

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
NÍVEL MESTRADO

RODRIGO MACHADO CORRÊA

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

São Leopoldo

**2011**

**RODRIGO MACHADO CORRÊA**

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Marcos Antonio de Souza**

**São Leopoldo**

**2011**

**RODRIGO MACHADO CORRÊA**

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

**APROVADO EM: 29/08/2011**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Marcos Antonio de Souza - Unisinos

---

Prof. Dr. José Amaury Rezende – USP/RB

---

Prof. Dr. Clóvis Antonio Kronbauer - Unisinos

---

Prof. Dr. Carlos Alberto Diehl - Unisinos

**Aos meus pais, Ilo e Berenice,  
por estarem sempre presentes na minha vida.**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por tudo que me foi possibilitado, apesar de minhas falhas e limitações.

Aos meus familiares que sempre me deram amor e força, valorizando meus potenciais.

A minha filha Liandra pela compreensão da minha ausência.

Ao Prof. Dr. Marcos Antonio de Souza, orientador desta dissertação, por todo empenho, sabedoria, compreensão e, acima de tudo, exigência.

Aos meus professores do curso de mestrado, pelos conhecimentos construídos, pela amizade, pela convivência, pelo incentivo.

Aos membros da banca de defesa, por aceitarem o convite e terem se disposto dedicar parte de seu tempo à avaliação dessa dissertação.

A todos os meus colegas do mestrado pelo convívio, pelas discussões e, principalmente, pelas amizades que fizeram destes dois anos uma experiência mais prazerosa. Em especial, agradeço ao colega Gustavo Pires Krüger, que colaborou com excelentes sugestões para esta pesquisa, além de ser um excelente amigo.

A todos os meus amigos e amigas que sempre estiveram presentes me aconselhando e incentivando com carinho e dedicação.

À Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, que forneceu o apoio necessário à realização dessa pesquisa.

À Secretaria Compartilhada da Área de Ciências Econômicas, em especial à Luciana Grimaldi Aquino.

A todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a execução dessa Dissertação de Mestrado.

**MUITO OBRIGADO!**

**"Todo o futuro da nossa espécie, todo o governo das sociedades, toda a prosperidade moral e material das nações dependem da ciência, como a vida do homem depende do ar. Ora, a ciência é toda observação, toda exatidão, toda verificação experimental. Perceber os fenômenos, discernir as relações, comparar as analogias e as dessemelhanças, classificar as realidades, e induzir as leis, eis a ciência; eis, portanto, o alvo que a educação deve ter em mira. Espertar na inteligência nascente as faculdades cujo concurso se requer nesses processos de descobrir e assimilar a verdade."**

**Rui Barbosa.**

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo diagnosticar o uso, por parte da Administração Pública Municipal, de uma estratégia operacional de gestão organizacional baseada na concentração e compartilhamento de serviços. Para os fins desse estudo, entende-se o compartilhamento de serviços como uma estratégia de redução de custos, conforme preceitua os novos direcionamentos internacionais da gestão pública via adoção da estrutura da *New Public Management* – NPM. Para tanto, foi realizada uma *survey* contemplando os 102 municípios mais populosos da região sul do Brasil, utilizando-se do questionário como instrumento de coleta de dados, respondido por gestores dos municípios pesquisados. Ainda quanto à classificação da pesquisa, tem-se como aplicada, exploratório-descritiva, com abordagens qualitativas e quantitativas. Quanto aos procedimentos de análise dos dados, as respostas foram analisadas com a utilização da estatística descritiva. Assim, os dados foram analisados em uma perspectiva quantitativa, com vistas ao estabelecimento de um *Ranking* Médio (RM) considerando, para tanto, uma escala tipo Likert de cinco pontos. Identificou-se a forte utilização dos consórcios públicos como uma forma de compartilhamento intermunicipal de atividades, entendidos esses consórcios como uma forma externa de utilização da filosofia dos Centros de Serviços Compartilhados. Destaca-se que os gestores manifestaram concordância ao fato de que o consorciamento pode ser uma eficaz ferramenta na otimização do uso dos recursos públicos. Nesse sentido, salienta-se que foram identificados 58 consórcios públicos intermunicipais no âmbito da amostra pesquisada. Apesar da não utilização da ferramenta dos Centros de Serviços Compartilhados no formato original, o compartilhamento de atividades concentra-se em 58 municípios, por meio de consórcios públicos legalmente instituídos, sendo 32 (55,2%) deles concentrados na área da saúde, com o Estado do Rio Grande do Sul apresentando maior recorrência dessa espécie de compartilhamento.

**PALAVRAS - CHAVE:** Gestão Pública; *New Public Management*; Centro de Serviços Compartilhados; Consórcios Públicos.

## **ABSTRACT**

This study aims to diagnose the use by the Municipal Public Administration, an operational strategy based on organizational management concentration and sharing services. For the purposes of this study, the sharing of services is a strategy to reduce costs, as provided new directions of international governance through adoption of the structure of the New Public Management – NPM. To do this, was conducted a survey covering the 102 most populous municipalities in the southern of Brazil, using a questionnaire as a tool for data collection, that was answered by managers of the municipalities surveyed. Therefore, with respect to the classification of search, has as applied an exploratory, descriptive, qualitative and quantitative approach. The procedures for data analysis, responses were analyzed using descriptive statistics. Thus, the data were analyzed in a quantitative perspective, with a view to establishing a Ranking Medium (RM), whereas, to this end, a Likert-type scale of five points. The study identified the strong use of public consortium as a way of sharing municipal activities. At this case, the public consortium can be viewed like a way to external use of the philosophy of Shared Services Centers. It is noteworthy that the managers expressed agreement with the fact that the public consortium can be an effective tool in optimizing the use of public resources. In this sense, it is noted that 58 public consortium were identified in this study. Despite the non-use tool for Shared Services Centres in the original format, the sharing of activities is concentrated in 58 public consortium, 32 (55.2%) of them concentrated in the health area. It's important to comment too that state of Rio Grande do Sul presented higher recurrence of this kind of sharing.

**KEYWORDS:** Public Management; New Public Management; Shared Services Centre; Public Consortium.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Premissas fundamentais da NPM.....	24
<b>Figura 2</b> – Ações estruturadas visando a mitigação de entraves .....	31
<b>Figura 3</b> – Multiplicidade de estruturas de apoio em negócios descentralizados.....	35
<b>Figura 4</b> – Concentração das múltiplas atividades em CSC's.....	36
<b>Figura 5</b> – CSC's sob a ótica intragovernamental e intergovernamental .....	45
<b>Figura 6</b> – CSC's e consórcios públicos: interrelação.....	48

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Objetivos de estratégias da NPM .....	24
<b>Quadro 2</b> – Princípios da NPM .....	25
<b>Quadro 3</b> – Primeiros processos de reforma administrativa no que se refere à NPM ..	26
<b>Quadro 4</b> – Experiências empíricas relacionadas à NPM .....	30
<b>Quadro 5</b> – Dicotomias: compartilhamento versus terceirização.....	34
<b>Quadro 6</b> – Evolução dos modelos de serviços compartilhados .....	39
<b>Quadro 7</b> – Estudos sobre a temática proposta .....	44
<b>Quadro 8</b> – Modelos de compartilhamento de serviços no setor governamental.....	50
<b>Quadro 9</b> – Estudos relacionados aos CSC's (periódicos).....	53
<b>Quadro 10</b> – Estudos relacionados aos CSC's (congressos e eventos).....	54
<b>Quadro 11</b> – Estudos internacionais sobre os CSC's na esfera pública.....	60
<b>Quadro 12</b> – Relação questões e objetivos específicos .....	70
<b>Quadro 13</b> – Variáveis ambientais .....	73
<b>Quadro 14</b> – Principais aspectos balizadores do questionário de pesquisa.....	76
<b>Quadro 15</b> – Grau de escolaridade dos servidores municipais.....	79
<b>Quadro 16</b> – Consórcios públicos paranaenses .....	98
<b>Quadro 17</b> – Consórcios públicos gaúchos .....	99
<b>Quadro 18</b> – Consórcios públicos catarinenses.....	100

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Artigos publicados sobre CSC em congressos e eventos no Brasil.....	55
<b>Tabela 2</b> – Obras específicas sobre CSC utilizadas como referências em congressos e eventos no Brasil .....	57
<b>Tabela 3</b> – Obras específicas sobre CSC utilizadas como referências em periódicos internacionais.....	58
<b>Tabela 4</b> – Caracterização da amostra .....	67
<b>Tabela 5</b> – Distribuição dos municípios por UF.....	77
<b>Tabela 6</b> – Caracterização da amostra quanto às variáveis econômicas e sociais .....	78
<b>Tabela 7</b> – Distribuição dos cargos por UF .....	79
<b>Tabela 8</b> – Área de atuação dos respondentes .....	81
<b>Tabela 9</b> – Posição ocupado pelos respondentes .....	82
<b>Tabela 10</b> – Segmentos de atuação dos respondentes no setor privado .....	82
<b>Tabela 11</b> – Percepção dos gestores quanto à Proposição I.....	83
<b>Tabela 12</b> – Distribuição percentual de respostas quanto à Proposição I.....	84
<b>Tabela 13</b> – Percepção dos gestores quanto à Proposição II .....	85
<b>Tabela 14</b> – Distribuição percentual de respostas frente à Proposição II.....	86
<b>Tabela 15</b> – Conhecimento da estratégia de gestão CSC .....	87
<b>Tabela 16</b> – Percepção dos gestores quanto à Proposição III.....	88
<b>Tabela 17</b> – Distribuição percentual de respostas frente à Proposição III.....	89
<b>Tabela 18</b> – Percepção dos gestores quanto à Proposição IV.....	90
<b>Tabela 19</b> – Distribuição percentual de respostas frente à Proposição IV .....	90
<b>Tabela 20</b> – Razões que podem motivar a implementação de um CSC.....	92
<b>Tabela 21</b> – Razões para a não implementação de um CSC no município .....	93
<b>Tabela 22</b> – Atividades que o município não compartilha, mas pretende compartilhar futuramente.....	93
<b>Tabela 23</b> – Distribuição dos consórcios públicos por UF.....	94
<b>Tabela 24</b> – Razões que podem motivar a criação de um CSC segundo os gestores catarinenses.....	96
<b>Tabela 25</b> – Áreas de consórcios públicos municipais .....	101
<b>Tabela 26</b> – Atividades que o respondente acredita que poderiam ser compartilhadas via consórcio.....	102

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ANPCONT</b>	Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
<b>APG</b>	Administração Pública Gerencial
<b>ARIS</b>	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento
<b>ARSS</b>	Associação Regional de Saúde do Sudoeste
<b>AZONASUL</b>	Consórcio Público do Extremo Sul
<b>BSC</b>	<i>Balanced Scorecard</i>
<b>CBC</b>	Congresso Brasileiro de Custos
<b>CESESC</b>	Consórcio Estadual de Saúde de Santa Catarina
<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CI/CENTRO</b>	Consórcio Intermunicipal da Região Centro do Estado
<b>CIGA</b>	Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal
<b>CIMSAÚDE</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Campos Gerais
<b>CINCO</b>	Consórcio Integrado do Contestado
<b>CIRAU</b>	Consórcio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai
<b>CIS AMESC</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Amesc
<b>CIS AMUNESC</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina
<b>CIS CENTRO-SUL</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde
<b>CIS/AMUNPAR</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde
<b>CIS/CAÍ</b>	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí
<b>CISA</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste Do Estado do Rio Grande do Sul
<b>CIS-AMOSC</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde
<b>CISAMREC</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde da AMREC
<b>CISAMURC</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Contestado
<b>CIS-AMUREL</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Amurel
<b>CISAMUSEP</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense
<b>CISAMUSEP</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense
<b>CISCENOP</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Centro Noroeste do Paraná
<b>CIS-COMCAM</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão

<b>CISGA</b>	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha
<b>CISGAP</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde Guarapuava/Pinhão
<b>CISLIPA</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná
<b>CISMEPAR</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paranapanema
<b>CISOP</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste Do Paraná
<b>CISVALE</b>	Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo
<b>CISVIR</b>	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região
<b>CITMAR</b>	Consórcio Intermunicipal de Turismo Costa Verde & Mar
<b>CLAD</b>	Conselho Diretor do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
<b>COFRON</b>	Consórcio Público Fronteira Noroeste
<b>COMAJA</b>	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí
<b>CONRESOL</b>	Consórcio intermunicipal do lixo
<b>CONSISA</b>	Consórcio Intermunicipal da Saúde do Vale do Taquari
<b>CP</b>	Consórcio Público
<b>CSC</b>	Centro de Serviços Compartilhados
<b>ENANPAD</b>	Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
<b>GRANPAL</b>	Associação dos municípios da região metropolitana da grande Porto Alegre
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>LAMBARI</b>	Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental Participativa do Alto Uruguai Catarinense
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LGAQ</b>	<i>Local Government Association of Queensland</i>
<b>LQF</b>	Lei de Qualidade Fiscal
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MARE</b>	Ministério da Administração e Reforma do Estado
<b>NBC</b>	<i>National Business Center</i>
<b>NPG</b>	Nova Gestão Pública
<b>NPM</b>	<i>New Public Management</i>

<b>NUPEGEC</b>	Núcleo de Pesquisas em Gestão de Custos
<b>OCDE</b>	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PROMAP</b>	Programa de Modernização Administrativa
<b>PRÓ-SINOS</b>	Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio Sinos
<b>RM</b>	<i>Ranking</i> Médio
<b>RH</b>	Recursos Humanos
<b>TIC</b>	Tecnologia da Informação e Comunicação
<b>UNISINOS</b>	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	16
1.2	PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.3	OBJETIVOS	18
<b>1.3.1</b>	<b>Objetivo Geral</b>	<b>18</b>
<b>1.3.2</b>	<b>Objetivos Específicos</b>	<b>19</b>
1.4	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	19
1.5	RELEVÂNCIA DO ESTUDO	20
1.6	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	21
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>23</b>
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA	23
2.2	CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS	32
<b>2.2.1</b>	<b>Conceitos e Origens do CSC</b>	<b>32</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Aplicações de CSC em Entidades Públicas</b>	<b>40</b>
2.3	ESTUDOS RELACIONADOS	51
<b>2.3.1</b>	<b>Estudos Científicos acerca dos CSC's</b>	<b>51</b>
<b>3</b>	<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>64</b>
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	64
<b>3.1.1</b>	<b>Quanto ao Método</b>	<b>64</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Quanto à Natureza</b>	<b>64</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Quanto aos Objetivos</b>	<b>65</b>
<b>3.1.4</b>	<b>Quanto à Forma de Abordagem do Problema</b>	<b>65</b>
<b>3.1.5</b>	<b>Quanto ao Procedimentos Técnicos Utilizados</b>	<b>66</b>
3.2	POPULAÇÃO E AMOSTRA	66
3.3	COLETA E TRATAMENTO DE DADOS	69
3.4	LIMITAÇÕES DO MÉTODO	74
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b>	<b>76</b>
4.1	ANÁLISE QUANTO AOS PERFIS DOS RESPONDENTES	77
4.2	ANÁLISE QUANTO À AMOSTRA PESQUISADA	80
4.3	ANÁLISE DO AMBIENTE ORGANIZACIONAL MUNICIPAL	83
<b>4.3.1</b>	<b>Proposição I: Complexidade das Atividades de Gestão</b>	<b>83</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Proposição II: Postura do Gestor Público Municipal</b>	<b>85</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Proposição III: Existência de Controladoria Municipal</b>	<b>87</b>
<b>4.3.4</b>	<b>Proposição IV: Infraestrutura para a Implantação dos CSC's</b>	<b>90</b>
4.4	ANÁLISE DA POSSÍVEL UTILIZAÇÃO DE CSC's NA GESTÃO MUNICIPAL	91
<b>4.4.1</b>	<b>Análise quanto ao Compartilhamento de Atividades por meio de Consórcios Públicos</b>	<b>94</b>
4.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>109</b>
5.1	CONCLUSÃO	109
5.2	RECOMENDAÇÕES	111
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>112</b>
	<b>APÊNDICE A</b> – Instrumento de Coleta de Dados	<b>123</b>
	<b>APÊNDICE B</b> – Dados Coletados	<b>130</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a contextualização do tema, bem como o problema de pesquisa, os objetivos, a delimitação do tema, a relevância do estudo, e sua estrutura.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A partir da segunda metade da década de 1990, conforme enfatiza Tomkinson (2007), ganhou força, principalmente nos EUA, uma nova estratégia operacional de gestão, baseada na concentração e compartilhamento de serviços em uma única unidade física, formando um Centro de Serviço Compartilhado – CSC.

A criação de centros executores dos serviços compartilhados 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 (MATTHEW, 2009). A busca dessa maior eficiência pode ser confirmada por pesquisas específicas sobre o tema. O estudo de Deloitte (2007), contemplando um universo de 89 empresas de vários países, constata que a redução de custos foi o objetivo mais apontado (81% da amostra) entre aqueles que motivaram a implementação de um CSC.

De outra parte, Quinn, Cooke e Kris (2000), afirmam que os CSC's não são somente sinônimos de redução de custos, pois, com eles, pode-se chegar à especialização da prestação de serviços, à escala de operações, à experiência em processos, além da padronização de atividades e tarefas. Com isso, a organização atinge uma excelência na prestação de serviços aos clientes, sejam eles internos e/ou externos.

Nesse sentido, considerando a equiparação do Estado às entidades privadas, Asazu e Abrúcio (2003) explicam que gestão a pública passou a ser orientada para a obtenção de resultados, incorporando práticas e técnicas de gestão oriundas do setor privado. 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 década de 1990 em países emergentes, o conceito de gestão pública.

A denominada NPM, de acordo com Broadbent e Laughlin (2003), introduziu novos conceitos no processo de gerenciamento dos recursos públicos voltados à otimização dos mesmos. Entre os conceitos desse novo modelo de gestão, destacam-se, de acordo com Stewart e Walsh (1996), os seguintes: (1) foco no cidadão como cliente; (2) realinhamento da missão estatal; (3) orçamento baseado em resultados; (4) promoção da transparência dos atos governamentais; (5) avaliação objetiva do gestor público.

Depreende-se, portanto, de acordo com as premissas citadas, que as mudanças propostas pelo gerencialismo da gestão pública direcionam o Estado à otimização de suas tarefas na busca do combate às ineficiências inerentes ao modelo burocrático até então presente. O referido rearranjo, conforme já explanado, passou a introduzir no âmbito governamental práticas de gestão típicas da esfera privada, de acordo com ênfase de Barzelay (2001). Além do aspecto da melhor eficiência, conforme o estudo de Broadbent e Laughlin (1997), a referida adequação dos serviços públicos tem como objetivo maior o atendimento das demandas sociais, essencialmente quanto à qualidade do gasto público. Para tanto, Ferreira (2010) destaca o compartilhamento de serviços públicos como uma das formas para otimizar os recursos públicos.

No âmbito de aplicação dos serviços compartilhados na esfera governamental, os estudos internacionais de Dollery; Hallam e Wallis (2009), Walsh, Mc Gregor-Lowndes e Newton (2008), Janssen, Joha e Zuurmond (2008), Dollery, Hallam e Wallis (2008), Redman *et. al.* (2007), Wang e Wang (2007) e Grant *et. al.* (2007), e de forma singular em âmbito nacional, o estudo de Ferreira, Bresciane e Mazzali (2009), fazem ampla abordagem dos potenciais benefícios que essa prática pode trazer à eficiência e eficácia da gestão pública.

Conforme Wang e Wang (2007), o compartilhamento de serviços passou a ser cada vez mais utilizados na gestão pública. Os autores mencionam que 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, permitindo, assim, que os governos concentrem os seus esforços em processos de alto impacto para a sua missão, e não em atividades transacionais.

No Brasil, segundo o estudo de Ferreira , Bresciani e Mazzali (2009), o governo do Estado de São Paulo, mediante a constituição de um Consórcio Público (CP), passou a fazer uso do compartilhamento de serviços para serviços de segurança, manutenção predial e telefonia. Entretanto, segundo os autores, é uma iniciativa embrionária, tendo em vista que não foram encontrados outros estudos quanto à utilização dos CSC's por esferas governamentais no Brasil.

Conforme já exposto nesta contextualização, alguns estudos internacionais destacam o compartilhamento de serviços como alternativa à otimização dos recursos públicos. Nesse sentido, observa-se que tal estratégia de gestão pode proporcionar aos entes públicos brasileiros uma melhoria em sua estrutura organizacional, observadas as peculiaridades ambientais, como ocorreu na Austrália, conforme estudos de Dollery, Hallam e Wallis (2008) e Grant *et. al* (2006).

## 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Diante dos cenários e conceitos apresentados na seção anterior, convergindo à busca contínua e incessante no descobrimento e adoção de novas práticas para uma eficaz gestão pública, o problema de pesquisa que se apresenta é o seguinte: **Qual a intensidade de uso do compartilhamento de serviços nos processos de gestão de municípios da região sul do Brasil?**

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo Geral

Tendo presente a questão de pesquisa, o objetivo geral deste estudo é identificar a intensidade de uso do compartilhamento de serviços na gestão de municípios da região sul do Brasil.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

Para consecução do objetivo geral definido, são propostos os seguintes objetivos específicos:

- a) Verificar, no âmbito da gestão municipal pesquisada a ocorrência ou perspectiva de adoção de compartilhamento de serviços públicos;
- b) Identificar os possíveis impactos dos fatores organizacionais, legais e sociais, na adoção ou não do compartilhamento de serviços nas atividades de gestão dos municípios pesquisados;
- c) Identificar as atividades suportadas pelo compartilhamento de serviços nos municípios pesquisados;
- d) Identificar os principais argumentos que justificaram a implantação do compartilhamento de serviços nos municípios pesquisados;
- e) Verificar quais as principais dificuldades para implementação do compartilhamento de serviços pela esfera governamental pesquisada.

### 1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Faz parte do escopo central desta pesquisa investigar a aplicabilidade da técnica de compartilhamento na execução de serviços em municípios da região sul do Brasil com população acima de 50.000 habitantes. Portanto, municípios dessa região com população abaixo desse número, bem como municípios de outros Estados da Federação, não estão contemplados neste estudo.

Por mais relevante que seja, não faz parte do estudo avaliar qualitativamente e quantitativamente a eficiência da gestão pública municipal nos entes que integram a população dessa pesquisa.

Ademais, não é objetivo desta pesquisa, determinar quais práticas de gestão devem ser utilizadas pelas prefeituras dos municípios pesquisados. Da mesma maneira, não faz parte do escopo desse estudo a mensuração dos benefícios econômicos alcançados pelos municípios com a adoção de tal técnica.

## 1.5 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O Estado, como entidade econômica, assim como as empresas, necessita de instrumentos de gestão capazes de auxiliar o gestor na busca pela melhor forma e alternativas de uso dos recursos disponíveis. Assim, para que haja uma gestão realmente eficiente e eficaz, faz-se necessária a excelência não somente das atividades-fim, mas também nas atividades meio, inclusive as de suporte administrativo.

Dessa forma, a importância da busca pela eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos, e a descoberta de novas práticas de gestão ou aperfeiçoamento de outras já existentes, justificam o desenvolvimento de estudos desta natureza.

Nesse sentido, um estudo empírico que identifique o uso dessa estratégia de gestão por municípios da região sul do Brasil em seus processos de gerência dos recursos públicos pode colaborar para a compreensão acerca do compartilhamento de serviços e sua utilização na esfera pública brasileira.

Por fim, a relevância e contribuição desta pesquisa também podem ser confirmadas pela atenção que pesquisadores internacionais têm dedicado em seus estudos sobre o tema, conforme diversos estudos recentemente desenvolvidos [Dollery, Akimov e Byrnes (2009); Walsh, McGregor-Lowndes e Newton (2008); Janssen, Joha e Zuurmond (2008); Dollery, Hallam e Wallis (2008); Redman, Snape e Hamilton (2007); Wang e Wang (2007); Grant *et. al.* (2007)], apresentados na seção 2.3 deste estudo.

Além disso, o novo paradigma da gestão pública mundial (*NPM*), e a possível aprovação do Projeto de Lei (PL) 248/09 - Qualidade Fiscal - pelo Congresso Nacional Brasileiro, o qual objetiva dar amparo a aspectos qualitativos da gestão pública não alcançados pela Lei Complementar (LC) 101/00, converge à utilização, no âmbito

governamental, de novas estratégias e técnicas vanguardistas de gestão tais como o compartilhamento de atividades.

A iniciativa desse estudo é parte das atividades do Núcleo de Pesquisas em Gestão de Custos (NUPEGEC). O NUPEGEC é um grupo de pesquisas vinculado ao CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, liderado pelo Prof. Dr. Marcos Antonio de Souza, cujas linhas de pesquisa são controladoria, contabilidade gerencial e gestão estratégica de custos.

O NUPEGEC em sua linha de pesquisa “gestão estratégica de custos” tem como objetivo geral o desenvolvimento de teorias e a investigação de aplicações das informações de custos no âmbito da formulação, implantação e controle de estratégias que tenham nos custos um dos fatores de obtenção e/ou manutenção de vantagem. Dessa forma, este estudo guarda estreita relação com essa linha de pesquisa do NUPEGEC.

## 1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está organizada em cinco capítulos, além das conclusões. No primeiro capítulo consta a INTRODUÇÃO, onde se apresenta a contextualização do tema proposto, o problema de pesquisa, os objetivos, a delimitação e a relevância do estudo.

No segundo capítulo, destinado à apresentação do REFERENCIAL TEÓRICO sobre o tema, é realizada a revisão da literatura nacional e internacional pertinente, dividida em três seções. Na primeira seção é abordada a temática da gestão pública contemporânea. Na seção 2.2 os CSC's são apresentados como uma estratégia contemporânea de gestão utilizada tanto por empresas transnacionais quanto por organismos governamentais. Por fim, na seção 2.3 são apresentados alguns estudos em âmbito internacional acerca do compartilhamento de serviços na gestão governamental, bem como nas empresas privadas.

No capítulo 3, ASPECTOS METODOLÓGICOS, é descrito o tratamento metodológico empreendido na pesquisa, bem como sua tipificação e classificação, procedimentos de coleta e tratamento de dados.

No capítulo 4 tem-se a análise dos dados, segregada em quatro seções. A primeira seção contempla uma caracterização da amostra de municípios-alvo do estudo. Na segunda seção apresenta-se os principais aspectos relacionados aos perfis dos respondentes, expondo-se em seguida, na terceira seção, a análise dos dados coletados referentes ao ambiente organizacional pesquisado. Por fim, na quarta seção, apresentam-se as análises relativas ao diagnóstico acerca da possível utilização do compartilhamento de serviços por parte da gestão municipal pesquisada.

No capítulo 5 se apresenta a CONCLUSÃO e RECOMENDAÇÕES do estudo, seguido das REFERÊNCIAS e APÊNDICES.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

As iniciativas de reestruturação estatal decorrentes da crise econômica e fiscal instaurada no final da década de 1970, introduziram no debate sobre o Estado contemporâneo. Segundo Marini (2003), questões relativas às necessidades de incorporação de novos papéis e do abandono de outros por parte da administração pública.

Nesse sentido, Marini (2003), ressalta que houve um questionamento acerca do modo tradicional de gestão governamental, a partir do esgotamento do modelo burocrático de administração pública vigente. Barzelay (2001) destaca que a estratégia de enfrentamento da crise do modelo de gestão burocrático, inicialmente ocorrida no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, ficou conhecida como *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública (NGP).

A NPM, segundo Di Giacomo (2005) caracteriza-se pela utilização intensa de práticas gerenciais, enfatizando a eficácia das ações públicas, e pressupõe aplicar nas organizações públicas os modelos e práticas de gestão oriundos da iniciativa privada. Nesse sentido, Marini (2003), destaca a necessidade de realocar a questão da governança e dos modelos de gestão estatais, além de preconizar um comportamento empresarial por parte dos gestores públicos, que conforme Denhardt e Denhardt (2000), deve ser empreendedor e voltado à obtenção de resultados.

Ademais, segundo a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico - OCDE (1995), a NPM deve estar direcionada ao atingimento, sobretudo, da profissionalização da gestão pública, adotando como principais estratégias (DI GIACOMO, 2005, p. 7) a descentralização, a delegação de autoridade, um rígido controle sobre o desempenho, mensurado por meio de indicadores acordados e definidos antecipadamente, considerando o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor ou usuário, e em termos políticos, como cidadão, conforme pode ser observado no Quadro 1.

Objetivo	Estratégia
<b>Flexibilizar os processos de gestão.</b>	Descentralização da autoridade de gestão, objetivando responder de forma mais rápida às necessidades sociais
<b>Estabelecer metas voltadas ao controle de desempenho e à responsabilização</b>	Definição de indicadores passíveis de mensuração, aliados a maior transparência dos atos públicos
<b>Proporcionar serviços adequados aos cidadãos</b>	Desenvolver ações públicas mais sensíveis aos desejos de seus usuários
<b>Melhorar a gestão dos recursos humanos</b>	Qualificação do corpo técnico; aumento da disciplina de trabalho e da eficiência dos controles
<b>Desenvolver sistemas de Tecnologia de Informação eficazes</b>	Aprimoramento da infra-estrutura tecnológica e estatal
<b>Fortalecer as funções de governo</b>	Profissionalização da gestão pública

**Quadro 1:** Objetivos e estratégias da NPM

**Fonte:** Elaborado a partir de Hood (1991) e López (2006)

Contudo, conforme enfatiza Bresser-Pereira (1998), a reforma da gestão governamental não deve ser confundida com a reforma neoliberal, tendo em vista que esta é centrada, principalmente, na desresponsabilização do Estado para com parcela significativa dos direitos sociais conquistados.

Neste contexto, Bresser-Pereira (1998) apresenta três premissas que devem ser respeitadas pelos diferentes entes que compõem as relações civis, de acordo com o paradigma da NPM, conforme é apresentado na Figura 1.



**Figura 1:** Premissas Fundamentais da NPM

**Fonte:** Elaborado com base em Bresser-Pereira (1998)

Conforme apresenta-se na Figura 1, tem-se dois subsistemas que sustentam as premissas necessárias à reforma da gestão pública: (1) a descentralização dos atos de governo e o (2) o *accountability* (BRESSER - PEREIRA, 1998). Cabe observar que a descentralização dos atos gestão está intimamente relacionada à flexibilização da estrutura governamental, enquanto que o *accountability*, refere-se à melhoria do controle e responsabilização via prestação de contas, sobre a aplicação dos recursos públicos (BARZELAY, 2001).

Complementando os fundamentos da NPM, Prats i Catalá (2005) aponta uma série de princípios comumente aceitos no que concerne à melhoria da administração pública, conforme apresenta-se no Quadro 2.

<b>Princípios</b>	<b>Operacionalização</b>
<b>Orientação para gestão por resultados</b>	Indicadores definidos politicamente e mensuráveis tecnicamente.
<b>Discricionariedade e flexibilidade na aplicação dos recursos</b>	Controle efetuado por meio da avaliação dos resultados obtidos.
<b>Delegação de autonomia administrativa</b>	Criação de unidades operacionais centrais no nível descentralizado.
<b>Responsabilização dos gestores perante o uso dos recursos públicos</b>	Vinculação da gestão aos resultados produzidos por esta.

**Quadro 2:** Princípios da NPM

**Fonte:** Elaborado a partir de Prats i Catalá (2005).

Observa-se que a principal direção da NPM é a administração por resultados, isto é, a otimização dos recursos públicos no atendimento às demandas sociais, exercida de forma descentralizada e flexível.

Tem-se ainda, que a operacionalização do gerencialismo na administração pública depende de indicadores capazes de proporcionar a avaliação da performance do ente público para a posterior responsabilização dos gestores frente à aplicação dos recursos públicos - Centros de Responsabilidade (HOOD, 1991).

No Quadro 3 apresenta-se uma síntese dos primeiros processos de reforma administrativa governamental que ocorreram em países pioneiros quando da aplicação da NPM, elencando as principais ferramentas de gestão, os objetivos da reestruturação, os êxitos e as dificuldades encontradas na implementação desse novo modelo.

PAÍS	Objetivos da reforma	Ferramentas de gestão	Êxitos	Dificuldades
EUA	Desburocratizar a gestão.	Reengenharia de processos; Medição de Desempenho; Compromisso institucional; Separação de gestão e controle.	Flexibilização dos processos de gestão.	Desigualdade na alocação dos recursos quando do atendimento ao cidadão.
NOVA ZELÂNDIA	Melhorar o financiamento público e o controle.	Privatização; Gestão financeira; Controle gerencial por contratos.	<i>Empowerment</i> das agências de controle.	Alocação deficitária dos recursos e difícil mensuração dos resultados.
REINO UNIDO	Melhorar o financiamento público e reduzir o aparelho estatal.	Redução do pessoal; Gestão financeira; Níveis de responsabilização.	Diversificação dos níveis de responsabilização.	Relação de tensão entre as agências reguladoras e as executoras.
AUSTRÁLIA	Flexibilizar os procedimentos de gestão.	Gestão Financeira (Programa de Orçamento); Utilização flexível de recursos e a descentralização dos órgãos de decisão.	Maior flexibilidade na tomada de decisões e no uso dos recursos.	Ineficiência e desigualdade na alocação de recursos

**Quadro 3:** Primeiros processos de reforma administrativa no que se refere à NPM

**Fonte:** Adaptado de Ramio (2001)

De acordo com o apresentado no Quadro 3, a flexibilização dos procedimentos de gestão, mediante a descentralização das atividades e a desburocratização, apesar de alguns êxitos iniciais, tais como a diversificação dos níveis de responsabilização e uma maior flexibilização dos processos de gestão, encontrou como principal dificuldade a capacidade de alocação de recursos em confronto às metas estabelecidas, casos de Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália.

Conforme já comentado na contextualização deste estudo, a origem da NPM é, substancialmente, anglo-americana (Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Estados Unidos e outros países), todavia, a partir da década de 1990, essa metodologia expandiu-se. Segundo Barzellay (2001), os entraves provocados pela globalização e pelo crescimento econômico desordenado, fizeram com que vários países, após mergulharem em crises severas, adotassem uma nova postura em suas administrações.

Especialmente no que concerne à América Latina, tais processos de modernização da gestão pública, de acordo com Lee (2003), foram promovidos por

organismos multilaterais de crédito, especialmente o Banco Mundial (BM), que desde 1997 financia uma série de medidas para melhorar a administração pública. Entretanto, cabe ressaltar que cada país, ao implementar os instrumentos desse novo modelo de gestão pública, deve levar em consideração suas próprias peculiaridades e os elementos de seu contexto social, econômico e cultural (BARZELLAY, 2001). Além disso, vale aqui o mesmo entendimento que a literatura aplica a outras práticas de gestão, ou seja, que o seu sucesso também é dependente da atuação de um gestor comprometido com a qualidade dos resultados esperados.

Deste modo, é possível entender porque a dinâmica das reformas associadas com a NPM tem um impacto diferente em diversas regiões do mundo. O Conselho Diretor do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD (1998) aprovou um documento que estabeleceu as bases da reforma gerencial na região. Nele são destacadas as particularidades, próprias da América Latina.

Esse documento do CLAD denota a necessidade de direcionar a estratégia da reforma na região, considerando três questões essenciais, características da região, quais sejam: (1) consolidação da democracia; (2) retomada do crescimento econômico; e (3) redução da desigualdade social. Ademais, explicita o objetivo central da reforma gerencial, a saber: assegurar os mecanismos necessários para o aumento da eficácia e eficiência da administração pública (CLAD, 1998).

O tema da reforma administrativa na América Latina, especialmente no início do século XXI, instigou o surgimento de uma nova postura por parte dos governos dos países latino-americanos, conforme enfatiza Bresser-Pereira (1998). Ressaltam-se nesse estudo os casos do México, Chile e Brasil.

O México, de acordo com Marini (2003), começou a direcionar esforços para a realização de sua reforma administrativa em meados da década de 1990, mediante o Programa de Modernização Administrativa 1995-2000 - PROMAP, cujo principal elemento foi um sistema completo de planejamento, programação e orçamentação. Arrelano (1997) observa que, pelo menos no plano formal, este foi o mais ambicioso e completo programa que aconteceu na experiência de gestão pública mexicana.

Segundo Guerrero (1998), o programa apontava, no seu diagnóstico, quatro problemas básicos, quais sejam: limitada infra-estrutura para atender ao cidadão,

excessiva centralização, deficiências em avaliação governamental e falta de profissionalização dos servidores públicos.

Em resumo, o PROMAP propunha dois objetivos centrais: (1) transformar a Administração Pública Federal em organização que age eficiente e eficazmente, por meio de uma nova cultura de serviços; (2) lutar contra a corrupção e a impunidade, por meio de mecanismos preventivos e de promoção da capacidade dos recursos humanos (GUERRERO, 1998).

No Chile, segundo Marcel (1997), a implantação da NPM ocorreu em 1993, mediante a incorporação de um sistema de avaliação de desempenho da gestão. O programa centrou-se no desenvolvimento de planejamentos estratégicos, voltados à internalização de uma nova cultura organizacional, à adoção de uma estratégia de mudança gradual e cumulativa, de longo prazo, e ao controle das ações governamentais. Este programa foi aplicado inicialmente em cinco órgãos públicos e, mais tarde estendida a outras cinco agências no âmbito do Ministério das Finanças, tendo sido todos concluídos em 1995. A experiência do programa piloto inspirou um programa mais abrangente que consolidou uma perspectiva de gestão na reforma do Estado, objetivando a promoção, coordenação e planejamento das iniciativas a serem implantadas nos órgãos públicos, de forma generalizada (MARCEL, 1997).

Marcel (1997) também salienta que a análise do cumprimento dos compromissos, realizada após a implantação do programa de avaliação de desempenho, mostrou-se satisfatório em 80% nas metas acordadas. Isso permitiu concluir que houve êxito na articulação de ferramentas gerenciais para o fortalecimento institucional e burocrático.

Já quanto ao Brasil, cabe considerar que, com o advento da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o sistema de planejamento e gestão, antes altamente centralizado e organizado por setores rígidos do governo militar (TEIXEIRA e CARNEIRO, 2009) passou a adotar conceitos e procedimentos com base no modelo de gestão sistêmica.

Nesse sentido, e conforme Nunes e Nunes (2010), a instituição de um sistema integrado entre o planejamento e o orçamento, de um plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, em todos os níveis de governo, buscou unificar e harmonizar os órgãos de governo que estavam dispersos pelos três níveis da Federação

e sem qualquer articulação entre eles. Trevas (2010) complementa que com essa maior articulação e cooperação intergovernamental a gestão compartilhada de responsabilidades públicas pôde fortalecer os entes federativos na realização de suas atribuições e viabilizar a consolidação do processo de descentralização de competências, garantindo assim, uma prestação de serviços públicos mais qualificada no atendimento às necessidades sociais.

Essa base legal da CF/88 possibilitou que a modernização da gestão governamental chegasse ao Brasil de forma mais objetiva a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, mediante a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Bresser-Pereira e a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (ABRÚCIO, 1999).

Tal plano expressou a visão estratégica do governo brasileiro, considerando o esgotamento do até então vigente modelo burocrático, e orientou o delineamento dos projetos da reforma. De acordo com Bresser-Pereira (2001), a partir de diagnóstico que apontou os principais problemas da administração pública brasileira nas dimensões institucional-legal, cultural e de gestão, foi proposto um novo modelo conceitual, distinguindo os quatro segmentos fundamentais característicos da ação do Estado:

- a) Núcleo estratégico: definição de leis e de políticas públicas e cobrança de seu cumprimento;
- b) Atividades exclusivas: aquelas que são indelegáveis e que, para o seu exercício, é necessário o poder de Estado;
- c) Atividades não-exclusivas: aquelas de alta relevância em que o Estado atua, simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor, na prestação de serviços sociais; e
- d) Produção de bens e serviços ao mercado: que corresponde ao setor de infra-estrutura em que atuam as empresas e em que há, portanto, tendências à privatização.

Ainda segundo Bresser-Pereira (2001), as principais iniciativas da reforma administrativa foram orientadas para: (1) revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente); (2) proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais); (3) adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública); (4) valorização do servidor (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração, realização de concursos públicos e intensificação da capacitação de funcionários, visando promover a mudança cultural). Pode-se observar no Quadro 4 um resumo das principais experiências empíricas ocorridas no México, Chile e Brasil no que tange ao reaparelhamento estatal, de acordo com as premissas da NPM.

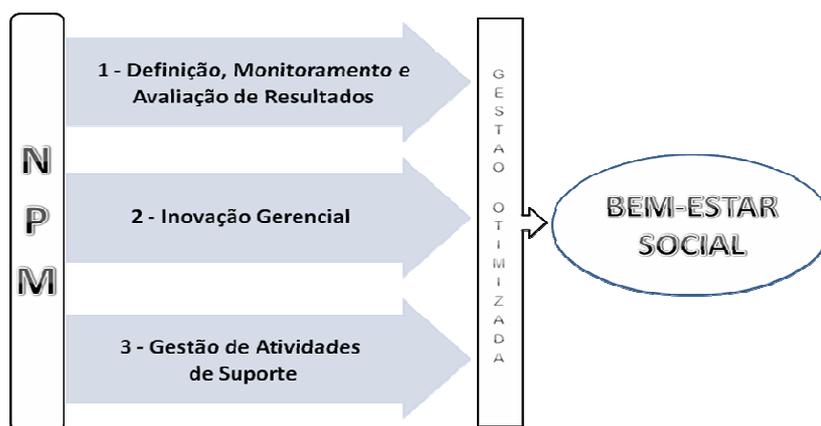
PAÍS	Objetivos da reforma	Ferramentas de gestão	Êxitos	Dificuldades
<b>MÉXICO</b>	Melhorar a eficiência governamental.	Planejamento estratégico e Orçamento por programas.	Incorporação de uma cultura de medição. Racionalização do sistema de orçamentário.	Discricionariedade na alocação de recursos e tomada de decisão.
<b>CHILE</b>	Adequar a administração ao modelo econômico e político.	Gestão por resultados, associados ao orçamento público; Planejamento estratégico; Compromisso institucional e profissionalização do serviço público.	Articulação de ferramentas gerenciais para o fortalecimento institucional e burocrático.	Falta de coordenação entre as ferramentas empregadas.
<b>BRASIL</b>	Substituir a gestão burocrática pela gerencial.	Privatização e terceirização de serviços; controle gerencial de contratos.	A responsabilização nos diversos níveis de gestão e promoção de mudança cultural, nas três esferas de governo: União, Estados e Municípios.	Dificuldades de adaptação às novas propostas e falta de coerência nas políticas adotadas.

**Quadro 4:** Experiências empíricas relacionadas à NPM.

**Fonte:** Adaptado de Ramio (2001).

Os Quadros 3 e 4 apresentam uma síntese do estudo de Ramio (2001), o qual retratou o impacto da aplicação da NPM, em diferentes contextos socio-políticos, enfatizando o impacto dos novos modelos de Gestão Pública no Estado, os problemas de implementação destas estratégias em países diferentes tradições administrativas e o efeito especial da NPM na cultura administrativa dos países latinos.

Nesse sentido, com vistas à mitigação de tais entraves, Marini e Martins (2005), asseveram que as ferramentas de gestão pública devem compreender usualmente ações estruturadas em três grandes direções, objetivando o suporte dos processos de trabalho finalísticos do Estado. Tal processo é ilustrado na Figura 2.



**Figura 2:** Ações estruturadas visando à mitigação de entraves  
**Fonte:** Elaborado com base em Marini e Martins (2005)

Especificamente quanto à aplicação de instrumentos gerenciais para a gestão de atividades de suporte do Estado, os estudos de Dollery; Hallam e Wallis (2009), Walsh, Mc Gregor-Lowndes e Newton (2008), Janssen, Joha e Zuurmond (2008), Dollery, Hallam e Wallis (2008), Redman *et. al.* (2007), Wang e Wang (2007) e Grant *et. al.* (2007), apresentam os Centros de Serviços Compartilhados - CSC's, como uma ferramenta eficaz acerca do gerenciamento dessas atividades.

Por fim, cabe salientar que, segundo Vigoda (2002), a evolução do movimento da NPM, ao pressionar o modelo burocrático com vistas a tornar as organizações públicas mais responsivas para os cidadãos, consistiu em um avanço importante na contemporânea administração pública. Destaca-se também que as atividades de suporte, imprescindíveis à boa consecução das atividades-fim do Estado, passaram a ser uma preocupação relevante na busca da qualificação do gasto público.

A seção seguinte apresenta os conceitos e origens dos CSC's, e faz uma abordagem dessa ferramenta organizacional em âmbito governamental, considerando as premissas da NPM.

## 2.2 CENTROS DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS

### 2.2.1 Conceitos e origens do CSC

O contexto da atual globalização econômica compele as empresas a um esforço crescente na busca da competitividade por meio estratégias inovadoras e novas concepções de gestão e produção na busca por alternativas que agreguem valor ao produto e serviço, a um custo mínimo (AKSIN e MASINI, 2007). Nesse sentido, as empresas que pretendem alcançar uma vantagem competitiva estão buscando apoio em de modelos de gestão, ferramentas e técnicas que auxiliem enfrentar esta complexidade do ambiente competitivo (LEGARE e BECHETEL, 2001).

As transformações no ambiente produtivo e o uso de tecnologia avançada de produção resultaram em um aumento proporcional significativo dos custos das atividades de apoio. A gestão eficiente dos recursos aplicados nessas atividades ganha maior relevância dentre os esforços desenvolvidos para obtenção de uma vantagem competitiva sustentável (NAKAGAWA, 2000).

Neste cenário de concorrência mais acirrada, as estratégias empresariais precisam ser elaboradas com profunda reflexão e análise de toda a cadeia de valor, priorizando a alocação eficiente dos recursos em atividades com maior potencial de retorno. Redesenhar o *modus operandi* de executar as atividades, no caso as de apoio, é uma forma de potencializar o alcance da eficiência planejada (ULBRICH, 2006).

É importante, conforme Cooke (2006), que a organização que almeja manter ou obter uma vantagem competitiva nesse ambiente busque sempre o ponto ótimo do *trade-off* custo x qualidade. Para tanto, segundo o autor, uma das formas encontradas pelas organizações para obter este resultado é a implementação da estratégia de gestão denominada Centro de Serviços Compartilhados - CSC, caracterizada como uma estrutura criada para fornecimento de serviços que preza pela alta qualidade de atendimento ao cliente seja ele interno ou externo, com custo reduzido.

A abordagem da competitividade dada aos serviços públicos baseia-se no mesmo entendimento aplicado na gestão de organizações privadas, ou seja, ter o mercado como parâmetro é um forte indutor à redução dos custos internos.

Os CSC's, segundo Quinn, Cooke e Kris (2000), surgiram em função do processo de descentralização das empresas, como uma estratégia para organizar o seu crescimento. Contudo, tal descentralização acabou por provocar duplicação de atividades comuns, crescimento dos custos, momento em que o CSC trouxe sua colaboração.

Segundo Schulman (2001), serviços compartilhados são definidos como a concentração de recursos da organização na realização de atividades, tipicamente espalhadas ao longo da sua estrutura, de forma a servir múltiplas partes internas. Isso ocorre a custos reduzidos e mantida ou elevada a qualidade na prestação dos serviços, tendo metas de atender aos clientes finais e intensificar o valor da corporação.

É nesse mesmo sentido que se manifestam Quinn, Cooke e Kris (2000), conceituando serviços compartilhados como a prática em que unidades de negócio decidem compartilhar um conjunto de serviços, ao invés de tê-los isoladamente como uma série de funções de apoio duplicadas.

Assim, um 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. Cabe ressaltar, no entanto, que a unidade da organização destinada aos serviços compartilhados não é uma mera centralização para realização de atividades de apoio e que atua, sem a identificação da real necessidade de cada uma das áreas envolvidas no compartilhamento. Tampouco é uma simples terceirização de serviços, que visa apenas transferir 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, buscando qualidade e maximização da utilização de recursos (JANSSEN, JOHA E ZUURMOND, 2006).

Nesse contexto, com base no estudo de Wang e Wang (2007), apresenta-se no Quadro 5 as dicotomias existentes entre a terceirização e o compartilhamento de atividades.

Aspectos Organizacionais	Compartilhamentos de Serviços	Terceirização
Estrutura Organizacional	Estabelecimento de um CSC	Relação Bilateral
Estratégia	Longo Prazo	Curto Prazo
Compartilhamento de Riscos entre os Colaboradores	Sim	Não
Reengenharia e Padronização dos Processo	Sim	Não
Redução da Duplicação de Atividades	Sim	Não
Conhecimento do Compartilhamento entre os Parceiros	Sim	Não
Controle Central	Sim	Não
Mudanças na Gestão de Recursos Humanos	Realocação de Pessoal e Treinamento	Redução de Pessoal

**Quadro 5:** Dicotomias – compartilhamento versus terceirização.

**Fonte:** Adaptado de Wang e Wang (2007).

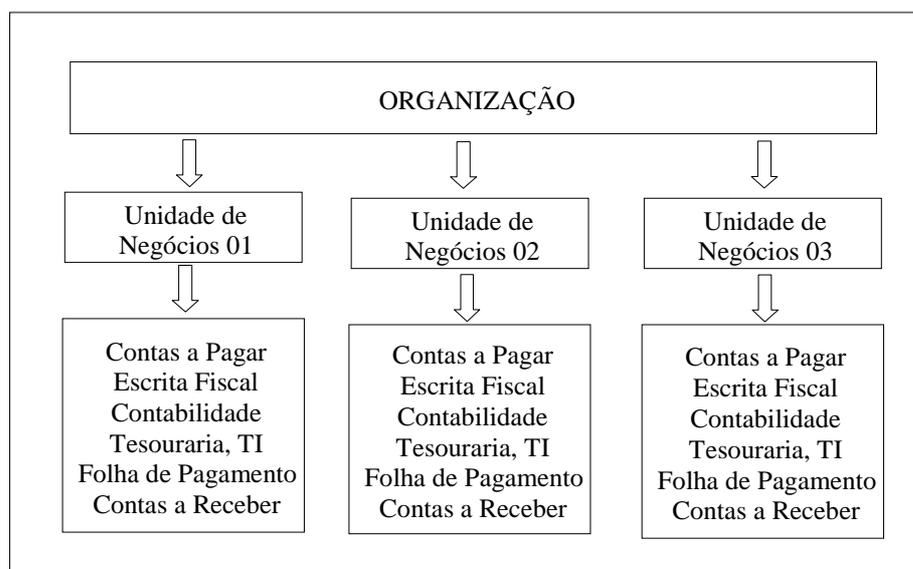
Conforme pode se observar no Quadro 5, o compartilhamento de serviços é mais perene em relação à terceirização de atividades, sendo a primeira hipótese uma estratégia de longo prazo, enquanto que a terceirização revela-se como uma ferramenta para solucionar problemas imediatos, isto é, de curto prazo.

Ademais, pode se constatar que o compartilhamento de riscos entre os colaboradores e parceiros, a reengenharia de processos, e a existência de um controle central, são algumas das vantagens evidenciadas pelo compartilhamento de serviços frente à terceirização, conforme denota o Quadro 5.

Tanto na esfera pública, quanto na esfera privada, estruturas centralizadas caracterizam-se principalmente por economias de escala, além de potencializar a eliminação de funções redundantes. Porém, em organizações que centralizam atividades, o tempo de resposta para as necessidades locais é vagaroso, conforme salienta o estudo de Davis (2005), visto que muitas vezes há uma grande distância entre a unidade central e a unidade local, dificultando o processo de tomada de decisão.

Nas estruturas descentralizadas, de outra parte, as decisões para as demandas locais e as mudanças necessárias nas unidades de negócio são respondidas de forma mais hábil, pois, além de existir uma maior flexibilidade do gestor, este possui um conhecimento mais acurado da real da sua área de atuação. No entanto, a corporação terá um custo maior devido a, por exemplo, ineficiências de processos duplicados e múltiplos fornecedores independentes, o que pode comprometer os potenciais ganhos da economia de escala (DAVIS, 2005).

Nas empresas descentralizadas e que atuam em diferentes localidades, as atividades transacionais, ou de suporte, estão estruturadas em cada uma dessas unidades, para que elas operem de forma autônoma, o que, segundo Quinn, Cooke e Kris (2000), acaba por gerar uma multiplicidade de áreas de apoio. A representação desse processo é ilustrada por meio da Figura 3.

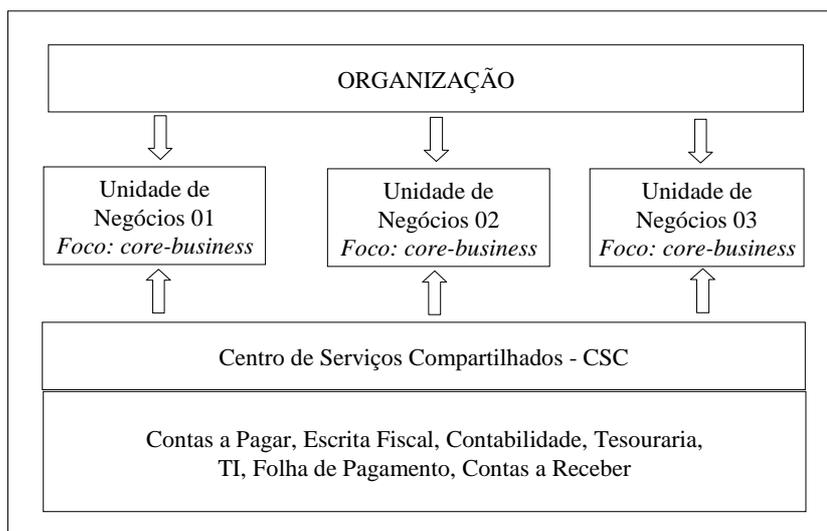


**Fonte:** Adaptado de Quinn, Cooke e Kris (2000).

**Figura 3:** Multiplicidade de Estruturas de Apoio em Negócios Descentralizados

Nesse contexto, os CSC's devem contemplar, segundo Janssen, Joha e Zuurmond (2006), o aproveitamento das vantagens das duas estruturas discutidas, pois 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.

Portanto, com a criação de um CSC busca-se a excelência na prestação de serviços ao cliente por meio de uma gestão com foco em sua estratégia. Além disso, ocorre uma maior sinergia e aprendizado mútuo entre as unidades, uma vez que torna-se possível a resolução de problemas comuns por meio de uma única estrutura física. A partir daí, as unidades de negócios passam a focar a sua atividade-fim enquanto o CSC passa a administrar os recursos destinados às atividades de suporte, buscando a excelência na prestação de serviços (COOKE, 2006). É o que está representado na Figura 4.



**Figura 4:** Concentração das Múltiplas Atividades em um CSC

**Fonte:** Adaptado de Quinn, Cooke e Kris (2000).

Conforme estudo de Quinn, Cooke e Kris (2000) são quatro os modelos desenvolvidos de Centro de Serviços Compartilhados: (1) Básico; (2) *MarketPlace*; (3) *MarketPlace* Avançado; (4) Empresa Independente. A seguir é apresentada a caracterização básica de cada um deles dada pelos autores, destacando que os três últimos surgiram a partir de uma evolução do primeiro, o modelo básico.

No Modelo Básico as unidades não têm poder de escolha entre o serviço que o CSC pode prestar e o de um terceiro. Não há repasse dos custos dos serviços às unidades beneficiárias dos serviços, de forma que o CSC ainda é visto como um centro de custo. Seu principal objetivo é a economia de escala e a padronização dos serviços prestados, de forma a garantir o fornecimento dos mesmos às unidades de negócio, mantendo o nível de qualidade solicitado a menor custo.

Embora não haja precificação direta para cada tipo de serviço, já podem existir acordos sobre o nível de serviço demandado, com foco no cliente interno, diferenciando, assim, o modelo básico da centralização corporativa (BARON, BEYER e BILTRAN, 2005).

No Modelo *MarketPlace*, os custos já começam a ser repassados ao cliente interno. No entanto, este valor ainda não é calculado de acordo com o preço oferecido

pelo mercado e, sim, de acordo com o rateio dos custos totais incorridos no serviço. O fato de sua utilização inclinar-se a ser voluntária incentiva a melhoria contínua no CSC.

Já no Modelo *MarketPlace* Avançado, o CSC objetiva ser competitivo em relação ao que existe fora da empresa. A precificação fica sujeita aos valores estabelecidos pelo mercado ou se estabelece uma negociação interna entre os gestores responsáveis.

Conforme Ramos (2005), somente os serviços que se mostrarem competitivos no mercado são passíveis de operação interna, o que passa a ser uma motivação para o próprio CSC em termos de aumento da qualidade na prestação dos serviços e uma maior redução dos custos. Isto significa que o cliente interno passa a perceber o valor dos serviços dada a comparação dos mesmos com os fornecedores externos. A gestão do centro já está madura, buscando o máximo de qualidade, com indicadores consolidados e melhorias efetivas. Neste modelo, o CSC visa a agregação de valor à organização, ou seja, a perspectiva, agora, é que o CSC seja um centro de lucro.

No Modelo Empresa Independente, a última evolução dos modelos de serviços compartilhados, ocorre a estruturação dos mesmos como um negócio completamente independente. A prestação de serviços é realizada a diversos clientes, com o objetivo de gerar receitas e lucros para a organização, de forma a conseguir manter-se competitivo no mercado. Neste modelo, o CSC passa a ser um centro de negócios, ou seja, o gestor passa a ser responsável pelas receitas, pelos custos e pelos investimentos da unidade compartilhada de serviços.

Assim, cabe ressaltar que a evolução dos modelos de CSC, está intimamente relacionada à forma como são consideradas as seções ou divisões empresariais e a maneira de operacionalização da transferência de receitas e gastos entre tais departamentos, considerados, neste último modelo, como unidades de negócio.

Por conseguinte, faz-se necessário esclarecer, que o preço de transferência é um valor definido em termos monetários para registrar as transferências de bens e serviços realizadas entre os centros de responsabilidade de uma empresa ou entre empresas de um grupo (SOUZA, 1992).

De forma complementar, salienta-se que os preços de transferência podem ser definidos em um nível tão baixo quanto os custos variáveis por unidade ou tão altos

quanto o dos preços de mercado (WARREN, REEVE e FESS, 2001). Ademais, segundo Catelli (2001), frequentemente os preços de transferência são negociados por um valor entre o custo variável unitário e o preço de mercado.

Warren, Reeve e Fess (2001, p. 282), destacam ainda que “os preços de transferência podem ser usados quando unidades descentralizadas são organizadas como centros de custo, de lucro ou de investimento”. No que concerne aos principais métodos de preços de transferências, destacam-se: (1) o Preço de Mercado; (2) o Preço Negociado e (3) o Preço de Custo.

Segundo Atkinson *et al.*, 2000, o preço de mercado provê uma estimativa independente do produto ou serviço transferido e provê como cada centro de lucro contribui para o lucro total ganho pela empresa na transação. Como exemplo, pode-se citar a divisão de vendas, ao invés de transferir a mercadoria internamente, poderia vendê-la externamente.

Quanto ao preço de transferência negociado, conforme o autor supracitado, os centros pesquisam no mercado o preço do produto em questão e comparam com os preços praticados internamente. Assim, o centro consumidor possui a discricionariedade para decidir, comprando no mercado ou internamente.

Por sua vez, o preço de transferência baseado em custos é determinado pela somatória dos custos fixos e custos variáveis alocados de forma direta ou indireta (através de rateio) aos produtos ou serviços (SOUZA, 1992).

Salienta-se que, independentemente dos modelos, conforme destacado, os CSC também podem variar em função de sua abrangência. Nesse sentido, ele pode ser, segundo Ramos (2005): (1) Local; (2) Regional; (3) Global.

A abrangência é Local quando o CSC está instalado em um país para atendimento com uma legislação específica e requer um estreito relacionamento com os clientes (por exemplo, instalado no Brasil e focado nas unidades de negócios aqui existentes).

Pode ser Regional, exigindo competências especializadas como a língua utilizada nos países (por exemplo, instalado no Brasil para atender as unidades existentes na América do Sul).

Finalmente pode ser Global, onde são normalmente reservados para os serviços altamente padronizados e transacionais por sua natureza (instalados em qualquer país visando atender unidades localizadas em qualquer país onde se desenvolvam operações).

No Quadro 6 são apresentadas as principais características, preço de transferência utilizado, objetivos e formas de relacionamento dos modelos de CSC's tratados.

<b>Modelo</b>	<b>Preço de transferência</b>	<b>Características</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Formas de Relacionamento</b>
<b>Básico</b>	Não há preço de transferência. O que há são acordos sobre o nível de serviço demandado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidação das atividades de apoio;</li> <li>- Economia de escala;</li> <li>- Os custos dos serviços são apropriados aos CSC;</li> <li>- Não há repasse dos custos aos clientes internos;</li> <li>- Centro de custo.</li> </ul>	Reduzir custos e padronizar os processos.	Utilização compulsória dos serviços pelas unidades de negócio.
<i>Marketplace</i>	Preço de transferência baseado no custo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclui fornecimento de serv. especializ. e consultoria;</li> <li>- A organização estrutura a própria governança;</li> <li>- Custos totalmente transf. p/ as unidades de negócio;</li> <li>- Centro de custo.</li> </ul>	Reduzir os custos e melhorar a qualidade dos serviços.	Utilização voluntária e/ou compulsória.
<i>Marketplace Avançado</i>	Preço de transferência negociado; ou preço de transferência baseado no mercado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cliente escolhe o seu fornecedor;</li> <li>- Objetivo de agregar valor à organização;</li> <li>- Venda de serviços a clientes externos, se a capacidade produtiva for excedente;</li> <li>- Centro de resultado interno.</li> </ul>	Fornecer a melhor alternativa em custos de serviços.	Utilização voluntária
<b>Empresa Independente</b>	Preço de mercado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Várias empresas clientes;</li> <li>- Objetivo é o lucro com a prestação de serviços;</li> <li>- Atuação como empresa independente;</li> <li>- Centro de negócios.</li> </ul>	Gerar receitas e lucros como uma empresa de prestação de serviços.	Utilização voluntária

**Quadro 6:** Evolução dos Modelos de Serviços Compartilhados.

**Fonte:** Adaptado de Quinn, Cooke e Kris (2000).

Ademais, inobstante a recorrente utilização dos CSC's no setor privado, conforme pesquisa realizada por *Bywater* (2001) com 200 empresas selecionadas entre

as 500 maiores listadas pela revista *Fortune*, também o setor público vem fazendo uso desse instrumento de gestão contemporâneo, principalmente nos países em que a NPM já encontra-se incorporada na gestão governamental. Observa-se, assim, que também na esfera pública há busca de maior eficiência, eficácia e gestão inovadora.

A pesquisa supracitada revelou que 97% das empresas que compuseram a amostra já utilizam ou pretendem utilizar CSCs, resultado que denota a crescente tendência de centralização das atividades de suporte, no setor privado.

A pesquisa realizada por *Accenture* (2006) abordando os CSC's na esfera governamental, revelou, mediante entrevista com mais de 140 gestores em todas esferas de governos, contemplando treze países da Europa, América do Norte, Ásia e África, que 66% dos entrevistados relataram que já haviam implementado ou estavam em processo de implementação de CSC's em seus respectivos países.

A seção seguinte faz uma abordagem das aplicações dos CSC's pelas entidades e órgãos públicos, relatando algumas experiências internacionais.

### **2.2.2 Aplicações de CSC em entidades públicas**

Conforme já abordado na seção 2.1, a NPM trouxe ao setor governamental métodos e instrumentos de gestão concebidos na esfera privada buscando principalmente a otimização das atividades transacionais do Estado, e, dentre tais instrumentos, destaca-se aqui o CSC.

Tomkinson (2007) elenca uma série de espécies de serviços que são prestados mediante a utilização de CSC's na esfera pública, agrupando-os em dez categorias, a saber: educação, transportes, receita e benefícios, lazer e bibliotecas, meio ambiente e proteção ao consumidor, rodovias, serviço social, serviços agrícolas, habitação e interdepartamentais.

Especificamente quanto às atividades governamentais suportadas pelo CSC's, Wang e Wang (2007) elencam, exemplificativamente, os serviços contábeis, a assessoria jurídica, os recursos humanos - RH e a Tecnologia da Informação e Conhecimento – TIC.

Salienta-se que as atividades supra-elencadas correspondem às atividades de suporte da missão estatal, que traduz-se no provimento do bem estar social. Contudo, considerando que o cumprimento do objetivo governamental é dependente de tais ações, e que estas consomem uma significativa fatia de recursos orçamentários, faz-se necessária a otimização destes procedimentos, a qual pode operacionalizar-se, conforme apresentam os estudos de Grant *et. al.* (2006), Redman *et. al.* (2007) e Janssem, Joha e Zuurmond (2008), mediante a implantação de CSC's.

Cabe referendar ainda que, segundo Wang e Wang (2007) o compartilhamento de serviços em âmbito público passou a ganhar 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, Tomkinson (2007) refere que a primeira experiência, ocorrida no Reino Unido, teria começado a partir de 1997.

Ressalta-se que o Reino Unido foi um dos primeiros países a adotar o modelo da NPM, no governo da então primeira ministra Margareth Thatcher (1979-1990), e, portanto, o compartilhamento das atividades de suporte do governo inglês só tornou-se possível, de acordo com Bergeron (2003), devido à cultura organizacional vigente naquele país, que já há mais de uma década havia incorporado os preceitos da governabilidade gerencial.

Diante disso, considerar os estudos empíricos acerca utilização dos CSC's no setor público tanto em âmbito nacional quanto internacional faz-se necessário na medida em que corrobora com os objetivos da presente pesquisa. No Quadro 7 apresentam-se algumas obras e achados relevantes no que tange à utilização dos CSC's na esfera pública. Tais estudos apontam uma série de vantagens quanto à implementação de um CSC na administração pública, e dentre essas, a mais recorrente refere-se à redução de custos provocada pela economia de escala. Além disso, destacam-se como benefícios oriundos da adoção do compartilhamento das atividades de suporte por parte dos entes públicos, a qualificação na prestação de serviços à sociedade e a melhoria dos processos operacionais, possibilitando assim, maior concentração de esforços nas atividades-fim do Estado.

Ano da Publicação	Autores	Título da Obra	Objetivos do Estudo	Achados relevantes para a temática abordada
2006	GRANT, G.; MCKNIGHT, S.; URUTHIRAPATHY, A.; BROWN, A.	<i>Designing Governance for Shared Service Organization in the public Service</i>	Explorar o impacto da implementação dos <i>Shared Services</i> no setor público, explorando casos da Nova Zelândia e Reino Unido.	Foi constatada a necessidade de estruturas específicas para o bom funcionamento estrutural dos CSC's, no Setor Público.
2008	JANSSEN, M.; JOHA, A.; ZUURMOND, A.	<i>Simulation and animation for adopting Shared services: Evaluating and comparing alternative arrangements.</i>	Simular modelos para avaliar o impacto da adoção dos CSC,s em municípios que adotaram o compartilhamento de serviços.	Apesar do uso dos CSC's no âmbito municipal estudado ser incipiente, os autores elencam uma série de vantagens na adoção desse sistema de gestão.
	WALSH, P. MACGREGOR, M.; NEWTON, C. J.	<i>Shared Services: Lessons form the the Public and Private Sectors for the Nonprofit Sector.</i>	Revisar a literatura sobre o uso dos CSC's nos setores público e privado, explorando as diferentes estruturas que podem ser adotadas, especialmente quanto às Entidades sem fins Lucrativos	O estudo revelou que existe um grande número de abordagens quanto à estrutura dos CSC's, as quais devem ser consideradas pelas entidades filantrópicas no sentido de otimizar seus processos mediante a gestão colaborativa de atividades.
	DOLLERY, B.; HALLAM, G.; WALLIS J.	<i>Shared Service in Australian Local Government: a Case Study of the Queensland Local Government Association Model</i>	Avaliar o uso dos CSC's, pelo governo da cidade australiana de <i>Quennsland</i>	Uma das principais vantagens da adoção dos CSC's relaciona-se com a economia de escala gerada pela gestão compartilhada de atividades de suporte.
2009	DOLLERY, B.; AKIMOV A.; BYRNES, J.	<i>Shared Service in Australian Local Government: Rationale, Alternative Models and Empirical Evidence</i>	Avaliar os modelos de CSC's em um governo local australiano, considerando as evidencias empíricas disponíveis.	Após uma sinopse da utilização dos CSC's no mundo, os autores concluem que o principal benefício potencial desse sistema de gestão é uma redução significativa de custos.
	FERREIRA, C.; BRESCIANI, M.; MAZZALI, L.	Centro de serviços compartilhados: da experiência britânica às pespectivas de inovação na gestão pública brasileira.	Investigar quais as determinantes do surgimento dos CSCs na gestão publica; quais os principais problemas em sua implantação; e quais as tendências futuras dos CSC's.	No Brasil, embora tenha poucas experiências de <i>shared services</i> no governo, a implantação dessa ferramenta no setor governamental poderá apresentar significativos benefícios financeiros e na qualidade dos serviços públicos.

**Quadro 7:** Estudos sobre a temática proposta.

**Fonte:** Autores citados.

Conforme estudo de Janssen, Joha e Zuurmond (2008), implantar um CSC em qualquer contexto, público ou privado, é um desafio, contudo, o compartilhamento de serviços no setor público, dada a natureza particular da gestão governamental, reveste-se de uma série de desafios específicos, tais como: (1) a vinculação da Administração Pública (AP) ao Princípio da Legalidade; (2) falta de liderança e habilidades gerenciais por parte dos gestores públicos, muitas vezes sem a qualificação necessária; e (3) a estabilidade, inerente aos cargos públicos efetivos.

Nesse sentido, Janssen e Wagenaar (2004) entendem que a implantação de um CSC no setor público mostra-se mais difícil do que no setor privado, enumerando três motivos limitadores, quais sejam:

- a) Investimentos iniciais insuficientes, devido a possíveis restrições orçamentárias;
- b) Falta de compromisso dos gestores para mudanças de longo prazo, ocasionadas tanto pela sazonalidade eleitoral quanto pela transferência de agendas políticas.
- c) Pouca adaptabilidade cultural entre “serviços sob demanda”, caracterizados pela negociação de preços, volumes e padrões, inerentes ao compartilhamento de serviços, e a metodologia de trabalho baseada pelo fornecimento, comumente utilizados na esfera pública.

No que tange a centralização ou descentralização das atividades públicas, a NPM preconiza que as atividades-meio do Estado devem ser otimizadas, e nesse sentido, Grant *et al* (2006) definem três modelos de operações para tais atividades:

- a) Descentralizado, onde cada departamento ou órgão gerencia suas próprias funções de apoio administrativo;

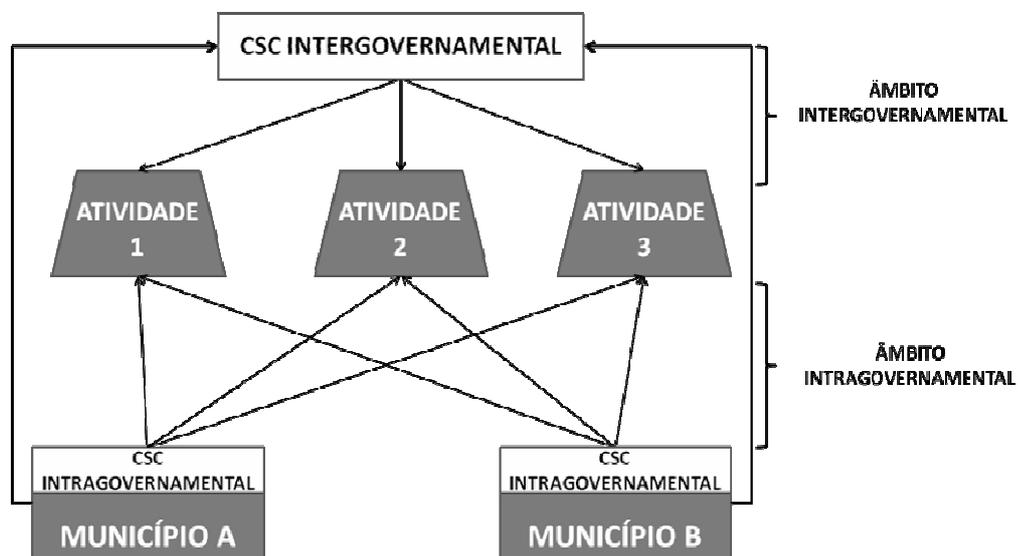
- b) Centralizado, onde componentes destas organizações de apoio administrativo são consolidados em um único departamento;
  
- c) CSC, onde as funções de apoio administrativo são consolidadas em uma unidade organizacional independente, cuja única missão é prover serviços administrativos de forma altamente eficiente e eficaz.

Percebe-se, ao analisar as proposições de Grant *et al* (2006), que há uma significativa similaridade entre o processo de descentralização em âmbito público e privado. Além disso, considerando que a internalização da cultura da NPM pode ser importante para a implantação e a consolidação do compartilhamento de atividades em âmbito público, observa-se que em países desenvolvidos, como Austrália, EUA, Inglaterra, Canadá, Nova Zelândia, em que o *accountability* e o gerencialismo governamental são práticas correntes, o uso dos CSC's como instrumentos de políticas públicas, vêm ampliando-se e alcançando resultados surpreendentes, conforme os estudos que foram apresentados no Quadro 7.

Ademais, cabe considerar que segundo estudos de Tomkinson (2007) e Mickelson (2007), os CSC's vem sendo utilizados em todas as esferas de governo (federal, estadual, municipal). Ferreira (2010) - acrescenta que nessas esferas, 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. Conforme pesquisa da *Accenture* (2006), as principais duplicidades decorrentes da descentralização governamental são as atividade relacionadas ao apoio administrativo e a gestão de recursos humanos.

Na Figura 5 são demonstradas as estruturas dos CSC's sob a ótica intragovernamental e intergovernamental. Evidencia-se, portanto, que os entes públicos e seus órgãos/departamentos podem tanto compartilhar atividades internamente mediante a criação de um CSC municipal, ou externamente, por meio de um CSC inter-regional, reduzindo suas despesas de custeio e obtendo assim maior flexibilidade financeira para a realização de suas atividades fim, tais como as relacionadas à saúde,

educação, infra-estrutura, segurança, dentre outras, conforme os resultados da pesquisa realizada pela *Accenture* (2006).



**Figura 5:** CSC's sob a ótica intragovernamental e intergovernamental.  
**Fonte:** Elaborada pelo Autor com base no estudo de Ferreira (2010)

Contudo, a criação de um CSC intergovernamental prescinde da regulamentação de institutos que normatizem a constituição de um ente com personalidade jurídica e autonomia administrativa próprias, com a função de fomentar a realização das atividades estatais de suporte. Nesse contexto, cabe considerar algumas experiências internacionais bem sucedidas de implementação de CSC's tanto em âmbito intergovernamental quanto intragovernamental.

No Reino Unido, conforme Tomkinson (2007), o 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*. Ademais, 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.

O governo 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, pp. 5).*

Ressalta-se ainda que, desde 1970 existe previsão legal do 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 (FERREIRA, 2010). Outras regulamentações que vieram a aprimorar estas práticas de trabalho colaborativo foram o *Local Government Act 1972 and delegation; Local Government Act 2000; Local Government Act 2003 and trading & charging; Local Authorities Act 1970 e EU procurement legislation* (DCLG, 2006).

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, 2011).

Ressalta-se ainda, a experiência da Austrália, conforme relatam os estudos de Dollery, Akimov e Byrnes (2009) e Dollery, Hallam e Wallis (2008), os quais analisam os benefícios, entraves e dificuldades da implementação dos CSC's no governo local da cidade de Queensland.

Conforme tais autores, o *Local Government Association of Queensland* - LGAQ, ao consolidar-se como uma entidade autônoma, interagindo com os conselhos locais e coordenando os processos de implementação dos CSC's, possibilitou um considerável aperfeiçoamento operacional das atividades transacionais do governo local, principalmente no que tange à redução de custos. Tomkinson (2007) afirma que um ano após a implementação efetiva de CSC's em *Queensland*, houve uma economia da ordem de A\$ 10.000.000,00.

No que concerne ao Brasil, apesar de não haver registros da utilização de CSC's em âmbito governamental, exceto a experiência já comentada na Contextualização deste estudo, salienta-se que houve, em 2005 a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei

dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), a qual estabeleceu as normas gerais de contratação de consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Observa-se que a referida lei viabilizou juridicamente a constituição de unidades compartilhadas de serviços entre diferentes esferas de governo (federal, estadual, regional, municipal) ou entre diferentes governos de mesma esfera. Desse modo, eliminou os entraves legais que impediam o efetivo compartilhamento de recursos e investimentos entre entes de diferentes esferas de governo.

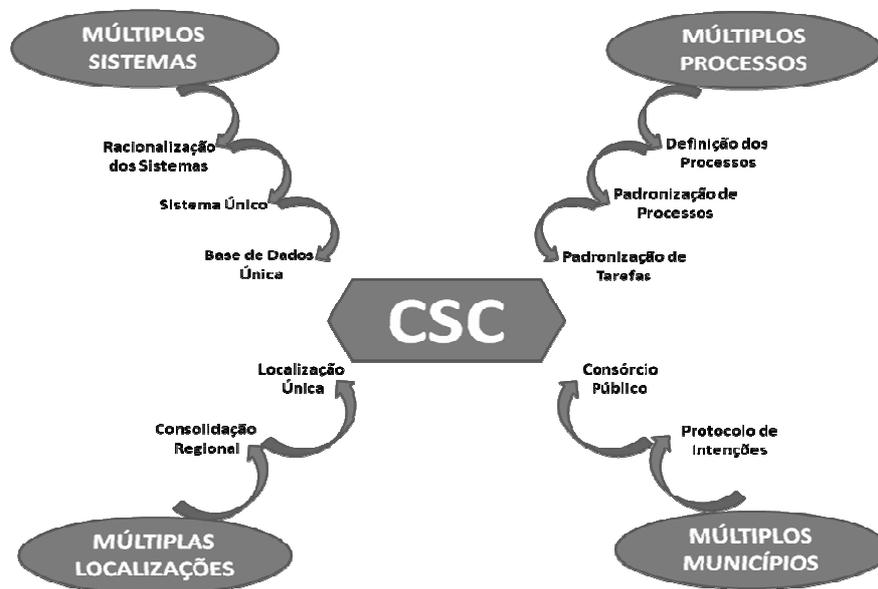
Ademais, o Decreto Federal 6.017/2007 regulamentou as bases de sustentação para a realização de convênios, contratos, acordos de qualquer natureza entre entidades e órgãos de governo, legitimando juridicamente a criação de organizações para estabelecer relações de cooperação, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos (FERREIRA, 2010).

Da mesma forma que esta norma veio resolver as limitações jurídicas impostas aos entes para a consecução de objetivos comuns por meio dos CSCs, segundo Ferreira, Bresciani e Mazzali (2009) tal decreto também pode servir como um instrumento capaz de aprimorar a dimensão organizacional, inculcando nos consórcios públicos as premissas afetas à NPM. Infere-se, portanto, que pode haver uma elevação na qualidade da prestação dos serviços, especificamente quanto à eficiência, à eficácia e à redução de riscos.

Na Figura 6, adaptada de Tomkinson (2007), apresenta-se a inter-relação entre a implementação de um CSC intergovernamental e o instituto dos consórcios públicos.

Percebe-se que a estruturação organizacional CSC pode complementar o instrumento do consórcio público, resultando, assim, em um modelo efetivo de organização para viabilizar a execução de políticas públicas e favorecer o desenvolvimento regional. Destaca-se que múltiplos processos, após sua definição e padronização, podem ser desenvolvidos por uma única unidade física. Contudo, faz-se necessário que haja uma racionalização dos sistemas, com vistas a composição de uma única base de dados, para que dessa forma seja possível o atendimento das demandas de

diferentes municípios de uma mesma região, proporcionando assim, maior efetividade na alocação dos recursos públicos por parte desses entes.



**Figura 6:** CSC's e consórcios públicos: interrelação  
**Fonte:** Adaptado de Tomkimson (2007)

Conforme ilustra a Figura 6, têm-se dois municípios próximos geograficamente, que possuem objetivos e demandas em comum, passíveis de serem supridas mediante a gestão colaborativa de atividades. Exemplificando-se, os municípios gaúchos de São Leopoldo e Novo Hamburgo, ambos localizados na Região do Vale do Rio dos Sinos, e que, suponha-se, tenham por objetivo a economia de recursos, mediante o compartilhamento de atividades tais como folha de pagamento e serviços contábeis.

Assim, com vistas a tal otimização, poder-se-ia adotar os passos elencados na figura supra-ilustrada, a saber:

- a) Formalização de um Protocolo de Intenções entre os municípios, objetivando a definição dos processos em comum e a racionalização dos sistemas de informação;
- b) Após a definição dos processos, faz-se necessária a padronização destes e a uniformização dos sistemas relacionados à Tecnologia da Informação e Comunicação- TIC;

- c) Criação de um Consórcio Público, legalmente constituído, com localização única, tarefas padronizadas e base de dados unificada.

Contudo, conforme observam Walsh, McGregor-Lowndes e Newton (2008), corroborando a pesquisa realizada por IBM (2008), a criação e excelência de um CSC em âmbito governamental, depende, substancialmente de sete fatores críticos, quais sejam:

- a) Capacidade de liderança e profissionalismo dos gestores públicos;
- b) Determinação das atividades a serem compartilhadas, considerando, principalmente a viabilidade e o *trade-off* custo x benefício quando da escolha;
- c) Comunicação efetiva em todas as esferas e níveis de governo;
- d) Garantia de uma contratação eficaz entre as partes, levando-se em consideração a segurança jurídica do compartilhamento de atividades;
- e) Implementação gradual, respeitando as particularidades e o tempo necessário para que haja uma consolidação efetiva do CSC;
- f) Redesenho de processos e procedimentos, suportado por um subsistema de informações robusto, este, alicerçado em uma infra-estrutura tecnológica adequada;
- g) Internalização de uma nova cultura na administração pública local, à luz da NPM.

Janssen, Joha e Zuurmond (2008) salientam que a escolha pelo compartilhamento de atividades é uma decisão crítica em nível estratégico, a qual implica em ações de longo prazo com significativos riscos e elevada complexidade. Ainda segundo os autores, os motivos para implantação de um CSC podem ser analisados sob quatro lentes conceituais: (1) estratégica e organizacional, (2) política, (3) técnica, (4) econômica.

Quanto à estratégia organizacional, cabe salientar que o ente público deve possuir adaptabilidade no que concerne à flexibilização de seus processos, e que estes, sejam previamente estabelecidos na política de administração do órgão. Já quanto à técnica, conforme destacam Janssen e Joha (2006), é preciso respeitar as particularidades do órgão-objeto da implantação, considerando também, a viabilidade econômica do projeto, frente à realidade do ambiente.

Dessa forma, cabe considerar que, feitas as análises preliminares e verificadas as condições dos ambientes externo e interno, os possíveis parceiros colaboradores já podem iniciar o compartilhamento de atividades. Para tanto, há quatro formas distintas, segundo os modelos apresentados por Tomkinson (2007), elencados no Quadro 8.

<b>Modelos</b>	<b>Formas de Compartilhamento</b>	<b>Características</b>
<i><b>Intra-serviço</b></i>	Colaboração em um serviço específico ou especializado.	- Possibilidade de compartilhamento formal ou informal; - Não há transferência de risco.
<i><b>Serviço</b></i>	Há uma relação contratual, com um tomador, e um prestador de serviços.	- O prestador de serviços transfere o controle e a responsabilidade dos <i>outputs</i> ; - Há a transferência do risco.
<i><b>Corporativo</b></i>	Dois ou mais órgão se unem para compartilhar um serviço.	- Compartilhamento formalizado; - Benefícios, riscos e custos compartilhados. - Último estágio antes da criação de um Centro de serviços compartilhados.
<i><b>Supra corporativo</b></i>	CSC	- Cria-se um veículo de propósito específico para a prestação de serviços, com personalidade jurídica própria; - Riscos totalmente transferidos para o CSC.

**Quadro 8:** Modelos de compartilhamento de serviços no setor governamental

**Fonte:** Tomkinson (2007)

Conforme apresenta-se no Quadro 8, o modelo Supra-corporativo é a materialização da gestão colaborativa de processos, uma vez que possui autonomia para gerenciar as atividades-meio do ente público, otimizando recursos e proporcionando maior flexibilidade aos governos.

Salienta-se ainda que, ao revelar-se com uma potencial ferramenta estratégica já consolidada no setor privado, e em vias de ser, no setor público, considerando os resultados das pesquisas realizadas pela *Accenture* (2006), *IBM* (2008) e *Deloitte*

(2007) já comentadas, os CSC's poderão ser uma oportunidade para melhoria da eficiência operacional dos municípios brasileiros.

Finalizando o embasamento teórico do presente estudo, apresenta-se na seção seguinte os resultados de uma pesquisa de caráter bibliográfico, com vistas à evidencição do estado da arte da temática abordada, contemplando o período de 1969 à 2009.

## 2.3 ESTUDOS RELACIONADOS

### 2.3.1 Estudos científicos acerca dos CSC's

Com o intuito de embasar o presente constructo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica objetivando identificar a ocorrências de publicações e obras específicas sobre os CSC's em periódicos internacionais e congressos nacionais sobre os centros de serviços compartilhados na dimensão de um determinado período, envolvendo os anos de 1969 a 2009. A pesquisa bibliográfica de acordo com Gil (2009) dá-se quando é elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet.

As evidências foram coletadas nas bases de dados *Academic Search Premier* e *Business Source Complete*, ambas disponíveis no EBSCOhost - plataforma universal de pesquisas. A *Academic Search Premier* é uma base de dados multidisciplinar que fornece textos completos de cerca de 4.650 publicações, incluindo textos completos de mais de 3.900 revistas especializadas analisadas por especialistas. (ACADEMIC SEARCH PREMIER, 2009). Já o *Business Source Complete*, conforme a EBSCOhost (2009), é a mais completa base de dados acadêmica na área de negócios do mundo, contemplando índices e resumos dos periódicos científicos acadêmicos mais importantes desde 1886 (BUSINESS SOURCE COMPLETE, 2009).

Também procedeu-se à pesquisa nos seguintes congressos brasileiros: Congresso de Controladoria e Contabilidade da Universidade de São Paulo -, Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD,

Congresso da ANPCont e Congresso Brasileiro de Custos - CBC, promovido pela Associação Brasileira de Custos.

O procedimento utilizado para coleta de dados na plataforma *EBSCOhost*, deu-se através das palavras-chave “*Shared Service*”, mediante modo de pesquisa booleano/frase, restringindo, através de limitadores especiais, publicações apenas em revistas acadêmicas, número de laudas superior a 8 (oito), visto que o objetivo do estudo foi delimitar a base de dados somente por artigos científicos. Além disso, especificamente quanto ao tipo de publicação, utilizaram-se os seguintes critérios: *Academic Search Premier, Periodical, Business Source Complete e Academic Journal*.

No total, com esses critérios, foram identificados 76 artigos. Refinando o processo de seleção, mediante a palavra *Shared Services (Management)*, termo do *Thesaurus*, identificou-se uma unidade de análise contando com 35 trabalhos, por meio de uma leitura crítica nos textos. O referido procedimento objetivou selecionar apenas artigos cujo tema abordava essa técnica de gestão.

Com relação à sistemática de pesquisa aplicada na busca de artigos nos Congressos, as palavras-chave empregadas foram: “Serviços Compartilhados”, “*Shared Services*”, “Centro de Serviços Compartilhados”.

A tabulação e análise dos dados pesquisados foi processada mediante uso do software *Microsoft Excel®*. Aliado a isso, foi processada a leitura crítica do texto a fim de compreender a metodologia da pesquisa aplicada e os processos metodológicos adotados em cada um dos estudos.

Os dados foram reunidos e apresentados na forma de tabelas e quadros, de modo a identificá-los de maneira mais objetiva. Isso é referendado por Calvo (2004), para o qual a tabela é um quadro que resume um conjunto de observações, cujo objetivo é o de produzir uma impressão mais rápida e viva do fenômeno em estudo.

Com base nos critérios anteriormente discutidos, estritamente quanto à pesquisa realizada nas plataformas já mencionadas, foram identificados 15 artigos publicados em periódicos estrangeiros (Quadro 9). Artigos publicados em congressos somaram sete, sendo cinco no CBC e dois no EnAnpad (Quadro 10). Assim, no total geral chegou-se a 22 documentos. Nos Quadros 9 e 10 é possível verificar o título, ano de publicação, autores e fonte de publicação de cada estudo.

Ano de Publicação	Título do Estudo	Autor	Fonte
2001	<i>The Role of Change Management in Establishing Shared Service Business Model at Air Products and Chemicals</i>	LEGARE, T.L., BECHTEL, R.L.	<i>Journal of Organizational Excellence</i>
	<i>Call Centre Companies and New Patterns of Organization</i>	NORLING, P.	<i>Economic and Industrial Democracy</i>
2003	<i>Garden Patch Foods: Analyzing the Purchasing-through-Payables Process,</i>	DAVIS, C. E., DAVIS, E.B.	<i>Issues in Accounting Education</i>
2005	<i>Pricing of shared computer services</i>	BARON, O., BEYER, D., BITRAN, G.R.	<i>Journal of Revenue and Pricing</i>
	<i>Integrating Shared Services with the strategy and operations of MNE's</i>	DAVIS, T.R.V.	<i>Journal of General Management</i>
2006	<i>Modeling and HR Shared Service Center: Experience of an MNC in United Kingdom</i>	COOKE, F.L.	<i>Human Resource Management</i>
	<i>Improving shared service implementation: adopting lessons from the BPR movement</i>	ULBRICH, F.	<i>Journal Business Process Management</i>
2007	<i>Designing governance for shared services organizations in the public service</i>	GRANT, G., McKNIGHT, S., URUTHIRAPATHY, A., BROWN, A.	<i>Government Information Quarterly</i>
	<i>Shared services beyond sourcing the back offices: Organizational design</i>	WANG, S., WANG, H.	<i>Human Systems Management</i>
	<i>Evaluating the human resource shared services model: evidence from the NHS</i>	REDMAN, T., SNAPE, E., WASS, J., HAMILTON, P.	<i>Human Resource Management</i>
2008	<i>Effective strategies for internal outsourcing and off shoring of business services: An empirical investigation</i>	AKSIN, O. Z., MASINI, A.	<i>Journal of Operations Management</i>
	<i>Shared Services in Australian Local Government: A Case Study of the Queensland Local Government Association Model</i>	DOLLERY, B., HALLAM, G., WALLIS, J.	<i>Economic Papers</i>
	<i>Shared Services: Lessons from the Public and Private Sectors for the Nonprofit Sector</i>	WALSH, P., LOWNDS, M.M., NEWTON, C.J.	<i>The Australian Journal of Public Administration</i>
	<i>Simulation and animation for adopting shared services: Evaluating and comparing alternative arrangements</i>	JANSSEN M., JOHA, A., ZUURMOND, A.	<i>Government Information Quarterly</i>
2009	<i>Shared Services in Australian Local Government: Rationale, Alternative Models and Empirical Evidence</i>	DOLLERY, B., AKIMOV, A., BYRNES, J	<i>The Australian Journal of Public Administration</i>

**Quadro 9:** Estudos relacionados aos CSC's (Periódicos)

**Fonte:** Periódicos citados

Ano de Publicação	Título do Estudo	Autor	Fonte
2002	Serviços compartilhados – uma abordagem para a Redução das despesas administrativas	BAUM, M.S., ANTONIUK, P.D.	Congresso Brasileiro de Custos – CBC
2004	Proposta metodológica de apuração de custos em serviços compartilhados	OLIVEIRA, J.S., PINTO, M.J.N., MENDONÇA, F.P., LANGRAFE, T.F.	Congresso Brasileiro de Custos – CBC
	Estudo de centro de serviços compartilhados: um enfoque da gestão estratégica para controlar custos e agregar valor à empresa	MARINHEIRO, J.A., IMONIANA, J.O.	Congresso Brasileiro de Custos – CBC
2005	Modelo de Gestão Estratégica de Custos, Baseado no ABC II, Aplicado ao “ <i>Shared Services</i> ” - Do Conhecimento do Processo (Fluxo) à Utilização da Informação de Custos	OLIVEIRA, J.S., MENDONÇA, F.P., LANGRAFE, T.F.	Congresso Brasileiro de Custos – CBC
2006	A Prática dos Serviços Compartilhados no Processo de Criação de Valor e a Aplicação do <i>Balanced Scorecard</i> como Instrumento de Gerenciamento da Performance em Estruturas de Suporte Administrativo	SILVA, J.A., SANTOS, N.M.B.F, SANTOS, R.B.	Congresso Brasileiro de Custos – CBC
	Serviços Compartilhados: Estudo de Caso em uma Empresa de Vitaminas - a Área de Custos no Brasil e a Prestação de Serviços para Treze Países da América Latina	FARIA, A.C., GONÇALVES, M.A.	EnAnpad
2008	O Conceito de Serviços Compartilhados como Fundamento para a Inovação dos Serviços Públicos Delegados no Brasil.	COSTA, T., DE ROLT, C.R., DIAS, J.S.	EnAnpad

**Quadro 10:** Estudos relacionados aos CSC's (Congressos e Eventos)

**Fonte:** Congressos e Eventos citados

Quanto aos autores dos artigos, denota-se que dois deles se destacam, já que buscaram aperfeiçoar seus estudos. Oliveira *et. al.* (2005), após o aprimoramento do artigo “Proposta metodológica de apuração de custos em serviços compartilhados”, publicado em 2004, buscaram em um estudo múltiplo de casos a solução para a problematização do tema, apresentado na pesquisa realizada em 2005.

Nesse artigo publicado na XXII edição do Congresso Brasileiro de Custos, apesar de declarado o uso do método de estudo múltiplo de casos, envolvendo oito empresas, isso não se configura no desenvolvimento do estudo, pois a ênfase continua sendo a alocação dos custos gerais dos CSC aos usuários mediante a aplicação do método baseado nas atividades – ABC (*Activity Based Costing*).

Já Dollery, Hallam e Wallis (2008) apresentaram um estudo de caso objetivando demonstrar a utilização dos *Shared Services* em uma unidade de governo local australiano (*Queensland*). E o segundo estudo, no ano seguinte, procurou demonstrar, utilizando-se das evidências empíricas coletadas quando da primeira pesquisa, modelos alternativos para otimizar a redução de custos através dessa nova técnica de gestão.

Seguindo a apresentação dos dados, com a finalidade de estudar cada unidade de análise separadamente – artigos de congressos e de periódicos, procedeu-se a uma segregação mais detalhada dos documentos. Na Tabela 1 apresenta-se a quantidade de artigos identificados de acordo com os critérios já descritos, separados por evento.

**Tabela 1:** Artigos publicados sobre CSC's em Congressos e Eventos no Brasil

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
CBC	0	0	0	0	1	0	2	2	0	0	0	5
EnAnpad	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
AnpCont	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CCC-USP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	1	0	2	2	1	0	1	7

**Fonte:** Congressos e Eventos citados

Observa-se que nos congressos da USP e da AnpCont não há ocorrências de textos abordando a temática proposta. O Encontro nacional da ANPAD discutiu apenas

dois trabalhos. O Congresso Brasileiro de Custos, com cinco publicações, é o evento com maior número de ocorrências.

Mesmo diante de uma ferramenta que pode contribuir para a eficiente e eficaz gestão das organizações, não há um grande número de publicações sobre os Centros de Serviços Compartilhados em Congressos nacionais. Pelo contrário, a pesquisa demonstra que existe uma inexpressiva quantidade. Fica evidente a quase nula importância dada ao tema pelos pesquisadores brasileiros. Ademais, diante de um número tão inexpressivo de artigos sobre CSC, não é possível analisar se ocorreu crescimento ou redução de publicações sobre o tema em âmbito nacional.

No Congresso Brasileiro de Custos, os três primeiros artigos publicados (um em 2002 e dois em 2004) não especificaram a metodologia utilizada, fato que é relevante no desenvolvimento de um estudo que pretende ser caracterizado como científico.

Após análise do artigo “Serviços compartilhados – uma abordagem para a Redução das despesas administrativas” (Baum e Antoniuk, 2002), verificou-se que os autores adotaram, mesmo que superficialmente e sem identificá-la de forma explícita, a técnica de estudo de caso.

Os autores dos artigos de 2004 também não fazem qualquer referência aos procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento de seus trabalhos. O primeiro tem um propósito menos expressivo do que uma proposta metodológica, visto que somente sugere algumas fórmulas para rateio das despesas gerais (*overhead*) de um CSC. O segundo, feita a análise de seu conteúdo, possibilita deduzir que se trata de uma revisão bibliográfica, com o intuito de destacar as vantagens da adoção de um sistema de CSC.

Não obstante os autores do primeiro artigo da edição de 2005 declararem o uso do método de estudo múltiplo de casos envolvendo oito empresas, isso não está claro no desenvolvimento do estudo. A alocação dos custos gerais dos CSC aos usuários mediante a aplicação do método baseado nas atividades continua sendo o propósito da pesquisa.

O segundo artigo apresentado em 2005 traz uma abordagem explícita sobre a metodologia utilizada, deixando claro que se trata de um estudo de caso único direcionado a analisar, com o uso do *Balanced Scorecard* - BSC, o processo de

comunicação estratégica da mensuração do desempenho de um CSC implantado em uma indústria de bens de consumo imediato. Apesar de não trazer uma nova contribuição conceitual, tem um tratamento bastante estruturado para o alcance dos seus objetivos.

Em relação ao único artigo disponível nos anais do EnAnpad, faz-se as seguintes considerações: (1) foi empregado como metodologia de pesquisa, além da revisão bibliográfica, um estudo de caso em uma empresa multinacional de vitaminas animais e humanas; (2) os resultados da pesquisa, conforme os autores, mostraram que os serviços compartilhados buscam unir, em um mesmo local, processos de suporte das muitas unidades de negócios de uma corporação, para que possam ser focalizados os aspectos estratégicos da empresa, e também com o intuito de eliminar funções e atividades que, frequentemente, estão duplicadas na mesma. Esse conteúdo corrobora o entendimento dado por Horan e Vernon (2003).

Observou-se, também, que a totalidade dos artigos sobre CSC's nos congressos pesquisados são estudos aplicados, com predominância de evidências qualitativas. Além disso, tratam-se de pesquisas que utilizam como procedimento técnico de coleta de dados a pesquisas documental e pesquisa bibliográfica.

Dentre o total dos sete artigos publicados em congressos, foram contadas 107 obras utilizadas como referências. No entanto, somente oito, equivalente a 7,5%, são específicas sobre o tema CSC. Pode-se identificar que as pesquisas realizadas para desenvolvimento dos artigos não se deram em profundidade e abrangência necessárias para que contribuições mais robustas fossem oferecidas ao tema. Acrescente-se que das nove obras específicas, três são nacionais, conforme apresentado na Tabela 2.

**Tabela 2:** Obras específicas sobre CSC utilizadas como referências em congressos no Brasil

Obras	Ano
SABAG, P. Y. Os serviços compartilhados e a qualidade. In: Assembleia do Conselho Latino Americano de Escolas de Administração - CLADEA, 30, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, p. 689-696.	1995
ROBLES, J. A. Custos de serviços compartilhados. México: IMCP/INAM/IMC, Congresso Internacional de Costos FEA /USP.	1997
SCHULMAN, D.S. <i>Shared Services: Adding Value to the Business Units</i> . New York: Wiley.	1999
SCHULMAN, D.S., DUNLEAVY, J.R., HARMER, M.J. and Lusk, J.S. <i>Shared Services</i> . São Paulo.	2001
SCHULMAN, D.S. <i>et al. Shared services: serviços compartilhados: agregando valor às unidades de negócios</i> . São Paulo: Makron Books.	2001
BERGERON, B. <i>Essentials of shared services</i> . EUA. York: John Wiley.	2002

Continua na próxima página...

JUSTINO, S.A. A prática dos Serviços Compartilhados na área administrativo-financeira empresarial: uma perspectiva de mudança. PUC-SP.	2002
SILVA, J. A. T. Estudo da estratégia de implementação e mensuração de desempenho de um centro de serviços compartilhados em indústria de bens de consumo imediato com a utilização do <i>Balanced Scorecard</i> . Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). PUC-SP, São Paulo.	2005

**Fonte:** Associação Brasileira de Custos (2010)

Já quanto aos 15 artigos publicados em periódicos internacionais, foram contadas 488 obras, no entanto, somente 28 delas, equivalente a 5,7%, são específicas sobre o tema CSC. Pode-se identificar que, analogamente à ocorrência nos artigos de congressos brasileiros analisados, não há, na revisão bibliográfica internacional, um expressivo número de obras específicas sobre o tema, sinalizando que o estudo sobre os CSC's prescinde de uma investigação de maior profundidade por parte do meio acadêmico.

Tal realidade pode indicar a necessidade de que sejam realizados mais estudos empíricos sobre o tema, a fim de que ocorra uma elevação na qualidade dos seus achados. Na Tabela 3 são demonstradas as obras específicas coletadas entre os artigos que compuseram a amostra, classificadas em escala crescente longitudinal.

**Tabela 3:** Obras Específicas Sobre CSC Utilizadas como Referências em Periódicos Internacionais

GRIFFIN, A.; ADAMS, S. Shared services – a recipe for cost-cutting in hospitals. <i>Long Range Planning</i> , v.14, n.6, p.76–79.	1981
GUNN, R.W.; CARBERRY, D.P.; FRIGO, R.; BEHRENS, S. Shared services: major companies are re-engineering their accounting functions, <i>Management Accounting</i> , v.75, n.5, p.22-29.	1993
CROPANE, L.L.; BOOMS, B.H.; Shared service division: improving service to Baxter's internal customers. In: T.A. Swartz, D.E., Bowe and S.W. Brown (Eds) <i>Advances in Services Marketing and Management</i> , vol. 2, Greenwich, CN: JAI Press	1993
ULRICH, D. Shared services: from vogue to value. <i>Human Resource Planning</i> , v.18, n.3, p.12–23.	1995
FORST, Leland I. Fulfilling the strategic promise of shared services. <i>Strategy &amp; Leadership</i> , v.25, n.1, p.30-34.	1997
SCHUMANN, J.; KEATING, P. Prevalent practices and trends in shared service centers. <i>Cost Management Update</i> , Institute of Management Accountants.	1997
AGUIRRE, D.; COUTO, V. DISHER C.; NEILSON, G. Shared services: management fad or real value. Chicago: Booz-Allen & Hamilton Inc.	1998
SCHULMAN, D.S.; DUNLEAVY, J.R.; HARMER, M.J.; LUSK, J.S. Shared services: adding value to the business units. New York: John Wiley and Sons.	1999
REILLY, P. HR shared service and the realignment of HR. Institute for Employment Studies, Report, p. 368, July.	2000
CECIL, R.; Shared services moving beyond success, <i>Strategic Finance</i> , v.81 n.10, p. 64-68.	2000
FUNK, T.L. IMA produces strategic management accounting on shared services and two others. <i>Strategic Finance</i> , v.81 n.8, p.67-68	2000
QUINN, B.; COOKE, R.; KRIS, A. Shared services: mining for corporate gold. Harlow: Pearson Education.	2000
TRIPLETT, A.; SCHULMAN, J., Managing shared services with ABM. <i>Strategic Finance</i> , v.81, n.8, p. 40-45.	2000

Continua na próxima página...

KAGELMANN, U. Shared services als alternative organizations form: am beispiel der finanzfunktion im multinationalen konzern, PhD thesis, Universita't Rostock, Deutscher Universita'ts-Verlag, Wiesbaden.	2000
FORST, L. Shared services grow up. <i>Journal of Business Strategy</i> , v.22, n.4, p. 13-15.	2001
LEGARE, T.L.; BETCHEL, R.L.; The role of change management in establishing a shared service business model at air products and chemicals. <i>Journal of Organizational Excellence</i> , v.20, n.2, p.33-48	2001
HOGG, J. Getting the most from an HR shared service centre. <i>Strategic HR Review</i> , v.2, n.4, p.32-35.	2003
REILLY, P.; WILLIAMS, T. How to get best value from HR: the shared services option. London: Ashgate Publishing Company.	2003
BERGERON, B. Essentials of shared services. Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons	2003
A.T. KEARNEY. Success through shared services: from back-office functions to strategic drivers. Chicago: A. T. Kearney Inc.	2004
A.T. KEARNEY Shared services in government: turning private sector lessons into public sector best practices. Chicago: A. T. Kearney Inc.	2005
BARON, Opher; BEYER, Dirk; BITRAN, Gabriel R. Pricing of shared computer services, <i>Journal of Revenue and Pricing Management</i> , v.4, n.1, p. 54-65.	2005
JANSSEN, Marijn; JOHA, Anton. Motives for establishing shared service centers in public administrations. <i>International Journal of Information Management</i> , v.26, n.2, p.102-116.	2006
ULBRICH, F. Improving shared service implementation: adopting lessons from the BPR movement. <i>Business Process Management Journal</i> , v.12, n.2, p.191-205.	2006
GRANT, G.; McKNIGHT, S.; URUTHIRAPATHY, A.; BROWN, A. Designing governance for shared service organizations in the public service. <i>Government Information Quarterly</i> , v.24, n.3, p.522-538.	2007
JANSSEN, Marijn; JOHA, Anton. Understanding IT governance for the operation of shared services in public service network. <i>International Journal of Networking and Virtual Organizations</i> , v.4, n.1, p.20-34.	2007
JANSSEN, Marijn; JOHA, Anton; WEERAKKODY, V. Exploring relationships of shared service arrangements in local government. <i>Transforming Government: People, Process &amp; Policy</i> , v.1, n.3, p.271-284.	2007
JANSSEN, Marijn; JOHA, Anton. Emerging shared service organizations and the service oriented enterprise: critical management issues. <i>Strategic Outsourcing: An International Journal</i> , v.1, n.1, p.35-49.	2008

**Fonte:** Baum e Antoniuk (2002), Oliveira *et. al.* (2004), Marinheiro e Imoniana (2004), Oliveira, Mendonça e Langrafe (2005), Silva, Santos, e Santos (2005), Faria e Gonçalves (2006).

Conforme apresentado na Tabela 3, 36% das referências específicas utilizadas remetem-se aos seguintes autores: Forst, L (2 obras); Kearney, A.T. (2 obras); Reilly, P (1 obra); Reilly, P. e Williams, T. (1 obra); Janssen, M *et. al.* (4 obras), totalizando 10 obras entre as 28 referendadas. Assim, é possível supor que pesquisadores que atualmente pretendam realizar estudos acerca dessa temática muito provavelmente deverão valer-se dos autores supramencionados, a fim de sustentar o desenvolvimento teórico de suas pesquisas.

Quanto à metodologia de pesquisa empregada nos artigos internacionais sobre CSC's, constatou-se, por meio da análise de conteúdo, que apenas dois artigos indicaram uma seção específica para abordar os procedimentos metodológicos adotados. O primeiro, publicado no periódico *Human Resource Management*, em 2006, trata de

um estudo de caso sobre a centralização das atividades transacionais na área de Recursos Humanos, via utilização de *Shared Service Center* em uma multinacional europeia do setor financeiro.

Em relação ao segundo trabalho, em 2007, publicado no mesmo periódico, no formato de estudos de casos múltiplos, fazendo uso principalmente de entrevistas semi-estruturadas, também versa sobre aplicação dos CSC's na área de RH. Neste estudo as unidades de análise são organizações ligadas ao segmento médico-hospitalar.

Cabe destacar que o periódico *Human Resource Management*, editado em San Francisco (EUA), é o único dentro da amostra onde se verificou uma seção explícita para o tratamento da metodologia da pesquisa. Deduz-se que essa seja uma das exigências formais para a submissão de artigos.

Cumpram ainda destacar, considerando a problemática proposta, os estudos internacionais que tiveram por objetivo avaliar aspectos referentes à aplicação dos CSC's em âmbito governamental. No Quadro 11 apresentam-se os principais achados das obras, o ano de publicação, bem como os autores e a origem dos estudos.

Ano Publicação	País em que foi publicado	Autores	Principais achados
2009	AUSTRÁLIA	Dollery, Akimov e Byrnes	Apresentam algumas atividades públicas otimizadas mediante CSC's. Dentre essas destacam-se: tecnologia da informação, recursos humanos, instrumentos de convênios e contratos públicos e gerenciamento de desperdícios.
2008	AUSTRÁLIA	Walsh, Mc Gregor-Lowndes e Newton	O setor público australiano tem mostrado receptividade quanto à adoção dos CSC's como um meio de administração eficiente.
2008	EUA	Janssen, Joha e Zuurmond	Através da utilização dos CSC's, torna-se possível a concentração de esforços governamentais em suas atividades fins, ou seja, o bem-estar social.
2008	AUSTRÁLIA	Dollery, Hallam e Wallis	Existem limitadas evidências internacionais para a avaliação do uso dos CSC's na esfera pública.
2007	REINO UNIDO	Redman, Snape, Wass e Hamilton	Elencam um série de benefícios através de um estudo de múltiplos casos em quatro serviços nacionais de saúde (NHS – <i>National Health Service</i> ) na adoção dos CSC's: redução de custos, aperfeiçoamento dos serviços e simplificação dos processos.
2007	CANADA	Wang e Wang	Durante a última década, o compartilhamento de serviços vem se destacando, tanto nas empresas privadas, quanto no setor governamental.
2006	EUA	Grant, McKnight, Uruthirapathy e Brown	Devem ser considerados na implementação dos CSC's em âmbito governamental tópicos como supervisão, <i>accountability</i> , gerenciamento de recursos e operações do dia-a-dia.

**Quadro 11:** Estudos internacionais sobre os CSC's na esfera pública

**Fonte:** Os autores citados (2010)

Salienta-se ainda, que para fins de análise das metodologias empregadas pelos autores, utilizou-se a terminologia emanada da obra de Collis e Hussey (2005). Os resultados apontaram que 100% dos trabalhos são estudos aplicados e fenomenológicos, isto é, qualitativos. Também é possível identificar que a revisão bibliográfica é um dos procedimentos técnicos com maior representatividade na amostra, corroborando a constatação de que o tema é incipiente, indicando a necessidade de maior fundamentação acadêmica como suporte de investigação.

Além disso, verificou-se que o estudo de caso também é utilizado com frequência na abordagem dessa temática, uma vez que mais de 50% das pesquisas fazem uso dessa estratégia de pesquisa. Infere-se que há uma relação entre o precoce estado da arte acerca do compartilhamentos de serviços e o elevado número de estudos de caso nessas pesquisas acadêmicas, pois, de acordo com Yin (2001), esse tipo de estudo é encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos (YIN, 2001).

A conclusão geral que foi possível extrair desta pesquisa é que a caracterização da natureza e utilidade dos centros de serviços compartilhados como uma prática que viabilize maior eficiência e eficácia na execução das atividades de apoio é um tema pouco presente na literatura brasileira e internacional que trata dessas questões organizacionais, considerando os números apresentados nesta seção. Observou-se, por outro lado, que há um grande número de artigos não científicos sobre o tema.

O principal argumento para tal conclusão é a identificação de apenas sete artigos apresentados nas edições de Congressos Brasileiros que abordaram a temática e somente 15 publicados em periódicos abordando efetivamente os CSC. Dessa forma, não foi possível analisar se ocorreu crescimento ou redução de publicações sobre a temática em questão.

Outro aspecto relevante entre os artigos é a falta de uma seção metodológica específica nos artigos internacionais para descrever os procedimentos visando à possibilidade de replicação dos estudos, limitando em muito o potencial das contribuições passíveis de serem oferecidas. Conforme se pode observar, apenas dois artigos indicaram uma seção específica para abordar os procedimentos metodológicos adotados.

Observou-se, também, que a totalidade dos artigos são estudos aplicados, com predominância de evidências qualitativas. Além disso, tratavam-se de pesquisas que utilizaram como procedimento técnico de coleta de dados a pesquisas documental.

Ademais, foi possível identificar que a revisão bibliográfica é um dos procedimentos técnicos com maior representatividade na amostra, corroborando a constatação de que o tema é incipiente, indicando a necessidade de maior fundamentação acadêmica como suporte de investigação. No entanto, verificou-se que o estudo de caso também é utilizado com frequência na abordagem dessa temática, uma vez que mais de 50% das pesquisas fazem uso dessa estratégia de pesquisa.

Dentre o total dos seis artigos analisados e publicados em congressos brasileiros foram contadas 107 obras utilizadas como referências. Contudo, somente nove, equivalente a 8,4%, são específicas sobre o tema CSC. Quanto às obras referenciadas nos 15 artigos publicados em periódicos, foram contadas 488, entretanto somente 28 delas, equivalente a 5,7%, são específicas sobre o tema CSC. Infere-se que as pesquisas realizadas para desenvolvimento dos artigos não se deram em profundidade e abrangência necessárias para que contribuições mais robustas fossem oferecidas ao tema.

Ressalta-se que o rigor científico para publicações em periódicos é mais elevado, o que confere maior crédito aos seus autores. Não obstante isso, conforme Diehl e Souza (2008), os eventos científicos (congressos, palestras, seminários, painéis) são oportunidades onde os autores expressam suas opiniões e, através dos contraditórios e complementares, contribuem para avanços no conhecimento do tema tratado.

Diversos estudos podem ser feitos a partir desse tema. Os aspectos legais sobre a localização adequada para implantação dos CSC, o estabelecimento de preços de transferências, criação de métricas financeiras e não-financeiras para avaliação do desempenho dos CSC, são algumas das possíveis alternativas de pesquisa tanto em âmbito nacional quanto internacional.

Espera-se que os resultados desta pesquisa, retratando a acentuada falta de pesquisas nessa temática dos CSC, motive tanto os pesquisadores brasileiros quanto os estrangeiros a explorarem as diversas alternativas de pesquisa que aqui se

descortinaram. O próximo Capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados no presente estudo para a resolução da problemática proposta.

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Segundo Boaventura (2004, p. 129), “metodologia é um conjunto de métodos ou caminhos que são percorridos na busca do conhecimento”. Bastos *et al* (1995, p. 4) descreve que “o elemento básico de uma metodologia consiste em um plano detalhado de como alcançar o(s) objetivo(s), respondendo às questões propostas e/ou testando as hipóteses formuladas”. Dessa forma, com o intuito de responder a problemática proposta, as seções seguintes apresentam os principais aspectos que caracterizam os procedimentos metodológicos adotados na construção desse estudo.

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

##### 3.1.1 Quanto ao Método

Quanto ao método, nessa pesquisa utilizou-se do método indutivo para a busca de solução do problema enunciado. Segundo Gil (2009), nesse método, o pesquisador parte da observação de fatos ou fenômenos cujas causas deseja conhecer, e a seguir procura compará-los com o objetivo de descobrir as relações existentes entre eles. Dessa forma, as evidências reveladas, conforme Gil (2009), poderão levar à elaboração de generalizações.

Ademais, Gil explica que esse é o método predominantemente adotado nas pesquisas empíricas, pois por meio dele busca-se formar ou validar a teoria, partindo do exame da prática adotada, no caso deste estudo a aplicação do compartilhamento de serviços na gestão pública.

##### 3.1.2 Quanto à natureza

Quanto à sua natureza essa pesquisa caracteriza-se como aplicada, a qual, de acordo com Collins e Hussey (2005), objetiva gerar conhecimentos para aplicação

prática e dirigido à solução de problemas específicos. No caso deste estudo, isso se aplica com referência a intensidade do compartilhamento de serviços por municípios da região sul do Brasil.

### **3.1.3 Quanto aos objetivos**

No que se refere aos objetivos, o estudo é classificado como uma pesquisa exploratória-descritiva. Collis e Hussey (2005) explicam que o objetivo de um estudo exploratório é procurar padrões, idéias ou hipóteses, em vez de testar ou ratificar uma hipótese, tratando-se, portanto, de uma pesquisa que visa encontrar informações sobre a questão ou o problema. Uma das características da pesquisa exploratória é o seu foco em temas ainda não tratados com frequência e profundidade (GIL, 2009). Trata-se, portanto, de uma modalidade de pesquisa utilizada quando não existe uma consolidação científica acerca da temática (KÖCHE, 1997).

Ademais, Locke *et al.* (1998) destacam-se que o estudo exploratório é uma extensão da pesquisa descritiva. Tal espécie de pesquisa, pode ser definida, segundo Collis e Hussey (2005), como um estudo que descreve o comportamento dos fenômenos, sendo utilizada para identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão. Assim, o objetivo foi descrever como a realidade é, e não determinar como deveria ser.

### **3.1.4 Quanto à forma de abordagem do problema**

Sob o ponto de vista da abordagem do problema, a pesquisa pode ser qualitativa ou quantitativa. Segundo Oliveira (2002), a diferença entre os métodos dá-se pelo fato de que o método qualitativo não tem por objetivo numerar ou medir unidades ou categorias diferentes, normalmente feito com o emprego de técnicas estatísticas.

O presente estudo caracteriza-se pela utilização de abordagens qualitativas e quantitativas. Qualitativa porque preocupa-se com a descrição direta da experiência tal

como ela é. E, quantitativa, dado que o procedimento de análise e interpretação de dados deu-se mediante aplicação de testes estatísticos descritivos.

### **3.1.5 Quanto aos procedimentos técnicos utilizados**

Por fim, quanto aos procedimentos técnicos, foi realizada uma *survey*, mediante aplicação de um questionário com perguntas dicotômicas e de múltipla escolha. De acordo com Gil (1999), o levantamento (*survey*) caracteriza-se pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento acerca de um problema estudado deseja-se conhecer.

Com relação à utilização de questionário, optou-se por este instrumento, pois, além de proporcionar maior abrangência no que se refere à área geográfica, é possível obter dinamismo e precisão das respostas. Dessa forma, contempla aspectos que seriam materialmente inacessíveis mediante a utilização de outros instrumentos de coleta de dados, conforme Marconi e Lakatos (2009).

Cabe ressaltar que a aplicação do questionário deu-se tanto por meio eletrônico, isto é, mediante a publicação do mesmo na rede mundial de computadores, quanto por meio telefônico, configurando-se, pois, em um questionário assistido.

## **3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA**

Para a consecução dos objetivos propostos, a população desta pesquisa contemplou os 1.188 municípios que compõem a região sul do Brasil, assim distribuídos: Paraná (399), Rio Grande do Sul (496) e Santa Catarina (293).

Já a amostra limitou-se aos municípios desses Estados, cuja população, considerando a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realizada em 2008, superou a marca dos 50.000 habitantes. Pode-se afirmar, dada a efetiva participação dos 102 municípios-alvo da pesquisa durante os procedimentos de coleta de dados, que o *survey* realizado caracteriza-se como um censo. O detalhamento da referida amostra/censo, contemplando 102 municípios, está apresentado no Apêndice B deste estudo.

Com relação ao perfil de municípios com população acima de 50.000 habitantes, Salles (2010) explica que os CSC's representam um arranjo organizacional específicos a grandes corporações, portanto, dada a equiparação Estado-empresa, comentada no Capítulo 1 deste estudo, selecionou-se os municípios com índices populacionais mais elevados, supostamente, com estruturas e processos mais complexos e que, em princípio, são os candidatos naturais à adoção do compartilhamento de atividades.

Já quanto à opção pela análise de municípios pertencentes aos Estados da região Sul do Brasil, têm-se os seguintes aspectos: (1) a Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, instituição à qual a dissertação está sendo apresentada, com campus central em São Leopoldo/RS, tem como um dos seu objetivos o compartilhamento dos saberes, a união entre a teoria e a prática, e a integração entre a universidade e o ambiente social no qual está inserida, buscando a transformação da realidade local; (2) a análise de um bloco territorial unido geograficamente, com um perfil sócio-econômico-cultural semelhante, tende a prevenir possíveis distorções oriundas da análise de amostras heterogêneas. Além disso, vai potencializar, no futuro, que se façam pesquisas comparativas regionalmente, relevante para um país-continental como o Brasil.

Na Tabela 4 apresenta-se uma caracterização resumida da amostra selecionada, sob os aspectos populacionais e econômicos, segundo os critérios anteriormente descritos:

**Tabela 4:** Caracterização da amostra

<b>Caracterização</b>	<b>PR</b>	<b>RS</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>
<b>Número de Municípios</b>	399	496	293	1.188
<b>População Total</b>	10.590.169	10.855.214	6.052.587	27.497.970
<b>PIB total (R\$)</b>	179.270.215	199.499.011	123.282.982	502.052.208
<b>Municípios acima de 50.000 habitantes</b>	33	43	26	102
<b>População amostral</b>	6.346.082	6.859.594	3.812.442	17.018.118
<b>PIB amostral (R\$)</b>	128.648.988	135.440.810	86.347.751	350.437.549
<b>Percentual Amostra/População</b>	59,92%	63,19%	62,99%	61,89%
<b>Percentual PIB Amostra/População</b>	71,76%	67,89%	70,04%	69,80%

Fonte: IBGE (2011)

Conforme apresentado na Tabela 4, a população total da amostra selecionada representou mais de 60% da população total da região sul, contemplando quase 70% do PIB da referida região.

No que se refere aos municípios selecionados no Estado do Paraná, em número de 33 (32,3% da amostra), tem-se que representam 71,7% do Produto Interno Bruto (PIB) paranaense. Também cabe observar, conforme dados apresentados na Tabela citada, que a população das cidades que compõem a amostra selecionada neste ente federativo corresponde à 59,9% da população total do Estado, e 23% dos habitantes da região sul.

Quanto aos municípios selecionados no Estado do Rio Grande do Sul, em número de 43, perfazem 42,1% da amostra, enquanto que em Santa Catarina selecionou-se, conforme os critérios descritos anteriormente, apenas 26 municípios, correspondendo 25,4% da amostra. Destaca-se, ainda que: (1) o total das populações destes Estados correspondem respectivamente à 62,1% e 57,5%, do Estado, e 24,6% e 12,5% dos habitantes da região sul; (2) o PIB dos municípios selecionados no Rio Grande do Sul corresponde à 63,1% do PIB gaúcho, enquanto que em Santa Catarina, o PIB amostral perfaz aproximadamente 70% do PIB total do referido Estado.

A população classifica-se como estratificada, que de acordo com Marconi e Lakatos (2008) consiste na seleção de uma amostra de cada subgrupo da população. Foi estabelecido o critério populacional como variável de controle na segregação amostra potencial versus amostra efetiva, isto é, dada a representatividade em termos populacionais e econômicos revelados pela estatística supra descrita, adotou-se como balizador para a homologação e validação da unidade de análise o número de habitantes de cada cidade, optando-se pelos municípios com população igual ou superior à 50.000 habitantes. Percebe-se, portanto, que a amostra efetiva é representativa na caracterização de toda a população ou amostra potencial.

Ademais, ainda quanto à justificativa referente à escolha de municípios com população igual ou superior à 50.000 habitantes, tem-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - impôs algumas exigências específicas para os municípios com mais de 50.000 habitantes, como por exemplo, a elaboração dos anexos de política fiscal do plano plurianual, metas fiscais e riscos fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, conforme estabelecido no artigo 22 combinado com o artigo 63 da referida normativa. Dessa forma, depreende-se que tais municípios necessitam de estruturas eficientes no que concerne à entrega de obrigações acessórias aos órgãos de controle.

Já a amostra classifica-se como não-probabilística, pelo fato de que os questionários foram enviados a todas as cidades selecionadas, não havendo como definir antecipadamente quais gestores iriam respondê-lo ou não. Contudo, com vistas a potencializar o índice de respondentes, procedeu-se, conforme já comentado na seção 3.1.5, à aplicação do instrumento de coleta de dados ocorreu tanto por meio de correspondência eletrônica quanto por contato telefônico.

### 3.3 COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

Para a consecução dos objetivos da presente pesquisa, a partir do referencial teórico foi elaborado um questionário com perguntas fechadas, e escalas itemizadas, utilizando-se a Escala de Likert de cinco posições, em que o respondente selecionou apenas uma, manifestando o seu grau de discordância ou concordância em relação a cada questão. A legenda da escala adotada corresponde a: (1) discordância plena; (2) discordância parcial; (3) neutralidade; (4) concordância parcial; e (5) concordância plena. A pontuação também foi utilizada para o cálculo do *ranking* médio (RM), com base no método da média ponderada.

Segundo Collis e Hussey (2005), a escala de Likert transforma a pergunta em uma afirmação e pede ao respondente para identificar seu nível de concordância com a afirmação marcando um espaço ou fazendo um círculo ao redor de uma resposta. Tais autores afirmam que outra vantagem desse método é que várias afirmações diferentes podem ser fornecidas numa lista que não toma muito espaço, é simples para o respondente completar e simples para o pesquisador codificar e analisar.

Quanto às categorias de perguntas que foram elaboradas para o questionário, Collis e Hussey (2005) explicam que as perguntas fechadas são muito convenientes para coletar dados factuais e, geralmente, mais fáceis de interpretar, já que a gama de respostas potenciais é limitada. Dentre essas, conforme se pode observar no Apêndice A, utilizou-se (a) alternativas fixas e (b) múltipla escolha.

As perguntas de múltipla escolha, de acordo com Collis e Hussey (2005) são perguntas fechadas em que o respondente seleciona sua resposta em uma lista de respostas ou categorias pré-determinadas.

Não obstante isso, em algumas questões de múltipla escolha foi acrescentada uma alternativa com indagação aberta, tendo em vista que, segundo Marconi e Lakatos (2002), a combinação de respostas de múltipla escolha com as respostas abertas possibilita mais informações sobre o assunto, sem prejudicar a tabulação.

Em vista das considerações de Rea e Parker (2002) quanto à extensão e a finalidade do questionário, objetivou-se não torná-lo tão longo para o entrevistado a ponto de gerar relutância em preenchê-lo, pondo assim em risco o índice de confiabilidade das respostas. Assim, algumas perguntas periféricas ou alheias ao foco principal do estudo, apesar de interessantes, não foram incluídas no instrumento de coleta; as demais foram codificadas a fim de facilitar a tabulação.

No que concerne à divisão dos temas, segregou-se o questionário em quatro blocos de perguntas, além de um cabeçalho destinado à identificação do município respondente. Os blocos foram assim distribuídos: (1) Práticas de Gestão Pública; (2) Compartilhamento de serviços; (3) Percepções do respondente quanto ao ambiente organizacional municipal, objetivando delinear de forma mais objetiva a intensidade do uso do compartilhamento de atividades em âmbito público; e (4) Perfil do Respondente.

Essa divisão lógica esteve intimamente ligada ao alcance dos objetivos do presente estudo. O bloco 4 relacionou-se à caracterização do respondente, indicando sua área de atuação, espécie de cargo, tempo de atuação no município, nível de instrução, bem como sua experiência ou não em âmbito privado, condição necessária para a convalidação do questionário.

Os demais blocos de perguntas, conforme apresentado no Quadro 12, direcionam-se, respectivamente, ao alcance dos seguintes objetivos específicos dessa pesquisa.

<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d</b>	<b>e</b>	<b>f</b>
<b>Bloco 1</b>	X		X			
<b>Bloco 2</b>		X		X	X	X
<b>Bloco 3</b>	X		X		X	

**Quadro 12:** Relação questões e objetivos específicos

**Fonte:** O Autor

Observe-se que o bloco 2, focado estritamente no compartilhamento de atividades está intimamente relacionado aos objetivos específicos “b”, “d”, “e” e “f”, enquanto que os blocos 1 e 3 destinam-se a questões periféricas, as quais, além de caracterizar o ambiente público frente ao compartilhamento de processos, auxiliam na elucidação do objetivo geral de pesquisa.

Para a validação do questionário foi realizado um pré-teste, endereçado aos gestores públicos responsáveis pelas Controladorias e Secretarias de Planejamento e Gestão de três<sup>1</sup> prefeituras, bem como a dois pesquisadores conhecedores da temática. Entendeu-se que esses órgãos permeiam tais atividades, uma vez que executam atribuições de gerenciamento, planejamento e controle na estrutura governamental municipal.

Analisados os resultados do pré-teste, procedeu-se aos ajustes necessários no questionário, objetivando dirimir quaisquer inconsistências relativas à primeira versão do elenco de questionamentos, e assim, encaminhá-lo aos entes pertencentes ao universo pesquisado.

As principais alterações decorrentes do pré-teste realizado foram: (1) readequação dos itens que compuseram os blocos dos questionários; (2) mudança de redação de algumas questões com vistas a um melhor entendimento por parte do respondente; e (3) espaço maior na janela de digitação do nome do município.

Assim, validado o questionário, foi desenvolvido um banco de dados com a utilização do *Microsoft Excel 2007*® para registro dos dados coletados, concomitantemente à publicação do questionário na *web*, mediante a utilização da ferramenta *Google docs*.

Em seguida, fez-se o levantamento mediante a plataforma de busca online do *Google* (<http://www.google.com.br>), das *homepages* dos 102 municípios selecionados na amostra, adotando-se como expressão padrão o seguinte termo: “Prefeitura Municipal de [nome do município]”.

Foram consideradas *homepages* válidas aquelas que possuíam a extensão.gov, definida pela seguinte configuração “nomedomunicípio.sigladoestado.gov.br”. Ressalta-

---

<sup>1</sup> Belo Horizonte/MG; Campo Grande/MS e Maceió/AL.

se que não houve dificuldade de localizar as *homepages* dos municípios na plataforma de busca que, em geral, apareceram na primeira página de resultados.

A partir da observação das informações e serviços disponíveis nos portais, procedeu-se a coleta dos endereços eletrônicos corporativos das Secretarias de Fazenda, Administração e Planejamento, bem como das controladorias, quando disponíveis, dos respectivos municípios. A seguir, foi enviado aos emails coletados um convite para a participação na pesquisa (APÊNDICE A), contendo o link para acessar o conteúdo do questionário e a respectiva senha de acesso.

Observa-se que foram consumidas, durante os meses de novembro e dezembro de 2010, e janeiro de 2011, aproximadamente 200 horas para a realização dessa etapa. Durante os meses de fevereiro e março do corrente ano obteve-se menos de 3% de respostas. Somente os municípios gaúchos de Rio Grande, Santa Rosa e São Gabriel responderam o questionário por meio eletrônico (*Google docs*).

Logo, considerando o limite longitudinal da pesquisa e o baixo índice de respostas, fez-se necessário o contato telefônico com os agentes públicos municipais, com o intuito de: (1) apresentar a pesquisa; (2) motivar o gestor para a participação; e (3) aplicar o questionário, nesse caso, assistido. Observa-se que os números de telefone das instituições foram extraídos do banco de dados construído na etapa anterior. Nesta fase, realizada durante o mês de abril de 2011, foram consumidas 120 horas na aplicação dos questionários aos demais 99 municípios que não responderam por meio eletrônico.

Ressalta-se ainda que, com vistas à confiabilidade e validade do constructo, obteve-se a confirmação de respostas dos gestores submetidos ao questionário por meio telefônico mediante e-mail, no qual os participantes ratificaram a data e o horário em que responderam à pesquisa.

Assim, de posse dos dados decorrentes da aplicação dos 102 questionários (3 por meio eletrônico e 99 mediante contato telefônico), procedeu-se a tabulação das respostas no software *Microsoft Excel 2007*®, conforme pode ser observado no Apêndice B. A referida tabulação ocorreu na primeira semana de maio de 2011, consumindo cerca de 30 horas.

Finda a tabulação dos dados oriundos do questionário, procedeu-se, objetivando uma possível correlação com as respostas obtidas, a coleta de variáveis ambientais que caracterizassem o município sob os aspectos populacionais, econômicos e organizacionais.

Tais variáveis, considerando 2008 como o ano-base, foram extraídas do sítio do IBGE em maio de 2011 (APÊNDICE B), e são apresentadas no Quadro 13 com a respectiva evidenciação da unidade de medida considerada.

Variável	Unidade de Medida
<b>PIB</b>	R\$
<b>População</b>	Habitantes
<b>Total impostos arrecadados pelo município</b>	R\$
<b>PIB per capita</b>	R\$/habitantes
<b>Funcionários Administração Direta</b>	Número de Servidores
<b>Grau de escolaridade dos Funcionários (Administração Direta)</b>	Padrão MEC
<b>Regime Jurídico dos Funcionários (Administração Direta)</b>	Efetivo ou Comissionado
<b>Mesorregião do município</b>	Padrão IBGE
<b>Existência de Consórcio Público</b>	Sim ou Não

**Quadro 13:** Variáveis ambientais

Fonte: IBGE (2011)

A seguir, finalizadas as tabulações necessárias à organização dos dados coletados, iniciou-se os procedimentos de tratamento estatístico e análise dessas informações.

Nesse sentido, Malhotra (2006) destaca que para a escolha da estratégia de análise dos dados o pesquisador deve levar em conta todas as etapas anteriores e todos aspectos da pesquisa a ser realizada, como por exemplo o problema de pesquisa e as características conhecidas dos dados.

Dessa forma, preliminarmente, efetuou-se uma análise de conteúdo das respostas do questionário. Bardin (2004) afirma que tal técnica é a expressão mais comumente usada para representar o tratamento dos dados e evidências qualitativas.

Além disso, considerou-se a necessidade de interpretação e análise das respostas relacionadas às perguntas de múltipla escolha com final aberto, devido ao aspecto

subjetivo ensejado por essa espécie de questionamento. Da mesma forma que as perguntas fechadas, tais dados também foram tabulados e estratificados, em distribuições de frequência. De acordo com Marcone e Lakatos (2002), tal técnica visa facilitar o trabalho estatístico, permitindo melhor compreensão dos fenômenos.

Assim, para descrever e resumir as características dos dados que representaram o conjunto da amostra, procedeu-se uma análise sob a ótica da estatística descritiva, mediante a quantificação de frequência e da participação relativa expressa em percentual. Tal técnica teve por objetivo correlacionar entre si as respostas evidenciadas frente aos questionamentos, com vistas a identificar possíveis relações entre variáveis que representem ou não relações de causa e efeito.

No que se refere ao bloco 3 do questionário – Percepções do respondente quanto ao ambiente organizacional municipal - cabe ressaltar que os dados foram analisados em uma perspectiva quantitativa para estabelecer o *Ranking* Médio (RM) para a escala do tipo Likert de cinco pontos, com o intuito de mensurar o grau de concordância dos respondentes frente às Proposições propostas. No cálculo do RM, utilizou-se o método de análise de escala tipo Likert apresentado por Malhotra (2001), utilizado por Diehl e Souza (2007) e Barbosa e Campanhol (2006).

Não obstante esta pesquisa utilizar-se de métodos estatísticos, cabe ressaltar que a ênfase da abordagem de análise, dada a natureza do problema de pesquisa, revela-se também como qualitativa. Conforme esclarece Neves (1996), a falta de exploração de um tema na literatura disponível, o caráter descritivo da pesquisa que se pretende empreender ou a intenção de compreender um fenômeno complexo na sua totalidade, são elementos que tornam propício o emprego de métodos qualitativos. Além disso, a opção pelo método qualitativo ou quantitativo, ou ambos, em qualquer caso, sempre dependerá de clara definição do problema e dos objetivos da pesquisa, que nesse caso, conforme já comentado, remetem a um estudo quantitativo, porém, com ênfase em aspectos qualitativos.

### 3.4 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Durante o processo de construção desse estudo, algumas limitações foram identificadas. Uma das principais refere-se à utilização de questionário, principalmente

no que tange à confiabilidade da identidade do respondente, uma vez que este pode ser diverso daquele ao qual o questionário foi remetido. Contudo, conforme já exposto na seção anterior, atenuou-se tal limitação mediante o contato telefônico direto com os agentes públicos municipais.

Outra limitação relacionada à utilização de questionário refere-se ao grau de compreensibilidade das questões formuladas, contudo, procurou-se evitar ao máximo esse fato por meio da aplicação do pré-teste seguido dos ajustes efetuados previamente à efetiva aplicação do questionário. Ademais, mitigou-se tal limitação mediante esclarecimentos aos respondentes quando da aplicação do instrumento de coleta de dados por meio telefônico, de forma assistida.

Além disso, quanto à estratificação da amostra, observou-se que um maior número de habitantes não significa, necessariamente a maior probabilidade ou incidência de aplicação de determinadas técnicas de gestão em relação a municípios menos populosos. Os estudos de Walsh; Mc Gregor-Lowndes e Newton (2008) e Wang e Wang (2007), em algumas cidades de países como Austrália e Canadá ajudam a compreender essas ocorrências.

Adicionalmente, identificou-se outra possível limitação no sentido de que em função de essa pesquisa, seu poder de generalização é limitado, restringindo-se apenas a amostra pesquisada. Portanto não é possível generalizar os resultados obtidos para entes públicos fora da amostra. Apesar disso, cria-se com estudo parâmetros utilizáveis em futuras análises comparativas.

#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esse capítulo é destinado a apresentar os achados da pesquisa e está estruturado em quatro seções. A primeira seção contempla os principais aspectos relacionados aos perfis dos respondentes. Na segunda seção apresenta-se uma caracterização da amostra de municípios-alvo do estudo, expondo-se em seguida, na terceira seção, a análise dos dados coletados referentes ao ambiente organizacional pesquisado. Por fim, na quarta seção, apresentam-se as análises relativas ao diagnóstico acerca da intensidade do uso do compartilhamento de atividades pela gestão municipal pesquisada.

O Quadro 14 contempla o direcionamento do questionário utilizado no que se refere ao alcance dos objetivos propostos, bem como elenca as principais obras que forneceram o suporte conceitual adequado à construção do instrumento de coleta de dados.

BLOCO	Finalidade e objetivo	Utilidades para a pesquisa	Obras que embasaram a construção das questões
<b>BLOCO 1 - Perfil do Respondente</b>	Caracterizar o perfil do respondente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Possibilitar o delineamento do perfil dos respondentes, de forma a assegurar a confiabilidade da fonte dos dados.</li> </ul>	Ckagnazarof (2002)
<b>BLOCO 2 - Práticas de Gestão Pública</b>	Verificar o nível de conhecimento dos gestores acerca das práticas gerenciais de gestão, conforme preceitua a NPM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Possibilitar a caracterização das movimentações mais recentes na formatação de instrumentos e práticas da gestão pública;</li> <li>➤ Permitir a identificação dos possíveis impactos afetos aos fatores organizacionais, legais e sociais, na adoção ou não de compartilhamento de atividades pelos municípios.</li> </ul>	Barzelay (2001); López (2006); e Hood (1991)
<b>BLOCO 3 – Compartilhamento de Serviços</b>	Verificar a existência do compartilhamento ou não de atividades entre municípios; os motivos para o compartilhamento ou não; as atividades compartilhadas; e a forma de compartilhamento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Proporcionar a identificação, no âmbito da gestão municipal pesquisada, da ocorrência ou perspectiva de adoção dos CSC's;</li> <li>➤ Proporcionar a identificação das atividades suportadas pelo compartilhamento de serviços nos municípios pesquisados;</li> <li>➤ Possibilitar a identificação das principais dificuldades para o compartilhamento de processos nos entes pesquisados.</li> </ul>	Grant; McKbight e Uruthirapathy (2007); Wang e Wang (2007); Quinn, Cooke, e Kris (2000); e Janssen; Joha; e Zuurmond (2008).

Continua na próxima página...

<p><b>BLOCO 4 - Percepções do Respondente acerca do ambiente organizacional municipal</b></p>	<p>Verificar o ambiente organizacional pesquisado acerca dos requisitos necessários para a implementação e/ou manutenção de um compartilhamento intermunicipal de atividades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Permitir a caracterização das movimentações mais recentes, segundo a percepção do respondente, na formatação de instrumentos e práticas da gestão pública;</li> <li>➤ Proporcionar a identificação dos possíveis impactos dos fatores organizacionais, legais e sociais, segundo a percepção dos respondentes, na adoção ou não dos CSC's nas atividades de gestão dos municípios pesquisados;</li> <li>➤ Permitir a identificação dos principais argumentos, segundo a percepção do respondente, que justificariam o início do compartilhamento de atividades.</li> </ul>	<p>Souza (2002); Barzelay (2001); e Deloitte Touche Tohmatsu (2007)</p>
---	---	---	---

**Quadro 14:** Principais aspectos balizadores do questionário de pesquisa

#### 4.1 ANÁLISE DA AMOSTRA PESQUISADA

Com vistas à caracterização dos municípios pesquisados, destaca-se que a presente seção está estruturada de forma a identificar, individualmente, de acordo com os critérios estabelecidos, cada unidade federativa que compõe a região sul do Brasil.

Quanto ao número de habitantes por município, obteve-se, considerando os municípios acima de 50.000 habitantes, a seguinte distribuição por Estado (Tabela 5).

**Tabela 5:** Distribuição dos municípios por UF.

<b>UF</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
RS	43	42,1
SC	26	25,5
PR	33	32,4
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>100,0</b>

Conforme se pode observar, há predominância do Estado do Rio Grande do Sul, no que tange ao número de municípios com população superior a 50.000 habitantes. Contudo, salienta-se que há proporcionalidade entre os Estados no que se refere ao número de municípios de médio/grande porte, uma vez que o percentual de municípios

que participaram da amostra, em relação ao total de municípios de cada Estado, é de aproximadamente 8,5% (RS: 8,7%; SC: 8,9%; e PR: 8,3).

Em termos populacionais, a média de representatividade da amostra pesquisada é de aproximadamente dois terços em cada Estado, uma vez que a população total dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, conforme estimativa realizada no ano de 2008 pelo IBGE é de 10.9, 6.1 e 10.6 milhões de habitantes, respectivamente, e a população amostral foi de 6,8 (RS), 3.4 (SC) e 6.4 (PR). Ademais, a população dos 102 municípios selecionados representa 60,3% da população total da região sul e 8,7% da população brasileira.

A seguir apresenta-se um resumo das variáveis econômicas e sociais dos municípios-alvo do estudo, comprovando a significância destes, em termos econômicos e sociais, tanto para cada Estado de origem quanto para a Região Sul.

		Impostos arrecadados		PIB		PIB per capita (mil R\$)
		Bilhões (R\$)	%	Bilhões (R\$)	%	
SC	Total Estado	16.291	100	123.282	100	16.097
	Total Amostra	11.113	68,2	76.640	62,2	22.430
RS	Total Estado	27.241	100	199.499	100	18.370
	Total Amostra	21.530	79,0	134.019	67,2	19.700
PR	Total Estado	24.632	100	179.270	100	12.193
	Total Amostra	20.945	85,0	128.648	71,8	20.214
Região Sul	Total Região	68.164	100	502.051	100	18.257
	Total Amostra	53.588	78,6	339.307	67,6	20.463

**Tabela 6:** Caracterização da amostra quanto às variáveis econômicas e sociais  
**Fonte:** IBGE (2010)

Observa-se que o total de impostos arrecadados pelos municípios da amostra pesquisada corresponde a 78,6% dos tributos municipais de toda a região sul do País. Além disso, correspondem, em média, a 77,4% dos impostos arrecadados em cada Estado (68,2% em SC; 79,0% no RS; e 85,0% no PR).

Já no que se refere ao PIB, tem-se que é cerca de dois terços (67,6%) de todo o PIB da região sul, correspondendo a 62,2%, 67,2% e 71,8% do PIB dos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná, respectivamente. Quanto ao PIB relativizado pelo número de habitantes, os resultados foram os seguintes: em SC o PIB

per capita dos municípios selecionados foi 39,3% superior ao PIB estadual; no RS, o referido índice foi de apenas 7,2%, enquanto que no PR, o PIB amostral superou o estadual em 65,8%.

Cumpra ainda ressaltar a proporção entre o número de cargos comissionados e o de cargos efetivos, de acordo com dados do IBGE (2008), conforme apresentado na Tabela 7.

**Tabela 7:** Distribuição dos cargos por UF.

UF	CARGO		Média do nº servidores
	Comissionado (%)	Efetivo (%)	
PR	16,6	83,3	2.953
RS	18,3	81,6	2.151
SC	25,9	74,0	2.989

Conforme pode-se observar na Tabela 7, Santa Catarina destaca-se como o Estado com o maior número médio de servidores, bem como é o Estado com a maior proporção de cargos comissionados.

Por fim, cabe observar o conteúdo do Quadro 15, o qual demonstra o perfil dos servidores municipais quanto ao grau de escolaridade. Salienta-se que o Estado com maior número de funcionários com o nível fundamental é Santa Catarina e o RS com funcionários de nível superior.

UF	Nível de instrução	Nº de servidores		Total
		Absoluto	%	
PR	Fundamental	25.721	22,1	116.617
	Médio	46.102	39,5	
	Superior	28.503	24,4	
	Pós-Graduação	16.291	14,0	
SC	Fundamental	45.919	31,6	145.197
	Médio	40.603	28,0	
	Superior	33.471	23,1	
	Pós-Graduação	25.204	17,4	
RS	Fundamental	26.106	23,0	113.400
	Médio	41.283	36,4	
	Superior	35.802	31,6	
	Pós-Graduação	10.209	9,0	

**Quadro 15:** Grau de escolaridade dos servidores municipais

**Fonte:** IBGE (2008)

É de se supor que um qualificado corpo técnico de servidores pode ser um dos fatores ambientais que podem impactar favoravelmente na utilização de ferramentas de gestão sob o prisma estratégico, como por exemplo os CSC's. Caso não seja assim, outros fatores estruturais impactam desfavoravelmente nessa utilização. Isso será abordado na sequência da análise.

A seção a seguir é destinada a apresentar o perfil dos respondentes, com vistas à caracterização e ao delineamento dos gestores participantes da pesquisa, de forma a assegurar a confiabilidade da fonte dos dados.

#### 4.2 ANÁLISE DOS PERFIS DOS RESPONDENTES

Na presente seção apresenta-se a caracterização dos gestores aos quais foi submetido o instrumento de coleta de dados. Preliminarmente, apresentam-se os resultados concernentes à atuação do respondente na esfera municipal.

Quanto ao regime jurídico do cargo ocupado, constata-se que nos municípios pesquisados há um equilíbrio entre o número de respondentes com cargos comissionados (42,1%) e efetivos (57,9%), percebendo-se uma variação positiva de aproximadamente 15% à favor dos efetivos.

Importa destacar que dos 59 gestores com cargo efetivo que responderam ao questionário, 53 (89,8%), são estáveis, isto é, possuem mais de três anos de atuação no órgão e, portanto, já superaram o período de estágio probatório - fase em que o servidor é avaliado quanto à utilidade de sua permanência ou não na função pública. Ademais, cabe salientar que 71,7% (38) dos servidores efetivos que participaram da pesquisa possuem mais de 10 anos atuando como servidores públicos.

Quanto aos servidores comissionados, mostrou-se significativo o fato de que, dos 43 gestores detentores de cargos em comissão, 33 (76,7%) já trabalharam na iniciativa privada, sendo que destes, 19 (57,6%), já tiveram experiência no setor de serviços. Tal constatação é relevante na medida em que a origem da utilização de CSC's como ferramenta de gestão, é oriunda do setor privado e em especial nas atividades de

serviços (SCHULMAN, 2001). Logo, percebe-se que os respondentes têm, ao menos, duas características que convergem aos objetivos da pesquisa, a saber:

- a) Os servidores efetivos destacam-se pelo tempo de atuação no serviço público, fato que pode proporcionar maior robustez ao grau de confiabilidade das respostas referentes aos questionamentos dos blocos 2, 3 e 4;
- b) Os servidores comissionados destacam-se pela experiência no setor privado, e em sua maioria no setor de serviços, o que oferece maior confiabilidade às respostas dadas aos questionamentos dos blocos 3 e 4.

Nesse sentido, cabe considerar ainda que os respondentes, em média, têm 12,8 anos de atuação no município não variando muito entre os municípios pesquisados.

Conforme apresentado na Tabela 8, as áreas de atuação dos respondentes são as seguintes:

**Tabela 8:** Área de atuação dos respondentes

Áreas	Total	%
Planejamento e gestão	38	37,3
Sistemas de controle interno	20	19,6
Recursos humanos	14	13,7
Contabilidade	11	10,8
Outras	19	18,6
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>100,0</b>

Constata-se que a maior parte dos pesquisados é formada por profissionais de áreas direta ou indiretamente relacionadas à gestão. Tal resultado decorre do fato de que, conforme já exposto nos procedimentos metodológicos, objetivou-se direcionar o questionário, primeiramente, às secretarias de Planejamento e Gestão, uma vez que se entendeu serem eles os mais indicados para responder às questões de pesquisa.

Seguindo a apresentação dos dados, agora quanto à escolaridade dos gestores pesquisados, observa-se que 23% dos entrevistados da amostra possuem ensino médio. Todos os demais se apresentam com formação superior, seja ao nível de graduação (30,4%), pós-graduação *lato sensu* (41,1%) ou *stricto sensu* (5,9%). Especificamente quanto aos 38 servidores pesquisados que atuam na área de planejamento e gestão (73,7% do total), todos eles possuem nível superior de graduação ou especialização *lato sensu*.

Já quanto ao cargo ocupado, destacam-se 27 Secretários Municipais (26,5%) e 16 Diretores de Área (15,7%), conforme detalhado na Tabela 9.

**Tabela 9:** Posição ocupada pelos respondentes.

<b>Resposta</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Secretário Municipal	27	26,5
Diretor de Área	16	15,7
Assessor	10	9,8
Contador	9	8,8
Auditor	7	6,8
Coordenador de Área	7	6,8
Chefe de Gabinete	6	5,8
Agente Administrativo	5	4,9
Controlador Geral do Município	3	2,9
Técnico Contábil	2	2,0
Chefe de Área	2	2,0
Engenheiro Civil	2	2,0
Gerente de Área	2	2,0
Consultor Técnico Administrativo	1	1,0
Economista	1	1,0
Presidente do Comitê Gestor do Município	1	1,0
Superintendente de Gestão de Pessoas	1	1,0
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>100,0</b>

Complementando a análise do perfil dos respondentes, conforme dados da Tabela 10, e enfatizando o comentário efetuado anteriormente nesta seção, cabe destacar que a grande maioria (73, equivalente a 71,6% do total), já teve alguma experiência profissional no setor privado (50,7% no segmento de serviços). Tal dado é relevante tendo em vista que o sistema de compartilhamento de atividades, por meio de CSC's, é uma ferramenta organizacional com origem no setor privado e, portanto, a probabilidade de o respondente conhecer tal instrumento de gestão é maior.

**Tabela 10:** Segmentos de atuação dos respondentes no setor privado.

<b>Segmentos</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Serviços	37	50,7
Comércio	15	20,5
Indústria	10	13,7
Indústria, Comércio e Serviços	3	4,1
Serviços e Comércio	5	6,8
Serviços e Indústria	1	1,4
Comércio e Indústria	1	1,4
Agroindústria	1	1,4
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>100,0</b>

Ressalta-se também, que apenas dois dos participantes do estudo responderam conhecer o conceito do novo paradigma de gestão pública, fato que também é revelador, ao considerar que, conforme já apresentado, praticamente 80% dos gestores que compuseram a amostra possuem nível de instrução superior.

A seção a seguir é destinada a apresentar, sob o ponto de vista dos entrevistados, a percepção acerca dos fatores ambientais que podem influenciar na adoção dos CSC's no âmbito dos governos municipais pesquisados.

#### 4.3 ANÁLISE DO AMBIENTE ORGANIZACIONAL MUNICIPAL

Nessa seção, são apresentados os resultados relacionados às questões de escala gradativa, bloco 4. O conteúdo da seção é apresentado a partir das afirmativas propostas e, em seguida, a análise das respostas quanto à concordância ou discordância do respondente frente às proposições estabelecidas.

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

Conforme apresentado na Tabela 11, de modo geral, posicionando-se com ranking médio de 4,04 na escala máxima de 5 pontos, as percepções dos respondentes quanto ao questionamento proposto remetem à concordância de que nos municípios com maior número de habitantes as atividades de gestão tornam-se mais complexas. Tal resultado corrobora a inferência de que um volume elevado de transações, um maior número de servidores, e conseqüentemente, maior número de processos, atividades e tarefas, tendem a se fazer presente em municípios mais populosos.

**Tabela 11:** 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

<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>47</b>	<b>39</b>	<b>102</b>	<b>4,04</b>
--------------	----------	----------	----------	-----------	-----------	------------	-------------

Ressalta-se que 86 gestores afirmaram serem os municípios mais populosos detentores de atividades mais complexas (respostas 4 e 5), com destaque para SC (92,3% dos respondentes catarinenses), enquanto que PR e RS representaram 72,7% e 88,4%, respectivamente.

Por outro lado, quanto aos respondentes que manifestaram discordância acerca da questão proposta (respostas 1 e 2), observa-se que 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 12:** Distribuição percentual de respostas quanto à Proposição I.

<b>UF</b>	<b>PR (%)</b>	<b>SC (%)</b>	<b>RS (%)</b>
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
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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).

Ainda quanto ao Estado do Rio Grande do Sul, tem-se que apresentou índices 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, salienta-se que 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.

### 4.3.2 – 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 apresenta-se na Tabela 13 uma abordagem geral no que tange ao nível de concordância dos respondentes quanto à Proposição II, bem como o ranking médio pelo qual a opinião dos respondentes foi classificada.

**Tabela 13:** Percepção dos gestores quanto à Proposição II.

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

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. Tal resultado permite depreender que há uma tendência de convergência dos 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. Entende-se que um dos fatores que corroboram os resultados apresentados refere-se ao crescente exercício do Controle Social observado na última década, conforme ditam Mileski (2003) e Carvalho e Flores (2006).

Contudo, apesar de aproximadamente 93% (95 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, conforme já comentado na subseção 4.1 deste estudo.

Ao considerar as estatísticas concernentes a cada um dos Estados, cabe ressaltar que, no tocante à concordância plena da proposição, o Estado do Rio Grande do Sul, com um ranking médio de 4,79, foi aquele em que os gestores destacaram-se pelo alto grau de aceitação frente à assertiva proposta. Aproximadamente 84% dos respondentes

(36) manifestaram concordância plena, conforme pode ser observado na Tabela 14, a qual elenca os resultados por unidade federativa.

**Tabela 14:** 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
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Complementando os resultados quanto à Proposição II, observa-se que a média geral no que se refere à discordância da assertiva foi de apenas 1,13% (2 respondentes), destacando-se o fato de que nenhum dos respondentes discordou plenamente da afirmação proposta. Logo, infere-se que apesar de apenas dois dentre os 102 respondentes conhecerem a NPM, consideraram importante o aperfeiçoamento da gestão governamental, mediante a adoção de uma nova postura na gestão, com vistas à otimização dos recursos e a melhoria dos níveis de serviços prestados aos cidadãos.

Quanto aos gestores que afirmaram conhecer o novo paradigma de gestão governamental, têm-se uma situação bastante peculiar. O servidor do município de Pinhais, no PR, afirma que o município converge às premissas da NPM. Nesse contexto, o mesmo elencou algumas práticas já adotadas pela administração municipal e que tem por objetivo a melhoria de resultados, a redução de custos e a conseqüente melhoria dos níveis de serviços prestados aos cidadãos, a saber: (1) planejamento estratégico; (2) *balanced scorecard*; (3) avaliação continuada; (4) gestão de processos; e (5) indicadores de gestão.

Já a gestora do município de Cruz Alta, no RS, afirmou que o município não adota nenhuma prática preconizada pela NPM, mesmo tendo afirmado conhecer o novo paradigma de gestão por resultados.

Por fim, com relação aos gestores dos municípios que se mostraram indiferentes à Proposição II, destaca-se que não há nenhum município catarinense.

A subseção a seguir é destinada a explorar a opinião dos gestores quanto à pertinência da existência de controladorias municipais como agente para a implementação de um centro executor de atividades compartilhadas.

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

Antes de se iniciar a pesquisa propriamente dita sobre os CSC's, adotou-se como estratégia explicar brevemente aos entrevistados a natureza e significado do termo Centro de Serviços Compartilhados. Tal iniciativa objetivou evitar qualquer problema de nomenclatura ou até mesmo desconhecimento. Esse procedimento mostrou-se muito útil e apropriado, conforme dados da Tabela 15. Tais dados indicam que 99% dos entrevistados desconhecem a técnica de CSC.

**Tabela 15:** Conhecimento da estratégia de gestão CSC.

<b>Resposta</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Não	101	99,0
Sim	1	1,0
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>100</b>

Assim, considerando que o instrumento de coleta de dados apresentou uma breve descrição conceitual dos CSC, tem-se que proporcionou ao respondente subsídios necessários para sua participação da pesquisa sobre a adoção do CSC na gestão municipal.

As percepções dos respondentes quanto ao questionamento proposto remetem, em sua maioria, à concordância de que a existência de uma controladoria é condição necessária para a implementação e o funcionamento dos CSC's pelas prefeituras. É possível verificar que, além do percentual de concordância plena ou parcial ter alcançado um índice de aproximadamente 80% (82 entre as 102 respostas), o ranking médio geral posicionou-se em 4,33, considerando a escala de 5 pontos.

Faz-se necessário destacar ainda, que 92,7% (76/82 respondentes) dos que acreditam ser a controladoria condição fundamental para a implementação e a operacionalização do centro de compartilhamento de atividades pelos municípios também crêem que uma das razões que poderiam motivar a constituição desse órgão é a melhoria da qualidade da informação gerencial no apoio à tomada de decisão do gestor. Tais resultados demonstram a congruência dos respondentes frente aos

questionamentos, visto que as controladorias possuem como premissa nortear o gestor na consecução dos objetivos da organização, da forma mais econômica possível, sendo algumas de suas diretrizes fomentar os controles e informações de apoio ao gestor no processo decisório (NASCIMENTO E REGINATTO, 2009).

Tem-se a seguir a Tabela 16, na qual é apresentada a percepção dos entrevistados no que se refere à Proposição III.

**Tabela 16:** Percepção dos gestores quanto à Proposição III.

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

Contudo, apesar de haver um nível de coerência elevado entre as respostas do grupo que concordam com a Proposição III, seis gestores municipais (7,3% do grupo) afirmaram 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.

Dentre os seis municípios referidos, três pertencem ao Estado de Santa Catarina (Concórdia, Criciúma e Navegantes), dois do Rio Grande do Sul (Passo Fundo e Santa Maria) e um do Paraná (Fazenda Rio Grande). A esse respeito é possível identificar uma peculiaridade, qual seja, todos os entrevistados elencaram como possíveis barreiras para a implementação de um CSC o desconhecimento do modo de operação desse instrumento de gestão e a inflexibilidade da cultura organizacional municipal.

Apesar de não haver diferença significativa em relação aos demais Estados, o Rio Grande do Sul foi o estado cujos respondentes menos concordaram com a proposição de que as controladorias municipais exercem papel fundamental no sucesso do compartilhamento de atividades por meio de CSC's, apresentando um ranking médio de 4,25.

Cumprе ressaltar que Santa Catarina apresentou os maiores índices de concordância plena (73,1%) e posicionou-se com o maior índice no que tange ao ranking médio (4,53).

Apresenta-se na Tabela 17 as taxas de resposta frente à Proposição III, considerando a segregação por unidade federativa pesquisada.

**Tabela 17:** 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
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Conclui-se assim, ao considerar o índice de respostas frente à Proposição III, que a controladoria municipal apresenta-se como um órgão que poderia incrementar a instituição de práticas gerenciais de administração tais como os CSC's.

Cabe destacar que a rejeição plena da hipótese demonstrada pela Proposição III foi muito baixa. Somente o respondente paranaense da cidade de Pinhais posicionou-se com discordância plena. Ressalta-se ainda, conforme já explanado, que tal administrador foi o único que afirmou ser o município convergente às premissas da NPM, pois, segundo o respondente, a administração municipal adotou algumas práticas da administração pública gerencial, conforme já comentado. Contudo, depreende-se que tal afirmativa carece de um estudo específico para confirmação, pois a mesma não foi objeto de análise dessa pesquisa.

Quanto à rejeição parcial, embora tenha havido um aumento com relação à discordância plena, os índices também foram baixos, perfazendo uma taxa média, entre os três estados pesquisados de 6,9% (equivalente a sete respondentes).

De outra parte, embora tenha havido índices pouco significativos quanto à rejeição da Proposição III, sinalizando que a existência de controladorias municipais é vista como um órgão que pode favorecer a implementação e operacionalização do compartilhamento de serviços por meio de centros executores de atividades, não foram encontradas, na pesquisa bibliográfica realizada (seção 2.5), correlações entre a presença de controladorias e a existência de CSC's em âmbito municipal.

A percepção dos gestores quanto aos demais aspectos relacionados ao sucesso na implantação e perenidade do compartilhamento de serviços em âmbito público municipal é o alvo da subseção seguinte.

#### 4.3.4 – Proposição IV: Aspectos relacionados à adequada infra-estrutura legal, tecnológica, processual e física são fundamentais para o sucesso na implantação e continuidade dos CSC's.

Preliminarmente, apresenta-se na Tabela 18 a percepção dos gestores no que concerne ao nível de concordância acerca da Proposição IV.

**Tabela 18:** 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
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>79</b>	<b>102</b>	<b>4,72</b>

Conforme pode ser observado, dentre as questões que compuseram o bloco 4 do questionário, a Proposição IV foi a que apresentou o maior nível de aceitação, já que a amostra posiciona essa opinião com um ranking médio geral de 4,72. De fato, apenas um gestor, da cidade de Guarapuava-PR, assinalou discordância plena acerca da afirmação proposta, sendo que nenhum outro manifestou sequer discordância parcial. No entanto, quando do questionamento aos motivos para a não implementação de um CSC, esse respondente citou a barreira tecnológica como um dos fatores para a não implementação de um CSC em seu município. Constatou-se, portanto, que mesmo discordando que a infra-estrutura tecnológica é fundamental para o bom funcionamento do compartilhamento de atividades, o servidor paranaense elenca 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 nessa resposta.

**Tabela 19:** 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

<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
--------------	--------------	--------------	--------------

O conteúdo da Tabela 19 mostra a significativa aceitação da Proposição IV pelos respondentes que representam os municípios que integram a região sul do país, distribuindo as respectivas respostas por unidade da federação.

Diante dos dados apresentados na Tabela 19, e procedendo aos cálculos da média de aceitação plena e parcial frente à Proposição IV, obtiveram-se os seguintes resultados: (1) PR: 94%; (3) SC: 96,1%; (2) RS: 100%, uma média geral de 96,7%.

No que se refere ao ranking médio, percebe-se pelos resultados consolidados que a opinião média dos respondentes gaúchos posicionou o ranking médio em 4,77, enquanto que os catarinenses e paranaenses posicionaram-se, respectivamente, em 4,69 e 4,70.

Especificamente quanto à infra-estrutura processual, dado o nível de 97% (99 respondentes) de concordância à Proposição IV, tem-se que aproximadamente 99% destes relatam ser a melhoria dos processos uma das razões que poderiam motivar a instalação de um CSC, e 95% acreditam que a melhoria dos níveis de serviço prestado também pode ser um incentivador para tal iniciativa.

A seção seguinte destina-se a apresentar as proposições mais significantes no que concerne à intensidade do uso do compartilhamento de serviços em municípios da região sul do Brasil, objetivando a maximização da contraprestação devida pelo Estado ao contribuinte, analogamente ao que ocorre no setor privado na relação empresaria-acionista.

#### 4.4 ANÁLISE DA POSSÍVEL UTILIZAÇÃO DE CSC'S NA GESTÃO MUNICIPAL

Após a caracterização geral das quatro proposições que ensejam possíveis condições ambientais para a adoção do CSC's na gestão pública municipal, e dada a sua praticamente total não adoção pelos municípios pesquisados, apresenta-se na sequência os principais aspectos quanto a uma possível futura adoção, destacando-se as razões que motivariam tal procedimento.

Conforme pode-se observar na Tabela 20 as razões mais citadas para implementar um CSC foram a melhoria dos processos, com 99%, seguido da redução de custos, com 98%.

**Tabela 20:** Razões que podem motivar a implementação de um CSC's.

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

Cumprе ressaltar que o representante do município de Navegantes (SC), bem como o de São Gabriel (RS) foram os únicos entrevistados que não consideraram a redução de custos como um fator significativo no que tange à criação de um centro executor de atividades compartilhadas.

Ainda quanto ao respondente catarinense de Navegantes, salienta-se que o mesmo também 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, ele destaca o aumento dos controles como um fator que poderia ensejar o compartilhamento de atividades no setor público.

Além disso, acrescenta 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.

Destaca-se também, o fato de que apenas dois gestores paranaenses não mencionaram como possíveis razões para a implementação de um CSC a melhoria dos níveis de serviços bem como uma melhoria na qualidade da informação gerencial no apoio à tomada de decisão, quais sejam, Prudentópolis e Fazenda Rio Grande.

Entre os entraves elencados pelos gestores que participaram da pesquisa destacam-se especialmente a cultura inflexível à mudança e o desconhecimento do *modus operandi* da ferramenta, apresentado percentuais de 78,4% e 77,4%, respectivamente, conforme apresenta-se na Tabela 21, o que corrobora os dados analisados na seção anterior. Outras razões que mostraram-se significantes correspondem aos custo de implantação, à fragmentação da estrutura organizacional, à baixa expectativa de sucesso e a barreira tecnológica.

**Tabela 21:** Razões para a não implementação de um CSC no município.

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

Já no que se refere às atividades que, segundo a percepção dos respondentes, não são compartilhadas, mas que poderiam o ser, elaborou-se a Tabela 22, apresentada a seguir.

**Tabela 22:** Atividades que o município não compartilha, mas pretende compartilhar futuramente.

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

Conforme pode ser observado na Tabela 22, as atividades que mais se destacam como passíveis de compartilhamento futuro remetem-se à atividades de caráter comum (TI e RH).

Entretanto, durante a aplicação do questionário assistido, e amparado em pesquisas bibliográficas posteriores, verificou-se a existência de uma modalidade de compartilhamento de serviços públicos de forma intermunicipal, formalizado por meio da institucionalização dos consórcios públicos. Esse é o conteúdo da seção seguinte.

#### 4.4.1 Análise quanto ao compartilhamento de atividades por meio de consórcios públicos

Conforme citado na seção anterior, obteve-se um resultado que mostra um significativo número de municípios que participam de consórcios públicos (58 dentre os 102 pesquisados), e que estes podem configurar-se em uma modalidade de centro de compartilhamento de atividades, possuidores de personalidade jurídica e sede própria. Salienda-se a adaptação quanto à análise das respostas afetas ao instrumento de coleta de dados, qual seja: se um município participa de um consórcio público, é praticante de uma modalidade de CSC.

Tal consideração também é sustentada pelo fato de que os consórcios públicos, assim como os CSC's, são concebidos com vistas ao atendimento de demandas comuns, objetivando evitar, sobremaneira, a duplicidade de tarefas. Desse modo, é possível afirmar que tais instrumentos de política pública constituem-se em uma modalidade de CSC, em sua essência, já que ambos possuem a mesma finalidade e o mesmo *modus operandi*.

Preliminarmente apresenta-se a Tabela 23, na qual é apresentada a distribuição dos 58 consórcios públicos constituídos, elencando-os por unidade federativa da região sul do Brasil.

**Tabela 23:** Distribuição dos consórcios públicos por UF.

UF	Total de municípios	Municípios com consórcio público	
		Absoluto	%
RS	496	24	4,8
SC	293	14	4,8
PR	399	20	5,0
<b>Total</b>	<b>1.188</b>	<b>58</b>	<b>4,9</b>

Conforme dados da Tabela 23, há equilíbrio proporcional entre os Estados quanto ao número de consórcios públicos instituídos, alcançando uma média de cerca de 5%. Contudo, ao se comparar o número total de consórcios públicos da região sul individualmente por Estado, importa destacar que é no RS onde ocorre a principal

concentração desse instrumento de política pública (41,4% do total de 58 consórcios), seguido do Paraná (34,5%) e SC (24,1%).

Destaca-se, contudo, que há municípios, entre os listados na amostra, que participam do mesmo consórcio público. Assim, faz-se necessário esclarecer que ao desconsiderar tais duplicidades, o número de consórcios por Estado fica assim distribuído: (a) 17 no Rio Grande do Sul; (b) 14 no Paraná; e (c) 12 em Santa Catarina.

Importa salientar também, que os dados aqui apresentados baseiam-se nas respostas dos respondentes acerca da participação do município em alguma espécie de consórcio. Segundo informações do IBGE, havia, na amostra pesquisada, isto é, municípios da região sul do Brasil com população superior à 50.000 habitantes, até o final de 2008, 36 consórcios públicos. Diante das respostas obtidas nos questionários, depreende-se um aumento de aproximadamente 20% no número de consorciamentos, uma vez que atualmente existem 43 institutos constituídos (após eliminadas as duplicidades).

Seguindo a apresentação dos resultados, destaca-se que relativamente à Proposição I, abordada na subseção 4.3.1, dos 86 gestores que afirmaram serem os municípios mais populosos detentores de atividades mais complexas, 36 (41,8%) não participam de consórcio público intermunicipal, e destes, 33 manifestaram serem favoráveis à criação desse instituto em seus municípios visando o aprimoramento de processos. Inference-se, portanto, considerando a opinião da grande maioria (93,1%) dos gestores inquiridos, que a criação de consórcios públicos ao constituírem-se como uma modalidade de CSC's, pode auxiliar no gerenciamento das atividades municipais.

Observa-se que o percentual médio de respostas discordando, tanto plenamente quanto parcialmente da Proposição I, foi de apenas 5,9% (12 respondentes), entretanto, 83,3% desses respondentes acreditam que a criação de um consórcio público pode proporcionar um incremento no que concerne à otimização de processos e a conseqüente redução de custos.

Conforme já observado, o Estado de Santa Catarina é o que apresenta menor índice estadual de concentração do instituto dos consórcios públicos entre os estados que compuseram a amostra, (24,1%). Contudo, constata-se que dentre os 13 entrevistados catarinenses que concordam plenamente com a Proposição I (50%), 11 (84,6%) afirmaram ter conhecimento da prática de consorciamento público.

Entretanto, apesar de conhecerem o instrumento de política pública mencionado, o índice de respostas dos gestores catarinenses que afirmaram ser seu município consorciado foi o menor, dentre os estados pesquisados. Ademais, as principais razões que podem motivar a criação de um CSC entre municípios de uma mesma região, de acordo com os 11 respondentes que conhecem o instituto dos consórcios públicos são a redução de custos, a melhoria de processos e a melhoria nos níveis de serviço, conforme pode-se observar na Tabela 24.

**Tabela 24:** Razões que podem motivar a criação de um CSC segundo os gestores catarinenses

<b>Razões</b>	<b>%</b>
Redução de custos	<b>100</b>
Melhoria dos processos	<b>100</b>
Melhoria dos níveis de serviços	<b>100</b>
Aumento dos controles	<b>54,5</b>
Melhoria da qualidade da informação para a decisão	<b>90,9</b>

Nota-se aqui uma semelhança muito grande em relação aos benefícios propiciados pelos tradicionais centros de serviços compartilhados, o que corrobora a proximidade estrutural entre eles e os consórcios públicos. Já no que se refere à Proposição II, a qual preconiza que o aumento da complexidade nos processos de gestão municipal demandam uma nova postura dos gestores quanto à busca de otimização dos recursos, destaca-se o RS, pois além de ser a unidade de análise que mostrou-se com maior grau de aderência à referida Proposição, é o Estado que apresenta o maior número de consórcios públicos dentre os três pesquisados.

Assim, pode-se depreender que há congruência entre as respostas obtidas dos entrevistados gaúchos e as efetivas ações praticadas por estes no que concerne à mudança de postura dos gerentes públicos. Tal constatação corrobora a inferência de que há uma tendência dos municípios pesquisados, mais acentuadamente nos do Rio Grande do Sul, à convergência global da administração governamental por resultados.

Destaca-se também que dos 95 entrevistados que manifestaram concordância, plena ou parcial, acerca da Proposição II, mais da metade destes (55) afirmaram que o município ao qual representam participam de pelo menos um consórcio público.

Também é relevante ressaltar que desses 95 respondentes 89 são favoráveis à criação de um consórcio público regional (intermunicipal) visando o aprimoramento de processos e a redução de custos. De outra parte, dos 55 gestores que afirmaram participar de pelo menos um consórcio público, três enfatizam que, apesar de seus municípios serem consorciados, não são favoráveis à criação de novos consórcios públicos em suas regiões. Tais gestores, um de cada Estado, representaram os municípios de Londrina (PR), Lajeado (RS) e Concórdia (SC).

Dentre os motivos elencados para a não implementação dessa modalidade de compartilhamento de atividades, destacam-se: (1) o desconhecimento do modo de operação e a cultura inflexível às mudanças [3 municípios]; (2) os custos do processo de implantação e a estrutura organizacional excessivamente fragmentada [2 municípios]; e (3) a baixa expectativa de sucesso e barreira tecnológica [1 município].

Importa destacar também que, apesar de o município de Londrina (PR) participar de um consórcio público, a respondente que representou essa cidade na pesquisa, atuando há 28 anos no serviço público, afirmou que um dos motivos que poderia levar o município a não-implementação dessa espécie de CSC refere-se à baixa expectativa de sucesso desse instrumento de gestão.

Contudo, o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paranapanema (CISMEPAR), do qual o município é consorciado, já conta com 16 anos de atuação, e, segundo informações constantes no sítio da entidade, tem se revelado como um importante instrumento de ação dos 21 municípios que o compõe, objetivando a solução de problemas que lhes são comuns, mediante o compartilhamento intermunicipal de serviços.

Apresentam-se na sequência os Quadros 16, 17 e 18, concebidos com vistas a evidenciar os 58 consórcios públicos identificados no estudo, por unidade federada. Ressalta-se que 63,8% dos 58 respondentes que afirmaram ser o seu município consorciado não sabiam o nome do consórcio do qual era signatário. Assim, foi necessária uma coleta complementar de tais informações.

Inicia-se com a apresentação dos dados do Estado do Paraná, destacando preliminarmente, que mais da metade dos consórcios é aplicada na área da saúde, perfazendo 55,7%, de todos os consórcios públicos da região sul do Brasil.

<b>Município</b>	<b>Nome do consórcio</b>	<b>Área</b>
Almirante Tamandaré	Consórcio intermunicipal do lixo - CONRESOL	Desenvolvimento Sustentável
Apucarana	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região – CISVIR	Saúde
Araucária	Consórcio intermunicipal do lixo - CONRESOL	Desenvolvimento Sustentável
Cambé	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense	Saúde
Campo Mourão	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão - CIS-COMCAM	Saúde
Cascavel	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste Do Paraná – CISOP	Saúde
Castro	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Campos Gerais - CIMSÁUDE	Saúde
Cianorte	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Centro Noroeste do Paraná - CISCENOP	Saúde
Colombo	Consórcio intermunicipal do lixo - CONRESOL	Desenvolvimento Sustentável
Curitiba	Consórcio intermunicipal do lixo - CONRESOL	Desenvolvimento Sustentável
Francisco Beltrão	Associação Regional de Saúde do Sudoeste - ARSS	Saúde
Londrina	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paranapanema - CISMENPAR	Saúde
Maringá	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense - CISAMUSEP	Saúde
Paranaguá	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná – CISLIPA	Saúde
Paranavaí	Consórcio Intermunicipal de Saúde - CIS/AMUNPAR	Saúde
Pinhais	Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste Pinhais – PR	Desenvolvimento Sustentável
Prudentópolis	Consórcio Intermunicipal de Saúde Guarapuava/Pinhão - CISGAP	Saúde
Sarandi	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense - CISAMUSEP	Saúde
Telêmaco Borba	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Campos Gerais - CIMSÁUDE	Saúde
Umuarama	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense – CISAMUSEP	Saúde

**Quadro 16:** Consórcios públicos parananenses

Conforme pode-se observar, há somente consórcios públicos em duas áreas, saúde e desenvolvimento sustentável. Na área do desenvolvimento sustentável, destaca-se o Consórcio intermunicipal do lixo – CONRESOL, contemplando quatro municípios da amostra. O CONRESOL foi criado considerando-se a necessidade de providências comuns e compartilhadas, objetivando a economicidade e o interesse comum dos signatários na universalização do direito ao meio ambiente equilibrado (CONRESOL, 2011).

Já na área da Saúde, o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense – CISAMUSEP, com três ocorrências entre os municípios pesquisados foi fator de destaque. O CISAMUSEP foi o primeiro consórcio do Paraná a se adequar à lei federal 11.107/05. Foi criado em 2002, e conta, atualmente, com trinta consorciados (CISAMUSEP, 2011). No Quadro 17 estão apresentados os consórcios públicos do Estado do Rio Grande do Sul.

<b>Município</b>	<b>Nome do consórcio</b>	<b>Área</b>
Bagé	Consórcio Público de Gerenciamento Regional de Resíduos Sólidos Urbanos da Região da Campanha	Desenvolvimento Sustentável
Bento Gonçalves	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA	Desenvolvimento Sustentável
Cachoeira do Sul	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Jacuí	Saúde
Cachoeirinha	Associação dos municípios da região metropolitana da grande Porto Alegre – GRANPAL	Plan. e Gestão
Campo Bom	Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio Sinos – Pró-Sinos	Desenvolvimento Sustentável
Canguçu	Consórcio Público do Extremo Sul – AZONASUL	Plan. e Gestão
Canoas	Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio Sinos – Pró-Sinos	Desenvolvimento Sustentável
Cruz Alta	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí – COMAJA	Plan. e Gestão
Erechim	Consórcio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai – CIRAU	Plan. e Gestão
Esteio	Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio Sinos – Pró-Sinos	Desenvolvimento Sustentável
Guaíba	Consórcio Intermunicipal de Saúde - CIS CENTRO-SUL	Saúde
Ijuí	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste Do Estado do Rio Grande do Sul – CISA	Saúde
Lajeado	Cons. Intermunicipal da Saúde do Vale do Taquari – CONSISA	Saúde
Novo Hamburgo	Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio Sinos – Pró-Sinos	Desenvolvimento Sustentável
Parobé	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí - CIS/Caí	Saúde
Porto Alegre	Associação dos municípios da região metropolitana da grande Porto Alegre – GRANPAL	Plan. e Gestão
Sta Cruz do Sul	Cons. Intermunicipal Serviços do Vale do Rio Pardo – CISVALE	Serviços
Santa Maria	Cons. Intermunicipal da Região Centro do Estado – CI/CENTRO	Plan. e Gestão
Santa Rosa	Consórcio Público Fronteira Noroeste – COFRON	Saúde
Santiago	Cons. Intermunicipal da Região Centro do Estado – CI/CENTRO	Plan. e Gestão
São Leopoldo	Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio Sinos – Pró-Sinos	Desenvolvimento Sustentável
Vacaria	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra	Desenvolvimento Sustentável
Venâncio Aires	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Pardo	Saúde
Viamão	Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre – GRANPAL	Plan. e Gestão

**Quadro 17:** Consórcios públicos gaúchos

Quanto aos consórcios públicos constituídos no Estado do Rio Grande do Sul, cabe ressaltar que além das áreas da saúde e do desenvolvimento sustentável, há também consórcios na área de Planejamento e Gestão Intermunicipal e Serviços. Verifica-se, assim, que o RS, além de contar com o maior número de consórcios, também é aquele que apresenta a maior diversificação de áreas de atuação desse instrumento de política pública.

É relevante mencionar também que os dois consórcios com maior recorrência, dentre os municípios pesquisados no Rio Grande do Sul situam-se na região metropolitana de Porto Alegre, sendo um na área do desenvolvimento sustentável (PRÓ-SINOS), e um na área de Planejamento e Gestão (GRANPAL).

Já no que se refere à Santa Catarina, salienta-se que foi o único Estado, dentre os pesquisados, que apresentou consórcios públicos na área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), conforme pode ser observado no Quadro 18. Trata-se do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal – CIGA, na região sul do Estado, contando com 86 municípios (CIGA, 2011), dentre estes Lages e Içara como componentes da amostra.

<b>Município</b>	<b>Nome do consórcio</b>	<b>Área</b>
Araranguá	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Amesc - CIS AMESC	Saúde
Blumenau	Consórcio Estadual de Saúde de Santa Catarina	Saúde
Caçador	Consórcio Integrado do Contestado – CINCO	Saúde
Camboriú	Consórcio Intermunicipal de Saúde da AMFRI / Consórcio Intermunicipal de Turismo Costa Verde & Mar – CITMAR	Saúde
Canoinhas	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Contestado – CISAMURC	Saúde
Chapécó	Consórcio Intermunicipal de Saúde - CIS-AMOSC	Saúde
Concórdia	Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental Participativa do Alto Uruguai Catarinense – LAMBARI	Desenvolvimento Sustentável
Criciúma	Consórcio Intermunicipal de Saúde da AMREC - CISAMREC	Saúde
Gaspar	Consórcio Estadual de Saúde de Santa Catarina – CESESC	Saúde
Içara	Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal – CIGA	TIC
Lages	Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal – CIGA	TIC
Mafra	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS	Desenvolvimento Sustentável
São Bento do Sul	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina - CIS AMUNESC	Saúde
Tubarão	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Amurel - CIS-AMUREL	Saúde

**Quadro 18:** Consórcios Públicos catarinenses

Conforme apresentado nos Quadros 16, 17 e 18, o exercício do cooperativismo federalista faz-se presente por meio da associação de municípios em aproximadamente 56,9% das cidades pesquisadas, já que há a presença de consórcios públicos em 58 dos 102 entes da pesquisa.

Apesar da origem da ferramenta dos CSC apontar para o compartilhamento de atividades transacionais, existe no âmbito da amostra pesquisada, essencialmente, o compartilhamento de atividades na área da saúde. Infere-se, considerando os resultados já apresentados, que a grande ocorrência de consórcios relacionados à área da saúde pode ser decorrente da possibilidade de o município assumir as responsabilidades pela gestão plena do seu sistema de saúde, conforme estabelece a NOB SUS 01/96.

Por outro lado, cabe ressaltar que dos 58 consórcios públicos institucionalizados nos municípios da região sul do Brasil, apenas 11 referem-se a atividades de suporte, a saber: (1) oito na área de planejamento e gestão; (2) dois na área de Tecnologia da Informação e Comunicação; (3) um na área de serviços, conforme pode ser observado na Tabela 25.

**Tabela 25:** Área de consórcios público municipal

Área	Nº de Consórcios	%
Saúde	32	55,2
Desenvolvimento Sustentável	15	25,9
Planejamento e Gestão	8	13,8
TIC	2	3,4
Serviços	1	1,7
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100,0</b>

Contudo, ao considerar que as atividades de TI, procedimentos licitatórios, limpeza, conservação e segurança, e assessoria jurídica, terem se apresentado como as mais representativas no que concerne ao compartilhamento futuro de serviços, conforme apresentado na Tabela 26, observa-se que há, no contexto atual, uma tendência ao compartilhamento de atividades meio no âmbito dos governos municipais pesquisados.

Observa-se que ao compartilhar serviços via constituição de consórcios os municípios estão, automaticamente, compartilhando as atividades transacionais que seriam necessárias caso desenvolvessem essas atividades isoladamente. Novamente tem-se, aqui, uma reafirmação do consórcio como um tipo de CSC na sua essência.

**Tabela 26:** Atividades que o respondente acredita que poderiam ser compartilhadas via consórcio.

<b>Resposta</b>	<b>PR</b>	<b>%</b>	<b>RS</b>	<b>%</b>	<b>SC</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Tecnologia da Informação	27	81,8	39	90,7	23	88,5	<b>89</b>	<b>87,2</b>
Procedimentos Licitatórios	27	81,8	35	81,4	21	80,8	<b>83</b>	<b>81,4</b>
Limpeza / Conservação / Segurança	28	84,8	31	72,1	22	84,6	<b>81</b>	<b>79,4</b>
Assessoria jurídica	24	72,7	31	72,1	18	69,2	<b>73</b>	<b>71,6</b>
Auditoria	24	72,7	32	74,4	17	65,4	<b>73</b>	<b>71,6</b>
Ouvidoria / Centro de Atendimento ao Contribuinte	23	69,7	28	65,1	17	65,4	<b>68</b>	<b>66,7</b>
Contabilidade / Controladoria	22	66,7	22	51,1	18	69,2	<b>62</b>	<b>60,8</b>
Controles Internos	18	54,5	27	62,8	13	50,0	<b>58</b>	<b>56,9</b>
Recursos humanos / Folha de pagamento	17	51,5	23	51,5	15	57,7	<b>55</b>	<b>53,9</b>
Planejamento e execução Orçamentária	18	54,5	20	46,5	12	46,1	<b>50</b>	<b>49,0</b>
Almoxarifado	16	48,5	14	32,5	11	42,3	<b>41</b>	<b>40,2</b>
Outros	7	21,2	9	20,9	3	11,5	<b>19</b>	<b>18,6</b>

Percebe-se que a região sul do Brasil, de forma generalizada, ao instituir consórcios públicos, em sua maioria voltada às atividades-fim do Estado, com predominância na área da saúde, ainda tem muito a explorar o uso do compartilhamento de processos nas atividades de suporte, conforme evidenciam os dados citados.

Destaca-se no que se refere ao compartilhamento de serviços, o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale Do Rio Pardo/RS – CISVALE, fundado em 2005, e composto por 14 municípios da região. A finalidade do consórcio, segundo seu estatuto (CISVALE 2011), é a realização dos interesses comuns dos entes consorciados na implementação de suas múltiplas políticas públicas. Já objetivo principal é realizar gestão associada de serviços públicos com ações e políticas de desenvolvimento rural, urbano e sócio-econômico local e regional, notadamente nas áreas da: saúde, educação, trabalho e ação social, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comércio, turismo, meio-ambiente, abastecimento, transporte, comunicação e segurança pública (CISVALE, 2011).

Também destaca-se o consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal – CIGA, instaurado na região sul catarinense, contando com 58 participantes (Içara e Lages compuseram a amostra), como um dos consórcios que compartilham atividades transacionais no ambiente governamental. A finalidade do CIGA é desenvolver ferramentas de governança eletrônica, por meio do emprego de TIC (CIGA, 2011).

Por fim, com relação aos gestores dos municípios que se mostraram indiferentes à Proposição II, destaca-se que não há nenhum município catarinense. Ademais, três dos

cinco municípios cujos gestores nem concordam nem discordam da assertiva proposta participam de consórcios públicos, sendo dois pertencentes ao Estado do Paraná e um município gaúcho, a saber: Telêmaco Borba (PR), Cianorte (PR) e Novo Hamburgo (RS).Dentre esses, o gestor representante do município paranaense de Telêmaco Borba foi o único a concordar que a existência de uma controladoria municipal é fundamental para a implementação e o funcionamento dos CSC's, sejam eles mediante a modalidade de consórcio público ou não..

A respeito da proposição de que a existência de uma controladoria municipal é fundamental para a implementação e o funcionamento dos CSC's pelas prefeituras, Proposição III, destaca-se que apesar do Estado do Rio Grande do Sul indicar maior número de consórcios intermunicipais em termos absolutos, também foi a unidade federativa cujos gestores menos aderiram à proposição de que as controladorias municipais exercem papel fundamental no sucesso do compartilhamento de atividades por meio de CSC's, apresentando um ranking médio de 4,25. Por outro lado, Santa Catarina, apesar de ter apresentado os maiores índices de concordância plena (73,1%) e posicionar-se com o maior índice no que tange ao ranking médio (4,53), é o Estado que congrega o menor número de consórcios públicos.

Observa-se ainda que há uma divisão quase que paritária entre os 82 municípios que corroboram a Proposição III (existência de uma controladoria) e são partícipes de consórcios públicos: 42 são consorciados e 40 não.

Entre os 42 municípios consorciados destaca-se que 35 respondentes (83,3%), afirmaram que o aumento dos controles é uma motivação para a implementação de um órgão executor de atividades, enquanto que entre os não consorciados o percentual também aproxima-se dos 80%, uma vez que 33 dentre os 40 também destacaram o aumento da efetividade dos controles como um fator determinante para o compartilhamento de processos em âmbito governamental.

Ressalta-se ainda que entre os 40 municípios não consorciados, três pretendem aderir ao compartilhamento de atividades mediante a institucionalização de consórcios públicos, mencionando que já há proposta de criação desse instituto nos municípios de Toledo-PR, Biguaçu-SC e Jaraguá do Sul-SC, nas áreas de licitações, tratamento de resíduos sólidos e tratamento de água, respectivamente.

Por fim, quanto à Proposição IV - aspectos relacionados à adequada infraestrutura legal, tecnológica, processual e física, fundamentais para o sucesso na implantação e continuidade dos CSC's – foi a que apresentou o maior nível de aceitação dentre as proposições apresentadas, já que apresentou o maior ranking médio geral (4,72). De fato, apenas um gestor, da cidade de Guarapuava-PR, manifestou discordância plena acerca da afirmação proposta, sendo que nenhum outro sequer manifestou discordância parcial.

No entanto, quando do questionamento aos motivos para a não implementação de um CSC, tal respondente citou a barreira tecnológica como um dos fatores para a não implementação de um CSC em seu município. Constatou-se, portanto, que mesmo discordando que a infra-estrutura tecnológica é fundamental para o bom funcionamento do compartilhamento de atividades, o servidor paranaense elenca a inadequação de TI como um determinante para a ausência de um CSC na região Centro-Sul Paranaense. Ademais, considerando que o município de Guarapuava-PR não é consorciado, destaca-se que o entrevistado manifestou-se como sendo pertinente a participação de seu município em consórcios públicos.

Pode-se depreender que o Estado do Rio Grande do Sul, ao apresentar-se como o possuidor do maior número de consórcios públicos, é o Estado cujos municípios detêm maior intensidade no uso de compartilhamento de atividades, sejam elas finalísticas ou transacionais, no cumprimento da missão estatal de prover o bem estar social em custo e qualidade do serviço público. Infere-se que esse seja um dos motivos para o resultado encontrado no que tange ao fato de que os gestores gaúchos corroboram plenamente a assertiva de que a adequada infraestrutura legal, tecnológica, processual e física seja fundamental para a excelência dos CSC's, mesmo que na modalidade de consórcio público.

Tomando por base os índices de respostas apresentados, infere-se-se que a estrutura burocratizada do Estado ainda é um entrave no que diz respeito à flexibilização das estruturas estatais, da descentralização de atividades públicas e da busca de soluções, afetas à crescente demanda social, apoiada sob o pilar do cooperativismo federalista. Nesta questão, mesmo considerando tais fatores como empecilhos ao processo de modernização da gestão pública brasileira, dada a constatação de que vem aumentando o número de consórcios públicos inter-regionais, confirma-se a proposição apresentada anteriormente de que há uma tendência de

convergência dos municípios da região sul do Brasil, mais acentuada no RS, aos preceitos e práticas de gestão inerentes à NPM.

Cumprido destacar que a institucionalização dos consórcios públicos no Brasil, como ferramenta de exercício das políticas públicas, deu-se somente no ano de 2005, mediante a publicação da Lei Federal 11.107/05. Tendo como parâmetro o fato de que a NPM já destaca-se como paradigma de gestão, por meio de instituição de práticas gerenciais, desde meados da década de 1990 em países tais como a Austrália e o Canadá, observa-se que pode ter sido intempestiva a publicação da lei dos consórcios públicos, possibilitando o cooperativismo regional, uma vez que, com personalidade jurídica e sede próprias, estrutura de gestão autônoma, orçamento e patrimônio próprios, os consórcios públicos constituem-se, fisicamente como uma modalidade de centro de compartilhamento de serviços ou CSC's.

É possível asseverar que pode haver uma tendência de aumento da utilização de consórcios públicos como forma de mitigar a execução de atividades duplicadas dentro da esfera estatal, uma vez que existe uma demanda potencial de criação desses institutos. Essa variação positiva no número de consórcios públicos no Brasil, já comentada, também poderá ser decorrência da adequação legal ensejada pela lei dos consórcios públicos (Lei 11.107/05), pois tal dispositivo foi fundamental no que concerne à garantia dos direitos contratuais entre os entes participantes dos consórcios.

Contudo, cumpre destacar que há uma diferença conceitual entre o compartilhamento de atividades inter-governamentais, isto é, entre municípios de uma mesma região, por exemplo, e intra-governamental, onde ocorre o compartilhamento interno das atividades de suporte em um único departamento/secretaria no próprio município, sendo esta última, uma prática mais comum no âmbito municipal.

Observa-se que os consórcios, conforme destaca Weber (2009), são entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas individualmente não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos, além de demandar mais tempo. São tais argumentos que apontam os consórcios como um instrumento que permite ganhos de escala nas políticas públicas, além de ser um novo modelo gerencial que pode viabilizar a economicidade da gestão micro regional.

Assim, diante dos resultados apresentados, pode-se concluir que há o compartilhamento de atividades mediante a utilização de CSC's, por meio de consórcio público, em 58 municípios da amostra pesquisada. Destaca-se especialmente o CISVALE, uma vez que este é um consórcio que foi concebido especificamente para o compartilhamento de serviços, finalidade alvo de um CSC.

Percebe-se, portanto, que aproximadamente 60% dos municípios da região sul do Brasil com população acima de 50.000 habitantes adotam um tipo de compartilhamento de atividades. Conforme já explanado, tal afirmação sustenta-se no fato de que todo consórcio público, ao possuir personalidade jurídica própria, sede, e atribuições definidas, é uma unidade governamental, de caráter cooperativista, cujo objeto é a melhoria dos níveis de serviços, a redução de funções duplicadas, e consequente, otimização dos recursos, tal como ocorre no setor privado.

Dessa forma, constatou-se que há um significativo nível de convergência por parte dos municípios da região sul do Brasil com mais de 50.000 habitantes aos princípios da administração por resultados, tendo em vista que aproximadamente 60% dos municípios pesquisados adotam práticas cooperativas, visando a otimização de recursos.

A seção a seguir é destinada a apresentar as considerações finais do capítulo, considerando o baixo uso do tradicional CSC e a intensidade de uso do instituto do consórcio público como um centro executor de atividades comuns, objetivando a maximização da contraprestação devida pelo Estado ao contribuinte, analogamente ao que ocorre no setor privado na relação gestor-acionista.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Preliminarmente, cumpre destacar que a representação da amostra pesquisada, em termos populacionais, é de aproximadamente dois terços em cada Estado, uma vez que a população total dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, conforme estimativa realizada no ano de 2008 pelo IBGE é de 10.855.214, 6.052.587 e 10.590.169 habitantes, respectivamente, e a população amostral foi de 6.800.484 (RS), 3.416.374 (SC) e 6.364.082 (PR). Ademais, a população dos 102 municípios

selecionados representa 60,3% da população total da região sul e 8,7% da população do país.

Também é relevante considerar que o PIB da amostra corresponde à 67,6% de todo o PIB da região sul, correspondendo a 62,2%, 67,2% e 71,8% do PIB dos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná, respectivamente.

Especificamente no que tange à resolução da problemática proposta, considerando que os resultados apontaram que praticamente 100% dos gestores participantes da pesquisa não tem conhecimento acerca dos CSC's, foi necessário apresentar uma breve descrição conceitual dos CSC's no corpo do questionário aplicado, e esclarecido durante o contato telefônico, de forma a proporcionar ao respondente subsídios necessários ao posicionamento deste acerca das razões que poderiam motivar a implementação de um CSC. Dentre essas razões, constatou-se que, analogamente aos resultados da pesquisa realizada pela Deloitte (2003), em âmbito privado, as mais recorrentes foram: a melhoria nos processos (99%) e a redução de custos (98%). Tais resultados demonstram que a implementação dos CSC's na esfera governamental pode revelar-se como um fator importante no que se refere à otimização dos processos de gestão, conforme preceitua a NPM.

Contudo, mesmo considerando a gama de benefícios que o compartilhamento de atividades mediante um centro executor de tarefas pode trazer ao setor público, alguns empecilhos destacam-se, de acordo com os resultados apresentados, como entraves ao processo de modernização da gestão pública dos municípios da região sul do Brasil, quais sejam: (a) cultura inflexível à mudança; (b) o desconhecimento do *modus operandi* da ferramenta CSC e (c) aspectos relacionados a infra-estrutura legal, tecnológica e processual. Pela existência constatada, parece que as resistências ao compartilhamento nos modus dos consórcios públicos são sensivelmente mais reduzidos.

Especificamente no que tange à barreira legal, tem-se que o advento da Lei Federal 11.107/05, considerando a proposição de que os consórcios públicos constituem-se em uma modalidade de compartilhamento de serviços, foi fundamental para o surgimento e a eficácia desse instrumento de política pública, uma vez que proporcionou a garantia dos direitos contratuais entre os entes participantes de consórcios. Ressalta-se ainda, que superada a barreira legal, com a promulgação da Lei

dos consórcios públicos, os entraves tecnológicos passaram a ser, de acordo com a opinião dos respondentes, o principal empecilho para a implementação e o sucesso do compartilhamento de atividades na esfera pública.

Ademais, cumpre ressaltar que mais de 95% dos respondentes elencam os CSC's como uma ferramenta capaz de mitigar a execução de atividades duplicadas dentro da esfera estatal, e por isso, há uma tendência de aumento da utilização de consórcios públicos na região sul do Brasil, conforme comprovou os resultados do presente estudo (93,1 % dos respondentes acreditam ser pertinente a criação de CSC's intermunicipais). Nesse contexto, pode-se afirmar que a adequação legal exerce papel essencial para a disseminação de tal prática, uma vez que estabelece garantia de uma contratação eficaz entre as partes, levando-se em consideração a segurança jurídica do compartilhamento de atividades

No que concerne às possíveis atividades a serem compartilhadas entre municípios de uma mesma região, denotando o cooperativismo já comentado, destacam-se as atividades meio, de caráter comum, tais como TI, procedimentos licitatórios, limpeza/conservação/segurança, assessoria jurídica e auditoria (maior índice de respostas). Tal resultado, considerando que a maioria dos consórcios existentes na região sul do Brasil são voltados à atividades-fim do Estado (com predominância na área da saúde), permite depreender que os municípios ainda tem muito a explorar o uso do compartilhamento de processos nas atividades de suporte.

Por fim salienta-se que um achado relevante da pesquisa refere-se ao fato de que aproximadamente 60% dos municípios da região sul do Brasil com população acima de 50.000 habitantes compartilham atividades mediante uma modalidade de CSC, o consórcio público. Particularmente quanto ao compartilhamento de atividades de suporte, destacou-se o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale Do Rio Pardo – CISVALE, fundado em 2005, e composto por 14 municípios da região Centro Oriental Rio-grandense.

No capítulo seguinte são apresentadas as principais conclusões do estudo, tomando por base a assertiva de que os consórcios públicos podem ser considerados como um centro executor de atividades compartilhadas e, portanto, uma modalidade de CSC.

## 5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

### 5.1 CONCLUSÃO

Por meio deste estudo buscou-se diagnosticar o uso dos Centros de Serviços Compartilhados na gestão de municípios da região sul do Brasil, considerando o contexto da NPM. Para tanto, foram analisados todos os municípios da região sul do Brasil cuja população superasse 50.000 habitantes, segundo levantamento do IBGE (2008). De acordo com o presente critério, 102 municípios foram identificados, sendo 43 no RS, 26 em SC e 33 no PR. Entretanto, apesar de representar apenas 8,6% do total de municípios brasileiros, cumpre ressaltar que a amostra correspondeu a 60,3 % do total de habitantes dos três Estados, e o PIB amostral representou 67,6% do total do PIB da região sul.

A resposta principal ao problema enunciado na pesquisa remete a considerações importantes, essencialmente quanto à proposição de que o cooperativismo, materializado no instrumento dos consórcios públicos, é uma modalidade de CSC, e de que o gestor, mesmo não reconhecendo tal proposição, manifestou concordância ao fato de que o consorciamento pode ser uma eficaz ferramenta na otimização do uso dos recursos públicos.

Salienta-se, contudo, que nenhum dos respondentes que representaram os municípios pesquisados afirmou compartilhar atividades por meio de um CSC propriamente dito no seu formato original. Contudo, considerando que há o compartilhamento de atividades gerenciado por um centro, com sede e personalidade jurídica próprias, o consórcio público, pode se afirmar que todo consórcio público é uma modalidade de CSC entre municípios. (FERREIRA, 2010).

Nesse contexto dos consórcios o estudo constatou que é significativo o uso de compartilhamento entre municípios da região sul do Brasil, uma vez que 56,9 % (58 entre 102) dos municípios pertencentes à amostra são partícipes de Consórcios intermunicipais.

Apesar da origem da ferramenta dos CSC apontar para o compartilhamento de atividades transacionais, existe no âmbito da amostra pesquisada, essencialmente, o

compartilhamento de atividades na área da saúde, correspondendo à 32 (55,2%) entre os 58 consórcios instituídos, sendo a segunda área mais recorrente o consorciamento relacionado ao desenvolvimento sustentável (15 consórcios, 25,9%).

Depreendeu-se que, a grande ocorrência de consórcios relacionados à área da saúde é decorrência da municipalização da saúde, conforme estabelece a NOB SUS 01/96. Percebe-se que a região sul do Brasil, de forma generalizada, ao instituir consórcios públicos, em sua maioria voltada às atividades-fim do Estado com predominância na área da saúde, ainda tem muito a explorar o uso do compartilhamento de processos nas atividades de suporte, dados os resultados citados, uma vez que apenas 18,9% (11 consórcios) referem-se a essas atividades, a saber: (1) oito na área de planejamento e gestão; (2) dois na área de Tecnologia da Informação e Comunicação; e (3) um na área de serviços.

Também é importante referendar que os resultados apontaram serem as atividades transacionais tais como TI, procedimentos licitatórios, limpeza/conservação/segurança, assessoria jurídica e auditoria, sob a ótica dos respondentes, as principais lacunas a serem preenchidas por meio do compartilhamento regional.

Destacou-se no que se refere ao compartilhamento de serviços, o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale Do Rio Pardo – CISVALE, fundado em 2005, e composto por 14 municípios da região. A finalidade do consórcio, segundo seu estatuto (CISVALE 2011), é a realização dos interesses comuns dos entes consorciados na implementação de suas múltiplas políticas públicas. Já objetivo principal é realizar gestão associada de serviços públicos com ações e políticas de desenvolvimento rural, urbano e sócio-econômico local e regional, notadamente nas áreas da: saúde, educação, trabalho e ação social, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comércio, turismo, meio-ambiente, abastecimento, transporte, comunicação e segurança pública.

Também há destaque ao Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal – CIGA, instaurado na região sul catarinense, contando com 58 participantes (Içara e Lages compuseram a amostra), como um dos consórcios que compartilham atividades transacionais no ambiente governamental. A finalidade do CIGA é desenvolver ferramentas de governança eletrônica, por meio do emprego de TIC (CIGA, 2011).

Relativamente quanto aos achados periféricos, cabe ressaltar que o Rio Grande do Sul foi o Estado com maior número de consórcios instituídos legalmente, nas áreas

da saúde, desenvolvimento sustentável, Planejamento e Gestão Intermunicipal, e o único a apresentar um consorciamento na área de serviços. Portanto, tem-se que o referido Estado, além de contar com o maior número de consórcios, também é aquele que apresenta a maior diversificação de áreas de atuação desse instrumento de política pública.

## 5.2 RECOMENDAÇÕES

Considerando os resultados apresentados no que concerne à significância do número de municípios que se utilizam dos consórcios públicos como ferramenta organizacional na região sul do Brasil, recomenda-se a replicação dessa pesquisa em outras regiões do país, bem como em municípios com população inferior a 50.000 habitantes, com vistas à confirmação ou não da convergência dos municípios brasileiros às premissas da NPM.

Também é sugerida a realização de pesquisas que tenham por meta a mensuração da efetividade dos consórcios públicos interregionais, utilizando-se para tanto, de métricas, financeiras ou não, capazes de medir a avaliação de desempenho dessa modalidade de CSC.

Ademais, recomenda-se pesquisar acerca da identificação de fatores relacionados à infra-estrutura legal e tecnológica no que se refere ao sucesso da implementação e perpetuidade do compartilhamento de atividades mediante centros de compartilhamento.

Por fim, com vistas a ratificar a proposição de que os consórcios públicos podem ser, de fato, um tipo de CSC, sugere-se um estudo de caso no Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale Do Rio Pardo – CISVALE, tendo em vista que, ao objetivar o compartilhamento de serviços, tal instituto assume a personalidade de um CSC em sua essência.

**REFERÊNCIAS:**

ABRÚCIO, Fernando L., Os avanços e os dilemas do modelo pré-burocrático: A reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. IN Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Org. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter, Rio de Janeiro, FGV, 1999.

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

AGUIRRE, D.; COUTO, V. DISHER C.; NEILSON, G. Shared services: management fad or real value. Chicago: Booz-Allen & Hamilton Inc. 1998.

AKSIN, O. Zeynep; MASINI, Andrea. Effective strategies for internal outsourcing and offshoring of business services: An empirical investigation. Journal Operations Management, vol. 26, pp. 239-256, 2008.

ARELLANO, David G. Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma do Estado no México e a estratégia de gerenciamento. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 48, no 3, dezembro, 1997.

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.

ATKINSON, Anthony A.; BANKER, Rajiv D.; KAPLAN, Robert S.; YOUNG, S. Mark. Contabilidade Gerencial. Tradução de André Olimpio Mosselman Du Chenoy Castro; revisão técnica de Rubens Fama. São Paulo: Atlas, 2000.

BAIN & COMPANY. Centros de serviços compartilhados: 2003. Disponível em: [http://www.bain.com/bainweb/PDFs/cms/Public/Centros\\_de\\_servicos\\_compartilhados\\_Port\\_guese.pdf](http://www.bain.com/bainweb/PDFs/cms/Public/Centros_de_servicos_compartilhados_Port_guese.pdf). Acesso em: 10 maio 2010.

BARBOSA, J. P. P.; CAMPANHOL, E. M. A indústria de confecção de Passos/MG e a capacitação de sua mão-de-obra. Revista Eletrônica de Administração, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 1-16, 2006.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARON, Opfher; BEYER, Dirk; BITRAN, Gabriel R..Pricing of shared computer services. Journal of Revenue and Pricing Management. Vol. 4, n° 1, pp. 54-65, 2005.

BARZELAY, Michael. The new public management: improving research and policy dialogue. University of California Press, Berkeley, CA, 2001.

BASTOS, Lília da Rocha; PAIXÃO, Lyra; FERNANDES, Lúcia Monteiro. Manual para a elaboração de projetos e relatórios de pesquisa, teses, dissertações e monografias. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1995.

BAUM, Marcos Sebastião; ANTONIUK, Patrícia Dias. Serviços compartilhados – uma abordagem para a redução das despesas administrativas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, IX, 2002, São Paulo. Anais... São Paulo: ABC, 2002. CD-ROM.

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

BOAVENTURA, Edivaldo M. Metodologia Científica. São Paulo, 2004

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

\_\_\_\_\_. Projeto de lei nº 248, de 2009. Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e dá outras providências. Disponível em [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=91495](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91495)

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.

BROADBENT, J. LAUGHLIN, R., Control and Legitimation in Government Accountability Process: The Private Finance Initiative in UK, Critical Perspectives on Accounting, Vol. 14, pp. 23–48, 2003.

BROADBENT, J. LAUGHLIN, R., Evaluating the New Public Management Reforms in the UK: A constitutional Possibility?, Public Administration, Vol. 75, pp. 487-507, Autumn 1997.

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

CALVO, M. C. M. Estatística descritiva. Florianópolis: UFSC, 2004.

CARVALHO, Jader B., FLORES, Paulo Cesar. A organização do Sistema de Controle Municipal, Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, ed. 4, Porto Alegre, 2007.

CATELLI, Armando (Coordenador) - Controladoria: Uma abordagem da gestão econômica - GECON - São Paulo, Atlas, 2001.

CECIL, R.; Shared services moving beyond success, *Strategic Finance*, v.81 n.10, p. 64-68. 2000.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Reforma gerencial e o papel do gestor público: ator de mudança ou de resistência? In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

CLAD. “Uma nova gestão pública para América Latina”. Documento do CLAD, outubro. 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf>  
Acesso em: 05/01/2011

COLLIS, Jill, HUSSEY, Roger. Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2.ed. Porto Alegre : Bookman, 2005.

CONSÓRCIO DE INFORMÁTICA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL – CIGA. Disponível em: [http://www.san.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=36](http://www.san.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=36) Acesso em: 02/01/2011.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO MÉDIO PARANAPANEMA-CISMEPAR. Disponível em: <http://www.cismepar.org.br/institucional.php> Acesso em: 02/01/2011.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO SETENTRIÃO PARANAENSE – CISAMUSEP. Disponível em: <http://www.cisamusep.org.br/> Acesso em: 02/01/2011.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SERVIÇOS DO VALE DO RIO PARDO/RS – CISVALE. Disponível em: <http://cisvalerp.com.br/> Acesso em: 01/02/2011

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO LIXO – CONRESOL. Disponível em: [http://domino.cmc.pr.gov.br/prop2005.nsf/83be48a2225d8fa4052569ba005c75af/d9b4da805f403711032572dc0047f73b/\\$FILE/025%20-%20projeto%20de%20lei%20-%20Protocolo%20de%20intencoes.pdf](http://domino.cmc.pr.gov.br/prop2005.nsf/83be48a2225d8fa4052569ba005c75af/d9b4da805f403711032572dc0047f73b/$FILE/025%20-%20projeto%20de%20lei%20-%20Protocolo%20de%20intencoes.pdf) Acesso em: 02/01/2011.

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.

COSTA, T., DE ROLT, C.R.. O Conceito de Serviços Compartilhados como Fundamento para a Inovação dos Serviços Públicos Delegados no Brasil. In: XXV Simpósio de gestão da informação tecnológica. 22 a 24 de outubro de 2008, Brasília-DF.

CROPANE, L.L.; BOOMS, B.H.; Shared service division: improving service to Baxter's internal customers. In: T.A. Swartz, D.E., Bowe and S.W. Brown (Eds) *Advances in Services Marketing and Management*, vol. 2, Greenwich, CN: JAI Press. 1993.

DAVIS, Charles E.; DAVIS, Elizabeth B. Garden Patch Foods: Analyzing the Purchasing-through-Payables Process. *Issues in Accounting Education*, vol. 18, n° 4, pp. 369-383, November 2003.

DAVIS, TIM R. V. Integrating shared services with the strategy and operations of MNEs. *Journal of General Management*, vol. 31, n° 2, pp. 1-17, 2005.

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

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU. Pesquisa global da Deloitte revela a consolidação da prática de serviços compartilhados em grandes empresas. 2003. Disponível em: [http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/Deloitte\\_PR\\_compartilhamento\\_servicos.pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/Deloitte_PR_compartilhamento_servicos.pdf). Acesso em 10 maio 2010.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet V. The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*; Washington; vol. 60(6): pp. 549-559; Nov/Dec 2000.

DI GIACOMO, Waldemar Álvaro. O New Public Management no Canadá e a gestão pública contemporânea. *Revista Interfaces Brasil/Canadá*, Rio Grande, n° 5, 2005.

DIEHL, C. A.; SOUZA, Marcos Antônio. Avaliação da Capacitação do Profissional Contábil Sob a Óptica do Mercado: Um Estudo Exploratório. In: VII Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2007, São Paulo. *Anais do 7o Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*. São Paulo : USP, 2007. v. 7.

DIEHL, Carlos A.; SOUZA, Marcos A.; Publicações sobre o custeio baseado em atividades (ABC) em congressos brasileiros de custos no período de 1997 a 2006. *Revista Contabilidade Vista e Revista*, v. 19, n. 4, p. 39-57, out./dez. 2008.

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.

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

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.

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.

FORST, L. Shared services grow up. *Journal of Business Strategy*, v.22, n.4, p. 13-15. 2001.

FORST, Leland I. Fulfilling the strategic promise of shares services. *Strategy & Leadership*, v.25, n.1, p.30-34. 1997.

FUNK, T.L. IMA. Produces strategic management accounting on shared services and two others. *Strategic Finance*, v.81 n.8, p.67-68. 2000.

GIL, A.C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 5ªed. São Paulo, Atlas, 1999.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. – 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

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. 2007.

GRIFFIN, A.; ADAMS, S. Shared services – a recipe for cost-cutting in hospitals. *Long Range Planning*, v.14, n.6, p.76–79. 1981.

GUERRERO, Juan Pablo. Um estudio de caso de la reforma administrativa em México: los dilemas de la instauración de um servicio civil a nivel federal. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. 1998.

GUNN, R.W.; CARBERRY, D.P.; FRIGO, R.; Behrens, S. Shared services: major companies are re-engineering their accounting functions, *Management Accounting*, v.75, n.5, p.22-29. 1993

HOGG, J. Getting the most from an HR shared service centre. *Strategic HR Review*, v.2, n.4, p.32–35. 2003.

HOOD, C., A public management for all seasons., *Public Administration*, n. 69, pp. 3-19, 1991.

HORAN, Peter; VERNON Philip. Expanding HR's Global Potential: Shared Service Centers in Multi-Country Regions. *Compensation Benefits Review*. v. 35, pp. 45-53, September/October 2003.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - 2008. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>  
Acesso em 10 de janeiro de 2010.

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.

JANSSEN, Marijin; WAGENAAR, René. An analysis of a shared services centre in E-government. *Proceedings of the 37<sup>o</sup> Hawaii International Conference on System Sciences*, 2004.

JANSSEN, Marijn; JOHA, Anton. Emerging shared service organizations and the service oriented enterprise: critical management issues. *Strategic Outsourcing: An International Journal*, v.1, n.1, p.35-49. 2008.

JANSSEN, Marijn; JOHA, Anton. Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International Journal of Information Management*, v.26, n.2, p.102-116. 2006.

JANSSEN, Marijn; JOHA, Anton. Understanding IT governance for the operation of shared services in public service network. *International Journal of Networking and Virtual Organizations*, v.4, n.1, p.20-34. 2007.

JANSSEN, Marijn; JOHA, Anton; Weerakkody, V. Exploring relationships of shared service arrangements in local government. *Transforming Government: People, Process & Policy*, v.1, n.3, p.271-284. 2007.

JUSTINO, S.A. A prática dos Serviços Compartilhados na área administrativo-financeira empresarial: uma perspectiva de mudança. PUC-SP. 2002.

KAGELMANN, U. Shared services als alternative organizations form: am beispiel der finanzfunktion im multinationalen konzern, PhD thesis, Universita't Rostock, Deutscher Universita'ts-Verlag, Wiesbaden. 2000.

KEARNEY, A.T. Shared services in government: turning private sector lessons into public sector best practices. Chicago: A. T. Kearney Inc. 2005.

KEARNEY, A.T. Success through shared services: from back-office functions to strategic drivers. Chicago: A. T. Kearney Inc. 2004.

KÖCHE, José Carlos. Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa. 14. ed. rev. e ampl. Petrópolis: Vozes, 1997.

LEE, R. Demographic change, welfare, and intergenerational transfers: A global overview. *Genus* 49(3-4): 43-70, 2003.

LEGARE, T.L.; BETCHEL, R.L.; The role of change management in establishing a shared service business model at air products and chemicals. *Journal of Organizational Excellence*, v.20, n.2, p.33-48. 2001.

LOCKE, L. F. et al. *Reading and understanding research*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

LÓPEZ, Andréa, *La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*, Instituto Nacional de La Administración Pública – INAP, Buenos Aires, 2006.

MALHOTRA, N.K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MALHOTRA, Naresh K. *Pesquisa de Marketing: Uma orientação aplicada*. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MARCEL, Mario. *Modernización del Estado y Indicadores de Desempeño en el Sector Público: La Experiencia Chilena*. Copy, April 1997.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria,. *Fundamentos da metodologia científica*. 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria,. *Técnicas de pesquisa*. 5.ed. – São Paulo:Atlas, 2002.

MARINHEIRO, José Áureo; IMONIANA, Joshua Omone. *Estudo de centro de serviços compartilhados: um enfoque da gestão estratégica para controlar custos e agregar valor à empresa*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, XI, 2004, Porto Seguro - Bahia. Anais. Porto Seguro - Bahia: ABC, 2004. CD-ROM.

MARINI, Caio e MARTINS, Humberto “Um modelo de gestão governamental para resultados”, I Seminário Administração Pública - Análise Contextual e Propostas de Modernização, Comissão de Trabalho e Administração Pública da Câmara dos Deputados, Brasília, dezembro de 2005.

MARINI, Caio. *Gestão Pública: o debate contemporâneo / Fundação Luís Eduardo Magalhães*. – Salvador: FLEM, 2003. 104p. (Cadernos FLEM, 7).

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

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

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

NAKAGAWA, Masayuki. Gestão estratégica de custos. São Paulo, Atlas, 2000.

NASCIMENTO, Auster M; REGINATO, Luciane. Controladoria Instrumento de apoio ao processo decisório. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NEVES, Jose Luis. Pesquisa qualitativa – Característica, usos e possibilidades. Caderno de pesquisas em administração, São Paulo, v. 1, n° 3, 1996

NOB-SUS 01/96. Sistema Único de Saúde – SUS. Norma Operacional Básica do SUS. “Gestão plena com responsabilidade pela saúde do cidadão”. Disponível em: [http://www.esp.rs.gov.br/esp2/img2/NOB%20SUS%2001\\_96.pdf](http://www.esp.rs.gov.br/esp2/img2/NOB%20SUS%2001_96.pdf) Acesso em: 01/02/2011.

NORLING, Per. Call Centre Companies and New Patterns of Organization. Economic and Industrial Democracy, vol. 22, pp. 155-168, 2001.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças Públicas, V Prêmio do tesouro nacional, Coletânea de monografias. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF, 2001.

OECD. Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. 1995.

OLIVEIRA, J. Souza; PINTO, M.J.Nunes; MENDONÇA, F. Pinto; LANGRAFE, T. Freitas. Proposta metodológica de apuração de custos em serviços compartilhados. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, XI, 2004, Porto Seguro - Bahia. Anais. Porto Seguro - Bahia: ABC, 2004. CD-ROM

OLIVEIRA, J.S.; MENDONÇA, F.P.; LANGRAFE, T.F. Modelo de gestão estratégica de custos, baseado no ABC II, aplicado ao “shared services”. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, XII, 2005, Florianópolis – Santa Catarina. Anais. Florianópolis – Santa Catarina: ABC, 2005. CD-ROM.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de, 1943- Tratado de Metodologia Científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses / Silvio Luiz de Oliveira; revisão Maria Aparecida Bessana. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

PRATS I CATALÁ, Joan. Vinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. Projeto de modernizacion del Estado. In: Seminário Internacional sobre Modernizacion Del Estado. Anais. Buenos Aires, 2006.

QUINN, B.; COOKE, R.; KRIS, A. Shared services: mining for corporate gold. Harlow: Pearson Education. 2000.

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

RAMIÓ, Matas Carles. Problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. Reforma y Democracia. vol. 21. pp. 77-116, 2001.

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

REA, Louis M.; PARKER, Richard A. Metodologia de pesquisa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

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.

REILLY, P. HR. Shared service and the realignment of HR. Institute for Employment Studies, Report, p. 368, july. 2000.

REILLY, P.; WILLIAMS, T. How to get best value from HR: the shared services option. London: Ashgate Publishing Company. 2003.

ROBLES, J. A. Custos de serviços compartilhados. México: IMCP/INAM/IMC, Congresso Internacional de Custos FEA /USP. 1997.

SABAG, P. Y. Os serviços compartilhados e a qualidade. In: Assembleia do Conselho Latino Americano de Escolas de Administração - CLADEA, 30, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, p. 689-696. 1995.

SALLES, Guilherme Gomes. Investigando o que é Insourcing – Como geri-lo, quando aplicá-lo e como implantá-lo – Rio de Janeiro: UFRJ/ Escola Politécnica, 2010.

SCHULMAN, D.S. et al. Shared services: serviços compartilhados: agregando valor às unidades de negócios. São Paulo: Makron Books. 2001.

SCHULMAN, D.S. Shared Services: Adding Value to the Business Units. New York: Wiley. 1999.

SCHULMAN, D.S., Dunleavy, J.R., Harmer, M.J. and Lusk, J.S. Shared Services. São Paulo. 2001.

SCHULMAN, Donniel S.; HARMER, Martins J.; DUNLEAVY, John R.; LUSK, James S. Shared services: adding value to the business units. New York: John Wiley & Sons, 1999.

SCHUMANN, J.; KEATING, P. Prevalent practices and trends in shared service centers. Cost Management Update, Institute of Management Accountants. 1997.

SILVA, J. A. T. Estudo da estratégia de implementação e mensuração de desempenho de um centro de serviços compartilhados em indústria de bens de consumo imediato com a utilização do Balanced Scorecard. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). PUC-SP, São Paulo. 2005.

SILVA, José A. Teixeira; SANTOS, Neusa Maria Bastos F.; SANTOS, Roberto Fernandes. A prática dos serviços compartilhados no processo de criação de valor e a aplicação do balanced scorecard como instrumento de gerenciamento da performance em estruturas de Suporte Administrativo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, XII, 2006, Florianópolis – Santa Catarina. Anais. Florianópolis – Santa Catarina: ABC, 2006. CD-ROM.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. RAP Rio de Janeiro 36(1):73-88, J an. /Fev. 2002.

SOUZA, Marcos Antônio. O preço de transferência como instrumento gerencial. 99 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 1992.

STEWART, J., WALSH, K., Change in the management of public services., Public Administration, v.70, pp. 499-518, 1996.

TEIXEIRA, M. A. C. ; CARNEIRO, J M B . Os passos lentos e firmes da descentralização: quarenta anos de política local (1969-2009). In: Wilhelm Hofmeister. (Org.). 40 anos - 1969-2009 - Brasil: Política, sociedade, cooperação internacional. 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, v. 1, p. 77-107.

THE NATIONAL BUSINESS CENTER. Strategic Plan FY 2008 – FY 2012. January 2010. Disponível em: [http://www.nbc.gov/organization/strategic\\_plan.html](http://www.nbc.gov/organization/strategic_plan.html) Acesso em: 10/01/2011

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

TRANSFORMATIONAL GOVERNMENT ENABLED BY TECHNOLOGY. Annual Report 2006. Presented to Parliament by the Parliamentary Secretary of the Cabinet Office by Command of Her Majesty, January 2007. Disponível em: [http://ctpr.org/wp-content/uploads/2011/03/trans\\_gov2006.pdf](http://ctpr.org/wp-content/uploads/2011/03/trans_gov2006.pdf) Acesso em: 08/01/2010.

TREVAS, Vicente Y Plá. Lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira. Disponível em: <http://www.franca.unesp.br/cadir/pdf/aleidosconsorciospublicos.pdf>. Acesso em: 05/06/2010.

TRIPLETT, A.; SCHULMAN, J., Managing shared services with ABM. Strategic Finance, v.81, n.8, p. 40-45. 2000.

ULBRICH, F. Improving shared service implementation: adopting lessons from the BPR movement. Business Process Management Journal, v.12, n.2, p.191-205. 2006.

ULRICH, D. Shared services: from vogue to value. *Human Resource Planning*, v.18, n.3, p.12–23. 1995.

VIGODA, E. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, v. 62, n. 5, p. 527-540, 2002.

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.

WARREN, Carl S., REEVE, James M., FESS, Philip E. *Contabilidade gerencial*, Pioneira Thomson learning, 2001.

WEBER, Daniel. Consórcio intermunicipal de tratamento de resíduos sólidos urbanos da região celeiro do estado do rio grande do sul: uma nova institucionalidade para as políticas de desenvolvimento regional. *Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Regional*. Universidade Regional de Blumenau –FURB; Blumenau, 2010.

YIN, Roberto K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS**

Assunto: Instrumento de coleta de dados para a pesquisa sobre a adoção dos Centros de Serviços Compartilhados como estratégia de gestão governamental por parte dos municípios mais populosos (acima de 50.000 habitantes) da região sul do Brasil

Prezado (a) Sr (a):

Rodrigo Machado Corrêa, aluno do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, está desenvolvendo uma pesquisa que tem por objetivo verificar a adoção dos Centros de Serviços Compartilhados por municípios da região sul do Brasil.

A realização deste estudo reveste-se de importância para o nosso Mestrado pela carência de trabalhos específicos sobre as práticas de gestão governamental, principalmente no que tange à otimização dos recursos públicos. Além disso, deve-se considerar que em âmbito internacional tal estratégia já vem sendo aplicada pelo setor público, provocando a comunidade científica a estudar os reflexos e conseqüências do uso dos CSC's por esses entes.

Assim, venho solicitar a indispensável colaboração de V.S<sup>a</sup> no sentido de conceder ao nosso aluno as respostas ao questionário proposto, necessário para o desenvolvimento da pesquisa.

Informo que os resultados desta pesquisa serão disponibilizados à V.S<sup>a</sup> e que os dados fornecidos serão tratados de forma agregada, comparativa e informativa.

Sua contribuição e colaboração serão de fundamental importância para atingir nossos objetivos educacionais. Agradecemos antecipadamente sua atenção e colaboração.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Clea Macagnan

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

MUNICÍPIO DO RESPONDENTE: \_\_\_\_\_

**BLOCO 1 – GESTÃO PÚBLICA**

**1) Tem conhecimento do novo modelo de gestão assim denominado NPM (*New Public Management*)?**

- Sim  
 Não

**1.1) Se sim, considera que seu município converge à adoção das práticas inerentes à NPM?**

- Sim  
 Não

**1.1.1) Se sim, elenque tais práticas:**

---

---

---

---

**2) A gestão municipal tem conhecimento sobre o instituto dos consórcios públicos?**

- Sim  
 Não

**2.1) Se sim, participa de algum consórcio público?**

- Sim  
 Não

**2.1.1) Se sim, qual (ais)?**

---

**2.2) Se não, há alguma proposta de criação?**

- Sim  
 Não

**2.2.1) Se sim, em que área(s)?**

---

**3) Na sua opinião, é pertinente a criação de um consórcio público regional (intermunicipal) visando o aprimoramento de processos, a redução de custos, e, com isso, otimizar a aplicação dos recursos públicos?**

- Sim  
 Não

**BLOCO 2 – COMPARTILHAMENTO DE SERVIÇOS**

**4) Tem conhecimento da estratégia de gestão - Centro de Serviços Compartilhados?**

- Sim  
 Não

**5) O município compartilha serviços mediante CSC?**

- Sim  
 Não

**5.1) Se sim, quais são as atividades compartilhadas no CSC municipal?**

- Planejamento e execução Orçamentária  
 Procedimentos Licitatórios  
 Contabilidade / Controladoria  
 Tecnologia da Informação  
 Recursos humanos / Folha de pagamento  
 Assessoria jurídica  
 Auditoria  
 Controles Internos  
 Almoxarifado  
 Limpeza / Conservação / Segurança  
 Ouvidoria / Centro de Atendimento ao Contribuinte  
 Outros. Qual (ais)? \_\_\_\_\_

**5.2) Quais atividades não são compartilhadas via CSC e que você acredita que poderiam ser compartilhadas?**

- Planejamento e execução Orçamentária  
 Procedimentos Licitatórios  
 Contabilidade / Controladoria  
 Tecnologia da Informação  
 Recursos humanos / Folha de pagamento  
 Assessoria jurídica  
 Auditoria  
 Controles Internos  
 Almoxarifado  
 Limpeza / Conservação / Segurança

- ( ) Ouvidoria / Centro de Atendimento ao Contribuinte  
 ( ) Outros. Qual (ais)? \_\_\_\_\_

**5.3) Das atividades acima elencadas, quais o município não compartilha, mas pretende compartilhar futuramente?**

- ( ) Planejamento e execução Orçamentária  
 ( ) Procedimentos Licitatórios  
 ( ) Contabilidade / Controladoria  
 ( ) Tecnologia da Informação  
 ( ) Recursos humanos / Folha de pagamento  
 ( ) Assessoria jurídica  
 ( ) Auditoria  
 ( ) Controles Internos  
 ( ) Almoxarifado  
 ( ) Limpeza / Conservação / Segurança  
 ( ) Ouvidoria / Centro de Atendimento ao Contribuinte  
 ( ) Outros. Qual (ais)? \_\_\_\_\_

**6) O município tem uma estrutura específica para o CSC?**

- ( ) Sim  
 ( ) Não

**6.1) Se sim, quantos servidores trabalham no CSC?**

- ( ) mais de 10  
 ( ) até 10  
 ( ) até 8  
 ( ) até 5  
 ( ) menos de 5

**6.1.1) Se sim, qual é a média de escolaridade dos servidores que integram o CSC?**

- ( ) Nível Fundamental  
 ( ) Nível Médio  
 ( ) Nível Superior

**6.1.2) Se não, de que forma ocorre a operacionalização do compartilhamento de serviços?**

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**7) Você já participou do planejamento estratégico ou operacional quanto à adoção de CSC em âmbito público?**

- Sim
- Não

**8) Quais são as razões que motivaram ou poderiam motivar a implementação de um CSC's em seu município?**

- Redução de custos
- Melhoria dos processos
- Melhoria dos níveis de serviços
- Aumento dos controles
- Melhoria da qualidade da informação gerencial no apoio à tomada de decisão do gestor
- Outros. Qual (ais)? \_\_\_\_\_

**9) Quais são as razões para a não implementação de um CSC's em seu município?**

- O município possui um CSC's implementado
- Desconhecimento do modo de operação
- Custos do processo de implantação
- Baixa expectativa de sucesso
- Barreira tecnológica
- Estrutura organizacional excessivamente fragmentada
- Cultura inflexível à mudanças
- Outros. Qual (ais)? \_\_\_\_\_

**10) Na implementação do CSC's em seu município quais foram as dificuldades encontradas?**

- O município não possui um CSC's implementado
- Treinamento de pessoal
- Recrutamento de novos profissionais
- Obter o envolvimento dos servidores
- Barreira tecnológica
- Reengenharia de processos
- Restrições orçamentárias / financeiras
- Aspectos legais quanto à legitimação dos CSC's
- Outros. Qual (ais)? \_\_\_\_\_

### **BLOCO 3 – ESCALA LIKERT**

**NAS QUESTÕES 11 A 14, PREENCHA CADA ITEM DE ACORDO COM A ESCALA GRADATIVA ASSIM PROPOSTA: 1 – Discordo Totalmente; 2 – Discordo Parcialmente; 3 – Não Concordo / Nem Discordo; 4 – Concordo Parcialmente; e 5 – Concordo Totalmente**

**11) Nos municípios mais populosos as atividades de gestão são mais complexas.**

- (1)
- (2)
- (3)
- (4)
- (5)

**12) O aumento da complexidade nos processos de gestão municipal demandam uma nova postura dos gestores quanto à busca de otimização dos recursos.**

- (1)
- (2)
- (3)
- (4)
- (5)

**13) A existência de uma controladoria municipal é fundamental para a implementação e o funcionamento dos CSC's pelas prefeituras.**

- (1)
- (2)
- (3)
- (4)
- (5)

**14) Aspectos relacionados a adequada infra-estrutura legal, tecnológica, processual e física são fundamentais para o sucesso na implantação e continuidade dessa estratégia de gestão.**

- (1)
- (2)
- (3)
- (4)
- (5)

**BLOCO 4 - PERFIL DO RESPONDENTE:**

**15) Cargo Ocupado:** \_\_\_\_\_

**16) Regime Jurídico do Cargo Ocupado:**

- Efetivo
- Comissionado

**17) Área de atuação:**

- Contabilidade
- Planejamento e gestão
- Recursos humanos

- Sistemas de controle interno
- Outra. Qual? \_\_\_\_\_

**18) Tempo de atuação no município:** \_\_\_\_\_

**19) Nível de instrução:**

- Fundamental
- Médio
- Superior
- Especialização *lato senso*

**19.1) Pós-graduação:**

- Mestrado
- Doutorado

**20) Já trabalho no setor privado:**

- Sim
- Não

**20.1 Se sim, informe o Ramo de atuação:**

\_\_\_\_\_

**20.2 Se sim, informe o Cargo ocupado:**

\_\_\_\_\_