

Inovação na Administração Pública: O Impacto do ColaboraGov nas Contratações e Espaços Físicos

Ricardo França de Brito

Isabela Gomes Gebrim

Hélio Souza de Oliveira

Thaís Maria de Andrade Villela

1. Introdução

Uma das grandes inovações na Administração Pública e que há bastante tempo vem sendo discutida pelos Governos e Entes Federados é a centralização das contratações, em suas mais diversas formas de operação. Para entender o motivo pela qual as contratações têm tanta relevância, no Brasil, as compras governamentais representam cerca de 12% do PIB nacional. Conforme publicação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, entre janeiro de 2023 e junho de 2024 foram fechados mais de 214 mil contratos, o que representa mais de R\$ 211 bilhões.

Pelo vultoso envolvido e pela necessidade de racionalização do gasto público, possibilidade de obtenção de ganho de escala e especialização da força de trabalho é que inúmeras experiências de centralização das compras públicas foram iniciadas no Brasil e tiveram como marco inicial a criação da Comissão Central de Compras, no governo de Getúlio Vargas, em 1931, seguida da estruturação do Departamento Federal de Compras, em 1940. Conforme relatado por Santos e Fernandes (2022), essa agenda de centralização passou por um longo período sem obter avanços, porém algumas iniciativas começaram a surgir no contexto de organizações específicas como o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Educação – FNDE, que implantou, em 2007, o Registro de Preços Nacional para atender demandas escolares de estados e municípios, e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh, com instituição de processo de compras centralizadas para a rede de hospitais universitários federais, em 2012. Esses movimentos fortaleceram e serviram de inspiração para a criação da Central de Compras do Governo Federal, em 2014, e de outras centralizadoras de compras ou serviços no âmbito dos governos subnacionais como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Sergipe, Santa Catarina, Espírito Santo, entre outros.

Porém, importante ressaltar que a centralização não aconteceu da mesma forma em todos os órgãos ou entes. São vários fatores que devem ser levados em consideração quando da implantação de um modelo de centralização, como, por exemplo, 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 em que a implantação ocorrerá.

Quanto aos modos de operação das compras centralizadas, Santos e Fernandes (2022) destacam a existência de quatro principais modelos: o descentralizado, o centralizado inicial, o centralizado amplo e o ultracentralizado. Os modelos se distinguem quanto à forma em que se dá cada uma das três etapas do processo de compras, quais sejam, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, se localmente ou centralizadamente. No descentralizado, todas as etapas ocorrem localmente, não havendo centralização. No centralizado inicial, somente a etapa de planejamento da contratação é realizada centralizadamente. Já no centralizado amplo, as etapas de planejamento da contratação e de seleção do fornecedor ocorrem de modo centralizado. Por fim, no ultracentralizado, todas as etapas são de responsabilidade de uma unidade central, até o recebimento e pagamento dos objetos contratados.

O presente artigo pretende, de forma sucinta, relatar os principais resultados práticos da implantação de modelo de ultracentralização e uma das maiores inovações do Governo Federal, no tocante às contratações centralizadas e racionalização de espaços físicos, dentro do contexto de redesenho de processos. Esse

modelo, denominado ColaboraGov, foi instituído por meio do Decreto nº 11.837, de 21 de dezembro de 2023, mas mesmo antes dessa data já estava em funcionamento.

Para garantia da economicidade advinda do ganho de escala e volume, foi fundamental a reorganização da própria área centralizadora, que passou por uma revisão de seus principais processos para garantir uniformidade e padronização. Neste trabalho estão apresentados os principais resultados práticos dessa revisão de processos em uma das áreas prestadoras de serviços do ColaboraGov: a Diretoria de Contratações e Unidades Descentralizadas da Secretaria de Serviços Compartilhados do MGI (DCD/SSC/MGI). Tal revisão de processos, além de melhorar a governabilidade e transparência, demonstrou que a centralização e a coordenação das atividades, a modernização dos processos e a monitorização contínua são elementos-chave para garantir a aplicação eficaz dos recursos públicos, bem como para assegurar a conformidade com os regulamentos e padrões estabelecidos.

2. ColaboraGov

Em 2023 houve uma reestruturação administrativa, visando aumentar a capacidade de implementação de políticas públicas. A nova estrutura passou a contar com 31 ministérios – 8 a mais que antes. Para que não houvesse aumento de custos no poder público, foi, então, proposta uma estrutura em que fosse possível compartilhar a prestação de serviços de suporte administrativo, de forma organizada e padronizada entre diferentes órgãos da Administração Pública Federal - APF. A necessidade de regulamentação desse compartilhamento da prestação de serviços no âmbito da APF foi explicitada por meio da Lei nº 14.600/2023, que também estabeleceu tal competência ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI). Diante desse desafio, a equipe da Secretaria de Serviços Compartilhados do MGI (SSC/MGI) colocou em prática um projeto multidisciplinar para instituição do Centro de Serviços Compartilhados (CSC) – posteriormente denominado “ColaboraGov”.

Conforme definição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OCDE, 2010), as Centrais de Serviços Compartilhados prestam serviços de apoio a mais de um ministério ou setor de governo – destacando que não são considerados CSCs as unidades que prestam serviços para um único ministério. Entende-se que a centralização e compartilhamento de atividades administrativas tendem a otimizar a sua realização, por meio da especialização da força de trabalho e da padronização de processos comuns. Com isso, os ministérios atendidos podem direcionar mais seus esforços para execução das suas 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 (FERREIRA; BRESCIANI; MAZZALI, 2010). Formalizado por meio do Decreto nº 11.837/2023 e da Portaria MGI nº 43/2023, o ColaboraGov foi instituído como um CSC no setor público brasileiro e definido como um modelo centralizado de prestação de serviços de suporte administrativo, de forma organizada e padronizada, para órgãos da APF. Cabe esclarecer que, na prática, o ColaboraGov pode adotar diferentes modelos de centralização conforme abordagem de Santos e Fernandes (2022), podendo atuar, por exemplo, com centralização ampla ou ultracentralização, de acordo com as necessidades de cada ministério. Trata-se, portanto, de um novo modelo de compartilhamento de atividades de suporte administrativo, buscando assegurar a uniformidade nos padrões de qualidade, tempo e transparência no atendimento às demandas. Como estabelecido no parágrafo 2º do art. 3º do referido Decreto, os objetivos do ColaboraGov são:

- I - prestar serviços de suporte administrativo em favor dos órgãos solicitantes;
- II - reduzir custos e tornar a gestão dos serviços compartilhados mais eficiente e transparente;
- III - assegurar o mesmo padrão de qualidade, tempo de execução e transparência para atendimento das demandas dos órgãos solicitantes; e

IV - padronizar a implementação de procedimentos, políticas e práticas de serviços de suporte administrativo.

Desse modo, o MGI, por meio da Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC/MGI), passou a ser o provedor de serviços de suporte administrativo de administração patrimonial e material, gestão de pessoas, serviços gerais, orçamento e finanças, contabilidade, logística, contratos, tecnologia da informação, planejamento governamental e gestão estratégica para mais doze Ministérios, além do próprio MGI, a saber (ordem alfabética):

1. Ministério da Fazenda (MF);
2. Ministério da Igualdade Racial (MIR);
3. Ministério da Previdência Social (MPS);
4. Ministério das Mulheres (MM);
5. Ministério de Portos e Aeroportos (MPA);
6. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC);
7. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMPE);
8. Ministério do Esporte (ME);
9. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO);
10. Ministério do Turismo (MTur);
11. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC); e
12. Ministério dos Povos Indígenas (MPI).

Quanto à modelagem da governança, foram criados, por meio do Decreto nº 11.837/2023 e da Portaria MGI nº 14/2024, o Comitê Interministerial de Governança de Serviços Compartilhados (CIG-SC), o Subcomitê de Gestão, e cinco Câmaras Temáticas de Apoio à Governança de Serviços Compartilhados, quais sejam, Orçamento, Finanças, Contabilidade e Custos; Tecnologia da Informação; Administração e Logística; Gestão de Pessoas; e Planejamento e Gestão Estratégica. As instâncias têm participação de todos os Ministérios atendidos, nos níveis estratégico, tático e operacional, de modo a conferir robustez e agilidade nas decisões. Um dos desafios do ColaboraGov é a necessidade de elaboração de um calendário de contratações centralizadas para atendimento às demandas dos 13 Ministérios solicitantes. Tais demandas versam tanto de serviços ou bens que são comuns a mais de um órgão ou a vários órgãos, denominadas de contratações compartilhadas, tanto de bens ou serviços que atendam somente a um único específico, denominadas de contratações específicas. Essa categorização é importante, pois tem impacto, como será visto neste artigo, em várias etapas do macroprocesso de contratação.

Além disso, uma das vertentes da centralização é a possibilidade de racionalização dos espaços físicos, que permite com que vários órgãos dividam um mesmo prédio ou espaço e compartilhem seus custos, proporcionalmente à área ocupada ou aos serviços utilizados. Neste ponto, merece destacar que a Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC/MGI) possui 25 unidades descentralizadas nos Estados, com exceção do Estado de Tocantins, denominadas Superintendências Regionais de Administração. Em 2019 foi iniciado projeto denominado Unifica e que tinha como pilares a otimização da ocupação dos espaços físicos das Superintendências, a centralização dos processos de gestão de pessoas e as contratações especializadas. Referido projeto foi uma primeira iniciativa de centralização de serviços e que contribuiu para a implantação do ColaboraGov, como será discorrido neste artigo.

3. Teoria de custos de transação

A centralização é adequada considerando o ambiente de restrições orçamentárias e a necessidade de eficiência na administração pública brasileira (BRASIL, 1967). O ColaboraGov pode adotar diferentes modelos de centralização (centralização ampla, ultracentralização) conforme as necessidades específicas de

cada ministério. Esse arranjo permite uma maior capacidade de adaptação às mudanças nos ambientes político, econômico e administrativo. Para garantir a economicidade advinda do ganho de escala e volume, foi fundamental a reorganização da área, que passou por uma revisão de seus principais processos para assegurar uniformidade e padronização. Sob o aspecto teórico, o ColaboraGov pode ser fundamentado pela Teoria dos Custos de Transação, pois apresenta uma abordagem moderna e eficiente para a gestão de atividades administrativas na administração pública, reduzindo custos de transação e adaptando-se ao contexto específico dos ministérios.

A Teoria dos Custos de Transação, ou *Transaction Cost Theory*, foi desenvolvida por Ronald Coase em seu artigo seminal "The Nature of the Firm" em 1937 (Coase, 1937) e posteriormente expandida por Oliver Williamson na década de 1970 (Williamson, 1981). Essa teoria foi precursora da nova economia institucional e contrastou com teorias econômicas tradicionais, cujo enfoque era voltado aos custos de produção, para elevar uma maior importância também aos custos de transação, por vezes negligenciados. Williamson (1981) argumenta que a estrutura eficiente de governança das organizações deve considerar a especificidade dos ativos e a incerteza, sugerindo que o uso de uma estrutura complexa para transações simples resulta em custos desnecessários, enquanto o uso de uma estrutura simples para transações complexas gera tensões e ineficiências.

A teoria destaca que as organizações surgem como resposta aos custos de transação enfrentados pelas empresas ao realizar atividades no mercado. A resposta de Coase (1937) sobre "por que as firmas existem?" leva em conta que os custos de se transacionar recorrentemente junto ao mercado, na busca de mão de obra, insumos e serviços, são elevados e justificam a criação de uma firma, termo utilizado para se referir às organizações. Diferentemente dos custos de produção, diretamente associados aos produtos ou serviços gerados, os custos de transação incluem despesas associadas à busca de informações, negociação, monitoramento e execução de contratos, sendo influenciados pela incerteza, assimetria de informações e oportunismo. Hennart (2010) afirma que, para além das evidências anteriores, a teoria em questão deve ser usada pelos indivíduos para resolver o "problema da organização", que inclui comunicar necessidades e capacidades, chegar a um acordo sobre os termos de troca e garantir que os acordos sejam respeitados posteriormente.

A aplicação da Teoria dos Custos de Transação inclui decisões sobre reestruturação de atividades, como é o caso do ColaboraGov, ao optar por internalizar certas atividades em apenas um ministério que, apesar de serem atividades de suporte, são essenciais e representam componentes críticos, cujos custos de transação associados são considerados altos. Neste aspecto, o ColaboraGov permite aos órgãos envolvidos a redução de custos com a centralização das atividades das áreas de suporte administrativo e, ao centralizar, os órgãos não precisam buscar individualmente fornecedores e informações para cada transação. Isso também permite negociar contratos abrangentes para todos os ministérios, economizando tempo e recursos que seriam gastos em múltiplas negociações. Além disso, permite a padronização de processos, facilitando a comunicação e reduzindo a necessidade de repetidas pesquisas sobre procedimentos e fornecedores, implicações aderentes à Teoria dos Custos de Transação. Com efeito, os órgãos atendidos podem focar mais em suas atividades principais, melhorando a entrega de políticas públicas, garantindo a alocação mais eficiente de recursos e respondendo melhor às necessidades específicas dos ministérios.

4. Gestão de processos

De acordo com a Associação Internacional de Profissionais em Gerenciamento de Processos de Negócios - Brasil - ABPMP/Brasil (ABPM, 2013, p. 40), o Gerenciamento de Processos (na sigla em inglês, *Business Process Management - BPM*) é:

“disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos.”

Nesse contexto, entende-se que processos são “agregação de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar um ou mais resultados” (ABPM, 2013, p. 35). Eles são compostos por atividades inter-relacionadas com o objetivo de resolver uma questão específica, que pode ser a entrega de um resultado a um cliente final ou um apoio a outro processo.

Para implementação do BPM, é comum a necessidade de mudança da mentalidade em toda organização, seja ela pública ou privada, com ou sem fins lucrativos. As organizações precisam reconhecer que seus processos são a chave para um bom planejamento e que um bom planejamento pode levar a melhores resultados. O BPM tem potencial para impulsionar mudanças rápidas e inovação para otimização do trabalho em toda organização. A ABPM (2013) listou alguns benefícios do BPM, que podem alcançar simultaneamente diversos agentes de uma organização e também seus clientes (Quadro 1).

No setor público, é mandatória a realização das atividades com base em valores como eficiência, efetividade e transparência. Por meio da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, a Administração Pública passou a incorporar o Princípio da Eficiência em sua atuação, devendo desenvolver melhores produtos e serviços para a sociedade com efetividade e pelo menor custo possível. Além disso, no Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, estão estabelecidas medidas organizacionais para aprimoramento da gestão pública. No parágrafo 1º do art. 2º do referido constam algumas diretrizes para tais medidas de fortalecimento da capacidade institucional, dentre as quais destacam-se o “aumento da eficiência, eficácia e efetividade do gasto e da ação administrativa”, a “orientação para resultados” e o “compartilhamento, simplificação e digitalização de serviços e de processos e adesão a serviços e sistemas de informação disponibilizados pelos órgãos centrais dos sistemas estruturadores”.

Neste contexto, se faz necessário que os órgãos públicos melhorem seus processos de trabalho e o BPM pode oferecer sua abordagem para consecução deste princípio constitucional e diretrizes normativas. Assim, é importante conhecer as necessidades dos “clientes” de modo a desburocratizar a prestação do serviço público e agregar valor aos processos por meio dos quais esses serviços são executados. Vale esclarecer que nestes casos, o “cliente” pode ser um cidadão, uma empresa, outro órgão da Administração Pública ou até mesmo outra área dentro da mesma organização. Ademais, quando se fala em agregação de valor, em se tratando de serviço público, haverá atividades que não agregam valor ao processo em si, mas que o legitimam. Essas merecem atenção especial sob o ponto de vista da desburocratização e da redução do tempo de ciclo do processo.

Quando uma organização possui processos com alto valor agregado, é importante que ela realize a modelagem desses processos para melhoria do seu desempenho geral. A modelagem de processos pode ser entendida como a representação do processo de maneira completa e precisa sobre seu funcionamento (ABPM, 2013). Para se realizar uma boa modelagem, é importante a definição de uma notação específica, usar ferramentas adequadas e seguir a abordagem que melhor atenda à sua realidade. No Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio – BPM CBOK (ABPM, 2013), são citadas 5 principais abordagens a serem utilizadas em iniciativas de modelagem ou melhoria de processos: Cadeia de Valor, SIPOC (do inglês *Supplier, Input, Process, Output & Customer*) e Dinâmica de Sistemas – a descrição de cada uma consta na Quadro 2.

No caso do ColaboraGov, optou-se por começar o trabalho de revisão dos processos pela construção da Cadeia de Valor, que é uma abordagem tipicamente aplicada à modelagem corporativa em nível de planejamento. Com a Cadeia de Valor definida (Figura 1), foram evidenciados, de forma organizada e coerente, os macroprocessos e processos por meio dos quais o valor da organização é gerado. Na sequência, os principais processos de negócio foram analisados e revistos, conforme cada área prestadora dos serviços. Destaca-se que com esse esforço inicial foi possível proceder com a padronização de procedimentos e documentos, bem como organizar o monitoramento de processos críticos por meio de Painel Gerencial.

Padronização de procedimentos

A padronização de documentos nas contratações públicas desempenha um papel crucial na promoção da eficiência, transparência e integridade dos processos administrativos. Ao estabelecer padrões uniformes para a elaboração e gestão de documentos, como editais de licitação, contratos e termos de referência, todos os processos podem seguir diretrizes claras e consistentes, independentemente do órgão ou da localidade envolvida. Essa uniformidade facilita a compreensão e a execução dos procedimentos, reduzindo ambiguidades e minimizando o risco de erros que podem resultar em atrasos ou em disputas legais. Além disso, a padronização ajuda a simplificar a auditoria e o controle interno, permitindo uma verificação mais rápida e precisa da conformidade com as normativas vigentes.

Outro aspecto fundamental da padronização de documentos nas contratações públicas é o fortalecimento da transparência e da confiança pública. Documentos padronizados facilitam a comparação e a análise das informações por parte de todos os interessados, incluindo órgãos de controle, fornecedores e cidadãos. Isso promove uma maior visibilidade das ações governamentais, contribuindo para a detecção e prevenção de práticas ilícitas, como fraudes e corrupção.

No caso específico dos processos realizados no âmbito do ColaboraGov, a padronização ganhou especial destaque. Foram realizadas padronizações de documentos de instrução processual relativos aos eventos contratuais (formalização, aditamento de prorrogação, reajuste e repactuação). Ainda nesse tema, foram padronizados documentos de instrução de processos de apuração de responsabilidade de fornecedores infratores.

Painel Gerencial

Para além da padronização, a implantação de um painel gerencial, Painel de Gestão (Figura 2), como ferramenta de monitoramento de contratos e gestão da ocupação de espaços físicos se mostrou essencial no contexto do crescente número de contratos e unidades geridas pelo ColaboraGov. Com a centralização das atividades administrativas, o volume de dados a ser gerenciado aumentou significativamente, tornando necessária a adoção de uma plataforma tecnológica capaz de oferecer uma visão abrangente e em tempo real das operações. O Painel de Gestão atende a essa demanda ao consolidar informações críticas sobre contratos firmados, prazos, valores e status de execução, bem como a ocupação e utilização dos espaços físicos. Essa centralização de dados permite uma análise mais precisa e imediata, facilitando a tomada de decisões informadas e estratégicas por parte dos gestores.

Além de melhorar a eficiência administrativa, o Painel de Gestão fortalece a transparência e a *accountability* no uso dos recursos públicos. A ferramenta oferece um monitoramento contínuo e detalhado das atividades, permitindo identificar rapidamente quaisquer desvios ou irregularidades. Isso é particularmente importante em um cenário de aumento de contratos e unidades geridas, onde a complexidade e o volume de operações podem dificultar a supervisão manual. Com o Painel de Gestão, é possível realizar monitoramento quanto ao cumprimento dos normativos estabelecidos e se os recursos estão sendo

utilizados da maneira mais otimizada possível. A visibilidade proporcionada pela ferramenta não só melhora a eficiência operacional, mas também promove a confiança pública na gestão dos recursos, ao demonstrar um compromisso com a transparência e a responsabilidade.

A seguir estão apresentados os principais resultados práticos da revisão de processos relacionados às contratações centralizadas e racionalização de espaços físicos, que são realizados no âmbito da DCD/SSC/MGI. Além de melhorar a governabilidade e transparência, essa revisão demonstrou que a centralização e a coordenação das atividades, a modernização dos processos e a monitorização contínua são elementos-chave para garantir a aplicação eficaz dos recursos públicos, bem como para assegurar a conformidade com os regulamentos e padrões estabelecidos.

5. Contratações centralizadas e racionalização de espaços físicos

Com uma vasta extensão territorial, são diversos os desafios da Administração Pública Federal (APF) brasileira. Para tanto, a APF possui unidades descentralizadas para desempenho das suas atividades de forma capilarizada. Conforme Instrução Normativa nº 4/2018-SEGES-MP, que dispõe sobre o Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo federal, os órgãos descentralizados são:

"aqueles de execução em nível local. Em se tratando de estruturas regimentais ou estatutos, o termo refere-se à descentralização física, às unidades do órgão ou entidade situadas em município diferente do da sede. Na realidade, exemplificam o conceito de desconcentração do Direito Administrativo, definido como uma distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica, feita para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições para permitir o seu melhor desempenho (Di Pietro, 2015, p. 516)."

No âmbito da Secretaria de Serviços Compartilhados do MGI (SSC/MGI), há vinte e cinco unidades descentralizadas localizadas nas capitais dos Estados, com exceção do Estado de Tocantins, denominadas Superintendências Regionais de Administração e que estão subordinadas administrativamente à Diretoria de Contratações e Unidades Descentralizadas da Secretaria de Serviços Compartilhados do MGI (DCD/SSC/MGI). Além de prestar apoio às vinte e cinco Superintendências Regionais, a DCD/SSC/MGI passou a dar suporte às unidades descentralizadas dos treze ministérios que compõem o ColaboraGov. Os principais serviços oferecidos são relacionados a contratações centralizadas e ao compartilhamento e racionalização de espaços físicos.

Contratações centralizadas

A implementação do projeto ColaboraGov representa um avanço significativo na gestão pública brasileira, promovendo a centralização das atividades administrativas como licitações, contratos e gestão de espaços físicos para diversos ministérios. Essa iniciativa é crucial para a racionalização dos processos administrativos, pois permite uma maior padronização e uniformidade nas operações, garantindo que os procedimentos sigam diretrizes claras e consistentes. A centralização contribui para a redução de redundâncias e inconsistências, que são comuns quando essas atividades são realizadas de forma dispersa e independente por diferentes órgãos.

Além da padronização, a centralização das atividades de compras públicas no ColaboraGov facilita a obtenção de economia de escala. Com a consolidação das demandas de vários ministérios e unidades descentralizadas, o governo pode negociar melhores condições de preço e qualidade com fornecedores, resultando em uma utilização mais eficiente dos recursos públicos. Essa abordagem não só reduz os custos

diretos das compras, mas também diminui o tempo e esforço despendidos na realização de múltiplos processos licitatórios, otimizando o uso do tempo dos servidores e aumentando a eficiência operacional. Outro aspecto importante da centralização promovida pelo ColaboraGov é a maior transparência e controle nas atividades administrativas. Com a concentração das informações e processos em uma plataforma central, é mais fácil monitorar e auditar as operações, o que fortalece os mecanismos de *accountability* e combate à corrupção. A visibilidade ampliada das atividades permite identificar rapidamente quaisquer irregularidades ou desvios, promovendo uma gestão mais responsável e ética dos recursos públicos. Dessa forma, o ColaboraGov não só aprimora a eficiência administrativa, mas também fortalece a confiança da sociedade na gestão pública.

Em 2023, o ColaboraGov demonstrou sua eficácia ao centralizar um volume considerável de compras públicas, gerando uma economia significativa para os cofres públicos, conforme dados apresentados na Tabela 1. Foram realizadas 1159 licitações, totalizando cerca de R\$ 407 milhões em valor homologado. Nos primeiros meses de 2024, o projeto já conseguiu manter a trajetória de eficiência, com 229 processos licitatórios concluídos, resultando em contratos de aproximadamente R\$ 302 milhões em valor homologado (conforme apresentado na Tabela 2). Esses números evidenciam o impacto positivo da centralização na otimização dos recursos e na melhoria dos processos administrativos, destacando a importância contínua da iniciativa para a gestão pública brasileira.

Os dados dos contratos firmados e vigentes pelo ColaboraGov reforçam ainda mais a eficácia da centralização administrativa. Em 2023, foram firmados aproximadamente 352 contratos, totalizando R\$ 548,7 milhões. No início de 2024, no período de janeiro a julho, foram estabelecidos 153 novos contratos, somando R\$ 2,5 bilhões em valores contratados. Atualmente, estão vigentes 1401 contratos, totalizando R\$ 5,2 bilhões geridos.

Esses contratos abrangem uma ampla gama de serviços e fornecimentos, demonstrando a capacidade do ColaboraGov em manter um controle rigoroso e eficiente das obrigações contratuais, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e eficaz.

Racionalização de espaços

A racionalização da gestão da ocupação dos espaços físicos pelo ColaboraGov é um componente fundamental para a eficiência administrativa e a otimização dos recursos públicos. Atualmente, o projeto gerencia diretamente 49 imóveis em diversas unidades estaduais e indiretamente outros 280 imóveis, além de compartilhar 146 espaços descentralizados, totalizando aproximadamente 380 mil m². Esta centralização permite um planejamento mais eficaz do uso desses espaços, evitando desperdícios e garantindo que cada área seja utilizada de maneira otimizada, alinhada às necessidades operacionais dos órgãos envolvidos. Ao consolidar a gestão dos espaços físicos, o ColaboraGov facilita a implementação de práticas de uso compartilhado, promovendo a ocupação mais eficiente dos imóveis. Isso resulta na redução de custos com aluguel, manutenção e operação, uma vez que os espaços subutilizados podem ser redirecionados para outras atividades ou compartilhados entre diferentes órgãos, evitando despesas desnecessárias. A gestão centralizada também permite uma manutenção mais uniforme e planejada, prolongando a vida útil dos imóveis e melhorando as condições de trabalho dos servidores.

Além dos benefícios econômicos, a racionalização dos espaços físicos contribui para uma maior colaboração entre os órgãos públicos, facilitando a integração e a comunicação entre diferentes ministérios e unidades. A proximidade física promove sinergias e pode levar à criação de soluções mais inovadoras e eficientes para as demandas públicas. O compartilhamento de espaços, por exemplo, pode fomentar o intercâmbio de ideias e a cooperação interinstitucional, resultando em um ambiente de trabalho mais dinâmico e produtivo.

Dessa forma, o ColaboraGov não apenas aprimora a gestão dos recursos físicos, mas também fortalece a coesão e a eficiência do serviço público brasileiro.

Para uma visualização mais clara e organizada dos dados de espaços compartilhados por estado, o ColaboraGov apresenta esses números em uma tabela detalhada. A Tabela 3 resume a distribuição e a área total dos espaços compartilhados em algumas das principais unidades federativas. Referida tabela ilustra a abrangência e a eficiência do modelo de compartilhamento de espaços do ColaboraGov, demonstrando como a gestão centralizada pode otimizar o uso dos recursos públicos em diferentes estados, adaptando-se às necessidades locais e promovendo a cooperação entre diversos órgãos governamentais.

6, Principais resultados

Como abordado no presente artigo, os resultados obtidos com o ColaboraGov no que se refere aos ganhos com o redesenho de processos, ao processamento centralizado de licitações e à gestão de espaços físicos compartilhados são notáveis, incluindo: (1) Racionalização no processamento de licitações para 13 ministérios e mais 28 órgãos nas unidades descentralizadas, com a realização de mais de 1.159 processos de licitações e contratações diretas em 2023 e aproximadamente 229 concluídos nos primeiros meses de 2024; (2) Firmados cerca de 352 contratos em 2023 e 153 contratos em 2024, com 1.401 ainda vigentes, representando um total de R\$ 5,2 bilhões em compromissos ativos; (3) Gestão direta de 49 imóveis e indireta de outros 280, além do compartilhamento de 146 espaços, somando aproximadamente 380 mil m²; (4) Aproximadamente 400 mil m² de espaços físicos compartilhados pelas unidades descentralizadas, resultando na redução de custos com aluguel e manutenção, e promoção de um ambiente de trabalho mais dinâmico e colaborativo.

Para além dos resultados práticos, o ColaboraGov trouxe uma forte cultura de racionalização das atividades administrativas, permitindo que os órgãos e entidades focassem em sua atividade finalística. Ao centralizar processos como licitações, gestão de contratos e administração de espaços físicos, o projeto liberou recursos humanos e financeiros que antes eram dispersos em tarefas burocráticas. Isso possibilitou que os ministérios e unidades descentralizadas direcionassem mais atenção e esforços às suas missões principais, promovendo uma administração pública mais eficaz e orientada a resultados. A cultura de eficiência e padronização estabelecida pelo ColaboraGov não só aprimorou a gestão interna, mas também fortaleceu a capacidade dos órgãos em atender melhor às necessidades da sociedade, elevando a qualidade dos serviços públicos oferecidos.

7. Considerações finais

No contexto analisado, a aplicação prática da Teoria dos Custos de Transação encontra ênfase na eficiência e na alocação estratégica de recursos para alcançar vantagem competitiva, mostrando a importância de reduzir os custos envolvidos nas atividades. Porém, não promove atenção aos fatores culturais e sociais nas decisões de remodelagem de processos e estruturas. Pesquisas futuras podem explorar como as diferenças culturais entre os órgãos atendidos e como são afetados, para além dos impactos nos custos e na eficiência das atividades centralizadas. Além disso, é sugere-se expandir a aplicação prática dessa teoria para setores específicos.

Os benefícios alcançados pelo ColaboraGov são notáveis e abrangentes, consolidando-se como um marco na modernização da administração pública brasileira. A centralização das licitações e contratos resultou em economias significativas, maior transparência e eficiência operacional, enquanto a gestão racionalizada dos espaços físicos otimizou a utilização de recursos e promoveu a cooperação interinstitucional. A implantação do Painel de Gestão reforçou o monitoramento contínuo e preciso, facilitando a tomada de decisões

estratégicas e a prevenção de irregularidades. Além disso, a cultura de redesenho de processos e de racionalização das atividades administrativas permitiu que os órgãos públicos focassem em suas funções essenciais, melhorando a qualidade e a efetividade dos serviços prestados à população.

Em suma, o ColaboraGov demonstrou ser uma iniciativa transformadora, trazendo avanços significativos para a gestão pública e contribuindo para uma administração mais transparente, eficiente e orientada para resultados. Além disso, ficou evidenciada a importância de uma gestão integrada e coordenada, capaz de promover melhorias contínuas nos processos de contratação pública em um cenário de multiplicidade de órgãos e atores.

Bibliografia

- ABPM (2013). *BPM CBOK - Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio*. 1ª ed. Versão 3.0. Association of Business Process Management Professionals – ABPMP Brasil.
- BARNEY, J.; Hesterly, W. Economia das organizações: Entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica (versão traduzida). In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Eds.) *Handbook of organization studies*. London: Sage Publications, 1997 (cap. 1.4).
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 01 jul. 2024.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 4/2018-SEGES-MP. Dispõe sobre o Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf> Acesso em 8 ago. 2024.
- COASE, R. H. (1937, November). The nature of the firm. *Economica*, 4, 386-405.
- FERREIRA, Cícero, BRESCIANI, Luiz Paulo, MAZZALI, Leonel. *Centros de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na Gestão Pública Brasileira*. Revista do Serviço Público. Brasília. Vol. 61, n 4, p. 60-74. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/9/8> Acesso em 4 ago. 2024.
- HENNART, J.F., Transaction Cost Theory and International Business. *Journal of Retailing* 86. 257–269 (2010). <https://doi.org/10.1016/j.jretai.2010.07.009>.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. (2010). Public Administration after 'New Public Management'. *Value for Money in Government*. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-administration-after-new-public-management_9789264086449-en#page54 . Acesso em: 31 jul. 2024. <https://doi.org/10.1787/9789264086449-en>
- SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro; FERNANDES, Ciro Campos Christo. Modelos de centralização de compras na administração pública. In: LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro (coord.). *Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 29-57.
- WILLIAMSON, O. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach, *American Journal of Sociology*, v. 87, n. 3, p. 548-577, 1981. <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia> Acesso em: 04 ago. 2024.

Resenha Biográfica

Ricardo França de Brito possui graduação em Administração pela Universidade Federal da Grande Dourados (2008), MBA em Administração Pública e Gestão de Cidades (2012) pela Anhuera-Uniderp e Mestrado em Administração Pública na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Atualmente, sou

servidor público federal lotado na Universidade Federal da Grande Dourados (desde 08/2010), cedido para o Ministério da Economia para exercer a função de Coordenador-Geral da Gestão de Atas e Contratos da Central de Compras. Fui Chefe do Setor de Administração do Hospital Universitário da UFGD por 5 anos e Pró-Reitor de Administração da UFGD. Também atuei como professor nos cursos de especialização em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde. Tenho experiência na área de Gestão Pública, principalmente nos subtemas Logística na Administração Pública (licitações e contratos), Finanças Públicas, Transparência e Sistemas Estruturantes da Administração Pública (SIASG, Comprasnet e DWComprasnet), tendo atuado como instrutor em cursos nessas temáticas.

Isabela Gomes Gebrim é graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília (Unb), pós-graduada em Gestão Pública e com MBA Executivo em Economia e Gestão: Planejamento, Financiamento e Governança Pública pela FGV. Ganhadora do prêmio Mérito Acadêmico em Administração (CRA/DF). Premiada no 22º Concurso de Inovação (ENAP). Atualmente ocupa o cargo de Secretária Adjunta de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e é Conselheira de Administração da BB Ativos S.A. Possui mais de 15 anos de experiência nas áreas de administração, logística, contratações públicas, centralização de compras, orçamento e finanças, atuando em diversos órgãos, entre eles Hospital das Forças Armadas, Ministério da Defesa, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Economia, Ministério das Comunicações e Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Destaca-se atuação como Subsecretária de Orçamento e Administração no Ministério das Comunicações em 2022 e como Coordenadora-Geral de Serviços Compartilhados na Central de Compras do Ministério da Economia por mais de 5 anos. Atuou como professora colaboradora na Universidade de Brasília, ministrou cursos na Enap e palestras e eventos de capacitação e possui artigos publicados nos livros Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas (2023), Inteligência e Inovação em Contratação Pública (2023) e Terceirização na Administração Pública (2022), todos pela Editora Fórum.

Hélio Souza de Oliveira é servidor público do Instituto Federal de Rondônia (IFRO), atualmente cedido ao MGI, ocupando cargo de Diretor de Contratações e Unidades Descentralizadas. Autou como Coordenador-Geral de Serviços Compartilhados e Diretor Substituto na Central de Compras da SEGES, atuando em projetos como TáxiGov/MobGov, AVN e Compra Direta de passagens aéreas. Mestrando em Administração pela UnB. Possui graduação em Administração pela UNEMAT (2009), Especialização em Finanças, Auditoria e Controladoria pela AJES (2010) e MBA em Licitações e Contratos pela Pólis Civitas (2020). Experiência em Administração Pública, ocupando cargos de Coordenador de Compras e Licitações; de Patrimônio e Almoxarifado; Planejamento e Administração; de Diretor de Administração, neste sendo responsável por Compras e Licitações, Patrimônio e Almoxarifado, Contratos e Convênios, e Manutenção Predial e Transportes. Entusiasta em linguagens de programação e sistemas, com ênfase em Sistemas de Informação Gerencial, atuado (área de negócios) na implantação dos sistemas SEI, SUAP e SIADS.

Thaís Maria de Andrade Villela é doutora em Transportes pela Universidade de Brasília (PPGT - UnB); mestre em Engenharia Civil, na área de concentração em Transportes, pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e tem graduação em Engenharia Civil pela Unicamp. Possui experiência no setor público e privado na área de Transportes (ênfase em portos, logística, transporte de cargas e planejamento) e em Governança Pública. Desde 2014 é Especialista em Regulação em Serviços de Transportes Terrestres e atualmente está cedida para a Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

Quadros, Tabelas e Gráficos

Figura 1 – Cadeia de Valor da SSC/MGI



Fonte: Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (SSC/MGI). Disponível em: <https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/cadeia-de-valor>. Acesso em 08/08/2024.

Figura 2 – Painel de Gestão da DCD/SSC/MGI



Fonte: elaboração própria

Quadro 1 – Benefícios do BPM

Benefícios para	Atributos do benefício
Organização	<ul style="list-style-type: none"> Transformação de processos requer definições claras de responsabilidade e propriedade Acompanhamento de desempenho permite respostas ágeis

Benefícios para	Atributos do benefício
	<ul style="list-style-type: none"> • Medições de desempenho contribuem para controle de custos, qualidade e melhoria contínua • Monitoramento melhora a conformidade • Visibilidade, entendimento e prontidão para mudança aumentam a agilidade • Acesso a informações úteis simplifica a transformação de processos • Avaliação de custos de processos facilita controle e redução de custos • Melhor consistência e adequação da capacidade de negócio • Operações de negócio são mais bem compreendidas e o conhecimento é gerenciado
Cliente	<ul style="list-style-type: none"> • Transformação dos processos impacta positivamente os clientes • Colaboradores atendem melhor às expectativas de partes interessadas • Compromissos com clientes são mais bem controlados
Gerência	<ul style="list-style-type: none"> • Conformação que as atividades realizadas em um processo agregam valor • Otimização do desempenho ao longo do processo • Melhoria de planejamento e projeções • Superação de obstáculos de fronteiras funcionais • Facilitação de benchmarking interno e externo de operações • Organização de níveis de alerta em caso de incidente e análise de impactos
Ator do processo	<ul style="list-style-type: none"> • Maior segurança e ciência sobre seus papéis e responsabilidades • Maior compreensão do todo • Clareza de requisitos do ambiente de trabalho • Uso de ferramentas apropriadas de trabalho • Maior contribuição para resultados da organização e, por consequência, maior possibilidade de visibilidade e reconhecimento pelo trabalho que realiza

Fonte: ABPM (2013, p. 24)

Quadro 2: Abordagens especializadas em modelagem de processos

Notação	Descrição
Cadeia de Valor	Desenvolvida por Michael Porter, essa notação enfatiza a captura de processos e atividades que adicional valor ao serviço ou produto entregue ao cliente. Proporciona uma visão geral, mas não uma visão detalhada dos processos de negócio.
SIPOC (<i>Supplier, Input, Process, Output and Customer</i>)	Um estilo de documentação de processo usado em Lean Six Sigma para enfatizar as fontes de entradas (<i>suppliers</i>) e o alvo das saídas (<i>customer</i>)
Dinâmica de sistemas (System Dynamics)	Modelos de dinâmica de sistemas apresentam uma visão dinâmica do desempenho dos sistemas de negócio.

Fonte: ABPM (2013, p. 93)

Tabela 1 - Licitações 2023

Modalidade	Processos	Total homologado	%
Tomada de Preços	6	R\$ 5.301.010,17	1,30%
Pregão	188	R\$ 315.569.742,84	77,48%
Inexigibilidade de Licitação	86	R\$ 28.177.205,57	6,92%
Dispensa de Licitação	877	R\$ 47.726.847,28	11,72%

Concorrência	2	R\$ 10.541.102,79	2,59%
Total	1159	R\$ 407.315.908,66	100,00%

Fonte: elaboração própria

Tabela 2 - Licitações 2024 (janeiro/2024 a julho/2024)

Modalidade	Processos	Total homologado	%
Pregão	58	R\$ 143.731.472,46	41,56%
Inexigibilidade de Licitação	42	R\$ 6.012.341,09	1,74%
Dispensa de Licitação	129	R\$ 196.075.716,66	56,70%
Total	229	R\$ 302.741.823,51	100,00%

Fonte: elaboração própria

Tabela 3 - Compartilhamento de espaço físico

UF	Pavimentos	Órgão Compartilhado	Área Privativa Compartilhada	Área Comum Compartilhada
BA	9	8	8.833,08	384,58
CE	13	15	22.819,22	21.909,94
MA	9	5	8.080,70	-
SE	4	2	538,38	346,89
SP	20	12	39.928,90	19.196,48
MG	11	8	8.223,97	848,43
PR	14	4	9.306,72	11.581,85
PR ANEXO	2	1	2.918,55	-
MS	4	3	1.757,67	618,96
RO (BLOCOS 1 E 2)	2	2	1.675,73	814,28
RS	13	13	14.417,63	35.475,86
SC (3 BLOCOS)		5	2.342,48	1.569,61
PB	3	5	6.455,91	11.986,53
PE	7	9	2.817,48	1.870,86
ES	10	9	5.851,59	55.832,90
MT	4	8	15.879,16	-
PI		4		
RR	2	2	1.453,05	-
RN		1	750,38	-
RJ	16	17	56.961,97	4.465,73
AL	4	3	1.723,75	1.313,25
AP	3	3	1.409,07	242,47
AC	2	0	-	-
TOTAL		139	214.145,39	168.458,62

Fonte: elaboração própria

Resumo

Com uma vasta extensão territorial, são diversos os desafios da Administração Pública Federal (APF) brasileira. Para tanto, a APF possui unidades descentralizadas para desempenho das suas atividades de forma capilarizada. Em 2023 houve uma reestruturação administrativa, visando aumentar a capacidade de implementação de políticas públicas. A nova estrutura passou a contar com 31 ministérios – 8 a mais que antes. Buscando o seu funcionamento racional, sem onerar mais o poder público, foi formalizado o ColaboraGov - Centro de Serviços Compartilhados do Governo Federal, sob responsabilidade da Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Nessa Secretaria cabe à Diretoria de Contratações e Unidades Descentralizadas (DCD/SSC/MGI), o apoio às unidades descentralizadas quanto a assuntos administrativos. Além de apoiar as suas 25 Superintendências Regionais, a DCD/SSC/MGI passou a dar suporte às unidades descentralizadas de 13 ministérios. Os principais serviços oferecidos são relacionados a contratações centralizadas e ao compartilhamento e racionalização de espaços físicos. Para garantia da economicidade advinda do ganho de escala e volume, foi fundamental a reorganização da própria área, que passou por uma revisão de seus principais processos para garantir uniformidade e padronização. Neste trabalho estão apresentados os principais resultados práticos dessa revisão de processos, em que, além de melhorar a governabilidade e transparência, demonstram que a centralização e a coordenação das atividades, a modernização dos processos e a monitorização contínua são elementos-chave para garantir a aplicação eficaz dos recursos públicos, bem como para assegurar a conformidade com os regulamentos e padrões estabelecidos. Este enfoque prático aponta para a importância de uma gestão integrada e coordenada, capaz de promover melhorias contínuas nos processos de contratação pública em um cenário de multiplicidade de demandantes.

Palavras-chave: inovação, compartilhamento de serviços, contratações centralizadas, racionalização de espaços, gestão de processos