

Proposta de uma ferramenta de análise dos serviços partilhados da Administração Pública

Luisa Domingues, ISTAR-ISCITE-IUL, Portugal, Luisa.Domingues@iscte.pt

Maria Helena Monteiro, ISCSP-ULISBOA, Portugal, helenamonteiro@iscsp.ulisboa.pt

Resumo

Serviços Partilhados (SP) nas Administrações Públicas são soluções de modernização administrativa donde são esperados elevados resultados de eficiência à semelhança do sector privado. Serviços Partilhados é um conceito baseado numa estratégia colaborativa segundo a qual serviços transversais seleccionados, comuns a diversas unidades de negócio de uma organização, são concentrados em unidades de negócio semi-autónomas, com uma estrutura de gestão que promove a eficiência e eficácia. Os Centros de Serviços Partilhados apresentam as seguintes características: (i) fornecer atividades de suporte; (ii) fornecer serviços a clientes internos; (iii) garantir baixo custo; e (iv) garantir elevada qualidade. Estes serviços no sector público estão sujeitos a pressões dos Governos para atingirem resultados equivalentes aos do sector privado. A implementação destes serviços no sector público é árdua, complexa e enfrenta desafios ao nível de gestão de mudança organizacional, área financeira com elevados investimentos, redesenho de processos, competências dos recursos humanos e resistências à mudança e ainda as especificidades do domínio público e política-consolidação orçamental. Os resultados das avaliações destes Centros de Serviços Partilhados (CSP) são raros e desconhecidos do domínio público. A pergunta de partida que norteou esta investigação foi "Como contribuir para a avaliação da implantação e do funcionamento dos SP do sector público?". Utilizámos o modelo de análise Shared Services Analysis Model, i.e. SSAM, e construímos um conjunto de questões exploratórias abarcando todas as dimensões críticas e seus relacionamentos, nomeadamente Alinhamento de Mercado (AM); Governação de Serviços (GS); Compra - AM vs GS; Alinhamento Organizacional (AO); Prestação do Serviço - GS vs AO; Capital Intelectual (CI); Capital Organizacional - AO vs CI e Capital Relacional - CI vs AM, de modo a avaliar a eficácia e eficiência de um CSP.

Palavras-chave: Avaliação da performance em centros de serviços partilhados; Serviços Partilhados na Administração Pública; Modelo SSAM

Abstract

Shared Services (SS) in Public Administration are solutions of administrative modernization expected to lead to high results in efficiency, similar to those of the private sector. Shared Services is a concept based on a collaborative strategy according to which selected transversal services, common to several business units in an organization, are concentrated in semi-autonomous business units, with a management structure that promotes efficiency and effectiveness. Centres for Shared Services present the following characteristics: (i) supplying support activities; (ii) supplying services to internal clients; (iii) ensuring low costs; and (iv) ensuring high quality. Such services in the public sector are subjected to pressures from Governments to reach results equivalent to those of the private sector. Implementation of these services in the public sector is hard and complex, and faces challenges at the level of management of organizational change, financial area with high investments, redesign of processes, competences of the human resources and resistance to change, as well as the specificities of the public sector and budget consolidation policies.

The results of the assessment of these Shared Services Centres (SSC) are rare and unknown in the public domain. The basic question that guided our research was "How can one contribute to the assessment of the implementation and functioning of the SS in the public sector?" We used the analysis model Shared Services

Analysis Model (SSAM), and we built a list of exploratory questions encompassing every critical dimension and their relationships, namely Market Alignment (AM), Services Governance (GS), Acquisition – AM vs GS, Organizational Alignment (AO), Service Delivery – GS vs AO, Intellectual Capital (CI), Organizational Capital – AO vs CI and Relational Capital – CI vs AM, so as to assess the effectiveness and efficiency of a SSC.

Keywords: Shared Services Centre performance evaluation; Public Shared Services; SSAM model

1. INTRODUÇÃO

Atraídos pelos resultados do setor privado e pressionados pela necessidade de serem mais eficientes, os governos estão atualmente muito empenhados na implementação de serviços partilhados para conseguirem obter um nível de poupança similar. De facto inúmeros organismos públicos estatais, locais e federais dão conta de implementações de Serviços Partilhados (SP) bem-sucedidas das quais resultaram serviços melhorados, maior eficiência de meios e poupanças de custo (Burns & Yeaton, 2008) para o setor público, requisitos básicos para garantir a competitividade económica global (Millard, 2003).

Já experimentados quer no setor público como privado, os SP deixam transparecer ser um projeto de risco cujo sucesso depende de inúmeros fatores. Os desafios colocam-se, por um lado, na condução da estratégia de implementação e evolução deste novo modelo envolvendo alterações complexas na estrutura da função pública e na cultura organizacional; por outro, na operacionalização do projeto assente na execução dos serviços partilhados pelo CSP de modo a atingir um nível de *performance* atrativo, que potencie a adesão a este novo modelo e assim assegure a viabilidade do processo de transformação. Nesta ótica o CSP (Centro de Serviços Partilhados) tem um papel fundamental na eficácia e eficiência de execução dos serviços, principalmente na maneira como os processos são simplificados e a solução global é gerida.

Enquanto a primeira abordagem assume um contorno de índole política assente na comunicação e mudança de paradigma no seio do setor público, é a segunda abordagem que constitui o objeto de estudo desta pesquisa.

Muito focados no objetivo primordial da redução dos custos para a organização (Lucenko, 1998), os CSP's são tradicionalmente caracterizados por não gerarem lucros e serem por isso pouco propícios ao compromisso de *performance* (Cecil, 2000). Contudo o sucesso dos SP, que tem início no atrativo dos custos é garantido no longo-prazo pela aposta e melhoria na qualidade de serviço (Schwarz & Mechling, 2007).

Sendo a implementação dos SP uma caminhada evolutiva e não um esforço único e pontual, (Socitm Insights, 2006), é necessário assegurar uma *performance* do CSP ao longo do tempo, contemplando as diversas dimensões cuja relevância depende do contexto de cada momento.

Com a convicção de que os desafios e fragilidades da implementação de um CSP necessitavam de uma abordagem sistémica que permitisse orientar uma análise de todas as dimensões críticas para o seu sucesso, era

necessário identificar um modelo de negócio que definisse essas dimensões. Enquanto o conceito de serviços partilhados é amplamente definido, a definição de um modelo de negócio que o suporte não é assim tão fácil necessitando de ser adaptado às necessidades e características de cada organização (Schulman, Harmer, Dunleavy, & Lusk, 1999). Acresce que havendo a necessidade de avaliar a atuação do CSP e garantir a *performance* de execução, era necessário desenvolver mecanismos que propiciassem uma análise focada no desempenho da sua atuação e que evidenciasse as respetivas fragilidades.

Líderes de diversos quadrantes do setor público internacional reconhecem que os ciclos políticos e a tendência em torno do planeamento de curto-prazo tornam a tarefa de demonstrar resultados da implementação dos serviços partilhados ainda mais difícil no setor público (Farquhar, Fultz, & Graham, 2006).

Neste contexto de modernização e inovação no sector público no âmbito dos Serviços Partilhados existe o problema difícil, de avaliar resultados de implantação e funcionamento dos respectivos CSP. Estas avaliações de serviços em modelos inter-organizacionais complexos como é o espaço público actual é um dos desideratos da Nova Governança Pública (Osborne, 2010, pp. 422-425).

Assim com o tema dos SP em espaço público e com o problema da dificuldade de obter avaliações sobre a implantação e sobre o funcionamento dos CSP das AP identificámos a seguinte pergunta de partida "Como contribuir para a avaliação da implantação e do funcionamento dos SP do sector público?".

O artigo desenvolve-se nos seguintes capítulos: (i) metodologia de investigação, onde se enquadra a investigação e definem os passos da metodologia utilizada; (ii) os serviços partilhados na administração pública, que resume o estado da arte com enfoque na pertinência da utilização deste modelo no contexto da AP; (iii) no capítulo 4 é enaltecida a importância da dimensão da avaliação da performance e apresentada uma *framework* de análise de CSP – *Shared Services Analysis Model* (SSAM); (iv) o capítulo 5 tem como objetivo apresentar um modelo de avaliação de performance que integra o tradicional *Blanced Score Card* (BSC) com as perspetivas do modelo SSAM numa abordagem *Object Oriented* (OO); (v) a ferramenta de análise, apresentada no capítulo 6, traduz-se na apresentação das perguntas a seguir para avaliar a *performance* do CSP seguindo o BSC numa abordagem O.O.; (vi) por fim, no capítulo 7, são apresentadas as conclusões e os próximos passos.

2. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

A metodologia *Design Science Research Methodology* (DSRM) foi considerada adequada para o desenvolvimento desta pesquisa. Esta metodologia de investigação centra-se em três objetivos: é consistente com a literatura existente, define um modelo para o desenvolvimento de investigação de *design science* (DS), e estabelece um modelo mental para apresentar e avaliar a investigação DS (Peffer, Tuunanen, Rothenberger, & Chatterjee, Winter 2007-8). A seleção da DSRM garante a existência de um conjunto de atividades que

sustentam a coerência entre a aplicação prática e os princípios e estratégias definidas para o modelo de análise e avaliação de um centro de serviço partilhado. A metodologia DSRM inclui seis atividades: (1) a identificação do problema e motivação, (2) definição dos objectivos para uma solução, (3) desenho e desenvolvimento, (4) demonstração, (5) avaliação e (6) comunicação.

Foram definidas as actividades no contexto da presente pesquisa como se segue:

- Identificação do problema e motivação. Esta investigação é estimulada pela necessidade de analisar a implementação dos serviços partilhados na Administração Pública Portuguesa (APP). A investigação propõe-se a: (i) identificar o modelo a seguir na análise dos serviços partilhados; (ii) concretizar a aplicação do modelo através da definição de um conjunto de perguntas a utilizar de modo a encontrar indicadores que permitam avaliar o desempenho da prestação do serviço/implementação do modelo de prestação de serviço. Os objetivos irão ser conseguidos como resultado de: (i) identificação dos modelos existentes; (ii) seleção do modelo de análise e de avaliação de performance que se ajuste à realidade da APP; (iii) identificação das perguntas que cobrem o âmbito das dimensões de análise.
- Desenho e desenvolvimento. Primeiramente foi realizado o levantamento do estado da arte relativamente a modelos de negócio de serviços partilhados e de avaliação de performance em geral, e em particular no contexto da AP, para tal foram feitas pesquisas bibliográficas e análise documental respectiva. Foi seleccionado um modelo de análise de serviços partilhados já apresentado e discutido publicamente para sustentar o objectivo desta investigação – criar meios para analisar o funcionamento de Centros de Serviços Partilhados na AP. Foi apresentado o modelo e foram descritas as respectivas dimensões de análise.
- Demonstração. Definimos um conjunto de questões de modo a abarcarem o âmbito das dimensões de análise propostas no modelo.
- Avaliação. A lista de questões, de natureza exploratória, foi analisada por dois peritos na área. Um proveniente da área de consultoria de gestão, com vasta experiência na implementação de soluções e acompanhamento de projetos de SP, outro perito é oriundo da área académica, assume o cargo de professor associado numa universidade reconhecida na vertente da administração e gestão pública, sendo especialista em métodos. A avaliação realizada focou-se na pertinência do instrumento de avaliação, na sua coerência e clareza. A receptividade foi largamente positiva tendo havido sugestões de clarificação de âmbito em algumas questões apresentadas, que foram discutidas e integradas no resultado apresentado neste artigo.
- Comunicação. Publicação do artigo para partilhar a experiência.

3. OS SERVIÇOS PARTILHADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O êxito dos líderes políticos está muito relacionado com os benefícios que criam para os cidadãos, setor público e comunidades (United Nations, 2008). Vários países em todo mundo estão a revitalizar a administração pública de modo a torná-la mais eficiente, proativa, transparente e principalmente orientada para o serviço com a expansão de *e-services* transversais a diferentes organismos da administração pública. De acordo com o relatório da OCDE, a expansão dos *e-services* governamentais não é possível sem a integração dos sistemas de *back-office*. De acordo com o relatório da Accenture (Accenture, 2007), após o período inicial focalizado nos serviços de *front-end* (elevada visibilidade, prestação dos serviços orientada ao cliente) os governos estão agora a tentar uma abordagem mais holística com ênfase nas infraestruturas e força de trabalho que permitam uma reestruturação e integração de sistemas de *back-end* com capacidade de disponibilizar uma experiência de serviço ao cidadão a mais alto nível. Um governo eficazmente integrado é dotado de um '*bigger and better*' *front-end* e baseado num '*smaller and smarter*' *back-end* (Millard, 2003).

Essa mudança de paradigma está patente no modelo transformacional (Figura 1) desenvolvido pelo estado do Minnesota em 2005 (United Nations, 2008).

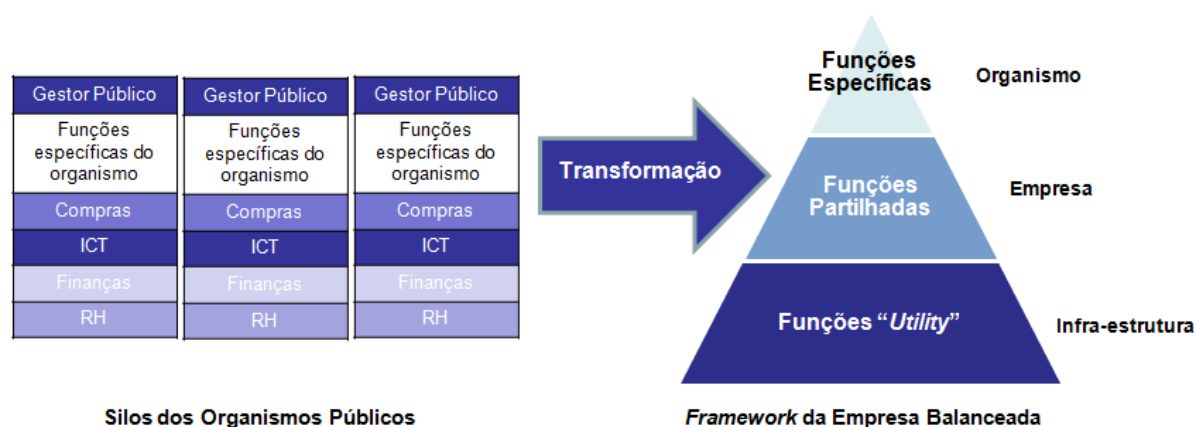


Figura 1 Modelo transformacional de agência governamental para o modelo empresarial

Nesta transformação estão subjacentes as integrações quer vertical - ligação entre as diferentes camadas da administração pública – quer horizontal - integração dos serviços similares entre instituições diferentes.

A abordagem holística sustenta que a verdadeira economia e as melhorias de qualidade só ocorrerão se houver uma reengenharia das estruturas e processos internos da administração para uma forma de governo integrada. De destacar a relevância do papel do investimento em TIC's e das estratégias de *e-government* para o processo de

transformação para um governo mais “magro”, mais eficiente e mais eficaz. Essa transformação terá impacto em todas as áreas do governo e conduzirá a uma maior utilização dos serviços partilhados (European Council, 2007).

A essência do conceito de serviços partilhados não é inovadora. O conceito tem origem na divisão e diferenciação do trabalho que teve como pioneiro Frederick W. Taylor com a especialização funcional das operações, cujo objetivo era o de aumentar a produtividade numa linha de produção em série. Frederick W. Taylor sintetiza os princípios da gestão científica do trabalho da seguinte forma (Taylor, 1947, p. 140) “*It is no single element, but rather this whole combination, that constitutes scientific management, which may be summarized as: a) Science, not rule of thumb; b) Harmony, not discord; c) Cooperation, not Individualism; d) Maximum Output, in place of restricted output; e) The development of each man to his greatest efficiency and prosperity*”. Ainda durante a revolução industrial as empresas começaram a separar as tarefas administrativas das tarefas *core*.

Serviços partilhados é um conceito baseado numa estratégia colaborativa segundo a qual serviços transversais selecionados, comuns a diversas unidades de negócio de uma organização, são concentrados em unidades de negócio semi-autónomas, com uma estrutura de gestão que promove a eficiência e eficácia. Apesar de não existir uma única definição abrangente e globalmente aceite (Hollich, Otter, & Scheuermann, 2008) é possível sintetizar a definição de Centros de Serviços Partilhados (CSP) nas seguintes características: (i) fornecer atividades de suporte (ii) a clientes internos (iii) a baixo custo e (iv) com elevada qualidade.

A história mostra que os governos são tipicamente tardios a adotar inovações nos modelos operacionais e no desenvolvimento organizacional, encontrando-se desfasados relativamente ao setor privado em termos de qualidade e relacionamento com o cliente (AT Kearney, 2005), o que acontece também na área dos serviços partilhados. Apesar de a implementação dos serviços partilhados ter começado na década de 1980 no setor privado, só nos anos 90, quando começa a ser reconhecido o seu sucesso nas empresas (AT Kearney, 2005) (Cecil, 2000) (Deloitte, 2005) (Hollich, Otter, & Scheuermann, 2008) (Cacciaguidi-Fahy, Currie, & Fahy, 2002) (Burns & Yeaton, 2008) (Branham, 2009), cativou o interesse do setor público (CIPFA, 2006) como uma forma de atingir eficiência administrativa. Num contexto que se prolongou até aos nossos dias, o setor público começava a ser pressionado por uma perspetiva de *value-for-money* (AT Kearney, 2005) (Cacciaguidi-Fahy, Currie, & Fahy, 2002) (Farquhar, Fultz, & Graham, 2006) (United Nations, 2008), sendo inevitável que todos os envolvidos, desde prestadores dos serviços a cidadãos utilizadores e políticos, estivessem continuamente a comparar o desempenho das atividades do domínio público com as equivalentes no privado. Pese embora o facto de o “*benchmarking*” realizado apresentar problemas de comparabilidade, não há dúvida de que os organismos públicos estão, ainda hoje, sob uma pressão crescente para atingirem um desempenho similar ao setor privado em termos de custo, qualidade e tempo. Daí que a opção dos serviços partilhados que tem contribuído para uma impressionante melhoria de *performance*, em muitos casos do setor privado (Cacciaguidi-Fahy, Currie, & Fahy,

2002), tivesse de ser pelo menos equacionada pela administração pública, onde o fator dimensão se traduz num potencial de ganhos de eficiência relevante. Num relatório divulgado pela Kable (Shared services in the European Public Sector, 2007), estima-se que se o setor público dos países da União Europeia enveredasse por uma política agressiva na implementação dos serviços partilhados nas áreas das finanças, recursos humanos e TIC's, conseguiria obter uma redução de custos na ordem dos 30 biliões de euros.

Em 2006 foi concluído o Relatório (PRACE, 2006) do PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado que preconizou os Serviços Partilhados para a Administração Central do Estado referindo “A partilha de serviços comuns (intra ou inter sectoriais) permitirá a eliminação das múltiplas repetições estruturais que actualmente existem na prestação de serviços de suporte da Administração Pública (cada Direcção-Geral, cada Instituto Público, etc., com a sua Direcção Administrativa e Financeira, ou equivalente), potenciando a redução de custos por, entre outros, aproveitamento de economias de escala.” (PRACE, 2006, p. 42).

A tarefa é porém árdua, enfrentando desafios aos níveis: (i) da gestão da **mudança e organizacional** - definição de objetivos organizacionais com a mudança de paradigma, competências na gestão da mudança na transição para o modelo de serviços partilhados, apoio de liderança e comprometimento com o processo de mudança, definição de uma estrutura de governação para a implementação dos serviços partilhados na organização e definição de orientações claras de atribuição de responsabilidades, ultrapassar o sentimento das unidades de negócio relativos à perda de controlo das suas atividades, evitar duplicação dos serviços no CSP e unidades de negócio; (ii) da área **financeiras** - os custos de criação de um CSP podem ser mais elevados que o esperado – projeto de larga escala que exige um elevado investimento inicial e que frequentemente demora mais tempo a colocar em operação que o previsto (Schwarz & Mechling, 2007), por vezes são subestimadas a resistência das unidades de negócio na fase de planeamento, estratégias de financiamento desadequadas e a falta de diretivas para desenvolver um *business case* coerente, custos de operação mais elevados que o planeado (o crescimento da estrutura do CSP provoca muitas vezes um crescimento abrupto nos custos colocando em causa as economias de escala e/ou qualidade e tempo de resposta, redução dos custos com salários na unidade de negócio não é visível de imediato), empregados que até então realizavam as tarefas de suporte nas unidades de negócio em regime de *part-time*, por não lhes ocuparem o tempo integral, não podem ser dispensados dada a importância que desempenham em atividades de *front-office*; (iii) dos **processos**- reunir consensos sobre a normalização poderá restringir a flexibilidade para necessidades particulares de cada entidade, os requisitos específicos estão sujeitos ao pagamento de um prémio que torna a solução economicamente menos atractiva, assegurar a qualidade nos processos oferecidos e a responsabilização pelos mesmos, conseguir uma solução eficiente em face das alternativas do mercado, implementar mecanismos de controlo que permitam a monitorização contínua das transacções; (iv) dos **recursos humanos** – impacto moral e resistência à mudança, perda de *know-how* (pois durante o processo de levantamento de requisitos dos processos não há tempo

suficiente para apreender todos os aspetos conduzindo à perda de conhecimento tácito), morosidade no estabelecimento de relações de confiança CSP-entidades, recursos humanos de qualidade para assegurar o funcionamento do CSP e promover a cooperação com parceiros - facilitando a adesão e proporcionando condições de inovação e melhoria contínua; (v) **especificidades do domínio público e da política-consolidação orçamental** – apesar de alguns organismos públicos recorrerem aos SP por pressão do governo central (CIPFA, 2006), a lógica da redução de custos e obtenção de economias de escala é irrefutável, quanto mais as organizações partilharem, maior o potencial (Socitm Insights, 2006); estratégias da administração condicionadas à duração do ciclo político e à mudança de ideologias políticas (decorrentes de mudança de governos), práticas de descentralização do poder de decisão na função pública, diferenças culturais entre os organismos e os seus dirigentes e ainda, a ausência de uma visão holística e integrada da administração pública. Como refere Bilhim “a diferença entre administração privada e pública situa-se fundamentalmente ao nível do enquadramento” e continua “... a Administração Pública está marcada pela supremacia do direito e da natureza política dos seus fins” (Bilhim, 2013, p. 22) apesar das alterações a que temos vindo a assistir com o modelo de Nova Governança Pública (Osborne, 2010) onde o funcionário público já não descreve a sua função pública como “interpretar e aplicar a lei” mas com “melhorar continuamente a qualidade do serviço público que presta” (Bilhim, 2013, p. 23).

4. FRAMEWORK DE ANÁLISE DOS C.S.P.

Para podermos avaliar a *performance* de um objeto é preciso conhecê-lo. Segundo esta lógica é necessário conhecer o que significa a implementação de um CSP: a que requisitos obedece, quais os pilares fundamentais, que lógica de negócio, quais as propostas de valor, em suma, qual o modelo de negócio que define um CSP. Assim, a análise dos desafios e mais-valias da implementação de um CSP necessita de uma abordagem sistémica focada nas dimensões críticas para o seu êxito. Deste modo, é fundamental encontrar o modelo de negócio que identifique e defina essas dimensões. Assim como o conceito de serviços partilhados não tem uma única definição abrangente e globalmente aceite (Hollich, Otter, & Scheuermann, 2008), é também evidente a proliferação de propostas de modelos de serviços partilhados resultantes das múltiplas abordagens sem base científica. A maior parte dos modelos apresentados focam-se na condução do desenvolvimento de estratégias de serviços partilhados a nível holístico (da organização) quer para o setor público quer para o privado, e focam, entre outros, aspetos como: liderança e apoio de gestão; compromisso e envolvimento das mais altas instâncias políticas com a iniciativa; estratégia de comunicação organizacional e gestão da mudança; identificação dos serviços a fornecer em modo partilhado e definição de um *roadmap* específico de implementação e evolução; identificação do número de CSP, relacionamento entre eles e definição da obrigatoriedade de adesão aos serviços.

Existem também modelos para domínios específicos de atuação dos CSP como: (i) modelos de definição do preço do catálogo dos serviços; (ii) de implementação e normalização dos processos; (iii) e modelos para identificar a melhor localização do CSP.

Não existe porém um modelo com uma visão abrangente e integrada da atuação do CSP que permita identificar as áreas críticas à avaliação de desempenho. Aliás, como afirma Hollich (2008), a ausência de um modelo de governação e gestão dos CSP está entre as principais razões que levam ao insucesso da implementação dos serviços partilhados. Consequentemente, as organizações não têm possibilidade de seguir nenhum modelo bem definido e testado e são portanto forçadas a desenvolver o seu próprio modelo com base num processo de tentativa-erro ou por aprendizagem de outros casos cujo êxito seja aferido por estudos de *benchmarking* (Bergeron, 2003). A literatura concentra-se na análise do que existe, sem incidir na *performance* em termos de eficiência e eficácia atingidas (Borman, 2006).

Neste contexto recorreremos ao modelo *Shared Services Analysis Model*, (SSAM) (Domingues, 2013), que procura identificar os pilares que traduzam as dimensões críticas e respetivos atributos de modo a avaliar a eficácia e eficiência de um CSP, tendo como ponto de partida as propostas de valor identificadas pela literatura.

O modelo SSAM tem a particularidade de ser um modelo integrado. Focado em quatro propostas de valor, apresenta pilares de análise sustentados em modelos existentes em diferentes áreas de conhecimento. As quatro propostas de valor são: inovação e adaptação contínua aos requisitos da envolvente; rede de unidades de negócio autónomas e especializadas, interligadas por acordos flexíveis; alinhamento interno entre estratégia, implementação de negócio e TIC's para promover a coordenação e integração entre os diferentes níveis organizacionais de decisão; e obtenção de economias de escala, assegurando um nível de qualidade conforme acordado. Por sua vez, os pilares, identificadas na camada da estratégia corporativa e da unidade de negócio – ou, abreviadamente, camada da definição estratégica –, são Alinhamento de Mercado, Governação de Serviços, Alinhamento Organizacional e Capital Intelectual (Figura 2). Os pilares resultam do cruzamento entre o foco da eficiência e eficácia e a orientação interna e externa.

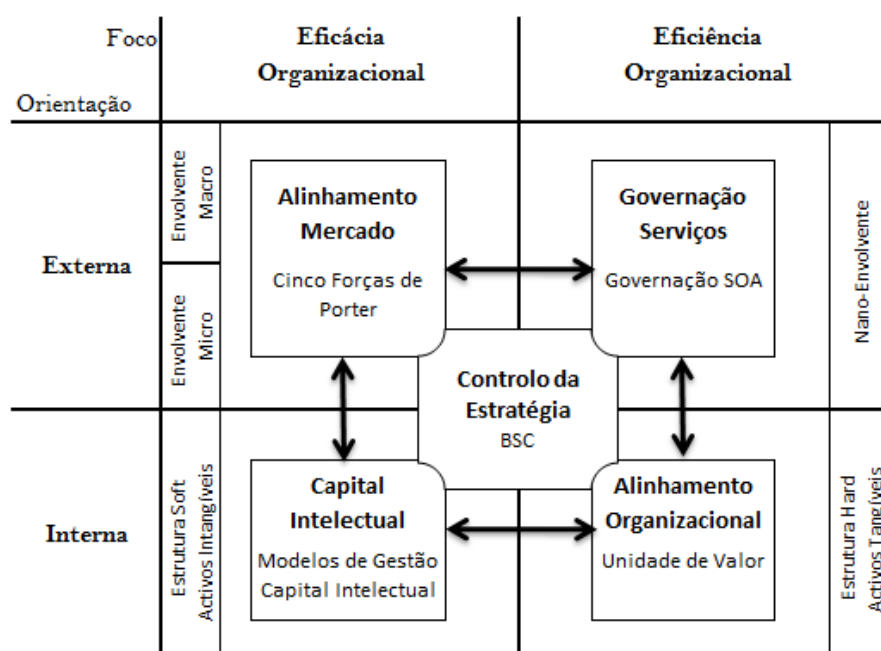


Figura 2 Camada da Estratégia segundo modelo SSAM (Domingues, 2013)

O pilar de **Alinhamento de Mercado** (AM) procura assegurar uma oferta adequada à envolvente. Neste pilar procura-se analisar o mercado e definir o posicionamento estratégico da organização. Em suma define a oferta de valor e o portfólio de produtos/serviços. As soluções terão de ser rentáveis, caso contrário comprometerão a viabilidade do negócio, pelo que a análise não pode ser desprendida do vetor da eficiência, materializado no pilar da **Governança de Serviços** (GS). Focado em assegurar uma oferta eficiente adequada aos clientes, a preocupação deste pilar reside no equilíbrio certo entre massificação e personalização. É objectivo da Governança de Serviços, definir a oferta, i.e., a estrutura de serviços (componentização e processos de agregação) e parâmetros de fornecimento, de acordo com a oferta de valor, com as necessidades dos seus clientes e parceiros reais e potenciais, ao que se convencionou chamar a nano envolvente. Na vertente interna o **Alinhamento Organizacional** (AO) assegura uma estrutura flexível e escalável que funcione em sintonia com a estrutura de serviços convencionada. O seu foco consiste em analisar a capacidade de investimento da organização, a gama de oferta de produtos/serviços e parceiros, as competências fundamentais, e determinar a melhor configuração da organização (criação de parcerias, alianças e outros).

Para assegurar a eficácia interna o pilar **Capital Intelectual** (CI), também designado por ativos intangíveis ou estrutura *soft*, traduz-se na identificação das competências fundamentais e dinâmicas e parceiros que promovam o enriquecimento do CI (inovação) em função da oferta de valor organizacional. Tem como foco as capacidades

dos recursos humanos, o relacionamento com *stakeholders* e o capital organizacional garantem a capacidade de inovação e de relacionamento com o mercado, e dão “alma” à estrutura física (tangível) da organização.

Os pilares indicam as dimensões de análise de um CSP para a definição da estratégia. Se a estratégia é fazer *trade-offs* (Jelassi & Enders, 2005), é decidir o que se deve e o que não se deve fazer, então cada pilar apresenta um desafio onde a estratégia precisa de ser definida.

5. AVALIAÇÃO DOS CENTROS DE SERVIÇOS PARTILHADOS

Com a implementação dos serviços partilhados, os gestores necessitam de saber se os serviços estão a ser prestados eficiente e eficazmente e se os contratos estão a ser cumpridos. Neste sentido os CSP necessitam de criar medidas de desempenho que lhes permitam agregar e analisar esta informação, tanto do ponto de vista interno como na percepção externa (unidades de negócio dos clientes). Os indicadores de *performance*, associados a SLA's, (*Service Level Agreements*) não só permitem que o CSP avalie e comunique aos seus *stakeholders* o nível de cumprimento dos SLA's e os níveis de eficiência e eficácia obtidos, como permitem detectar falhas que necessitam de correcção.

O desenvolvimento de uma abordagem de gestão da *performance* é desde logo endereçado aquando da definição do modelo de governação holística da implementação dos SP e, como tal, com um carácter de definição de linhas de orientação, onde a estrutura de governação do plano de SP tem um envolvimento secundário (Accenture, 2007). No entanto, como uma entidade *stand-alone* (Schulman, Harmer, Dunleavy, & Lusk, 1999) dentro da organização, o CSP necessita de definir os seus próprios objetivos, métricas e objetivo de desempenho, num modelo sólido de gestão de *performance*.

Muitos CSP recorrem ao *balanced scorecard* (Kaplan & Norton, 2004) seguindo as suas perspectivas originais: (i) métricas de avaliação do cliente, (ii) métricas financeiras, (iii) métricas de processos internos, e (iv) métricas de aprendizagem e desenvolvimento. Apesar do reconhecimento da necessidade destes indicadores de desempenho, existem estudos que evidenciam que grande parte dos CSP não dispõe de sistemas de gestão de *performance* nem de indicadores.

O modelo de *performance* é importante não só para efeitos de comparação do desempenho obtido com os objetivos organizacionais estabelecidos atestando a rentabilidade e as poupanças derivadas da atuação dos CSP mas também para detetar fontes de ineficiência na prestação dos serviços.

Como no início do funcionamento do CSP nem sempre as economias de custos são visíveis, houve a necessidade de evidenciar outras áreas de *performance*. As dimensões tipicamente escolhidas para o *balanced scorecard* (BSC) de um CSP são: financeira, parcerias, operação e inovação (Schulman, Harmer, Dunleavy, & Lusk, 1999).

No entanto, existem dimensões que não são abordadas por este modelo mas que têm vindo a assumir relevância. Inicialmente nos CSP era atribuída pouca importância aos funcionários; no entanto, tem vindo a tornar-se evidente a correlação entre clientes satisfeitos e funcionários envolvidos (Carlsson & Schurmann, 2004). Também tem vindo a emergir a semelhança entre um CSP e um negócio independente, sendo muitos os defensores de que um CSP deve ser gerido como um negócio competitivo (Joachim, 2001) (King & Leong, 1998).

O modelo SSAM foi definido para ser uma unidade de análise de base para a definição e implementação da estratégia de um CSP.



Figura 3 Balanced Scorecard para CSP segundo abordagem do modelo SSAM (Domingues, 2013)

As perspetivas tradicionais apresentadas são genéricas e portanto aplicáveis a todas as organizações. Neste contexto, face ao desenvolvimento do modelo SSAM de análise para suporte à definição e implementação estratégica dos CSP, as perspetivas serão ajustadas às propostas de valor deste tipo de organização assumidas no âmbito desta investigação e que se encontram traduzidas nos pilares do modelo. Assim, considerando os quatro pilares apresentados no nível de definição estratégica – camada de estratégia corporativa e da unidade de negócio – como os elementos principais na condução da organização por um percurso de *performance* global, propôs-se uma readaptação do BSC (Figura 3) que assume cada pilar como uma perspetiva de análise da performance visando assim responder aos requisitos específicos do CSP.

Com base no paradigma de orientação por objetos procurou-se identificar para cada pilar o objeto de negócio mais relevante, de modo a facilitar a identificação das variáveis de análise relevantes e as relações de negócio que se estabelecem entre os objetos permitem identificar as variáveis e os indicadores relevantes que suportam o relacionamento entre os pilares (perspetivas do BSC) (Figura 4).

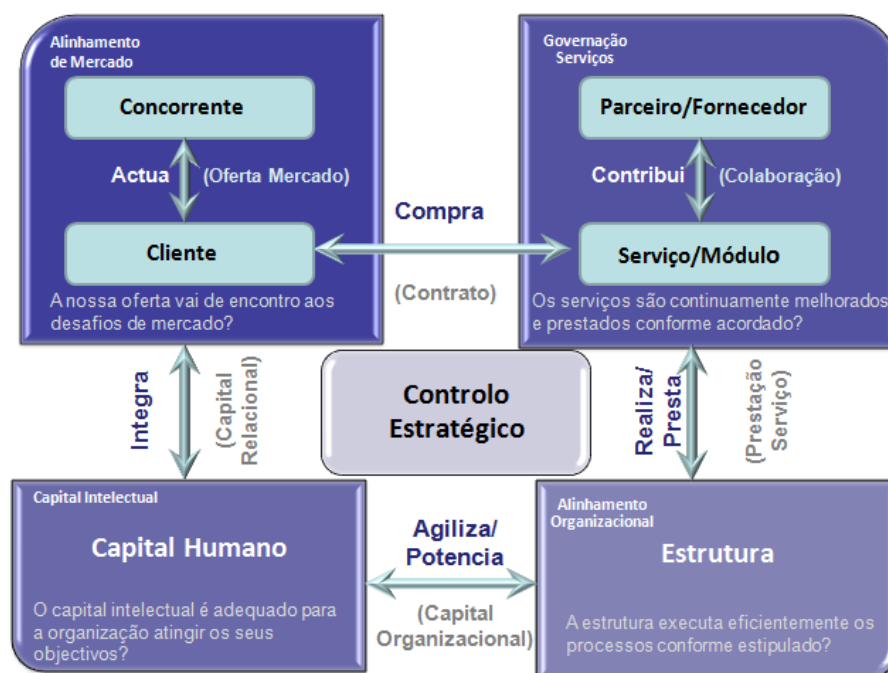


Figura 4 BSC segundo a abordagem O.O. (Domingues, 2013)

No eixo da eficácia, correspondente aos pilares de alinhamento de mercado e capital intelectual, são destacados três objetos principais a analisar: (i) cliente, objeto fundamental na perceção e avaliação do alinhamento com o mercado; (ii) capital humano, que envolve a riqueza intelectual de todos os que fazem parte da organização e que tem em vista seguir os objetivos organizacionais para concretizar a oferta de valor e ser inovador nessa oferta; e (iii) capital relacional focado na criação de um relacionamento estreito entre a organização e os clientes/stakeholders que potencia uma atuação mais eficaz.

No eixo da eficiência, que envolve os pilares de governação de serviço e alinhamento organizacional, a análise de desempenho recai sobre: (i) o serviço/módulo que deve ser prestado conforme acordado com o cliente e cuja criação e melhoria deve potenciar a eficiência da oferta; (ii) a estrutura eficiente que elimine desperdícios de recursos e falhas e concretize a execução dos processos de negócio conforme definido; e (iii) a prestação do serviço que retrata a estrutura ao serviço da prestação de serviços no sentido de cumprir o que foi acordado, dentro dos parâmetros de qualidade estabelecidos.

A eficácia é coordenada com a eficiência através (i) do contrato, que avalia o índice de envolvimento do cliente com o serviço potenciado pela eficácia (adequação) da oferta e catalizador das economias de escala; e (ii) do capital organizacional resultante da “produção” do capital humano, cria um conjunto de ativos intangíveis (a

salientar a estrutura orgânica, os processos normalizados, a introdução de *best practices* e normas) que ao serviço dos objetivos organizacionais promove a criação de uma estrutura mais eficiente.

6. FERRAMENTA DE ANÁLISE

Com base nos objetos e relações identificados no modelo de análise foram construídas um conjunto de questões preliminares que nos permitem fazer uma análise exploratória ao cenário da implantação dos serviços partilhados no sector público e do seu funcionamento.

Estas questões não se esgotam nesta identificação. Foram identificadas questões de acordo com a metodologia e o modelo de análise proposto. Desta forma respondemos de forma qualitativa à questão de partida deste trabalho que se prende com “Como contribuir para a avaliação da implantação e do funcionamento dos SP do sector público?”.

Assim apresentamos questões para os seguintes dimensões do modelo de avaliação: Alinhamento de Mercado (AM); Governação de Serviços (GS); Compra - AM vs GS; Alinhamento Organizacional (AO); Prestação do Serviço - GS vs AO; Capital Intelectual (CI); Capital Organizacional - AO vs CI; e, Capital Relacional - CI vs AM.

A lista de questões construída é a seguinte:

- Alinhamento de Mercado (AM)
 - Como caracterizam o vosso mercado (p.e. por tipologia,...)?
 - Quais os diferentes tipos de cliente para os quais se têm direccionado ao longo do tempo?
 - Que serviços apresentam dirigidos às necessidades dos clientes?
 - Qual o número de clientes actualmente? E dos potenciais clientes?
 - Qual a vossa percepção – CSP – sobre as melhorias que os vossos serviços trazem aos clientes?
 - Qual a percepção dos vossos clientes em relação ao vosso CSP?
 - Quais as principais necessidades, preocupações e desafios que o vosso CSP tem identificado relativamente à prestação dos vossos serviços aos clientes?
 - Conseguem identificar o impacto da implantação do vosso serviço na AP? (vertentes - custos incorridos, poupanças obtidas, qualidade do serviço fornecido, uniformização dos processos, rapidez da prestação do serviço, ...)?
 - Quais as entidades que ainda não aderiram aos SP e os principais motivos?
 - Quando há novos organismos clientes qual é o *driver* que os leva a aderir aos SP?
 - Quais os novos desafios com que se deparam os clientes e onde os SP podem vir a ser úteis?

- Governação de Serviços (GS)
 - Como caracteriza o modelo de governação do vosso CSP?
 - Recorrem a parcerias? Para que prestação de serviços?
 - Quais os serviços prestados aos clientes? Quais os serviços de nível operacional? Quais os serviços de valor acrescentado?
 - A oferta é padrão ou pode ser ajustada às necessidades? Qual a possibilidade de componentização? Com base em que factores?
 - Existe integração do serviço com outros serviços/plataformas complementares?
 - Em que modo é prestado o serviço: só plataforma, plataforma+serviço?
 - Como é feita a oferta do serviço (bundling, componentizável, escalável,...)? E qual é a estratégia de *pricing*?
 - Fazendo uma retrospectiva da evolução da organização quais as etapas principais de evolução do vosso CSP (p.e. concepção, desenvolvimento, rollout, difusão,...) ?
 - Quais as principais características, catalizadores e inibidores em cada uma destas etapas?
 - Que tipo de melhorias e com que periodicidade são lançadas (correctiva e evolutiva) novas versões da vossa solução ?
- Compra - AM vs GS
 - Qual o número de contratos/clientes?
 - Qual o nível de aquisição por serviço prestado/modalidade? Qual o volume de vendas?
 - Qual o nível de adesão/utilização do serviço adquirido?
 - Qual a média de utilização do serviço por cada utilizador/cliente (nº de transacções)?
 - Como se distribuem as transacções por tipologia de cliente?
 - Os clientes pagam? Quais as principais dificuldades de cobrança pelos serviços prestados?
 - Em que parâmetros são medidos os níveis de satisfação dos clientes (cumprimento dos SLA's, custo, qualidade, tempo...)? Como é realizada a medição?
 - Com que frequência se faz um inquérito de satisfação?
- Alinhamento Organizacional (AO)
 - Qual o valor do orçamento do CSP afeto às infra-estruturas tecnológicas?
 - Qual o valor do orçamento do CSP afeto à aplicação informática
 - Qual o valor do orçamento do CSP afeto ao serviço?
 - Como é feito o desenvolvimento e evolução dos serviços ?

- Como é feita a manutenção e evolução das plataformas (infraestruturas e aplicações)?
- Como é feita a gestão das plataformas?
- O trabalho é realizado internamente ou com recurso a parcerias?
- Nas parcerias com entidades externas que medidas tomam no sentido da retenção do conhecimento?
- Qual a distribuição dos custos por fator de produção?
- Os colaboradores estão nas instalações do cliente?
- Prestação do Serviço - GS vs AO
 - Qual o número de operações realizadas?
 - Quantas estavam sujeitas a SLA's?
 - Qual o nível de cumprimento (por tipo de serviço ou outra classificação das transações)?
 - Qual o montante de tempo de inatividade (interrupção do serviço)?
 - Qual o número de pedidos de apoio (por ano, mês, ...)?
 - Qual a taxa de resposta?
 - Qual o tempo médio de resposta?
 - Qual a % que implica reworking?
 - Qual o nível de resposta da equipa técnica? E da equipa de suporte aos serviços?
 - Qual é a capacidade de resposta da solução tecnológica às solicitações dos clientes? (personalização, escalabilidade, robustez, segurança,...)
 - Qual é a capacidade de resposta das equipas da organização na concretização das solicitações dos clientes? (personalização, escalabilidade, robustez, segurança,)
- Capital Intelectual (CI)
 - Qual o número de funcionários por categoria e/ou área (de prestação de serviço ou desenvolvimento). Qual o respetivo montante salarial?
 - Qual a distribuição etária dos funcionários?
 - Qual a proporção de pessoas internas vs colaboradores externos?
 - Média de anos de serviço no CSP? Percentagem de *rookies* (experiência < 2anos)?
 - Qual a origem dos funcionários (contratados externamente, oriundos de outros organismos da AP,...)?

- Qual o nível de satisfação/motivação dos funcionários em relação: ao serviço/ função, ao relacionamento com os clientes, à evolução salarial?
- Qual a taxa de rotatividade dos RH por categoria? Por serviço/função ?
- Existem algumas medidas ou políticas de dinamização interna e partilha de conhecimento? Quais e como?
- Existe alguma política de formação ou enriquecimento curricular para os funcionários?
- Qual o índice de colaboração dos funcionários (% contribuem com ideias, %ideias implementadas)?
- Qual a participação dos funcionários em eventos, conferências ou outras ações de partilha e divulgação de conhecimento?
- Capital Organizacional - AO vs CI
 - Qual a dinâmica de melhoria dos processos internos?
 - Como os processos internos suportam a prestação de serviço, a atribuição das responsabilidades e a partilha de conhecimento?
 - Quais as plataformas utilizadas para os suportar? Com que periodicidade são melhoradas?
 - Com que regularidade são incorporadas *best practices* no funcionamento interno?
 - Está instituído um procedimento de auditoria interna? Quem o desenvolve?
 - Têm patentes registadas, ou alguma plataforma/processo interno que prime pela inovação e autenticidade?
 - Que mecanismos têm para suportar o bom desempenho dos funcionários?
 - Que mecanismos têm para incentivar a participação e pró-actividade dos funcionários?
 - Que mecanismos desenvolvem para incentivar o teamworking, a coesão e a partilha?
- Capital Relacional - CI vs AM
 - Os clientes sentem-se envolvidos na melhoria do serviço que adquiriram?
 - Que tipo de acções promovem para aumentar este envolvimento?
 - Como caracteriza as relações entre funcionários e clientes (técnicos, serviço, gestores)?
 - Os clientes são envolvidos na evolução dos serviços? Como? Que percentagem de clientes se sente envolvida?
 - Quantos clientes propõem novas funcionalidades?
 - Qual a percentagem de ideias apresentadas pelos clientes que são implementadas?
 - Qual a percentagem dos conflitos que são resolvidos no nível em que ocorrem e os que escalam às chefias?

7. CONCLUSÃO E PRÓXIMOS PASSOS

Como referimos inicialmente a implementação dos SP é uma caminhada evolutiva e não um esforço único e pontual, (Socitm Insights, 2006). As razões para a implementação de SP prendem-se com redução de custos e a realização de poupanças derivados do ajustamento da força de trabalho e da optimização de processos; com objectivos de melhoria sistemática da qualidade; com o aumento de *compliance* e transparência na execução das transacções, nos custos e na performance; e com a libertação de unidades de tarefas administrativas para redireccionamento de tarefas *core* (Lueg, 2013). Para tal é necessário assegurar uma *performance* do CSP ao longo do tempo, contemplando diversas dimensões de análise. Acresce ainda que, líderes de diversos quadrantes do setor público internacional reconhecem que os ciclos políticos tornam a tarefa de demonstrar resultados da implementação dos serviços partilhados ainda mais difícil no setor público (Farquhar, Fultz, & Graham, 2006). Assim com o tema dos SP em espaço público e com o problema da dificuldade de obter avaliações sobre a implantação e sobre o funcionamento dos CSP das AP identificámos para este trabalho a seguinte pergunta de partida "Como contribuir para a avaliação da implantação e do funcionamento dos SP do sector público?".

Adoptamos um modelo integrado de análise provado cientificamente, o modelo *Shared Services Analysis Model*, (SSAM) (Domingues, 2013) que identifica os pilares que traduzam as dimensões críticas do CSP e respectivos atributos de modo a avaliar a eficácia e eficiência de um CSP. Essas dimensões críticas são: o Alinhamento de Mercado, a Governação de Serviços, o Alinhamento Organizacional e o Capital Intelectual. Estas dimensões críticas, ou pilares do modelo, resultam do cruzamento entre o foco da eficiência e eficácia com a orientação interna e externa conforme apresentada anteriormente. A identificação dos objetos e definição das respetivas relações permitiu encontrar os atributos mais relevantes, e portanto a base para a formulação das questões de avaliação. Deste processo de identificação resultaram um conjunto de questões que permitem iniciar o processo de análise de *performance* garantindo a abrangência e a síntese pretendida. A lista de questões construída permite avançar para um processo exploratório de avaliação de um (ou mais) CSP da AP. Os resultados a obter permitirão criar quadros de avaliação para cada um dos CSP e fortalecer a base das questões aqui apresentada, com particularizações e extensões de factos e de observações relevantes sobre os pilares e seus relacionamentos sempre no contexto referencial do modelo. Assim foram desenvolvidas questões para os seguintes objectos do modelo de avaliação: (1) Alinhamento de Mercado (AM); (2) Governação de Serviços (GS); (3) Compra - AM vs GS; (4) Alinhamento Organizacional (AO); Prestação do Serviço - GS vs AO; Capital Intelectual (CI); Capital Organizacional - AO vs CI e Capital Relacional - CI vs AM.

Sugerimos assim, como próximos passos que se façam esforços de aplicação do instrumento de análise aqui desenvolvido, para dar evidência pública e transparência informacional sobre a eficiência e a eficácia destas soluções inovadoras na modernização da Administração Pública e delas retirar as melhores lições para projectos futuros.

8. REFERÊNCIAS

- Accenture. (2007). *Establishing trust through a well-defined shared services governance framework*. Accenture. <http://www.accenture.com>.
- Accenture. (2007). *Leadership in Customer Service – Delivering on the Promise*. www.accenture.com.
- AT Kearney. (2005). *Shared Services in Government - Turning private-sector lessons into public-sector best practices*. AT Kearney, Inc. .
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of Shared Services*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Bilhim, J. A. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa : ISCSP.
- Borman, M. (2006). *The design and success of shared services centres*. Sidney - Australia: University of Sidney.
- Branham. (2009). *Shared Services: Improved Efficiency in Uncertain Economic Times*.
- Burns, T., & Yeaton, K. (2008). *Success Factors for Implementing Shared Services in Government*. New Jersey: IBM Center for the Business of Government.
- Cacciaguidi-Fahy, S., Currie, J., & Fahy, M. (2002). *Financial Shared Services Centres: Financial Shared Service Centres: Opportunities and Challenges for Accounting and the Profession*. London: Certified Accountants Educational Trust.
- Carlsson, E., & Schurmann, A. (2004). *Management control in Shared Service Centers - How to influence people in the striving towards organizational goals*. LINKÖPING. Obtido de <http://www.ep.liu.se/exjobb/eki/2004/iep/015/>
- Cecil, B. (2000). *Shared Services: Moving beyond success*. Strategic Finance.
- CIPFA. (2006). *Shared Services: the opportunities and issues for public sector organisations*. CIPFA - Socitm Network for Improvement Through Technology (ITT).
- Deloitte. (2005). *Negotiating the shared services minefield*. Human Resources Magazine.
- Domingues, L. (2013). *Modelo de Análise de Performance para o Centro de Serviços Partilhados da Administração Pública Portuguesa - Caso de Estudo: GeRAP, E.P.E*. Lisboa: ISCTE-IUL.
- European Council. (2007). *Ministerial Declaration - approved unanimously in Lisbon, Portugal*. Lisbon: 4th Ministerial eGovernment Conference.
- Farquhar, C., Fultz, J., & Graham, A. (2006). *Implementing Shared Services in the Public Sector: The Pillars of Success*. Canada: Accenture - The conference board of Canada.
- Hollich, F., Otter, T., & Scheuermann, H. (2008). *Shared Services - Foundation, Practice and Outlook*. Munchen: Insights from the SAP Business Solution Architects - Martin Meidenbauer.
- Jelassi, T., & Enders, A. (2005). *Strategies for e-business – creating value through electronic and mobile commerce*. Prentice Hall.
- Joachim, A. (2001). *Central office*. Financial Management (CIMA).

- Kable Report. (2007). *Shared services in the European Public Sector*. KableDIRECT <http://www.kablenet.com>.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). *Strategy Maps - Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Publishing.
- King, P., & Leong, P. (1998). *The road to implementing shared service centres*. Management Accounting: Magazine for Chartered Management Accountants September. Vol 76. Issue 8. 32-33.
- Lucenko, K. (1998). *Shared services: Achieving higher levels of performance*. The Conference Board. Report Number 1210-98-CH. The Conference Board, Inc., New York, USA.
- Lueg, K. (2013). Strategic Roadmap of a Global Finance Shared Services Organization. Em F. Keuper, & K. Lueg, *Finance Bundling and Finance Transformation - Shared Services Next Level* (pp. 4-40). Holanda : SpringerGabler .
- Millard, J. (2003). *ePublic services in Europe: past, present and future: Research findings and new challenges*. Obtido em 24 de 11 de 2009, de <ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/ist/docs/epublic-services.pdf>
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. USA: Routledge.
- Peppers, K., Tuunanen, T., Rothenberger, M. A., & Chatterjee, S. (Winter 2007-8). A Design Science Research Methodology for Information Systems Research. *Journal of Management Information Systems*, 24(3).
- PRACE, C. (2006). *Relatório Final - PRACE (18 Julho de 2006)* . Lisboa : Ministério das Finanças-Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto .
- Schulman, D., Harmer, M., Dunleavy, J., & Lusk, J. (1999). *Shared services: Adding Value to the Business Units*. New York: JOHN WILEY & SONS, INC.
- Schwarz, G., & Mechling, J. (2007). *Shared Service Center*. Cambridge MA: Harvard University - Kennedy School of Government.
- Socitm Insights. (2006). *Modern public services: shared services - Bigger, cheaper, better?* Northampton: Society of Information Technology Management. Obtido de <http://www.socitm.gov.uk>
- Taylor, W. F. (1947). *The Principles of Scientific Management -1947*. Em E. b. Thompson, *The Early Sociology of Management and Organizations - Volume I - Scientific Management - 2003* (p. 144). USA e Canada: Routledge (Reedição).
- United Nations. (2008). *United Nations e-Government Survey 2008 - From e-Government to Connected Governance*. New York: United Nations - Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management.