executores (funcionários do SRH/IFF) e a clientela.

7.1 O Instituto Fernandes Figueira/IFF e seu SRH

O Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF/Fiocruz) foi fundado em 1924, situada no bairro do Flamengo, na Av. Rui Barbosa, 716 – Rio de Janeiro-RJ, é uma unidade de assistência, ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), reconhecida em 2006 como hospital de ensino e em 2010 como centro nacional de referência pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Educação - <http://www.iff.fiocruz.br/index.php/institucional>.

O IFF tem como missão promover a saúde da mulher, da criança e do adolescente e melhorar a qualidade de vida desse grupo, por meio de ações integradas e articuladas, ações de pesquisa, ensino, assistência e atenção integral à saúde, cooperação técnica em nível nacional e internacional e desenvolvimento e avaliação de tecnologias, como também oferecer subsídios à execução e formulação de políticas públicas nacionais.

Com um quadro de 903 servidores ativos e 241 aposentados, o IFF movimenta uma folha de pagamento em torno de 14 milhões de reais mensais.

7.2 Descrição das ações a serem desenvolvidas

Tendo em conta as ações necessárias a serem desenvolvidas para a execução do processo de descentralização para o SRH/IFF, entende-se que serão necessárias 4 atividades principais: efetivação de reuniões com o IFF; definição das estratégias de capacitação do SRH/IFF; implantação da proposta; e, Análise da implantação.

A primeira ação a ser efetuada é uma reunião entre o SEPAG/COGEPE e SRH/IFF para apresentação do projeto, com o uso de recursos gráficos e planilhas, além da demonstração da variedade de processos do IFF que tramitam pelo SEPAG. A ideia será discutir sobre os pontos fracos, solidificar os pontos fortes e debater todas as condições, obstáculos, tempo e oportunidade para a execução da descentralização. Nesta primeira atividade também haverá a definição das fases de implantação da proposta.

A partir daí, apresentam-se os benefícios que a descentralização poderá acarretar a ambos os Serviços:

- para o SRH/IFF - a aquisição de mais conhecimento administrativo no que concerne aos processos, redução do trâmite processual, assim como maior aproximação com os seus servidores;
- para o SEPAG - uma redução do volume processual, cujo tempo gasto poderá ser revertido para outras demandas internas, na melhoria na eficiência dos seus processos de trabalho e intensificar a missão institucional do SEPAG: normatizar, orientar e coordenar as ações relativas a pagamento da força de trabalho da Fiocruz.

Os aspectos negativos da descentralização devem ser discutidos e contingenciados através de reuniões, de treinamentos e da conscientização dos servidores. Atentando para os impactos positivos que o projeto trará às Unidades (COGEPE e IFF) envolvidas.

A segunda atividade necessária consiste na definição das estratégias de capacitação do SRH/IFF, para isto um cronograma de treinamento e capacitação será elaborado, com a definição da forma, o quantitativo de pessoas, o tempo necessário, os meios e toda logística a ser aplicada, levando-se em conta a complexidade de cada processo e o período de funcionamento do SIAPE-Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos.

Outra tarefa importante nesta atividade consiste na realização de ações de conscientização e motivação da equipe do SRH/IFF quanto ao processo de descentralização e das novas responsabilidades a serem imputadas aos profissionais da Unidade.

O acompanhamento da descentralização deve ser realizado em concomitância com o treinamento e implantação no sistema no sistema SIAPE, de maneira que os erros/dificuldades/dúvidas sejam sanados de imediato, sem que haja qualquer prejuízo para os servidores. Para tal serão realizadas duas grandes tarefas: orientar e esclarecer quanto aos procedimentos de pagamento que serão de responsabilidade do SRH/IFF; e, acompanhar os procedimentos efetuados pela equipe.

Por fim, a quarta atividade necessária consiste na análise da implantação, que ocorrerá com a validação dos procedimentos descentralizados, bem como a elaboração de relatórios sobre todo o processo, para a devida ciência dos servidores envolvidos nas questões apresentadas e direção das duas Unidades (COGEPE e IFF). Em continuidade serão realizadas auditorias(acompanhamentos) sobre os processos descentralizados.

Para a realização das ações necessárias para a descentralização das atividades de pagamento para o SRH/IFF, entende-se ser necessário um período de tempo de cerca de sete

meses, com proposta de início em Maio/18 e término em dezembro/18, conforme cronograma previsto no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Quadro de atividades e cronograma do projeto

Atividade	Tarefa	Prazo	Responsável
1) Reuniões com o IFF	a) Apresentar a proposta de descentralização da Folha de Pagamento	Maio/2018	Direção das Unidades (COGEPE e IFF)
	b) Discutir os aspectos positivos e negativos da proposta (relevância, vantagens, obstáculos e atividades críticas)	Maio/2018	Direção das Unidades (COGEPE e IFF) e SEPAG
	c) Definir as fases de implantação a proposta	Junho/2018	SEPAG e SRH/IFF
2) Definir as estratégias de capacitação do SRH/IFF	a) Definir a forma de treinamento (pessoas, tempo, recursos e toda a logística)	Junho/2018	SEPAG
	b) Motivar a equipe do SRH/IFF	Julho/2018	SEPAG
3) Efetuar a implantação da proposta	a) Orientar e esclarecer procedimentos	Julho/2018	SEPAG e SRH/IFF
	b) Acompanhar procedimentos efetuados	Agosto/2018	SEPAG
4) Análise da implantação	a) Validar a implantação	Outubro/2018	SEPAG
	b) Efetuar relatórios	Dezembro/2018	SEPAG e SRH/IFF
	c) Auditorias anuais	A partir de janeiro/2019	COGEPE e órgãos de controle

8 – Conclusão

Dessa forma, essa proposta de descentralização das atividades referentes à folha de pagamento efetivadas pelo SEPAG/DARH/COGEPE para o Instituto Fernandes Figueira/IFF, é bem relevante, e entre outros ganhos há de citar a diminuição do trâmite de processos e documentos inerentes a acertos financeiros, minimização dos possíveis equívocos, fortalecimento e qualificação do SRH diante de seu público alvo, agilizar as respostas junto a seus clientes, desafogar o SEPAG, tanto na quantidade de processos, quanto à facilidade ao atendimento as demandas dos servidores, do SRH IFF, através de contato pessoal e telefônico, corroborando na modernização de gestão de recursos humanos através da disseminação de princípios, ferramentas gerenciais e práticas de trabalho, e assim liberar o SEPAG para atuar, não somente nas atividades de execução da folha de pagamento, mas também de assessorar e orientar às unidades com a finalidade de assegurar os direitos e obrigações referentes à legislação vigente.

Cabe esclarecer que essa é uma proposta inicial, que, futuramente, deverá ser seguida pela Gerência Regional de Brasília/GEREB, o Instituto Leônidas & Maria Deane/ILMD e o Instituto Carlos Chagas/ICC nas mesmas prerrogativas dos Centros de Pesquisas descentralizados (AM, GM e RR).

Observa-se assim, a importância da descentralização das atividades para alcance de maior eficiência e eficácia da gestão, desde que os processos sejam sempre revisados e aperfeiçoados, analisando as contribuições efetivas, conforme a realidade de cada momento.

9. Referências bibliográficas

1. BAUMAN, Z. **Vida líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
2. BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. **Modernização reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Unesp, 1996. p. 11-71.
3. BRASIL. Ministério da Saúde. PORTARIA N° 2376/GM - Regimento interno da Fiocruz. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/estatuto-e-regimento>. Acesso em: 14 jun. 2017.
4. BROCK, David M. Autonomy of individuals and organizations: towards a strategy research agenda. **International Journal of Business and Economics**, v. 2, n. 1, p. 57-73, 2003.
5. CAPOBIANGO, R. P.; NASCIMENTO, A. de L. do; SILVA, E. A.; FARONI, W. Reformas Administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE**, vol. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.
6. CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
7. CHIAVENATO, I. **Comportamento Organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
8. CHANLAT, J-F. **Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social**. São Paulo, Atlas, 2000.
9. CURY, A. **Organização e métodos: uma visão holística**. 7. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2000.
10. FILARDI, F.; FREITAS, A. S. de; IRIGARAY, H. A.; AYRES, A. B. (Im)Possibilidades da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). **Rev. Adm. Pública**, v. 50, n. 1, p. 81-106, jan./fev., 2016.
11. FIOCRUZ. **Relatório Final do I Congresso Interno - Ciência e Saúde: A Fiocruz do Futuro**, Julho de 1988. Disponível em: <https://congressointerno.fiocruz.br/sites/congressointerno.fiocruz.br/files/documentos/I%20Congresso%20Interno%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final%20-%20Julho%20de%201988.pdf>. Acesso em: 17 jun, 2017.
12. FIOCRUZ. **Relatório Final do III Congresso Interno - Fiocruz Pública e Estratégica**. Janeiro de 1994. Disponível em:

<https://congressointerno.fiocruz.br/sites/congressointerno.fiocruz.br/files/documentos/III%20Congresso%20Interno%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final%20-%20nov%201998.pdf>. Acesso em: 17 jun, 2017.

13. FIOCRUZ. **História da Fiocruz**. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/historia>. Acesso em: 03 nov. 2017a.
14. FIOCRUZ. **Unidades e escritórios**. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/unidades-e-escri%C3%B3rios>. Acesso em: 03 nov. 2017b.
15. FIOCRUZ. Diretoria de Recursos Humanos. A descentralização da gestão na Fiocruz 2001. Disponível em: <http://www.direh.fiocruz.br/aplicativos/gconteudo/ata20080425151419.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2017c.
16. FLEURY, M. T. L. **O desvendar a cultura de uma organização**: uma discussão metodológica. In: FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1990.
17. FONSECA, D. R. da; MENESES, P. P. M.; SILVA FILHO, A. I. da; CAMPOS, N. G. Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1451-475, nov./dez. 2013.
18. FRIDBERG, E. Organização. In: BOUDON, Raymond. **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995. p. 375-412.
19. Instituto Fernandes Figueira - - <http://www.iff.fiocruz.br/index.php/institucional>
20. LIMA, S. M. B; ALBANO, A. G. **Um estudo sobre Clima e Cultura Organizacional na concepção de diferentes autores**. Rev. CCEI - URCAMP, v.6, n. 10, p. 33-40 - ago., 2002
21. LUCENA, R. C. B. de. A descentralização na vigilância sanitária: trajetória e descompasso. **Rev. Adm. Pública**, v. 49, n. 5, p. 1107-1120, set./out. 2015.
22. OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Sistemas, organização e métodos**: uma abordagem gerencial. São Paulo: Atlas, 1991.
23. PARENTE, C. M. G. **Descentralização na Fundação Oswaldo Cruz**: melhoria da performance da gestão institucional. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, s.n 2007 199p.
24. PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

25. RUIZ, J. A. **Metodologia Científica**: guia para eficiência nos estudos. 5. ed. São Paulo, Atlas, 2002.
26. SALLES-FILHO, S. L. M.; PAULINO, S. R.; CARVALHO, S. M. P. Reorganização em Instituições Públicas de Pesquisa: EMBRAPA e FIOCRUZ. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 18, n. 3, p. 11-38, set./dez. 2001.
27. SENGE. P. **A Quinta Disciplina** - A arte e a prática da organização que aprende. 29. ed. Best Seller, 2013.
28. SROUR, R. H. **Poder, cultura e ética nas organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
29. STONER, J. A. F.; FREEMAN, R. E. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil Ltda., 1994.
30. TOBAR, F.; YALOUR, M. R. **Como fazer teses em Saúde Pública**: conselhos e ideias para formular projetos e redigir teses e informes de pesquisas. 2. Reimp. Rio de Janeiro Editora Fiocruz, 2001.
31. TOURAINE, A. **Um novo paradigma**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
32. VASCONCELLOS, E. P. G. Centralização versus descentralização: uma aplicação para laboratório de instituições de pesquisa e desenvolvimento. **Revista de Administração**, São Paulo, IA/FEA/USP, n. 2, v. 14, Abr./Jun. 1979, pp. 101-24.
33. VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, set./out. 2012.
34. WOOD JR, T (Ed.). **Mudança organizacional**: aprofundando temas atuais em administração de empresas. São Paulo: Atlas, 1995.