



# **CENTROS DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS: UM ESTUDO SOBRE SUA ADOÇÃO POR MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL**

**Marcos Antonio de Souza<sup>1</sup>**  
**Lauro Brito de Almeida<sup>2</sup>**  
**Rodrigo Machado Corrêa<sup>3</sup>**  
**Gustavo Pires Krüger<sup>4</sup>**  
**Jorge Luíz Rosa da Silva<sup>5</sup>**

## **Resumo**

O objetivo deste estudo foi investigar a percepção dos gestores municipais da Região Sul do Brasil quanto a aceitação e implementação dos Centros de Serviços Compartilhados [CSC] na gestão dos municípios. A adoção de CSC, conforme discutido nesta pesquisa, está alinhado aos paradigmas da *New Public Management* – NPM. A população é de 1.168 municípios da Região Sul - Paraná [n=399], Santa Catarina [n=293] e Rio Grande do Sul [n=496]. A amostra não probabilística e intencional é formada pelos municípios da Região Sul com população superior a 50.000 habitantes, resultando em 120 municípios: RS [n=43], SC [n=26] e PR [n=33]. A coleta dos foi por meio de questionário, com assertivas dicotômicas e em escala

---

*Recebimento: 18/1/2015 • Aceite: 13/1/2015*

<sup>1</sup> Doutor em Controladoria e Contabilidade (USP). Professor da Unisinos, São Leopoldo, RS, Brasil. E-mail: marcosas@unisinos.br

<sup>2</sup> Doutor em Controladoria e Contabilidade (USP). Professor da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil. E-mail: gbrito@uol.com.br

<sup>3</sup> Mestre em Ciências Contábeis (UNISINOS). Professor Centro Universitário Lasalle, Canoas, RS, Brasil. E-mail: rodrigo.0305@hotmail.com

<sup>4</sup> Mestre em Ciências Contábeis (UNISINOS). Professor Centro Universitário Lasalle, Canoas, RS, Brasil. E-mail: gustavokruger.professor@hotmail.com

<sup>5</sup> Mestre em Ciências Contábeis (UNISINOS). Professor da Unisinos, São Leopoldo, RS, Brasil. E-mail: jrosa@unisinos.br

Likert de cinco pontos. Com base nas respostas de 102 respondentes, os achados sugerem ampla aceitação e uso da ferramenta CSC. Para os respondentes a implementação dos CSCs é importante para viabilizar a otimização de recursos, processos, entre outros benefícios. Com relação ao uso, os respondentes indicam uma diversidade de atividades, entre elas, TI, procedimentos licitatórios, limpeza/conservação/segurança, assessoria jurídica e auditoria (maior índice de respostas). Por fim, os achados indicam que uma das principais barreiras para a implementação está a cultura vigente nos entes públicos.

**Palavras-chave:** Gestão Pública; *New Public Management*; Centro de Serviços Compartilhados; Racionalização de Processos.

## **SHARED SERVICES CENTERS: A STUDY ON THEIR ADOPTION BY MUNICIPALITIES IN SOUTHERN BRAZIL**

### **Abstract**

The objective of this study was to investigate the perception of municipal managers from southern Brazil as the acceptance and implementation of shared services Centers [CSC] in the management of municipalities. The adoption of CSC, as discussed in this survey, this aligned to New paradigms of Management 9-NPM. The population is 1,168 municipalities in the region South-Paraná [n = 399], Santa Catarina [n = 293] and Rio Grande do Sul [n = 496]. Non-probability sample and intentional is formed by the municipalities of southern region with population exceeding 50,000 inhabitants, resulting in 120 municipalities: RS [n = 43], SC [n = 26] and PR [n = 33]. The collection was through a questionnaire with Likert scale probes dichotomous and five points. Based on the answers of 102 respondents, the findings suggest broad acceptance and use of the CSC tool. For the implementation of the CSCs responders is important to enable the optimization of resources, processes, among other benefits. With respect to the use, respondents indicate a diversity of activities, among

---

them, TI, bidding procedures, cleaning/maintenance/security, legal advice and audit (highest percentage of replies). Finally, the findings indicate that one of the main barriers to the implementation is the prevailing culture in public entities.

**Keywords:** public administration; New Public Management; Shared Services Center; Rationalization of processes.

## Introdução

A partir da segunda metade da década de 1990 ganhou força, principalmente nos EUA, uma nova estratégia operacional de gestão de serviços internos, baseada na concentração em uma única unidade física e o compartilhamento dos serviços originando um Centro de Serviço Compartilhado – CSC [Tomkinson, 2007].

Os motivos apontados para a criação de centros executores dos serviços compartilhados são diversos. Para Matthew [2009] é uma decorrência da identificação de ineficiências provocadas pela duplicação de estruturas organizacionais destinadas a executar individualmente atividades que eram comuns às outras unidades organizacionais e à empresa como um todo. De outra parte, Quinn, Cooke e Kris (2000) afirmam que os CSC's não são somente sinônimos de redução de custos, pois possibilitam a especialização da prestação de serviços, aos ganhos com a escala de operações, à experiência em processos, padronização de atividades e tarefas. Com isso, a organização atinge uma excelência na prestação de serviços aos clientes, sejam eles internos e/ou externos.

O Brasil inspirado nas ideias do *New Public Management* [NPM] promoveu algumas mudanças na gestão pública a partir da década de 90. Nesse sentido, passou a ser quase compulsória a utilização das práticas de gestão, até então utilizadas pela iniciativa privada. Nesse ambiente, ainda que carentes do suporte de investigações empíricas, encontramos afirmações como as de Asazu e Abrúcio (2003) de que gestão a pública passou a ser orientada para a obtenção de resultados, incorporando as práticas e técnicas de gestão oriundas do setor privado. Para os autores, esse novo modo de pensar a gestão pública decorre do paradigma da *New Public Management* (NPM), um conjunto de doutrinas administrativas que, segundo Bresser-Pereira (1998), revolucionaram a partir da década de 1970 em países desenvolvidos e na de 1990 em países emergentes - o conceito de gestão pública.

A experiência internacional na adoção de CSC's é relatada em estudos conduzidos por Dollery; Hallam e Wallis (2008), Walsh, Mc Gregor-Lowndes e Newton (2008), Janssen, Joha e Zuurmond (2008), Redman et. al. (2007), Wang e Wang (2007) e Grant et. al. (2006), os quais, muitas vezes utilizando a abordagem de estudos de casos únicos ou múltiplos, analisam as características, propósitos, benefícios atingidos, limitações e modelos de governança.

No Brasil, cabe destacar os estudos de Ferreira, Bresciane e Mazzali [2009] e Ferreira [2010]. O primeiro estudo, os autores

relatam a experiência britânica na adoção, implementação e gestão dos CSCs e propõem discutir os fatores de seu surgimento, problemas de implantação, tendências e potenciais benefícios para a gestão pública brasileira. Já o segundo estudo, dissertação de mestrado, o autor investigou os fatores favoráveis e desfavoráveis na adoção de CSC pelas administrações públicas regionais brasileiras.

Os achados das investigações de Dollery, Hallam e Wallis (2008) e Grant et. al (2006) relatam, nas entidades públicas pesquisadas na Austrália, melhorias na sua estrutura organizacional. Resguardadas as particularidades brasileiras, é esperado que a implementação de CSC's pelos entes públicos resulte em melhorias para a sociedade, quer pela redução de custos, qualidade dos serviços prestados e otimização do uso do recurso público. Nesse contexto, a questão de pesquisa que orienta essa investigação é: Na percepção dos gestores, qual é a aceitação da implementação dos CSC's na gestão dos municípios da Região Sul do Brasil?

Além dessa Introdução, a estrutura do texto inclui o Marco Teórico-Empírico, a Metodologia, Resultados e discussões e Conclusões. Nas Referências estão listados os textos – livros, artigos, relatórios – utilizados para suportar essa investigação.

## **Marco Teórico-Empírico**

### **Centros de Serviços Compartilhados**

#### **Conceitos e origens do CSC**

Quinn, Cooke e Kris (2000) argumentam que o processo de descentralização das empresas, como uma estratégia para organizar o seu crescimento, provocou a duplicação das atividades. Assim, compartilhar serviços foi a opção para eliminar redundância, duplicidades, padronizar, entre outros, nas organizações descentralizadas.

Um Centro de Serviço Compartilhado [CSC] é um modelo de organização e realização de processos, pelo qual uma área da empresa presta serviços a partir de um mesmo ponto de atendimento para várias unidades ou departamentos da corporação. É uma unidade singular e não mera centralização para realização de atividades de apoio, atuando sem a identificação da real necessidade de cada uma das áreas envolvidas no compartilhamento. Tampouco é uma simples terceirização de serviços, que transfere a responsabilidade de atividades transacionais a terceiros. Nesse sentido, a principal característica do CSC é ser uma unidade orientada para as

necessidades de seu cliente interno ou externo com objetivos de qualidade e otimização na utilização de recursos (JANSSEN, JOHA E ZUURMOND, 2006).

Quando definem sua estrutura organizacional, em princípio as organizações podem optar por estruturas centralizadas e descentralizadas, no entanto, ficam em um meio termo. Para Janssen, Joha e Zuurmond (2006) os CSC's devem contemplar e aproveitar as vantagens existentes em cada estrutura. Tal postura decorre que a sua criação deve resultar em economias de escala e padronização (centralização), por um lado, e flexibilidade e agilidade nas tomadas de decisões (descentralização), por outro.

Um dos propósitos da criação de um CSC é a excelência na prestação de serviços ao cliente por meio de uma gestão alinhada com sua estratégia. É esperado, também, que ocorra uma maior sinergia e aprendizado mútuo entre as unidades. Um comportamento dessa forma entre os envolvidos é suportado pela possibilidade de resolução de problemas comuns por meio de uma única estrutura física. Como sempre, não tendo os encargos dos serviços, a proposição é que as unidades se concentrem na sua atividade-fim, enquanto o CSC administra os recursos destinados às atividades de suporte orientado pelo objetivo de excelência na prestação de serviços (COOKE, 2006).

#### 2.1.2 Aplicações de CSC em entidades públicas

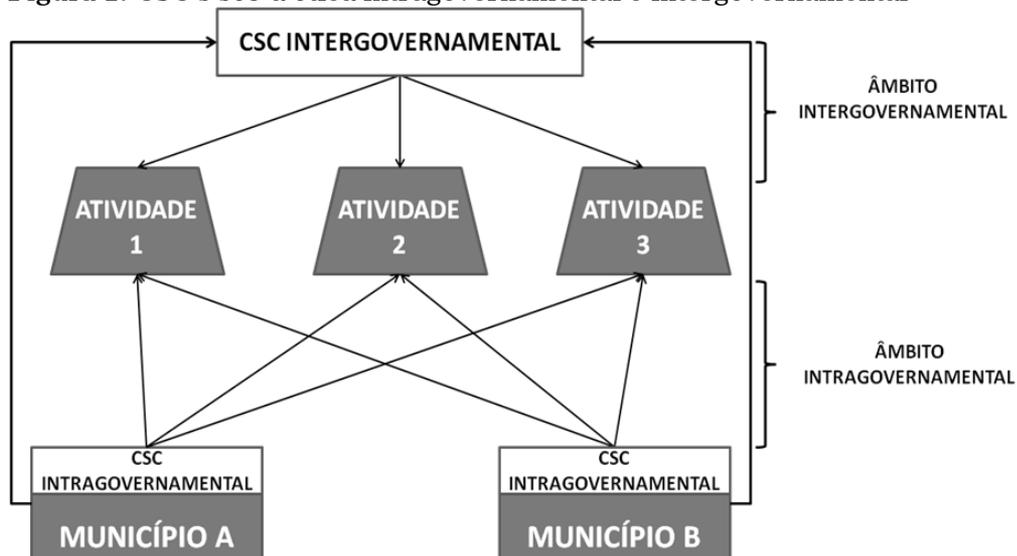
A proposta da gestão pública sob o paradigma da NPM é a incorporação de métodos e instrumentos de gestão tradicionalmente concebidos e utilizados no setor privado. Nesse sentido, espera-se otimizar as atividades transacionais do Estado. Entre os instrumentos utilizados pelo setor privado, destacamos o Centro de Serviço Compartilhado [CSC]. Inúmeros são os serviços passíveis de execução pelos CSC. Por exemplo, Tomkinson (2007) enumera os serviços prestados pelos CSC's na esfera pública agrupando-os em dez categorias: (i) educação, (ii) transportes, (iii) receitas e benefícios, (iv) lazer e bibliotecas, (v) meio ambiente e proteção ao consumidor, (vi) rodovias, (vii) serviço social, (viii) serviços agrícolas, (ix) habitação e (x) interdepartamentais.

Para Wang e Wang (2007) o compartilhamento de serviços em âmbito público adquire relevância somente a partir da década de 1990. Embora a literatura pesquisada não indique com precisão a data de surgimento dos CSCs na gestão pública, para Tomkinson (2007) a primeira experiência no Reino Unido teria começado a partir de 1997. Ademais, ressalta que governo colocou os CSC's como destaque das políticas públicas, favorecendo a criação desses centros de compartilhamento não apenas entre governos locais, mas também com

outras organizações do serviço público, incluindo arranjos como *Local Government Association*, *Local Service Partnerships* e *Local Public Service Boards*. Por fim, o autor enfatiza que o documento “*Transformational Local Government*”, publicado em março de 2006 pelo governo britânico, recomendou expressamente a adoção dos CSC’s como ferramenta para a eficiência das ações governamentais.

A utilização dos CSCs pela administração pública britânica, de acordo com Tomkinson (2007) e Mickelson (2007), os CSC’s ocorre em todas as esferas de governo (federal, estadual, municipal). Para Ferreira (2010), normalmente existem redundâncias de estruturas administrativas e atividades duplicadas, e que o uso dos CSCs, tanto no âmbito intragoverno ou intergovernos, vem possibilitando uma considerável otimização no que concerne aos processos de suporte transacionais. Pesquisa da Accenture (2006) identificou que as principais duplicidades decorrentes da descentralização governamental são as atividades relacionadas ao apoio administrativo e a gestão de recursos humanos.

A Figura 1 diagrama as estruturas dos CSC’s sob a ótica intragovernamental e intergovernamental. Conforme o diagrama fica evidente que nos públicos - os municípios - os seus órgãos/departamentos podem tanto compartilhar atividades internamente mediante a criação de um CSC municipal ou externamente, por meio de um CSC interregional. A Accenture [2006] conclui que, tanto no modelo interno como interregional as despesas de custeio serão reduzidas resultando em maior flexibilidade financeira para a realização das atividades fim, entre muitas, saúde, educação, infraestrutura e segurança.

**Figura 1: CSC's sob a ótica intragovernamental e intergovernamental**

Fonte: Elaborada pelo Autor com base no estudo de Ferreira (2010)

Sob o ponto de vista das formalidades, a criação de um CSC intergovernamental demanda a regulamentação de institutos legais. Dessa forma, amparada em marco legal normas serão estabelecidas para constituição de um ente com personalidade jurídica, autonomia administrativa próprias com a função de fomentar a realização das atividades estatais de suporte. Para orientação nessa empreitada, cabe considerar duas experiências internacionais bem sucedidas de implementação de CSC's tanto em âmbito intergovernamental quanto intragovernamental: uma americana e outra australiana.

Nos EUA, o *National Business Center* – NBC, criado em 1989 e mais tarde transformado em um CSC, opera em 25 estados, e atende a aproximadamente 150 agências/departamentos do ministério do interior e de outros ministérios, além de diferentes órgãos do governo federal americano, com a missão de “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” (NBC, 2012).

Dois estudos - Dollery, Akimov e Byrnes (2009) e Dollery, Hallam e Wallis (2008) – relatam a experiência australiana. Os estudos analisam os benefícios, entraves e dificuldades da implementação dos CSC's no governo local da cidade de *Queensland*, o *Local Government Association of Queensland* – LGAQ. Os pesquisadores destacam que as

várias ocorrências ao longo do processo de consolidação dos CSC's como uma entidade autônoma, entre elas as interações com os conselhos locais e a coordenação dos respectivos processos de implementação. Por fim, inferem que com a implantação dos CSC's houve um considerável aperfeiçoamento operacional das atividades transacionais do governo local, principalmente na redução de custos. Em estudo anterior, Tomkinson (2007) conclue que um ano após a implementação efetiva de CSC's em *Queensland*, houve uma economia da ordem de A\$ 10.000.000,00.

As pesquisas relatadas são oportunidades de aprendizagem com a experiência de terceiros e importantes para evitar incorrer na repetição de erros ou ter expectativas que certamente não acontecerão. Por outro lado, há uma espécie de “canto de sereia” nos resultados das pesquisas de consultorias especializadas - (2006), IBM (2008) e Deloitte (2007) – quanto a magnitude e generalização dos resultados com a implantação de CSC's. Ainda somos carentes de estudos que nos mostrem um quadro real de benefícios no setor privado. No entanto, a adoção dos CSC's pelos órgãos públicos é efetivamente, uma oportunidade para empreender melhorias da eficiência operacional, em especial pelos municípios brasileiros.

## Metodologia

A população pesquisada é composta por 1.188 municípios que compõem a Região Sul do Brasil, assim distribuídos: Paraná [n=399], Santa Catarina [n=293] e Rio Grande do Sul [n=496]. A amostra não probabilística e intencional (Martins e Theóphilo, 2007) é formada pelos municípios da Região Sul com população superior a 50.000 habitantes, tomando como base estudo do IBGE, realizada em 2008, sobre a estimativa populacional. De acordo com esse critério a amostra foi de 120 municípios, assim distribuídos por estados: 43 no RS, 26 em SC e 33 no PR. A coleta de dados relativo a percepção dos gestores municipais sobre a adoção e implementação de CSC's foi por meio de um questionário, com assertivas dicotômicas e assertivas em escala Likert de cinco pontos. Foi solicitado aos respondentes que marcassem nas assertivas com escala Likert, o ponto que melhor expressasse o seu grau de discordância ou concordância. Os pontos na escala adotada correspondem a: (1) discordância plena; (2) discordância parcial; (3) neutralidade; (4) concordância parcial; e (5) concordância plena.

Dada a necessidade que os entrevistados tivessem compreensão sobre os termos utilizados nas assertivas, algumas providências foram tomadas. Uma delas, antecedendo a enunciação

das assertivas, a estratégia adotada foi explicar brevemente aos participantes a natureza e significado do termo Centro de Serviços Compartilhados [CSC]. O objetivo foi evitar qualquer problema de nomenclatura ou até mesmo desconhecimento. O procedimento foi acertado e útil, pois os dados indicaram que 99% dos entrevistados desconhecem a ferramenta CSC. Da amostra pesquisada, somente dois participantes afirmaram conhecer o conceito do novo paradigma de gestão pública, fato revelador e preocupante no contexto da pesquisa, pois 80% dos gestores respondentes são graduados em algum tipo de curso superior. Por fim, os respondentes representantes dos municípios pesquisados afirmaram que não compartilham os serviços das atividades dos órgãos e departamentos dos respectivos municípios por meio de CSC em seu formato original. Foram coletados 102 questionários, dos quais três por meio eletrônicos e 99 por contato telefônico. O tratamento dos dados, compreende, inicialmente, a tabulação das respostas utilizando o software MsExcell. Em seguida, foram calculadas as estatísticas descritivas. Para os dados relativos as assertivas com escala tipo Likert, para calcular o ranking médio (RM) foi utilizada a média ponderada.

## Resultados e discussão

### CSC's: implementação vs não implementação e potencial de compartilhamento

Na fase inicial da pesquisa foi constatado a total não adoção pelos municípios pesquisados de um CSC. Assim, tal situação é oportuna para investigar as razões motivadoras quanto a adoção de um CSC. A Tabela 1 detalha as razões mais citadas como indutoras para implementar um CSC, com destaque para (i) foram a melhoria dos processos com 99% (ii) redução de custos com 98%.

**Tabela 1:** Razões que podem motivar a implementação de um CSC's

Resposta	PR	%	RS	%	SC	%	Total	%
Melhoria dos processos	33	100,0	43	100,0	25	96,1	101	99,0
Redução de custos	33	100,0	42	97,7	25	96,1	100	98,0
Melhoria dos níveis de serviço	32	96,9	40	93,0	25	96,1	97	95,1
Melhoria da qualidade da informação para decisão	32	96,9	39	90,7	23	88,4	94	92,2
Aumento dos controles	28	84,8	35	81,4	17	65,3	80	78,5
Outros	1	3,0	3	7,0	0	00,0	4	3,9

Os representantes dos municípios de Navegantes (SC) e São Gabriel (RS) foram os únicos que não consideraram a redução de custos como um fator significativo para a criação de um CSC. O

respondente de Navegantes não considera a melhoria dos processos e a elevação dos níveis de serviços prestados como razões que poderiam motivar a implementação de um CSC. Contudo, destacou o aumento dos controles como um fator que poderia ensejar o compartilhamento de atividades no setor público. Também, argumenta o respondente, que os custos do processo de implantação, o desconhecimento do modo de operação desse instrumento, a baixa expectativa de sucesso e a cultura inflexível dos servidores municipais à mudanças como razões para o seu argumento de não adoção. Além do representante de Nagevantes [SC], dois gestores paranaenses – Prudentópolis e Fazenda Rio Grande – também entendem que a melhoria dos níveis de serviços e a melhoria na qualidade da informação gerencial no apoio à tomada de decisão sejam razões suficientes para adoção de um SCS.

Entre os entraves a implementação de um CSC enumerados pelos respondentes, (i) em especial a cultura inflexível à mudança e (ii) o desconhecimento do *modus operandi* da ferramenta, respectivamente 78,4% e 77,4%. A Tabela 2 detalha as razões para não implementação de um CSC agregadas por unidades da federação.

**Tabela 2:** Razões para a não implementação de um CSC no município

Resposta	PR	%	RS	%	SC	%	Total	%
Cultura inflexível à mudanças	27	81,8	31	72,1	22	84,6	80	78,4
Desconhecimento do modo de operação	28	84,8	30	69,7	21	80,8	79	77,4
Custos do processo de implantação	17	51,5	20	46,5	11	42,3	48	47,0
Estrutura organizacional excessivamente fragmentada	14	42,4	20	46,5	11	42,3	45	44,1
Baixa expectativa de sucesso	14	42,4	12	27,9	14	53,8	40	39,3
Barreira tecnológica	10	30,3	12	27,9	11	42,3	33	32,4
Outros	2	6,0	2	4,6	1	3,8	5	4,9

Outras razões para não implantar um CSC e que são merecedoras de atenção estão relacionadas ao (i) custo de implantação, (ii) a fragmentação da estrutura organizacional, (iii) a baixa expectativa de sucesso e (iv) a barreira tecnológica.

Os respondentes enumeraram as atividades, na época da pesquisa, não compartilhadas e com potencial de sê-lo. A Tabela 3 detalha as respectivas atividades.

**Tabela 3: Atividades que o município não compartilha, mas pretende compartilhar futuramente**

Resposta	PR	%	RS	%	SC	%	Total	%
Tecnologia da Informação	30	90,9	34	79,1	20	76,9	84	82,4
Recursos humanos / Folha de pagamento	27	81,8	30	69,8	16	61,5	73	71,6
Planejamento e execução Orçamentária	24	72,7	26	60,5	18	69,2	68	66,7
Procedimentos Licitatórios	26	78,8	25	58,1	17	65,4	68	66,7
Contabilidade / Controladoria	19	57,6	32	74,4	16	61,5	67	65,7
Limpeza / Conservação / Segurança	22	66,7	26	60,5	17	65,4	65	63,7
Auditoria	26	78,7	24	55,8	15	57,7	65	63,7
Controles Internos	21	63,6	25	58,1	10	38,5	56	54,9
Assessoria jurídica	18	54,5	18	41,9	17	65,4	53	51,9
Almoxarifado	15	45,4	12	27,9	17	65,4	44	43,1
Ouvidoria / Centro de Atendimento ao Contribuinte	12	36,3	16	37,2	4	15,4	32	31,4
Outros	1	3,00	2	4,6	1	3,8	4	21,6

Conforme pode ser observado na Tabela 3, as atividades que mais se destacam como passíveis de compartilhamento futuro remetem-se as atividades de caráter comum (TI e RH).

## **Análise do Ambiente Organizacional Municipal**

### **Proposição I: Nos municípios mais populosos as atividades de gestão são mais complexas.**

A Tabela 4 evidencia um ranking médio de 4,04 - na escala máxima de 5 pontos - as percepções dos respondentes concordando que nos municípios com maior número de habitantes as atividades de gestão tornam-se mais complexas. Este achado sugere que em municípios com elevado volume de transações, demanda maior número de servidores, e conseqüentemente, além de gerar maior número de processos, atividades e tarefas, tendem a estar presente em municípios mais populosos.

**Tabela 4:** Percepção dos gestores quanto à Proposição I

Proposição I	Frequência de respostas					Total	Ranking Médio
	1	2	3	4	5		
PR	3	3	3	16	8	33	3,70
RS	2	2	1	20	18	43	4,16
SC	1	1	0	11	13	26	4,30
Total	6	6	4	47	39	102	4,04

Entre os municípios mais populosos detentores de atividades mais complexas (respostas 4 e 5) e que concordam, SC com 92,3% [n=79], seguido do PR e RS, respectivamente 72,7% [n=63] e 88,4% [n=76]. Por outro lado, quanto aos respondentes que manifestaram discordância acerca da questão proposta (respostas 1 e 2), metade é oriunda do Estado do Paraná (6 respostas), seguido do Rio Grande do Sul (4), e Santa Catarina (2). A Tabela a seguir apresenta a distribuição percentual de respostas, considerando a segregação por unidade federativa.

**Tabela 5:** Distribuição percentual de respostas quanto à Proposição I

UF	PR (%)	SC (%)	RS (%)
Concordância plena	24,2	50,0	41,9
Concordância parcial	48,5	42,3	46,5
Discordância plena	9,1	3,8	4,7
Discordância parcial	9,1	3,8	4,7
Indiferente	9,1	0,0	2,3
Total	100,0	100,0	100,0

No tocante aos resultados relativos à manifestação acerca da concordância plena, Santa Catarina também foi destaque (ranking médio de 4,30 na escala de 5 pontos) apresentando 13 observações, entre os 26 municípios que compuseram a unidade de análise (50%). O Paraná, com a menor taxa no ranking (3,70), apresentou um percentual de apenas 24,2% (8 dos 33 municípios) e o Rio Grande do Sul (4,16 de média no ranking) 41,9% (18/43 municípios). O Estado do Rio Grande do Sul apresentou percentuais intermediários quanto à concordância plena ou parcial da assertiva representada pela Proposição I (88,4%), permanecendo, em média, entre os Estados do Paraná (72,7%) e Santa Catarina (92,3%). Por fim, entre os 86 gestores que manifestaram concordância plena ou parcial no que tange à Proposição I, 83 (96,5%) concordam que o aumento da complexidade nos processos de gestão

municipal demanda uma nova postura dos gestores quanto à busca de otimização dos recursos, a qual se constitui na Proposição II, apresentada na subseção seguinte.

### **Proposição II: O aumento da complexidade nos processos de gestão municipal demandam uma nova postura dos gestores quanto à busca de otimização do uso dos recursos**

Preliminarmente, a Tabela 6 resume o nível de concordância dos respondentes quanto à Proposição II, bem como o ranking médio pelo qual a opinião dos respondentes foi classificada.

**Tabela 6:** Percepção dos gestores quanto à Proposição II

Estados	Frequência de respostas					Total	Ranking Médio
	1	2	3	4	5		
PR	0	1	3	5	24	33	4,58
RS	0	0	2	5	36	43	4,79
SC	0	1	0	7	18	26	4,61
Total	0	2	5	17	78	102	4,68

Conforme pode ser observado, com um ranking médio geral de 4,68 os respondentes acreditam que é necessária uma nova postura dos gestores quanto à busca de otimização dos recursos públicos. Este achado sugere existir uma tendência de convergência de municípios pesquisados à adoção de práticas da NPM, objetivando principalmente a redução de custos bem como a eficiência e a eficácia dos atos de gestão. Pode estar sendo indutor desses achados, o crescente exercício do Controle Social observado na última década [Mileski, 2003]. Contudo, apesar de aproximadamente 93% [n=95] das respostas dos entrevistados considerarem plenamente ou parcialmente necessária uma mudança de paradigma no que se refere à postura administrativa pública, apenas 1,9% deles afirmou conhecer o paradigma de gestão da administração orientada para resultados.

Analisando as estatísticas por Estado, há uma concordância plena da proposição. O Estado do Rio Grande do Sul, com um ranking médio de 4,79, expressa um alto grau de aceitação pelos respondentes em relação a assertiva. Por outro lado, conforme Tabela 7, 84% [n=36] dos respondentes manifestaram concordância plena.

**Tabela 7:** Distribuição percentual de respostas acerca da Proposição II.

UF	PR (%)	RS (%)	SC (%)
Concordância plena	72,7	83,7	69,2
Concordância parcial	15,2	11,6	26,9
Discordância plena	0,0	0,0	0,0
Discordância parcial	3,0	0,0	3,8
Indiferente	9,1	4,7	0,0
Total	100,0	100,0	100,0

Por fim, quanto aos resultados da Proposição II, a média geral da opção “discordância” foi de apenas 1,13% [n=2] e nenhum dos respondentes expressou “discordância plena”. Ainda que entre os respondentes apenas dois declarem conhecer o paradigma da NPM, os demais [n=100] consideram importante o aperfeiçoamento da gestão governamental, mediante a adoção de uma nova postura na gestão que resulte na otimização dos recursos e melhoria dos níveis de serviços prestados aos cidadãos.

Os achados da pesquisa evidenciam uma situação peculiar com relação aos respondentes que afirmaram conhecer o paradigma NPM. O respondente do município de Pinhais [PR] afirma a gestão praticada converge às premissas da NPM. Nesse contexto, o listou algumas práticas adotadas pela administração municipal com os objetivos de melhoria de resultados, a redução de custos e melhoria dos níveis de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Os instrumentos, dentro da filosofia do NPM, utilizados pelo município são: (i) planejamento estratégico; (ii) *balanced scorecard*; (iii) avaliação continuada; (iv) gestão de processos; e (v) indicadores de gestão. A gestora e respondente do município de Cruz Alta [RS] afirmou que o município não adota nenhuma prática preconizada pela NPM. Por fim, com relação aos gestores dos municípios que se mostraram indiferentes à Proposição II, destaca-se que não há nenhum município catarinense.

### **Proposição III: A existência de uma controladoria municipal é fundamental para a implementação e o funcionamento dos CSC's pelas prefeituras**

A implementação de controladoria pelas gestões municipais é uma das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao que parece, de acordo com a opinião dos gestores, a pertinência e existência de

controladorias municipais como agente para a implementação de um centro executor de atividades compartilhadas é um assunto ainda em aberto. As percepções dos respondentes quanto a assertiva [Proposição III] são, em sua maioria, concordantes de que a existência da controladoria é condição necessária para a implementação e o funcionamento dos CSC's pelas prefeituras.

Além do alto percentual de concordância plena ou parcial de 80% [n=82], o ranking médio foi de 4,33 em uma escala de 1 a 5 pontos. Para o grupo concordante – “concordância plena” e “concordância parcial” - [n=82], 92,7% [n=76] dos respondentes expressam a controladoria como condição fundamental para a implementação e a operacionalização CSC pelos municípios. Além disso, a percepção desse grupo é que uma das razões que poderiam motivar a adoção do CSC é a perspectiva de melhoria da qualidade da informação gerencial no apoio à tomada de decisão do gestor. Estes achados evidenciam a congruência dos respondentes frente as assertivas, pois um dos papéis da controladorias, é orientar o gestor na consecução dos objetivos da organização, da forma mais econômica possível. Para tanto, a controladoria deve ter diretrizes destinadas a fomentar os controles e informações de apoio ao gestor no processo decisório. A Tabela 8 detalha a percepção dos entrevistados no que se refere à Proposição III agregado por estados.

**Tabela 8:** Percepção dos gestores quanto à Proposição III

Proposição III	Frequência de respostas						Ranking Médio
	1	2	3	4	5	Total	
PR	1	2	5	4	21	33	4,27
RS	0	3	6	11	23	43	4,25
SC	0	2	1	4	19	26	4,53
Total	1	7	12	19	63	102	4,33

Apesar do nível elevado de coerência entre as respostas do grupo concordantes com a Proposição III, 7,3% [n=6] dos gestores municipais expressam que mesmo sendo a controladoria um órgão necessário à implementação de um CSC, o apoio ao gestor na tomada de decisão não é um motivo para compartilhamento de atividades. Detalhando por estados, três são Catarinenses (Concórdia, Criciúma e Navegantes), dois são Gaúchos (Passo Fundo e Santa Maria) e um Paranaense (Fazenda Rio Grande). Um ponto comum entre esses respondentes é que são barreiras a adoção de CSC's o desconhecimento do modo de operação e a inflexibilidade da cultura

organizacional municipal. Os respondentes dos municípios Gaúchos, na contramão dos demais e com um RM de 4,25, foram os que menos concordaram com a proposição de do papel fundamental das controladorias municipais no sucesso do compartilhamento por meio de CSC's. Por outro lado, 73,1% dos respondentes dos municípios do estado de Santa Catarina – RM de 4,53 - expressam “concordância plena”. A Tabela 9 detalha o percentual de respostas relativo à Proposição III, segregado por estado.

**Tabela 9:** Distribuição percentual de respostas acerca da Proposição III

UF	PR (%)	SC (%)	RS (%)
Concordância plena	63,6	73,1	53,4
Concordância parcial	12,1	15,3	25,5
Discordância plena	3,0	0,0	0,0
Discordância parcial	6,1	7,6	6,9
Indiferente	15,1	3,8	13,9
Total	100,0	100,0	100,0

Em princípio, os altos percentuais de respostas na Proposição III sugerem que a controladoria municipal poderia contribuir para a instituição de práticas gerenciais oriundas do setor privado, entre eles a adoção dos CSC's. O percentual de rejeição foi muito baixo entre os respondentes, sendo que somente o representante do município paranaense Pinhais assinalou discordância plena. O paradoxo é que o respondente a afirmar alinhamento das práticas de gestão do município convergente às proposições da NPM, inclusive adotando algumas. Quanto à rejeição parcial, 6,9 % [n=7] dos respondentes, representantes dos municípios de três estados assumem essa posição. Por fim, apesar dos respondentes, em sua maioria, a percepção é de que a existência de controladorias municipais pode favorecer a implementação e operacionalização dos CSC's, na literatura pesquisada não encontramos evidências dessa correlação.

**Proposição IV: Aspectos relacionados à adequada infraestrutura legal, tecnológica, processual e física são fundamentais para o sucesso na implantação e continuidade dos CSC's**

O sucesso da implementação, especificamente de um CSC, pode ser influenciado por aspectos relacionados a infraestrutura, arranjos

legais, tecnologia – processos, modelos, softwares, equipamentos etc -, instalações físicas apropriadas, treinamento, entre tantos outros. A Tabela 10 sintetiza e resume a percepção dos gestores respondentes, detalhadas por estados, relativos a esses aspectos, quanto ao grau de concordância.

**Tabela 10:** Percepção dos gestores quanto à Proposição IV.

Proposição IV	Frequência de respostas					Total	Ranking Médio
	1	2	3	4	5		
PR	1	0	1	4	27	33	4,70
RS	0	0	0	10	33	43	4,77
SC	0	0	1	6	19	26	4,69
Total	1	0	2	20	79	102	4,72

A Tabela 10 evidencia que a Proposição IV apresenta a maior frequência de aceitação, com RM geral de 4,72. Entre os respondentes, somente o gestor do município paranaense de Guarapuava assinalou “discordância plena” e os demais, sequer discordância parcial. Respondendo assertiva anterior, relativo aos motivos para a não implementação de um CSC, parra este respondente, a barreira tecnológica é um dos fatores para a não implementação de um CSC em seu município. No entanto, mesmo discordando que a infra-estrutura tecnológica é fundamental para o bom funcionamento do compartilhamento de atividades, a percepção do respondente é a inadequação de TI como um determinante para a ausência de um CSC na região Centro-Sul Paranaense. Assim, parece que há aqui uma inconsistência no posicionamento do respondente.

**Tabela 11:** Distribuição percentual de respostas acerca da Proposição IV

UF	PR (%)	SC (%)	RS (%)
Concordância plena	81,8	73,1	76,7
Concordância parcial	12,2	23,0	23,3
Discordância plena	3,0	0,0	0,0
Discordância parcial	0,0	0,0	0,0
Indiferente	3,0	3,9	0,0

A Tabela 11 detalha os altos percentuais de aceitação da Proposição IV pelos respondentes, segregados por unidades da federação. Considerando os itens “concordância plena” e

“concordância parcial”, temos a seguinte classificação, por estados: (1º.) RS: 100%, (2º.) SC: 96,1%; (3º.) PR: 94% resultando em um percentual médio de 96,7%. O RM relativos aos municípios gaúchos foi de 4,77, seguido dos os catarinenses e paranaenses, respectivamente RM = 4,69 e RM = 4,70.

Especificamente quanto à infra-estrutura processual, 97% [n=99] dos respondentes concordam com a Proposição IV. Destes respondentes, para aproximadamente 99% [n=98] a melhoria dos processos é uma das razões que poderiam motivar a instalação de um CSC, seguido, de que, para 95% [n=94] a melhoria dos níveis de serviço prestado é, também, motivo relevante.

## Conclusões

O foco deste estudo foi investigar, na percepção dos gestores dos municípios da Região Sul do Brasil, com mais de 5.000 habitantes, a aceitação e implementação dos Centros de Serviços Compartilhados [CSC's]. O quadro de referência desta pesquisa, com relação as práticas de gestão, é o paradigma da *New Public Management* [NPM]. Os municípios pesquisados representam 8,6% do total de municípios brasileiros, equivalem a 60,3 % do total de habitantes dos três Estados e 67,6% do PIB da Região Sul.

Com relação a amostra pesquisada, na percepção dos respondentes, há aceitação da implementação de CSC's e que estes podem ser importantes para a otimização de recursos, processos, entre outros benefícios, estando de acordo com o contexto da utilização de ferramentas do setor privado, conforme preconizado nas diretrizes da NPM. Com relação ao uso, os respondentes indicam uma diversidade de atividades, entre elas, TI, procedimentos licitatórios, limpeza/conservação/segurança, assessoria jurídica e auditoria (maior índice de respostas).

As implicações dos achados de nossa pesquisa para os praticantes é a necessidade de superar as barreiras culturais, principalmente, assegurar continuidade do projeto e das pessoas chave independente de qual partido esteja no governo. Além disso, há a necessidade de buscar parcerias com municípios vizinhos, que idealmente deveria transcender a questão partidária, para viabilizar ganhos de produtividade, uso ótimo dos recursos fixos por meio de ganho de escala. Também, o processo de treinamento, de novas perspectivas aos funcionários envolvidos, uma entidade com flexibilidade para gestão das pessoas, mantendo e recompensando as interessadas e comprometidas e na reposição das que não se adaptam,

é fundamental para o sucesso. A estrutura enquanto unidade independente, com personalidade jurídica própria, tem que mimetizar as da iniciativa privada.

Para outro grupo de interessados nos resultados da pesquisa, a academia, as implicações dos achados são, entre outras, de que há um amplo campo de pesquisa totalmente inexplorado no Brasil. As empresas de consultorias – Accenture, Deloitte, Ernest Young – entre outras tem ocupado um espaço, cujas conclusões são aceitas como adequadas. No entanto, o papel da pesquisa científica – a qual deve primar pela isenção – deve publicar não somente os benefícios, as potencialidades, mas, principalmente as falhas e promessas não cumpridas ou que não são passíveis no setor público.

A generalização dos achados dessa pesquisa, ainda que limitada aos municípios pesquisados na Região Sul, além de cuidadosa, deve considerar o ponto no tempo que os dados foram coletados. Essa preocupação é necessária tendo em que os respondentes mudam de acordo com os ciclos eleitorais, sendo possível que as matizes ideológicas superem a busca pela eficiência e eficácia da máquina pública. Por fim, idealmente, a replicação da pesquisa com respondentes em ciclo eleitoral diferente e em municípios de outras regiões, são passos necessários.

## Referências

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

ASAZU, Cláudia Y; ABRUCIO, Fernando L. A gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a construção de uma agenda. CD do XXVII Enanpad, Atibaia/SP, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um Novo Estado. Reforma do estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 21-38, 1998.

COOKE, Fang Lee. Modeling an HR shared services center: experiences of an MNC in the United Kingdom. Human Resource Management, v.34, n.2, p.211-227, 2006.

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU. Centro de serviços compartilhados: tendências em um modelo de gestão cada vez mais comum nas organizações. 20p. 2007. Disponível em:

---

[www.deloitte.com.br/publicacoes/2007/Pesquisa-CSCs.pdf](http://www.deloitte.com.br/publicacoes/2007/Pesquisa-CSCs.pdf). Acesso em: 05 maio 2010.

DOLLERY, B.; AKIMOV, A. BYRNES, J.. Shared Services in Australian Local Government: Rationale, Alternative Models and Empirical Evidence. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 68, n. 2, pp. 208-219, Australia, Jun. 2009.

DOLLERY, B.; HALLAM, G. WALLIS, J.. Shared Services in Australian Local Government: A Case Study of the Queensland Local Government Association Model. *Economic Papers*, vol. 27, n. 4, pp. 343-354, Australia, Dec. 2008.

FERREIRA, Cícero; BRESCIANI, Luís Paulo; MAZZALI, Leonel. Centros de serviços compartilhados: Da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira. XII SEMEAD, São Paulo. Empreendedorismo e inovação. 2009.

FERREIRA, Cícero. Centros de serviços compartilhados como instrumento de gestão regional no setor público. Dissertação de Mestrado em Administração – Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS. Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas. São Paulo, 2010.

GRANT, G.; MCKNIGHT, S.; URUTHIRAPATHY, A.; BROWN, A. Designing governance for shared service organizations in the public service. *Government Information Quarterly*, v.24, n.3, p.522-538. 2006.

IBM GLOBAL BUSINESS SERVICE. Success Factors for Implementing Shared Services in Government. Washington, D.C.: IBM, 2008.

JANSSEN, Marijin.; JOHA, Anton.; ZUURMOND, Arre. Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International Journal of Information Management*, v. 26, n.2, pp. 102-115, 2006.

JANSSEN, Marijin.; JOHA, Anton.; ZUURMOND, Arre. Simulation and animation for adopting shared services: Evaluating and comparing alternative arrangements. *Government Information Quarterly*, vol. 26, pp. 15-24, 2008.

MARTINS, Gilberto; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia de investigação científica para ciências sociais aplicadas. – São Paulo: Atlas, 2007

MATTHEW, Carr. Full Disclosure: The Basics of Designing and Implementing a Shared Services Concept. *Business credit*, vol. 111, n° 1, pp. 50-53, 2009.

MILESKI, Hélio Saul, *O Controle da Gestão Pública*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003.

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

NBC - National Business Center. About us. Available at: <http://www.nbc.gov/organization/index.html>. Accessed on 02/05/2012.

QUINN, Barbara; COOKE, Robert; KRIS, Andrew. *Shared services: mining for corporate Gold*. New York: Financial Times-Prentice Hall, 2000.

REDMAN, Tom; SNAPE, Ed; WASS, Joanne; HAMILTON, Peter. Evaluating the human resource shared services model: evidence from the NHS. *The International Journal of Human Resource Manangement*, vol. 18, n° 8, pp. 1486-1506, August 2007.

TOMKINSON, Ray. *Shared services in local government: improving service delivery*. Hampshire: Gower Publishing, 2007.

WALSH, Peter; MACGREGOR-LOWNDES, Myles; NEWTON, Cameron. *Shared Services: Lessons from the Public and Private Sectors for the Nonprofit Sector*. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, n° 2, pp. 200-212, 2008.

WANG, Shouhong; WANG, Hai. *Shared services beyond sourcing the back offices: Organizational design*. *Human Systems Management*, vol. 26, pp. 281-290, 2007.