

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

Análise comparativa e de aplicabilidade das
experiências nacionais e internacionais estudadas a
um modelo de Central de Serviços para a APF

Maurílio H. Corrêa Engel

Julho/2013

SUMÁRIO

1 . Introdução.....	3
2 . As experiências de Centrais de Serviços Compartilhados.....	4
2.1 . Experiências Nacionais.....	4
2.1.1 . Mato Grosso.....	5
2.1.2 . Minas Gerais.....	5
2.1.3 . Petrobras.....	6
2.2 . Experiências Internacionais.....	8
2.2.1 . Dinamarca.....	8
2.2.2 . Suécia.....	8
2.2.3 . Reino Unido.....	9
2.3 . Análise comparativa das experiências estudadas.....	12
3 . As experiências de Centrais de Compras.....	14
3.1 . Experiência Nacional.....	14
3.1.1 . Marinha do Brasil.....	14
3.2 . Experiências Internacionais.....	16
3.2.1 . Chile.....	16
3.2.2 . Estados Unidos.....	17
3.3 . Análise comparativa das experiências estudadas.....	19
4 . Aplicabilidade das experiências estudadas a um modelo para a APF.....	21
4.1 . Organização do modelo.....	21
4.2 . Processos de trabalho.....	24
4.3 . Sistemas de Informação.....	26
4.4 . Gestão de pessoas.....	28
5 . Efetividade da unificação das funções de suporte.....	30
6 . Bibliografia.....	32
Anexo 1 . Contribuições acadêmicas para a implantação de uma Central de Serviços Compartilhados.....	34

Análise da aplicabilidade das experiências em Centrais de Serviços Compartilhados a um modelo para a APF

Análise comparativa e de aplicabilidade das experiências nacionais e internacionais estudadas a um modelo de Central de Serviços para a APF

1. Introdução

1. O presente relatório apresenta um estudo comparativo e de aplicabilidade das experiências nacionais e internacionais de **Centrais de Serviços Compartilhados** e de **Centrais de Compras** a um modelo de Central de Serviços para a Administração Pública Federal – APF e é parte do Projeto nº DCI-ALA/2006-698: “Apoio aos Diálogos Setoriais UE – Brasil”.

2. As experiências nacionais e internacionais abordaram tanto Centrais de Serviços Compartilhados quanto Centrais de Compras.

3. No que diz respeito a Centrais de Serviços Compartilhados, foram escolhidas as experiências nacionais implantadas nos estados de Mato Grosso, Minas Gerais e na empresa Petrobras, e as experiências internacionais implantadas nos países Suécia, Dinamarca e Reino Unido.

4. Diversos critérios foram adotados para a escolha das experiências: i) o modelo ter sido implantado há alguns anos; ii) a implantação das centrais ter seguido políticas diferentes; iii) nas experiências nacionais, haver registros de resultados alcançados e de processos de melhoria contínua; e iv) nas experiências internacionais, haver informes independentes de organizações nacionais ou internacionais sobre a eficiência e os resultados obtidos.

5. No que diz respeito a Centrais de Compras, foram escolhidas a experiência nacional implantada na Marinha do Brasil e as experiências internacionais implantadas nos países Chile e Estado Unidos, considerando a proximidade geográfica e institucional destes países com o Brasil, e também o modelo adotado por eles, que divide o território nacional em diversas áreas regionais, o que pode orientar o desenho do modelo brasileiro.

6. A OECD define Centrais de Serviços Compartilhados como “unidades governamentais que prestam serviços de apoio a mais de um ministério (incluindo suas agências) ou a mais de um setor do governo (o governo central, as unidades gestoras da seguridade social, os governos territoriais)” (OECD, 2010). Uma central de serviços pode também atender a várias instituições de um mesmo ministério (escolas, universidades, hospitais, prisões etc.). Nesse caso, são as centrais “internas” de serviços. Essa definição tem sido acompanhada no Brasil pelos governos que vêm adotando modelos de gestão visando ao compartilhamento de serviços de apoio (ou operacionais).

7. Na literatura sobre o tema, ressaltam as seguintes definições adicionais:

- “Os serviços compartilhados consistem em um ambiente no qual uma determinada empresa pode absorver atividades que apóiam os principais processos do negócio de cada uma de suas demais unidades de negócio, consolidando tais atividades em uma unidade de operação principal” (SILVA et al., 2006);
- “Estratégia na qual diversas funções de negócios existentes são concentradas dentro de uma nova e semi-autônoma unidade de negócio, que tem uma estrutura gerencial

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 designada para promover eficiência, geração de valor, redução de custos e melhoria nos serviços para clientes internos da empresa como se fosse um negócio competindo no mercado aberto” (BERGERON, 2003); e

- “A concentração dos recursos da empresa atuando com atividades, difundidas através da organização, a fim de servir a múltiplos parceiros internos, a baixo custo e com alto nível de serviços, com o objetivo comum de satisfazer aos clientes externos e acrescentar valor à empresa” (SCHULMAN, 2001).

8. Nas experiências internacionais, foram identificados quatro principais objetivos que motivaram o compartilhamento de serviços de apoio:

- Economizar nos gastos operacionais (principal objetivo);
- Atrair empregados competentes para a Central de Serviços, oferecendo melhores perspectivas de desenvolvimento profissional que nos serviços de apoio de uma única organização;
- Estabelecer procedimentos padronizados para processos operacionais específicos; e
- No caso de Centrais de Compras, economizar custos (principal objetivo) e influir no mercado de aquisição de bens e serviços.

9. Nas experiências nacionais, além destes, foram identificados os seguintes objetivos:

- Permitir a responsabilização (*accountability*) por resultados das atividades de apoio;
- Reduzir a quantidade de unidades administrativas, o número de níveis hierárquicos e aumentar a amplitude de comando;
- Mitigar a descontinuidade administrativa, que ocorre em mudanças de governo e afeta de forma acentuada as atividades de apoio;
- Dimensionar quantitativa e qualitativamente a força de trabalho adequada à prestação de serviços de apoio, reduzindo as pressões para ampliação do quadro de pessoal administrativo; e
- Reduzir falhas de coerência (políticas, programas e projetos que não convergem para objetivos comuns), coordenação (dificuldades de articular e convergir ações) e consistência (ações que se anulam reciprocamente), buscando uma atuação integradora na prestação de serviços de apoio.

2. As experiências de Centrais de Serviços Compartilhados

10. Os itens a seguir descrevem brevemente as experiências nacionais e internacionais em Centrais de Serviços Compartilhados.

2.1. Experiências Nacionais

11. As experiências nacionais em Centrais de Serviços Compartilhados focaram os modelos implantados no estado de Mato Grosso – os Núcleos de Administração Sistêmica -, no Estado de Minas Gerais – a integração das funções administrativas no sistema

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 estadual de meio ambiente -, e na empresa Petrobras – os Centros de Serviços Compartilhados (“Compartilhado”).

2.1.1. Mato Grosso

12. O Estado de Mato Grosso criou centrais de serviços compartilhados - denominadas Núcleos de Administração Sistêmica – unificando as estruturas responsáveis pelas atividades-meio, buscando evitar a replicação de meios para fins idênticos.

13. Alguns órgãos e instituições passaram a compartilhar a mesma estrutura de áreas-meio, mantidos independentes do ponto de vista programático. A medida veio a facilitar a integração das ações de governo, melhorar o desempenho da administração, reduzir despesas e aumentar a transparência.

14. A reorganização administrativa refletiu a estratégia do governo destinada a minimizar os impactos de um dos principais problemas observado no Estado - o baixo desempenho da gestão pública estadual.

15. Os Núcleos Sistêmicos foram criados como forma de enfrentar e resolver os principais problemas relacionados a seguir:

- Descontinuidade administrativa, que afetava de forma bastante acentuada as atividades-meio por conta da baixa profissionalização do quadro de pessoal;
- Aumento das despesas administrativas, ocasionado pela pouca eficiência e baixa qualidade observadas nos processos e nos produtos e serviços oferecidos;
- Pressões para ampliação no quadro de pessoal das áreas-meio setoriais; e
- Deficiências na execução das atividades, ocasionadas por processos setoriais despadronizados, procedimentos errôneos, demoras e erros nas entregas, falhas em suprimento de insumos e materiais, e insatisfação dos clientes internos.

16. As funções de planejamento, orçamento, tecnologia da informação, aquisições governamentais (compras e contratações), contabilidade, finanças, gestão de pessoas, desenvolvimento organizacional, protocolo, arquivo e controle interno foram centralizadas nos Núcleos de Administração Sistêmica.

17. Inicialmente, foram criados 11 Núcleos (com a perspectiva de redução desta quantidade no futuro) vinculados administrativamente à Secretaria de Administração, para prestar os serviços correspondentes às atividades-meio citadas no parágrafo anterior a mais de 40 órgãos.

2.1.2. Minas Gerais

18. O Governo de Minas, em 2007, reuniu em um único endereço as entidades componentes do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA, de forma a facilitar os processos de licenciamento e estimular os trabalhos de acordo com as normas ambientais.

19. A proximidade veio então a permitir a unificação e a racionalização das áreas-meio e o compartilhamento de recursos materiais, humanos e financeiros entre a Secretaria de

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 Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e as entidades vinculadas.

20. A unificação visava a compartilhar os recursos e a promover uma cultura sistêmica e integrada, sem descaracterizar ou comprometer a identidade das instituições.
21. Em 2011, foram procedidas mudanças no SISEMA, que deram novo formato à SEMAD, com a criação de uma subsecretaria - a Subsecretaria de Inovação e Logística (SIL) -, que assumiu funções antes atribuídas às entidades vinculadas, com a continuidade do modelo adotado.
22. A opção pela modelagem de uma estrutura unificada deveu-se à imperiosa necessidade de integração, objetivando que os componentes do sistema viessem a trabalhar de forma articulada, em tarefas comuns, e não de forma departamental. Essa necessidade é clara nos principais instrumentos de políticas públicas ambientais.
23. O diferencial do modelo, aperfeiçoado em 2011, foi a unificação das atividades-meio da SEMAD e das entidades vinculadas.
24. As funções de gestão e desenvolvimento de pessoas, TIC, planejamento, orçamento, contabilidade, finanças, compras, patrimônio, transportes, manutenção e infraestrutura foram centralizadas na SIL.
25. Em cada entidade foi criada uma unidade - a Assessoria de Planejamento, Gestão e Finanças - com a finalidade apoiar o gerenciamento das ações relativas à gestão e ao planejamento institucional, integrando os projetos e iniciativas com as diretrizes estratégicas do SISEMA.
26. O modelo mantém a autonomia das entidades, com essas unidades coordenando internamente a execução de projetos e iniciativas, sem perder de vista o alinhamento com as diretrizes do sistema. Esta opção define um desenho de estrutura integrada, mantendo um conjunto de estruturas funcionais com uma unidade central integradora.
27. A utilização de ferramentas de planejamento estratégico, como o BSC, e de Gerenciamento de Projetos, permitiu a adoção de métricas de avaliação de resultados e a integração da estratégia das entidades. A adoção de indicadores de resultado passou a ser realidade nas unidades, que passaram a ser avaliadas pelo alcance de suas metas.
28. Também foi consolidado um modelo de contratualização, que fortaleceu a gestão dos compromissos (metas) assumidos. As equipes passaram a ser avaliadas por indicadores definidos no planejamento estratégico e desdobrados até o nível individual, viabilizando a conexão entre a estratégia e a avaliação individual.

2.1.3. Petrobras

29. A Petrobras, no contexto de sua reestruturação iniciada em 2000, criou a área “Serviços Compartilhados”, denominada sinteticamente por “Compartilhado”, com o objetivo de funcionar com o conceito de “*shared services*”, assumindo os Escritórios Administrativos existentes em Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, que davam suporte às unidades nas regiões Norte-Nordeste, Sudeste e Centro-Sul, respectivamente.

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

30. O Compartilhado segue um modelo de organização coordenado-descentralizado, segmentado por regiões geográficas e por processos de trabalho. As regionais prestam os mesmos serviços, embora difiram quanto ao porte, número de clientes, volume de serviços e extensão geográfica. Atendem às unidades operacionais das Unidades de Negócios, mantendo Postos Avançados, em número superior a 87, para o atendimento aos usuários (empregados, contratados, terceirizados, aposentados, pensionistas, dependentes e visitantes) nos serviços oferecidos, e especialmente aos empregados, nas atividades de folha de pagamento e de plano de saúde.

31. Antes da criação do Compartilhado, cada Escritório Administrativo executava os processos de modo próprio, utilizava sistemas distintos e apresentava atuação e resultados díspares, fruto de culturas locais e histórias diferentes, valores e níveis de maturidade diversificados.

32. A unificação trouxe o desafio de integrar os modelos de gestão então existentes. Os antigos Escritórios Administrativos – atuais Regionais – já eram certificados na Norma ISO 9001, cada qual com seus processos, mas abriram mão das certificações e firmaram o propósito de implantar um sistema integrado, fundamentado pelas Normas ISO 9001, ISO 14001 e OHSAS 18001.

33. Por força da dinâmica da Companhia, o Compartilhado vem passando por um processo de melhoria contínua. Em 2002 foi ampliada a estrutura da sua unidade central. Em 2004 teve suas atribuições revistas, quando foi ampliado o número de regionais com a criação da Regional Bacia de Campos, e redefinidos os processos sob sua responsabilidade.

34. O Compartilhado realiza serviços normalmente assumidos por Centrais de Serviços Compartilhados e, além deles, outros serviços que não fazem parte do modelo tradicional. Está organizado em doze processos de serviços: 1) Provimento de Instalações; 2) Assistência Multidisciplinar de Saúde (AMS); 3) Suprimento de Bens e Serviços; 4) Despacho Aduaneiro; 5) Serviços de Informação e Documentação; 6) Administração Predial; 7) Controle do Patrimônio Imobiliário; 8) Infraestrutura e Segurança Patrimonial; 9) Administração de Pessoal; 10) Suporte Logístico a viagens; 11) Suporte em Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS); e 12) Suporte à Operação e à Pesquisa.

35. As atividades financeiras, tributárias e contábeis são realizadas pela Diretoria Financeira.

36. A adoção pela Petrobras do conceito de Unidade de Negócios permitiu que as áreas de produção viessem a criar maiores compromissos com os resultados de seus *core business*.

37. Por sua vez, o conceito de serviços compartilhados foi também incorporado na estratégia corporativa e veio a permitir que as Unidades de Negócios compartilhassem os serviços de suporte - em vez de tê-los como uma série de funções de apoio replicadas -, de forma a otimizar o uso de recursos por meio de economias de escala e de escopo.

2.2. Experiências Internacionais

38. Nas experiências internacionais estudadas, foram identificadas duas estratégias para centralizar os serviços de apoio:

- Obrigar os ministérios e demais órgãos da administração pública a transferir a gestão dos serviços para uma central de serviços (caso da Dinamarca); e
- Oferecer incentivos orçamentários para que as unidades gestoras transfiram a gestão dos serviços para as centrais de serviços (casos da Suécia e do Reino Unido).

2.2.1. Dinamarca

39. Dos países pesquisados, a OCDE (2011) vê a Dinamarca como um modelo a ser seguido por causa da intensidade e do alcance da política de compartilhamento de serviços. A OCDE atribui o sucesso das Centrais de Serviços à obrigatoriedade de sua adoção pelos ministérios e agências. O governo contribuiu com incentivos financeiros para apoiar essa obrigatoriedade. Para esse efeito, tem sido feitas restrições quanto à produtividade ou estabelecidos objetivos específicos de economia para os serviços de apoio.

40. O governo tem oferecido inúmeras razões para a implantação das Centrais, mas a razão mais importante tem sido a de aumentar a eficiência do gasto público.

41. Com as Centrais de Serviços, a Dinamarca melhorou a eficiência do gasto público mediante uma redução de custos operacionais, sendo que houve uma economia de cerca de 81 milhões de euros na década de 2001 a 2010. Três anos após o início do projeto, foi alcançada uma redução de 36 por cento nos custos de administrar os salários e a contabilidade dos ministérios.

42. Praticamente todos os serviços de apoio foram compartilhados de uma forma ou de outra: recursos humanos e organização, auditoria interna, compras, orçamento financeiro, contabilidade financeira, escritórios, imóveis, instalações (equipamento de escritório, reprografia, parque de estacionamento, restaurantes, segurança), informação e TIC.

2.2.2. Suécia

43. Na Suécia, as agências executivas desfrutam de grande independência e, em muitos casos, uma única agência pode ter relações de dependência e de intercâmbio com mais de um ministério.

44. Espera-se que as agências do governo sueco escolham a forma mais racional e eficiente de gerenciar seus assuntos, e possam gerir livremente as suas tarefas operacionais. É comum que as agências governamentais dependam de prestadores de serviços externos, geralmente empresas privadas, para a execução de seus serviços operacionais.

45. Como na Dinamarca, a principal razão para o estabelecimento das Centrais de Serviços é tornar o gasto público mais eficiente. No período de crise da década de 1990

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 foi reduzido o orçamento de despesas operacionais em 10 por cento e isso forçou muitas organizações a economizar, terceirizando serviços operacionais com empresas privadas ou transferindo sua gestão para uma Central de Serviços.

46. A implantação das Centrais de Serviços na Suécia seguiu três caminhos. Primeiro, uma Central de Serviços concentrando-se nos ministérios. Em alguns aspectos, esta transição foi relativamente fácil, porque os ministérios são pequenos e já fazem parte de uma única entidade (os Gabinetes Governamentais). Segundo, foi criada outra Central de Serviços para as agências. Aqui o caminho é mais difícil porque as agências têm autonomia para contratar a gestão de serviços com quem quiserem. Neste caso, a Central deve demonstrar que realmente presta serviços melhor do que a concorrência (que pode vir do setor privado). Finalmente, foram criadas Centrais de Serviços internas para as grandes organizações nacionais que têm escritórios regionais como a Agência Suéca de Administração Tributária, a Seguridade e a Polícia.

47. Os serviços transferidos se financiam mediante uma combinação de taxas fixas e variáveis. No seu financiamento não se persegue que as Centrais de Serviços obtenham lucros, mas que recuperem custos.

48. Nas Centrais "internas", há duas formas de pagamento:

- Na Agência de Administração Tributária são usadas dotações orçamentárias; e
- Nas Forças de Segurança são transferidos os custos aos usuários internos (por exemplo, delegacias de polícia).

49. Segundo a OCDE (2011), duas conclusões são tiradas sobre o sistema sueco. Por um lado, o número de agências que compram das Centrais de Serviços ainda é pequeno. Isso pode ser porque os preços oferecidos pelas Centrais não são competitivos com os oferecidos pelo setor privado. Por outro lado, se projeta um potencial de redução de custos anuais, com a utilização das Centrais de Serviços pelas 133 agências médias e maiores. Para que este potencial de economias seja conhecido, deve-se esperar 2015.

50. Cada Central de Serviços sueca oferece serviços operacionais distintos:

- O Escritório de Assuntos Administrativos fornece serviços de escritório, de biblioteca, de arquivo, de registro, de tecnologia da informação e comunicação (TIC), e a administração da folha de pagamento;
- A Agência de Serviços Jurídicos, Financeiros e Administrativos fornece serviços de gestão financeira, serviços de contabilidade, cobrança de dívidas e gestão de seguros; e
- As Centrais de Serviços da Agência de Administração Tributária, da Seguridade e da Polícia, se concentram em tarefas financeiras e de recursos humanos.

2.2.3. Reino Unido

51. No Reino Unido, foram duas as razões fundamentais para impulsionar as Centrais de Serviços: aumentar a eficiência do gasto público, especialmente dos custos operacionais, e padronizar os processos comuns entre os ministérios e agências. A eficiência do gasto público tem sido o motivo mais importante.

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

52. A implantação de Centrais de Serviços no Reino Unido tem sido voluntária, não obrigatória. Segundo a NAO (*National Accounting Office*) (2012), o modelo colaborativo e voluntário do *Cabinet Office* em relação às Centrais de Serviços fez com que o impacto desta estratégia seja bastante limitado.

53. Os incentivos diferem nas distintas Centrais de Serviços:

- Na área penitenciária, não há incentivos. Os centros prisionais têm que comprar serviços na Central de Serviços de forma compulsória;
- Na área de saúde, as organizações clientes têm a garantia de uma redução de 20 por cento nas despesas operacionais além de uma redução adicional de 2 por cento ao ano; e
- Em todos os outros ministérios, as organizações clientes têm um incentivo inespecífico de economia quando compram serviços da Central.

54. Os departamentos "vendedores" não têm qualquer incentivo para fornecer serviços compartilhados. Uma vez que estes não podem lucrar com a venda destes serviços, não têm, em princípio, nenhum interesse em "adquirir" novos clientes. Além disso, os "vendedores" tinham que suportar o custo do investimento inicial para estabelecer as Centrais de Serviços e isso não era sempre compensado com os adequados créditos orçamentários (NAO, 2012).

55. Em contrapartida, os departamentos "compradores" podiam ganhar, obtendo economias através da compra de serviços da Central. Este problema foi corrigido mais tarde, quando os departamentos "vendedores" passaram a cobrar o custo dos serviços (mas sem fins lucrativos). Os ganhos parecem estar ligados às economias de escala alcançadas.

56. O financiamento dos serviços da Central de Serviços do Reino Unido difere entre as organizações:

- Na área penitenciária, os serviços são financiados por dotações atribuídas aos centros prisionais para suportar seus custos operacionais. Esses créditos são transferidos dos centros prisionais e atribuídos à Central de Serviços; e
- Na área de saúde, bem como nas demais Centrais, os serviços são cobrados às organizações clientes, mas o "preço" desses serviços só pode cobrir os custos. A Central de Serviços não pode obter ganhos financeiros (lucro) por este gerenciamento.

57. Os principais serviços operacionais geridos nestas Centrais são serviços de recursos humanos, financeiros, de contabilidade e de aquisições.

58. Por um lado, não se sabe muito bem se após a implantação das Centrais de Serviços houve melhora na eficiência do gasto público, por vários motivos: i) não existe uma medição adequada das economias alcançadas; e ii) quando houve tal medição, não foram recuperados os custos iniciais de implementação das Centrais.

59. As economias esperadas com a Central de Serviços do Ministério da Saúde tão pouco se materializaram como esperado inicialmente (NAO, 2007). A empresa conjunta do Ministério da Saúde e Xansa PLC (*Public Company Limited*) vendia serviços financeiros, de contabilidade e de aquisições a 89 organizações do sistema de saúde (das 416 organizações potenciais para as quais poderia vender esses serviços). Segundo cálculos

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 realizados, seriam necessárias ainda 22 organizações clientes para cobrir seus custos e mais 180 organizações para materializar a economia de 250 milhões de libras que se prognosticava em 2008 para 2014-15.

60. Em uma avaliação realizada em 2007, os resultados no Departamento Penitenciário eram ambivalentes (NAO, 2007). Por um lado, os custos aumentaram devido a uma estimativa inicial conservadora (que subestimou os custos, em especial os de tecnologia e de capacitação). Por outro lado, foram produzidas consideráveis economias em aquisições. Além disso, foram obtidas economias iniciais em pessoal, com a redução parcial de postos de trabalho, cujo planejamento havia estabelecido a eliminação de 1.100 postos, com a transferência dos serviços operacionais para a Central.

61. Não tem havido a padronização dos processos de trabalho, como esperado em alguns casos, pois as organizações clientes pedem para adaptar os processos para as suas particularidades. Assim, não se tem conseguido que os clientes das Centrais de Serviços sejam atendidos pelos mesmos processos (padronizados).

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

2.3. Análise comparativa das experiências estudadas

Experiência	Obrigatório / Voluntário	Incentivo para a adoção dos serviços compartilhados	Financiamento dos serviços compartilhados	Quem se beneficia com os ganhos de eficiência gerados	Nº de centrais de serviços compartilhados (CSC)	Empregados	Tipos de serviços	Instituições onde se vinculam as CSC
Mato Grosso	Transferência <u>obrigatória</u> de tarefas (determinação governamental)	Melhoria de qualidade na prestação de serviços administrativos, redução de custos dos procesos, capacitação de pessoal	Transferência de créditos orçamentários estimados pelas instituições clientes (negociação anual)	A instituição cliente se apropria das economias	11 (1)	2.066	Planejamento, orçamento, TIC, aquisições governamentais, contabilidade, finanças, gestão de pessoas, desenvolvimento organizacional, protocolo, arquivo e controle interno	Secretaria Estadual de Administração
Minas Gerais	Transferência <u>obrigatória</u> de tarefas (determinação governamental)	Aperfeiçoamento dos processos administrativos, compartilhamento de recursos e alinhamento das propostas orçamentárias ao planejamento	Créditos orçamentários estimados pelas instituições que compõem o sistema e validados em reunião de dirigentes	A alocação orçamentária foi aprimorada, permitindo tomada de decisão colegiada e maior eficiência na arrecadação e utilização dos recursos	1	406	Gestão e desenvolvimento de Pessoas, TIC, planejamento, orçamento, contabilidade, finanças (convênios e contratos), recursos logísticos (compras, transporte, patrimônio, manutenção e infraestrutura)	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Petrobras	Transferência <u>obrigatória</u> de tarefas (determinação corporativa)	Adoção de um modelo unificado, fundamentado pelas Normas ISO 9001, ISO 14001 e OHSAS 18001, com a melhoria dos processos e serviços correspondentes	Créditos orçamentários estimados pelas Unidades de Negócios e aprovados pela Diretoria Executiva, de acordo com os limites definidos no Programa de Dispêndios Globais e no Orçamento Anual de Investimentos.	A companhia, com o alinhamento da Cadeia de Valor e a padronização dos serviços compartilhados, obtendo sinergia nos processos e reduções de custos, como vantagens das economias de escala e de escopo	5	150 (Sede) 6.000 (Regionais)	Provimento de Instalações, Assistência à Saúde (AMS), Suprimento de Bens e Serviços, Despacho Aduaneiro, Informação e Documentação, Administração Predial, Controle do Patrimônio, Infraestrutura e Segurança Patrimonial, Administração de Pessoal, Suporte Logístico a viagens, Suporte em Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS) e Suporte à Operação e à Pesquisa	Diretoria Corporativa e de Serviços

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

Dinamarca	Transferência <u>obrigatória</u> de tarefas (determinação governamental)	Gestão permanente dos ganhos de produtividade (geral)	Taxas em função da recuperação de custos	Redução dos créditos orçamentários por parte do Ministério da Fazenda	2	400	TIC e finanças (Contabilidade, folha de pagamentos e gastos de viagem)	1 (Fazenda)
Suecia	Transferência <u>voluntária</u> de tarefas	Gestão permanente dos ganhos de produtividade	Transferências de créditos orçamentários em função da recuperação de custos (negociação anual)	A instituição cliente se apropria das economias	1	43	Serviços administrativos e financeiros	1 (Gabinete do Primeiro Ministro)
Reino Unido	Transferência <u>voluntária</u> de tarefas	-	-	-	-	-	-	-

(1) O modelo adotado propõe a redução paulatina do número de Centrais de Serviços Compartilhados, por meio de fusões de unidades implantadas.

Fonte – experiências nacionais:

Estudos das experiências nacionais – Os Núcleos de Administração Sistemática no Estado de Mato Grosso, Centralização administrativa no sistema estadual de meio ambiente em Minas Gerais e Centro de Serviços Compartilhados na Petrobras (ENGEL, 2012)

Fonte – experiências internacionais:

Centrales de servicios y centrales de compra en perspectiva comparada (PARRADO, 2012).

3. As experiências de Centrais de Compras

62. Os itens a seguir descrevem brevemente as experiências nacionais e internacionais em Centrais de Compras.

3.1. Experiência Nacional

63. A experiência nacional em Central de Compras focou o modelo implantado na Marinha do Brasil, adotado para a realização de aquisições e contratações no país.

3.1.1. Marinha do Brasil

64. O Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ), Organização Militar de apoio da Marinha do Brasil, foi criado em dezembro de 1993. É um Órgão de Obtenção do Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM) e suas atividades estão relacionadas com a função logística “Abastecimento”, a qual é responsável pela aquisição, para as Organizações Militares (OM), do material necessário a mantê-las em condições de plena eficiência.

65. As Organizações Militares, distribuídas em todo o país, consomem e requisitam produtos em fluxos desiguais, de vários fornecedores e com demandas variadas, exigindo a adoção de técnicas adequadas para “manter o fluxo adequado do material adquirido, desde as fontes de obtenção até o recebimento nos pontos de acumulação ou destinatário final”.

66. Os processos de obtenção são apoiados por um sistema integrado – o Sistema de Informações Gerenciais do Abastecimento (SINGRA) –, utilizado concomitantemente com o SIASG, plataforma de compras do Governo Federal na realização dos pregões. Uma das falhas do SINGRA, que a Marinha vem buscando corrigir, é que os dois sistemas não se comunicam em níveis adequados, nem mesmo suas bases de dados.

67. O SINGRA é operado em módulos específicos, com as seguintes rotinas principais:

- Inserção e recebimento das Estimativas de Obtenção;
- Apoio às fases licitatórias - interna e externa;
- Inserção e recebimento dos Pedidos de Obtenção; e
- Emissão de Ordem de Compra e sucessivo empenho da despesa pelo SIAFI.

68. O macroprocesso de Obtenção tem seu início nas diversas Diretorias Técnicas da Marinha:

- As Diretorias Técnicas elaboram as especificações dos materiais e bens de consumo para aquisição no mercado nacional e encaminham essas especificações para catalogação no módulo do SINGRA, no COMRJ.

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

- Por sua vez, quando surgem as demandas das Organizações Militares, estas encaminham as solicitações para o Centro de Controle de Inventário da Marinha¹, que verifica se os pedidos podem ser atendidos pelos estoques existentes nos depósitos ou se é necessário realizar aquisições.
- Caso seja necessário realizar aquisições, os Pedidos de Obtenção são emitidos pelo Centro de Controle de Inventário da Marinha e encaminhados para o COMRJ.
- O COMRJ providencia as aquisições no mercado nacional (industrial e comercial).
- Os materiais e bens de consumo entregues são armazenados nos depósitos primários (no Complexo Naval do Abastecimento, no Rio de Janeiro) ou nos depósitos dos Centros de Intendência da Marinha, em número de sete.
- O fornecimento para as Organizações Militares (órgãos consumidores) é providenciado a partir dos depósitos citados.

69. O macroprocesso em questão não inclui:

- As aquisições no mercado externo, que não são realizadas pelo COMRJ. Estas são realizadas por comissões de compras no exterior, em Washington e Londres, em virtude dos muitos meios navais de fabricação americana e europeia. No caso, é utilizado o sistema SOMAR, similar ao SINGRA; e
- As compras de materiais e bens com características especiais, que são providenciadas pelas Diretorias Técnicas correspondentes, que possuem áreas específicas com esta finalidade.

70. As aquisições de armamentos de grande porte (mísseis, torpedos etc.), realizadas pela Diretoria de Sistemas e Armas da Marinha (DISAM) e as aquisições de grandes equipamentos de criptografia, realizadas pela Diretoria de Comunicação e Tecnologia da Informação da Marinha (DCTIM), são exemplos de materiais e bens com características especiais.

71. Dentre as principais condições que favoreceram a implantação do Centro de Obtenção e a centralização das compras, cabe ressaltar quatro:

- O universo de Organizações Militares navais atendidas, que ultrapassa 290 unidades distribuídas em todas as unidades da federação, exigindo um sistema de abastecimento ágil e eficiente;
- A desoneração das unidades navais do ônus de realizar processos licitatórios - que, dependendo da complexidade, demandam tempo e recursos humanos especializados -, focando-se nas suas atividades-fim;
- O grande volume de aquisições e de contratos, possibilitando a geração de economias significativas com a realização de processos licitatórios e a gestão de contratos unificados; e

¹ O **Centro de Controle de Inventário da Marinha** é o órgão responsável pelas atividades de planejamento das necessidades de aquisições e controle dos inventários de todas as categorias de materiais adquiridos pelo Centro de Obtenção, estabelecendo os Níveis Estoque para cada categoria de material de acordo com a Política de Estoque de Materiais e Bens de Consumo definida.

Análise da aplicabilidade das experiências em Centrais de Serviços Compartilhados a um modelo para a APF

- A padronização e catalogação de itens em um catálogo próprio de materiais e serviços e, mais recentemente, a adoção do sistema OTAN de catalogação, gerenciado no país pelo Centro de Catalogação das Forças Armadas (CECAFA).

3.2. As experiências Internacionais

72. As Centrais de Compras estudadas normalmente "centralizam" as negociações sobre os produtos e serviços que a Administração compra. Embora existam vários instrumentos de intermediação entre as organizações públicas compradoras e as empresas privadas vendedoras, muitos produtos e serviços são comprados por **convênios-marco**². As Centrais de Compras não são responsáveis por gerenciar a compra em si, mesmo na Dinamarca, onde a centralização da gestão de serviços operacionais é obrigatória.

3.2.1. Chile

73. Nos últimos dez anos – 2003 a 2012 - houve uma evolução considerável no sistema de aquisições no Chile, com os seguintes resultados:

- Em 2003, foi criada uma agência de intermediação entre compradores e fornecedores: a Diretoria de Contratos Públicos.
- Esta agência tem se concentrado na aquisição de bens e serviços em vários setores de forma gradual e articulou um sistema em torno de um Tribunal de Contratação Pública, que permite monitorar a integridade dos processos.
- As compras têm aumentado a cada ano, mas o volume de negócios (medido em percentagem do PIB) se distancia de outros países da OCDE.
- Embora as grandes empresas respondam por um percentual maior de negócios, várias políticas governamentais têm servido para formalizar algumas Microempresas, Pequenas e Médias Empresas (Mipymes) e aumentar a sua participação nas compras públicas.
- A formalização das Mipymes foi conseguida graças a disponibilização de um “portal do fornecedor”, cujo registro e certificação são adequados para que estas empresas possam economizar etapas em suas relações com o Estado.
- Outro importante apoio às Mipymes é baseado na criação de instrumentos financeiros especiais para elas.
- O Estado também conseguiu documentar algumas economias com o sistema centralizado de compras: economias administrativas de 0,38 por cento do volume de negócios e economias nos preços de 2,65 por cento, em 2007.
- Estas economias são parte das metas estabelecidas pelo Escritório de Orçamento do Estado (DIPRES), no âmbito do Ministério da Fazenda.

² **Convênio-marco** é um contrato público com um ou mais proponentes para a aquisição de produtos e serviços de consumo massivo e cotidiano, com preços e condições determinados durante um período de tempo definido (<http://www.panamacompra.gob.pa/Portal/HomeProveedor.aspx>)

Análise da aplicabilidade das experiências em Centrais de Serviços Compartilhados a um modelo para a APF

- Por fim, a avaliação dos compradores e vendedores do sistema centralizado de compras é geralmente positiva, embora as empresas vendedoras pequenas e médias ainda tenham dúvidas sobre a transparência do processo.

3.2.2. Estados Unidos

74. Ao contrário de outros países, a Central de Serviços dos EUA (a *General Service Administration - GSA*) já tem mais de seis décadas de vida. Portanto, as razões para a sua criação são ligeiramente diferentes das de outros países. Em princípio, o GSA foi criado em 1949 para aliviar o trabalho burocrático de outras agências federais, que poderiam se concentrar em seu negócio principal.

75. São vários os serviços oferecidos, mas os mais importantes são a gestão dos edifícios, as compras de bens e serviços e os relacionados ao governo eletrônico (e-government). No entanto, como qualquer organização deste tipo, tem crescido consideravelmente nas últimas décadas e se alimentado com a incorporação dos serviços mais diversos.

76. O principal benefício dessa longa tradição é a política relativamente consistente, há várias décadas, a respeito de muitos serviços operacionais. Assim, todas as políticas transversais que afetam os serviços operacionais são tratadas por uma única organização. Por exemplo, tudo que se refere à sustentabilidade ou a prestar especial atenção às pequenas e médias empresas é atribuição do GSA.

77. A maioria dos serviços prestados pelo GSA é necessária para as agências e ministérios federais. Em geral, estes serviços são prestados em troca de uma taxa paga pelas organizações públicas compradoras. Há um esquema detalhado de taxas, que são revistas anualmente e que variam de acordo com os bens ou serviços oferecidos.

78. Seguindo a tendência de outros países, nos Estados Unidos as compras de produtos e serviços tecnológicos e não tecnológicos têm sido centralizadas no Serviço de Aquisição Federal (*Federal Acquisition Service – FAS*), sob o GSA.

79. O sistema tem as seguintes características:

- O FAS funciona como um intermediário entre compradores e vendedores e é responsável por 10 por cento de todas as compras públicas, pois existem outras organizações que também realizam compras públicas em nível federal.
- Em princípio, é uma Central de Compras para organizações federais, embora haja circunstâncias em que os Estados e os governos locais também possam utilizá-la.
- Existem vários instrumentos para comprar bens e serviços públicos, mas o principal é o convênio-marco, que abrange mais de 200 milhões de produtos. O processo de adesão a um convênio-marco é longo e complexo tanto para o GSA como para as empresas, mas dá estabilidade ao sistema de compras.
- Ao contrário da Central de Compras do Chile, o FAS é financiado pela cobrança de uma taxa sobre a compra de agências. A percentagem da taxa de varia dependendo do tipo de serviço. Por exemplo, nos convênio-marco existe uma percentagem de 0,75 por cento sobre o valor total do contrato.

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

- O FAS pode obter reservas com a cobrança das taxas. Estas reservas podem ser utilizadas para financiar suas despesas operacionais.
- Este sistema requer uma monitoração contínua e independente para equilibrar os ganhos do GSA em comparação aos ganhos de eficiência do resto do sistema.
- Este papel de juiz independente é desempenhado pelo Escritório Geral de Auditoria (*General Audit Office – GAO*), que é responsável por verificar se o FAS obtém economias nos preços dos produtos e serviços adquiridos.
- Diversos relatórios do GAO indicam que as economias auferidas poderiam ser maiores, caso fosse realizado um maior número de auditorias prévias e posteriores à adjudicação dos convênios-marco com os fornecedores.

**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

3.3. Análise comparativa das experiências estudadas

Experiência	Obrigatório / Voluntário	Incentivo para a adesão à Central de Compras	Financiamento dos serviços prestados	Empregados	Instituições onde se vinculam as Centrais de Compras
Marinha do Brasil (Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro - COMRJ)	Obrigatório para materiais e bens de consumo: Material Comum, Sobressalentes, Gêneros alimentícios e rações operacionais, Viaturas, Combustíveis, lubrificantes e graxas, Munição, e Fardamento	Obtenção de economias de escala e de escopo. Especialização da unidade (COMRJ) em aquisições e contratações. Focalização das unidades finalísticas em seu negócio	Orçamento próprio	103 (COMRJ) 108 (CCIM) Depósitos – sem informação	Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM), unidade da Secretaria-Geral da Marinha (SGM)
Chile (Direção de Compras e Contratação Pública - DCCP)	Obrigaçao legal para cerca de 900 organizações de toda a administração pública e para todos os bens e serviços suscetíveis de compra ou arrendamento, admitidas exceções (1)	Redução de custos administrativos e da burocracia (metas fixadas pela área orçamentária) Mecanismos de controle mais eficientes Redução de preços na aquisição de bens e serviços Atuação regionalizada	Financiamento a partir das fontes: - Créditos orçamentários anuais (fonte principal), - Bens que adquire e benefícios que os mesmos produzem, - Aporte de outras organizações públicas ou privadas, e - Demais receitas que suas próprias operações venham a gerar, tais como taxas cobradas para cobrir custos operacionais de registro de provedores	104 (Sede) Centros regionais (25) – sem informação	Ministério da Fazenda O Presidente da República nomeia seu Diretor
Estados Unidos (Serviço Federal de Aquisições - FAS)	A maioria dos serviços prestados pela GSA é obrigatória para as agências federais e ministérios O FAS é responsável por 10% de todas as compras públicas, havendo outras organizações que também se encarregam de realizar aquisições e contratações a nível federal	Não há evidências que as aquisições por meio do FAS proporcionam economias para o governo Redução do trabalho administrativo das organizações federais, que assim podem se concentrar em seu negócio principal Há várias décadas existe uma política relativamente consistente de compras. Por exemplo, a especial atenção para as pequenas e médias empresas Atuação regionalizada	Financiamento mediante cobrança de taxa das organizações compradoras O percentual da taxa varia em função do tipo de serviço e é atualizado anualmente	3.900 (Sede e 11 regionais)	Administração Geral de Serviços (GSA)

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

(1) Excetuam-se os contratos associados a créditos de organismos internacionais, contratos relacionados a certos instrumentos financeiros, contratos de concessão e execução de obras públicas, contratos de obras de serviços de habitação e urbanização, contratos de execução, operação e manutenção de obras urbanas, com participação de terceiros, segundo legislação específica, contratos de material de guerra e outros equipamentos para as forças armadas e forças de segurança pública, contratos de bens e serviços para prevenir riscos excepcionais à segurança nacional ou segurança pública, assim como convênios entre determinados organismos públicos. Adicionalmente, caso as organizações públicas obtenham diretamente condições mais vantajosas na compra de um determinado bem ou serviço, estão eximidas de aderir ao convênio-marco, mas devem informar à DCCP. Os municípios não estão obrigados a subscrever os convênios-marco, mas podem fazê-lo voluntariamente.

4. Aplicabilidade das experiências estudadas a um modelo para a APF

80. Os estudos realizados permitiram identificar os resultados alcançados nas experiências com Centrais de Serviços Compartilhados e Centrais de Compras, nacionais e internacionais, através da adoção de boas práticas de governança, que poderão ser avaliadas com maior profundidade pela Administração Pública Federal (APF), com vistas a sua efetiva aplicação.

81. Os tópicos sugeridos para aplicação a um modelo de Central de Serviços para a APF estão apresentados a seguir, de acordo com os itens: organização do modelo; processos de trabalho; sistemas de informação; e gestão de pessoas.

4.1. Organização do modelo

82. A estratégia para a centralização da gestão de serviços correspondentes às funções de suporte pode seguir dois caminhos: obrigar os órgãos e instituições a transferir sua gestão para uma central de serviços ou oferecer incentivos para que seja feita a adesão voluntária ao modelo.

83. Seja qual for a alternativa adotada, são necessárias estruturas organizacionais específicas para assumir as funções correspondentes.

84. A construção do modelo deve considerar, por um lado, o porte dos órgãos e instituições a serem atendidos e sua disposição espacial, e por outro, a necessidade de organização da estrutura da Central de Serviços, que deverá ter agilidade, economicidade e qualidade na prestação de serviços para as organizações clientes.

85. Em face de a experiência na APF ser inovadora e de grande impacto, é recomendável que o modelo seja desenhado em toda a sua abrangência, incluindo todas as funções cujos serviços poderão ser oferecidos, indicando sua amplitude de atuação (em especial, órgãos e entidades abrangidos e níveis de atendimento – central e/ou projeção regional), e que seja implantado de forma gradativa, a partir de uma iniciativa piloto.

86. O desenho do modelo deve considerar a hipótese de criar mais de uma Central de Serviços, como visto nas experiências estudadas: Centrais para atendimento à Administração Direta e à Administração Indireta, Centrais especializadas em atividades-meio específicas (por exemplo, gestão de pessoas), e Centrais internas (para grandes organizações que possuem projeções nos estados).

87. A principal razão observada em todas as experiências estudadas para a implantação das Centrais de Serviços refere-se à necessidade de aumentar a eficiência do gasto público.

88. As compras governamentais são componentes relevantes do gasto público. Assim, a função “Aquisição de Bens e Serviços” ressalta como candidata a ser o piloto, considerando as economias de escala e de escopo possíveis a partir da unificação desses serviços. E também que esta primeira etapa focalize a criação de uma estrutura central, com capacidade de atender clientes da Administração Direta tanto no nível central, quanto nas suas projeções nos estados.

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

89. Outro aspecto a considerar, a vista das experiências estudadas, é a natureza jurídica e a subordinação da Central de Serviços. A organização, para ter sucesso, necessita ter agilidade, economicidade e qualidade na prestação dos serviços, como citado anteriormente.

90. Para tal, a Central de Serviços deve contar com requisitos de governança que permitam uma atuação eficiente e eficaz. A criação de uma agência de governo orientada pelas competentes políticas públicas de gestão e vinculada ao órgão de planejamento parece ser um encaminhamento adequado para a questão.

91. A agência deve contar com considerável autonomia de gestão, especialmente financeira e de pessoal, decidindo sobre estrutura e quadro de colaboradores, mas respeitando os limites legais e orçamentários.

92. As diretrizes a seguir são referências para a criação de Centrais de Serviços Compartilhados (SILVA et al, 2006):

- Ser dirigida pela competitividade do mercado, sendo seus serviços equivalentes, em preço e qualidade, aos oferecidos por empresas de serviços;
- Incorporar a visão de uma organização semi-autônoma, com diretrizes estratégicas específicas e foco em resultados;
- Estar orientada a processos e focalizar atividades específicas dentro dos processos (especialização);
- Alavancar os investimentos tecnológicos;
- Perseguir a melhoria contínua; e
- Estabelecer parcerias com os órgãos e instituições com os quais se relaciona, indo além da noção tradicional de prestação de serviços ou suporte ao cliente.

93. A criação do modelo de Central de Serviços implica na revisão das estruturas organizacionais dos órgãos e entidades clientes, onde são extintas as unidades de suporte correspondentes, e constituídas unidades para compras de materiais e bens com características especiais nos casos cabíveis. Essas medidas, além de necessárias por conta do remanejamento das funções correspondentes, aumentam as possibilidades de realizar economias de escala, pela unificação das estruturas na Central de Serviços.

94. A governança da Central de Compras do Chile (PARRADO, 2012) bem se presta como exemplo para a construção de um modelo correspondente para a APF.

95. A Direção de Compras e Contratação Pública do Chile (DCCP), criada em 2003, instituição pública com dependência direta do Presidente da República e vinculada ao Ministério da Fazenda, tem por atribuição conectar as necessidades de bens e serviços de quase todas as organizações estatais, nacionais e regionais.

96. A DCCP desempenha várias funções: a gestão de compras, a operação do sistema eletrônico que suporta o mercado público e a gestão dos **convênios-marco**, a partir do qual as organizações compradoras podem adquirir milhares de produtos. Essas organizações devem cotar preços, licitar, contratar, adjudicar etc. e, em geral, desenvolver todos seus processos de aquisição e contratação de bens, serviços e obras utilizando somente os sistemas digitais estabelecidos pela DCCP.

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

97. O modelo de governança é descentralizado, favorecendo a igualdade de oportunidades em todo o país e o desenvolvimento das comunidades e das microempresas, pequenas e médias empresas (Mipymes).

98. O estudo citado descreve as funções de intermediação, as possíveis fontes de financiamento, as quantidades de empregos na unidade central e as funções realizadas nas regionais.

99. Descreve também a instituição criada para garantir a transparência e a legalidade dos procedimentos de compra – o Tribunal de Contratação Pública, criado em 2003 (www.tribunaldecompras.cl). Trata-se de um órgão jurisdicional independente da Administração do Estado, que não pertence ao Poder Judiciário, e compõe o modelo de governança adotado.

100. A DCCP se diferencia da instituição predecessora, que comprava, armazenava e distribuía os bens para o Estado – modelo este ainda adotado pelo Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM). A DCCP não se encarrega das compras, mas sim da intermediação entre compradores e vendedores, formato este mais adequado ao contexto da APF.

101. A Central de Compras do setor público dos EUA é o *Federal Acquisition Service* (FAS), que, assim como no Chile, funciona como intermediário entre vendedores e compradores, preferencialmente do governo federal, mas também dos estados e governos locais. Algumas outras instituições também possuem centrais de compras.

102. O FAS não se encarrega da gestão direta das compras: os compradores tratam diretamente com os vendedores através de plataformas tecnológicas. O volume de compras correspondeu em 2009 a USD 47 bilhões, cerca de 10% dos gastos dos órgãos públicos federais nesse item de despesas.

103. O convênio-marco, como no Chile, constitui o principal instrumento adotado pelo governo para a aquisição de bens e serviços. Neste caso, o processo é mais complexo e volumoso, necessitando grandes equipes para fazer um acompanhamento dos convênios e dos distintos sistemas existentes. O Registro de Preços, no Brasil, constitui o mecanismo nacional que poderia cumprir esse papel com vantagem, por ser de ampla utilização e permanentemente aprimorado.

104. O estudo da experiência internacional correspondente (PARRADO, 2012) descreve em detalhes o modelo americano, que também se presta como exemplo a ser examinado para o desenho do modelo brasileiro.

105. A política de compras do governo federal deve ser entendida como uma importante política pública de gestão (especialmente pelo volume de recursos envolvidos) e deve contar com mecanismos para participação das micro e pequenas empresas (MPE) no desenho dos processos de aquisição.

106. As MPE são a maior fonte de geração de empregos e contribuem decisivamente para o desenvolvimento do país. Assim sendo, não podem ser esquecidas na construção do modelo de governança de compras para a APF, que deve buscar a articulação e integração com a atual política de fomento às micro e pequenas empresas do governo federal.

4.2. Processos de trabalho

107. A construção do modelo geral da Central de Serviços deve considerar inicialmente as principais funções de suporte tipicamente tratadas por esse tipo de organização: finanças, contabilidade, aquisição de bens e serviços, gestão de pessoas, tecnologia da informação, logística, gestão de suprimentos, administração predial, segurança patrimonial, e selecionar aquelas de interesse da APF.

108. É importante considerar na implantação do modelo questões operacionais e estratégicas dos processos abrangidos:

- Nas questões operacionais, com foco nas atividades de rotina - os aspectos de redução de custos (economias de escala e de escopo, padronização de atividades) e de orientação ao cliente (melhorias de processos); e
- Nas questões estratégicas - a atenção para o atendimento aos clientes (requisitos qualitativos dos serviços prestados) e para a comunicação (proximidade com os clientes).

109. Considerar estas questões é fundamental para o desenho e o detalhamento de todas as etapas dos processos, possibilitando definir e documentar o cenário de atuação da Central de Serviços e apoiar a sua governança.

110. A implantação da Central deve ser conduzida processo a processo. Além disso, as recomendações colhidas nas experiências nacionais (em especial, em Mato Grosso e na Petrobras) sugerem que a centralização dos serviços seja tratada em duas etapas: inicialmente, centralizar os serviços e, posteriormente, padronizar os processos correspondentes.

111. Isso porque como a centralização incorpora atores com origens distintas, a padronização pode ser um processo árduo, como foi o caso relatado pelos gestores da Petrobras, pois cada um que participa do processo tende a "lutar" para que o padrão original adotado por sua unidade seja mantido.

112. Neste caso, a recomendação dos gestores daquela Companhia foi iniciar a padronização a partir de uma "folha em branco", utilizando o conhecimento técnico dos envolvidos em cada processo a ser padronizado.

113. A implantação de um piloto a partir da função Aquisição de Bens e Serviços deve considerar este processo em toda a sua extensão, desde o planejamento das demandas dos órgãos e instituições clientes até a gestão dos contratos assinados.

114. E considerar, também, a necessidade de desenvolver subprocessos para as atividades de gestão (direcionar, coordenar e desenvolver o negócio, gerir pessoas e logística) e atividades de apoio (prover soluções tecnológicas, gerir comunicação e prover apoio operacional).

115. Os principais processos da função Aquisição de Bens e Serviços são os relacionados a seguir:

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

MACROPROCESSO	PROCESSO
Aquisição de Bens e Serviços – Gestão Estratégica	Planejamento de Aquisição de Bens e Serviços
Aquisição de Bens e Serviços – Gestão Operacional	Autuação de processos de Aquisição de Bens e Serviços
	Elaboração de editais
	Divulgação de processos licitatórios
	Realização de processos licitatórios
	Homologação de processos licitatórios
Aquisição de Bens e Serviços – Acompanhamento	Captação de novos fornecedores
	Realização de diligências em licitantes
	Monitoramento de processos de Aquisição
	Gestão de Contratos e de Atas de Registro de Preços
	Atendimento ao fornecedor
	Gerenciamento do SICAF
Gestão e Apoio	Gestão do Negócio
	Gestão de Pessoas
	Logística
	Soluções Tecnológicas
	Comunicação
	Apoio Operacional

116. É fundamental definir as categorias de bens e serviços a serem adquiridos pela Central de Serviços e também delimitar o escopo abrangido pela mesma, tais como:

- A Central não realiza aquisições no mercado externo; e
- As aquisições com características especiais são providenciadas pelos órgãos e instituições clientes, com eventual apoio técnico da Central de Serviços.

117. A desoneração dos órgãos e instituições do ônus de realizar processos licitatórios - que, dependendo da complexidade, demandam tempo e recursos humanos especializados -, permite aos mesmos melhor focar suas atividades-fim.

118. Para que os serviços prestados pela Central mantenham níveis satisfatórios de desempenho, é desejável adotar Acordos de Níveis de Serviços (ANS). Trata-se de contratos firmados com os clientes com a finalidade de estabelecer em comum acordo os padrões e especificações dos serviços em cada processo e regular a sua realização.

119. Os ANS devem estar embasados em considerações tais como alinhamento estratégico, indicadores consistentes e metas de desempenho, e devem ser compatíveis com as especificações de serviços constantes dos editais de licitação.

Análise da aplicabilidade das experiências em Centrais de Serviços Compartilhados a um modelo para a APF

120. O foco no cliente deve ser privilegiado em indicadores de resultado, como nos exemplos a seguir:

Indicador		Níveis de desempenho
Tipo	Exemplos	
Atendimento ao cliente	- Produtos ou serviços conforme especificações - Qualidade do atendimento	Satisfatório: atendimento eficaz (serviços realizados segundo as especificações previamente disponibilizadas) Insatisfatório: atendimento prejudicado (imprecisão de informações, erros no atendimento, contradições entre o contratado e o fornecido)
Confiabilidade do serviço	- % dos pedidos atendidos completamente - % de pedidos atendidos no prazo	Preciso: prazos acordados respeitados rigorosamente Impreciso: incerteza quanto ao momento de atendimento dos pedidos
Entrega do serviço	- Tempo médio de atraso de atendimento aos pedidos - Tempo de resposta a solicitações de informações ou a reclamações	Rápido: ciclos curtos do pedido até a entrega Lento: ciclos longos do pedido até a entrega

4.3. Sistemas de Informação

121. O sucesso na implantação da Central de Serviços está intimamente associado à implantação de um eficaz sistema de informações que apoie os processos de trabalho e a comunicação com as principais partes interessadas – os órgãos e entidades clientes, os licitantes, os fornecedores e a sociedade.

122. O uso dos sistemas possibilita integrar as várias áreas e atividades dos processos, suprimindo com informações:

- A Central de Serviços - seu corpo técnico e gerencial -, sobre os elementos necessários para a operação e gerenciamento dos processos;
- Os clientes, sobre as demandas;
- Os licitantes, sobre os certames licitatórios de interesse;
- Os fornecedores, sobre a gestão dos contratos e atas de registro de preços; e
- A sociedade, incrementando a transparência da gestão e o controle social.

123. A informação passa a ter um tratamento estratégico. A unificação das funções de suporte permite a construção de bases de dados unificadas e, assim, o melhor controle da execução de políticas públicas de gestão.

124. Alguns dos principais problemas na implementação e funcionamento das Centrais de Serviços em governos de outros países residem nos sistemas de informação. Segundo a NAO (2012), todas as centrais utilizam softwares do tipo Enterprise Resource Planning (ERP), que são complexos, caros e eficazes para grandes volumes de informações. Estes sistemas são desenhados para gerenciar toda a informação gerada por uma organização mediante o uso de processos padronizados.

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

125. O custo de implantação, manutenção e atualização daqueles sistemas para centrais com volumes de informação não muito grandes, padronização limitada e baixos níveis de automação, torna-se alto.

126. Adicionalmente, a característica das atividades de suporte em governos demanda algum grau de adaptação (customizar os serviços), sugerindo o emprego de plataformas de sistemas mais flexíveis, em detrimento de plataformas mais rígidas, com processos genéricos e válidos para todos os clientes.

127. A DCCP (*ChileCompra*) providenciou a criação de um Portal em 1999 (www.chilecompra.cl) para a realização das aquisições, além de disponibilizar informações consolidadas. A instituição é responsável pelo desenho e gestão da plataforma de informática, mas contrata alguns serviços de provedores privados: o desenvolvimento de programas, o desenho, construção, implantação e manutenção de módulos do *Portal*, a infraestrutura tecnológica (incluindo serviços de dados) e o suporte aos usuários do sistema.

128. Assim como no Chile, os Estados Unidos também adotou o modelo de central de compras e vem integrando as iniciativas vinculadas a aquisições através do Programa *Integrated Acquisition Environment (IAE)*, parte da iniciativa presidencial do Governo Eletrônico (2002).

129. O Programa - gerenciado pela GSA - considera que o crescimento da Internet como plataforma para comunicação e troca de bens e serviços vêm transformando a forma de interação entre organizações e seus parceiros de negócios (*IAE-Communications Plan, e-Government Initiatives*, 2003).

130. Através do IAE, as atividades de aquisição comuns a todos os órgãos são gerenciadas atualmente por meio de diversos sistemas. O *System for Award Management (SAM)*, desenvolvido por um prestador de serviços e em implantação modular, integra em um único sistema as funcionalidades oferecidas pelos diversos sistemas, eliminando as redundâncias de dados e promovendo economias para o governo e sociedade.

131. O IAE facilita todas as fases do ciclo de compras - gerenciado pelo FAS - informatizando desde a pesquisa de mercado até a gestão dos contratos. A meta do IAE é integrar e unificar o processo de compras do governo federal, intermediando eletronicamente as relações entre compradores e fornecedores.

132. Também como iniciativa do Governo Eletrônico, foi criado um portal (<https://acquisition.gov>) que agrega os sistemas desenvolvidos para realização de aquisições no âmbito federal e contém regulamentações, sistemas, recursos, oportunidades e treinamento.

133. O estudo dos sistemas de informação do Chile e Estados Unidos pode certamente oferecer indicações preciosas para o aprimoramento dos sistemas adotados no Brasil, visando à implementação de uma robusta Central de Compras para a APF.

4.4. Gestão de pessoas

134. Este item discorre sobre alguns aspectos relevantes observados nas experiências estudadas, a serem considerados na implantação do modelo de Central de Serviços na APF, no que diz respeito à gestão de pessoas.

135. Uma Central de Serviços Compartilhados deve ter capacidade para atrair bons empregados, oferecendo melhores perspectivas de desenvolvimento profissional do que os serviços de apoio prestados em cada órgão ou instituição, individualmente.

136. De forma geral, as perspectivas profissionais oferecidas por estruturas responsáveis pelas atividades de apoio são pouco atrativas. A atração por esses postos de trabalho em centrais de serviços pode aumentar por algumas razões:

- A criação de uma carreira própria (ou ampliação de carreira profissional existente), com a implantação de uma estrutura organizacional dedicada;
- A adoção e pleno emprego de sistemas de Tecnologia da Informação especializados, que requerem conhecimentos específicos; e
- A oportunidade de melhorar a gestão das relações com as organizações clientes.

137. Para que o empregado de uma central de serviços tenha compromisso com a organização, é importante a construção da identidade da central. O empregado, tendo valores associados com a função de provedor de serviços internos, passa a ter melhores condições de atender aos clientes prestando serviços de qualidade.

138. A distribuição das equipes de trabalho deve privilegiar os empregados que desempenham as atividades de suporte nas áreas correspondentes dos clientes (órgãos de origem), independentemente do cargo ocupado (das áreas-meio ou finalísticas) e do vínculo empregatício (empregados efetivos, comissionados ou contratados), de forma a garantir a manutenção dos serviços.

139. A realização de concursos públicos para a nova unidade deve ser considerada como forma de oxigenar a força de trabalho existente, complementando o quadro com servidores com especialidades e conhecimentos mais atuais.

140. A alocação de pessoal (gerentes e técnicos de linha) deve ser tratada pela área de recursos humanos de forma ativa, promovendo os esclarecimentos necessários sobre o novo modelo organizacional e os papéis atribuídos às Centrais de Serviços.

141. No estudo de Minas Gerais (Centralização administrativa no sistema estadual de meio ambiente) ficou patente a importância de alinhar as políticas de pessoal das instituições envolvidas, corrigindo erros entre carreiras. Esse esforço visava a mostrar que existia uma única carreira na área de meio ambiente a partir da implantação do novo modelo de governança.

142. Além disso, uma lição aprendida na implementação da unificação refere-se ao impacto na cultura das instituições. O processo afetou todas as instituições e suas unidades subordinadas, sejam elas finalísticas ou de suporte. A natureza humana em princípio rejeita mudanças e as pessoas adotam comportamentos de apoio ou resistência de acordo com seus interesses pessoais, provocando reações de defesa ou antagonismo.

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

143. Em Mato Grosso também ficou clara a resistência à implantação do modelo e seu impacto em todas as instituições do Estado. O maior problema relatado foi a reação negativa de alguns dirigentes, que não se empenhavam para o sucesso da implantação, e a desconfiança de parte dos servidores, que em alguns casos chegaram a promover demandas judiciais.

144. Por esse motivo, ainda existem alguns processos (ou atividades) de suporte sendo executados nos clientes dos núcleos, principalmente aqueles referentes à execução do sistema de Gestão de Pessoas e aos processos de apoio logístico.

145. Na Petrobras ainda persistem algumas reações ao modelo de “*shared services*”, criado no contexto da reestruturação da Companhia - iniciada em 2000 -, motivando em alguns casos a alocação de pessoas nas Unidades de Negócio para execução de serviços de apoio, com as mesmas atividades atribuídas ao Compartilhado.

146. A identificação e enfrentamento de resistências emergentes e persistentes assumem um papel relevante para o sucesso da implantação de uma Central de Serviços. Um patrocinador forte, planos estratégicos de implantação e de operação e um plano de comunicação consistente são instrumentos fundamentais para o êxito da iniciativa.

147. No estudo da Suécia foi relatada a preocupação em desenvolver a experiência profissional e habilidades no setor público, primeiramente providenciando o repasse de conhecimento das antigas para as novas gerações, e, em segundo lugar, recrutando, formando e retendo pessoal qualificado.

148. Para tal, chegou a ser criada uma agência (Verva), que também promovia a coordenação, promoção e orientação do governo eletrônico e a gestão de um repositório de conhecimento, com informações relevantes para acesso das demais agências. Essa agência vigorou até 2008, quando suas competências foram transferidas para outras instituições.

149. Essa preocupação também foi manifestada em todos os quatro estudos nacionais, especialmente na Petrobras, em Mato Grosso e na Marinha. Na Petrobras, pela Companhia não possuir um processo de gestão do conhecimento e apresentar um grande “*gap*” de gerações, pois passou muitos anos sem renovar o quadro. Em Mato Grosso, em face de grande quantidade de cargos e funções ocupadas por pessoal extraquadro (não concursado). E na Marinha, em decorrência da política de progressão funcional, com transferências obrigatórias de servidores entre unidades.

150. No Chile, a quantidade de empregados na central de compras (Dirección de Compras y Contratación Pública de Chile - DCCP) é pequena (em 2008, 69 servidores, atingindo 104 servidores em 2012). O trabalho da DCCP é assistido por 25 unidades regionais, que apoiam a unidade central em tarefas de assessoramento e capacitação gratuitas das microempresas, pequenas e médias empresas (Mipymes) no processo de compras. Não se dispõe do número de empregados que trabalham nas regionais. Além destes, existem ainda profissionais subcontratados para avaliar as inscrições das empresas como provedoras do Estado, também sem informação de quantitativos.

151. A capacitação extensiva das equipes, bem como dos gerentes de linha, é um dos elementos críticos para o bom desempenho de uma central de serviços. Em todas as

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 experiências foi citado que as equipes são permanentemente capacitadas, mesmo na operação de tarefas repetitivas e de baixa complexidade, passíveis de automação.

152. Assim, é essencial promover uma política consistente de capacitação de pessoal e integração organizacional, de modo a assegurar ao pessoal o conhecimento pleno dos processos, das atividades relativas a compras e do emprego dos sistemas de Tecnologia da Informação, para acompanhar o avanço tecnológico e a dinâmica da gestão de pessoal.

153. A capacitação deve privilegiar o foco no atendimento aos clientes e na especialização dos serviços que presta, possibilitando aperfeiçoar práticas de gestão e agregar valor para o cliente. Como exemplo, adotar melhores práticas de contratação, com preocupação em contratar empresas social e economicamente responsáveis.

154. A Central deve estar preparada para prestar os serviços de acordo com os requisitos dos clientes, incentivar o intercâmbio de informações sobre a prestação do serviço e fornecer informações que permitam fazer as adequadas comparações com o mercado, buscando construir um ambiente de parceria com seus clientes.

155. Para o sucesso do modelo, a Administração deve desenvolver em especial programas para formação de pessoal para a Central. Assim, as instituições educacionais envolvidas devem promover currículos de qualidade, com a permanente assimilação de mudanças ambientais e inovações tecnológicas que afetem o desempenho das equipes, a fim de preparar seus quadros para introduzi-las e utilizá-las no atendimento de suas tarefas futuras.

156. No caso da Central de Compras, a centralização dos serviços permite que a Administração conheça toda a demanda de bens e serviços que adquire e contrata, evitando que as necessidades de cada órgão ou entidade sejam tratadas de forma isolada, contribuindo para que o planejamento orçamentário seja mais eficiente.

157. Igualmente importante é considerar na política iniciativas complementares, capazes de incentivar os empregados que desempenham as tarefas repetitivas e pouco complexas, que podem acarretar serviços de baixa qualidade, capacitando-os com vistas a melhorar suas competências, habilidades e atitudes (CHA) e possibilitar o aumento da motivação.

5. Efetividade da unificação das funções de suporte

158. A criação da Central de Serviços Compartilhados mobiliza um grande contingente de pessoas dispersas em todos os órgãos e entidades da Administração desde antes de seu início de funcionamento.

159. A definição de um modelo de governança e dos processos que devem compor a Central não constitui dificuldade maior. Mas a gestão das pessoas afetadas pela mudança deve ser motivo de uma estratégia cuidadosa, muito bem concebida.

160. Como visto nas experiências estudadas, a adoção de planos estratégicos para a implantação e a operação do novo modelo, a construção e ampla divulgação de um plano de comunicação, e também a formulação e implantação de programas de capacitação, são fundamentais. Pois as mudanças afetam tanto as pessoas que irão compor a Central,

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 quanto as que executam atividades de suporte e não serão aproveitadas e as que executam atividades finalísticas nos clientes.

161. Entre as maiores dificuldades encontradas na implantação de centrais de serviços compartilhados, está a resistência das organizações a mudanças. Gestores de negócio, por um lado, receiam a queda dos níveis atuais de serviço e a perda de controle sobre as suas atividades de suporte, enquanto as equipes, responsáveis pelas atividades a serem transferidas, temem a perda de seu trabalho ou de sua autonomia. Embora a necessidade de uma gestão de mudanças estruturada em projetos como esses seja universalmente aceita, o nível de envolvimento e esforço requeridos frequentemente, tem sido subestimado pelas empresas (Deloitte, 2004).

162. A unificação da função **Aquisição de Bens e Serviços** em uma Central de Compras pode contribuir para a formalização das microempresas, pequenas e médias empresas, questão que merece especial atenção no Brasil. O desenvolvimento de um Portal de Provedores com um eficaz processo de comunicação eletrônica com as microempresas, pequenas e médias empresas (Mipymes) foi adotado no Chile, com resultados proveitosos.

163. O processo de compras públicas com a inclusão das Mipymes, gerido pela DCCP, disponibiliza o sistema eletrônico, que é operado pela Câmara de Comércio de Santiago. O registro eletrônico dos provedores tem abrangência nacional e existem escritórios para atendimento nas principais cidades do país, além de um *call center* em Santiago.

164. Os centros regionais se encarregam de prestar assessoramento e capacitação gratuita a todos os profissionais empresários (microempresas) e profissionais das pequenas e médias empresas. A DCCP, junto com instituições financeiras, oferece certas vantagens e garantias às Mipymes. Por exemplo, as ordens de compras recebidas pelas Mipymes se convertem em um respaldo para solicitar um crédito aprovado automaticamente (“ordering”) nas instituições financeiras conveniadas.

165. As políticas de gestão, que tratam das funções de suporte, têm a capacidade de influir nas demais políticas públicas setoriais, contribuindo para elevar a sua qualidade e produtividade, e por isso devem estar articuladas com estas últimas. Devem ser entendidas como importantes instrumentos para o alcance dos resultados de governo e não apenas como políticas isoladas que cuidam dos processos administrativos. Na realidade, são instrumentos fundamentais para o alcance dos resultados de desenvolvimento e inclusão social.

166. Em conclusão, os desafios enfrentados na Reforma Administrativa de Mato Grosso resumem os principais aspectos a serem observados pela APF (ENGEL, 2012):

- Os projetos dessa envergadura devem receber máxima prioridade e contar com forte patrocínio. Esta condição deve ser informada aos públicos internos e externos, e o posicionamento dos seus patrocinadores deve reforçar esta idéia em todas as oportunidades;
- Os dirigentes de nível estratégico e os gerentes de nível intermediário devem estar informados permanentemente e comprometidos com a iniciativa. Seu sucesso depende primordialmente do patrocínio estratégico-político e do apoio tático-operacional;

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

- Os recursos necessários ao desenvolvimento do projeto devem ser disponibilizados em acordo com prazos estabelecidos em cronogramas. Óbices na alocação e capacitação de servidores e gerentes e na disponibilização de instalações e equipamentos são exemplos que podem comprometer negativamente a iniciativa;
- A implantação deve seguir um ritmo contínuo, com permanente monitoramento das ações e avaliação dos resultados, de forma a possibilitar medidas corretivas imediatas;
- Os clientes devem ser preparados para trabalhar no novo método, em especial nos procedimentos de interface, referentes à demanda e ao recebimento dos serviços;
- As expectativas dos clientes devem ser monitoradas, buscando evitar mal-entendidos e frustrações na prestação dos serviços administrativos; e
- As alocações de servidores e gerentes devem ser tratadas pelas áreas de pessoal de forma ativa, promovendo os esclarecimentos necessários sobre o novo arranjo institucional e os papéis atribuídos às Centrais de Serviços Compartilhados.

6. Bibliografia

BRIDELLI, Stefano; **WERNECK**, Sergio; **MARTINS**, Fernando. Centro de Serviços Compartilhados: uma solução definitiva para os processos administrativos? Bain & Company. 2005.

DA CUNHA, J.A.C. A Gestão de Pessoas em Centros de Serviços Compartilhados no Brasil: Um Estudo sobre a percepção dos Gestores e Empregados Operacionais. São Paulo. 2011.

DELOITTE. Centros de Serviços Compartilhados – Tendências em um modelo de gestão cada vez mais comum nas organizações. São Paulo. 2004.

ENGEL, Maurilio H. C. Os Núcleos de Administração Sistêmica no Estado de Mato Grosso. Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Européia – Brasil. Brasília. 2012.

ENGEL, Maurilio H. C. Centralização administrativa no sistema estadual de meio ambiente em Minas Gerais. Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil. Brasília. Set., 2012.

ENGEL, Maurilio H. C. Centro de Serviços Compartilhados na Petrobras - “Compartilhado”. Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Européia – Brasil. Brasília. 2012.

ENGEL, Maurilio H. C. O Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ). Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Européia – Brasil. Brasília. 2013.

FORST, L. I. Fulfilling the Strategic Promise of Shared Services. Strategy & Leadership. 1997.

IOMA. 5 Best Practices AP Pros Use to Make Shared Services a Success. 2007.

LÓTFI, Samir. Centro de Serviços Compartilhados - Conceitos e principais discussões da literatura. Minas Gerais. 2012.

_____. Public Administration after “New Public Management”. OECD – França. Paris. 2010.

PARRADO, Salvador. Centrales de Servicios y Centrales de Compra en perspectiva comparada. Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Européia – Brasil. 2012.

QUINN, B.; **COOKE**, R.; and **KRIS**, A. Shared services: mining for corporate gold, Prentice Hall, London. 2000.

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

SILVA, J.A.T.; **SANTOS**, R.F.; **SANTOS**, N.M.B. Criando valor com serviços compartilhados: aplicação do balanced scorecard. Editora Saraiva. São Paulo. 2006.

_____. Integrated Acquisition Environment (IAE) - Communications Plan. e-Government Initiatives. AE Program Management Office. 2003.

Anexo 1. Contribuições acadêmicas para a implantação de uma Central de Serviços Compartilhados (Lótfi, 2012)

PRINCÍPIOS OPERACIONAIS PARA CENTRAIS DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS (CSC)

1. Não pode haver duplicidade das funções/processos nas unidades de negócios.
2. O CSC deve ter status de fornecedor exclusivo durante um período de adequação (18 a 24 meses), no qual as decisões de terceirização são rigorosamente avaliadas.
3. Os serviços são cobrados a custos integrais (por absorção).
4. Custos relacionados à governança são pagos pelo corporativo (devem ser ao menos bem declarados pelo CSC).
5. Os custos do CSC devem ser continuamente avaliados por benchmarking externo e *feedback* de avaliação dos clientes internos.

Fonte: QUINN *et al.*, 2000.

FATORES CHAVE DE SUCESSO DE UMA CSC, SEGUNDO OS EXECUTIVOS

Fatores	% de respostas na amostra analisada
Comprometimento da alta direção	85%
Identificação das pessoas certas para a condução do projeto	44%
“Quick wins” para criar motivação	32%
Comunicação clara e abrangente dos objetivos	28%
Ênfase na eficácia das ações de mudança	25%

Fonte: BRIDELLI *et al.*, 2005.

CONSELHOS PARA IMPLEMENTAÇÃO BEM-SUCEDIDA DE UMA CSC

1. Padronize os processos antes da consolidação, para evitar imprevistos.
2. Adote a implementação por processos. Pode-se utilizar um programa-piloto com áreas/unidades cuja consolidação seja mais fácil.
3. Atualize normas e políticas formais específicas.
4. Obtenha suporte da alta administração.
5. Utilize Acordos de Níveis de Serviços (ANS) simples.

Fonte: IOMA, 2007.

ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA CSC

1. Encorajamento: definição clara de um plano de negócios seguindo as necessidades e estratégia da organização. Atenção para a comunicação.
2. Consolidação: conduzir uma avaliação detalhada e construir um modelo de operação apropriado. A escolha do local para a instalação do CSC também é uma discussão relevante (mão-de-obra, infraestrutura tecnológica etc.).
3. Padronização: busca-se neste estágio a realização dos benefícios provenientes das economias de escala. Importante ressaltar que, além da padronização, a cultura de prover respostas às exigências dos clientes deve ser desde cedo incorporada e desenvolvida (FORST, 1997).
4. Automação: construção de uma base tecnológica sólida,
5. Colaboração: estabelecer estruturas de governança robustas e linhas de comunicação.

Fonte: DA CUNHA, 2011.