

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CICERO FERREIRA

**CENTROS DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO REGIONAL NO SETOR PÚBLICO**

São Caetano do Sul
2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Ferreira, Cicero

Centros de Serviços Compartilhados como Instrumento de Gestão Regional no Setor Público/ Cicero Ferreira. São Paulo, 2010.

123 f.

Orientador: Professor Doutor Luís Paulo Bresciani

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS. Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas.

Referências bibliográficas: f. 95-97.

Área de concentração: Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade.

1. Administração de empresas. 2. Serviços compartilhados. 3. Eficiência organizacional. 4. Operações de serviços. 5. Setor público.

I. Título

CICERO FERREIRA

**CENTROS DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO REGIONAL NO SETOR PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani.

**São Caetano do Sul
2010**

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
Campus II - R. Santo Antônio, 50 - Centro - São Caetano do Sul - SP

REITOR

Prof. Dr. Silvio Augusto Minciotti

PRÓ-REITOR DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Prof. Dr. Eduardo de Camargo Oliva

COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Prof. Dr. Mauro Neves Garcia

Dissertação defendida e aprovada em 28/05/2010 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani (orientador)

Prof. Dr. Leonel Mazzali

Prof. Dr. Wilson Toshiro Nakamura

Dedico este trabalho à minha mãe, Onofra Izolina David, pelos ensinamentos e exemplos que dela sempre recebi.

“Toda mulher sábia edifica a sua casa...”
(Provérbios, 14:1)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus sem O qual eu não existiria, nem tampouco aqueles que tanto me ajudaram na realização deste trabalho. A cada dia Ele me deu saúde, ânimo e encorajamento para ir em frente e concluir esta dissertação. A Ele seja toda glória!

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani, que incansavelmente e com habilidade exemplar compartilhou comigo seu conhecimento e sabedoria. Não foram poucos os momentos em que ele demonstrou seu apoio e incentivo.

Ao Prof. Dr. Leonel Mazzali pela transmissão de conhecimentos durante as aulas, e fora delas, e por suas decisivas contribuições também como integrante de minha banca examinadora.

Ao Prof. Dr. Wilson Nakamura por sua disposição e competência de ajudar sempre, e que muito me honrou com suas contribuições e participação na banca examinadora.

Aos Professores Dr. Mauro Neves Garcia e Eduardo de Camargo Oliva por seu apoio e colaboração ao longo do mestrado e aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA-USCS) que, com dedicação e conhecimento de primeira linha, muito me ajudaram na compreensão de suas disciplinas e na visão sobre o mundo acadêmico.

Aos meus colegas de turma e demais mestrandos pela troca de experiência através da qual eu pude aprender muito.

À Prof. Dra. Renata Giovinazzo Spers e Prof. Ms. Antonio Thiago Benedete da Silva pelo apoio precioso no desenvolvimento e estruturação da pesquisa Delphi.

Em especial, aos executivos e pesquisadores que participaram da pesquisa Delphi e trouxeram contribuições significativas para este estudo: Prof. Dr. Dieter Rugar Siedenberg, Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas, Sr. Eurico Hideki Ueda, Prof. Dr. Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, Sra. Helena Kerr do Amaral, Prof. Dr. José Carlos Vaz, Prof. Dr. Luiz Roberto Alves, Sra. Margareth Aparecida Oliveira Lopes Leal, Prof. Dr. Paulo Iris Ferreira, Sr. Paulo Sergio de Carvalho, Prof. Dr. Peter Kevin Spink, Sr. Sergio Vital e Silva, e Prof. Dr. Sílvio Augusto Minciotti. A todos meus sinceros agradecimentos!

E por fim aos funcionários e funcionárias da administração, em especial à Marlene Forestieri e equipe, pela cooperação nos trabalhos que envolveram a Secretaria da Pós.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Modelo conceitual do relacionamento cliente-fornecedor em CSCs (JANSSEN; JOHA, 2007a), 26

Figura 2 Fontes de Resistência à Mudança (Robbins, 2007), 29

Figura 3 Cadeia de Valor segundo Porter (1996), 30

Figura 4 Quadro conceitual para a governança de CSCs, 33

Figura 5 Províncias e territórios do Canadá, com destaque para Alberta e Nova Scotia, 41

Figura 6 O modelo CSC responde simultaneamente a dois tipos de necessidade: escala e eficiência; e serviço e capacidade de resposta, 49

Figura 7 Modelos de sourcing (fornecimento) para Centros de Serviços Compartilhados, 51

Figura 8 Portal do Cabinet Office sobre Shared Services na internet (INGLATERRA, 2010), 58

Figura 9 Localização geográfica dos condados ingleses participantes do CSC, 84

Figura 10 Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (CP, 2009), 87

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Processos e Serviços prestados pelos CSCs (DELOITTE, 2007), 23

Gráfico 2 Redução de custos com CSCs (BAIN & COMPANY, 2004), 23

Gráfico 3 Retorno do investimento em CSC (DELOITTE, 2007), 24

Gráfico 4 Nível de conhecimento dos painelistas sobre gestão pública no Brasil, 65

Gráfico 5 Real possibilidade de adoção dos CSCs, 78

Gráfico 6 Horizonte de tempo para adoção dos CSCs na gestão pública brasileira, 79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Comparação entre organização centralizada e CSC, 21

Quadro 2 Exemplo de CSC – t-gestiona do Grupo Telefônica (RAMOS, 2005), 25

Quadro 3 Exemplos de serviços prestados por CSCs canadenses em diferentes esferas de governo, 40

Quadro 4 O que constitui verdadeiros serviços compartilhados, segundo Accenture (2005a), 49

Quadro 5 Fatores que podem favorecer a adoção de CSCs no setor público brasileiro, 70

Quadro 6 Novos fatores que podem favorecer a adoção dos CSCs no setor público, 71

Quadro 7 Fatores que podem favorecer a adoção de CSCs na adm. pública no Brasil, 72

Quadro 8 Fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs no setor público brasileiro, 74

Quadro 9 Novos fatores que podem desfavorecer a adoção dos CSCs no setor público, 75

Quadro 10 Fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs na adm. pública no Brasil, 75

Quadro 11 Síntese do CSC inglês de Cambridgeshire e Northamptonshire, 83

Quadro 12 Respostas dos gestores do CSC regional inglês, 87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Exemplo de benefício com a implantação de CSC regional no ABC Paulista – Benefício teórico com custos evitados em 10% da folha de pagamento do funcionalismo – Base 2008 (R\$ mil), 86

LISTA DE APÊNDICES

Apêndices

Apêndice I - Modelo de e-mail convite individual enviado aos executivos e pesquisadores, 98

Apêndice II - Modelo do instrumento para aplicação do Delphi na primeira rodada, 99

Apêndice III - Modelo de e-mail com instruções para a primeira rodada da pesquisa Delphi, 109

Apêndice IV - Modelo da carta formal da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) aos painelistas, 110

Apêndice V - Modelo do instrumento para aplicação do Delphi na segunda rodada, 111

Apêndice VI - Modelo de e-mail com instruções para a segunda rodada da pesquisa Delphi, 119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul

ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

ANS – Acordo de Nível de Serviço

Adm. – Administração

CAD – Computer-Aided Design

CFO – Chief Financial Officer

CRM – Customer Relationship Management

CSC/ CSCs – Centro de Serviços Compartilhado/ Centro de Serviços Compartilhados

DCV – Dynamic Capability View

EnANPAD – Encontro da ANPAD

EIU – The Economist Intelligence Unit

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

ERP – Enterprise Resource Planning

ESSU – European Services Strategy Unit

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo

IT – Information Technology

LGSS – Local Government Shared Service

NASA – National Aeronautics and Space Administration

NBC – National Business Center

NGP – Nova Gestão Pública

NSP – Novo Serviço Público

PPP – Parceria Público-Privada

RBV – Resource-Based View

RH – Recursos Humanos

SemeAd – Seminários em Administração

TI – Tecnologia da Informação

UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul

USCS – Universidade Municipal de São Caetano do Sul

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 ORIGEM DO ESTUDO	14
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO	14
1.3 OBJETIVOS	15
1.3.1 Objetivo Geral	15
1.3.2 Objetivos Específicos	15
1.4 JUSTIFICATIVA	15
1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	17
2 REFERENCIAL CONCEITUAL	19
2.1 EVOLUÇÃO DOS MODELOS ORGANIZACIONAIS	19
2.1.1 Modelos Organizacionais Clássicos: Centralizado e Descentralizado	19
2.1.2 Modelo Organizacional Centro de Serviços Compartilhado (CSC).....	20
2.2 A UTILIZAÇÃO DOS CSCs NA INICIATIVA PRIVADA.....	22
2.2.1 Determinantes do Surgimento dos CSCs.....	22
2.2.2 Utilização de CSCs e Resultados Alcançados	22
2.2.3 Principais Problemas e Riscos de CSCs	26
2.2.4 Teoria de <i>Sourcing</i> (aquisição de produtos ou serviços).....	29
2.2.5 Compartilhamento na Perspectiva de Michael Porter	30
2.2.6 Teorias RBV-Resource-Based View e DCV-Dynamic Capability View.....	32
2.3 GESTÃO PÚBLICA E CSCs	33
2.3.1 Políticas Públicas e Consórcios Públicos como Veículos para CSCs	33
2.3.2 A Perspectiva do Novo Serviço Público (NSP).....	38
2.4 CSCs NO SETOR PÚBLICO: EXPERIÊNCIAS NO EXTERIOR E NO BRASIL ...	38
2.4.1 Determinantes do Surgimento dos CSCs no Serviço Público	38
2.4.2 Utilização de CSCs Por Outros Países: Opções de Modelos e Serviços	39
2.4.3 CSCs em Governos: Principais Problemas.....	51
2.4.4 CSCs Regionais: Um Olhar mais Detido no Caso Britânico.....	54
3 METODOLOGIA	60
3.1 TIPO DE PESQUISA	60
3.2 AMOSTRA E SUJEITOS DA PESQUISA	61
3.3 INSTRUMENTOS DA PESQUISA.....	61

3.4	PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS	64
3.5	PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DOS RESULTADOS	67
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	70
4.1	RESULTADOS DA PESQUISA DELPHI	70
4.1.1	Fatores que Podem Favorecer a Adoção dos CSCs.....	70
4.1.2	Fatores que Podem Desfavorecer a Adoção dos CSCs	74
4.1.3	Real Possibilidade de Adoção dos CSCs.....	78
4.1.4	Horizonte de Tempo	79
4.1.5	Sugestões e Oportunidades para Adoção de CSCs.....	80
4.1.6	Comentários e Análise Comparativa	80
4.2	CSC REGIONAL INGLÊS DE CAMBRIDGESHIRE E NORTHAMPTONSHIRE.	82
4.3	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	85
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
6	REFERÊNCIAS.....	95
7	APÊNDICES	98

RESUMO

A pesquisa inédita que deu origem à presente dissertação teve como objetivo central identificar que fatores podem favorecer ou desfavorecer a adoção de centros de serviços compartilhados (CSCs) como instrumento de gestão regional na administração pública brasileira. Arranjos de serviços compartilhados, em inúmeros países, estão ganhando importância na gestão pública como um meio para reduzir despesas e elevar a qualidade dos serviços. Os CSCs passam a concentrar e executar atividades de apoio, liberando os gestores públicos para darem foco nas atividades-fim de seus governos. Além da publicação científica e técnica pesquisada sobre o tema para identificação dos principais conceitos, teorias e estado da arte, a metodologia também conduziu o estudo de uma experiência britânica regional de compartilhamento de serviços entre governos locais. Conduziu, ainda, uma pesquisa Delphi realizada com especialistas no setor público brasileiro. Além de identificar os fatores mencionados, os resultados encontrados nesta pesquisa concluem que o Brasil, embora praticamente não tenha experiências de serviços compartilhados no âmbito do serviço público, começa a buscar a eficiência na gestão pública e com a adoção dos CSCs, o setor público brasileiro poderá obter significativos avanços na eficiência e benefícios financeiros e na qualidade dos serviços, liberando recursos hoje utilizados em custeio e passando a destiná-los para investimento. Além disto, a implantação dos CSCs no setor público brasileiro poderá ocorrer dentro de uma mesma esfera de governo, por exemplo, federal, como também no nível regional, favorecendo dois ou mais governos locais, que poderão compartilhar recursos e investimentos, utilizando neste caso o CSC como instrumento de gestão pública regional. Outra conclusão é que a Lei dos Consórcios Públicos poderá oferecer a solução jurídica necessária à adoção dos CSCs entre governos, com ou sem a participação da iniciativa privada.

Palavras-chave: centros de serviços compartilhados; operações de serviços; consórcios públicos, serviço público, gestão pública regional.

ABSTRACT

The original research leading to this thesis aimed at identifying factors that may influence the adoption of shared service centre (SSC) in Brazil's public administration as an instrument of regional management. Shared services arrangements in many countries, are gaining importance in public administration as a means to reduce costs and improve quality of services. SSC concentrate and perform support activities, releasing public managers to give focus on main activities of their governments. In addition to the technical and scientific publication investigated on the theme to identify the main concepts, theories and state of the art, the methodology also led the study of a British experience in a regional SSC between local governments. Led, yet, a Delphi survey carried out with specialists in Brazilian public sector. Besides to identify the factors mentioned, the results found in this research conclude that Brazil, although it has virtually no experience of shared services within the public service, begins to seek efficiency in public administration. With the adoption of SSC, Brazil may obtain significant financial benefits and quality of services, freeing up resources currently used in expenses and turning to use them for investment. Moreover, the deployment of SSC in Brazilian public sector may occur within the same sphere of government, for example, federal, but also at regional level, favoring two or more local governments, which may share resources and investment, using in this case the SSC as an instrument of regional governance. Another conclusion is that the Law of Public Consortia may offer the necessary legal solution to the adoption of SSC between governments, with or without the participation of private initiative.

Keywords: shared service centers, service operations, public consortia, public service, regional governance.

INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

1.1 ORIGEM DO ESTUDO

O surgimento da pesquisa está relacionado à trajetória profissional do pesquisador que, como consultor em gestão empresarial, conduziu nos últimos dez anos projetos de desenho e implantação de centros de serviços compartilhados, em diferentes indústrias da iniciativa privada, como por exemplo, Telecomunicações e Mercado de Capitais.

Conhecedor do potencial dos centros de serviços compartilhados para melhoria da qualidade de serviços e redução de custos no mundo empresarial, o pesquisador se propôs compreender como estas práticas estão sendo aplicadas na gestão pública em outros países e no Brasil. Para isto, o pesquisador encontrou no meio acadêmico o apoio, os conceitos e os meios para a realização deste trabalho científico, pretendendo contribuir em alguma medida com o avanço do conhecimento sobre o tema e também no que diz respeito ao setor público brasileiro.

Abordando os CSCs como instrumento de gestão pública regional, o presente estudo esteve inserido na Linha de Pesquisa sobre Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade, no eixo referente ao tema da Gestão de Políticas e Ações Regionais. A referida linha de pesquisa engloba políticas públicas, empresas, segmentos da sociedade civil e outras organizações que se articulam para a solução dos problemas regionais.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

Os centros de serviços compartilhados estão sendo cada vez mais utilizados na gestão pública em outros países. Órgãos e departamentos públicos em países como Canadá, Estados Unidos, Austrália, Irlanda, Escócia, Inglaterra, Holanda, Alemanha, França, Itália, Espanha, África do Sul e Singapura conseguiram a melhoria dos serviços públicos e a redução dos custos associados, utilizando centros de serviços compartilhados. Nessa forma de organização, serviços como suprimentos, finanças e recursos humanos são retirados de suas áreas originais e concentrados em um centro de serviços compartilhado, doravante tratado pela sigla CSC.

Dado o seu caráter inovador no âmbito da administração pública brasileira, devido ao fato de as iniciativas de CSCs no setor público no Brasil ainda se encontrarem em fase embrionária, pretende-se explorar e discutir a teoria e a prática relativa aos CSCs, tendo como foco o seguinte problema central: **Que fatores podem favorecer ou desfavorecer a adoção de centros de serviços compartilhados como instrumento de gestão regional na administração pública no Brasil?**

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo do estudo é verificar que fatores podem favorecer ou desfavorecer a adoção de centros de serviços compartilhados como instrumento de gestão regional na administração pública no caso brasileiro.

1.3.2 Objetivos Específicos

Cinco objetivos específicos foram estabelecidos:

- a. identificar o que tem levado governos de outros países a adotarem o CSC como instrumento de suas políticas públicas;
- b. analisar a experiência do setor público de outros países e identificar fatores que favoreceram ou desfavoreceram a adoção de centros de serviços compartilhados como instrumento de gestão regional;
- c. identificar, com o apoio de especialistas, quais seriam os fatores que podem favorecer ou desfavorecer a adoção de centros de serviços compartilhados como instrumento de gestão pública no Brasil;
- d. explorar possibilidades de aplicação de conceitos de CSC em consórcios públicos no Estado de SP; e
- e. explorar possibilidades de adoção de CSCs em regiões metropolitanas do Estado de SP.

1.4 JUSTIFICATIVA

A crescente expansão do uso dos CSCs por governos de países mais desenvolvidos com resultados positivos na melhoria de qualidade do serviço público, como mencionado anteriormente, pode representar uma tendência e oportunidade para melhoria na eficiência operacional da gestão pública no caso brasileiro. Nos Estados Unidos e na Inglaterra os CSCs já são utilizados como instrumentos de políticas públicas buscando maior eficiência na

prestação dos serviços pelos governos. À medida que condições como (a) a maior cobrança dos cidadãos pelo uso mais efetivo do dinheiro público, (b) a demanda por melhor qualidade dos serviços prestados pelos governos, e (c) a pressão por redução dos custos da máquina pública façam parte da vida cotidiana do país, maiores tendem a ser as oportunidades para uso da solução CSC como forma de organização na prestação de serviços.

Em todas as esferas de governo (federal, estadual, municipal) normalmente existem redundâncias de estruturas administrativas que podem ser eliminadas, ou bastante reduzidas, com o uso de CSCs intra-governo ou inter-governos. Desta forma, os departamentos/órgãos e governos podem compartilhar recursos humanos, materiais e tecnológicos (operacionais de modo geral), reduzindo suas despesas de custeio e obtendo assim mais recursos financeiros para a realização de suas atividades-fim relacionadas à saúde, educação, infra-estrutura, segurança, dentre outras. Além da mencionada oportunidade para melhoria da eficiência operacional, agora existem os meios para a constituição de CSCs intergovernamentais no Brasil, através da Lei dos Consórcios Públicos (No. 11.107, de seis de abril de 2005, regulamentada em 17 de janeiro de 2007 pelo decreto federal 6017), que veio viabilizar juridicamente a criação de organizações – os consórcios públicos – formadas por entes de qualquer das esferas da Federação, para estabelecer relações de cooperação, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos.

A busca estruturada em fontes acadêmicas nacionais e internacionais revelou que são escassas as pesquisas sobre CSCs, notadamente no Brasil, não tendo sido encontradas publicações científicas sobre CSCs no setor público brasileiro. Através deste trabalho pretende-se contribuir para a ampliação do conhecimento sobre a teoria e a prática de centros de serviços compartilhados utilizados por governos, visando ao aumento da eficiência no serviço público. A realização deste estudo possibilitou documentar e repercutir a utilização de CSCs pelos governos e colocar este conhecimento de forma sistematizada à disposição, principalmente, da comunidade acadêmica e dos gestores públicos no Brasil.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo será desenvolvido com dois focos complementares. O primeiro deles relacionado à análise de exemplos de casos de implantação de CSCs em governos de outros países, norteado pela pergunta-problema.

O segundo foco será desenvolvido através de pesquisa de campo, ou seja, buscando-se a análise por especialistas em gestão pública brasileira, de que fatores podem favorecer ou desfavorecer a implantação de CSCs no setor público no Brasil, bem como as reais possibilidades para isto e o provável horizonte de tempo.

REFERENCIAL CONCEITUAL

2 REFERENCIAL CONCEITUAL

Esta seção apresenta a essência da pesquisa bibliográfica que fundamentou tanto o trabalho de campo como também as análises dos resultados.

2.1 EVOLUÇÃO DOS MODELOS ORGANIZACIONAIS

2.1.1 Modelos Organizacionais Clássicos: Centralizado e Descentralizado

Até os anos 1970 as grandes corporações utilizavam basicamente o modelo centralizado de organização, derivados dos modelos clássicos de Taylor e Fayol, principalmente para suas funções de suporte, como recursos humanos, finanças, tecnologia da informação e contabilidade, dentre outras. São apontados como pontos fortes do modelo centralizado: sistemas comuns, padrões e controles consistentes e economia de escala; por seu turno, os pontos fracos seriam a passividade com relação às necessidades de negócio, os custos não controlados pelas áreas de negócio e sua inflexibilidade (SCHULMAN et al., 1999).

Na década seguinte surgiram as unidades de negócio (Business Units). Cada unidade tinha liberdade de organizar-se para atingir os objetivos específicos que lhe eram atribuídos e assim, privilegiaram o uso do modelo descentralizado para as funções de suporte. Em decorrência disso passou a haver redundância de estruturas. Os principais pontos fortes referidos para o modelo descentralizado são o controle da área de negócio sobre os serviços de suporte e a capacidade de reação às necessidades dos clientes. Como pontos fracos destacam-se, a dificuldade de se adotar padrões na corporação, o surgimento de diversos tipos de controles, esforços de duplicação e altos custos.

Nesse contexto de descentralização, a General Electric (GE) iniciou o desenvolvimento do modelo hoje conhecido como Centro de Serviços Compartilhado. Assim, tornou-se pioneira na utilização deste novo modelo de operação de serviços (SCHULMAN et al., 1999).

2.1.2 Modelo Organizacional Centro de Serviços Compartilhado (CSC)

O modelo CSC buscou conciliar os pontos fortes dos modelos centralizado e descentralizado, teve grande aceitação pelas empresas e passou a ser aplicado como estratégia operacional no setor privado, mais acentuadamente a partir da segunda metade dos anos 1990.

Hoje a solução do tipo CSC está presente na maioria das grandes corporações globais. Pesquisa realizada pela IBM Global Business Services (2008a), em cooperação com a Wharton School e o The Economist Intelligence Unit (EIU), com mais de 1200 CFOs e profissionais sênior de finanças em grandes empresas do mundo todo, revelou que mais de 50% dos respondentes já adotava o CSC como prática efetiva em suas organizações. Outra pesquisa, realizada pela consultoria Bywater (2001), para o International Quality and Productivity Center, com 200 das 500 maiores empresas listadas pela revista Fortune, constatou que 97% delas já utilizavam ou pretendiam utilizar CSCs. Nascido nos Estados Unidos, o CSC teve pronta adesão também junto a empresas européias e de outras regiões.

Na literatura pesquisada a definição de Centros de Serviços Compartilhados varia em abrangência e ênfase. A seguir são discutidas em três diferentes concepções. Na primeira definição, CSC é a concentração dos recursos de uma empresa, para o processamento de atividades comuns e repetitivas, espalhadas pela organização, para servir aos parceiros internos, com alto nível de serviço e baixo custo, e com a meta de encantar os clientes, agregando valor ao negócio (SCHULMAN et al., 1999). Na segunda concepção, CSC é a prática em que unidades de negócios, de empresas e organizações, decidem compartilhar um conjunto de serviços, ao invés de tê-lo como uma série de funções de apoio duplicadas dentro da organização (QUINN; COOKE; KRIS, 2000). Na terceira definição, CSC constitui-se numa estratégia de colaboração na qual um subconjunto de funções de negócio existentes é concentrado em uma nova unidade de negócio semi-autônoma, com estrutura de gestão para promover eficiência, geração de valor, redução de custos e melhores serviços para os clientes internos da corporação, competindo no mercado aberto (BERGERON, 2003).

O Centro de Serviços Compartilhado é, portanto, uma forma de organização em que se estabelece uma operação de serviços para funcionar dentro de uma visão cliente-fornecedor, com contratos formais de prestação de serviço. Esta operação de serviços tem governança específica definida por seus clientes que, além de compartilhar recursos e investimentos, participam na tomada de decisão.

Para que o CSC funcione adequadamente algumas características devem estar presentes, variando em função do grau de amadurecimento da organização. Por exemplo: a unidade de serviços CSC precisa ser semi-autônoma não respondendo hierarquicamente a nenhum de seus clientes, embora estes participem coletivamente de sua governança para direcionamento e avaliação de resultados; o CSC deve buscar a melhoria contínua e atuar em conformidade com as melhores práticas de mercado, constituindo-se em um centro de excelência para os serviços em seu portfólio; o CSC deve cobrar pelos serviços prestados, pois deve ser conduzido como uma unidade de negócios; é requerido alto grau de automação para que os benefícios de redução de custos e elevação da qualidade dos serviços possam ser atingidos (SCHULMAN, 1999).

CSC não é sinônimo de centralização e para efeito de diferenciação, o Quadro 1 abaixo traz uma comparação entre CSC e organização centralizada.

Atributo	Visão tradicional de centralização	Centro de serviços compartilhado (CSC)
Clientes tratados como...	Usuários finais	Clientes (pode incluir departamentos, clientes finais, fornecedores, etc.)
Governança	Gestor do departamento	Unidade independente – Comitê de Clientes
Localização física	Escritório central	Área geográfica de baixo custo
Foco primário	Controle de custos	Excelência de serviço, alto desempenho, controle de custos e melhoria contínua
Responsabilidade pelo serviço	Administração central	Compartilhada entre CSC e seus clientes, conforme acordo de nível de serviço (ANS)
Gestão do serviço	Opcional	ANS, indicadores-chave de desempenho
Contato com o cliente	Cada cliente é um caso	Múltiplos canais (voz, email, web); gerentes de relacionamento; softwares de gerenciamento de contatos
Processos típicos de gestão	Recrutamento, carga de trabalho, gestão de custos	Gestão de desempenho, melhoria contínua, CRM – customer relationship management, comunicação, desenvolvimento de pessoas

Quadro 1 Comparação entre organização centralizada e CSC

Fonte: Adaptado de Accenture – Case for change in Public Sector, 2003

2.2 A UTILIZAÇÃO DOS CSCs NA INICIATIVA PRIVADA

2.2.1 Determinantes do Surgimento dos CSCs

Pesquisa da consultoria Bain & Company (2004), com 120 empresas que implantaram CSCs nos últimos cinco anos na iniciativa privada, revelou quatro principais objetivos para a sua adoção: (1) redução de custos de pessoal; (2) melhoria da qualidade, precisão e cumprimento de prazos; (3) padronização de processos; e (4) otimização de capital de giro. Cabe ressaltar que a literatura pesquisada sempre enfatiza dois aspectos, também abordados nesta pesquisa, que são a melhoria na qualidade dos serviços e a redução de custos operacionais.

2.2.2 Utilização de CSCs e Resultados Alcançados

Com relação aos serviços prestados pelos CSCs, no início estes se limitavam nas empresas a atividades transacionais e repetitivas, frequentemente associadas às funções financeiras e contábeis. Posteriormente, com o amadurecimento do modelo, outras atividades como gestão de recursos humanos, tecnologia da informação, atendimento ao cliente (SACs), marketing e vendas, atividades administrativas, logística e suprimentos foram incorporadas ao portfólio de serviços dos CSCs (SCHULMAN et al., 1999).

Pesquisa realizada com 89 empresas que atuam no mercado brasileiro trouxe importantes revelações sobre práticas e as tendências relacionadas ao compartilhamento de serviços no Brasil. O Gráfico 1 apresenta os processos e serviços mais atendidos pelos CSCs das empresas pesquisadas, sendo os três mais referidos contas a pagar, escrituração fiscal e contabilidade (DELOITTE, 2007).

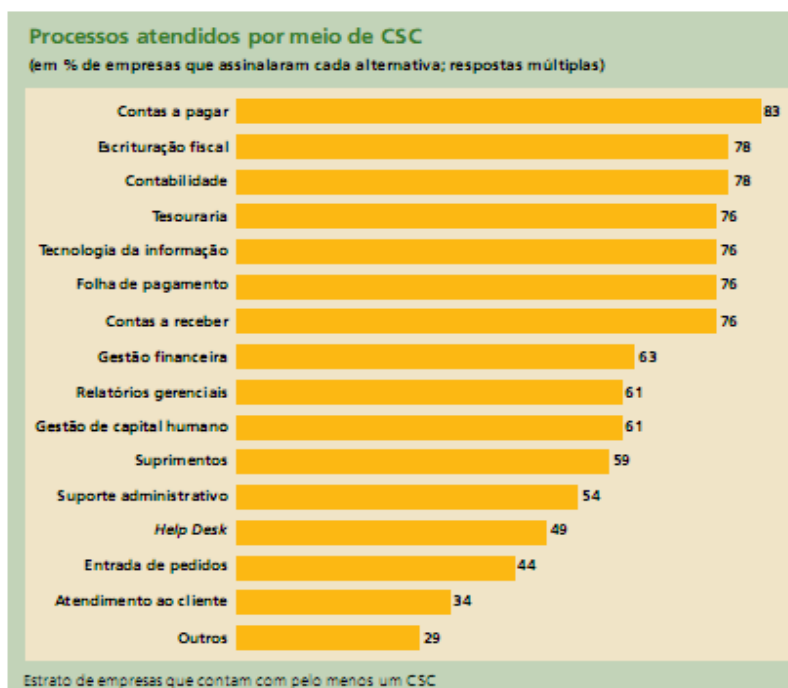


Gráfico 1 Processos e Serviços prestados pelos CSCs. Fonte: Deloitte, 2007

Depois da ampla utilização de CSCs no setor privado os casos de sucesso repercutiram com relatos de reduções de custos de até 30% por uma quantidade significativa de CSCs (SCHULMAN et al., 1999). A iniciativa privada no Brasil e no mundo todo passou a ver no CSC um instrumento importante na execução da estratégia operacional.

O Gráfico 2 apresenta resultados de redução de custos reportados em pesquisa da consultoria Bain & Company (2004), com 120 empresas que implantaram CSCs.

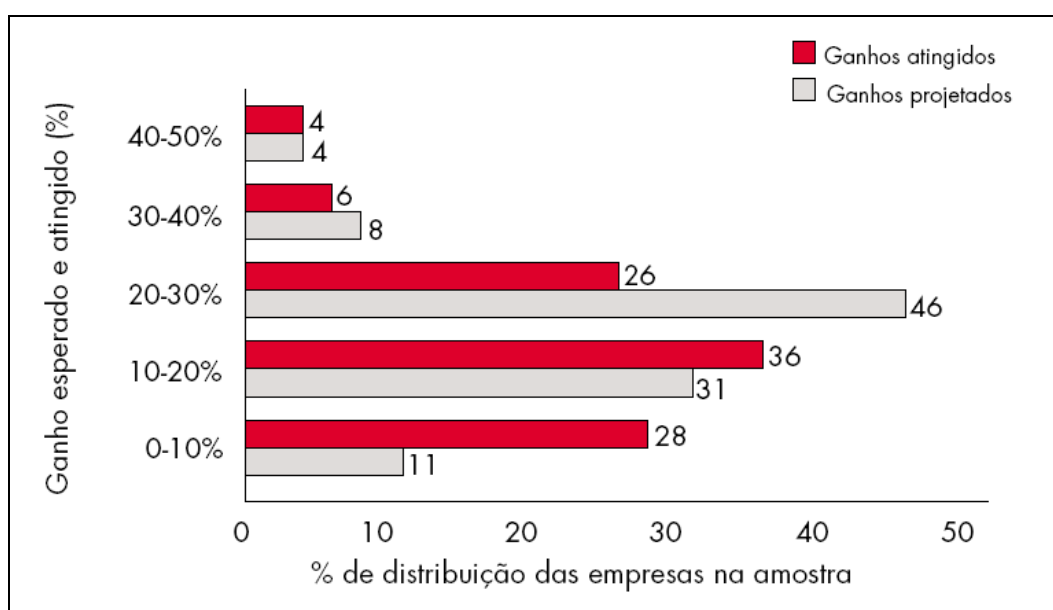


Gráfico 2 Redução de custos com CSCs. Fonte: Bain & Company, 2004

Outro aspecto abordado pela pesquisa foi o tempo de retorno do investimento (Gráfico 3) e cerca de 80% referiu ter tido retorno em até 3 anos.

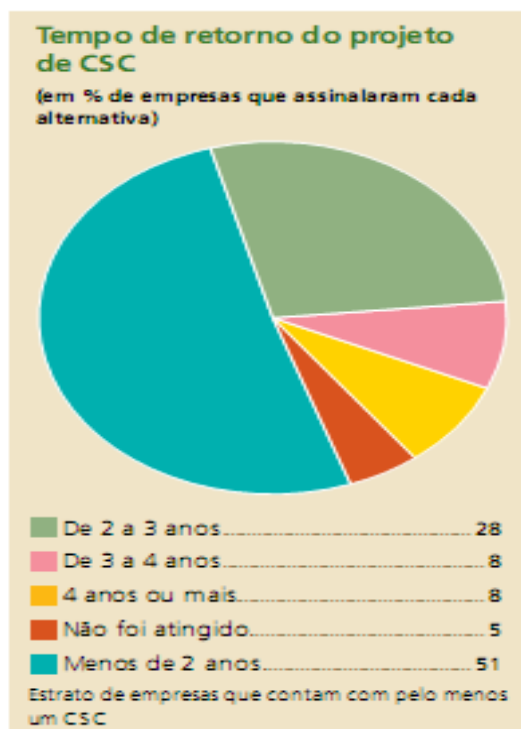


Gráfico 3 Retorno do investimento em CSC

Fonte: Deloitte, 2007

Na iniciativa privada brasileira existe expressiva quantidade de CSCs implantados, conforme pode ser verificado em eventos específicos, como congressos, seminários e conferências, conduzidos anualmente sobre o tema. O Quadro 2 abaixo apresenta como exemplo de CSC na iniciativa privada brasileira o caso da *t-gestiona*, centro de serviços compartilhado do grupo Telefonica. Trata-se de um CSC multi-serviço cujo escopo abrange serviços econômico-financeiros, soluções logísticas, soluções imobiliárias e para recursos humanos.

Serviços Compartilhados na t-gestiona

A Telefônica Gestão de Serviços Compartilhados do Brasil, t-gestiona, é uma empresa do Grupo Telefônica, um dos dez maiores conglomerados globais em telecomunicações com operações no Brasil. Estruturada sob o conceito de um centro de serviços compartilhados, a t-gestiona começou a operar no Brasil em abril de 2001, oferecendo soluções em terceirização de serviços administrativos nas áreas de contabilidade, tributos, finanças, recursos humanos, facilities, soluções imobiliárias e logísticas para as empresas do Grupo Telefônica no Brasil e para as demais empresas do mercado brasileiro.

Atualmente, a Telefônica mantém o mesmo modelo de empresa específica para a execução de serviços compartilhados em cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Peru e Espanha.

A prestação de serviços da t-gestiona do Brasil se expandiu no período de 2002 a 2004 para outras empresas do grupo e para empresas externas, e o portfólio atual dos serviços abrange as áreas de logística, imobiliária, econômico-financeira, RH e TI, com as seguintes características:

- **Serviços Econômico-Financeiros:**
 - Contabilidade de 28 empresas, destacando-se as empresas de telefonia fixa e dados da América Latina, Telefônica SP e Telefônica Empresas
 - Emissão de 61.000 faturas para pagamento por mês
- **Soluções Logísticas:**
 - Distribuição mensal de 600 mil celulares
 - Gestão de Frota de 2.000 veículos
 - Gestão de 40 Centros de Distribuição
 - 14 milhões de correspondências gerenciadas mensalmente
 - Planejamento e Atendimento de Materiais para a manutenção de uma planta externa de 14 milhões de linhas telefônicas fixas
- **Soluções Imobiliárias:**
 - Gerenciamento Predial e de Facilities em 2.059 imóveis, mais de 4 milhões de m²
 - 22 mil pessoas residentes nos imóveis administrados
- **Serviços de Recursos Humanos:**
 - Banco de Currículos com mais de 86 mil profissionais cadastrados
 - 200 vagas providas por mês (em média)
 - Processamento de Folha de Pagamento para 66 mil empregados por mês
 - 78 mil benefícios processados por mês
 - 12 mil usuários de *e-learning*

A contratação dos serviços da t-gestiona é uma alternativa para as empresas que terceirizam os serviços administrativos. São argumentos para esta estratégia a diminuição de custos e a melhoria do desempenho dos processos com a utilização de tecnologias mais avançadas. Ela ainda assegura a terceirização como forma de absorver rapidamente inovações sem os riscos do investimento em áreas de apoio.

A prestação de serviços é formalizada em contratos onde são fixados os requisitos e a remuneração: especificações e preços. Os resultados financeiros e a ampliação da base de clientes determinam o crescimento das suas operações. Segundo a informação existente no parecer do Processo CVM N^osRJ 2003/2942, a t-gestiona cobra das empresas do Grupo Telefônica o custo efetivo dos serviços que lhe são prestados. Esse processo indica que os custos atuais da TELESP com a t-gestiona são menores do que os custos internos da TELESP com tais atividades no período anterior à terceirização.

Quadro 2 Exemplo de CSC – t-gestiona do Grupo Telefônica

Fonte: Ramos, 2005

2.2.3 Principais Problemas e Riscos de CSCs

A decisão e a implantação de CSCs envolvem riscos e problemas que devem ser gerenciados adequadamente durante todo o ciclo de vida do projeto e da operação de serviço implantada.

O arranjo CSC pode apresentar elevado grau de complexidade. Janssen e Joha (2007a) utilizam arcabouço conceitual centrado nas relações cliente-fornecedor para analisar as relações entre as unidades de negócio (clientes) e o centro de serviços compartilhado (fornecedor). Nessa abordagem, o centro de serviços compartilhado é considerado como um “arranjo cooperativo de serviços”, possibilitando entender como o comportamento de cada ator contribui para a troca e como o compartilhamento dos serviços depende da cooperação de todos os agentes envolvidos. Os contratos regem a especificação das trocas a serem efetivadas por meio de um arranjo de serviços compartilhados.

O arcabouço oferecido pelos referidos autores abrange as principais interações entre os clientes internos e o fornecedor (centro de serviços compartilhado), conforme representado na Figura 1, contempladas em três dimensões: do contexto, das interações e comportamental.

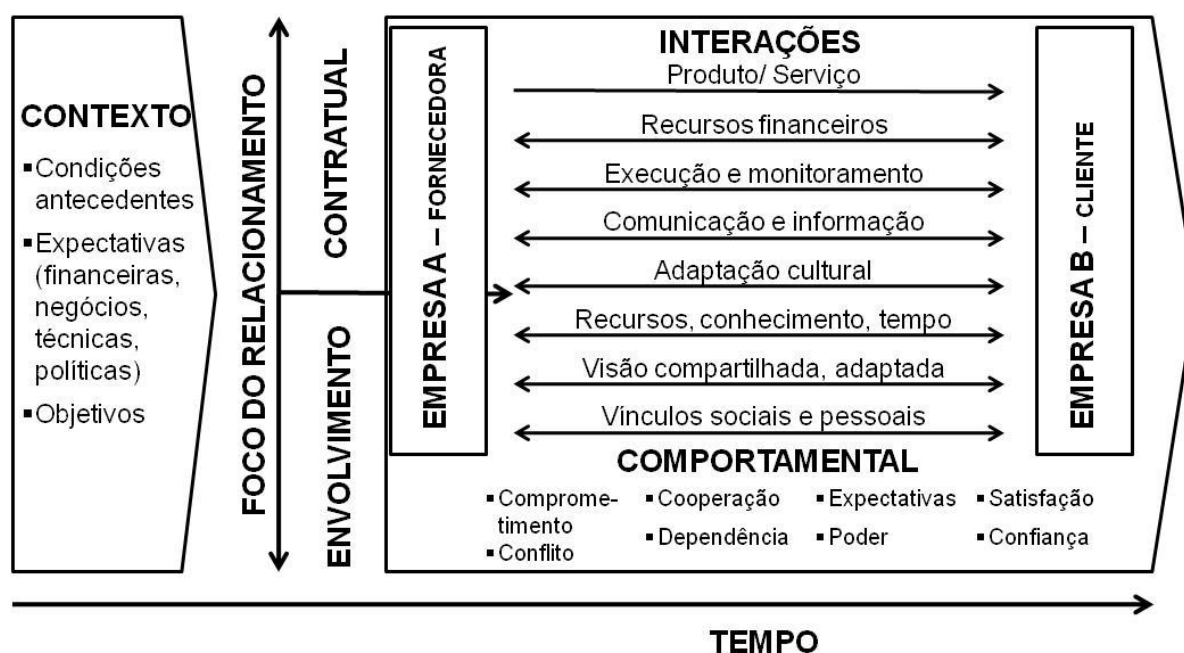


Figura 1 Modelo conceitual do relacionamento cliente-fornecedor em CSCs

Fonte: Janssen e Joha, 2007a

A relação entre o CSC e os seus clientes depende da dimensão contextual, que inclui os objetivos específicos e as expectativas (financeiras, comerciais, técnicas e políticas). O contexto reflete as condições antecedentes, as quais são filtradas no contrato, que estabelece não só as dimensões de sucesso para o cliente, mas também as bases da relação.

As interações necessárias para a realização dos serviços entre o CSC e os clientes formam a segunda dimensão. Envolvem não só trocas financeiras e de informações, mas vínculos sociais e culturais necessários para institucionalizar o relacionamento cliente-fornecedor. Os autores chamam a atenção para esses vínculos, frequentemente não-explícitos, subjacentes a regras, normas, processos, procedimentos e visões.

A forma e a frequência das interações, por sua vez, dependem do “clima organizacional”, caracterizado por fatores comportamentais, como comprometimento, confiança, satisfação e expectativas dos agentes. O comprometimento e a confiança podem se manifestar na alocação de especialistas, ou na regularidade com que a equipe do serviço compartilhado interage com os clientes.

Com base no arcabouço proposto por Janssen e Joha (2007a), fica evidente que a implantação do CSCs envolve riscos e problemas que devem ser gerenciados adequadamente durante todo o ciclo de vida do projeto. Janssen e Joha (2008) dão ênfase aos seguintes problemas:

- a) falta de participação e de motivação dos *stakeholders* (agentes interessados);
- b) instabilidade e falta de especificação dos serviços;
- c) ausência de interfaces com as unidades de negócio;
- d) baixa qualidade, atrasos na entrega e aumento do custo dos serviços prestados pelo CSC; e
- e) falta de mecanismos de governança.

Outros riscos também são referidos, como a perda de controle dos custos de implantação. Segundo a literatura pesquisada, despesas com infra-estrutura, realocação de funcionários, contratação, treinamento, tecnologia, informática, viagens ou despesas legais, são facilmente subestimadas e dificilmente controladas. Orçamentos desafiadores, porém factíveis, indicadores de processo bem definidos e uma mentalidade de controle detalhado de custos são fundamentais para que este problema seja minimizado. Dificuldades adicionais surgem na implantação como uniformizar sistemas de informação, administrar diferentes

aspectos culturais e alinhar processos, demandando maior esforço do que o planejado inicialmente (BAIN & COMPANY, 2004; DELOITTE, 2007).

Para Bergeron (2003), entre os principais problemas está a trabalhosa mudança cultural requerida pelo CSC e o custo inicial, que pode ser elevado, se comparado com o *outsourcing* (terceirização), onde o provedor dos serviços assume os custos relativos aos investimentos iniciais.

Outro problema relacionado à implantação de CSCs diz respeito à resistência à mudança inerente aos seres humanos e às organizações. Segundo Robbins (2007), uma das descobertas mais bem documentadas nas pesquisas sobre comportamento organizacional e de pessoas é que as organizações e seus membros resistem à mudança. O autor apresenta dois grupos de fontes de resistência à mudança: fontes de resistência individual (hábitos, segurança, fatores econômicos, medo do desconhecido e processamento seletivo de informações) e fontes da resistência organizacional (inércia estrutural, foco limitado de mudança, inércia de grupo, ameaça à especialização, ameaça às relações de poder estabelecidas e ameaça às alocações de recursos estabelecidas), conforme pode ser observado na Figura 2 a seguir.

Fontes da Resistência Individual
<p><i>Hábitos</i>: criamos hábitos ou respostas programadas para enfrentar a complexidade da vida. Quando defrontamos com a mudança, esta tendência de responder de acordo com o costume transforma-se em fonte de resistência.</p> <p><i>Segurança</i>: as pessoas com elevada necessidade de segurança costumam resistir à mudança por se sentirem ameaçadas.</p> <p><i>Fatores econômicos</i>: as mudanças nas tarefas ou rotinas estabelecidas podem suscitar temor em relação às finanças quando uma pessoa acha que não será capaz de apresentar o mesmo desempenho de antes, especialmente quando a remuneração é vinculada à produtividade.</p> <p><i>Medo do desconhecido</i>: a mudança faz o conhecido ser trocado pela ambigüidade e pela incerteza.</p> <p><i>Processamento seletivo de informações</i>: as pessoas processam seletivamente as informações para manter suas percepções intactas. Elas só ouvem o que querem ouvir. Ignoram informações que possam desafiar o mundo que construíram.</p>
Fontes da Resistência Organizacional
<p><i>Inércia estrutural</i>: as organizações possuem mecanismos internos — como seu processo de seleção e as regras formais — que produzem estabilidade. Quando uma organização se confronta com a mudança, essa inércia estrutural age como um contrapeso para sustentar a estabilidade.</p> <p><i>Foco limitado de mudança</i>: as organizações são formadas por diversos subsistemas interdependentes. Você não pode fazer mudanças em um deles sem afetar os demais. Dessa forma, mudanças limitadas aos subsistemas tendem a ser anuladas pelo sistema mais amplo.</p> <p><i>Inércia de grupo</i>: mesmo que os indivíduos queiram mudar seu comportamento, as normas de grupo atuam de forma limitadora.</p> <p><i>Ameaça à especialização</i>: as mudanças nos padrões organizacionais podem ameaçar a exclusividade de alguns grupos especializados.</p> <p><i>Ameaça às relações de poder estabelecidas</i>: qualquer redistribuição de autoridade para a tomada de decisões pode ameaçar as relações de poder já estabelecidas dentro da organização.</p> <p><i>Ameaça às alocações de recursos estabelecidas</i>: nas organizações, os grupos que controlam recursos consideráveis freqüentemente vêem a mudança como uma ameaça. Eles costumam se contentar com as coisas do jeito que estão.</p>

Figura 2 Fontes de Resistência à Mudança

Fonte: Robbins, 2007

2.2.4 Teoria de *Sourcing* (aquisição de produtos ou serviços)

Existem muitas teorias que corroboram a teoria de *sourcing*, a exemplo de Baldwin, Irani e Love (2001); Hirschheim e Lacity (2000); Lee, Huynh, Kwok e Pi (2003). Quanto menos recursos apropriados existirem dentro da própria empresa, mais a empresa buscará suprir esta falta de recursos através de recursos externos. Parceiros externos podem ser o único modo para ter acesso à competência, por causa da imobilidade relativa e a dificuldade para copiar. Serviços compartilhados provêm uma solução para a falta de recursos através do compartilhamento de recursos entre parceiros dentro de uma mesma entidade organizacional. Um centro de serviços compartilhado pode ser visto como um tipo particular de arranjo de *sourcing* para órgãos públicos, onde os agentes públicos controlam e governam o arranjo de serviço compartilhado (JANSSEN; JOHA, 2006).

CSC também pode ser visto como um tipo específico de arranjo de *outsourcing* (terceirização), porque arranjos desse tipo usualmente endereçam o relacionamento entre clientes e um ou mais provedores externos, enquanto o modelo do CSC endereça o

relacionamento entre vários clientes e um provedor, onde todos pertencem a uma mesma entidade organizacional (JANSSEN; JOHA, 2006).

2.2.5 Compartilhamento na Perspectiva de Michael Porter

Desde 1985 o conceito de compartilhamento está presente no que Michael Porter (1996) chama de organização horizontal, que surge de oportunidades entre unidades de negócio para compartilhar atividades e recursos presentes na cadeia de valor, sejam estas atividades fim ou atividades de apoio. O objetivo deste compartilhamento pode estar relacionado à redução de custos ou ao aumento da diferenciação.

Na visão do autor toda empresa é uma reunião de atividades que são executadas para projetar, produzir, comercializar, entregar e sustentar seu produto [ou serviço] e sua cadeia de valor, exemplificada na Figura 3, é reflexo de sua história e do modo como executa a estratégia de negócio.

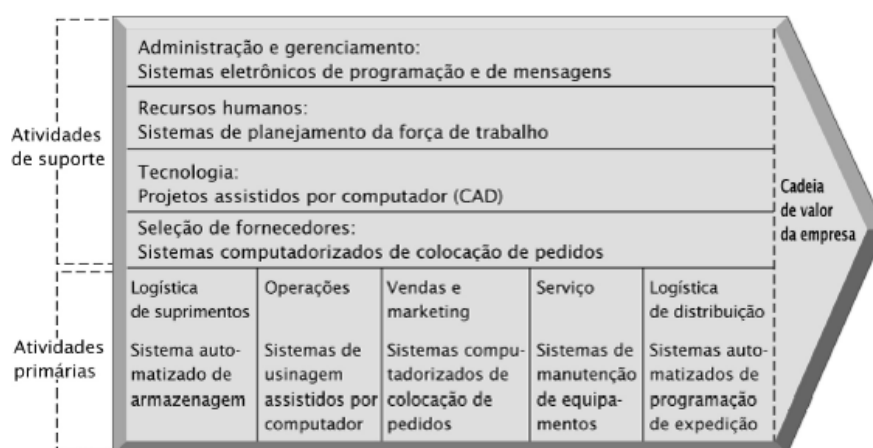


Figura 3 Cadeia de Valor segundo Michael Porter

Fonte: Porter, 1996

A cadeia de valor é definida pelo autor como um sistema de atividades interdependentes conectadas por elos enquadrando as atividades de valor em categorias, distribuídas em: atividades primárias e atividades de apoio.

Em um modelo organizacional descentralizado cada unidade de negócio tende a desenvolver suas próprias atividades primárias e de apoio resultando em redundâncias que elevam os custos de produção. Porter discute possibilidades de serem estabelecidas inter-relações e compartilhamento de atividades e recursos entre unidades de negócio, dando destaque para vantagem competitiva em custos advinda do compartilhamento, e possíveis impedimentos para que ele ocorra.

Compartilhar uma atividade de valor resultará em uma vantagem de custo significativa, caso envolva uma atividade que represente uma fração importante dos ativos ou dos custos operacionais e se o compartilhamento reduzir o custo da execução desta atividade.

O autor também aborda as dificuldades para se estabelecer as inter-relações. As fontes de impedimento mencionadas são:

- Benefícios assimétricos – Algumas unidades de negócio resistem às inter-relações porque os benefícios são, ou parecem ser, assimétricos, e para que haja a realização dos benefícios para a empresa como um todo o sistema de motivação precisa ser readequado, fazendo com que a unidade de negócio menos favorecida pelo compartilhamento passe a ter interesse pelo mesmo em função de outro tipo de recompensa.
- Perda de autonomia e controle – Além da resistência em bases econômicas os gestores tender a resistir a inter-relações que lhes pareçam diminuir seu poder de decisão ou de execução das atividades envolvidas.
- Sistemas de incentivos tendenciosos – Os sistemas de incentivos podem não incentivar a busca de compartilhamento penalizando, direta ou indiretamente, aqueles que o fazem.
- Diferentes circunstâncias das unidades empresariais – Cada unidade de negócio vive um particular momento em termos de competição e maturidade administrativa e operacional. O compartilhamento pode representar uma ameaça à condição competitiva da unidade de negócio e gerar resistências à sua adoção.
- Medo de mexer indevidamente com a descentralização – Estabelecer inter-relações pode soar como sinônimo de limitar os benefícios da descentralização, trazendo certa confusão entre autonomia e isolamento.

Ainda segundo Porter, para que sejam exploradas as possibilidades de compartilhamento é necessário que se estabeleça a denominada *organização horizontal*, que é composta por mecanismos que viabilizam as inter-relações entre unidades de negócios.

A organização horizontal é dividida em quatro categorias gerais: (1) estrutura horizontal, onde dispositivos organizacionais unem linhas de unidades de negócio como o agrupamento de unidades, a centralização parcial, forças-tarefa inter-divisionais e comitês multidisciplinares de enfoque no canal ou no mercado; (2) sistemas horizontais, que são os sistemas gerenciais com uma dimensão cruzada das unidades de negócio, em áreas como planejamento, controle, incentivos e orçamento de capital; (3) práticas de recursos humanos horizontais, que facilitam a cooperação das unidades de negócio, como rotação de trabalho

entre as unidades, treinamento e formas gerenciais; e (4) processos de resolução de conflitos horizontais, estabelecidos para resolver conflitos entre unidades de negócio. Estes processos podem ser distintos dos sistemas e da estrutura horizontais, estando mais relacionados ao estilo de administração de uma empresa.

Embora Porter não tenha tratado diretamente sobre os centros de serviços compartilhados, sua definição conceitual da organização horizontal apresenta elementos, citados anteriormente, que podem ser úteis para definição de CSCs ou como lente teórica para a avaliação de seus componentes.

2.2.6 Teorias RBV-Resource-Based View e DCV-Dynamic Capability View

Um quadro conceitual é necessário para possibilitar a compreensão e análise da governança da operação de serviços compartilhados, como o apresentado por Janssen e Joha (2007a), segundo os quais, o compartilhamento de serviços diz respeito à separação e concentração de recursos e à criação de capacidades que lhe permitam fornecer serviços a múltiplos clientes e para lidar com mudanças. Mecanismos de governança podem ser limitados e dependentes da heterogeneidade dos recursos e das capacidades organizacionais das empresas envolvidas no CSC. A RBV descreve como as organizações podem ganhar vantagem competitiva por diferenciar-se no seu conjunto de recursos e pela incapacidade de outras empresas obterem recursos comparáveis (BARNEY, 1991). Mais recentemente, a RBV também tem sido utilizada para explicar por que o desempenho dos processos dentro de uma organização pode variar (por exemplo, em RAY et al., 2005).

Já a DCV descreve a habilidade da organização para integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas para resolver rapidamente mudanças no ambiente. A implantação de serviços compartilhados exige uma estrutura de governança que seja capaz de lidar adequadamente com as diferentes e mutantes necessidades e exigências das várias partes interessadas no âmbito de uma rede de serviços. A DCV leva este ambiente dinâmico em conta e enfatiza o conceito de "renovação dos recursos", no qual os recursos existentes são reconfigurados em novas competências funcionais (JANSSEN; JOHA, 2007a).

A governança representa um quadro para decisões corretas e definição de papéis e responsabilidades para encorajar comportamentos desejáveis na utilização dos recursos. A governança é necessária para a criação, montagem e exploração de serviços compartilhados entre áreas, com diferentes capacidades e recursos.

Ainda segundo os autores, os mecanismos de governança são dependentes dos recursos e capacidades organizacionais específicos. No CSC, clientes e fornecedores estão ligados entre si por recursos técnicos e infra-estruturas, mas também pelas competências dos prestadores de serviços. Ao combinar a RBV e a DCV é possível compreender melhor as estruturas de governança dos serviços compartilhados. A Figura 4 abaixo mostra o modelo para a governança de serviços compartilhados, formado pela combinação das duas teorias. Cada CSC é um conjunto único de capacidades e recursos que são utilizados e compartilhados por todos os interessados dentro de sua rede. Assim, o quadro mostra fatores que diferenciam as estruturas de governança sendo impulsionados pelos recursos únicos e capacidades dos envolvidos.

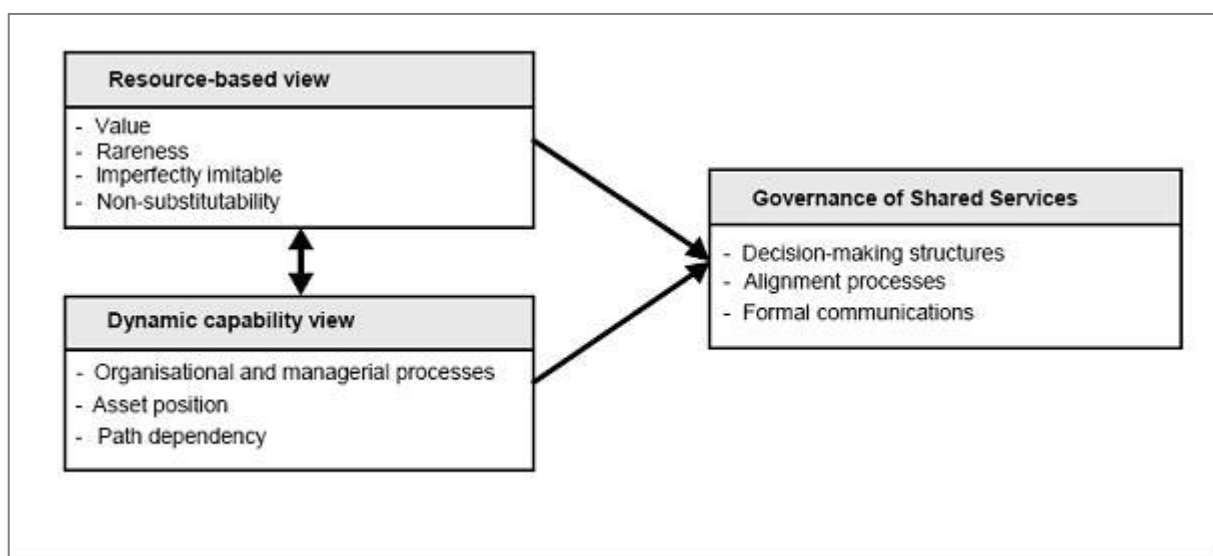


Figura 4 Quadro conceitual para a governança de CSCs

Fonte: Janssen e Joha, 2007b

2.3 GESTÃO PÚBLICA E CSCs

2.3.1 Políticas Públicas e Consórcios Públicos como Veículos para CSCs

Para que sejam compreendidos os CSCs na gestão pública é necessário um resgate do contexto histórico que possibilitou o surgimento desta nova forma de organização no serviço público. Assim, é apresentada uma linha do tempo com a evolução das teorias e práticas na administração pública.

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO NOVO SERVIÇO PÚBLICO

A primeira definição de Administração Pública remonta à Revolução Francesa: o funcionário da coroa passa a ser funcionário do público. Entre os séculos XIX e XX surgem três modelos na administração pública, considerados clássicos: modelo patrimonialista, modelo burocrático e modelo gerencial e no século XXI consolida-se um novo modelo denominado Novo Serviço Público.

Século XIX – Modelos clássicos de administração pública – Modelo Patrimonialista

O modelo patrimonialista é típico de Estados que ainda não experimentaram o avanço do capitalismo industrial. Tem como principais características não haver separação nítida entre o espaço público e o privado, e a forma de constituição de lealdade política entre o Estado absoluto e os grupos privados mais fortes, predominantemente aristocráticos. O modelo patrimonial gerava nepotismo e favorecimento aos protegidos pelo poder público – caso francês. (PEREIRA, 1996; ABRUCIO, 1996, 1997).

Final do século XIX – Modelos clássicos de administração pública – Modelo Burocrático

O modelo burocrático foi implantado nos principais países europeus no final do século XIX; nos Estados Unidos, no começo do século XX e no Brasil, em 1936. É, basicamente, a burocracia descrita por Max Weber, com base no princípio do mérito profissional.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, sendo suas principais características: a clara separação entre o Estado e o mercado; rotinas e procedimentos formalizados segundo regras definidas a priori; impessoalidade e neutralidade do corpo de funcionários; estrutura fortemente verticalizada de hierarquia funcional; meritocracia aplicada à seleção do corpo de funcionários, a partir de critérios de seleção e promoção baseados em competências definidas pela especialização profissional; profissionalização da carreira administrativa, com critérios de proteção e ascensão definidos de antemão, em contraposição ao arbítrio pessoal; predominância do controle legal como critério de avaliação da ação administrativa; a eficácia como princípio norteador da racionalidade, com pouca preocupação com os custos, a otimização, a democratização e o impacto da ação governamental (efetividade); rígida divisão entre políticos e burocratas – embora o próprio Weber propusesse o controle dos primeiros em relação aos segundos, não obstante ele ter mantido a separação entre os que têm o saber técnico e os que têm a legitimidade política.

O apego exagerado aos regulamentos fez com que os meios dominassem os fins, o processo organizacional acabou mais voltado a responder, quase que exclusivamente, à legalidade e não aos resultados das políticas (PEREIRA, 1996; ABRUCIO, 1997).

Século XX, anos 1980 – Modelos clássicos de administração pública – Modelo Gerencial

O modelo gerencial surge como resposta à crise da burocracia, que ocorreu principalmente devido aos novos desafios colocados pelo mundo contemporâneo, desde pelo menos a década de 1970. Estes desafios relacionam-se à crise do Estado, às mudanças sociais e tecnológicas do mundo contemporâneo e à democratização. Este novo modelo deriva da procura e adoção de modelos de gestão alternativos aos tradicionais, e tem origem no setor empresarial. Desta forma, a administração pública gerencial surge inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. Características principais: profissionalização da alta burocracia, transparência, descentralização, desconcentração, gestão por resultados, novas formas de controle, orientação para o cidadão-usuário, *accountability* (responsabilização). O modelo gerencial também pode ser denominado a ‘nova gestão pública’ (PEREIRA, 1996).

Políticas Públicas

Segundo Celina Souza (2006), em síntese, política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A autora também argumenta que as políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas.

Estas definições possibilitam compreender que os Centros de Serviços Compartilhados, aplicados à gestão pública, estão entre os desdobramentos de políticas públicas, ou seja, programas ou ações do governo na busca de melhor qualidade de serviço a menores custos.

Consórcios públicos

Segundo Cunha (2004) os consórcios públicos são instrumentos de gestão de políticas públicas de forma cooperada e coordenada entre os entes federativos. Dentre as possíveis ações que podem ser executadas através dos consórcios públicos destacam-se as políticas sociais e aquelas voltadas ao desenvolvimento urbano, caracterizadas pela necessidade de articulação de competências partilhadas por diferentes esferas de governo. Como exemplos destas políticas podem ser mencionadas: a gestão e prestação de serviços de saúde, educação e assistência social; ações em áreas como saneamento, habitação, transporte público, planejamento e gestão territorial e urbana; atividades de promoção e proteção do meio-ambiente; ações de desenvolvimento agrário, dentre outras.

Os consórcios públicos podem realizar ações de planejamento, regulação, fiscalização ou prestação de serviços públicos, pois o art. 241 da Constituição Federal os reconhece como veículo para a gestão associada de serviços públicos, permitindo a constituição de unidades compartilhadas de provisão de serviços urbanos - em maior escala e com maior eficiência - em setores como de coleta e tratamento de resíduos sólidos ou serviços de atenção à saúde.

A autora também salienta que os consórcios públicos não são instrumentos de apoio apenas às agendas de responsabilidade dos Municípios e que também as agendas de políticas públicas de responsabilidade dos Estados-membros podem ser objeto de ação consorciada. O consórcio público é historicamente lembrado como instrumento de cooperação entre municípios, mas seu potencial de utilização vai muito além, podendo ser utilizado como instrumento de cooperação entre Estados, ou entre estes e seus Municípios e mesmo entre os Estados e a União. Os consórcios públicos poderão servir, por exemplo, como instrumento de apoio à implantação de programas de desenvolvimento regional por um conjunto de estados ou, ainda, para apoiar os estados na gestão conjunta de sistemas de segurança pública ou, considerando mais um exemplo, para o desenvolvimento de projetos na área de infra-estrutura materializados num território mais amplo. Também nas áreas de política urbana e de políticas sociais há demanda para trabalho articulado e cooperado entre estados e entre estes e os municípios.

Os objetivos a serem alcançados com os consórcios públicos, segundo o governo federal, serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

- a. a gestão associada de serviços públicos;
- b. a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- c. o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- d. a produção de informações ou de estudos técnicos;
- e. a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;
- f. a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

- g. o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;
- h. o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;
- i. a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;
- j. o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio;
- k. o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;
- l. as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e
- m. o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

A Lei dos Consórcios Públicos (BRASIL, 2007) veio viabilizar a constituição de unidades compartilhadas de serviços entre diferentes esferas de governo (federal, estadual, regional, municipal) ou entre diferentes governos de mesma esfera. Em outras palavras esta lei veio eliminar as barreiras jurídicas que impediam o efetivo compartilhamento de recursos e investimentos entre entes de diferentes esferas de governo.

Da mesma forma que esta lei veio resolver limitações da dimensão jurídica, os CSCs podem aprimorar a dimensão organizacional trazendo para o consórcio público princípios de organização, funcionamento e governança, que possibilitam que os serviços sejam prestados em elevado patamar de excelência em termos de eficiência, eficácia e redução de riscos. Para ilustrar estes princípios cabe mencionar que CSC é, por definição, sinônimo de organização com alto grau de profissionalismo e qualidade de serviço, buscando continuamente que suas práticas, técnicas e administrativas sejam comparáveis às melhores de mercado. Assim, pode-se entender que a estruturação organizacional CSC pode complementar o instrumento consórcio público, resultando em um modelo efetivo de organização para viabilizar a execução de políticas públicas e favorecer o desenvolvimento regional.

2.3.2 A Perspectiva do Novo Serviço Público (NSP)

Século XXI – O paradigma do Novo Serviço Público

Nos primeiros anos do século XXI emerge um novo modelo alternativo à Nova Gestão Pública. Trata-se do Novo Serviço Público (NSP). Janet Denhardt e Robert Denhardt definiram sete princípios para o modelo: (1) servir a cidadãos, não a consumidores; (2) visar o interesse público; (3) dar precedência à cidadania e ao serviço público sobre o empreendedorismo; (4) pensar estrategicamente, agir democraticamente; (5) reconhecer que a responsabilização não é simples; (6) servir em vez de dirigir; e (7) dar valor às pessoas, não apenas à produtividade (DENHARDT; DENHARDT, 2004).

A proposta do NSP é inspirada na teoria política democrática, principalmente quando se refere à conexão entre cidadãos e seus governos, e é, comparativamente, o modelo mais humanístico na teoria da administração pública. O NSP busca “encontrar valores compartilhados e interesses comuns por meio de um diálogo generalizado e engajamento dos cidadãos”. (DENHARDT; DENHARDT, 2004). E assim, o próprio serviço público é visto como extensão da cidadania, sendo motivado por um desejo de servir aos outros e de buscar objetivos públicos.

Sob este prisma, Denhardt e Denhardt (2004) explicam que diferentemente da Nova Gestão Pública, construída sob conceitos econômicos como o auto-interesse, o NSP é formado sob a idéia de administradores públicos a serviço de cidadãos, procurando envolvê-los com quem servem. Desta maneira, o NSP proclama uma nova visão, mais participativa para os gestores públicos da atualidade e do futuro.

2.4 CSCs NO SETOR PÚBLICO: EXPERIÊNCIAS NO EXTERIOR E NO BRASIL

2.4.1 Determinantes do Surgimento dos CSCs no Serviço Público

Embora a literatura pesquisada não indique com precisão a linha do tempo de surgimento dos CSCs na gestão pública (Tomkinson, 2007 refere que a experiência inglesa teria começado a partir de 1997), existe um paralelo entre o início da utilização dos CSCs pelos governos e a evolução dos modelos clássicos de administração pública.

Por exemplo, a Nova Gestão Pública (NGP), iniciada nos anos 1980, favoreceu a adoção das práticas de serviços compartilhados no setor público ao preconizar o aproveitamento dos avanços realizados pela administração de empresas do setor privado. Como vimos anteriormente, os princípios da NGP englobam gestão por resultados, desconcentração e orientação para o cidadão – usuário, o que converge para o modelo CSC.

O mesmo se aplica ao Novo Serviço Público que veio, em anos mais recentes, em busca de valores compartilhados e de compatibilizar interesses comuns entre governo, cidadãos e outros atores, tendo como foco central servir aos cidadãos. Centros de serviços compartilhados ganharam o interesse dos políticos e das administrações públicas para melhorar a eficiência (JANSSEN e JOHA, 2006).

Outro aspecto a considerar no surgimento dos CSCs, é que as empresas privadas têm revolucionado o serviço prestado ao consumidor e contribuído para elevar o nível de exigência quanto ao desempenho do governo. O grau de customização sem precedentes e a facilidade e a conveniência com as quais o consumidor *on demand* (atendido no momento da necessidade e sob medida) se acostumou no setor privado espalharam-se para o setor público, elevando sobremaneira suas expectativas em relação aos serviços prestados pelo governo (DELOITTE, 2007b). Também a pressão sobre organizações do setor público para aumentar seu desempenho ganhou força, juntamente com o aumento da transparência e responsabilização (ACCENTURE, 2006).

Certamente a crise global que assola países desenvolvidos e em desenvolvimento, dado o contexto de recessão econômica que a acompanha, proporcionará um ambiente favorável à adoção dos CSCs para que haja melhores serviços a menores custos.

Na gestão pública, os CSCs permitem que os governos concentrem os seus esforços em atividades de alto impacto para a sua missão, e não em funções administrativas rotineiras. O resultado final é um melhor resultado geral a um menor custo para os cidadãos e as empresas que os governos servem (ACCENTURE, 2005a).

2.4.2 Utilização de CSCs Por Outros Países: Opções de Modelos e Serviços

Como mencionado na introdução, Os centros de serviços compartilhados estão sendo cada vez mais utilizados na gestão pública em outros países. Órgãos e departamentos públicos

em países como Canadá, Estados Unidos, Austrália, Irlanda, Escócia, Inglaterra, Holanda, Alemanha, França, Itália, Espanha, África do Sul e Singapura conseguiram a melhoria dos serviços públicos e a redução dos custos associados, utilizando CSCs.

Exemplos de aplicação de CSCs em diferentes países

Quanto à esfera de aplicação dos CSCs a literatura especializada analisada indica a existência de CSCs em todos os níveis de governo, federal, estadual, regional e local (TOMKINSON, 2007; ACCENTURE, 2006; MICKELSON, 2007).

A experiência do Canadá – Um dos pioneiros na adoção de centros de serviços compartilhados como forma de organização para prestação de serviços públicos, o Canadá tem utilizado os CSCs tanto na esfera federal, como em suas províncias e regiões. O Quadro 3 abaixo apresenta exemplos de serviços prestados pelos CSCs no setor público canadense.

Esfera de governo	CSC	Exemplos de serviços
Federal	• Canadian Blood Services	• Gestão dos serviços de banco de sangue e produtos correlatos; RH; finanças e Tecnologia da Informação (TI)
	• Canadian Police Information Centre (RCMP)	• Serviço de compartilhamento de informações sobre crimes e criminosos
	• Natural Resources Canada	• Finanças; suprimentos; TI; comunicações; gestão de ativos; e RH
Provincial	• Alberta Corporate Service Centre	• Serviços administrativos; finanças; RH; TI
	• BC (British Columbia) Public Service Agency	• RH, serviços para ministérios e agências.
	• Shared Services BC (British Columbia)	• TI; suprimentos; folha de pagamento; contabilidade; propriedade intelectual
	• Ontario Shared Services (including Integrated Financial Information System)	• Portal corporativo do funcionário; finanças; logística; RH; folha de pagamento e benefícios; seguros e gestão de riscos; serviços administrativos
Inter-Provincial	• Capital Health Regional Authority, Edmonton	• Informações sobre saúde; promoção da saúde; tratamento de doenças e ferimentos; assistência à saúde; promoção da educação e pesquisa; suprimentos; oferta de camas de cuidados contínuos Obs.: Capital Health atende a duas províncias canadenses, Alberta e Nova Scotia.

Quadro 3 Exemplos de serviços prestados por CSCs canadenses em diferentes esferas de governo

Fonte: Accenture, 2006

A Figura 5 a seguir apresenta a divisão política do Canadá, mostrando suas dez províncias e três territórios. As províncias têm maior autonomia e poder enquanto os territórios respondem hierarquicamente ao governo federal.



Figura 5 Províncias e territórios do Canadá, com destaque para Alberta e Nova Scotia

Fonte: Accenture, 2006

Interessante notar que as duas províncias que têm em comum o CSC Capital Health Regional Authority, Alberta e Nova Scotia não são limítrofes, distando milhares de quilômetros, mas mesmo assim compartilham suas estratégias, tecnologias, técnicas, investimentos, estruturas e demais recursos de seus serviços de saúde.

Em novembro de 2005, aproximadamente 120 representantes de governos participaram de uma conferência no Canadá para discutir seu aprendizado e novas possibilidades para o CSCs no setor público. Além da grande maioria de participantes canadenses, também compareceram participantes dos Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Irlanda (ACCENTURE, 2006).

Para o propósito desta dissertação três aspectos resultantes da conferência canadense são destacados e a seguir discutidos: “uma avaliação: CSC funcionaria em nosso caso?”; “lidando com resistências na linha de frente” e “engajando o sindicato”.

1) Uma avaliação: CSC funcionaria em nosso caso?

Em cada uma das áreas que podem ser consideradas para serviços compartilhados (por exemplo, recursos humanos, finanças, tecnologia da informação, contratos públicos) existe uma série de processos que poderiam ser executados por um CSC. Para determinar que processos devam, ou não, ser parte do escopo de serviços para uma determinada jurisdição ou organização, existem várias perguntas que podem ajudar:

- O serviço considerado é comum a vários departamentos ou ministérios?
- Existem características comuns a estes serviços? Exemplos podem incluir: função política central com entrega descentralizada dos serviços; normas comuns que poderiam ser aplicadas a todas as unidades de serviço; normas profissionais, tais como de contabilidade e recursos humanos; legislação que rege a prestação do serviço.
- O serviço ou a função são essenciais (“*core*”) para a missão do departamento ou de apoio a ele?
- Será que tanto a autoridade política central como os departamentos individuais manterão a capacidade de definir as orientações políticas e dar orientação estratégica para a função (por exemplo, finanças e gestão de recursos humanos)?
- Será que tanto a autoridade política central como os departamentos individuais são capazes de funcionar como “compradores inteligentes” do serviço e, ao mesmo tempo, avaliar objetivamente a prestação de serviços compartilhados?
- O risco de migração para serviço compartilhado é baixo ou controlável? Os riscos podem incluir: responsabilidades políticas podem ser distorcidas (por exemplo, um departamento específico pode diluir a responsabilidade ministerial ou de altos executivos); pode não haver garantia de redução de custos; e pode haver o perigo de informações e registros ser perdidos, e de imprevistos técnicos e incompatibilidades de sistemas.

2) Lidando com resistências na linha de frente

A implantação de serviços compartilhados gera resistência ativa ou passiva nas pessoas, por causa do medo do desconhecido, do não convencimento quanto aos benefícios que os serviços compartilhados poderão trazer, ou pela percepção de fraco apoio dos líderes dos departamentos clientes. Embora a resistência possa retardar a execução, ela também pode

ser transformada para que surta um bom efeito. A resistência ativa inclui a falta de vontade de transferir o pessoal com as competências necessárias dos departamentos de linha para a entidade de serviços compartilhados. Isto pode vir da crença de que ser parte do CSC poderia ser opcional.

As implicações da “recusa em participar” (*“opting out”*) em geral, não foram bem compreendidas. Resistência mais nociva vem daqueles que aparentemente aceitam participar, mas “opt out”, quer em termos de compreensão do significado da mudança ou por recusar-se a dar o seu pleno apoio ao processo de mudança. Da mesma forma, qualquer ambigüidade sobre o avanço do projeto conduzirá à resistência à mudança. A demonstração de falta de apoio, irrelevância ou insegurança por altos funcionários pode ‘dar licença’ para que aqueles em posições-chave tratem a mudança para serviços compartilhados como “opcional” – uma estratégia ativa de evitação. O valor de uma liderança forte e uma comunicação eficaz é muito significativo e importante nestes casos.

Em alguns casos, essa resistência pode ser difícil de localizar, principalmente nos casos onde as pessoas possam dizer a “coisa certa” em público, mas fazer algo diferente em particular, muitas vezes como resultado de seus sentimentos de perda de controle ou poder. Eles podem participar dos comitês, mas demonstrar falta de empenho através de suas ações e comportamento. Seus pronunciamentos públicos podem ser de suporte aos serviços compartilhados, mas o seu tempo e recursos podem favorecer de forma desproporcional às necessidades do seu próprio departamento.

Planejar para lidar com a resistência é uma escolha sábia. Nos casos em que a resistência é antecipada, os executivos de serviços compartilhados relataram um bom nível de sucesso ao abordar este tema antecipadamente. De fato, estes sinais de resistência podem ser úteis em apontar áreas que precisam de atenção dos gestores. Por exemplo, no Toronto Hospital Business Services, uma iniciativa destinada a reunir 14 hospitais diferentes em uma região geográfica, uma preocupação importante dos trabalhadores foi a incerteza sobre a localização geográfica dos postos de trabalho. Estas preocupações surgiram como a resistência à mudança. Reconhecendo que a construção da confiança e a obtenção do apoio foram essenciais para essa operação inédita, os líderes da nova organização de serviços compartilhados estabeleceram um compromisso claro de tratar todos os funcionários de forma justa e equitativa. Foi salientado que se os funcionários fossem ou não sindicalizados, todos seriam tratados da mesma maneira.

A experiência dos conferencistas sugere que: (a) assegurar que questões possam ser levantadas para discussão junto aos colaboradores; e (b) demonstração de resultados para os executivos envolvidos, são duas estratégias eficazes para lidar com a resistência.

Colocar as questões em cima da mesa é uma maneira de abordar a resistência, e cumprir a promessa de serviços compartilhados é outra. Cathryn Landreth, executiva adjunta no CSC canadense Alberta Corporate Service Centre, também enfatizou a importância de levar as pessoas na mesma sala para mostrar-lhes que eles têm problemas comuns. "A resistência vai embora quando você mostrar-lhes o que pode ser feito. Sabe-se que haverá pontos de atrito, mas você precisa ajudar as pessoas a ver o quadro completo (*'big picture'*) e que o objetivo final é justo."

3) Engajando o sindicato

Engajar os sindicatos deve fazer parte da estratégia de criação de uma organização de serviços compartilhados desde o início. Experientes líderes de serviços compartilhados observaram que, ao fazer disso uma prioridade desde o início, eles estão muito melhor posicionados para se beneficiar de seu pessoal comprometido e engajado. Eles sugeriram as seguintes abordagens:

- Disponibilizar informação em tempo oportuno ao pessoal afetado pela mudança e seus representantes;
- Realizar consultas aos sindicatos e seus associados, e
- Assegurar que os processos de informação e consulta sejam consistentes para todos os públicos envolvidos e aconteçam sistematicamente ao longo do tempo.

Ao lançar o CSC canadense Toronto Hospital Business Services, os CEOs de cada um dos 14 hospitais comprometeram-se com um conjunto de quatro princípios, um dos quais foi que "todos os funcionários serão tratados de forma justa e equitativa." Havia um grande número de acordos coletivos, e um conjunto único e transparente de regras e procedimentos era um componente importante na construção do compromisso que viabilizasse os serviços compartilhados.

Envolver o sindicato não é um esforço simples. No CSC irlandês Ireland's Eastern Health Shared Services, durante a fase de implantação, um acordo foi alcançado com os sindicatos que definiu como os funcionários deveriam ser tratados. Este acordo concedeu direitos aos trabalhadores para a aposentadoria precoce, escolherem a região de trabalho e

manutenção de posições. Transições para locais centralizados e mudanças nas responsabilidades e remuneração foram bastante limitadas por este acordo. A administração teve que gastar uma quantidade significativa de tempo, comunicando o fato de que a opção de manutenção do serviço foi favorecida em relação à terceirização ou privatização. Mas, com comunicação persistente, os sindicatos foram convencidos a fazer parte da mudança. (ACCENTURE, 2006).

A experiência dos Estados Unidos – Os Estados Unidos também foram pioneiros na utilização dos CSCs para melhoria dos serviços públicos desde a década de 1990, notadamente na esfera federal. Para exemplificar o uso que tem sido feito dos CSCs no âmbito do governo federal apresenta-se a seguir uma síntese do NBC – *National Business Center*, um centro de serviços compartilhados que responde ao Ministério do Interior. O NBC foi criado em 1989 e mais tarde transformado em um centro de serviços compartilhado tendo operações em 25 estados, e atendendo a aproximadamente 150 agências/ departamentos, deste e de outros ministérios e diferentes órgãos do governo federal americano.

Missão e visão estabelecidas para o NBC:

Missão: “prover serviços de qualidade e soluções eficientes e eficazes, para atender às necessidades de negócio de nossos clientes, através de nosso mais importante ativo – nossa gente”.

Visão: “ser o CSC de gestão de negócios preferido”.

O NBC cobra pelos serviços prestados e seu faturamento atinge US\$ 400 milhões por ano, dinheiro investido em boa parte na melhoria de seus sistemas e processos de trabalho. Dentre os serviços oferecidos em seu portfólio destacam-se: recursos humanos, folha de pagamento, treinamento, compras, financeiro, contábil, tecnologia da informação, dentre outros. Alguns números arredondados relativos aos serviços prestados em 2008:

- 30 mil usuários de sistemas
- 3 milhões de transações financeiras processadas
- 12 bilhões de dólares em faturas totais
- 24 bilhões de dólares pagos em folha de pagamento

Foram definidos quatro metas e objetivos para o NBC: (1) alcançar excelência em serviço ao cliente (*customer service*); (2) manter e modernizar as práticas financeiras e de gestão; (3) otimizar a performance operacional; e (4) desenvolver e manter uma organização

“classe mundial” (*best in class*); os quais são apresentados com mais detalhes a seguir, para que se possa ter uma idéia da visão de gestão definida para este CSC:

1. Alcançar excelência em serviço ao cliente (*customer service*)
 - Estabelecer parcerias com os clientes
 - Manter indicadores para os acordos de nível de serviço
 - Entregar os serviços pontualmente e dentro dos custos combinados
2. Manter e modernizar as práticas financeiras e de gestão
 - Manter registros financeiros que possam ser auditados
 - Assegurar custos acurados e alocação de receitas
 - Reportar informação financeira em tempo hábil
 - Ter gestores fiscalmente responsáveis
3. Otimizar a performance operacional
 - Maximizar o valor ao cliente através da entrega dos serviços da maneira mais econômica
 - Promover eficiência e produtividade
 - Melhorar a eficiência dos serviços alavancando as melhores práticas
 - Buscar parcerias
4. Desenvolver e manter uma organização “classe mundial” (*best in class*)
 - Recrutar, reter e desenvolver a força de trabalho
 - Prover força de trabalho que seja produtiva e desafiante
 - Promover comunicação e colaboração

A proliferação de CSCs no governo federal americano nos últimos anos tem gerado significativa redundância de provedores de serviços, ou seja, diferentes ministérios, agências e departamentos criaram seus próprios CSCs para o mesmo tipo de serviço. O NBC, desde 2001, tem incorporado outros CSCs menores visando ao ganho de escala e respectiva redução de custos, atendendo inclusive a orientações do *U.S. Office of Management and Budget* (OMB), órgão que vem buscando a consolidação de CSCs e de outras funções inter-agências, departamentos e ministérios (USA, 2010; ACCENTURE, 2005a).

Principais resultados de pesquisa sobre CSCs no setor público de 12 países e Reino Unido

Pesquisa conduzida por Accenture (2005a) com 143 executivos seniores de diferentes esferas (central/ federal, estadual/ provincial e local) de governos dos Estados Unidos, Reino

Unido, Austrália, África do Sul, França, Canadá, Suécia, Singapura, Itália, Alemanha, Irlanda, Holanda e Espanha, revelou quatro principais constatações:

(1) Governos contam com centros de serviços compartilhados como ferramenta vital para resolver seus desafios.

Governos ao redor do mundo estão enfrentando desafios semelhantes ligados à melhoria do ‘valor’ do serviço público. Para a maioria, atingir metas de eficiência, reduzir custos e responder às demandas dos cidadãos por melhorias nos serviços estão no topo da lista.

- Sessenta e seis por cento (94 em 143) dos entrevistados disseram que já estão utilizando serviços compartilhados ou estão em processo de implantação para algumas funções;
- Os processos mais comuns encontrados em serviços compartilhados de governos estão relacionados com tecnologia da informação, finanças e recursos humanos;
- CSC é "muito" ou "extremamente" importante para 63 por cento dos entrevistados;
- A maioria dos centros de serviços compartilhados atende múltiplas agências dentro de uma mesma esfera de governo.

(2) A maioria dos governos adota CSC próprio (sem terceirização/ *outsourcing*), embora muitos utilizem conhecimentos externos durante o planejamento e execução do projeto.

CSC próprio é a escolha mais popular para as agências governamentais que executam serviços compartilhados, e alguns dos motivos relatados é que eles já tinham as habilidades necessárias em casa para o pessoal da organização de serviços compartilhados; também porque desta forma pode-se minimizar os problemas com sindicatos e com os trabalhadores; razões político-governamentais ou legislativas, também surgem entre as razões apresentadas.

- Cinquenta por cento dos entrevistados que implantaram ou estão implantando CSCs referem ter escolhido a modalidade de CSC próprio;
- Apesar da forte confiança em seus próprios recursos para a execução de serviços compartilhados, os governos, na maioria das vezes, ficam inseguros de realizarem sozinhos o projeto e a implantação.

(3) A natureza singular dos governos estabelece alguns desafios muito específicos para os centros de serviços compartilhados.

Implantar um CSC em qualquer contexto, público ou privado, é um desafio. Mover-se para serviços compartilhados é comprometer-se com a transformação e, enquanto os benefícios são surpreendentes, as mudanças podem ser dolorosas para os afetados.

Implantações no setor público, devido à natureza particular de governos, possuem a sua própria série de desafios específicos.

- Falta de consciência e de habilidades gerenciais necessárias para conceber e conduzir um programa de mudança transformacional são os principais desafios para os governos, segundo os entrevistados;
- Outros desafios referidos: falta de liderança e comprometimento com a mudança; manter ou melhorar o nível de serviço esperado pelos clientes; recursos insuficientes para o projeto CSC.

(4) Muitos governos já começaram a implantar alguns componentes fundamentais de um verdadeiro CSC, mas muito poucos implantaram todos os componentes fundamentais e, dessa forma, também muito poucos alcançaram o potencial pleno de seus serviços compartilhados.

Enquanto dois terços dos executivos do governo que participaram da pesquisa afirmaram que já haviam implantado CSC ou estavam em processo de execução, nem todas estas implantações apresentaram as características de um verdadeiro CSC, segundo a Accenture (ver Quadro 4). Na realidade, as organizações governamentais estão em estágios diferentes na jornada rumo às melhores práticas de liderança de serviços compartilhados, e a maioria tem algum caminho a percorrer para a plena maximização dos benefícios.

- O que mais se destacou foi a falta de ênfase no atendimento ao cliente em iniciativas de muitos serviços compartilhados dos governos pesquisados;
- Apenas 40 de 94 respondentes classificaram de forma espontânea a melhoria dos níveis de serviço como um dos seus três principais objetivos. Mas o que mais chamou a atenção foi que apenas 10 por cento referiram a existência de acordos formais de nível de serviço entre a organização de serviços compartilhados e seus clientes.

Accenture define o que ela chama de “um verdadeiro CSC”: as organizações tipicamente provêm funções de apoio administrativo em um de três modelos de operações de serviços – descentralizado, onde cada departamento ou órgão gerencia suas próprias funções de apoio administrativo; centralizado, onde componentes destas organizações de apoio administrativo são consolidados em um único departamento; e centro de serviços compartilhado, onde as funções de apoio administrativo são consolidadas em uma unidade organizacional independente, cuja única missão é prover serviços administrativos de forma altamente eficiente e eficaz. As principais características de uma organização do tipo CSC, encontram-se listadas no Quadro 4 apresentado a seguir.

Accenture define as características-chave de operações de serviços do tipo CSC:

- Redesenho padronizado de processos de ponta-a-ponta (end-to-end) utilizando melhores práticas de mercado e tecnologia de ponta;
- Transformação radical da organização e da força de trabalho;
- Elevação do nível de importância dos serviços administrativos ao mais elevado nível de gestão de modo a assumir a mesma relevância das funções de linha de frente na empresa;
- Desenvolvimento de uma cultura de alto desempenho com foco em excelência de serviço (ao invés de foco apenas em custo) e melhoria contínua;
- Clara definição de responsabilidades para os clientes e para o CSC prestador de serviços através de acordos de nível de serviços e indicadores-chave de desempenho
- Tipicamente operado em região de baixo custo, com profissionais com alto nível de competência

Quadro 4 O que constitui verdadeiros serviços compartilhados

Fonte: Accenture, 2005a

A Figura 6 mostra que a organização CSC responde simultaneamente a dois tipos de necessidades: escala e eficiência; e serviço e capacidade de resposta.



Figura 6 O modelo CSC responde simultaneamente a dois tipos de necessidade: escala e eficiência; e serviço e capacidade de resposta
Fonte: USA, 2010

Escopo de serviços dos CSCs em governos

Quando discute quais serviços são prestados pelos CSCs a serviço dos governos, Tomkinson (2007) enumera 81 serviços, agrupados nas seguintes dez categorias: educação, transportes, receita e benefícios, lazer e bibliotecas, meio ambiente e proteção ao consumidor, rodovias, serviço social, serviços agrícolas, habitação e interdepartamentais. O autor menciona cinco serviços como sendo os mais frequentemente encontrados: rodovias, suprimentos, lixo, governo eletrônico e apoio a pessoas.

Opções de modelos de CSCs em governos

Antes de decidir pelo compartilhamento de serviços, usualmente o governo envolvido na decisão promove um debate sobre se deveria mesmo compartilhar ou não, ainda que haja algum grau de pressão por redução de custos (TOMKINSON, 2007).

De acordo com Janssen e Joha (2006), citando Baldwin et al. (2001), os motivos para implantação de um CSC podem ser analisados sob quatro lentes conceituais: (a) estratégica e organizacional, (b) política, (c) técnica, e (d) econômica.

Resolvidas as questões estratégicas, organizacionais, políticas, técnicas, econômicas e de riscos associados e, tomada a decisão pela implantação do CSC, os governos envolvidos normalmente adotam um de quatro modelos (TOMKINSON, 2007), apresentados resumidamente a seguir.

Modelo Intra-serviço – Colaboração em um serviço específico ou especializado. Este modelo possibilita que um órgão ou vários órgãos do governo compartilhem uma parte de um serviço, formal ou informalmente. Não há transferência de risco e este modelo é útil para gerar economia de escala (a exemplo de uma organização de compras).

Modelo Serviço – Serviço compartilhado onde há transferência de responsabilidade para outro. Geralmente um órgão permite que outro preste um serviço de forma completa em seu nome e transfere o controle e a responsabilidade, com a formalização adequada do relacionamento; mas, o órgão tomador do serviço continua dono do orçamento.

Modelo Corporativo – Dois ou mais órgãos se unem para compartilhar um serviço. Neste modelo os parceiros formam um arranjo para prestação de serviços, com a devida

formalização. Aqui não apenas os benefícios são compartilhados, mas também os custos e a governança do CSC, de modo a assegurar o nível de serviço estabelecido.

Modelo Supra-corporativo – Compartilhamento com base na criação de um veículo de propósito específico para prestar os serviços. Neste modelo os parceiros se unem e formam um arranjo para prestar os serviços. É criado um CSC (veículo de propósito específico) que agirá em nome dos parceiros. Os riscos são totalmente transferidos para o CSC que fica responsável por todos os recursos envolvidos na prestação dos serviços.

A escolha de um destes modelos dependerá do tipo de necessidade, dos riscos envolvidos e da abrangência dos serviços a serem prestados. Também a forma de parceria dependerá do grau de complexidade da estratégia de fornecimento de serviços escolhida (IPF, 2006), conforme apresentado na Figura 7 a seguir.

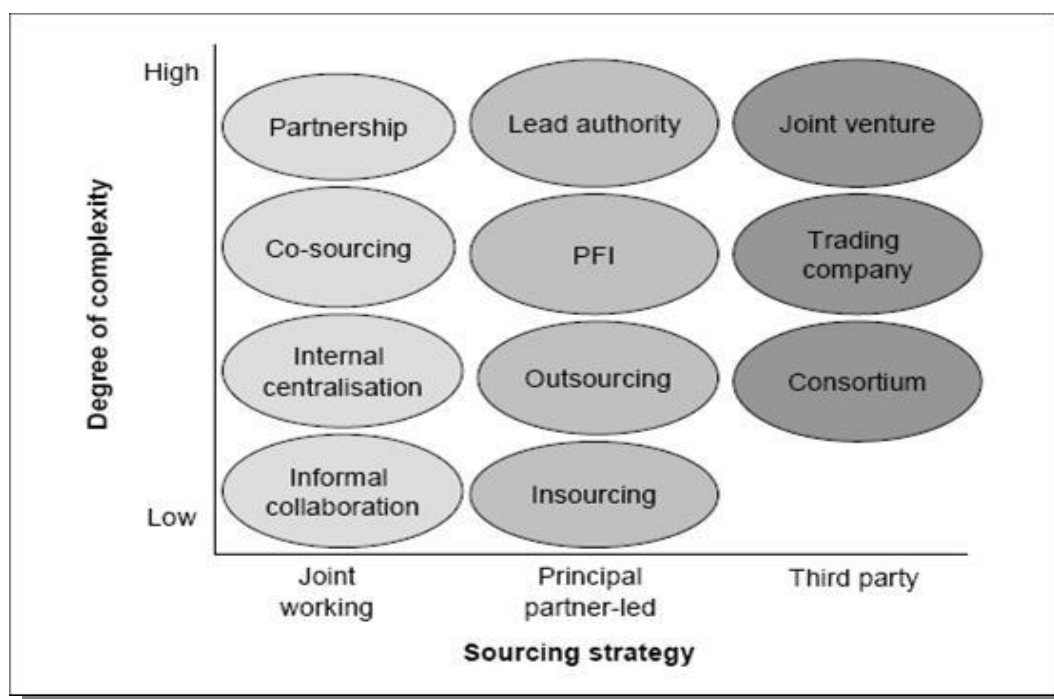


Figura 7 Modelos de *sourcing* (fornecimento) para Centros de Serviços Compartilhados

Fonte: IPF, 2006

2.4.3 CSCs em Governos: Principais Problemas

A implantação de um CSC no setor público mostra-se mais difícil do que no setor privado. Isto ocorre devido a três causas potenciais: (a) O investimento inicial pode ser insuficiente, impedindo a continuidade do projeto e isto pode entrar significativamente o trabalho de implantação de serviços compartilhados e também ferir o moral da equipe envolvida. (b) Organizações do setor público, por vezes, padecem de falta de compromisso

para mudanças de longo prazo, seja devido aos ciclos eleitorais ou à transferência de agendas políticas. (c) Diferenças culturais entre “serviços sob demanda”, com negociação de preços, volumes e padrões (*demand-driven*), presentes no CSC e a filosofia de serviço impulsionado pelo fornecimento (*supply-driven*), usualmente presente nos serviços públicos. Outra dificuldade relatada é que cada *stakeholder* pode definir um requisito específico para o seu serviço e suas expectativas a serem atendidas pelo CSC. Geralmente os CSCs atendem a múltiplos clientes e precisam atender às suas várias necessidades (JANSSEN e JOHA, 2006).

Também a necessidade de se estabelecer uma nova cultura na execução do modelo de serviços compartilhados é apontada pela literatura especializada como um dos temas críticos (SCHULMAN et al., 1999). Esta cultura tem uma forte ênfase na excelência de serviço e melhoria contínua. Em particular, órgãos que utilizam os CSCs são vistos como parceiros e não necessariamente clientes. Isto porque a relação dentro de uma organização, entre aqueles que executam uma tarefa e aqueles para quem a tarefa é realizada, não é um simples relacionamento transacional. É uma relação interdependente que é vital para a consecução das metas da organização.

Bergeron (2003) comenta que CSC não é negócio costumeiro do dia a dia (*business as usual*) e, portanto, necessita de cuidados especiais em sua implantação. Já Janssen e Joha (2006) dizem que a implantação de um CSC é uma decisão crítica em nível estratégico e que implica em ações de longo prazo com significativos riscos e complexidade.

Cinco fatores críticos de sucesso são apontados para a implantação de um CSC na gestão pública: (a) forte competência em gerenciamento de projetos, (b) apoio da alta direção, (c) comunicação efetiva em todos os níveis, (d) abordagem em fases gradativas para a implantação, e (e) forte gestão da mudança para tratar as resistências e ajudar as pessoas a atravessarem o ciclo da mudança (IBM, 2008b).

Pesquisa da Accenture (ACCENTURE, 2005b) mostra que no setor público, as sensibilidades relativas à força de trabalho são percebidas como o obstáculo número um por aqueles que estão considerando a adoção dos serviços compartilhados. Neste contexto, uma estratégia de transição da força de trabalho é um meio e não um fim. Funciona melhor quando integrada com os elementos do plano de implantação dos serviços compartilhados, que normalmente inclui o detalhamento de descrições de novos cargos, novas competências

exigidas, novos processos de negócio e especificações de novas tecnologias. Quatro medidas relativas à força de trabalho normalmente são necessárias:

1. *Treinamento*. As soluções e conceitos dos serviços compartilhados geram freqüentemente um número de empregados cujas habilidades e competências existentes os fazem inadequados para o novo modelo organizacional. Enquanto a organização migra para o modelo novo, é importante que os empregados existentes tenham opções avançadas de treinamento.

2. *Realocação*. O êxito da transição dos trabalhadores para posições que são tão boas quanto, ou melhor, do que as existentes dependerão de programas e apoio claros. Os programas devem orientar trabalhadores deslocados para os recursos disponíveis, e ajudá-los de forma prática durante os muitos passos de destacamento, entrevista e realocação.

3. *Aposentadoria*. Em alguns casos, os trabalhadores vão optar por ter a aposentadoria antecipada, em vez de assumirem novas posições. Nestas situações, aconselhamento especializado é disponibilizado para os trabalhadores. O próprio órgão do governo pode necessitar de aconselhamento sobre as opções disponíveis, os custos financeiros e as implicações para o moral entre os trabalhadores restantes.

4. *Redução*. Como último recurso, alguns trabalhadores podem ser demitidos involuntariamente, uma situação que requer o máximo de sensibilidade às questões jurídicas e de relações com os empregados. Os trabalhadores devem ser guiados através do processo, que deverá incluir os procedimentos para a rescisão, tais como a entrevista de desligamento, pensão e benefícios e outros direitos do empregado.

Por fim, cabe destacar cinco fatores críticos de sucesso que são apontados pela IBM (2008b) para a implantação de um CSC na gestão pública: (a) forte competência em gerenciamento de projetos, (b) apoio da alta direção, (c) comunicação efetiva em todos os níveis, (d) abordagem em fases gradativas para a implantação, e (e) forte gestão da mudança para tratar as resistências e ajudar as pessoas a atravessarem o ciclo da mudança.

2.4.4 CSCs Regionais: Um Olhar mais Detido no Caso Britânico

O governo central britânico estabeleceu a seguinte visão em seu programa de transformação administrativa:

Até 2016 a maioria dos elementos transacionais de Serviços Corporativos no setor público será entregue através de organizações profissionais de serviços compartilhados. Algumas destas organizações permanecerão no setor público, mas muitas serão terceirizadas (ESSU, 2007).

A rigor, desde 1970 existe legislação no governo britânico que permite aos governos locais prover bens e serviços para outros governos locais visando principalmente os benefícios do ganho de escala das compras conjuntas. Outros atos legislativos vieram a aprimorar estas práticas de trabalho colaborativo, como o Local Government Act 1972 and delegation; Local Government Act 2000 section 2 (well-being) and section 19; Local Government Act 2003 and trading & charging; Local Authorities (Goods and Services) Act 1970 e EU procurement legislation (DCLG, 2006).

Entretanto, os primeiros CSCs no serviço público surgiram efetivamente na Grã-Bretanha no final da década de 1990. A agenda para a eficiência estabelecida pelo governo britânico nos últimos 12 anos colocou os centros de serviços compartilhados como destaque das políticas públicas. Além disso, as autoridades locais desempenham papel de liderança que tem favorecido a criação dos CSCs não apenas entre governos locais, mas também com outras organizações do serviço público, incluindo arranjos como “The Local Government Association”, “Local Service Partnerships” e “Local Public Service Boards”. Com os governos locais recebendo 75% do seu financiamento através do governo central, o ônus foi firmemente colocado nos conselhos locais para uma melhor utilização dos recursos de que dispõem (TOMKIMSON, 2007; DCLG, 2006).

O modelo de serviços compartilhados tem ajudado o governo britânico a entregar melhores serviços, através de iniciativas conjuntas mais efetivas em termos de custos e qualidade. O Shared Services Forum afirma que o governo inglês poderá economizar 40 bilhões de libras durante dez anos pela concretização dos ganhos com serviços locais compartilhados de *back-office*. Existem pelo menos 388 conselhos locais (*local councils*) identificados na Inglaterra, com estruturas, status legal e portfólio de serviços muito similares.

Os principais serviços prestados pelos CSCs no serviço público britânico são: (a) serviços de *back-office* como finanças, tecnologia da informação, recursos humanos, folha de pagamento e outros serviços transacionais; (b) serviços sub-regionais como recolhimento e tratamento do lixo, que requer investimentos em larga escala em nível regional ou sub-regional; (c) serviços que podem ser combinados em bases geográficas para atingir economias de escala e cujo benefício advém da redução de despesas com viagens, por exemplo. (TOMKIMSON, 2007; NLGN, 2006).

O documento “Transformational Local Government”, publicado em março de 2006 pelo governo britânico, instituiu ações que levaram os governos locais a utilizar a área de tecnologia da informação e comunicação do governo, operada no modelo CSC, para melhorar a administração pública. Também recomendou explicitamente a adoção dos CSCs como ‘ferramenta’ para a eficiência, embora se discuta que os benefícios financeiros da adoção dos CSCs no setor público britânico sejam obtidos em prazo maior que no setor privado, devido, quase sempre, à impossibilidade de demissões imediatas para redução de quadros profissionais possibilitada pelo compartilhamento de recursos (TOMKIMSON, 2007).

Outros benefícios não monetários também são relatados, como: (a) aprendizado de melhores práticas pelos órgãos públicos participantes, (b) compartilhamento de investimentos, a exemplo de sistemas, que de outra forma seriam inacessíveis para alguns órgãos, e (c) obtenção de economias de escala e eficiências que reduzem os custos dos serviços (redução de locais, sistemas, equipamentos), possibilitando o redirecionamento das economias para o custeio de outros serviços públicos essenciais (ESSU, 2007).

De modo geral os CSCs britânicos são constituídos com base em quatro princípios: escopo e qualidade do serviço; responsabilização democrática, governança e participação; processos de serviços compartilhados, e força de trabalho, ou mesmo para investimentos públicos.

Uma tipologia com seis diferentes tipos de CSCs foi definida para o modelo britânico. A tipologia é proposta com base no tipo de relacionamento entre as organizações do setor público (ESSU, 2007).

(1) *Colaboração e compartilhamento de procedimentos*: – Este tipo já é largamente difundido entre governos locais. Por exemplo, uma pesquisa sobre a atual colaboração e compartilhamento de serviços na região de Yorkshire and Humber revelou 157 colaborações

existentes entre 22 autarquias locais. Estão inclusos o trabalho conjunto em serviços para a infância, acordos recíprocos, procedimentos conjuntos, compartilhamento de melhores práticas, consórcio para a compra de livros e materiais audiovisuais, dentre outros. A colaboração envolve freqüentemente várias autoridades locais e outros órgãos públicos trabalhando juntos.

(2) *Consolidação corporativa*: – Neste tipo, uma organização, tal como um departamento do governo central, centraliza seu setor financeiro, TI, RH e folha de pagamento em um ou mais centros de serviços, em nível regional ou nacional.

(3) *Liderança representativa*: – Uma autoridade é constituída em nome de um grupo de autoridades (por exemplo, fundos de pensões e tratamento de resíduos). Esta abordagem é geralmente baseada na prestação de serviços em casa, embora no caso dos fundos de pensões também incluam a terceirização da gestão de carteiras para instituições financeiras.

(4) *Serviços co-gerenciados*: – Um grupo de autoridades ou organismos públicos estabelece um projeto de serviços co-gerenciados. Eles podem usar a mesma infra-estrutura/software e padrões comuns e podem continuar a prestar os serviços por si mesmos no curto prazo, em nível sub-regional ou regional.

(5) *Parceria estratégica ou joint venture com o setor privado*: – Diversos centros de serviços compartilhados regionais são conduzidos por provedores de serviços privados que fizeram parcerias com governos, como os conselhos de Somerset e Taunton Deane e a Polícia de Avon & Somerset. Estas experiências são semelhantes às dos CSCs do setor privado que operam no leste europeu e em outras regiões.

(6) *Outsourcing ou offshoring*: – Serviços são transferidos para uma empresa privada para a prestação contínua a um órgão público local, ou podem ser parcial ou totalmente transferidos para empresa privada fora da Grã-Bretanha, em localidades como Europa Oriental ou Ásia.

O modelo representado pelo quarto tipo, “serviços co-gerenciados”, pode funcionar em diferentes níveis, variando de consórcios sub-regionais até um centro regional multi-serviço para todo tipo de órgão público. No entanto, o conceito de centro regional multi-serviço tem levantado uma série de questões políticas e práticas, como o grau em que os serviços e procedimentos podem ser padronizados; o ponto em que as economias de escala

serão erodidas por servir a uma grande clientela de órgãos públicos; ou ainda, os riscos adicionais de falha de TI e dos sistemas em nível regional, aspectos que poderiam trazer graves efeitos de arrastamento, prejudicando a toda uma região.

Lições aprendidas da experiência britânica

ESSU (2007) destaca barreiras para a implantação adequada de centros de serviços compartilhados na Grã-Bretanha, tais como: espaço político do governo local ou restrições relativas às fronteiras entre governos; compatibilidade de tecnologia e sistemas; empregabilidade *vis-à-vis* o conceito de democracia industrial; a falta de evidências quantitativas dos custos e benefícios; requisitos de responsabilidade e transparência; estruturas organizacionais e cultura; financiamento multi-órgãos públicos; impostos para organismos públicos não-departamentais; regras para quantidade de empregados (departamentos do governo central apenas); regulamentação de suprimentos da União Européia; impactos no nível de emprego. Estas barreiras devem ser analisadas antes do início do projeto para evitar insucessos na implantação. O efeito da agenda de serviços compartilhados no emprego e na natureza dos postos de trabalho também são muito significativos, ainda que raramente mencionados além de vagas referências ao "desenvolvimento da força de trabalho". A possível transferência do emprego para outro local, fora da região central da cidade ou em outra cidade, pode significar mais tempo gasto e viagens mais onerosas para o trabalhador, também a perda de emprego e mesmo a perda de princípios e da ética no serviço público.

Outros aspectos críticos referidos sobre a implantação dos CSCs são: (a) a concentração de serviços corporativos e transacionais que muitas vezes leva a uma subavaliação da colaboração existente; (b) o foco em atingir eficiência de custos, mas com fraca base de dados para comprovar os custos originais e os benefícios efetivamente atingidos; (c) a universal ausência de preocupação com o impacto da estratégia de compartilhamento de serviços na economia regional e no nível de emprego; e (d) a abordagem inadequada sobre a ameaça de transferência de postos de trabalho para o exterior (TOMKIMSON, 2007; ESSU, 2007).

Já do lado das práticas bem sucedidas, encontramos a criação de centros de excelência para centros de serviços compartilhados, sendo reunidos especialistas no tema, bem como colocadas à disposição dos governos interessados, em todos os níveis, metodologias, casos práticos, técnicas, padrões, dicas e sugestões, assim como um ambiente de rede virtual (web) para a gestão do conhecimento, colaboração em foros e grupos de estudo sobre o tema (Figura 8). Também são desenvolvidos seminários para a troca de experiências, comunicação e acompanhamento das principais iniciativas. Para exemplificar cabe mencionar o PSIF – Public Service Improvement Framework e os portais NAO – National Audit Office e do Cabinet Office Shared Services Team. Este conjunto de recursos constitui-se em redutor da curva de aprendizagem e redutor de custos, para um órgão que deseje iniciar-se no mundo dos CSCs, ou mesmo aprimorar suas técnicas e atuação.

The screenshot shows the Cabinet Office website page for Shared Services. The header includes the Cabinet Office logo and navigation links: Home, About the Council, News, Links, Contact Us, Site map, and Viewing Advice. The breadcrumb trail reads: ED Home > Chief Information Officer Council > Shared Services. The page is dated 'Last updated: 03 January 2010'.

The main content area is titled 'Shared Services' and contains the following text:

Welcome to the shared services website provided by the Cabinet Office Shared Services Team.

The website is aimed at organisations across the UK public sector who are currently involved in sharing services, either as customers or providers, or considering it as part of their future strategy. Shared services can deliver efficiencies and improve both effectiveness and the employee or customer experience by standardising, simplifying and consolidating service provision. They can also provide opportunities for investment, e.g. in new systems, which would not otherwise be affordable.

Shared services often begin with corporate services, e.g., IT, HR, Finance; however, possibilities exist across all operational support and front line services.

There are clear benefits that can be gained from sharing services across the UK public sector as highlighted by reports such as Gershon and Varney. Experience from the private sector shows that typically corporate shared services can deliver efficiencies of between 20% and 50%. Where central government departments have established corporate shared services, e.g., DWP, HMRC, DfT, DEFRA, HMPS these have delivered significant benefits.

Public bodies should regularly review their corporate services to ensure that they are delivered in the most cost effective way as recommended in the National Audit Office report **Improving Corporate Functions Using Shared Services** published in November 2007. HMRC and DWP have been identified as central government providers of shared services and both Cabinet Office and DCSF have initiated projects to migrate to DWP Shared Services.

A shared services toolkit to assist organisations with their journey to shared services has recently been produced and you can access this by clicking **Toolkit for migration in Shared Services** on the left hand side of this page.

Guidance for central government customers and providers of shared services covering subjects such as governance, delivery models, software licences and upfront investment can be accessed by clicking on **Guidance for Customers and Providers** on the left had side of this page.

I hope that you find this website useful. The team would welcome feedback and suggestions for improvements. You can contact us by email at shared.services@cabinet-office.x.gsi.gov.uk.

Jo Clift
Head of Shared Services

- What do we mean by sharing services?
- Challenges to sharing services
- Objectives of the Shared Service Team
- The Shared Service Team
- Shared Service Team Briefings
- Shared Services Bulletins
- Cabinet Office Case Study & Customer Migration Framework

At the bottom, there is a contact form and a footer with the following text:

To contact us about this website, use the [feedback form](#).
General enquiries: Office of the Government Chief Information Officer, Cabinet Office, Admiralty Arch, The Mall, London SW1A 2WH.
[[Terms and conditions](#), [privacy and copyright](#)] [[Complaints procedure](#)] [[Readers](#)] [[Freedom of Information](#)]

Figura 8 Portal do Cabinet Office sobre Shared Services na internet

Fonte: Inglaterra, 2010

METODOLOGIA

3 METODOLOGIA

Nesta seção estão descritos os procedimentos metodológicos utilizados para atingir os objetivos estabelecidos para a pesquisa.

Como parte das atividades preparatórias para o desenvolvimento da pesquisa, o pesquisador participou de dois eventos sobre centros de serviços compartilhados, ambos promovidos pelo International Quality & Productivity Center (IQPC): (a) 2nd Annual Shared Services for the Public Sector Summit, que ocorreu em Washington-DC, no período de 11 a 13 de maio de 2009. Este evento contou com a presença de responsáveis por centros de serviços compartilhados de governos dos EUA, Canadá, Inglaterra e África do Sul, que compartilharam as suas experiências na implantação, condução e melhoria dos CSCs. (b) 13th Annual North American Shared Services & Outsourcing Summit, realizado em Chicago, de 28 de setembro a 1º de outubro de 2009, com foco na experiência da iniciativa privada com CSCs. Nesse evento, executivos de empresas como Wal-Mart, Novartis, Xerox, e NASA relataram suas experiências e discutiram o estado da arte dos CSCs.

Para possibilitar a solução da pergunta-problema foram desenvolvidas duas lentes conceituais, a primeira, elaborada a partir do referencial teórico e a segunda, construída a partir do conhecimento e da experiência de especialistas em gestão pública, que avaliaram as perspectivas de implantação de CSCs no setor público brasileiro.

3.1 TIPO DE PESQUISA

Esta pesquisa é de natureza exploratória, pois visa a proporcionar maior familiaridade com o problema analisando o fenômeno CSC, presente na gestão pública de outros países, mas ainda em estágio embrionário no setor público brasileiro (*locus* do estudo). O estudo do fenômeno se deu através de pesquisa bibliográfica em literatura científica nacional e internacional e análise de exemplos. A pesquisa de campo foi realizada junto a 14 especialistas do setor público brasileiro (GIL, 2008).

Segundo Selltiz et al. (1974) um estudo exploratório pode (a) aumentar o conhecimento do pesquisador acerca do fenômeno; promover o esclarecimento de conceitos; e (c) ajudar no estabelecimento de prioridades para futuras pesquisas.

3.2 AMOSTRA E SUJEITOS DA PESQUISA

Embora o alvo da pesquisa fosse o setor público brasileiro, devido ao ineditismo do tema foram adotados três recursos metodológicos complementares: (1) pesquisa bibliográfica com análise de casos internacionais de uso de CSCs por governos; (2) consulta a especialistas em gestão pública brasileira, com o uso do método Delphi, para obter seu parecer sobre a implantação de CSCs no setor público brasileiro; e (3) análise da experiência dos condados ingleses de Cambridgeshire e Northamptonshire que implantaram um CSC regional e passaram a compartilhar serviços como finanças e RH, através de contatos mantidos com os gestores deste CSC.

3.3 INSTRUMENTOS DA PESQUISA

Esta seção apresenta quais instrumentos foram aplicados em campo para a obtenção dos dados e informações necessárias à solução do problema de pesquisa.

Para assegurar a validade do constructo e a confiabilidade do trabalho foram utilizadas múltiplas fontes de evidência, permitindo triangulação de dados e de métodos e, para isto, diferentes instrumentos foram aplicados:

- **Análise da literatura científica sobre os CSCs no setor público** – Isto permitiu o entendimento preliminar do fenômeno, através do conhecimento de múltiplas experiências de implantação de CSCs em diferentes países e a análise de fatores que dificultaram ou facilitaram tais implantações. Foram seguidas as seguintes etapas metodológicas, em conformidade com Gil (2008): escolha do tema; levantamento bibliográfico preliminar; formulação do problema; elaboração do plano provisório de assunto; busca das fontes; leitura do material; fichamento; organização lógica do assunto; e redação do assunto.

Foram analisados os seguintes tipos de bibliografia especializada: obras de referência; periódicos científicos; teses e dissertações; anais de encontros científicos; e periódicos de indexação e resumo.

O esforço se voltou, em primeiro lugar, para o exame da literatura pertinente, recorrendo-se, principalmente, às seguintes bases de dados: (a) ProQuest, Web of Science, Scielo, Inderscience, ScienceDirect e Emerald; (b) Revista de Administração da USP, Revista de Administração Pública e Revista do Serviço Público; (c)

publicações especializadas em seminários e congressos científicos, destacando-se o SemeAd, Seminários em Administração e o EnAnpad; (d) World Bank e Fundação do Desenvolvimento Administrativo, do Governo do Estado de São Paulo (FUNDAP), e (e) site específico de CSCs do governo inglês.

Dentre a produção científica analisada, destacam-se os artigos de Janssen e Joha (2006, 2007a e 2008), pesquisadores que desenvolvem linha de pesquisa específica sobre CSCs na gestão pública, na Delft University of Technology, Holanda.

- **Análise de exemplos** – O caso inglês do CSC regional para atendimento aos condados de Cambridgeshire e Northamptonshire foi analisado para servir de modelo conceitual possibilitando uma das análises do potencial de implantação de CSCs em regiões brasileiras. Foram realizados contatos com os gestores deste CSC para entendimento mais preciso desta experiência.
- **Painel de especialistas (método Delphi)** – Como técnica para obter o parecer dos especialistas em gestão pública foi utilizado o método Delphi, amplamente utilizado em pesquisas acadêmicas. Esta técnica consiste na interação estruturada com especialistas, para conhecer a visão destes sobre determinado assunto ou problema, nesse caso, que fatores podem favorecer, ou desfavorecer a adoção de centros de serviços compartilhados como instrumento de gestão regional no Brasil.

Devido à relevância do método Delphi para a pesquisa realizada é apresentada abaixo uma descrição mais detalhada de seus conceitos, procedimentos para a sua execução e quantidade de participantes no painel de especialistas.

O método Delphi

Segundo Wright e Giovinazzo (2000) a técnica Delphi pode ser definida genericamente como um método para estruturar um processo de comunicação em grupo de maneira a lidar com um problema complexo.

A metodologia desenvolvida originalmente baseia-se em três premissas básicas: (a) o anonimato dos respondentes; (b) a representação estatística da distribuição dos resultados; e (c) o retorno de respostas do grupo para reavaliação nas rodadas subsequentes.

A metodologia leva à evolução em direção a um consenso, que representa uma consolidação do julgamento intuitivo de um grupo de peritos sobre eventos futuros e

tendências, baseando-se no uso estruturado do conhecimento, da experiência, e da criatividade de um painel de especialistas, no pressuposto que o julgamento coletivo, quando organizado adequadamente, é melhor do que a opinião de um só indivíduo. O método Delphi é especialmente recomendável quando não se dispõe de dados quantitativos ou estes não podem ser projetados para o futuro com segurança, em face de expectativa de mudanças estruturais nos fatores determinantes das tendências futuras, ou seja, quando há rupturas ou descontinuidades no ambiente ou no assunto específico que se pretende estudar.

A metodologia Delphi, conceitualmente, é bastante simples, tratando-se de um questionário interativo que circula repetidas vezes por um grupo de peritos, preservando-se o anonimato das respostas individuais. Na primeira rodada os especialistas recebem um questionário (físico ou eletrônico), preparado por uma equipe de coordenação, e a eles é solicitado responder individualmente todas as questões.

As respostas das questões quantitativas são tabuladas, recebendo um tratamento estatístico simples, definindo-se a mediana e os quartis, e os resultados são devolvidos aos participantes na rodada seguinte. Quando há justificativas e opiniões qualitativas associadas a previsões quantitativas, a coordenação busca relacionar os argumentos às projeções quantitativas correspondentes.

A cada nova rodada as perguntas são repetidas, e os participantes devem reavaliar suas respostas à luz das respostas numéricas e das justificativas dadas pelos demais respondentes na rodada anterior. São solicitadas novas previsões com justificativas, particularmente se estas previsões divergirem das respostas centrais do grupo. Esse processo é repetido por sucessivas rodadas do questionário até que a divergência de opiniões entre especialistas tenha se reduzido a um nível satisfatório, e a resposta da última rodada é considerada como a previsão do grupo.

O tamanho do painel de especialistas é variável em função dos propósitos do estudo. Delbecq, Van de Vem e Gustafson (1986) sugerem de 10 a 15 pessoas para um grupo homogêneo de participantes.

O instrumento elaborado para a aplicação do Delphi nesta pesquisa foi submetido para teste e aprovação da equipe da Universidade de São Paulo (USP), especializada neste método. Os testes foram conduzidos por Antonio Thiago Benedete da Silva sob supervisão da Prof. Dra. Renata Giovanazzo Spers.

3.4 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS

Esta seção apresenta como os instrumentos escolhidos foram aplicados em campo para a obtenção dos dados e informações necessárias à solução do problema de pesquisa, englobando o painel de especialistas e a experiência dos condados ingleses de Cambridgeshire e Northamptonshire.

Painel de especialistas (método Delphi)

Perfil dos painelistas: Foram identificados 25 especialistas como potenciais participantes para o painel. Estes receberam convite por e-mail (Apêndice I), com contato telefônico posterior com os não respondentes. Três não retornaram e não foram localizados por telefone. Os 22 efetivamente contatados mostraram-se interessados na pesquisa, mas oito deles não puderam participar por variadas razões, quase sempre relacionadas com o acúmulo de atividades e conseqüente não disponibilidade de tempo.

Como resultado, participaram desta pesquisa 14 executivos e pesquisadores – cerca de 60% dos inicialmente convidados – com amplo conhecimento e vivência na administração pública brasileira, pertencentes às seguintes instituições: Agência de Desenvolvimento do Grande ABC, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), Fundação Getulio Vargas (FGV), Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, Universidade Metodista de São Paulo, Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e Universidade de São Paulo (USP).

Os participantes do painel fizeram uma auto-avaliação para determinar o nível de conhecimento sobre a gestão pública no Brasil, em escala que abrangia de *não familiarizado a perito*, conforme apresentado a seguir:

- PERITO – assinale esta alternativa, caso você se considere dentro do grupo de pessoas que atualmente se dedica a este tópico (gestão pública) com profundidade.
- CONHECEDOR – marque esta alternativa nos seguintes casos: (a) se você está se tornando um perito, mas falta alguma experiência para dominar o tópico (gestão pública); (b) se você já foi um perito no tópico há alguns anos, mas se considera no

momento pouco atualizado; (c) se você trabalha em área próxima, mas contribui regularmente com temas relacionados a esse tópico.

- **FAMILIARIZADO** – assinale se você conhece os conceitos e os argumentos usados nas discussões sobre o tópico (gestão pública), leu sobre o assunto, e tem uma opinião sobre ele.
- **NÃO FAMILIARIZADO** – marque esta opção se você não se enquadrar em nenhuma das categorias anteriores.

Como resultado da auto-avaliação, cerca de 70% avaliou-se como perito ou conhecedor do tema, conforme também pode ser visto no Gráfico 4 a seguir.

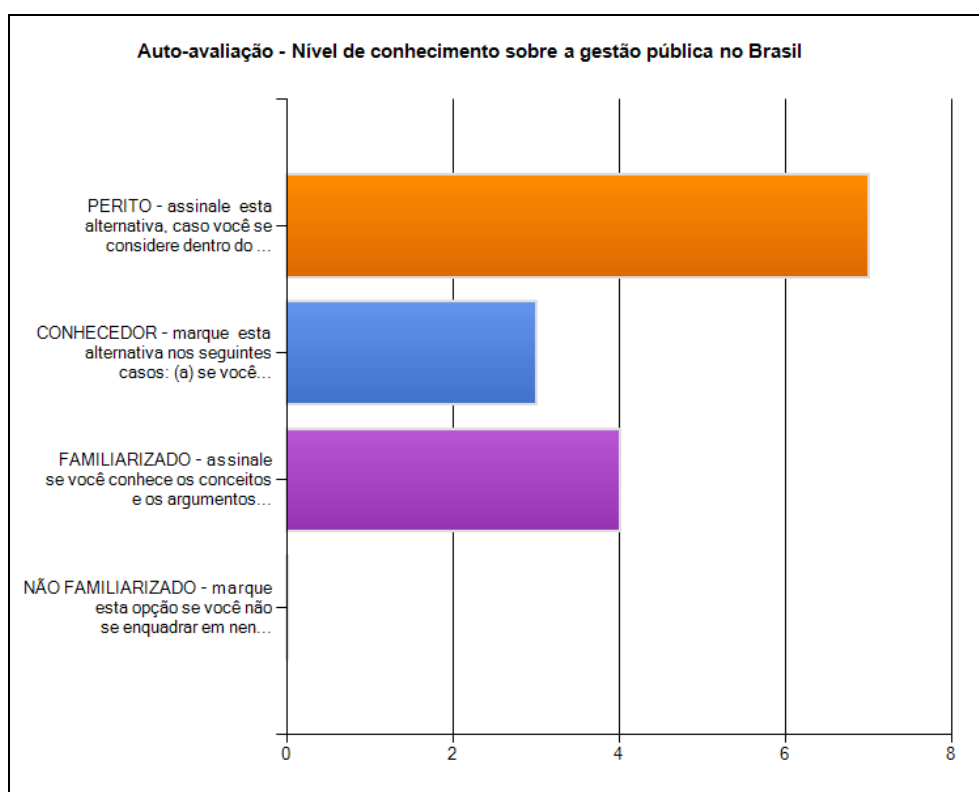


Gráfico 4 Nível de conhecimento dos painelistas sobre gestão pública no Brasil

Fonte: Dados do autor

Quanto ao nível de formação acadêmica, 71% dos painelistas possuem doutorado/PhD, pós-doutorado ou livre docência.

Confidencialidade: Perguntados se faziam alguma restrição a terem seus nomes divulgados juntamente com a pesquisa Delphi, apenas uma participante fez tal restrição.

Primeira rodada Delphi: (1) PREPARAÇÃO – O formulário (Apêndice II) foi originalmente desenhado em MS Word e posteriormente transcrito para o formulário eletrônico na ferramenta do serviço de pesquisas *online* Survey Monkey. Foi desenhado de modo a obter três grupos de informações: (i) Dados do/a especialista; (ii) Informações introdutórias; e (iii) Avaliação dos Fatores que podem favorecer ou desfavorecer a adoção de CSCs no setor público brasileiro, utilizando escala Likert de “não importante” até “extremamente importante”.

(2) EXECUÇÃO – Os 14 participantes receberam em 05/03/2010 um e-mail com as instruções para participarem da primeira rodada Delphi (Apêndice III) juntamente com o endereço da página do formulário eletrônico na Internet e a respectiva senha. Também receberam uma carta formal da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) assinada pelo professor orientador (Apêndice IV). O principal trabalho do painalista nesta primeira rodada era avaliar os fatores submetidos a ele utilizando a referida escala Likert de “não importante” até “extremamente importante” e sugerir eventuais novos fatores que julgasse pertinentes. As respostas foram obtidas no período de 05 a 23/03/2010 (dezoito dias depois do início), sendo que 71% destas respostas ocorreram até o dia 16/03/2010 (onze dias depois).

O professor orientador acompanhou as respostas dos painelistas através de função específica para consulta ao formulário eletrônico, também protegida por senha.

Segunda rodada Delphi: (1) PREPARAÇÃO – A exemplo do que ocorreu na primeira rodada, o formulário (Apêndice V) foi originalmente desenhado em MS Word e posteriormente transcrito para o formulário eletrônico na ferramenta do serviço de pesquisas *online* Survey Monkey.

(2) EXECUÇÃO – Dia 26/03/2010, os 14 participantes receberam novo e-mail (Apêndice VI) com instruções sobre a segunda rodada. Agora eles deveriam manifestar-se sobre os resultados obtidos na primeira rodada, avaliar os novos fatores sugeridos por seus colegas e apresentar a sua visão sobre o futuro dos CSCs no setor público brasileiro, ou mais precisamente, sua factibilidade e horizonte de tempo para adoção. Estes resultados são apresentados e discutidos no Capítulo 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS. Na segunda rodada, as 14 respostas foram obtidas no período de 26/03 a 13/04/2010 (dezoito dias depois do início), sendo que 71% das respostas haviam chegado até 05/04 (dez dias depois).

Coleta de dados da experiência dos condados ingleses de Cambridgeshire e Northamptonshire

Com o objetivo de ter-se uma referência complementar e empírica de implantação de CSCs, e contraponto para a pesquisa Delphi realizada, tomou-se neste estudo a experiência inglesa de dois governos locais que se associaram para prover serviços de suporte.

Para melhor entendimento desta experiência e obtenção de informações específicas para fazer contraponto com os resultados da pesquisa Delphi, entrou-se em contato com os gestores responsáveis pelo CSC nos dois condados, para que pudessem esclarecer quais fatores favoreceram a adoção do CSC e quais desfavoreceram. As respostas e comentários são apresentados na seção Análise e Discussão dos Resultados.

3.5 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para extrair-se conteúdo aplicável a este trabalho durante a pesquisa bibliográfica foi realizado o fichamento dos livros, artigos, periódicos e monografias pesquisados, bem como a identificação e destaque dos conceitos, técnicas e exemplos que poderiam ser utilizados na análise dos resultados da pesquisa de campo que seria realizada utilizando-se o método Delphi.

Para análise dos resultados da pesquisa Delphi foram preparados procedimentos para tratamento quantitativo e qualitativo. Para tratamento quantitativo dos resultados da avaliação dos fatores (que poderiam favorecer ou desfavorecer a adoção de CSCs por governos) pelos painelistas, estes resultados foram elaborados em tabelas e submetidos a uma análise estatística através da aplicação de média aritmética ponderada, mediana e quartis, úteis para a compreensão de tendências centrais e dispersões, e isto possibilitou a classificação dos fatores pelo grau de relevância. No tratamento qualitativo buscou-se realizar a análise comparativa dos resultados da pesquisa de campo com o referencial conceitual obtido na pesquisa bibliográfica e chegar-se a conclusões à luz da teoria existente sobre os CSCs.

Para a análise de resultados da pesquisa com os gestores do CSC dos condados ingleses de Cambridgeshire e Northamptonshire buscou-se fazer a triangulação de dados

históricos sobre o caso, desde a concepção até a implantação do CSC em suas duas versões (a versão inicial e a versão mais abrangente em termos de escopo de serviços), utilizando-se outras fontes de informações encontradas em livros, artigos e Internet.

RESULTADOS

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados obtidos através das pesquisas realizadas, bem como as constatações resultantes das análises elaboradas a partir do referencial teórico.

4.1 RESULTADOS DA PESQUISA DELPHI

4.1.1 Fatores que Podem Favorecer a Adoção dos CSCs

Para chegar-se aos fatores que podem favorecer a adoção de CSCs no setor público brasileiro primeiro foram tomados por base fatores extraídos da literatura científica pesquisada. Ao todo 13 fatores previamente identificados poderiam favorecer a adoção de CSCs no setor público, conforme apresentado no Quadro 5 abaixo:

#	Fator
1	Nova lei de consórcios públicos que possibilita o compartilhamento de recursos e serviços entre órgãos/ governos
2	Necessidade de maior direcionamento dos recursos públicos para as atividades-fim dos governos
3	Pressão crescente da sociedade por melhor qualidade do serviço público (serviços internos e serviços para o cidadão)
4	Necessidade de redução de custos operacionais pelos gestores do setor público
5	Busca da eficiência na gestão pública pelos governos
6	Busca de melhor qualificação e desenvolvimento da força de trabalho
7	Possibilidade de redução de postos de trabalho no longo prazo
8	Necessidade de consolidação de atividades dentro de um mesmo governo
9	Oportunidade para racionalização de atividades
10	Uso do CSC como transição para a terceirização de atividades/ serviços
11	Adoção generalizada de práticas de “Governo Eletrônico” (e-Government) em diferentes esferas de governo
12	Melhor controle sobre os serviços executados
13	Existência de experiências de modelos de gestão intergovernamentais (exemplos: saúde, educação)

Quadro 5 Fatores que podem favorecer a adoção de CSCs no setor público brasileiro

Fonte: Dados do autor

Foram sugeridos pelos painelistas nove novos fatores que podem favorecer a adoção de CSCs no setor público brasileiro (Quadro 6).

Novos fatores sugeridos, que podem favorecer a adoção dos CSCs no setor público
a. Melhoria nas redes de TI
b. Capacitação dos servidores públicos
c. Investimento no processo educacional para nova cultura dos diferentes atores (poder público, poder social e poder econômico)
d. Utilização de uma mesma base de geração de dados
e. Apoio da Administração Pública Federal (financiamento e tecnologias)
f. Padronização de modelos para controle de informações
g. Renovação da força de trabalho por meio de concursos (maior profissionalização, trabalhadores jovens com cultura de atuação em rede, etc.)
h. Disseminação de boas práticas
i. O conhecimento público do processo de trabalho

Quadro 6 Novos fatores que podem favorecer a adoção dos CSCs no setor público

Fonte: Dados do autor

Durante a pesquisa Delphi, os 22 fatores que podem favorecer a implantação de CSCs no setor público brasileiro foram avaliados pelos executivos e pesquisadores. Visando a destacar os fatores mais relevantes identificados, os fatores foram classificados com o uso de instrumentos de estatística descritiva (média aritmética ponderada, mediana e quartis), medidas de tendência central, úteis neste tipo de análise. O Quadro 7 a seguir mostra o terceiro e quarto quartis (Q3 e Q4) resultantes desta classificação.

Fatores que podem favorecer a adoção de CSCs		Média Ponderada
Fatores mais Relevantes	1. Pressão crescente da sociedade por melhor qualidade do serviço público (serviços internos e serviços para o cidadão)	4,21
	2. Busca da eficiência na gestão pública pelos governos	4,07
	3. Busca de melhor qualificação e desenvolvimento da força de trabalho	3,86
	4. Melhoria nas redes de TI	3,86
	5. Existência de experiências de modelos de gestão intergovernamentais (exemplos: saúde, educação)	3,79
	6. Capacitação dos servidores públicos	3,79
	7. Investimento no processo educacional para nova cultura dos diferentes atores (poder público, poder social e poder econômico)	3,79
	8. Necessidade de redução de custos operacionais pelos gestores do setor público	3,71
	9. Melhor controle sobre os serviços executados	3,64
	10. Necessidade de maior direcionamento dos recursos públicos para as atividades-fim dos governos	3,57
	11. Oportunidade para racionalização de atividades	3,57

Quadro 7 Fatores que podem favorecer a adoção de CSCs na adm. pública no Brasil

Fonte: Dados do autor

Uma primeira análise do quarto quartil (Q4), o mais relevante, nos mostra que os três primeiros colocados são fatores diretamente associados à sociedade (1), aos governos (2) e ao funcionalismo (3), três componentes indispensáveis ao modelo do Novo Serviço Público preconizado por Denhardt e Denhardt (2007), que enfatiza a prestação de serviços pelos governos com alto nível de qualidade e direcionados às reais necessidades dos cidadãos, “o Estado para servir, não para dirigir”, e o último fator do quarto quartil (4) está relacionado à disponibilidade crescente de tecnologia.

1. Pressão crescente da sociedade por melhor qualidade do serviço público (serviços internos e serviços para o cidadão)

A exemplo do que ocorreu em países socialmente mais desenvolvidos, a sociedade brasileira caminha rumo à maturidade no exercício da cidadania. O período pós-ditadura está presenciando o contínuo surgimento de pessoas mais exigentes e os governos terão que responder com melhor qualidade do serviço público para atender a expectativa cada dia mais elevada destes cidadãos.

2. Busca da eficiência na gestão pública pelos governos

Observam-se atualmente no Brasil iniciativas que buscam o aumento da eficiência na atuação dos governos federal, estadual e municipal. Cada vez mais esforços têm sido feitos para melhor aparelhar os governos com mecanismos de gestão, competências administrativas e técnicas e intercâmbio com outros países para troca de experiências e absorção crítica de práticas bem sucedidas.

3. Busca de melhor qualificação e desenvolvimento da força de trabalho

As escolas de administração responsáveis pela formação dos gestores públicos têm investido na modernização do enfoque da gestão pública, resultando em executivos e técnicos menos complacentes e melhor preparados para a inovação e gestão mais efetiva. A meritocracia cada vez mais presente nas políticas de recursos humanos no setor público tem impulsionado o funcionalismo a buscar melhores condições para seu desenvolvimento profissional com base em contribuição efetiva para a melhoria da qualidade de serviços.

4. Melhoria nas redes de TI

O fator melhoria nas redes de TI nos remete aos elementos viabilizadores que podem contribuir para a criação de condições favoráveis à implantação de CSCs no setor público. De modo geral o acesso facilitado a tecnologias de informação e de comunicação tem contribuído para que governos adotem soluções informatizadas que proporcionam uma gestão mais efetiva de seus serviços e programas de governo. Estas novas tecnologias, como por exemplo, os sistemas de gestão ERP (Enterprise Resource Planning), os sistemas de gerenciamento de contatos e de relacionamento, e a comunicação via internet, também possibilitam melhor integração entre fornecedores, gestores de serviços e clientes finais, ou cidadãos.

4.1.2 Fatores que Podem Desfavorecer a Adoção dos CSCs

Foram extraídos da literatura pesquisada 24 fatores que poderiam desfavorecer a adoção de CSCs no setor público, apresentados no Quadro 8, e submetidos aos painelistas.

#	Fator
2.1	Limitações do espaço político do governo local ou restrições relativas às fronteiras entre governos
2.2	Incompatibilidade de tecnologia/ sistemas dos órgãos envolvidos no CSC intra e inter-governos
2.3	Inconveniência política de redução de postos de trabalho (no longo prazo)
2.4	Falta de evidências quantitativas dos custos e benefícios para justificar o investimento
2.5	Resistências à transparência na gestão
2.6	Culturas muito diferentes dos órgãos/ governos envolvidos no CSC
2.7	Incompatibilidade de políticas e planos de carreira entre diferentes órgãos/ governos
2.8	Incompatibilidade de legislação entre diferentes órgãos/ governos
2.9	Dificuldade de compatibilizar orçamentos entre os órgãos/ governos envolvidos no CSC
2.10	Dificuldade de obtenção de financiamento para múltiplos órgãos/ governos envolvidos
2.11	Inexistência de cultura de compartilhamento entre diferentes órgãos/ governos
2.12	Pouca cultura de busca de eficiência nos serviços públicos (serviços internos e serviços para o cidadão)
2.13	Resistências à mudança, natural aos seres humanos que estarão envolvidos em um projeto e implantação de CSC
2.14	Receio de perder poder
2.15	Gestão pública regional ainda incipiente no Brasil
2.16	Falta e recursos públicos para investir em um CSC que possa atender diferentes órgãos/ governos
2.17	Risco político de insucesso do CSC
2.18	Ciclo de sucessão política não favorece mudanças de longo prazo
2.19	Conflito entre as práticas altamente profissionalizadas do CSC (visão cliente-fornecedor, acordos de nível de serviço, alto grau de automação, uso de melhores práticas de mercado, excelência de serviço, melhoria contínua, agilidade, qualidade com baixo custo, etc.) e as práticas existentes no serviço público
2.20	Dificuldade de conciliar as expectativas dos órgãos/ governos envolvidos (<i>stakeholders</i>)
2.21	Dificuldade para se estabelecer uma nova cultura para a execução do modelo de serviços compartilhados
2.22	Impactos na força de trabalho (redução/ transferências – inclusive de localidade, seleção dos melhor preparados, treinamento, mudança cultural, etc.)
2.23	Insuficiência de lideranças visionárias para conduzir a melhoria do serviço público
2.24	Dificuldade para conciliar as expectativas dos gestores dos órgãos/ governos envolvidos no CSC

Quadro 8 Fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs no setor público brasileiro

Fonte: Dados do autor

Os painelistas também sugeriram quatro novos fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs no setor público brasileiro (Quadro 9).

Novos fatores sugeridos, que podem desfavorecer a adoção dos CSCs no setor público
j. Visão de curto prazo dominante nas áreas de controle e das assessorias jurídicas
k. Falta de políticas de âmbito federativo para estimular a implantação de CSCs em estados e municípios
l. Ação fiscalizadora dos Tribunais de Contas em relação a práticas inovadoras
m. Engessamento das ações em função da Lei da Responsabilidade Fiscal

Quadro 9 Novos fatores que podem desfavorecer a adoção dos CSCs no setor público

Fonte: Dados do autor

O painel de executivos e pesquisadores peritos em serviço público definiu um conjunto de fatores que podem desfavorecer a implantação de CSCs no setor público brasileiro e o mesmo tratamento estatístico já mencionado foi dado a estes fatores, resultando na classificação a seguir, apresentada no Quadro 10.

Fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs		Média Ponderada
Fatores mais relevantes	a. Resistências à transparência na gestão	4,07
	b. Insuficiência de lideranças visionárias para conduzir a melhoria do serviço público	4,00
	c. Gestão pública regional ainda incipiente no Brasil	3,93
	d. Ciclo de sucessão política não favorece mudanças de longo prazo	3,93
	e. Culturas muito diferentes dos órgãos/ governos envolvidos no CSC	3,79
	f. Pouca cultura de busca de eficiência nos serviços públicos (serviços internos e serviços para o cidadão)	3,79
	g. Receio de perder poder	3,71
	h. Inexistência de cultura de compartilhamento entre diferentes órgãos/ governos	3,64
	i. Dificuldade para conciliar as expectativas dos gestores dos órgãos/ governos envolvidos no CSC	3,64
	j. Visão de curto prazo dominante nas áreas de controle e das assessorias jurídicas	3,64
	k. Resistências à mudança, natural aos seres humanos que estarão envolvidos em um projeto e implantação de CSC	3,50
	l. Conflito entre as práticas altamente profissionalizadas do CSC (ex.: visão cliente-fornecedor, acordos de nível de serviço, excelência de serviço, etc.) e as práticas existentes no serviço público	3,50
	m. Falta de recursos públicos para investir em um CSC que possa atender diferentes órgãos/ governos	3,43
	n. Dificuldade para se estabelecer uma nova cultura para a execução do modelo de serviços compartilhados	3,43

Quadro 10 Fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs na adm. pública no Brasil

Fonte: Dados do autor

Como pode ser visto no quadro acima, os principais fatores que podem desfavorecer o uso de CSCs no setor público estão relacionados aos gestores públicos e às práticas de gestão regional, ainda incipientes, conforme pode ser visto no quarto quartil (Q4) apresentado.

Reconhecido por 86% dos painelistas como o principal fator (muito importante ou extremamente importante) que pode desfavorecer os CSCs no serviço público, o item (a) está, provavelmente, relacionado ao estágio de maturidade da visão que os próprios gestores públicos têm do seu papel, visto como sendo mais para conduzir do que para servir nas palavras de Denhardt e Denhardt (2007).

Esta linha de interpretação dos resultados é corroborada pelo segundo mais relevante fator, item (b), onde os painelistas reconhecem que ainda não existem suficientes lideranças visionárias para conduzir a melhoria do serviço público.

O resultado da pesquisa também deixa claro que, embora o CSC seja uma solução organizacional bastante adequada para o uso por governos regionais, a gestão pública regional ainda não está suficientemente desenvolvida para que favoreça a implantação deste novo tipo de organização – CSC (c).

A inexistência de planos estratégicos de longo prazo no setor público faz com que os ciclos de governo (d) ajam como agentes de descontinuidade de ações de interesse público, reduzindo o foco ao curto prazo, o que tende a desfavorecer programas conjuntos, entre governos, de mais longo prazo.

Fatores culturais também surgem como potenciais dificultadores para a adoção dos CSCs na administração pública seja relacionados a diferenças culturais entre órgãos e governos (e) que poderiam explorar sinergias operacionais, ou relacionados à ausência de cultura que favoreça a busca pelos governos de eficiência operacional nos serviços públicos (f).

Como sétimo e último item do quarto quartil (Q4) encontra-se classificado o fator relacionado ao receio dos governantes de perder poder (g) caso adotem um CSC altamente transparente e profissionalizado.

Os itens classificados no terceiro quartil (Q3), à exceção dos itens (j) e (m), são todos relacionados à reação humana diante de mudanças. No caso dos CSCs isto passa a ter destacada relevância, pois sua implantação traz mudanças de importante magnitude, como

fartamente ilustrado na literatura científica que relata a experiência prática de outros países com o tema.

A decisão e a implantação de CSCs envolvem riscos e problemas que devem ser gerenciados adequadamente durante todo o ciclo de vida do projeto e da operação de serviço implantada. Janssen e Joha (2008) destacam os seguintes riscos potenciais para a implantação e operação de um CSC: “requisitos de serviços não claros ou instáveis; interfaces incertas, falta de participação de *stakeholders*; baixa qualidade nas subcontratações; perda de controle dos serviços; atrasos nas entregas dos serviços; baixa qualidade dos serviços; aumentos dos custos dos serviços; falta de motivação dos parceiros de serviço; serviços não aceitos pelos ‘clientes’; custos imprevisíveis para os ‘clientes’; descolamento dos objetivos e falta de mecanismos de governança.”

Outros riscos também são referidos na literatura, como a perda de controle dos custos de implantação e despesas com infra-estrutura, realocação de funcionários, contratação, treinamento, tecnologia, viagens ou despesas legais. Dificuldades adicionais surgem na implantação como uniformizar sistemas de informação, administrar diferentes aspectos culturais e alinhar processos, demandando maior esforço do que o planejado inicialmente (BAIN & COMPANY, 2004; DELOITTE, 2007).

Para Bergeron (2003), entre os principais problemas está a trabalhosa mudança cultural requerida pelo CSC e o custo inicial, que pode ser elevado, quando comparado com o *Outsourcing*, onde o provedor dos serviços assume os custos relativos aos investimentos iniciais.

“A implantação do CSC impõe um intenso esforço visando atuar sobre a cultura organizacional vigente visando neutralizar medos e estimular a quebra dos antigos paradigmas.” – Painelista 3

A mudança do patamar existente, onde os serviços são prestados, de forma redundante, dentro de cada área – muitas vezes sem a visão de serviços, mas de simples atividades – para o patamar desejado, onde o CSC (uma nova organização com regras de funcionamento, conceitos, processos, tecnologias, e recursos, próprios e mais sofisticados) preste serviços para os órgãos/ departamentos e/ou diferentes governos envolvidos, significa a quebra e substituição de paradigmas, refletida em boa medida nos sete fatores do terceiro quartil do Quadro 7.

4.1.3 Real Possibilidade de Adoção dos CSCs

Os painelistas foram indagados sobre a real possibilidade de adoção dos CSCs pelo setor público brasileiro, como efetivo instrumento de gestão, seja na modalidade intra-governo ou na modalidade inter-governos e 93% deles concordam, parcialmente ou totalmente, que existe esta real possibilidade, como pode ser observado no Gráfico 5 abaixo.

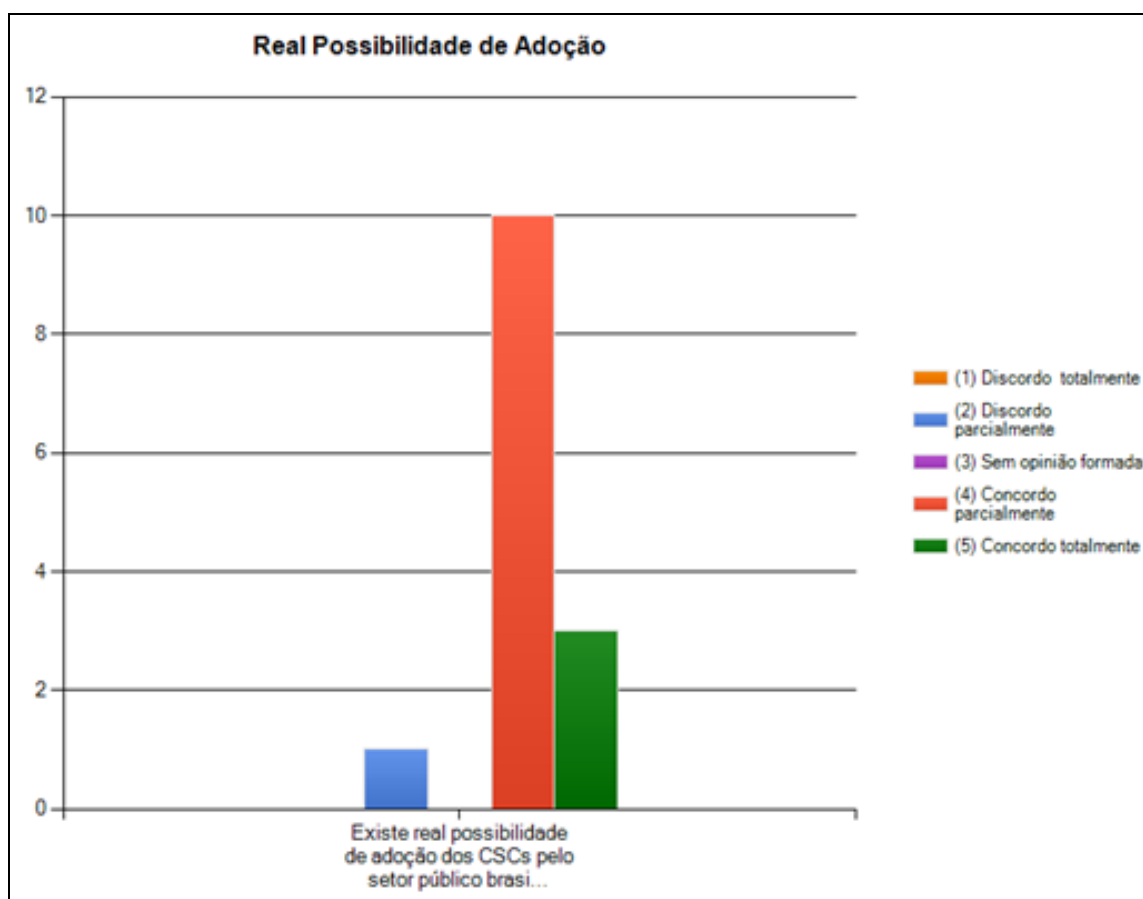


Gráfico 5 Real possibilidade de adoção dos CSCs

Fonte: Dados do autor

“Toda mudança de cultura ou da implantação de novos instrumentos para gestão pública enfrenta resistências transponíveis. Há necessidade de um bom planejamento estratégico e treinamento para que as barreiras sejam vencidas com credibilidade e perspectivas boas futuras.” – Painelista 14

4.1.4 Horizonte de Tempo

Perguntados sobre o horizonte de tempo, assumindo-se como real a possibilidade de adoção dos CSCs pelo setor público brasileiro, os painelistas não apresentaram convergência significativa em suas avaliações, como mostrado no Gráfico 6 a seguir.

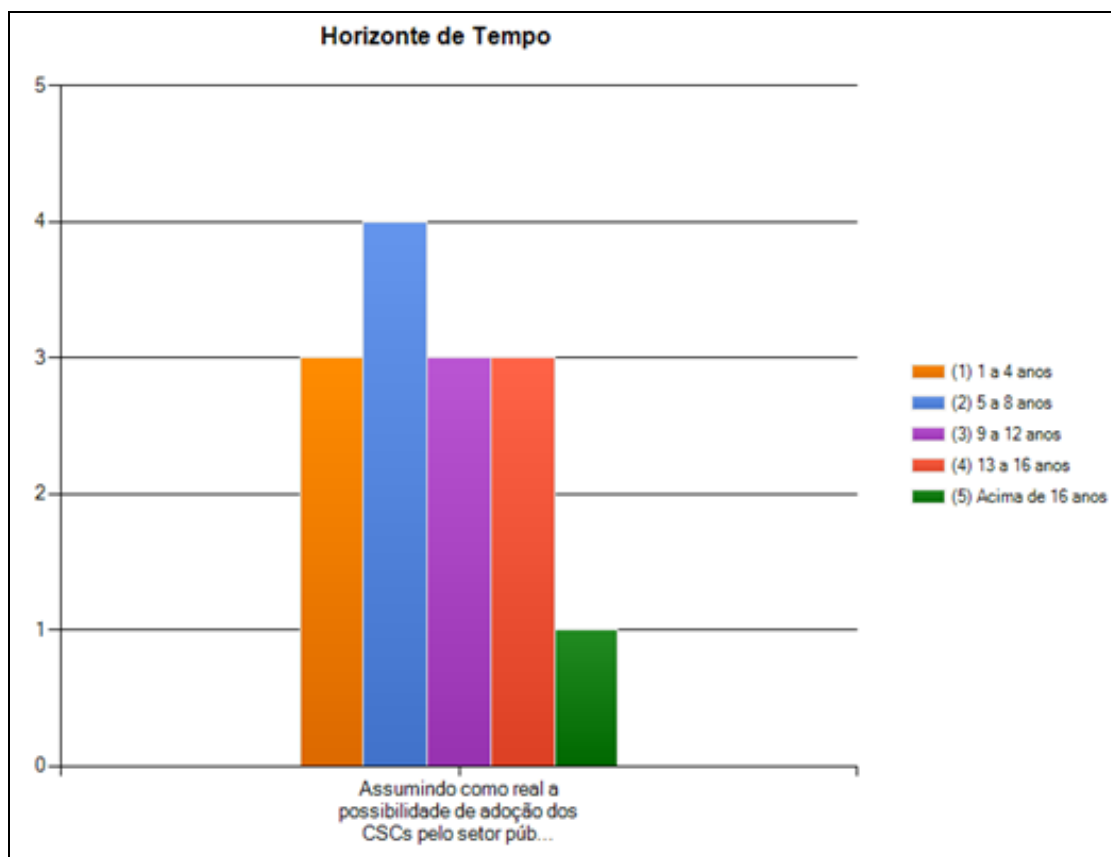


Gráfico 6 Horizonte de tempo para adoção dos CSCs na gestão pública brasileira

Fonte: Dados do autor

“Na verdade, essa previsão é difícil de fazer, porque o setor público não é homogêneo.”
 – Painelista 9

Interessante notar que houve certa dissonância entre os painelistas neste tópico horizonte de tempo. Embora 50% dos respondentes considerem factível a implantação de CSCs no setor público no Brasil em até oito anos, não há consenso, já que os demais se dividem em horizontes de tempo maior: de 9 a 12 anos (21,4%), de 13 a 16 anos (21,4%) e acima de 16 anos (7,1%). Depreende-se que este segundo grupo, mais conservador, embora reconheça os benefícios da adoção do CSC pelos governos, entende não haver conjuntura favorável para isto no curto e médio prazos, principalmente, devido aos fatores que não favorecem a implantação de CSCs discutidos acima.

“O tempo necessário variará diretamente em função do envolvimento dos atores políticos e dos gestores.” – Painelista 5

4.1.5 Sugestões e Oportunidades para Adoção de CSCs

Os painelistas identificaram áreas de oportunidade para adoção de CSCs no setor público brasileiro, tais como: orçamento para obras, compras, registro de preços para fins de compra de insumos, manutenção e conservação de máquinas, veículos e equipamentos, gestão da informação e capacitação de pessoal. Também foram mencionados os seguintes serviços: saúde, transporte, coleta e tratamento de resíduos, bombeiros e policiamento, manutenção

“Entendo que as áreas de saúde pública, segurança pública, educação e atendimento ao cidadão são áreas carentes de CSCs.” – Painelista 3

(iluminação e demais infra-estrutura pública), bibliotecas públicas, apoio ao empreendedor, empresas e inovação, serviços relacionados à educação, planejamento urbano e apoio e suporte ao idoso.

Além disto, foi referido que o CSC pode ser usado como instrumento para operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente, juntamente com políticas públicas integradas das várias esferas de governo, oferecendo-se, desta forma, melhores serviços para proteção integral às crianças e adolescentes.

4.1.6 Comentários e Análise Comparativa

Quando comparados os quadros 2 e 3 surgem algumas aparentes contradições que valem ser discutidas. Por exemplo, melhor qualificação dos servidores de modo geral (3), como aspecto positivo, versus insuficiência de lideranças visionárias (b), como aspecto negativo, pode indicar que os investimentos no aprimoramento do capital humano pelos governos tem tido como alvo mais a “força de trabalho” nos níveis operacionais do que nos níveis de lideranças que podem direcionar o serviço público a um patamar de excelência operacional, através de decisões com suporte em conhecimento de ponta.

Outra aparente contradição é revelada pela comparação do item (2) busca da eficiência na gestão pública pelos governos, como aspecto positivo e o item (f) pouca cultura de busca de eficiência nos serviços públicos, como aspecto negativo. Como a pesquisa tratou o setor público brasileiro como um todo, isto é sem considerar segmentações (ou *clusterizações*), e

sabidamente não existe tal homogeneidade, esta aparente contradição pode ser devida à existência de experiências onde algumas lideranças no Brasil têm promovido a busca da eficiência na administração pública, mas ao mesmo tempo, o ambiente técnico e administrativo, dentro dos governos, não está ainda preparado para encarar o serviço público de forma a servir aos cidadãos com melhores serviços que ofereçam agilidade, qualidade e custos adequados, faltando, portanto, a cultura de busca da eficiência.

Um item do Quadro 3 que cabe destacar por sua relevância na adoção de CSCs inter-governos é o item (c) gestão regional ainda incipiente no Brasil. Este foi dos dois itens em que nenhum dos painelistas considerou não importante ou pouco importante (o outro é apresentado no próximo parágrafo). Uma forma de utilização de CSCs em destaque em países como Austrália e no Reino Unido são os CSCs para atendimento a uma determinada região. Países onde a gestão regional (caso dos condados ingleses, por exemplo) é parte integrante dos mecanismos de gestão pública têm maior facilidade em aplicar os CSCs para compartilhamento de recursos inter-governos locais. Como no Brasil as práticas de gestão pública regional apenas começam a surgir, o uso de CSCs desta modalidade poderá ser retardado, ficando privilegiados os CSCs intra-governos em um primeiro momento, como ocorre no governo federal dos Estados Unidos. Ainda que pese a existência de mecanismos como a lei dos consórcios públicos que favorece a adoção de organizações como os CSCs inter-governos para o compartilhamento de recursos e investimentos.

“A valorização do mérito é muito importante. Hoje não se contempla os resultados obtidos pela competência. Prevalece a rotina burocrática e a manutenção de antigos paradigmas, a maioria deles inibidora de iniciativas reformuladoras, estimulando seguir o que está escrito no manual.” – Painelista 3

Outro item com unanimidade em termos de relevância, ou seja, nenhum dos painelistas considerou não importante ou pouco importante, foi o item (1) do Quadro 2, pressão crescente da sociedade por melhor qualidade do serviço público. Na discussão deste resultado, há que se considerar o contexto de desenvolvimento social brasileiro, onde consumidores cada vez mais exigentes estão acostumados a obter na iniciativa privada serviços e produtos melhores, com maior agilidade a preços menores. Estes consumidores tornam-se cidadãos também mais exigentes em relação aos serviços públicos. Agregue-se a isto o desenvolvimento gradativo de maior consciência política e do direito e exercício de cidadania na jovem democracia brasileira.

Também é relevante discutir os resultados do horizonte de tempo para implantação de CSCs no setor público brasileiro, pois sete dos catorze painelistas entendem que isto só será possível em mais de oito anos. Pode-se considerar como forte motivador para esta visão dos painelistas o contexto político atual e o estágio de desenvolvimento da administração pública no país. Em outras palavras os painelistas não consideram que o ritmo de melhoria da gestão pública brasileira favoreça a adoção desta prática inovadora (CSC) na gestão pública em menos de oito anos, seja por não haver suficientes lideranças visionárias, ou porque este assunto ainda não é uma prioridade na agenda dos executivos do setor público.

4.2 CSC REGIONAL INGLÊS DE CAMBRIDGESHIRE E NORTHAMPTONSHIRE

Os condados de Cambridgeshire e Northamptonshire reconheceram a oportunidade de alcançar economias financeiras operando de forma conjunta seus sistemas corporativos de finanças e RH como um único sistema. No segundo trimestre de 2007 iniciaram a criação de um CSC para prestação de serviços compartilhados relacionados ao Sistema ERP (Enterprise Resource Planning) que foi concluído e iniciou a operação de forma completa a partir de abril de 2008. Para isto estabeleceu-se uma Parceria Público-Privada (PPP) entre os dois condados e a empresa Fujitsu, que ficou responsável pela operação e manutenção do sistema. O Quadro 11 a seguir traz informações gerais sobre esta primeira versão daquele CSC.

CSC Regional Britânico	
Condados envolvidos	Cambridgeshire (18 mil funcionários) e Northamptonshire (19,5 mil funcionários)
Início de Atividade	2008
Serviços prestados	Tecnologia da Informação, Suprimentos, Recursos Humanos e Finanças
Histórico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambridgeshire possuía um sistema (Oracle eBusiness Suite) que requereria alto investimento (1 milhão de libras esterlinas) para ser atualizado ou substituído ▪ Northamptonshire tinha vários sistemas desenvolvidos localmente, não integrados, e precisava de um ERP e plataforma para e-Business ▪ Após o acordo de cooperação e compartilhamento revisaram e padronizaram os processos, adotando melhores práticas de mercado para finanças e RH ▪ 50 profissionais dos dois condados trabalharam juntos no projeto por pouco mais de um ano (2007 – 2008) ▪ Adotaram um ERP único para servir aos dois condados (e outros condados no futuro) ▪ Terceirizaram a infra-estrutura de TI e a gestão do ERP e desenvolveram uma nova competência interna para a gestão do fornecedor ▪ Atendem cerca de 11.500 clientes internos
Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liberação de funcionários para atividades essenciais na linha de frente junto aos cidadãos ▪ Redução de custos de TI e economias de escala (mais de três milhões de libras em dois anos que serão direcionados para serviços essenciais) ▪ Alto grau de automação reduzindo o grau de dependência de pessoas e o risco operacional ▪ Melhoria na qualidade das decisões em decorrência de melhores informações disponibilizadas

Quadro 11 Síntese do CSC inglês de Cambridgeshire e Northamptonshire

Fonte: Nortamptonshire County Council, 2010

Obs.: No Reino Unido existem outras iniciativas semelhantes em outros governos locais e no governo central.

A Figura 9 a seguir apresenta uma visão geral da localização geográfica dos condados ingleses, com destaque para os condados Cambridgeshire e Northamptonshire.



Figura 9 Localização geográfica dos condados ingleses participantes do CSC

Fonte: Nortamptonshire County Council, 2010

Com o êxito da parceria na primeira versão daquele CSC as autoridades locais decidiram promover a ampliação do escopo, nascendo assim o LGSS – Local Government Shared Service, para prestar serviços relacionados a Finanças; Desenvolvimento Organizacional e Recursos Humanos; Compras; Auditoria Interna e Serviços Jurídicos, para os dois condados e outros parceiros que no futuro possam ter interesse. Os gestores entenderam que esta versão mais abrangente do CSC possibilitará aos dois condados:

compartilhar melhores práticas e modelos de serviço; compartilhar *expertise* escassa e de custo elevado; melhorar a qualidade dos serviços; reduzir o custo de transação; e incluir serviços que são complementares.

Na avaliação do condado de Northamptonshire seus investimentos serão pagos em 4,5 anos (*payback*) e possibilitará uma redução de custos dos serviços em escopo da ordem de dois milhões de libras esterlinas por ano (NORTHAMPTONSHIRE COUNTY COUNCIL, 2010).

4.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com base nos resultados deste estudo é possível depreender que no Brasil, a exemplo do que ocorreu em outros países estudados, os fatores que podem favorecer a adoção dos centros de serviços compartilhados no setor público deverão agir como catalisadores, favorecendo o surgimento de um contexto, social e técnico, que tenderá a atenuar os fatores que podem desfavorecer. Isto ocorrendo tornará natural a consideração dos CSCs como instrumentos de eficiência na gestão pública, como ocorreu na Inglaterra, onde os mesmos fazem parte explicitamente das políticas públicas, possibilitando um melhor uso do dinheiro público.

Como mencionado, o governo inglês poderá economizar 40 bilhões de libras durante dez anos, pela concretização dos ganhos com serviços locais compartilhados de *back-office* (retaguarda/ apoio). No caso brasileiro o potencial de benefícios qualitativos e quantitativos também é elevado. Tomando-se como base, por exemplo, o Governo Federal, e analisando-se benefícios que poderiam vir pela redução da folha de pagamento do funcionalismo, que atingiu cerca de R\$ 155 bilhões no ano de 2009, pode-se estimar conservadoramente 10% de redução de custos sobre a referida base. Assim, cerca de R\$ 15 bilhões por ano das despesas de custeio poderiam ser convertidos em investimentos. Este número torna-se particularmente significativo quando comparado ao total de investimentos realizados pelo Governo Federal naquele ano, que somou R\$ 45 bilhões. Há que se considerar que este benefício pode ser maior, uma vez que a literatura pesquisada registra benefícios que variam de 15 a 35%, dependendo do escopo de serviços considerado. Há que se considerar também que a maior parte dos funcionários federais é composta por concursados, e, desta forma, a redução de despesas de custeio viria através de custos evitados como, por exemplo: pela não necessidade

de reposição de aposentados; evitando-se novas contratações; pela revisão de contratos de fornecimento de serviços, e pela revisão de processos pouco criteriosos e pouco sustentáveis.

Outro exemplo, agora dentro de um enfoque regional, poderia ser o ABC Paulista concentrando recursos em um CSC para atender, de forma compartilhada, às necessidades de serviços de apoio dos três municípios, com benefícios estimados em 10%, também de forma conservadora, abaixo da escala de ganhos referida na literatura (15 a 35%). Neste exemplo teórico cerca de R\$ 150 milhões por ano em despesas de custeio destes três governos municipais poderiam ser convertidos em capacidade de investimento, como demonstra a Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Exemplo de benefício com a implantação de CSC regional no ABC Paulista – Benefício teórico com custos evitados em 10% da folha de pagamento do funcionalismo – Base 2008 (R\$ mil)

Cidade	Receita orçamentária	Pessoal e Encargos Sociais (PES)	Custos evitados estimados em 10%
Santo André	1.328.903,00	394.720,00	39.472,00
São Bernardo	2.076.622,00	800.463,00	80.046,00
São Caetano	721.069,00	298.901,00	29.890,00

Fonte: Tesouro Nacional – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – 2008

Ainda na discussão da aplicação dos CSCs no caso brasileiro cabe lembrar o caso do Estado de São Paulo que já constituiu 15 Regiões Administrativas (mesorregiões), conforme apresentado na Figura 10 abaixo, das quais fazem parte as três Regiões Metropolitanas, São Paulo, Campinas e Baixada Santista, cujos serviços públicos são passíveis de serem operados através de uma organização CSC, aproveitando as sinergias operacionais entre secretarias de governo e liberando mais recursos financeiros para a execução das políticas públicas regionais.



Figura 10 Regiões Administrativas do Estado de São Paulo

Fonte: CP, 2009

Análise comparativa dos resultados da pesquisa Delphi com a experiência de CSC regional nos condados ingleses de Cambridgeshire e Northamptonshire

Os gestores do CSC regional inglês foram perguntados acerca dos fatores que teriam favorecido ou desfavorecido a adoção do CSC por seus governos locais. O Quadro 12 abaixo sintetiza a sua resposta.

Fatores que favoreceram a adoção do CSC regional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Necessidade de melhorar o desempenho e nível de eficiência 2. Necessidade de reduzir custos operacionais 3. Necessidade de padronizar e coordenar as atividades de vários centros de serviços
Fatores que desfavoreceram a adoção do CSC regional	<ol style="list-style-type: none"> a. Diferenças culturais entre as organizações envolvidas precisaram ser entendidas e superadas b. Interesses dos gestores precisaram ser realinhados c. O entendimento dos funcionários sobre a mudança precisou ser administrado para que o moral fosse mantido

Quadro 12 Respostas dos gestores do CSC regional inglês

Fonte: Dados do autor

Dentre os fatores que podem favorecer a adoção dos CSCs, a exemplo dos resultados da pesquisa Delphi, o caso inglês analisado também enfatiza fatores relacionados à melhoria

da eficiência (1) e (2), com melhor desempenho e, pode-se depreender melhor qualidade de serviço. Surge aqui um fator novo (3) relacionado à padronização e coordenação de atividades realizadas em diferentes centros de serviços já existentes, o que é possibilitado pelo modelo de governança e de serviço do CSC.

Com relação aos fatores que podem desfavorecer a adoção dos CSCs, também houve similaridades entre as respostas dos gestores britânicos e os fatores apurados na pesquisa Delphi, principalmente quanto às diferenças culturais entre as organizações envolvidas na constituição do CSC (a). Como novidade surgiu o fator (b) “Interesses dos gestores precisaram ser realinhados” o qual não foi identificado como relevante pelos painelistas no caso brasileiro. Já a necessidade de um efetivo gerenciamento da mudança, visando uma comunicação adequada e tratamento às resistências à mudança também surge aqui com maior ênfase entre os fatores mais relevantes e somente no terceiro quartil na pesquisa Delphi, podendo ter sido subestimado pelos painelistas brasileiros.

Análise comparativa dos resultados da pesquisa Delphi com as principais lentes teóricas do referencial conceitual

Em meados da década de 1980, quando predominavam as organizações descentralizadas, denominadas unidades estratégicas de negócios, Michael Porter (1996) já havia identificado oportunidades para compartilhamento de recursos entre elas, no que ele convencionou chamar de “organizações horizontais”. Nas discussões sobre as inter-relações entre as diferentes unidades de negócio ele identificou dificuldades para o seu estabelecimento. Interessante notar que das cinco principais dificuldades listadas pelo autor nenhuma foi diretamente mencionada pelos painelistas (benefícios assimétricos; perda de autonomia e controle; sistemas de incentivos tendenciosos; diferentes circunstâncias das unidades empresariais; e medo de mexer indevidamente com a descentralização), mas todas são passíveis de ocorrer entre as organizações públicas em uma implantação de CSC no setor público brasileiro. Já com relação aos quatro componentes de uma organização horizontal definidos pelo referido autor, todos devem estar presentes em uma organização CSC, quais sejam: (1) estrutura horizontal; (2) sistemas horizontais; (3) práticas de recursos humanos horizontais; e (4) processos de resolução de conflitos horizontais.

Com relação ao compartilhamento de recursos no contexto de um CSC, considerando o escopo de avaliação das teorias RBV (Resource Based View) e DCV (Dynamic Capability View) e os fatores escolhidos como mais relevantes identificados na pesquisa Delphi, verifica-se que esta não foi uma das preocupações dos painelistas. Os recursos disponíveis no CSC e que, portanto, poderão ser compartilhados, podem representar competências que de outra forma seriam inviáveis de serem obtidas pelas organizações menores participantes do compartilhamento de serviços. Cabe lembrar que indiretamente os fatores relacionados à eficiência, destacados pelos painelistas, acabam por refletir a preocupação com os recursos adequados a uma execução de serviços com excelência.

Quanto ao Novo Serviço Público (NSP) apresentado por Denhardt e Denhardt (2007) este está em parte refletido nos fatores que podem favorecer a adoção do CSC pelo serviço público brasileiro, seja nos fatores relacionados à qualidade do serviço público, seja na eficiência na gestão, na qualificação da força de trabalho, ou na capacitação dos servidores públicos para um melhor serviço ao cidadão, espelhando os sete princípios para o NSP por eles definidos: “ (1) servir a cidadãos, não a consumidores; (2) visar o interesse público; (3) dar precedência à cidadania e ao serviço público sobre o empreendedorismo; (4) pensar estrategicamente, agir democraticamente; (5) reconhecer que a responsabilização não é simples; (6) servir em vez de dirigir; e (7) dar valor às pessoas, não apenas à produtividade”.

Na discussão sobre as determinantes do surgimento dos CSCs surgem três principais aspectos que podem ser relacionados em boa medida ao caso brasileiro, e que também não estão presentes diretamente nos fatores discutidos pelos painelistas: (a) a educação recebida pelos clientes na iniciativa privada sobre nível de serviço, que os deixaram mais exigentes quanto aos padrões aceitáveis de qualidade; (b) a situação pós-crise dos governos que trouxe a necessidade de maior austeridade na gestão da coisa pública; e (c) a possibilidade de maior dedicação às atividades-fim já que as atividades de apoio serão conduzidas, como prestação de serviços profissionais altamente qualificados, pelo CSC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No setor privado, no Brasil, os centros de serviços compartilhados têm sido adotados por empresas como Alcoa Alumínio, Banco Bradesco, Banco Itaú, Copersucar, Editora Abril, Ford, Grupo Algar, Grupo Pão de Açúcar, Holcim, Odebrecht, Oi, Panamericano, Perdigão, Pernambucanas, PricewaterhouseCoopers, São Martinho, Souza Cruz, Telefonica, Unilever, Vale, Votorantim, dentre inúmeras outras, nacionais e multinacionais, que passaram a utilizar esta forma de organização em busca da eficiência operacional. Nos últimos dez anos houve expressivo aumento do número de organizações privadas que passaram a adotar o CSC no mercado brasileiro. Embora não existam números oficiais sobre este crescimento, observa-se, a cada evento ou conferência realizados sobre o tema, o aumento de empresas participantes relatando suas experiências no uso dos CSCs.

Entretanto, esta pesquisa mostrou ser ainda incipiente o uso de CSCs no setor público brasileiro. Existem CSCs implantados em empresas públicas ou sociedades de economia mista do governo federal brasileiro, como por exemplo, Banco do Brasil, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e Petrobras, mas não para atividades administrativas, ou de apoio, e serviços típicos de governos. A busca de referências bibliográficas nas bases de conhecimento científico, mencionadas na seção Metodologia, revelou a inexistência de relatos científicos sobre a aplicação de centros de serviços compartilhados em governos no Brasil. Pesquisas complementares em fontes não acadêmicas resultaram na identificação de uma experiência embrionária denominada Unidade de Serviços Compartilhados (USC), no Governo do Estado de São Paulo. O Governo do Estado de São Paulo está trabalhando para instituir o Programa Integra São Paulo, que pretende reunir, em um único local, órgãos da administração direta e indireta, objetivando facilitar o atendimento aos municípios, órgãos públicos e entidades civis. Desse programa faz parte a USC (Unidade de Serviços Compartilhados), que deverá ser responsável pela gestão e execução de serviços relacionados a condomínio, segurança, portaria, manutenção predial e telefonia, para todas as secretarias. Entretanto, a implantação da USC com tal abrangência ainda não ocorreu.

Embora a pesquisa Delphi tenha mostrado que 13 dos 14 painelistas concordem que existe real possibilidade de adoção de CSCs como instrumento de gestão intra-governo ou inter-governos no Brasil, sete consideram que isto vá ocorrer somente em um horizonte de tempo acima de oito anos. Os fatores identificados na mesma pesquisa nos ajudam a entender o porquê desta aparente falta de prioridade do assunto. Os principais fatores que podem

favorecer a adoção de CSCs no setor público brasileiro (quarto quartil) estão relacionados à demanda crescente por qualidade de serviço pela sociedade e a busca de eficiência pelos governos, sendo que estes fatores ocupam espaço recente na vida pública. Em contrapartida os principais fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs no setor público brasileiro estão relacionados à dimensão “pessoas”, principalmente na resistência destas à transparência na gestão pública e insuficiência de lideranças visionárias para conduzir a melhoria do serviço público. Fatores que historicamente estão presentes na administração pública brasileira. Pode-se, a partir deste quadro, concluir que o amadurecimento da sociedade e a mudança cultural e de mentalidade necessários para um contexto favorável à adoção de CSCs por governos demandará um tempo relativamente longo, que dividiu a opinião dos especialistas ouvidos na pesquisa Delphi, pois sete consideraram que em até oito anos isto seria possível e os outros sete, consideraram que somente após oito anos o ambiente favorável estaria instaurado.

Os CSCs estão presentes há relativamente pouco tempo no serviço público em outros países, mas já demonstram seu poder transformador na re-organização dos governos para atender às necessidades do funcionalismo, dos cidadãos e das empresas, seja em serviços internos, de apoio, ou no atendimento à comunidade. Para o caso brasileiro os painelistas apontaram dois grupos de possibilidades de uso dos CSCs no setor público brasileiro, sendo (1) Áreas internas de governos: orçamento para obras; compras; manutenção e conservação de máquinas, veículos e equipamentos; gestão da informação; capacitação de pessoal; outras; e (2) Potenciais serviços aos cidadãos: saúde; transporte; coleta e tratamento de resíduos; serviços relacionados à educação; apoio ao idoso; dentre outros.

O Brasil está caminhando rumo às melhores práticas de serviço público e, à medida que avança ao encontro de modelos organizacionais tecnicamente mais eficientes e gerencialmente mais qualificados, e, quanto mais aproximar-se do modelo de Novo Serviço Público (“o Estado para servir, não para dirigir”), mais demandará soluções como as oferecidas pelos CSCs. A qualidade do gasto público tende a estar cada vez mais na pauta do serviço público nos próximos anos. Também deve elevar-se a expectativa em torno da qualidade do serviço, de sua efetividade e da transparência do poder público.

Complementarmente, o avanço da tecnologia, como por exemplo, em iniciativas de governo eletrônico, crescentes no país, naturalmente implicam em revisão dos processos que entregam os serviços públicos envolvidos e na revisão da forma de organização para provê-los e isto também pode levar à discussão de soluções do tipo CSC.

Além disto, o país também desperta para a necessidade de efetivos instrumentos para a gestão regional de políticas públicas e o exemplo de outros países mostra que o CSC inserido neste contexto pode trazer significativos ganhos qualitativos e quantitativos para os governos envolvidos. Cada real economizado com atividades de apoio significa mais um real de investimento em atividades essenciais dos governos.

Dois aspectos devem ser lembrados ao considerar-se o uso de CSC na administração pública: como viabilizá-los juridicamente, e o horizonte de tempo envolvido em sua implantação. Para atendimento à demanda jurídica as parcerias público-privadas e os consórcios públicos devem consolidar-se como importantes veículos através dos quais diferentes entes federativos poderão compartilhar recursos e investimentos para a prestação de serviços via CSCs. Quanto ao horizonte de tempo é importante considerar que o compartilhamento de serviços é uma decisão estratégica que tem impacto no longo prazo. É esperado como tendência que o compartilhamento de serviços seja menos focado em questões tecnológicas apenas e cada vez mais focado em questões organizacionais e de governança, cruzando fronteiras organizacionais e jurisdicionais, o que deve apresentar-se como um próximo passo para os governos. A eficiência no serviço público tenderá a generalizar-se como meta e os CSCs poderão ajudar a atingi-las.

No caso brasileiro o caminho para o uso dos CSCs na administração pública deverá oferecer duas possibilidades. A primeira para aplicação de CSCs dentro da mesma esfera de governo, ajudando secretarias, órgãos e departamentos de um mesmo governo a eliminar redundâncias de atividades e serviços, bem como a melhorar a sua qualidade. A segunda possibilidade deve residir no uso de CSCs como solução regional entre governos locais que poderão consolidar atividades e serviços, tanto de apoio como atividades-fim destes governos.

Este estudo pretendeu contribuir para um melhor entendimento sobre os CSCs aplicados na administração pública e para repercutir esta forma de organização como opção aos tradicionais modelos *centralizado* e *descentralizado*. Entretanto, existem duas limitações importantes a serem destacadas; a primeira está relacionada à abrangência do estudo que tratou o setor público brasileiro como um todo, como se fosse homogêneo, ao invés de tratá-lo de forma segmentada, podendo-se neste caso melhor identificar e lidar com suas especificidades. A segunda limitação diz respeito ao ineditismo do tema e, devido às restrições de tempo e recursos não foi possível realizar um estudo de caso aprofundado de CSC aplicado a governo de outro país, o que poderia resultar em maiores benefícios para o

conhecimento da Administração sobre o tema, e seria particularmente útil para os gestores públicos e para a comunidade acadêmica no Brasil.

Certamente na próxima década os governos terão o desafio crescente de atingir objetivos cada vez mais ambiciosos, com recursos cada vez mais escassos. A história mostra que tradicionalmente eles lidam com este dilema buscando reduzir serviços e/ou elevar as receitas. Mais recentemente os gestores públicos têm encontrado a alternativa de estabelecer organizações de elevado desempenho, com menores custos e melhor qualidade de serviço. A esta categoria de organizações pertencem os CSCs. Neste contexto, conclui-se destacando três oportunidades para futuras pesquisas. Em primeiro lugar, a investigação do relacionamento entre os *stakeholders* e os mecanismos de governança dos CSCs na gestão pública. Como se dá o “empoderamento” dos clientes do CSC para que definam e acompanhem os rumos estratégicos deste? Em segundo lugar, a utilização dos consórcios públicos como vetores de CSCs no caso brasileiro; e finalmente, em terceiro lugar surge a oportunidade de desenvolver-se uma escala de maturidade para avaliação de CSCs no setor público, possibilitando um auto-enquadramento e, decorrente definição do investimento que deverá, ou não, ser realizado para que sejam alcançados novos patamares desejados (ou necessários) de maturidade.

Por fim, as universidades deverão ter papel relevante no cenário de adoção dos CSCs pelo setor público brasileiro seja no plano teórico-conceitual, no estudo e disseminação de casos relacionados à implantação de CSCs em outros países, ou no treinamento e capacitação de gestores e técnicos para desempenharem seu papel nestas inovadoras organizações de alto desempenho.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. ; COUTO, C. G., (1996). “A redefinição do papel do Estado no âmbito local”. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3). São Paulo.

_____. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo da experiência internacional recente**. Cadernos ENAP. Brasília, nº 10, 1997.

ACCENTURE. **Driving High Performance in Government**. New York, 2005a.

_____. **Rites of Passage: How to Launch a Successful Shared Services Program in the Public Sector**. New York, 2005b.

_____. **Implementing Shared Services in the Public Sector: The Pillars of Success**. New York, 2006.

BAIN & COMPANY. **Centros de serviços compartilhados: uma solução definitiva para os processos administrativos?** São Paulo, 2004.

BALDWIN, L. P.; IRANI, Z.; LOVE, P. E. D. (2001). Outsourcing information systems: Drawing lessons from a banking case study. **European Journal of Information Systems**, 10(1), 15-24.

BARNEY, J.B. (1991) ‘Firm resources and sustained competitive advantage’, **Journal of Management**, Vol. 17, pp.99–120.

BERGERON, B. **Essentials of Shared Services**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2003.

BYWATER Consulting. **Realizing the potential of shared services**. Stamford, 2001.

BRASIL. Decreto-Lei 6017/07, de 17 de janeiro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jan. 2007.

CP – Cidades Paulistas. **Mapa das Regiões Administrativas do Estado de São Paulo**. <http://www.cidadespaulistas.com.br/prt/map-tematico/mp-reg-adm.htm>. Acesso em 12/08/09.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. In: **Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 9., 2004, Madrid. 02 nov. 2004.

DCLG, Department for Communities and Local Government. **Structures for Collaboration and Shared Services**. London: Dclg, 2006.

DELBECQ, A. L.; VAN de VEN, A. H.; GUSTAFSON, D. H. **Group Techniques for Program planning**. Madison, Green Bear, 1986.

DELOITTE. **Centros de serviços compartilhados: Tendências em um modelo de gestão cada vez mais comum nas organizações**. São Paulo, 2007.

_____. **Novos Rumos: Desafios para a gestão pública**. São Paulo, 2007b.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The New Public Service: Expanded Edition**. New York: M.E. Sharpe, 2007.

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

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

HIRSCHHEIM, R., ; Lacity, M. (2000). The myths and realities of information technology insourcing. **Communications of the ACM**, 43(2), 99-107.

IBM GLOBAL BUSINESS SERVICE. **The Global CFO Study 2008**. New York: IBM, 2008a.

_____. **Success Factors for Implementing Shared Services in Government**. Washington, D.C.: IBM, 2008b).

INGLATERRA. Cabinet Office Shared Services Team. **Shared Services Website**: Disponível em: <www.cabinetoffice.gov.uk/cio/shared_services.aspx>. Acesso em: 20 abr. 2010.

IPF, Institute Of Public Finance and Accountancy. **Shared Services: The Opportunities and Issues for Public Sector Organisation**. London: Ipf, 2006.

JANSSEN, M.; JOHA, A. **Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administrations**. International Journal of Information Management, Vol. 26, No. 2, p.102-116, 2006.

_____; _____. Decisions and design choices for the development of shared services arrangements and its relationships. **6th Annual ISONeworld Conference**, April 11-13, 2007a, Las Vegas.

_____; _____. **Understanding IT governance for the operation of shared services in public service networks**. Int. J. Networking and Virtual Organisations. Vol. 4, No. 1, 2007b.

_____; _____. The Strategic Determinants of Shared Services. In: GARSON, G.D.; KHOSROW-POUR. **Handbook of Research on Public Information Technology**. New York: Information Science Reference, 2008.

LEE, J. N.; HUYNH, M. Q.; KWOK, R. C. W.; PI, S. M. (2003). IT outsourcing evolution: Past, present and future. **Communications of the ACM**, 46(5), 84-89.

MICKELSON, E. - **HARVARD Varieties of Shared Services in the Public Sector – 2007 – Erik Mickelson, State of Wisconsin, Zachary Tumin, Harvard University, Jerry Mechling, Harvard University**.

NLGN, New Local Government Network. **The Politics of Shared Services: What are the underlying barriers to a more successful shared services agenda?** London: Nlgn, 2006.

NORTHAMPTONSHIRE COUNTY COUNCIL. Paul Blantern. **Agenda Item No: D1**. Disponível em: <<http://cmis.northamptonshire.gov.uk/CmisWebPublic/Binary.ashx?Document=6900>>. Acesso em: 09 mar. 2010.

PEREIRA, L. C. B.. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA À GERENCIAL. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 47, maio 1996.

PORTER, M. E.. **Vantagem Competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1996.

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

RAMOS, L. J. T.. **Serviços Compartilhados como Forma de Estruturação Organizacional**. 2005. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração de Empresas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

RAY, G.; MUHANNA, W. A.; BARNEY, J. B. (2005). Information technology and the performance of the customer service process: A resources-based analysis. **MIS Quarterly**, 29(4), 625-652.

ROBBINS, S. P. **Comportamento Organizacional**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

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

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. Tradução de Dante Moreira Leite. 3 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1974.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, dez. 2006.

TOMKINSON, Ray. **Shared Services in Local Government: improving service delivery**. Hampshire: Gower Publishing, 2007.

USA. United States Department of the Interior. **NBC – National Business Center**. Disponível em: <www.nbc.gov>. Acesso em: 21 abr. 2010.

WRIGHT, J. .T. C.; GIOVINAZZO, R. A. DELPHI - Uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 01, n. 12, p.54-65, 2000. Trimestral.

7 APÊNDICES

Apêndice I

Modelo de e-mail convite individual enviado aos executivos e pesquisadores

Prezado/a xxxx,

O objetivo deste email é convidá-lo/a para contribuir em pesquisa acadêmica sobre utilização de centros de serviços compartilhados na gestão pública.

Como mestrando da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), e sob a orientação do Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani (também copiado na presente mensagem), estou pesquisando sobre a utilização de centros de serviços compartilhados (CSCs) na administração pública em múltiplos países, tendo inclusive participado nos últimos meses em três eventos sobre CSCs no exterior.

Embora os CSCs na gestão pública sejam amplamente utilizados em outros países (como EUA e Inglaterra), reduzindo custos e melhorando a qualidade dos serviços, pelo que podemos constatar em caráter preliminar, no Brasil ainda não existem CSCs sendo utilizados por governos, seja na esfera federal, estadual, regional ou municipal. Assim, **o objetivo central da pesquisa é identificar que fatores podem favorecer, ou desfavorecer, a adoção de centros de serviços compartilhados na administração pública no Brasil, em especial como instrumento de gestão regional.**

Como trata-se de um tema aparentemente inédito no Brasil, será utilizada a metodologia DELPHI que baseia-se no uso estruturado do conhecimento, da experiência e da criatividade de um painel de especialistas, e possibilita também a consolidação do julgamento de um grupo de peritos sobre eventos futuros e tendências. Serão realizadas duas rodadas em nosso estudo, sendo a primeira para a identificação dos fatores que podem favorecer ou desfavorecer a adoção de CSCs como instrumento de gestão regional na administração pública no Brasil, e a segunda rodada para o refinamento dos resultados iniciais.

Participará da pesquisa um grupo composto por experientes executivos/as e acadêmicos/as com ampla vivência junto ao setor público no Brasil. **Sua participação deverá requerer somente alguns minutos nas duas rodadas.** Serão fornecidos os principais conceitos de CSC e informações gerais sobre o caso dos condados ingleses de Cambridgeshire e Northamptonshire, que implantaram um CSC regional para compartilhar serviços como finanças e RH. Em seguida será solicitada a sua visão sobre os referidos fatores.

Na primeira rodada DELPHI será enviado um texto da Universidade Municipal de São Caetano do Sul formalizando a pesquisa e na última rodada todos os participantes receberão os resultados. Por favor, queira responder este email com sua concordância em participar da pesquisa ou com eventuais dúvidas a serem dirimidas.

Muito obrigado,

Cicero Ferreira

cicferreira@uol.com.br

Tel.: 11 xxxx-xxxx

Apêndice II

Modelo do instrumento para aplicação do Delphi na primeira rodada

Primeira Rodada Delphi

Dados do/a Especialista

Seja bem vindo/a!

Por favor, forneça as informações abaixo.

*** 1. Nome do especialista participante da pesquisa Delphi:**

*** 2. Principal instituição onde trabalha:**

*** 3. Cargo:**

*** 4. Último nível de formação acadêmica:**

*** 5. Autoriza a citação de seu nome como um dos colaboradores do estudo, mantida a confidencialidade de suas respostas individuais?**

SIM

NÃO

Eventuais comentários:

*** 6. Auto-avaliação - por favor, faça uma auto-avaliação de seu nível de conhecimento sobre a gestão pública no Brasil assinalando uma das opções abaixo:**

PERITO - assinale esta alternativa, caso você se considere dentro do grupo de pessoas que atualmente se dedica a este tópico (gestão pública) com profundidade.

CONHECEDOR - marque esta alternativa nos seguintes casos: (a) se você está se tornando um perito, mas falta alguma experiência para dominar o tópico (gestão pública); (b) se você já foi um perito no tópico há alguns anos, mas se considera no momento pouco atualizado; (c) se você trabalha em área próxima, mas contribui regularmente com temas relacionados a esse tópico.

FAMILIARIZADO - assinale se você conhece os conceitos e os argumentos usados nas discussões sobre o tópico (gestão pública), leu sobre o assunto, e tem uma opinião sobre ele.

NÃO FAMILIARIZADO - marque esta opção se você não se enquadrar em nenhuma das categorias anteriores.

Primeira Rodada Delphi

Introdução - PESQUISA DELPHI

PESQUISA DELPHI

Visão geral da metodologia

Segundo James Wright e Renata Giovinazzo (2001) a técnica Delphi pode ser definida genericamente como um método para estruturar um processo de comunicação em grupo, de maneira a lidar com um problema complexo. A metodologia desenvolvida originalmente baseia-se em três premissas básicas: o anonimato dos respondentes, a representação estatística da distribuição dos resultados, e o feedback de respostas do grupo para reavaliação nas rodadas subsequentes.

A metodologia leva à evolução em direção a um consenso, que representa uma consolidação do julgamento intuitivo de um grupo de peritos sobre eventos futuros e tendências, baseando-se no uso estruturado do conhecimento, da experiência, e da criatividade de um painel de especialistas, no pressuposto que o julgamento coletivo, quando organizado adequadamente, é melhor do que a opinião de um só indivíduo. O método Delphi é especialmente recomendável quando não se dispõe de dados quantitativos ou estes não podem ser projetados para o futuro com segurança, em face de expectativa de mudanças estruturais nos fatores determinantes das tendências futuras, ou seja, quando há rupturas ou descontinuidades no ambiente ou no assunto específico que se pretende estudar.

A metodologia Delphi, conceitualmente, é bastante simples, tratando-se de um questionário interativo que circula repetidas vezes por um grupo de peritos, preservando-se o anonimato das respostas individuais. Na primeira rodada os especialistas recebem um questionário, preparado por uma equipe de coordenação, e a eles é solicitado responder individualmente todas as questões.

As respostas das questões quantitativas são tabuladas, recebendo um tratamento estatístico simples, definindo-se a mediana e os quartis, e os resultados são devolvidos aos participantes na rodada seguinte. Quando há justificativas e opiniões qualitativas associadas a previsões quantitativas, a coordenação busca relacionar os argumentos às projeções quantitativas correspondentes.

A cada nova rodada as perguntas são repetidas, e os participantes devem reavaliar suas respostas à luz das respostas numéricas e das justificativas dadas pelos demais respondentes na rodada anterior. São solicitadas novas previsões com justificativas, particularmente se estas previsões divergirem das respostas centrais do grupo. Esse processo é repetido por sucessivas rodadas do questionário até que a divergência de opiniões entre especialistas tenha se reduzido a um nível satisfatório, e a resposta da última rodada é considerada como a previsão do grupo.

Primeira Rodada Delphi

Introdução - DEFINIÇÃO DE CENTROS DE SERVIÇOS COMP...

DEFINIÇÃO DE CENTROS DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS (CSCs)

Os CSCs podem ser definidos como um tipo de organização onde é realizada a consolidação de funções administrativas ou de apoio (tais como recursos humanos, finanças, tecnologia da informação e suprimentos) de vários departamentos ou agências, em uma única entidade organizacional cuja missão é prestar serviços de forma eficiente e eficaz. Com a utilização de CSCs é possível liberar recursos escassos permitindo que os departamentos e agências se concentrem em seu negócio principal.

Mais do que apenas a centralização (onde as atividades são simplesmente canalizadas para um único departamento corporativo), um CSC implica uma organização separada e distinta, como uma unidade independente de serviços, com foco nos serviços que os clientes necessitam e querem e não naquilo que uma área centralizada deseja oferecer.

Para efeito de diferenciação, o Quadro 1 apresentado a seguir traz uma comparação entre dois tipos de organização, Centralizado e CSC.

Quadro 1 Comparação entre os tipos de organização Centralizado e Centro de Serviços Compartilhado (CSC).

Fonte: Adaptado de Accenture – Case for change in Public Sector, 2003.

Atributo	Visão tradicional de centralização	Centro de serviços compartilhado (CSC)
Clientes tratados como...	Usuários finais	Clientes (pode incluir departamentos, clientes finais, fornecedores, etc.)
Governança	Gestor do departamento	Unidade independente – Comitê de Clientes
Localização física	Escritório central	Área geográfica de baixo custo
Foco primário	Controle de custos	Excelência de serviço, alta performance, controle de custos e melhoria contínua
Responsabilidade pelo serviço	Administração central	Compartilhada entre CSC e seus clientes, conforme acordo de nível de serviço (ANS)
Gestão do serviço	Opcional	ANS, indicadores-chave de desempenho
Contato com o cliente	Ad hoc	Múltiplos canais (voz, email, web); gerentes de relacionamento; softwares de gerenciamento de contatos
Processos típicos de gestão	Recrutamento, carga de trabalho, gestão de custos	Gestão de performance, melhoria contínua, CRM – customer relationship management, comunicação, desenvolvimento de pessoas

Usualmente o CSC estabelece um centro de excelência para cada serviço que oferece, aplicando e fomentando as melhores práticas de mercado, em termos de preço, qualidade e prazo.

Ao contrário dos modelos centralizados, as organizações de serviços compartilhados são normalmente responsáveis pela prestação de serviços dentro de um acordo formal de nível de serviço, estabelecido com os clientes. Além disso, os clientes participam do comitê de gestão do CSC e os serviços prestados são cobrados financeiramente.

Embora a melhoria de qualidade dos serviços, o compartilhamento de investimentos e a redução de custos possam ser motivações iniciais para a implantação de serviços compartilhados, governos de países como Estados Unidos, Austrália e Reino Unido utilizam os CSCs como estratégia para transformar a prestação de serviços aos cidadãos.

A adoção de centros de serviços compartilhados requer uma drástica mudança da cultura corporativa, processos de negócios, políticas, estrutura organizacional, gestão de pessoal e tecnologia. O CSC também traz usualmente um alto grau de profissionalização para os funcionários envolvidos, estimulando-os ao desenvolvimento contínuo.

Primeira Rodada Delphi

Introdução - O CASE BRITÂNICO DE CSC REGIONAL

O CASE BRITÂNICO DE CSC REGIONAL

Condados envolvidos: Cambridgeshire e Northamptonshire.

Início de Atividade: 2008.

Serviços prestados: Tecnologia da Informação, Suprimentos, Recursos Humanos e finanças.

Histórico:

- Cambridgeshire possuía um sistema (Oracle eBusiness Suite) que requeria alto investimento (1 milhão de libras esterlinas) para ser atualizado ou substituído
- Northamptonshire tinha vários sistemas desenvolvidos localmente, não integrados, e precisava de um ERP
- Após o acordo de cooperação e compartilhamento revisaram e padronizaram os processos, adotando melhores práticas de mercado
- 50 profissionais dos dois condados trabalham juntos por pouco mais de um ano
- Adotaram um ERP único para servir aos dois condados (e outros condados no futuro)
- Terceirizaram a infra-estrutura de TI e a gestão do ERP e desenvolveram uma nova competência interna para a gestão do fornecedor
- Atendem cerca de 11.500 clientes internos

Fatores que favoreceram a adoção do CSC regional:

1. Necessidade de melhoria de desempenho e nível de eficiência
2. Necessidade de reduzir custos operacionais
3. Necessidade de padronização e coordenação da atividade de vários centros de serviços

Fatores que desfavoreceram a adoção do CSC regional:

1. Diferenças culturais entre as organizações envolvidas precisaram ser entendidas e superadas
2. Interesses dos gestores precisaram ser realinhados
3. O entendimento dos funcionários sobre a mudança precisou ser administrado para que o moral fosse mantido

Benefícios:

- Liberação de headcount para atividades essenciais na linha de frente junto aos cidadãos
- Redução de custos de TI e economias de escala (mais de três milhões de libras em dois anos que serão direcionados para serviços essenciais)
- Alto grau de automação reduzindo o grau de dependência de pessoas e o risco operacional
- Melhoria na qualidade das decisões em decorrência de melhores informações disponibilizadas

Obs.: No Reino Unido existem outras iniciativas semelhantes em outras regiões e no governo central.

Primeira Rodada Delphi

AVALIAÇÃO DE FATORES QUE PODEM INFLUIR NA ADOÇÃO DE CSC...

PRIMEIRA RODADA DELPHI

Objetivo da pesquisa

Identificar que fatores podem favorecer, e que fatores podem desfavorecer, a adoção de centros de serviços compartilhados na administração pública no Brasil, em especial como instrumento de gestão regional.

Com base na literatura pesquisada foram identificados fatores que podem favorecer ou desfavorecer a adoção e implantação de centros de serviços compartilhados na administração pública.

A seguir estabeleça o grau de importância de cada fator atribuindo 1 se você julgar o fator não importante e 5 se julgá-lo extremamente importante. Você também pode atribuir valores intermediários (entre 1 e 5) para diferenciar a importância relativa dos fatores.

Nesta primeira rodada Delphi você pode acrescentar novos fatores e avaliá-los. Estes novos fatores serão identificados na consolidação da primeira rodada e re-submetidos para avaliação de todos os especialistas participantes.

Primeira Rodada Delphi

*** 1. Fatores que podem favorecer a adoção de centros de serviços compartilhados na administração pública no Brasil. [clicar nos "botões" abaixo]**

	(1) Não Importante	(2) Pouco Importante	(3) Importante	(4) Muito Importante	(5) Extremamente Importante
1.1 Nova lei de consórcios públicos que possibilita o compartilhamento de recursos e serviços entre governos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1.2 Necessidade de maior direcionamento dos recursos públicos para as atividades-fim dos governos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1.3 Pressão crescente da sociedade por melhor qualidade do serviço público (serviços internos e serviços para o cidadão)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1.4 Necessidade de redução de custos operacionais pelos gestores do setor público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1.5 Busca da eficiência na gestão pública pelos governos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1.6 Busca de melhor qualificação e desenvolvimento da força de trabalho	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1.7 Possibilidade de redução de postos de trabalho no longo prazo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1.8 Necessidade de consolidação de atividades dentro de um mesmo governo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1.9 Oportunidade para racionalização de atividades	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1.10 Uso do CSC como transição para a terceirização de atividades/ serviços	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1.11 Adoção generalizada de práticas de "Governo Eletrônico" (e-Government) em diferentes esferas de governo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Primeira Rodada Delphi

1.12 Melhor controle sobre os serviços executados

1.13 Existência de experiências de modelos de gestão intergovernamentais (exemplos: saúde, educação)

Por favor, sugira e avalie outros fatores que podem favorecer:

Primeira Rodada Delphi

*** 2. Fatores que podem desfavorecer a adoção de centros de serviços compartilhados na administração pública no Brasil. [clicar nos "botões" abaixo]**

	(1) Não Importante	(2) Pouco Importante	(3) Importante	(4) Muito Importante	(5) Extremamente Importante
2.1 Limitações do espaço político do governo local ou restrições relativas às fronteiras entre governos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.2 Incompatibilidade de tecnologia/ sistemas dos órgãos envolvidos no CSC intra e inter-governos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.3 Inconveniência política de redução de postos de trabalho (no longo prazo)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.4 Falta de evidências quantitativas dos custos e benefícios para justificar o investimento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.5 Resistências à transparência na gestão	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.6 Culturas muito diferentes dos órgãos/ governos envolvidos no CSC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.7 Incompatibilidade de políticas e planos de carreira entre diferentes órgãos/ governos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.8 Incompatibilidade de legislação entre diferentes órgãos/ governos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.9 Dificuldade de compatibilizar orçamentos entre os órgãos/ governos envolvidos no CSC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.10 Dificuldade de obtenção de financiamento para múltiplos órgãos/ governos envolvidos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.11 Inexistência de cultura de compartilhamento entre diferentes órgãos/ governos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Primeira Rodada Delphi					
2.12 Pouca cultura de busca de eficiência nos serviços públicos (serviços internos e serviços para o cidadão)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.13 Resistências à mudança, natural aos seres humanos que estarão envolvidos em um projeto e implantação de CSC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.14 Receio de perder poder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.15 Gestão pública regional ainda incipiente no Brasil	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.16 Falta de recursos públicos para investir em um CSC que possa atender diferentes órgãos/ governos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.17 Risco político de insucesso do CSC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.18 Ciclo de sucessão política não favorece mudanças de longo prazo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.19 Conflito entre as práticas altamente profissionalizadas do CSC (ex.: visão cliente-fornecedor, acordos de nível de serviço, excelência de serviço, etc.) e as práticas existentes no serviço público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.20 Dificuldade de conciliar as expectativas dos órgãos/ governos envolvidos (stakeholders)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.21 Dificuldade para se estabelecer uma nova cultura para a execução do modelo de serviços compartilhados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.22 Impactos na força de trabalho (redução/ transferências - inclusive de localidade, seleção dos melhor preparados, treinamento, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Primeira Rodada Delphi

2.23 Insuficiência de lideranças visionárias para conduzir a melhoria do serviço público

2.24 Dificuldade para conciliar as expectativas dos gestores dos órgãos/ governos envolvidos no CSC

Por favor, sugira e avalie outros fatores que podem desfavorecer:

Para encerrar é importante clicar no botão **Enviar/ Finalizar**.

Agradecemos sua participação nesta primeira rodada de Delphi. Assim que todos os/as especialistas tiverem concluído sua avaliação na primeira rodada faremos as análises e consolidação das respostas, em seguida daremos início à segunda rodada informando os resultados até aquele momento.

Apêndice III

Modelo de e-mail com instruções para a primeira rodada da pesquisa Delphi

Prezado/a,

O objetivo deste email é passar as instruções para a realização da primeira rodada de Delphi que permitirá identificar que fatores podem favorecer, ou desfavorecer, a adoção de CSCs no setor público brasileiro.

Sua contribuição será muito importante e poderá ser feita através do preenchimento de formulário eletrônico, cujo link e senha são os seguintes: <https://www.surveymonkey.com/s/232MF5G> senha **xxxxx**.

O tempo total para leitura das instruções e preenchimento gira em torno de 20 a 30 minutos. A meta é termos as respostas até o dia **10/03/10** (Quarta-Feira). Caso haja alguma dificuldade com o prazo, favor informar.

O formulário eletrônico da pesquisa foi dividido em três partes:

(i) **Dados do/a Especialista**, onde você poderá identificar-se e fornecer outras informações suas relevantes para a pesquisa;

(ii) **Introdução**, que apresenta uma visão geral do método Delphi, a definição de CSC e o case britânico de CSC regional; e

(iii) **Avaliação dos Fatores** que podem favorecer, ou desfavorecer, a adoção de CSCs no setor público brasileiro. São fornecidos preliminarmente alguns fatores identificados em pesquisas bibliográficas realizadas no Brasil e exterior, bem como no contato com os gestores do CSC britânico referido anteriormente; **estes fatores preliminares devem ser avaliados por você em escala Likert fornecida (“não importante” até “extremamente importante”); você pode sugerir novos fatores e avaliá-los.**

Instruções completas para o preenchimento são fornecidas no próprio formulário eletrônico.

Qualquer dúvida, não hesite em contatar-me, em qualquer dia e horário.

Segue anexa carta de meu orientador, Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani (tel.: xxxx-xxxx USCS e cel.: 11 xxxx-xxxx/ e-mail: xxxxxxxxxxxx@uscs.edu.br).

Muito obrigado,

Cicero Ferreira

Celular 11 xxxx-xxxx/ e-mail cicferreira@uol.com.br

Apêndice IV

Modelo da carta formal da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) aos painelistas

[papel timbrado]

São Caetano do Sul, 22 de fevereiro de 2010.

Assunto: Pesquisa Acadêmica sobre Centros de Serviços Compartilhados na Gestão Pública

Informo através desta que Cicero Ferreira, pesquisador em fase de conclusão de sua dissertação de mestrado em Administração nesta universidade, está conduzindo sob minha orientação uma pesquisa acadêmica, inserida na linha de nosso programa dedicada à Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade. Tal estudo tem como principal objetivo identificar quais fatores podem favorecer, ou desfavorecer, a adoção de centros de serviços compartilhados na administração pública no Brasil, em especial como instrumento de gestão regional.

Como parte desta pesquisa será aplicada a metodologia DELPHI junto a um painel de especialistas (executivos e acadêmicos) com ampla vivência no setor público brasileiro. Nesse sentido, gostaríamos de convidá-lo(a) a fazer parte do referido painel, conforme troca anterior de correspondências eletrônicas.

Aproveito a oportunidade para reiterar nossos agradecimentos, em meu nome e em nome da USCS, por sua relevante participação e contribuição para o embasamento da referida dissertação. Ao mesmo tempo, nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani
PPGA - Universidade Municipal de São Caetano do Sul
[dados de contato]

Apêndice V

Modelo do instrumento para aplicação do Delphi na segunda rodada

Segunda Rodada Delphi
Identificação do/a Especialista e Introdução
<p>Seja bem-vindo/a à segunda rodada da pesquisa Delphi sobre centros de serviços compartilhados no setor público brasileiro!</p> <p>Por favor, identifique-se preenchendo seu nome abaixo.</p> <p>* 1. Nome do/a especialista participante da pesquisa Delphi:</p> <input type="text"/>
<p>Pesquisa Delphi – Segunda rodada</p> <p>Gostaríamos de agradecer mais uma vez por sua participação na primeira rodada da pesquisa. Através de sua avaliação e dos demais especialistas foi possível a identificação preliminar dos fatores que podem favorecer, ou desfavorecer, a adoção de centros de serviços compartilhados (CSCs) na administração pública no Brasil. Agora, na segunda rodada pretende-se refinar os resultados iniciais e obter a visão dos/as especialistas sobre o futuro dos CSCs no setor público brasileiro.</p>

Segunda Rodada Delphi

Parte 1 – Resultados da primeira rodada de Delphi

Na primeira rodada, seguindo o método Delphi, o painel composto por 14 especialistas no setor público brasileiro avaliou o grau de importância de fatores, identificados previamente em literatura especializada, nacional e internacional. Os resultados desta avaliação estão apresentados, de forma consolidada, nos quadros 1 e 2 a seguir.

Para consolidação e classificação destes resultados, e identificação dos fatores mais relevantes, foram utilizados instrumentos de estatística descritiva: média aritmética ponderada, mediana e quartis, medidas de tendência central úteis neste tipo de análise.

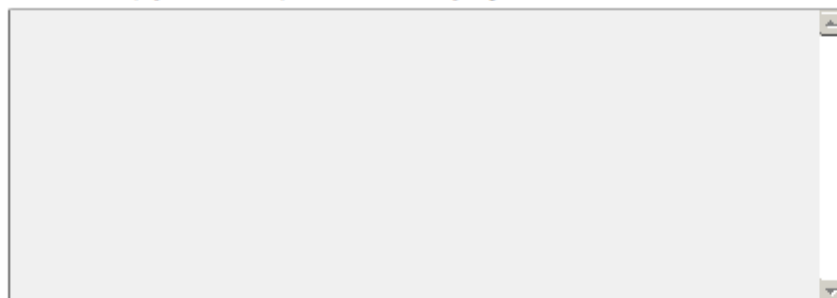
Quadro 1 - Fatores que podem favorecer a adoção de centros de serviços compa

Fatores Avaliados	
Fatores mais Relevantes	1.3 Pressão crescente da sociedade por melhor qualidade do serviço público (serviços para o cidadão)
	1.5 Busca da eficiência na gestão pública pelos governos
	1.6 Busca de melhor qualificação e desenvolvimento da força de trabalho
	1.13 Existência de experiências de modelos de gestão intergovernamentais (exemplo educação)
	1.4 Necessidade de redução de custos operacionais pelos gestores do setor público
	1.12 Melhor controle sobre os serviços executados
Fatores menos relevantes	1.2 Necessidade de maior direcionamento dos recursos públicos para as atividades-fim dos governos
	1.9 Oportunidade para racionalização de atividades
	1.1 Nova lei de consórcios públicos que possibilita o compartilhamento de recursos e serviços entre governos
	1.11 Adoção generalizada de práticas de "Governo Eletrônico" (e-Government) em diferentes esferas de governo
	1.8 Necessidade de consolidação de atividades dentro de um mesmo governo
	1.7 Possibilidade de redução de postos de trabalho no longo prazo
	1.10 Uso do CSC como transição para a terceirização de atividades/ serviços

Calculou-se a média aritmética ponderada considerando-se a distribuição de frequência da avaliação de cada fator pelos/as especialistas. A média ponderada foi então utilizada para a identificação dos quartis, onde o primeiro quartil (Q1) corresponde a 3,43; o segundo quartil (Q2) corresponde a 3,57 e o terceiro quartil (Q3) corresponde a 3,73, como consequência o quarto quartil (Q4) abrange as médias ponderadas de 3,79 a 4,21. A mediana (3,57) foi tomada como ponto de corte para o estabelecimento dos fatores mais relevantes.

Segunda Rodada Delphi

1. Caso você tenha comentários sobre o resultado da classificação dos fatores que podem favorecer a adoção de CSCs na administração pública no Brasil, por favor, utilize o espaço abaixo:



Ainda com relação aos fatores que podem favorecer a adoção de CSCs, foram sugeridos pelos/as especialistas na primeira rodada 9 novos fatores, que são apresentados a seguir.

Segunda Rodada Delphi

*** 2. Por favor, avalie estes novos fatores sugeridos, seguindo a mesma escala Likert já utilizada na primeira rodada: [clique nos "botões" abaixo]**

	(1) Não Importante	(2) Pouco Importante	(3) Importante	(4) Muito Importante	(5) Extremamente Importante
a. O conhecimento público do processo de trabalho.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Utilização de uma mesma base de geração de dados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Padronização de modelos para controle de informações.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Capacitação dos servidores públicos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Melhoria nas redes de TI.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f. Investimento no processo educacional para nova cultura dos diferentes atores (poder público, poder social e poder econômico).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g. Disseminação de boas práticas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h. Apoio da Administração Pública Federal (financiamento e tecnologias).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i. Renovação da força de trabalho por meio de concursos (maior profissionalização, trabalhadores jovens com cultura de atuação em rede, etc.).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Caso você tenha comentários sobre os novos fatores sugeridos pelos/as especialistas na primeira rodada, por favor, utilize o espaço abaixo:

Segunda Rodada Delphi

Os mesmos critérios e procedimentos foram adotados na consolidação e análise dos fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs na administração pública no Brasil, conforme apresentado a seguir.

Quadro 2 - Fatores que podem desfavorecer a adoção de centros de serviços com

Fatores Avaliados

Fatores mais relevantes	
	2.5 Resistências à transparência na gestão
	2.23 Insuficiência de lideranças visionárias para conduzir a melhoria do serviço público
	2.15 Gestão pública regional ainda incipiente no Brasil
	2.18 Ciclo de sucessão política não favorece mudanças de longo prazo
	2.6 Culturas muito diferentes dos órgãos/ governos envolvidos no CSC
	2.12 Pouca cultura de busca de eficiência nos serviços públicos (serviços internos e ser
	2.14 Receio de perder poder
	2.11 Inexistência de cultura de compartilhamento entre diferentes órgãos/ governos
	2.24 Dificuldade para conciliar as expectativas dos gestores dos órgãos/ governos envol
	2.13 Resistências à mudança, natural aos seres humanos que estarão envolvidos em um
	2.19 Conflito entre as práticas altamente profissionalizadas do CSC (ex.: visão cliente-fc
	2.16 Falta de recursos públicos para investir em um CSC que possa atender diferentes órgãos/ gov
	2.21 Dificuldade para se estabelecer uma nova cultura para a execução do modelo de serviços com
	2.1 Limitações do espaço político do governo local ou restrições relativas às fronteiras entre govern
	2.7 Incompatibilidade de políticas e planos de carreira entre diferentes órgãos/ governos
	2.22 Impactos na força de trabalho (redução/ transferências – inclusive de localidade, seleção dos
	2.2 Incompatibilidade de tecnologia/ sistemas dos órgãos envolvidos no CSC Intra e inter-governos
	2.20 Dificuldade de conciliar as expectativas dos órgãos/ governos envolvidos (stakeholders)
	2.4 Falta de evidências quantitativas dos custos e benefícios para justificar o investimento
	2.8 Incompatibilidade de legislação entre diferentes órgãos/ governos
	2.9 Dificuldade de compatibilizar orçamentos entre os órgãos/ governos envolvidos no CSC
	2.10 Dificuldade de obtenção de financiamento para múltiplos órgãos/ governos envolvidos
	2.17 Risco político de insucesso do CSC
	2.3 Inconveniência política de redução de postos de trabalho (no longo prazo)

Também aqui, calculou-se a média aritmética ponderada considerando-se a distribuição de frequência da avaliação de cada fator pelos/as especialistas. A média ponderada foi então utilizada para a identificação dos quartis, onde o primeiro quartil (Q1) corresponde a 3,19; o segundo quartil (Q2) corresponde a 3,43 e o terceiro quartil (Q3) corresponde a 3,73, como consequência o quarto quartil (Q4) abrange as médias ponderadas de 3,79 a 4,07. A mediana (3,43) foi tomada como ponto de corte para o estabelecimento dos Fatores mais Relevantes.

Segunda Rodada Delphi

1. Caso você tenha comentários sobre o resultado da classificação dos fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs na administração pública no Brasil, por favor, utilize o espaço abaixo:

*** 2. Os/as especialistas também sugeriram 4 novos fatores que podem desfavorecer a adoção de CSCs. Por favor, queira avaliá-los. [clique nos "botões" abaixo]**

	(1) Não Importante	(2) Pouco Importante	(3) Importante	(4) Muito Importante	(5) Extremamente Importante
a. Engessamento das ações em função da Lei da Responsabilidade Fiscal.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Ação fiscalizadora dos Tribunais de Contas em relação a práticas inovadoras.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Falta de políticas de âmbito federativo para estimular a implantação de CSCs em estados e municípios.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Visão de curto prazo dominante nas áreas de controle e das assessorias jurídicas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Caso você tenha comentários sobre os novos fatores sugeridos na primeira rodada, por favor, utilize o espaço abaixo:

Segunda Rodada Delphi

Parte 2 – Visão dos especialistas sobre o futuro dos CSCs no setor p&#...

Queira fornecer abaixo a sua visão sobre os seguintes três tópicos relacionados aos CSCs no setor público brasileiro: (a) real possibilidade de adoção; (b) horizonte de tempo; e (c) sugestões e oportunidades para utilização prática de CSCs na administração pública brasileira.

* 1. (a) Real Possibilidade de Adoção

	(1) Discordo totalmente	(2) Discordo parcialmente	(3) Sem opinião formada	(4) Concordo parcialmente	(5) Concordo totalmente
Existe real possibilidade de adoção dos CSCs pelo setor público brasileiro, como efetivo instrumento de gestão, seja na modalidade intra-governo ou na modalidade inter-governos:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Caso você tenha comentários sobre a real possibilidade de adoção, por favor, utilize o espaço abaixo:

* 2. (b) Horizonte de Tempo

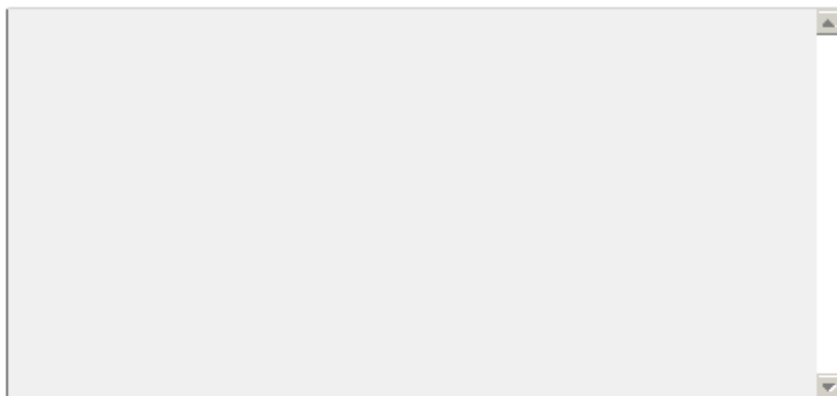
	(1) 1 a 4 anos	(2) 5 a 8 anos	(3) 9 a 12 anos	(4) 13 a 16 anos	(5) Acima de 16 anos
Assumindo como real a possibilidade de adoção dos CSCs pelo setor público brasileiro, isto provavelmente ocorreria em um horizonte de:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Caso você tenha comentários sobre o horizonte de tempo, por favor, utilize o espaço abaixo:

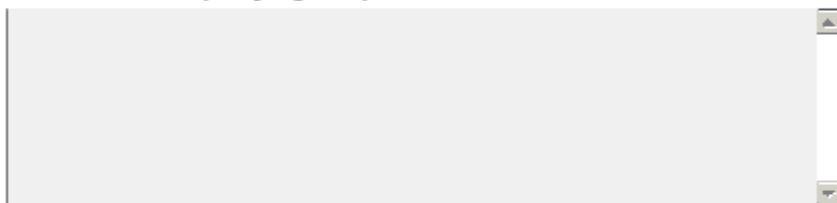
Segunda Rodada Delphi

3. (c) Sugestões e Oportunidades

O espaço abaixo é destinado às suas sugestões e exemplos de serviços ou atividades onde os CSCs poderiam ser particularmente úteis na administração pública brasileira:



4. Para finalizar, por favor, utilize o espaço a seguir para quaisquer comentários que julgar oportunos sobre o tema ou sobre a pesquisa:



Para encerrar é necessário clicar no botão Enviar/ Finalizar.

Agradecemos sua participação nesta segunda e última rodada de Delphi. Assim que todos/as os/as especialistas tiverem concluído sua participação na segunda rodada faremos as análises e consolidação das respostas. O resultado do estudo será fornecido a todos/as os/as especialistas participantes.

Apêndice VI

Modelo de e-mail com instruções para a segunda rodada da pesquisa Delphi

Prezados/as,

O objetivo deste email é agradecê-lo/a por sua participação até o momento e fornecer as instruções para a realização da **segunda e última rodada de Delphi** que permitirá refinar os fatores que podem favorecer, ou desfavorecer, a adoção de CSCs no setor público brasileiro, identificados na primeira rodada.

Sua contribuição é ainda mais importante agora e poderá ser feita através do preenchimento de **novo formulário eletrônico**, que encontra-se no endereço:

<https://www.surveymonkey.com/s/67BBQHD> senha **xxxx**. Sugerimos copiar e colar o endereço no seu navegador de Internet, lembrando que a senha está com letras minúsculas.

O **tempo estimado é de 15 minutos** e nossa expectativa é que o formulário eletrônico seja preenchido até 31/03/10, Quarta-Feira da próxima semana. Caso haja alguma dificuldade com o prazo, favor informar.

O formulário eletrônico da segunda rodada está dividido em três partes:

Introdução, onde você poderá identificar-se e receber as primeiras informações sobre a segunda rodada;

Resultados da primeira rodada de Delphi, que apresenta as avaliações dos/as especialistas de forma consolidada, assim como as sugestões de novos fatores que eles fizeram, **que deverão ser avaliadas por você**; e

Visão dos especialistas sobre o futuro dos CSCs no setor público brasileiro, onde você poderá contribuir para a construção de uma visão sobre a aplicabilidade dos CSCs na administração pública brasileira, bem como do horizonte de tempo para isto.

Instruções completas para o preenchimento são fornecidas no próprio formulário eletrônico.

Qualquer dúvida, não hesite em contatar-me, em qualquer dia e horário.

Concluída a segunda rodada, será realizada a consolidação e análise final dos dados para apuração e interpretação dos resultados do estudo. Cada um dos participantes receberá o documento final da pesquisa, bem como uma síntese da dissertação, tão logo esteja finalizada.

Muito obrigado,

Cicero Ferreira

Celular 11 xxxx-xxxx/ e-mail cicferreira@uol.com.br

Obs.: Dados de contato de meu orientador, Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani, tel.: xxxx-xxxx USCS e cel.:

11 xxxx-xxxx/ e-mail: xxxxxxxxx@uscs.edu.br