

**Centro de Serviços Compartilhados aplicado ao Setor Público como Instrumento de Eficiência e Melhoria dos Gastos Públicos: Um estudo à luz da Teoria dos Custos de Transação no Canadá, Reino Unido e Brasil**

**GABRIEL JESUS DE SOUZA**

*Universidade Federal da Bahia*

**MARIA VALESCA DAMÁSIO DE CARVALHO SILVA**

*Universidade Federal da Bahia*

No contexto internacional, observa-se uma tendência de concentração e compartilhamento de serviços e atividades públicas, visando melhorar o desempenho governamental, especialmente na qualidade e eficiência dos gastos públicos (Janssen & Joha, 2006; 2014; Tomkinson, 2007; Ferreira, 2010), o tema no Brasil parece ainda pouco difundido no seio das entidades do setor público, propriamente ditas, que prestam serviços públicos nos níveis dos Governos nacionais e subnacionais. O presente artigo tem como objetivo principal analisar a aplicabilidade do Centro de Serviços Compartilhados (CSC), como instrumento de eficiência e melhoria no setor público brasileiro, a partir da perspectiva da Teoria de Custos de Transação (TCT) e *New Public Management* (NPM). Para cumprir o objetivo da referida pesquisa, fez-se uma revisão bibliográfica de pesquisas que identificaram os resultados monetários e não monetários obtidos por diversas entidades quando da adoção dos CSCs, além disso com intuito de consolidar e referendar o estudo, verificou-se também, por meio do método comparativo, os resultados obtidos por duas empresas estatais no Brasil, a Petrobras e os Correios, após a implantação do CSC e os resultados auferidos pelas entidades do setor público nos Governos nacionais do Canadá e Reino Unido, que já se encontram em um estágio maduro de desenvolvimento. *Id est*, os resultados demonstram o pressuposto fundamental da TCT ao validar as premissas estabelecidas pela literatura internacional especializada (Janssen & Joha, 2006; 2014) sobre eficiência e melhoria na qualidade dos gastos públicos com implementação dos “*Shared Services*”. Tais evidências confirmam uma melhoria significativa na qualidade dos serviços públicos prestados e uma redução de custos operacionais na aplicabilidade do CSC no setor público tanto no âmbito das empresas estatais analisadas quanto nos governos nacionais do Canadá e do Reino Unido, o que corrobora o entendimento consolidado da literatura especializada.

**Palavras-Chave:** Centro de Serviços Compartilhados, Setor Público, Eficiência, Gastos Públicos

## 1. INTRODUÇÃO

De forma progressiva, a sociedade brasileira vem exigindo da Administração Pública uma melhor performance na prestação dos serviços públicos, dentre outras, essas exigências estão consubstanciadas através dos avanços dos mecanismos de controle social, promoção da *accountability* e ações de combate à corrupção. Frente a esses desafios aliados a recente crise fiscal<sup>1</sup>, os principais atores institucionais têm buscado soluções e inovações no setor público brasileiro no intuito de mensurar os custos de maneira adequada e aplicar os recursos públicos eficientemente, sobretudo com melhoria na qualidade da prestação dos serviços públicos (Matias-Pereira, 2010; Boueri, Rocha & Rodopoulos, 2015)

No contexto internacional, observa-se uma tendência de concentração e compartilhamento de serviços e atividades públicas, visando melhorar o desempenho governamental, especialmente na qualidade e eficiência dos gastos, da qual emerge o Centros de Serviços Compartilhados (CSC) aplicado ao setor público (Janssen & Joha, 2006; Tomkinson, 2007; Ferreira, 2010, Thomaz & Cruz, 2013; Oliveira & Zotes, 2014; Thomaz & Cruz 2013).

Diante desse cenário, torna-se possível formular a seguinte questão: *No Setor Público Brasileiro, a adoção de CSC pode resultar em eficiência e melhoria na qualidade dos gastos públicos?*

A crescente busca por racionalidade e priorização dos gastos públicos evidencia a relevância desta pesquisa, a qual visa contribuir para ampliar a discussão sobre a relação entre a eficiência dos gastos e implantação de Centro de Serviços Compartilhados no setor público. Além do mais, a escassez de estudos e pesquisas sobre o tema reforça e justifica a abordagem deste assunto (Ferreira, 2010; Barros Neto & Silva, 2015).

A partir dessas considerações, o presente estudo tem como objetivo geral analisar comparativamente os resultados do CSC aplicado ao setor público nos Governos do Canadá, Reino Unido e em duas empresas estatais brasileiras. Para tanto, o estudo também avalia os resultados auferidos pelos CSC no setor privado, a partir da literatura nacional e internacional. Para cumprir esta proposta, o trabalho divide-se em cinco partes, com esta introdução: a segunda parte é aquela em que se fundamenta teoricamente o estudo, abordando conceitos de Centro Serviços Compartilhados, apoiado na Teoria dos Custos de Transação (TCT) e na *New Public Management* (NPM), na terceira parte são explicitados os procedimentos metodológicos, já na quarta parte são discutidos e analisados os resultados e por fim, as considerações finais são feitas na última parte.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Pereira (2010), as pesquisas mais relevantes da governança sob a perspectiva econômica estão apoiadas na Teoria de Custos de Transação (TCT) e na Teoria Institucional. Assim, este estudo optou por abordar a definição de Centro de Serviços Compartilhados com base na Teoria de Custos de Transação em modelos de gestão pública gerenciais, ou *New Public Management* (NPM).

*Ergo*, como “pano de fundo”, está a implementação dos conceitos da reforma gerencial com novos arranjos institucionais, novas competências e instrumento gerenciais mais adequados. A utilização do compartilhamento de funções de apoio administrativo, ao invés de tê-las duplicadas na estrutura organizacional das empresas, é amplamente difundida na iniciativa privada internacional e nacional (Oliveira, E. R.; Zotes, L. P., 2014)

A TCT - oriunda da Escola de Pensamento Econômico denominada de Nova Economia Institucional - resume-se em três pilares fundamentais: i. as transações e os custos a ela associados; ii. a tecnologia e iii. as falhas de mercado, sendo o seu principal espectro a análise sobre as estruturas de governança organizacionais (Williamson, 1991 *apud* Sarto & Almeida, 2015).

Nessa toada, Faria, Arruda, Di Serio, Pereira (2014) analisam que a TCT estuda como os atores envolvidos (indivíduos, agentes econômicos e grupos organizacionais) em uma transação protegem-se dos riscos inerentes às relações de trocas, avaliando custos associados à Estrutura de Governanças necessárias de uma transação. Para os autores, o objetivo das estruturas de governança é buscar minimizar os custos de transação (Peres, 2007; Germano, 2001). Pode-se considerar que a TCT é um instrumento relevante para o entendimento das relações as características básicas da transação e os diversos arranjos organizacionais (Joskow, 2003 como citado em Farias, 2014).

A governança representa um quadro para decisões corretas e definição de papéis e responsabilidades visando encorajar comportamentos desejáveis na utilização dos recursos. Os mecanismos de governança são necessários para a criar, montar e explorar os serviços compartilhados entre áreas, com diferentes capacidades e recursos os quais dependem de recursos e capacidades organizacionais específicas (Ferreira, 2010).

Destarte, conclui-se que a TCT propõe que há, para a realização de um determinado tipo de transação econômica no contexto de certo ambiente institucional, um determinado arranjo institucional que mais reduz os custos de produção e de transação. Assim, o conjunto de características das *transações* é o principal determinante do arranjo institucional envolvido. E dessa forma, cada transação se identifica, dentro da empresa, com uma estrutura organizacional (EG) mais econômica, ou seja, “um quadro institucional dentro do qual a integridade de uma transação é decidida” (Faria, Arruda, Di Serio, Pereira, 2014).

Os Centros de Serviços Compartilhados (CSC), originaram-se da expressão originária da língua inglesa *Shared Services*, que consiste em uma prática em que unidades de negócios de empresas e organizações decidem compartilhar um conjunto de serviços e processos em detrimento de ter diversas funções e atividades duplicadas dentro da organização (Ferreira, Bresciani, & Mazzali, 2010). Dessa forma, o Centro de Serviços Compartilhados pode ser definido como uma estrutura de centralização processual aplicada, principalmente às atividades-meio de uma empresa, prevendo também o estabelecimento de *compliance*, a otimização e padronização de processos (Janssen & Joha, 2006; Saavedra, 2014).

Nessa mesma linha, Ulbrich (2006 como citado em Oliveira & Zotes, 2014), conceitua Serviços Compartilhados como forma organizacional híbrida, com foco na otimização de recursos e processos corporativos criado para atender empresas do mesmo grupo, dentro de uma mesma organização ou por parcerias entre organizações diferentes.

Oliveira e Zotes (2014, p.2) chamam a atenção que no Brasil, após consulta a produção científica disponível, verifica-se o escasso número de publicações e raros exemplos práticos da abordagem do CSC no serviço público. Complementam (2014, p.2) colocando que, contrapondo a diversas ferramentas de gestão utilizadas na iniciativa privada e adaptadas a gestão pública, preconizados pelo movimento da Nova Gestão Pública – NGP, o CSC pode surgir como uma resposta aos problemas insipientes ao serviço público federal.

Deloitte (2007) e Silva & Pereira (2004) afirmam que os CSC caracterizam-se como um modelo de organização de processos operacionais, no qual uma área da empresa presta serviços a partir de um mesmo ponto de atendimento para várias unidades ou departamentos da corporação, evitando a duplicidade das atividades dentro da empresa, proporcionando

otimização de recursos, integração de tecnologias, pessoas e processos e liberação das unidades de negócio.

Quanto à definição de centro de serviços compartilhados aplicados no setor público, o trabalho de Williamson de 1999 foi pioneiro na tentativa de fazer a reflexão acerca da aplicabilidade dos arranjos privados no mundo do setor público, assim Williamson (1999) destaca 3 tipos de arranjos públicos, que podem ser comparados ao trio mercado/híbrido/firma. São eles: a privatização, a regulação e a agência pública. (Figueiredo, 2015)

A maioria dos doutrinadores compreende que a vinculação do compartilhamento de serviços públicos com a Teoria de Custos de transação ocorre na medida que há a ênfase, nesta teoria, sobre a importância da governança, considerada como a matriz institucional em que a transação é definida. Ressalta-se que no setor público a estrutura de governança pública envolve o conjunto de instituições, os custos de transação e os tipos de atores envolvidos em uma transação pública, o que inclui a criação, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas.

Ferreira (2010) ratifica esse entendimento, ao sinalizar que [...] A governança representa um quadro para decisões corretas e definição de papéis e responsabilidades para encorajar comportamentos desejáveis na utilização dos recursos. A governança é necessária para a criação, montagem e exploração de serviços compartilhados entre áreas, com diferentes capacidades e recursos.

No que tange ao setor público, os CSC podem ser conceituados como uma prática em que a Administração Pública compartilha um conjunto de serviços e atividades públicas em vez de terem uma série de funções duplicadas em suas estruturas, visando redução dos custos, melhoria na qualidade dos serviços e aumento da transparência.

Ainda na seara do setor público, Dixit (2002 *apud* Peres, 2007) destaca que o controle e a redução dos custos de transação dependem do estabelecimento de estruturas de governança pública que possam criar sistemas de incentivo aos atores envolvidos neste processo, assim a partir da interação dos atores envolvidos há o aperfeiçoamento das transações do setor público.

Nesse sentido na gestão pública, os CSCs permitem que os governos concentrem os seus esforços em atividades de alto impacto para a sua missão, e não em funções administrativas rotineiras. Em sua discussão sobre quais seriam os principais serviços prestados pelos CSCs no âmbito do setor público, Tomkinson (2007) enumera as categorias de serviços mais frequentes encontrados: educação, transportes, receita e benefícios, lazer e bibliotecas, meio ambiente, coleta de lixo, proteção ao consumidor, rodovias, serviço social, serviços agrícolas, governo eletrônico, gestão de pessoas, habitação e interdepartamentais.

Sobre a forma de organização das atividades no setor público, Rabelo (2015) assevera que esta deve levar em consideração fatores diversos daqueles do setor privado, o que inclui reflexões sobre o conceito de eficiência, *accountability* e probidade. Os objetivos e a forma de atuação das organizações do setor público têm características peculiares, que exigem um olhar específico. Dessa forma, os centros de serviços compartilhados estão sendo cada vez mais utilizados na gestão pública em outros países, em todos os níveis de governo. Embora o Governo dos países como Canadá, Estados Unidos, Austrália, Irlanda, Escócia, Inglaterra, Holanda, Alemanha, França, Itália, Espanha, África do Sul e Singapura tenha como objetivo a redução de custos através da utilização dos centros de serviços de compartilhados, o foco maior tem sido oferecer valor aos seus cidadãos através do atendimento ao cliente de alto desempenho (CANADA, 2005; FERREIRA et Al., 2010)

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa possui como forma de abordagem um estudo de natureza descritiva, visando apenas a observar, registrar, descrever e correlacionar fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los as características de um determinado fenômeno (Fontelles, Simões, Farias & Fontelles, 2009; Manzato & Santos, 2012). Embora a literatura internacional já esteja consolidada sobre as vantagens na implantação do CSC no setor público (Janssen & Joha, 2006), fez-se necessário corroborar os argumentos utilizados, com os seguintes mecanismos de validação e confiabilidade: a análise comparativa (empresas estatais no Brasil) e a experiência no setor público nos Governos do Canadá e Reino Unido.

Quanto à análise comparativa, Pasold (2000) defende que “o método comparativo pesquisa dois ou mais fenômenos ao mesmo tempo ou ao longo de um tempo e, cotejando-os entre si, neles identifica e privilegia as semelhanças, considerando as diferenças. Bereday (1968 como citado em Silva, 2016) afirma ainda que “o estudo comparado não é um simples método, e sim uma ciência cujo objeto é deslindar as semelhanças e diferenças dos sistemas”.

Assim, esta pesquisa utilizou dois recursos metodológicos intercomplementares: i. Pesquisa bibliográfica – Benefícios do Centros de Serviços Compartilhados aplicados ao Setor Público; e ii. Análise Comparativa a partir dos resultados apresentados por Empresas Estatais no Brasil e por CSCs no Setor Público no exterior (Canadá e Reino Unido).

Inicialmente, a estratégia adotada foi a pesquisa bibliográfica em literatura científica nacional e internacional. No segundo momento, a partir do arcabouço teórico elaborou-se uma tabela resumo contendo os principais resultados apontados pela literatura a respeito da implantação do CSC tanto no setor privado quanto no setor público. Em seguida, abordou-se em tabelas comparativas os dos resultados das empresas estatais no Brasil (embora não se tenha experiência de implantação de CSCs em entidades do setor público<sup>ii</sup>, propriamente ditas), bem como os resultados obtidos de entidades do setor público no exterior, entidades em estágio maduro de desenvolvimento, conforme apontado pela literatura especializada.

### 4. DISCUSSÃO E RESULTADOS

De acordo com o relatório apresentado pelo United Kingdom [UK] (2016), os princípios de redução de custos através do uso de serviços compartilhados no setor público são diretos e amplamente compreendidos. Eles combinam dois elementos-chave. Um elemento é padronizar processos e serviços para que eles possam ser fornecidos de maneira consistente e repetitiva, em grandes volumes, por um provedor único. Isso geralmente envolve a mudança para um sistema de TI comum (plataforma operacional). Para o referido relatório, outro elemento é terceirizar as operações para uma organização que pode se especializar na prestação de um serviço e, através de economias de escala, pode oferecer o serviço a um custo menor.

Diversos autores reconhecem que a evolução da Administração Pública (*New Public Management*) nas décadas de 90 favoreceu a adoção das práticas de serviços compartilhados no setor público, conduzindo à administração pública a uma visão mais orientada ao cidadão, *accountability* (responsabilização e gestão de resultados. (Janssen & Joha, 2006; Ferreira, 2010; Thomaz & Cruz, 2013)



Dessa forma, a Tabela 1 apresenta, de forma esquematiza, os resultados apontados pela literatura nacional e internacional sobre os benefícios da implementação de centro de serviços compartilhados no setor privado e público.

**Tabela 1 Resumo dos Resultados da Literatura Nacional e Internacional**

AUTORES	PRINCIPAIS RESULTADOS
JOHA E JANSSEN (2006)	Condução da Administração Pública a uma visão mais orientada ao cidadão, <i>accountability</i> (responsabilização), aumento na produtividade, aumento da confiança e gestão de resultados
SCHULMAN ET AL. (2001)	Foco nos serviços e no suporte; aumento no valor agregado à empresa; concentração de recursos para desempenhar as mesmas atividades de suporte a custos reduzidos e com altos níveis de serviços; e foco na melhoria contínua
SILVA E PEREIRA (2004)	Redução dos custos fixos; obtenção de economias de escala e de racionalização; complementaridade tecnológica e beneficiamento do conhecimento associado
MAGALHÃES (2009)	Obtenção de economia de escala das operações; otimização de níveis de serviço; padronização de processos; alavancagem da criação de um DW ( <i>Data Warehouse</i> ) integrado; mitigação de riscos; melhoria da conformidade
VECTOR CONSULTING (2009)	Obtenção de economia de escala; desenvolvimento de processos e sistemas padronizados para garantir uniformidade; obtenção do melhor nível de controle sobre os processos críticos; flexibilização da organização
IBM (2008b)	Forte competência em gerenciamento de projetos, apoio da alta direção, comunicação efetiva em todos os níveis, abordagem em fases gradativas para a implantação, e forte gestão da mudança para tratar as resistências e ajudar as pessoas a atravessarem o ciclo da mudança.
ACCENTURE, (2005)	Melhoria do desempenho geral a um menor custo para os cidadãos
BERGERON (2003)	Aumento da eficiência, geração de valor, redução de custos e melhoria dos serviços para os clientes internos da corporação
QUINN ET AL. (2000)	Melhoria no gerenciamento do capital de giro e significativa redução de custos operacionais aparecem como os principais resultados alcançados
SHAH (1998)	Alavancagem de sistemas e recursos, provisão de altos volumes de transação e suporte de custo eficientes

Fonte: Elaboração Própria com base nos autores Affonso (2010), Ramos (2005) e Oliveira & Zelotes (2014)

Os benefícios do compartilhamento de serviços derivam das eficiências de custo que surgem à medida que os clientes se associam a um serviço padrão. Para maximizar esses benefícios; múltiplos clientes são obrigados a gerar economias de escala; esses clientes devem estar dispostos a migrar suas funções de *back-office* para o novo fornecedor; o fornecedor deve ter incentivos suficientes para fornecer o serviço; e todos os clientes devem concordar com um serviço padrão (UNITED KINGDOM [UK], 2016).

Nesse cenário, Nunes, Costa & Alves (2009) ratificam que o benefício mais citado pelas empresas no setor privado é a redução de custos de uma forma geral, como consequência da união de tarefas semelhantes proposta pelo CSC, ocasionando ganhos de economia de escala. Os referidos autores afirmam ainda que a média mundial de redução de custos após a implantação é de 14%, o que explica parcialmente os motivos pelos quais as empresas atualmente tendem a adotar este modelo em seus processos administrativos. Corroborando essa análise, a pesquisa *The Shared Services Survey 2000*, conclui que as empresas pesquisadas apontaram uma redução de 35% dos custos operacionais com a implantação dos Serviços Compartilhados (Akris Bulletin, 2001 *apud* Silva & Pereira, 2004)

[...] Pesquisa da consultoria *Bain & Company* (2004), com 120 empresas que implantaram CSC nos últimos cinco anos, revelou quatro principais objetivos para sua adoção: redução de custos de overhead; melhoria da qualidade; precisão e cumprimento de prazos; padronização de processos; e otimização de capital de giro. Cabe ressaltar que, de modo geral, a literatura pesquisada enfatiza frequentemente dois aspectos, também mencionados nesta pesquisa, que são a melhoria na qualidade dos serviços e a redução de custos operacionais (FERREIRA et al, 2016, p. 392)

Sobre a implantação dos CSC, é salutar dar destaque ainda aos estudos de Oliveira e Perez (2014, p.5) ao sinalizarem que as empresas Telemar, Votorantim e Petrobrás começaram a operar suas unidades de CSC no ano de 2000. E, em 2001 empresas do Banco Bradesco, o grupo Abril, o grupo Telefônica e Alcoa iniciam a utilização de CSC. Já em 2002 a empresa AMBEV começou a operar com o CSC. Evitar a duplicação de funções e melhorar a sinergia das organizações, são as principais características dos centros de serviços compartilhados.

Assim, a Tabela 1 supra reafirma o entendimento da maioria dos doutrinadores sobre os benefícios e vantagens na adoção do modelo do CSC, como: a padronização e otimização de processos, o conhecimento retido dentro da organização, as economias de escala, o foco no *core business*, a simplificação dos processos e estruturas organizacionais, a alavancagem das compras por meio da consolidação de fornecedores e a transparência no acesso às informações tornando as organizações mais eficazes e eficientes.

No que toca a Tabela 2 a seguir, é importante considerar que, apesar de serem utilizados para fins desta pesquisa os resultados das experiências de duas empresas estatais independente<sup>iii</sup>: a Petrobras, sociedade de economia mista e os Correios, empresa pública, no Brasil não há experiência de implantação de CSC no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais de entidades do setor público que prestem serviços típicos de Estado e estejam abrangidos pelas normas brasileiras de contabilidade aplicada ao setor público.

**Tabela 2 Resultados apresentados pelas empresas estatais**

EMPRESAS	CORREIOS	PETROBRÁS
<b>Áreas de atuação</b>	Processos corporativos de cadastro faturamento e contas a receber	Assistência Multidisciplinar de Saúde Infraestrutura Administração de Obras Bens e Serviços Biblioteca e Arquivo Pessoal e Segurança, meio-ambiente e saúde
<b>Resultados</b>	Melhoria na qualidade do serviço prestado aos clientes internos e externos Melhoria efetiva do processo de cobrança Melhoria na inadimplência Aperfeiçoamento e controle efetivo dos processos transacionais Celeridade no processo de cadastramento de contratos Aumento da sinergia entre áreas Aumento da satisfação dos clientes internos	Redução de custos da Companhia Simplificação das estruturas organizacionais Construção de um ambiente de parceria entre os clientes Melhoria na avaliação da prestação dos serviços Adoção de sistemáticas de governança Utilização de tecnologias e sistemas integrados Especialização nos segmentos de serviços de suporte Padronização de processos

Fonte: Elaboração própria com base em Gaspar & Almeida (2011) e Engel (2012)

Nesse sentido, a Lei 9.478/97 estabelece que a Petrobras é uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia, atuante na área petrolífera e de gás, a referida lei acrescenta que as atividades econômicas desenvolvidas pela Petrobras serão em caráter de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado. Assim, Engel (2012) esclarece que em 2000 foi criada na Petrobras a área de Serviços Compartilhados dentro de um contexto da reestruturação organizacional da Companhia com o objetivo de funcionar com o conceito de “*shared services*” da Companhia, assumindo os diversos Escritórios Administrativos, que davam suporte administrativo às unidades operacionais da Empresa. Engel (2012) classifica ainda os Serviços Compartilhados da Petrobras como um modelo de organização coordenado-descentralizado.

No que concerne a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), o Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, dispõe que o ECT é uma empresa pública federal, atuante na execução do sistema de envio e entrega de correspondências, no Brasil a empresa é vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Além disso, Barros Neto & Silva (2015) afirmam que em 2007, os Correios aprovaram uma nova estrutura organizacional mais flexível que visava à implantação de CSC sendo que no ano de 2010 foi criada a Central de Operações Financeiras de São Paulo (CEOFI-SP), unidade de Centros de Serviços Compartilhados Funcionais responsável pelos processos transacionais corporativos de faturamento, contas a receber e cadastro.

Assim, conforme a Tabela 2 acima, conclui-se que a partir da implementação de Centro de Serviços Compartilhados ocorreram benefícios significativos nos Correios e Petrobras, destacando-se: melhoria na qualidade do serviço prestado pelas entidades e também redução dos custos operacionais, seja por simplificação das estruturas ou pelo aperfeiçoamento dos processos internos. Os benefícios obtidos pelas empresas estatais confirmam as avaliações de Ferreira et al (2016) e Janssen & Joha (2006), as quais afirmam que a melhoria da qualidade dos serviços e aperfeiçoamento dos controles internos são resultados não monetários decorrentes da implementação do CSC.

A Tabela 3 a seguir apresenta as experiências internacionais de CSC aplicado ao setor público no Governo do Canadá e no Governo do Reino Unido, os quais adotam como sistema de governo o parlamentarismo. Segundo Souza Junior (2012, p. 592), o “sistema de governo é o modo como as instituições do poder público estão arrançadas para viabilizar suas funções específicas no esforço conjunto de atender às exigências do bem comum”. Já em relação ao sistema jurídico, de acordo com Souza (2018) o sistema jurídico predominante no país repercute diretamente no papel dos operadores jurídicos, responsabilidades e relações privadas entre as instituições estrutura, igualmente o Canadá e o Reino adotam o sistema jurídico anglo-saxão (*Common Law*).

**Tabela 3 Experiências internacionais de CSC aplicado ao setor público**

PAÍSES	CANADÁ	REINO UNIDO
<b>Sistema de Governo</b>	<i>Parlamentarismo</i>	<i>Parlamentarismo</i>
<b>Sistema Jurídico</b>	<i>Common Law</i>	<i>Common Law</i>
<b>Esfera</b>	Esfera federal, províncias e regiões.	Regional, locais (Condados)



<b>Áreas</b>	Setor de tecnologia de informação e comunicação; funções internas de TI; serviços financeiros, RH e aquisições; entrega serviços de e-mail, data center, redes e serviços de tecnologia do local de trabalho	serviços de back-office como finanças, tecnologia da informação, recursos humanos, folha de pagamento e outros serviços transacionais; serviços sub-regionais como recolhimento e tratamento do lixo;
<b>Resultados</b>	Redução de sistemas de gestão; Melhoria na eficiência e redução de custos de manutenção de sistemas; Modernização tecnológica; Melhoria na governança pública; Melhoria na qualidade dos serviços internos; Geração de economias de escala; Confiabilidade e Segurança nos serviços de TI; Consolidação na aquisição pública de software e hardware	Sinergias entre departamentos; Economia de mais de 20% nos custos anuais de funcionamento; Qualificação no atendimento aos clientes internos; Asseguração de clareza na prestação de contas entre os prestadores de serviços; Entrega de melhores serviços (Custo e qualidade); Redução de despesas com viagens

Fonte: Elaboração própria

No tocante ao governo do Reino Unido, desde 1970 existe legislação no governo britânico que permite aos governos locais prover bens e serviços públicos para outros governos locais objetivando vantagens de ganho de escala nas compras conjuntas, a partir de então vieram outros atos legislativos visando aprimorar estas práticas de trabalho colaborativo (Ferreira et al., 2010). Porém, Ferreira et al. (2010) assegura, que somente no final da década de 90 surgiram efetivamente os primeiros CSCs no serviço público na Grã-Bretanha, sendo destaque na agenda de políticas públicas britânica nos últimos 12 anos.

Deve-se considerar que o modelo de serviços compartilhados tem ajudado o governo britânico a entregar melhores serviços, através de iniciativas conjuntas mais efetivas em termos de custos e qualidade do serviço público. Dessa forma, os CSCs britânicos se fundamentam em quatro princípios: escopo e qualidade do serviço; responsabilização democrática, governança e participação; processos de serviços compartilhados, e força de trabalho, ou mesmo para investimentos públicos (FERREIRA et Al., 2010; UK, 2016).

Quanto ao governo Canadense, este é considerado um dos pioneiros na adoção de centros de serviços compartilhados no âmbito do serviço público para prestação de serviços públicos. No Canadá, o Centro de Serviços Compartilhados aplicado ao Setor Público foi criado em 4 de agosto de 2011 para transformar a forma como o governo administrava sua infraestrutura de tecnologia da informação (TI). Sendo assim, o foco do SSC é manter e melhorar a prestação de serviços de TI em todo o governo do Canadá, aumentando a segurança e implementando soluções governamentais para transformar a infraestrutura de TI para melhorar o valor do dinheiro e serviços para os canadenses (CANADA, 2005).

A Lei de Serviços Compartilhados do Canadá (*Shared Services Canada Act*) reconhece que o Governo do país deseja padronizar e agilizar, dentro de uma única entidade de serviços compartilhados, certos serviços administrativos que apoiem as instituições governamentais, permitindo que esses serviços sejam prestados de maneira mais eficaz e eficiente. Embora a economia de custos tenha sido certamente um motor da mudança do governo canadense para serviços compartilhados, o foco maior foi oferecer valor aos seus cidadãos através do atendimento ao cliente de alto desempenho (CANADA, 2005).

Conforme constatado na Tabela 3, a efetiva utilização do modelo de CSC no serviço público no exterior tem alcançados significativos resultados quanto a melhora dos serviços

públicos prestado e redução de custos (Canada, 2005; *Australian Institute of Management* [AIM], 2012; UK, 2016; Ferreira et al., 2010; Janssen & Joha, 2014). Nesse aspecto, Ferreira et al. (2010) aponta que o *Shared Services Forum* estima que o governo britânico pode economizar 40 bilhões de libras, durante 10 anos, impulsionado pelos ganhos com a utilização dos CSC, já o Governo Canadense existe uma previsão de uma economia direta de 4 bilhões na próxima década.

*Ad tempus*, cabe observar ainda que os principais motivos para adoção do CSC no serviço público no exterior citados por Janssen & Joha (2006) são aplicáveis a realidade brasileira, quais sejam: i. a motivação econômica no que diz respeito aos resultados monetários auferidos pelos CSC, no campo dos resultados não monetários, têm-se: ii. a motivação política (foco no *core business*); iii. a motivação política referindo-se ao aumento da credibilidade; e iv. a motivação técnica aludida a melhoria dos processos internos e qualidade dos serviços públicos.

Finalmente, a partir da análise das pesquisas realizadas na literatura e das experiências das empresas estatais no Brasil e das experiências internacionais de CSC no setor público, pode-se inferir que a adoção de CSC no setor público brasileiro resultaria em eficiência e melhoria na qualidade dos gastos públicos. O Brasil tem avançado em relação as melhores práticas de gestão pública, dado os novos ditames da sociedade e por conseguinte esses avanços exigem eficiência, melhoria e revisão de programas, de processos de negócios, dos órgãos e padronização, o que leva a necessidade de implantação de CSC (MATIAS-PEREIRA, 2010; BOUERI et Al., 2015; FERREIRA et Al., 2010).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante, existir uma tendência de compartilhamento de serviços públicos no cenário internacional e adoção do CSC por empresas estatais, o tema no Brasil parece ainda pouco difundido no seio das entidades do setor público, propriamente ditas, que prestam serviços essenciais de Estado no nível dos Governos nacionais e subnacionais. A necessidade de atender ao princípio da eficiência e a busca pela qualidade dos serviços públicos vem sendo incorporando a Administração Pública Brasileira ao longo dos anos, por isso identificar mecanismos e inovações no setor público é primordial para os atores públicos.

Nesse diapasão, a boa governança pública é cada vez mais importante tendo em vista a escassez de recursos e as sérias dificuldades do Estado brasileiro, refletindo diretamente na qualidade dos serviços públicos ofertados à população (Matias-Pereira, 2010). Noutro prisma, constata-se que o Estado está buscando aperfeiçoar o seu aparato estatal, com soluções inovadores no âmbito do setor público com enfoque na eficiência e melhoria da qualidade do gasto público.

Cumprindo o seu objetivo, o artigo se propôs a avaliar se a adoção de CSC no setor público brasileiro poderia resultar em eficiência e melhoria na qualidade dos gastos públicos. É importante destacar que a análise dos resultados evidenciou que as premissas estabelecidas pela literatura nacional e internacional especializada em "*shared services*" foram confirmadas nos resultados apresentados quando da implantação do CSC pelas empresas estatais Correios e Petrobras e nos resultados obtidos das entidades do setor público no Governo do Canadá e do Reino Unido.

Se por um lado as empresas Correios e Petrobras apresentaram principalmente resultados não monetários, como a melhoria da qualidade dos serviços e aperfeiçoamento

dos controles internos. Por outro lado, os Centros de Serviços Compartilhados dos Governos do Canadá e Reino Unido apresentaram resultados monetários e não-monetários na implantação do CSC (Canada, 2005; UK, 2016).

Para pesquisas futuras, recomendam-se a necessidade de realizar a pesquisa de modo a considerar as particularidades Sistema Político e Jurídico do Brasil, divergentes do Governo Canadá e Reino Unido, objetos da análise comparativa desse estudo, bem como os arranjos institucionais e estruturas de governança pública, considerando as peculiaridades culturais e contexto político-social na aplicabilidade do centro de serviços compartilhados no setor público.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Affonso, H. J. (2010). *Centro de Serviços Compartilhados (CSC): Impactos da Implementação do Modelo na Estratégia, na Estrutura e na Gestão de Empresas do Setor Privado*. (Dissertação de Mestrado). Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais. Recuperado de [http://www.fumec.br/anexos/cursos/mestrado/dissertacoes/completa/henrique\\_jose\\_affonso.pdf](http://www.fumec.br/anexos/cursos/mestrado/dissertacoes/completa/henrique_jose_affonso.pdf).

Australian Institute of Management [AIM Insights] (2012). *Shared Services In The Public Sector. A Triumph Ff hope over experience?*. Recuperado de <https://managersandleaders.com.au/wp-content/uploads/2016/12/AIM-Research-Shared-Services-Public-Sector.pdf>.

Barros Neto, J. P.; Silva, J. C. S. (2015). *Centro de Serviços Compartilhados: Um Estudo de Caso sobre Implantação de Central Funcional em Empresa Pública*. Revista Cesumar Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, v.20, n.1, p. 171-190. Recuperado de <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/view/3877>.

Boueri, R.; Rocha, F.; Rodopoulos, F. (Orgs.) (2015). *Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. 463 p. Recuperado de [https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/prosperidade/STN%20-%20Avaliacao\\_da\\_Qualidade\\_do\\_Gasto\\_Publico\\_e\\_Mensuracao\\_de\\_Eficienc...pdf](https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/prosperidade/STN%20-%20Avaliacao_da_Qualidade_do_Gasto_Publico_e_Mensuracao_de_Eficienc...pdf).

Brasil (1997). Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a Política Nacional, as Atividades Relativas ao Monopólio do Petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e dá Outras Providências.

Brasil. (1969). Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969. *Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, e dá outras providências*.

Canada. (2005). *Library of Parliament. Shared Services: Lower Costs, Improved Services and a Change in Culture*. Phillippe Le Goff Economics Division. Recuperado de <http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/PRB-e/PRB0532-e.pdf>.

Canada. (2016). Shared Services Canada 2016–17. Report On Plans And Priorities (Shared Services Canada). Cat. No. P115-1E-PDF. Recuperado de <https://www.canada.ca/content/dam/canada/shared-services/migration/media/documents/RPP2016-17-eng.pdf>.

Canada. (2012). *Shared Services Canada Act*. S.C. c. 19, s. 711. Recuperado de <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/S-8.9.pdf>.

Faria, A. C.; Arruda, A. G. S.; Di Serio, L. C.; Pereira, S. C. F. (2014). *Ensaio sobre a Teoria dos Custos de Transação (TCT): Foco na Mensuração*. XXI Congresso Brasileiro de Custos – Natal, RN, Brasil, 17 a 19 de novembro de 2014. Recuperado de <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/3800/3801>

Ferreira, C. F.; Bresciani, L. P.; Mazzali, L. (2010). *Centros de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na Gestão Pública Brasileira*. Revista do Serviço Público Brasília 61 (4): 387-403 Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/57/53>.

Ferreira, C. (2010). *Centros de serviços compartilhados como instrumento de gestão regional no setor público*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Municipal de São Caetano do Sul - USCS. Recuperado de <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp149781.pdf>

Figueredo, C. R. (2015). *Uma avaliação dos custos de transação em estruturas híbridas: o caso da Parceria Público Privada para construção e manutenção de escolas públicas da Prefeitura de Belo Horizonte*. Rio de Janeiro, RJ. Recuperado de [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes\\_e\\_teses/Claudio\\_Rabelo\\_.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes_e_teses/Claudio_Rabelo_.pdf).

Fontelles, M. J.; Simões, M. G.; Farias, S. H.; Fontelles, R. G. S. (2009). *Metodologia da Pesquisa Científica: Diretrizes para a Elaboração de um Protocolo de Pesquisa*. Trabalho realizado no Núcleo de Bioestatística Aplicado à pesquisa da Universidade da Amazônia – UNAMA. Recuperado de [https://cienciassaude.medicina.ufg.br/up/150/o/Anexo\\_C8\\_NONAME.pdf](https://cienciassaude.medicina.ufg.br/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf).

Gaspar, E. B.; Almeida, O. S. (2011). *Serviços Compartilhados na Petrobras-2011. Suprimento e Contratações Públicas – Caminhos da Excelência*. 17. Congresso Consad de gestão pública 25 a 27 de maio de 2011. Recuperado de [http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel\\_17-059\\_060\\_061\\_062.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_17-059_060_061_062.pdf).

Germano, M. C. (2001). *A utilização do conceito de custos de transação na seleção de fornecedores de insumos produtivos na indústria farmacêutica*. Dissertação (Mestrado em Engenharia (Engenharia de Produção)) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Recuperado de <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-21052003-095048/publico/dissertaoGermanoCorreia.pdf>.

IBM Global Business Service. [IBM]. (2008). *Success Factors for Implementing Shared Services in Government*. Washington, D.C.: .Recuperado de [http://observgo.quebec.ca/observgo/fichiers/34756\\_GDO-1.pdf](http://observgo.quebec.ca/observgo/fichiers/34756_GDO-1.pdf).

Janssen, Marijn, Joha, Anton (2006). *Governance of Shared Services in Public Administration* AMCIS 2006 Proceedings. Paper 284. Recuperado de <http://aisel.aisnet.org/amcis2006/284>.

Janssen, Marijn, Joha, Anton. (2014). *Content Management Implemented as Shared Service: A Public Sector Case Study*. Recuperado de <https://hal.inria.fr/hal-01054643/document>.

Janssen, Marijn, Joha, Anton. (2006). *Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administrations*. *International Journal of Information Management*, vol. 26, No. 2, p. 102-116, Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.109.6832&rep=rep1&type=pdf>.

Manzato, A. J.; Santos, A. B. (2012). *A Elaboração de Questionários na Pesquisa Quantitativa*. Recuperado de [http://www.inf.ufsc.br/~vera.carmo/Ensino\\_2012\\_1/ELABORACAO\\_QUESTIONARIOS\\_PESQUISA\\_QUANTITATIVA.pdf](http://www.inf.ufsc.br/~vera.carmo/Ensino_2012_1/ELABORACAO_QUESTIONARIOS_PESQUISA_QUANTITATIVA.pdf).

Matias-Pereira, J. (2010). *A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro*. APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134. Recuperado de [http://igepp.com.br/uploads/arquivos/tc-07-governanca\\_corpsetor\\_publico-matias-fls3-24.pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/tc-07-governanca_corpsetor_publico-matias-fls3-24.pdf).

Engel, M. H. C. (2012). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. *Análise da aplicabilidade das experiências em Centrais de Serviços Compartilhados a um modelo para a APF*. Centro de Serviços Compartilhados na Petrobras "Compartilhado". Recuperado de [http://www.sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/gove04\\_-\\_perito\\_local\\_-\\_caso\\_petrobras.pdf](http://www.sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/gove04_-_perito_local_-_caso_petrobras.pdf).

Nunes, C. E. C. B.; Costa, F. N.; Alves, I. B. S. (2009). *Aplicação dos Conceitos dos Centros de Serviços Compartilhados (CSCc's) em um Grupo de Empresas (estudo de caso)*. XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção a Engenharia de Produção e o Desenvolvimento Sustentável: Integrando Tecnologia e Gestão. Salvador, BA, Brasil, 06 a 09 de outubro de 2009. Recuperado de [http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009\\_TN\\_STO\\_108\\_717\\_13315.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STO_108_717_13315.pdf).

Oliveira, E. R.; Zotes, L. P. (2014). *A Aplicabilidade de um Modelo de Centro de Serviços Compartilhados – CSC, como Ferramenta de Gestão no Serviço Público: Uma Avaliação dos Fatores Favorecedores*. X Congresso Nacional de Excelência em Gestão 08 e 09 de Agosto de 2014. Recuperado de [http://www.inovarse.org/sites/default/files/T14\\_0437\\_3.pdf](http://www.inovarse.org/sites/default/files/T14_0437_3.pdf).

Pasold, L. C. (2015). *Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática*. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 232 p



Peres, U. D. (2007). *Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público*. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 9, n. 24, p.15-30. Recuperado de <http://www.spell.org.br/documentos/ver/6503/custos-de-transacao-e-estrutura-de-governanca-no-setor-publico/i/pt-br>.

Ramos, L. J. T. (2005). *Serviços compartilhados como forma de estruturação organizacional*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador. Recuperado de <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/003.pdf>.

Saavedra, V. (Ed.) (2014). *Centro de Serviços Compartilhados: melhores práticas/*. – 1 ed. – Rio de Janeiro: Interciência, 126 p.

Sarto, V. H. R.; Almeida, L. T. (2015). *A Teoria dos Custos de Transação: Uma Análise a partir das Críticas Evolucionistas*. *Revista Iniciativa Econômica* v. 2, n. 1. Recuperado de <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301>

Schulman, D.; Harmer, M.; Dunleavy, J.; Lusk, J. (1999). *Shared Services: Adding Value to the Business Units*. New York: John Wiley & Sons.

Silva, E. D.; Pereira, N. A. F. *Centro de serviços compartilhados e a gestão de vínculos: uma análise integrada*. (2004). *Revista Alcance*, Itajaí, v. 11, n. 1, p. 49- 64. Recuperado de <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/ra/article/viewFile/1794/1421>

Silva, F. C. T. *Estudos comparados como método de pesquisa: a escrita de uma história curricular por documentos curriculares*. (2016). *Rev. Bras. Educ.* vol.21 no.64. Rio de Janeiro. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782016216411>

Souza Junior, C. S. (2012). *Regimes Políticos in Tratado de Direito Constitucional*, v. 1, 2. Ed., São Paulo: Saraiva

Souza, G. J. *Estudo Comparativo entre a Contabilidade Aplicada ao Setor Público brasileiro e canadense*. (2018). RBC n.º 230. Ano XLVII. Março/abril de 2018. Recuperado de <http://rbc.cfc.org.br/index.php/rbc/article/view/1680/1176>

Souza, M. A. S.; Almeida, L. B.; Correa, R. M.; Kruger, G. P.; Silva, J. L. R. (2016). *Centros de Serviços Compartilhados: Um Estudo sobre sua Adoção por Municípios da Região Sul do Brasil*. Recuperado de <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2517>.

Tomkinson, Ray. (2007). *Shared Services in Local Government: Improving Service Delivery*. Hampshire: Gower Publishing

United Kingdom [UK] (2016). *Shared service centres. Report by the Comptroller and Auditor General*. National Audit Office. Cabinet Office. HC 16 Session 2016-17 20 May

2016. Recuperado de <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/05/Shared-services-centres.pdf>.

---

<sup>i</sup> O IFI afirma que a situação fiscal da União é desfavorável no momento em que se avalia a evolução mais provável das contas públicas, sem a adoção de medidas de ajuste fiscal. O IFI ressalta ainda que o quadro se torna ainda mais complexo quando se consideram os riscos fiscais presentes, os quais podem levar a alguma inesperada e relevante perda de receita ou ao aumento de despesas, com efeitos sobre a dívida pública (Nota Técnica 24 de 01 de novembro de 2018)

<sup>ii</sup> As normas estabelecidas no MCASP aplicam-se, obrigatoriamente, às entidades do setor público. Estão compreendidos no conceito de **entidades do setor público**: os governos nacional (União), estaduais, distrital (Distrito Federal) e municipais e seus respectivos poderes (abrangidos os tribunais de contas, as defensorias e o Ministério Público), órgãos, secretarias, departamentos, agências, autarquias, fundações (instituídas e mantidas pelo poder público), fundos, consórcios públicos e outras repartições públicas congêneres das administrações direta e indireta (inclusive as empresas estatais dependente).

<sup>iii</sup> De acordo com a LRF, a empresa estatal dependente é a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.