

## **Inovação na administração pública brasileira a partir da institucionalização do ColaboraGov no Poder Executivo Federal**

### **Autoria**

Thiago Roozevelt de Souza - thiagorzv@yahoo.com.br

Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCON/UFES) / UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

### **Resumo**

A modernização do Estado brasileiro a partir da a implantação do Centro de Serviços Compartilhados do Poder Executivo Federal do Brasil, que ganhou a alcunha de ColaboraGov, tem o objetivo de organizar as atividades internas do poder público, com foco no uso eficiente de recursos, na geração de valor, na identificação de oportunidades de melhoria e na inovação organizacional. Dessa forma, este artigo busca explicar o processo de institucionalização do ColaboraGov, a partir de relatos iniciais da experiência de implantação advindas de gestores e diretores do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, entendendo-se que tal institucionalização avançou bastante nos últimos anos, mas está longe de estar completa, até pelo fato de ainda não integrar todos os ministérios do governo federal.

## **Inovação na administração pública brasileira a partir da institucionalização do ColaboraGov no Poder Executivo Federal**

Resumo: A modernização do Estado brasileiro a partir da implantação do Centro de Serviços Compartilhados do Poder Executivo Federal do Brasil, que ganhou a alcunha de ColaboraGov, tem o objetivo de organizar as atividades internas do poder público, com foco no uso eficiente de recursos, na geração de valor, na identificação de oportunidades de melhoria e na inovação organizacional. Dessa forma, este artigo busca explicar o processo de institucionalização do ColaboraGov, a partir de relatos iniciais da experiência de implantação advindas de gestores e diretores do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, entendendo-se que tal institucionalização avançou bastante nos últimos anos, mas está longe de estar completa, até pelo fato de ainda não integrar todos os ministérios do governo federal.

Palavras-chave: Centro de Serviços Compartilhados; institucionalização; inovação.

### 1 – Introdução

O ColaboraGov é um Centro de Serviços Compartilhados (CSC), instituído pelo Decreto nº 11.837, de 21 de dezembro de 2023, que abrange um modelo de compartilhamento de atividades de suporte administrativo, realizadas de forma colaborativa entre diferentes ministérios do poder executivo federal. Tendo surgido no período de transição governamental entre o final de 2022 e o início de 2023 como um arranjo colaborativo entre diferentes ministérios, eventualmente o ColaboraGov passou à configuração atual de CSC. Atualmente, treze ministérios, sob a gestão e execução do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), compõem o ColaboraGov, visto como um projeto estratégico cujo foco é a otimização administrativa, a inovação em serviços e processos e a redução de custos para o Estado brasileiro, de forma a impulsionar a adesão aos sistemas estruturantes de gestão e a ampliação da capacidade do Estado na prestação de serviços públicos (Brito et al., 2024; Conceição et al., 2024; Gebrim et al., 2024; Luiz et al., 2024; Sartori et al., 2024).

Na página da internet dedicada ao ColaboraGov, o MGI descreve as principais atividades prestadas pelo CSC a partir do compartilhamento de serviços administrativos, de forma a assegurar a uniformidade nos padrões de qualidade, tempo e transparência no atendimento às demandas. Sua área de atuação engloba atividades relacionadas à gestão de pessoas, orçamento, finanças e contabilidade, administração e logística, tecnologia da informação, gestão estratégica, entre outras funções de suporte administrativo. Sua governança se consolidou com a instituição do Comitê Interministerial de Governança de Serviços Compartilhados (CIG-SC) e mais duas instâncias de apoio, ambas de composição interministerial, que atuarão de maneira complementar e subsidiária ao comitê principal: o Subcomitê de Gestão e as Câmaras Temáticas de Apoio à Governança de Serviços Compartilhados (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025a).

A perspectiva institucional permite atentar para a ligação entre organizações públicas em diferentes níveis, em que processos de mudança no nível das organizações de serviços estão inseridos em contextos institucionais, os quais podem influenciar tanto para gerar mudanças organizacionais quanto para sedimentar práticas já estabelecidas, por vezes havendo um conflito entre estes polos distintos. A emergência do ColaboraGov faz parte de um contexto em que inovações no setor público são cada vez mais colocadas na agenda da política de governo e nas políticas de desempenho na administração pública (De Vries et al., 2016).

Neste breve trabalho, serão apresentados alguns dos conceitos que tratam da relação entre institucionalização e inovação no setor público, de forma a, em seguida, apresentar a experiência brasileira, com a implantação do ColaboraGov, e os aspectos relacionados à sua institucionalização como uma prática a ser estendida para outros ministérios integrantes do

poder executivo federal. Por fim, são feitos alguns apontamentos e direcionamentos para futuras pesquisas nesta temática.

## 2 – Institucionalização e inovação no setor público

Em uma perspectiva oriunda da Teoria Institucional, a inovação seria a criação e sedimentação de novas práticas que reflitam uma ruptura com a ordem estabelecida, diferente de perspectivas que enxergam a inovação como melhoria contínua, incremental ou um desenvolvimento dentro de uma mesma linha do tempo (Lounsbury, 2008; Lounsbury & Crumley, 2007). Pesquisas diversas no setor público europeu (Cinar et al., 2022; Raudla et al., 2024) mostraram os efeitos da cultura de inovação e os incentivos à inovação na administração, a partir dos impactos do contexto administrativo ou de práticas gerenciais que levam a diferentes tipos de inovação em diversos países, com uma ênfase maior na inovação de serviços.

Uma inovação bem-sucedida implica um avanço de novas práticas que são estabelecidas como o novo padrão dentro de um campo institucional. Teóricos neoinstitucionalistas referem-se a campo como um conjunto de práticas humanas interconectadas, onde os atores são mantidos unidos por práticas e interesses compartilhados. O apelo é por uma abordagem mais abrangente da prática que atenda às dinâmicas institucionais e microprocessuais (Lounsbury, 2008).

Tradicionalmente, a perspectiva institucional retrata as instituições como estruturas socioculturais relativamente permanentes e duráveis, produzindo isomorfismo ou similaridade em um campo social por meio de normas compartilhadas, mimese e mecanismos coercitivos (Di Maggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). No entanto, tal perspectiva não tinha respostas claras para explicar o problema da mudança institucional, e diversos teóricos institucionais passaram a se debruçar sobre o assunto (Czarniawska & Sevón, 1996; Friedland & Alford, 1991; Oliver, 1991; Stinchcombe, 1997).

Mais recentemente, teóricos institucionais reconsideraram a relação entre campos e práticas institucionais por meio do conceito de lógicas. Enquanto os teóricos neoinstitucionalistas tradicionais presumiam que normas relativamente uniformes dominariam um campo institucional, Friedland e Alford (1991) argumentaram que interesses e relações de poder são moldados institucionalmente. A sociedade consiste em uma gama de ordens institucionais onde os objetivos da estratégia e as fontes de legitimidade variam (Thornton et al., 2012).

Mercados, Estados, corporações, profissões, famílias e comunidades operam de acordo com diferentes lógicas institucionais, que são gerenciadas e executadas por indivíduos que operam em vários campos. Em uma comparação entre o setor privado e o setor público, enquanto o primeiro é guiado pela lógica da concorrência entre empresas independentes, como o princípio organizador do setor de mercado, a lógica do setor público é organizar a tomada de decisões coletivas e a implementação de políticas. O lucro excedente é o principal critério de sucesso para uma empresa no setor de mercado, enquanto o objetivo das organizações do setor público é criar valor público. Assim, avaliar o valor público empiricamente pode ser uma tarefa mais exigente do que estimar o lucro no mercado (Hartley et al., 2017).

Na teoria neoinstitucional, são elencados alguns fatores que contribuem para a estabilidade institucional. Scott (1995) referiu-se às regras institucionalizadas como os pilares das instituições, distinguindo as regras regulatórias, normativas e cultural-cognitivas como três tipos de regras institucionalizadas. Como pilares de uma construção material, tais regras contribuem para a estabilidade. Regras regulatórias seguem uma lógica instrumental e funcionam por meio de mecanismos coercitivos, expressos em leis, regras e sanções por descumprimento. Regras normativas são expectativas socialmente vinculativas que funcionam por meio de mecanismos normativos e obrigações sociais, sendo visíveis por meio de certificação e vinculação a grupos profissionais. Já as regras culturais-cognitivas seguem a

lógica da ortodoxia e funcionam por meio da mimese, dizendo respeito a entendimentos compartilhados, expressas por meio de crenças comuns e lógicas compartilhadas de ação. Assim, ao analisar o comportamento em contextos institucionalizados, talvez precisemos buscar como o comportamento está enraizado em tais tipos de regras. Sob estes pilares estão os atores que representam os impulsionadores da mudança institucional. Desde mudanças graduais nas condições ambientais até choques externos repentinos podem levar os atores organizacionais a buscar formas alternativas de ação. Alguns fatores organizacionais também podem desencadear mudanças. Outros atores podem tentar melhorar seu status dentro de um campo ou promover mudanças organizacionais como meio de aprimorar o desempenho. Tais fatores conduzem à busca por novas ideias ou pela aplicação de ideias bem conhecidas a partir de circunstâncias alteradas. Para resultar na criação de novas práticas e na mudança institucional, as partes interessadas relevantes precisam traduzir os impulsionadores externos da mudança e as novas ideias em ação. A figura do empreendedor institucional se inclui aqui, como aquele que deliberadamente promove processos de mudança. Mudanças em instituições e campos também podem ser resultado de jogos de disputa de poder entre agentes, bem como resultados de improvisação social e ações situadas e performáticas (Battilana et al., 2009; Bekkers & Tummers, 2016; Czarniawska, 2011; Micelotta et al., 2017).

O foco atual na mudança por meio da inovação do setor público pode ser vinculado a diversos antecedentes ou impulsionadores, como reformas vinculadas à Nova Gestão Pública – sejam reformas para digitalização e governo digital, a aplicação de princípios de governança, o envolvimento crescente de atores, organizações e empresas não governamentais ou, ainda, uma discussão mais geral sobre o novo papel do governo em uma sociedade de bem-estar social mais ampla (De Vries et al., 2016).

Entre as regras institucionalizadas e os atores que promovem mudanças institucionais, está situado o regime de governança pública, definido como um conjunto específico de modos de governança, onde um dos modos possui uma posição hegemônica. Este conceito de modo de governança se refere a um tipo ideal, um modo “puro” de governança baseado em uma lógica institucional específica; evidentemente, no mundo real tais modos normalmente se misturam, criando tensões, conflitos, mudanças ou híbridos, as quais são apresentadas em diversas tipologias para análise (Keast et al., 2006; Pahl-Wostl, 2019; Treib et al., 2007).

O modelo burocrático tradicional da administração pública, que enfatiza a hierarquia, racionalidade e legalidade como princípios dominantes, caracterizou a administração pública desde o período de gestação do Estado de bem-estar social foi inicialmente desenvolvido. Um dos elementos-chave neste modelo é a separação entre governança parlamentar e burocrática, ou seja, o fato de políticos e gestores públicos desempenharem papéis separados. Enquanto os políticos democraticamente eleitos tomam decisões, o papel dos administradores públicos é implementar as decisões e garantir a produção de serviços públicos, na condição de especialistas profissionais. A governança ocorre por meio da burocracia, uma divisão hierárquica do trabalho em que o Estado de Direito constitui a base para a tomada de decisões. No entanto, este modelo gera tensões inerentes à regulamentação por meio de legislação e a prestação de serviços baseada em expertise profissional e julgamento situacional. Essas tensões abrem a possibilidade de variação e mudança na prática situada, e de conflitos entre a lógica de seguir regras prescritivas detalhadas e a lógica do julgamento profissional situado (Osborne, 2006).

Isso se assemelha em muito ao contexto brasileiro, em que os líderes políticos eleitos tipicamente começam seus mandatos implementando mudanças na organização do Poder Executivo, de forma a sinalizar à sociedade e à burocracia governamental sobre o exercício do poder por parte do novo governante. Da mesma forma, reformas administrativas mais abrangentes requerem a aprovação do Legislativo e geralmente encontram maior oposição, de modo que essas iniciativas assumem diversas formas em termos de objetivos e conteúdos, e seus resultados frequentemente são alvo de questionamentos (Barbosa et al., 2021).

A Nova Gestão Pública, inspirando-se nas empresas e no mercado, fez da lógica do mercado seu princípio norteador. Esse modo de governança tornou-se dominante por meio de uma série de reformas e mudanças organizacionais iniciadas no início da década de 1980 na Europa, inicialmente, chegando ao Brasil em meados da década de 1990. Uma característica era expor partes do setor público à concorrência, a fim de aumentar a capacidade de inovação e reestruturação. Outra característica era dar às agências administrativas (que no Brasil inspiraram a criação das agências reguladoras) uma maior autonomia em relação à direção política por meio de um "controle à distância", em que incentivos financeiros eram usados para direcionar. Nesse caso, há tensões entre as ambições de descentralizar as decisões para contratantes concorrentes e uma gestão forte, por um lado, e a necessidade de controle e direcionamento, por outro. A necessidade de controle resultou em um enorme crescimento de relatórios, controles e auditorias formais, pressionando tanto os gestores públicos quanto os prestadores de serviços imediatos (Hood, 1995; Power, 2000).

Como os gestores públicos nesse regime têm poucos incentivos para colaboração intersetorial, mentalidades de compartimentação se desenvolveram em muitos lugares. Portanto, a Nova Gestão Pública não conseguiu gerenciar os chamados problemas complexos que cruzavam as fronteiras do setor (Diefenbach, 2009; Head, 2022). Isso pelo fato de que, mesmo quando um tipo de lógica institucional atinge um status hegemônico por um tempo, ou pelo menos se torna explícito ou dominante no discurso, sempre há tensões e fraturas abrem uma janela para mudanças e inovações possam emergir.

Quando tais mudanças e novas práticas são copiadas por vizinhos ou traduzidas para contextos semelhantes e, finalmente, são legalmente formalizadas ou passam a fazer parte de códigos cognitivo-culturais, podemos falar em inovação institucional em modos de governança (Osborne, 2006). Tais narrativas nos fornecem respostas à questão do porquê uma determinada lógica institucional é desejável e direcionam nossa atenção para certos tipos de práticas. Concepções ideológicas e lógicas já institucionalizadas tornam-se relevantes para explicar o surgimento e o destino de novas práticas.

Porém, não são apenas as tensões internas nos regimes de governança que exercem influência na mudança institucional. Também devemos nos atentar às forças externas que moldam a adaptação e a mudança no setor público. Crises econômicas e mudanças sociais profundas frequentemente moldam respostas políticas inovadoras que são adaptadas por muitos países, muitas das vezes capitaneadas por protagonistas políticos. Da mesma forma, problemas climáticos e ambientais e a crescente complexidade das questões políticas já são importantes impulsionadores para futuras mudanças nos regimes de políticas. Isso está relacionado com o foco atual em problemas complexos como argumento principal para a demanda por mais inovações (e mais radicais e transformadoras) no setor público, não apenas levando em conta as tensões internas e a crescente fragmentação na administração pública, mas também os crescentes desafios sociais em tempos turbulentos que exigem uma governança mais robusta (Ansell et al., 2017; Daviter, 2017; Ansell et al., 2023; Head, 2022).

### 3 – A institucionalização do ColaboraGov

É possível analisar o caso do ColaboraGov a partir do entendimento de como os esforços inovadores no setor público estão inseridos e lidam com as regras e lógicas institucionais em diferentes níveis. Embora a inovação em organizações de serviços possa ser iniciada por lideranças locais e iniciativas de base, elas frequentemente são desencadeadas por tentativas de reforma e planejamento de políticas em nível nacional. As propostas de reforma e iniciativas políticas nacionais são enquadradas por um conjunto de ideias sobre o que é um modo de governo desejável e direcionar projetos de inovação localizados, além de outros benefícios

como fomentar a liderança inovadora e as culturas empreendedoras em organizações do setor público (Cummings, 2015).

Assim, a partir de relatos de gestores e diretores do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) que atuam diretamente na área de Serviços Compartilhados, relatos em sua maioria publicados no XXIX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública e também no XLVIII Encontro da ANPAD, na forma de artigos acadêmicos, assim como em dados disponíveis nos canais oficiais do MGI, torna-se possível uma análise incipiente do processo de institucionalização (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025c).

Antes, é necessário partir de um conceito para Centro de Serviços Compartilhados (CSC). A premissa básica de um CSC é que, a partir da necessidade das empresas em se manterem competitivas levou a uma busca constante por eficiência e redução de custos, de forma que organizações com visão de futuro obtêm vantagens competitivas ao flexibilizar suas estruturas organizacionais, de forma a trazer maior enfoque nas atividades principais e da reconfiguração da estrutura das atividades de suporte, de forma a gerar eficiência, criação de valor, redução de custos e aprimoramento dos serviços. Tais estruturas são adequadas para a administração pública, sendo essa uma solução baseada na força de trabalho efetiva, não sendo considerado um tipo de terceirização (Janssen & Joha, 2006).

As Centrais de Serviços Compartilhados, na definição trazida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico são aquelas que prestam serviços de apoio a mais de um ministério ou setor de governo, ou seja, não são considerados CSCs as unidades que prestam serviços para um único ministério ou setor. Entende-se que a centralização e compartilhamento de atividades administrativas geram uma otimização decorrente da especialização da força de trabalho e da padronização de processos comuns. Assim, os ministérios atendidos podem direcionar mais seus esforços para execução das atividades finalísticas, com economia de recursos, potencialização da força de trabalho e aprimoramento da qualidade, com foco na redução de custos e na satisfação do cliente (Brito et al., 2024).

Retomando a questão do histórico do ColaboraGov, Gebrim et al. (2024) explicaram que a criação de um CSC foi motivada pela necessidade de racionalizar a estrutura administrativa das áreas de suporte administrativo dos Ministérios, evitando estruturas duplicadas destas áreas e propiciando a padronização, o estabelecimento de padrões de qualidade e o ganho de escala nessas atividades. Isso tornou possível a recriação de ministérios ou mesmo a criação de novos ministérios sem que isso gerasse aumento substancial de despesas. O foco da criação de um CSC no governo federal é permitir que as pastas ministeriais atendidas possam alocar seus recursos em processos tipicamente finalísticos e na execução de políticas públicas relacionadas com a geração de valor à sociedade, enquanto as atividades-meio ficam à cargo do CSC, o que só foi possível graças ao redesenho de processos de contratações, TI, gestão de pessoas, logística, orçamento e finanças e comunicação, além da criação de processos relacionados ao portfólio de produtos e serviços para relacionamento e atendimento ao cliente.

Ao tratar da centralização das compras públicas, Santos e Fernandes (2022) apresentam que, ainda que essa centralização tenha sido instituída na Era Vargas, passou-se um longo período sem que esta prática avançasse, até que surgissem iniciativas esporádicas em meados da década de 2000, e somente em 2014 que se criou a Central de Compras do Governo Federal, junto da criação de centrais de compras estaduais em diversas unidades federativas do Brasil. Brito et al. (2024) apresentam que a implantação de um modelo de centralização deve levar em consideração diversos fatores, como o tamanho da estrutura do órgão, sua maturidade, os normativos vigentes, grau de autonomia, existência de mecanismos de governança e o contexto político do momento da implantação.

Embora comumente se enxergue a mudança de governo como um evento de ruptura, e pelo fato do ColaboraGov ter sido criado no atual governo, a gênese do CSC veio da experiência em

2019, no governo anterior, com o então Ministério da Economia, que consolidou a estrutura de cinco ministérios (Fazenda, Planejamento e Gestão, Indústria e Comércio, Trabalho e Previdência) em um só, com a área de suporte do antigo Ministério da Fazenda sendo a estrutura escolhida para realizar a prestação dos serviços administrativos ao novo ministério, em razão de sua maior capilaridade e maturidade institucional, agregando as demais unidades sob o nome de Secretaria de Gestão Corporativa (SGC) (Sartori et al., 2024).

Foi sob essa estrutura que a SGC iniciou importantes movimentos de estruturação de operações centralizadas, a partir da unificação de sistemas corporativos, padronização de procedimentos, criação do catálogo de serviços unificado, racionalização de contratos, otimização de espaços físicos, reorganização da relação com as unidades descentralizadas, centralização de serviços de gestão de pessoas e criação de centrais de atendimento de pessoal por todo o país. Muitas dessas entregas foram possibilitadas através da transformação digital nos serviços compartilhados, com predominância do uso de recursos de Tecnologia da Informação (Sartori et al., 2024).

Nesta lista dos serviços compartilhados, Luiz et al. (2024) tratam dos serviços contábeis e do seu papel dentro do ColaboraGov. Os autores apresentam, a partir do início dos anos 2000, a contabilidade no Brasil passou a buscar a convergência dos procedimentos contábeis brasileiros com as normas contábeis internacionais. No governo federal, esta iniciativa teve seu maior vulto com a já mencionada criação do Ministério da Economia e com a adoção de uma metodologia inovadora de organização do trabalho dos analistas contábeis do ministério, que resultou em ganhos significativos na produtividade e eficiência da atividade contábil. Aqui, mais uma vez as inovações tecnológicas permitiram uma mudança gerencial profunda, pois a criação de painéis gerenciais (com o uso da tecnologia de *business intelligence*) permitiram otimizar a análise contábil.

A partir de todos estes relatos da experiência da implantação de um CSC no poder executivo federal do Brasil, e considerando todo o histórico de mudanças ocorridas no Estado brasileiro desde a década de 2010, as quais buscaram adequar os órgãos governamentais aos princípios de governança adotados por governos de diversos países ao redor do mundo e que estão inseridas em um contexto amplo de mudanças na gestão pública iniciadas nos anos 1980 nos países da OCDE e que passaram a ser implementadas no Brasil a partir da década de 1990 (Cavalcante, 2019; Hood, 1995; Osborne, 2006; Osborne, 2010), vamos proceder a seguir com uma análise dos fatores que contribuem para a estabilidade institucional.

Em primeiro lugar, as regras regulatórias, normativas e cultural-cognitivas são os três tipos de regras institucionalizadas que contribuem para institucionalizar uma determinada prática. As regras regulatórias que se aplicam ao caso em questão não apenas surgiram com a edição do Decreto 11.837/2023, o qual dispõe sobre o compartilhamento de serviços de suporte administrativo e institui o Centro de Serviços Compartilhados e o Comitê Interministerial de Governança de Serviços Compartilhados (Brasil, 2025), mas faz parte de um longo leque de normas e leis editados para fortalecer tanto uma cultura de governança quanto uma cultura de inovação.

Podemos mencionar a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, que regula o direito de acesso a informações públicas por parte dos cidadãos, e obriga os órgãos a divulgarem dados proativamente e responderem a pedidos de acesso à informação (CITA); a Lei nº 12.846/2013, que recebeu a alcunha de Lei Anticorrupção, a qual dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública (CITA); a Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, um estatuto jurídico que instituiu normas que regulam a atividade econômica e traz diretrizes de governança e controle para as Estatais, sejam elas empresas públicas ou sociedades de economia mista; e a atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que busca sedimentar no

campo das contratações públicas o planejamento, a transparência, a profissionalização e a digitalização.

Já as regras normativas surgem da vinculação a grupos profissionais e à certificações. Essa legitimação normativa ficou evidente na afirmação de Luiz et al. (2024), ao abordar a nova sistemática de trabalho dos contadores do MGI, ao realizarem seu trabalho com maior foco em temas mais gerais dos grupos de contas do Ativo (bens e direitos) e do Passivo (obrigações) - por exemplo: Caixa e Equivalente de Caixa (Ativo), Créditos Tributários (Ativo), Empréstimos e Financiamentos (Passivo), Obrigações Trabalhistas (Passivo), Dívida Pública (Passivo), entre outros - um tipo de análise mais “horizontal”, atendendo a diferentes órgãos e setores, em vez de uma análise “vertical”, de todas as contas de um único órgão ou setor. Tal organização segue a estrutura do Plano de Contas Aplicados ao Setor Público (PCASP), introduzido no Brasil após o início do processo de convergência das normas contábeis brasileiras aos padrões internacionais (Rigoni et al., 2024).

Já as regras culturais-cognitivas podem ser expressas em crenças comuns compartilhadas. O fato das organizações públicas serem constantemente desafiadas pelas mudanças no contexto social, tecnológico, político ou regulatório, se reflete nas mudanças de governo ocorridas após eleições presidenciais, sucedidas por um período de reorganização do governo eleito para viabilizar a execução de políticas públicas de acordo com o novo plano de governo. Isso se reflete em novos arranjos de estruturas organizacionais, sendo a estruturação de um aparato administrativo um fator fundamental para a implementação de políticas públicas. Dessa forma, a compreensão da trajetória organizacional da administração pública passa pelo contexto institucional interno de cada país, a partir da pressão de temas que ganham espaço na agenda governamental e pela dinâmica do sistema político, em razão do modelo de ocupação partidária de coalizão (Cavalcante, 2020).

Em relação aos atores, os quais impulsionam a mudança institucional, já foi apontado que a implantação do CSC no governo federal representou uma continuidade de uma ação que perpassou diversos governos. E um olhar mais detalhado na trajetória de alguns autores (comprovada a partir de consultas em suas biografias institucionais e em seus currículos lattes) comprova que vários deles, que estão em postos-chave do Ministério da Gestão e Inovação, já estão em cargos gerenciais há mais de uma década, perpassando governos de diferentes orientações ideológicas e projetos políticos, privilegiando servidores de carreira da administração pública federal. Menciona-se o caso do atual Secretário de Serviços Compartilhados, que ocupa cargos gerenciais há mais de uma década, bem como de membros da atual Diretoria de Contratações e Unidades Descentralizadas, com a grande maioria ocupando cargos de direção e coordenação já em governos anteriores (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025b).

Por fim, o regime de governança, conceituado como um conjunto de modos de governança, onde um dos modos assume uma posição hegemônica. Cavalcante (2020) defende que algumas dimensões do funcionamento da administração pública brasileira apresentaram mudanças a partir de processos incrementais e complexos ao longo desses anos, com inovações e bons resultados, como nos casos das compras públicas, da descentralização das políticas sociais e da política de transparência e acesso à informação, enquanto em outras áreas houve avanços e retrocessos, não havendo uma continuidade, como em aspectos relacionados à planejamento e gestão orçamentária, participação social e controle externo.

Essas trajetórias de dimensões centrais da estrutura e do funcionamento da administração pública brasileira geralmente convergem ao incrementalismo, diferenciando-se pelo grau de alinhamento às propostas de reforma administrativa e pelo alcance das modificações. Tais mudanças possuem um caráter híbrido, predominando um tipo de mudança denominado sobreposição, em que instituições são adicionadas sem a necessidade de extinção das antigas; em geral, predomina no Brasil um tipo de mudança que não gera alterações significativas na

configuração da administração direta e indireta, mas é marcada por continuidade e por uma ampliação no quantitativo de carreiras no serviço público federal. De forma semelhante, o fortalecimento do sistema de justiça após a reforma do judiciário e outras normativas, teve como efeito o aumento do espaço de corporativismo e benefícios de juizes, promotores, defensores etc., sem necessidade de qualquer transformação no status quo (Cavalcante, 2020).

#### 4 – Considerações finais

Grande parte do interesse recente em inovação no setor público concentra-se numa suposição implícita de que mudanças organizacionais em direção à produção conjunta de serviços são desejáveis, e novas políticas são propostas em diferentes áreas para aumentar a inovação por meio de novos processos colaborativos na produção de serviços. Do ponto de vista institucional, diferentes iniciativas de inovação no nível de serviço devem ser identificadas não apenas como um produto da inovação em serviços no nível organizacional, mas também interligadas a um contexto político onde os empreendedores de políticas operam. Esses desenvolvimentos de políticas estão ainda mais interligados a novas ideias e novos conceitos no nível dos regimes de governança (Lounsbury & Crumley, 2007).

As evidências trazidas quanto à institucionalização do ColaboraGov mostram o êxito parcial do projeto, que tem sido aprimorado ao longo dos anos, em uma perspectiva incremental, perpassando por diversos ciclos políticos/governamentais. Gebrim et al. (2024) apontam que a experiência do ColaboraGov, enquanto projeto voltado à colaboração entre pastas ministeriais no compartilhamento de serviços de suporte administrativo, tem na ênfase na inovação em processos um instrumento de contínuo aprimoramento do modelo, e da relação entre seus atores.

Esta institucionalização se encontra ainda longe de estar concluída. Conceição et al. (2024) apresentam que, embora a integração dos procedimentos administrativos envolvidos no pagamento da folha de pessoal no âmbito da Administração Pública Federal já tenha avançado, diversos ministérios ainda persistem com estruturas próprias para as atividades administrativas que fazem parte do escopo do ColaboraGov, resistindo às mudanças, tratando-se de uma situação do tipo “consertar o carro enquanto está em movimento”.

Porém, é evidente que num cenário de restrições de recursos para o enfrentamento dos grandes desafios sociais, o desenho e aplicação de modelos que tragam maior eficiência ao serviço público, permitindo que as entregas possam ocorrer com o menor consumo de recursos e com a alocação mais eficiente da força de trabalho para a execução dos serviços públicos, sendo esta uma agenda permanente para a transformação do estado brasileiro, que impulsionou iniciativas como a do Centro de Serviços Compartilhados (Conceição et al., 2024).

Assim, estudos que prossigam na análise da implantação do ColaboraGov, conjugando diversas metodologias e perspectivas epistemológicas, serão necessárias para analisar esta e outras iniciativas governamentais que façam parte desse escopo amplo da Nova Gestão Pública. Um aspecto em especial que merece ser estudado é em relação a resistência à mudança, o que pode advir de aspectos culturais e institucionais como o corporativismo, a desigualdade, o patrimonialismo e outros, que caracterizam a administração pública brasileira (Cavalcante, 2020).

#### Referências:

Ansell, C. K., Trondal, J., & Øgård, M. (Eds.) (2017). *Governance in Turbulent Times*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198739517.001.0001>

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101(1), 3-22. <https://doi.org/10.1111/padm.12874>
- Barbosa, S., Silva, T., & Lopez, F. (2021). Por trás da ação governamental: panorama da estrutura e do funcionalismo público. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 29, 69-78.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: Towards a theory of institutional entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3, 65-107. <https://doi.org/10.5465/19416520903053598>
- Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). An innovation perspective. In S. Van de Walle & S. Groeneveld (Eds.), *Theory and Practice of Public Sector Reform* (pp. 61-78). Routledge.
- Brito, R. F., Gebrim, I. G., Oliveira, H. S., & Villela, T. M. A. (2024). Inovação na administração pública: O impacto do ColaboraGov nas contratações e espaços físicos. In *XXIX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*.
- Cavalcante, P. L. (2019). Trends in public administration after hegemony of the New Public Management. *Revista do Serviço Público*, 70(2), 195-218. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.3212>
- Cavalcante, P. (2020). Transformações contemporâneas no Estado brasileiro: Macrorreformas ou inovações incrementais na era da governança? In P. L. C. Cavalcante & M. S. Silva (Orgs.), *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios* (pp. 555-579). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7>
- Cinar, E., Simms, C., Trott, P., & Demircioglu, M. A. (2022). Public sector innovation in context: a comparative study of innovation types. *Public Management Review*, 26(1), 1-29. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2080860>
- Conceição, L. E. L., Nunes, A. E. C., Arruda, L. M., & Sartori, P. P. (2024). O Potencial do Centro de Serviços Compartilhados – ColaboraGov para a Racionalização de Recursos na Operacionalização da Folha de Pagamento de Pessoal do Governo Federal. In *XXIX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*.
- Cummings, C. (2015). Fostering innovation and entrepreneurialism in public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(4), 315-328. <https://doi.org/10.1002/padm.1735>
- Czarniawska, B. (2011). Performativity in place of responsibility? *Journal of Organizational Change Management*, 24(6), 823–829. <https://doi.org/10.1108/09534811111175779>
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (1996). *Translating Organizational Change*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110879735>
- Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies*, 38(6), 571-588. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1384543>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic “enlightenment”. *Public Administration*, 87(4), 892-909. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited - Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 232-263). The University of Chicago Press.
- Gebrim, I. G., Oliveira, W. Q. S., Hossain, L. F., & Fontoura, I. T. (2024). Inovação em processos como pilar de transformação do Estado: o caso do Centro de Serviços

- Compartilhados do Governo Federal brasileiro (ColaboraGov). In *XXIX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670–685. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>
- Head, B. (2022). *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges*. Palgrave Macmillan Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm? *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117. <https://doi.org/10.1177/095207679501000208>
- Janssen, M., & Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International Journal of Information Management*, 26(2), 102-115. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2005.11.006>
- Keast, R. L., Mandell, M., & Brown, K. A. (2006). Mixing state, market and network governance modes: the role of government in “crowded” policy domains. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9(1), 27-50. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-09-01-2006-B002>
- Lounsbury, M. (2008). Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society*, 33(4-5), 349-361. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2007.04.001>
- Lounsbury, M., & Crumley, E. T. (2007). New practice creation: An institutional perspective on innovation. *Organization Studies*, 28(7), 993-1012. <https://doi.org/10.1177/0170840607078111>
- Luiz, L. D. S., Abreu, C. R., Costa, E. R., & Silva, A. N. C. (2024). Inovação na gestão da Área Contábil em virtude da implantação do Centro de Serviços Compartilhados do Governo Federal – ColaboraGov. In *XXIX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations - Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <http://www.jstor.org/stable/2778293>
- Micelotta, E., Lounsbury, M., & Greenwood, R. (2017). Pathways of institutional change: An integrative review and research agenda. *Journal of Management*, 43(6), 1885-1910. <https://doi.org/10.1177/0149206317699522>
- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2025a). *Conheça o ColaboraGov*. <https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/conheca-o-colaboragov>
- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2025b). *Secretaria de Serviços Compartilhados*. <https://www.gov.br/gestao/pt-br/composicao/quem-e-quem-e-agendas/secretaria-de-servicos-compartilhados>
- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2025c). *Publicações*. <https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/aceso-a-informacao/assuntos/CentraldeConteudo/Publicacoes/>
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179. <https://doi.org/10.2307/258610>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Pahl-Wostl, C. (2019). The role of governance modes and meta-governance in the transformation towards sustainable water governance. *Environmental Science & Policy*, 91, 6–16. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.10.008>

- Power, M. (2000). The audit society – second thoughts. *International Journal of Auditing*, 4(1), 111–119. <https://doi.org/10.1111/1099-1123.00306>
- Raudla, R., Mohr, Z., & Douglas, J. W. (2024). Which managerial reforms facilitate public sector innovation? *Public Administration*, 102(2), 771-788. <https://doi.org/10.1111/padm.12951>
- Rigoni, B. O. P., Zuccolotto, R., & Souza, F. P. (2024). Convergência das normas de contabilidade no setor público: uma análise do posicionamento acadêmico nas principais bases científicas. *Administração Pública e Gestão Social*, 16(2), 1-19. <https://doi.org/10.21118/apgs.v16i2.16188>
- Santos, F. V. L., & Fernandes, C. C. C. (2022). Modelos de centralização de compras na administração pública. In V. B. Lopes & F. V. L. Santos (coord.). *Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas* (pp. 29-57). Fórum.
- Sartori, P. P., Fontoura, I. T., Goulart, P. A. R., & Oliveira, W. Q. S. (2024). Modelo ColaboraGov: o processo de criação, implementação e expansão de um CSC. In *XLVIII Encontro da ANPAD - EnANPAD 2024* (APB11930). <https://doi.org/10.21714/2177-2576EnANPAD2024>
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Sage.
- Stinchcombe, A. L. (1997). On the virtues of the old institutionalism. *Annual Review of Sociology*, 23,1-18. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.23.1.1>
- Treib, O., Bähr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/135017606061071406>
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: a new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.