

Inovação na gestão da Área Contábil em virtude da implantação do Centro de Serviços Compartilhados do Governo Federal – ColaboraGov

Leonardo David da Silva Luiz

Cilair Rodrigues de Abreu

Enoque da Rocha Costa

Aloysio Novais de Carvalho Silva

1. Introdução

Este artigo consiste em estudo de caso sobre a inovação na gestão da área contábil do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), a partir da reestruturação de processos de análise contábil e digitalização de serviços, para atender aos órgãos integrantes do Centro de Serviços Compartilhados – CSC (ColaboraGov), modelo de gestão compartilhada instituído pelo Decreto nº 11.837, de 21 de dezembro de 2023, que abrange a prestação de serviços de suporte administrativo, entre eles o contábil. Conforme o referido Decreto, além do MGI, os Ministérios atendidos, no Colaboragov, são os seguintes:

- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC);
- Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP);
- Ministério da Fazenda (MF);
- Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO);
- Ministério dos Povos Indígenas (MPI);
- Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC);
- Ministério do Esporte (MESP);
- Ministério da Igualdade Racial (MIR);
- Ministério das Mulheres (MMulheres);
- Ministério da Previdência Social (MPS);
- Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR); e
- Ministério do Turismo (MTur).

Antes de 2023, quando se iniciou o terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, a área contábil do MGI já prestava serviços de suporte ao MDIC, MF e MPO, ainda na condição de Secretarias Especiais do extinto Ministério da Economia (ME). Em 2023, o MPI foi incluído no conjunto dos Ministérios atendidos, mas ainda sob a modalidade de gestão compartilhada denominada de “arranjo colaborativo”, antecessor do Colaboragov, mas com nível menos profundo de concentração de serviços se comparado a um CSC, unidade centralizadora de serviços administrativos.

Portanto, o processo de inovação da gestão da área contábil do MGI iniciou-se com a criação do ME, sob o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), mas adquirindo nova dimensão a partir de 2023 (conforme a Tabela 1). Esse processo, composto por iniciativas como a reestruturação dos métodos de trabalho e uso da tecnologia da informação, consolidou-se na imagem de um “escritório” de contabilidade pública, que atua como centro de excelência em suporte e assessoria contábil. Esse “escritório” é composto por profissionais especializados em diversos assuntos de contabilidade pública e com amplo conhecimento sobre as respectivas normas e regulamentações vigentes.

Como parte dessa inovação, os “especialistas” contábeis, cujas atribuições estavam direcionadas para estruturas administrativas (por exemplo, as Secretarias Especiais do antigo ME e seus diversos níveis hierárquicos) em uma perspectiva “verticalizada” passam a focar em temas específicos ou “horizontais”, como subcategorias de contas contábeis do Ativo e Passivo (Caixa e Equivalentes de Caixa, Créditos Tributários, Dívida Ativa, Imobilizado, Obrigações Trabalhistas, entre outros).

As principais dificuldades do modelo “verticalizado” eram que ele gerava ineficiência e não propiciava ganhos de escala, ou seja, por dar ênfase às unidades administrativas (em vez de temas abrangentes), exigindo mais esforço mental do contador em suas análises, na medida em que cada Secretaria Especial abrangia amplo e diversificado conjunto de Unidades Gestoras (UGs¹) no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, sistema que tem por finalidade realizar o processamento e controle das contas públicas no Brasil. No modelo anterior, como cada UG implica, em regra, ampla variedade de temas específicos, eventual aumento de demandas por serviços acarretaria, em tese, o correspondente incremento da força de trabalho. Com a mudança de enfoque na análise contábil, agora mais “horizontal” e “transversal”, o aumento da demanda por serviços deixa de ser um dificultador.

Como será mais detalhado ao longo do artigo, a inovação trazida pelo “escritório” de contabilidade do MGI trouxe significativos benefícios à gestão pública, tais como:

- a especialização e foco em temas contábeis;
- eficiência e padronização da análise contábil;
- disseminação de boas práticas em contabilidade pública;
- redução de erros na análise das demonstrações contábeis e de conformidade contábil;
- mais facilidade no cumprimento de normas legais e regulatórias;
- otimização da força de trabalho;
- ganhos de escala na prestação de serviços contábeis;
- melhoria no apoio à decisão estratégica gerencial; e
- mais facilidade no cumprimento de normas legais e regulatórias.

Esse modelo “horizontal” e “transversal” foi impulsionado pela disseminação de ferramentas de tecnologia da informação na Administração Pública Federal, como aplicações de *business intelligence* (BI) – relacionadas ao conceito de “governo inteligente” (Melati e Janissek-Muniz, 2022), que efetiva políticas com base em dados e evidências, e pela instituição das modalidades de gestão compartilhada de serviços públicos, arranjos colaborativos (2023) e Colaboragov (2024), que objetivam a prestação de serviços de suporte administrativo a diversos Ministérios, por meio da centralização de processos, procedimentos e pessoas, gerando eficiência, economicidade, ganhos de escala e contenção de custos.

A principal tese deste estudo é que o estabelecimento do “escritório” de contabilidade, com análise focada em temas contábeis abrangentes (modelo “horizontal”), é caso exemplar de inovação no setor público. Neste artigo, o conceito de inovação pública abrange a implementação de novas ideias, processos, serviços ou produtos que resultem em melhorias significativas na prestação de serviços públicos (Mulgan e Albury, 2003). Essas inovações podem envolver diversos aspectos, como a digitalização de serviços, a reestruturação organizacional, reorganização de processos e o uso de dados para tomada de decisões, tanto em contexto interno ou externo às organizações públicas.

A inovação na gestão pública é tema central nas discussões sobre a melhoria da eficiência e eficácia dos serviços públicos. Com o advento de novas tecnologias, sobretudo as da informação e comunicação, e com a crescente demanda social por transparência, participação social e efetividade das políticas públicas, as burocracias contemporâneas de diversos Estados nacionais têm buscado formas de transformar a gestão pública.

¹ Unidades que fazem a gestão dos recursos orçamentários e financeiros no SIAFI.

Essas discussões remontam ao fim da década de 1970 e ao início da década de 1980, quando passa a predominar a chamada Reforma Gerencial do Estado, em decorrência dos avanços das ideias neoliberais dos governos de Margareth Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos da América (EUA). Segundo Bresser-Pereira (2010), a Reforma Gerencial foi inspirada em modelos gerenciais e empresariais do setor privado, a fim de “corrigir disfunções” administrativas (como o excesso de formalismo, legalismo e hierarquização) das estruturas burocráticas então predominantes. Nesse período, o paradigma burocrático foi identificado com umas das causas da crise fiscal do Estado, caracterizada pelo aumento dos custos dos serviços públicos e perda de legitimidade estatal.

No plano acadêmico, a Reforma Gerencial foi denominada Nova Gestão Pública (*New Public Management*, em inglês), que propõe a aplicação de instrumentos do gerenciamento privado no setor público, como a Gestão pela Qualidade Total (Bresser-Pereira, 1999), que visa à eficiência operacional e à satisfação de usuários internos e externos de uma organização. Com isso, é possível criar condições para tornar “os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas” (Bresser-Pereira, 2010). No plano jurídico-político, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e a Emenda Constitucional (EC) nº 19 (1998), que introduziu a eficiência como princípio constitucional, são exemplos claros do avanço da Reforma Gerencial no contexto brasileiro.

Outro exemplo importante a ser mencionado é o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (CIGPF), promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), criado em 1996 pelo antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) com o objetivo de estimular projetos de cunho gerencialista (Camões, Severo e Cavalcante, 2017), indicando certa relação entre a Reforma Gerencial e o conceito de inovação no setor público.

Este artigo, além desta Introdução, está organizado nas seguintes seções:

- Inovação no Setor Público: em que se abordam aspectos conceituais e teóricos mais recentes da inovação no setor público;
- Metodologia: em que se expõe o método utilizado no estudo e as etapas de sua elaboração;
- Análise Contábil no Colaboragov (Mudança de Perspectiva): com análise e resultado do estudo de caso, com ênfase na investigação do objeto de estudo; e
- Conclusões: considerações conclusivas sobre os aspectos mais relevantes abordado no artigo.

2. Inovação no Setor Público

A teoria da inovação é inaugurada pela obra basilar de Joseh Schumpeter, Teoria do Desenvolvimento Econômico (Schumpter, 1934), que aborda, em linhas gerais, a relação entre a inovação tecnológica e o desenvolvimento econômico. Na visão de Schumpeter (1934), a inovação é concebida como algo que implica ruptura com o passado, isto é, um novo método de produção ou novo produto ou serviço, que decorre de um processo dinâmico de substituição tecnológica denominado “destruição criativa”. Por essa razão, tal ideia se relaciona mais com o contexto da iniciativa privada do que com o setor público. Nas décadas de 1970 e 1980, os estudos de inovação se consolidaram na teoria dos sistemas de inovação, segundo a qual o processo inovador adquire dimensão mais sistêmica e holística, abrangendo diversos agentes como empresas, universidades, institutos de pesquisas e organizações públicas.

Mais recentemente, os estudos sobre inovação têm mudado a ênfase, de uma perspectiva de bens ou produtos manufaturados para serviços. A partir daí, uma ampla variedade de definições foi apresentada. Na perspectiva de Cunha e Severo (2017), inovar significa “colocar o novo em ação efetivando mudanças incrementais ou radicais como resultado da intencionalidade humana – em regra, partindo de algum

componente coletivo". Essa perspectiva enfatiza que a inovação não é algo "surpreendente" ou "genial", podendo constituir alteração parcial de processos e procedimentos, sem acarretar transformação mais profunda ou radical.

De maneira semelhante, Osborne e Brown (2005) ressaltam que a inovação implica introdução de novos elementos em determinado serviço público, como novos conhecimentos, nova organização de processos administrativos ou gerenciais, resultando descontinuidade com o passado, tanto de forma incremental ou radical (disruptiva). Nesse contexto, as práticas inovadoras passam a ser aplicadas pelas organizações públicas como medidas estratégicas para resolver problemas complexos em sociedades em constante transformação, caracterizadas por restrições fiscais e aumento das demandas pela melhoria qualidade dos serviços públicos.

Cunha e Cavalcante (2017) argumentam que tais práticas vão além da tese de que o Estado é mero "agente corretor de falhas de mercado", sendo também necessárias para solucionar problemas complexos, estruturantes e transversais (*wicked problems*), como demandas por mais participação política e "falhas de governo", situação em que a intervenção estatal tende a ser ineficiente e gera desperdício de recursos públicos.

Ainda conforme Cunha e Cavalcante (2017), o processo inovador de produtos e serviços requer de uma equipe ou organização a introdução de novas capacidades às existentes. Por essa razão, a inovação está associada às seguintes fontes de aprendizado: i) a explorada (*exploitative*); e ii) a exploratória (*exploration*). A primeira está relacionada ao refinamento e ao aperfeiçoamento que viabiliza a inovação incremental. Já a segunda refere-se a novas possibilidades e experimentações que induzem a mudanças mais profundas (como exemplificadas nos "laboratórios de inovação"). Nesse contexto, as organizações com melhor desempenho são aquelas em que predominam a ambidestria (*ambidexterity*), ou seja, que combinam a aprendizagem exploradora e exploratória.

Ao buscar soluções inovadoras, as organizações públicas integram complexos arranjos de políticas governamentais que se materializam de duas formas, isto é, uma por meio da criação de sistemas de inovação que induzem a competitividade econômica e tecnológica do setor privado (em perspectiva mais próxima da ideia de "destruição criativa" de Schumpeter) e outra, com foco na administração pública, mediante iniciativas voltadas à melhoria e ao aperfeiçoamento de processos administrativos e prestação de serviços públicos. A segunda perspectiva está mais relacionada ao tema deste artigo.

Já a Teoria da Difusão das Inovações de Rogers (2023) preconiza que a inovação é uma ideia, prática ou objeto concebido como novo para um indivíduo ou uma organização pública ou privada. Para esse autor, o que se deve considerar não é a inovação em si, mas a sua percepção ou reação à novidade. Em suma, se a ideia parece nova para quem a utiliza, então tal ideia é inovadora.

Outra concepção a ser mencionada refere-se à apresentada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no Manual de Oslo (2005), que define inovação como a aplicação de um bem (serviço), processo ou método de trabalho significativamente novo ou melhorado, caracterizado por aspectos como originalidade, novidade e melhoria de produtos, processos ou métodos nos contextos organizacionais.

Mulgan e Albury (2003), com ênfase no setor público, ressaltam que inovações de processos e produtos acarretam melhorias significativas em termos de eficiência, efetividade e qualidade. Por outro lado, Mulgan (2007) afirma que a inovação no setor público abrange ideias que geram valor público, mas que sejam novas

(não apenas incrementais), implementadas e úteis, sendo utilidade entendida como valor gerado pela inovação.

Entre os conceitos de inovação no setor público apresentados nesta seção, aquele que mais se relaciona ao objeto de estudo é de Osborne e Brown (2005), que definem a inovação como uma descontinuidade com passado, ou seja, algo novo, implementado pelas burocracias contemporâneas para resolver complexas questões sociais, econômicas e administrativas, podendo ser incrementais ou radicais.

3. Metodologia

Metodologicamente, este artigo consiste em estudo de caso, técnica de pesquisa que utiliza dados quantitativos para explicar e compreender fenômenos em seu próprio contexto real. Trata-se de estudo exploratório que abrangeu a análise de relatos orais e escritos do conjunto de profissionais que compõem a área contábil do MGI. De acordo com Alves-Mazzotti (2006), um estudo de caso é, comumente, método que abrange investigação ou análise de apenas uma unidade, como um indivíduo, um pequeno grupo, uma instituição ou um evento.

Há três critérios para se definir um estudo de caso, isto é: i) o objeto de estudo deve ser crítico, extremo, único ou revelador; ii) focaliza em problemas complexos e intrigantes; e iii) visa aprofundar a análise de fenômeno pouco investigado, servindo de base para hipóteses ou estudos posteriores, sendo passíveis de generalizações mais abrangentes se as conclusões do estudo puderem ser reiteradamente confirmadas em contextos similares (Alves-Mazzotti, 2006).

Em relação aos instrumentos de pesquisa, os dados apresentados neste artigo foram coletados por meio da observação direta e participativa e, secundariamente, pela análise da bibliografia mais recente em inovação do setor público e gestão pública e dos relatos de “especialistas contábeis” que participaram do processo de transição do modelo “verticalizado” para o “horizontalizado” de análises contábeis.

O presente estudo se organizou, basicamente, em quatro etapas que são apresentadas a seguir:

- definição do objeto de pesquisa: área de contabilidade do MGI, formada por cerca de 26 profissionais, sendo reconhecida não apenas pela competência técnica, mas também por ter desenvolvido métodos de trabalhos inovadores;
- coleta de dados: viabilizada por meio de observação direta e participativa e obtenção de relatos orais e escritos fornecidos pelos “especialistas contábeis”;
- pesquisa bibliográfica; e
- análise dos dados e redação do artigo

4. Análise Contábil no Colaboragov (Mudança de Perspectiva)

Os “escritórios” de contabilidade do MGI foram criados ainda durante a existência do antigo Ministério da Economia (ME), antes composto por Secretarias Especiais, que, atualmente, correspondem aos atuais MGI, Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Apesar disso, pode-se dizer que as mudanças no setor contábil público, mais sob enfoque técnico do que gerencial, iniciaram-se a partir de 2001, quando se passa a buscar a convergência dos procedimentos contábeis brasileiros com as normas contábeis internacionais (Mendes e Costa, 2022). Nessa época, foi iniciada uma transição de perspectiva mais orçamentária (restrita ao registro de receitas e despesas

públicas) para outra patrimonial (com base regime contábil de competência, voltada para os atos e fatos administrativos que alteram o patrimônio público, isto é, bens, direitos e obrigações).

De acordo com a estrutura organizacional do antigo ME (2019 a 2022), as análises contábeis eram realizadas com foco em Unidades Gestoras (UGs) do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) agregadas por Secretarias Especiais (e os seus respectivos níveis hierárquicos inferiores). Por meio desse modelo “verticalizado” de análise das contas públicas, cada analista (ou contador) ficava responsável por um conjunto delimitado de UGs.

Todavia, para fins de consolidação, esse modelo trazia prejuízos operacionais e gerenciais com impacto na análise das demonstrações contábeis, já que cada UG exigia do contador conhecimento em ampla variedade de assuntos em contabilidade e finanças públicas. Por exemplo, em UG de determinada Secretaria Especial, o contador deveria conhecer assuntos variados e específicos como pagamento de diárias e passagens, movimentação de bens móveis, bens imóveis, entre outros.

Nesse contexto, em assuntos que o analista contábil detinha mais conhecimento e especialização, a qualidade, confiabilidade e rapidez da análise contábil eram mais evidentes. Por outro lado, em temas que o analista apresentava menos conhecimento, a qualidade e o resultado da análise ficavam comprometidos, acarretando apontamentos inconsistentes e erros de conformidade contábil.

Com base nesse diagnóstico, a área contábil do então ME passou a verificar que os analistas contábeis eram especializados em assuntos específicos, apresentando melhor desempenho analítico em um tema em comparação a outro. Com isso, foi criada metodologia de organização das tarefas de trabalho, não mais focada na “análise verticalizada” em estruturas administrativas, mas com foco em temas (perspectiva “horizontal” ou “transversal”). Com a reorganização da força de trabalho, cada contador passou a analisar não apenas uma UG com assuntos diversos (modelo antigo), mas diversas UGs por um tema (modelo novo). Para mais detalhes dessas mudanças, deve-se observar os Gráfico 1 e 2 e a Tabela 2.

Dessa forma, os “especialistas” contábeis do MGI começaram a focar sua análise 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. Tal organização segue a estrutura do Plano de Contas Aplicados ao Setor Público (PCASP), conforme a Tabela 3, introduzido no Brasil após o início do processo de convergência das normas contábeis brasileiras aos padrões internacionais.

Por meio do método da análise “transversal”, houve ganhos significativos na produtividade e na eficiência na área contábil do MGI, como, por exemplo, a conciliação de dados entre o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) e o SIAFI. No modelo antigo, o processo de conciliação durava 3 dias, todavia, com a especialização temática e o uso da tecnologia da informação, passou a durar apenas 30 minutos. Tais ganhos se evidenciam, também, na conciliação contábil de bens móveis, cujo tempo de processamento era de 5 dias e passou a ser de 2 horas. Com a redução do tempo dispendido na realização da conciliação contábil, os analistas passaram a concentrar seus esforços em atividades como a regularização de inconsistências nas demonstrações contábeis e a prestação de orientações técnicas a diversas unidades administrativas por meio de respostas mais tempestivas e qualificadas.

Apesar de ter sido iniciado à época do ME, essa metodologia foi fundamental com o advento do ColaboraGov, sem acarretar aumento da força de trabalho. Sem as mudanças realizadas no modelo de análise contábil, passando do viés “verticalizado” (por estruturas administrativas ou UGs) para uma abordagem “horizontalizada” (por temas ou assuntos), a análise das demonstrações contábeis dos órgãos

do Colaboragov ficaria bastante comprometida ou até mesmo inviabilizada, já que implicaria necessidade de incremento da força de trabalho para atender a 13 órgãos federais, alguns dos quais com estrutura organizacional diversificada e complexa.

Com o conjunto de especialistas (ou “escritório de contabilidade”) em temas mais abrangentes, foi possível fornecer orientação técnica e análises gerenciais em contabilidade para 13 Ministérios. Nesse sentido, deve-se mencionar as seguintes melhorias trazidas pela implementação do “escritório” de contabilidade do MGI, por exemplo:

- a especialização e foco em temas contábeis mais gerais: desenvolvimento de competências técnicas por temas e assuntos em contabilidade pública;
- eficiência e padronização da análise contábil: análises contábeis tornaram-se mais céleres e padronizadas em virtude do aumento do nível especialização;
- redução de erros na análise das demonstrações contábeis e de conformidade contábil: redução da quantidade de inconsistências tanto na análise contábil quanto na conformidade de contas;
- mais facilidade no cumprimento de normas legais e regulatórias: com a redução de erros e inconsistências, tornou-se mais viável o atendimento de normas técnicas e das determinações dos órgãos de controle externo e interno;
- otimização da força de trabalho: melhor aproveitamento da força de trabalho com base em gestão por competências;
- ganhos de escala na prestação de serviços contábeis: aumento da capacidade prestar serviços ao superar o escopo limitado e muito específico da análise por UG, contribuindo para análise mais abrangente de contas contábeis de 13 Ministérios; e
- melhoria no apoio à decisão estratégica gerencial: com mais qualidade da informação contábil, o apoio ao processo decisório tornou-se mais tempestivo e confiável.

Tais melhorias foram viabilizadas e impulsionadas por meio da criação de painéis gerenciais (com o uso da tecnologia de *business intelligence* - BI ou inteligência empresarial) para otimizar a análise. Antes do uso da tecnologia de inteligência empresarial, a área contábil precisava lidar com problemas complexos, como registro intempestivo de erros e inconsistências no SIAFI, acarretando dificuldades ou tornando inoportuno o processo decisório, além de tempo excessivo na consolidação e conciliação de informações contábeis relacionadas a temas como estoque, bens móveis, bens imóveis e folha de pagamento, dificultando ajustes e identificação de inconsistências.

A fim de superar essas dificuldades, a área contábil do MGI desenvolveu o Painel de Conciliação Contábil², com o objetivo de validar e conciliar as informações do SIAFI entre diversos sistemas estruturantes, como entre o SIAFI e o Sistema Integrado de Administração de Serviços (SIADS) no tema bens móveis; entre o SIAFI e o SIAPE no tema folha de pagamento de pessoal; e entre o SIAFI e o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet) no tema bens imóveis, entre outros.

Além disso, também por meio do uso da tecnologia da informação, foram gerados códigos padronizados a fim de melhorar o atendimento contábil, permitindo a realização de registro de quais órgãos solicitam mais atendimentos, quais assuntos que suscitam mais dúvidas e quais canais (e-mail, telefone, processo eletrônico ou SIAFI). Nesse sentido, a implementação da tecnologia de inteligência empresarial trouxe benefícios tangíveis e significativos para a área contábil do MGI, por exemplo:

²<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMTVkNGU0M4DUtZTljNC00YzYxLTlhOWYtNDUxZTdiM2ExZGI0IiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTZhNTEtNGYxQC04YWw5LWVmOThmYmFmYTk3QC09>

- agilidade e eficiência na consolidação e conciliação de informações contábeis, reduzindo o tempo da análise de contas e melhorando o atendimento contábil;
- melhoria na análise das demonstrações contábeis, permitindo identificar padrões e tendências e facilitando o compartilhamento de informações contábeis, antes disponibilizados em planilhas eletrônicas; e
- disseminação de boas práticas de gestão, tornando o Painel de Conciliação Contábil utilizável por outras unidades administrativas do MGI (sendo importante ferramenta de auxílio ao processamento do pagamento da folha de pessoal) e de outros Ministérios.

A introdução de novas tecnologias e a inovação nos processos de trabalho trazidas pelo modelo “horizontalizado” foram fundamentais para que área contábil do MGI fizesse análise mais consistente e qualificada das contas públicas com o advento do “arranjo colaborativo” (5 Ministérios) em 2023 e do Colaboragov (13 Ministérios) em 2024. Além dos ganhos administrativos mencionados, o novo modelo propiciou vantagens reais e potenciais para a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), órgão central de contabilidade, e órgãos federais de controle interno e externo, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Para a STN/MF, a centralização e a padronização das análises no “escritório” de contabilidade do Colaboragov facilitaram o processo de consolidação das informações sobre a situação patrimonial e financeira de 13 Ministérios. Para CGU e TCU, a prestação centralizada das análises contábeis assegurou mais transparência nas contas públicas, facilitando os processos de auditoria e fiscalização, a prestação de contas e a conformidade com as normas e regulamentos.

5. Conclusão

Em contexto de constantes mudanças, iniciativas de inovação na gestão pública são fundamentais para apresentar soluções a complexos problemas administrativos, sociais e econômicos. Nesse sentido, a implementação do “escritório” de contabilidade do MGI é exemplo de como a mudança incremental (não radical) no enfoque da análise contábil (de “verticalizado” para o “horizontalizado”) trouxe benefícios significativos para a gestão pública, criando condições favoráveis para a prestação de serviços contábeis no âmbito do “arranjo colaborativo” e “Colaboragov”.

Com a “horizontalização” temática, as análises contábeis deixaram de ficar restritas a diversidade de temas específicos de cada UG, que, em regra, estão organizadas segundo a perspectiva “verticalizada” e específica das estruturas organizacionais da União, e passaram a se orientar por temas mais abrangentes e “transversais”, como folha de pagamento de pessoal, bens móveis e imóveis, que são mais comuns entre os Ministérios.

A vantagem mais evidente desse novo modelo é que ele depende menos do incremento da força de trabalho quando há considerável aumento do nível de prestação de serviços. Com efeito, no caso em tela, o incentivo à especialização técnica em temas mais abrangentes da contabilidade pública gerou ganhos de eficiência operacional, redução de inconsistências de análise e conformidade, sem acarretar o aumento da força de trabalho. No contexto do Colaboragov, tal inovação permitiu não apenas a ampliação da capacidade da oferta de serviços, mas também na melhoria da qualidade do serviço prestado.

Ao dar mais ênfase a temas de grupos de contas, como bens móveis, bens imóveis e folha de pagamento de pessoal, em vez das estruturas administrativas, há ampliação do escopo da análise, já que tais temas tendem a ser mais “transversais”, não se restringindo a uma estrutura organizacional. Essa mudança de perspectiva, impulsionada pela introdução de ferramentas tecnológicas de inteligência empresarial, gerou ganhos de

escala, contribuindo para a prestação de serviços contábeis não apenas ao MGI, mas também aos outros 12 órgãos do Colaboragov.

Sem tais mudanças, a prestação centralizada de serviços, fundamento do Colaboragov, ficaria comprometida ou inviabilizada, exigindo a necessidade de incremento da força de trabalho, implicando aumento de custos de pessoal, o que evidencia que o estabelecimento do “escritório” de contabilidade do MGI, formado por especialistas em assuntos abrangentes da contabilidade pública (modelo “horizontal”) é exemplo de iniciativa inovadora na gestão pública federal.

Com base neste caso de sucesso, o “escritório” de contabilidade do MGI tem avançado, também, na temática de custos, por meio do uso consistente de ferramentas de inteligência empresarial, com grande potencial de gerar serviços e produtos inovadores no setor público.

Bibliografia

- Alves-Mazzotti, Alda Judith (2006), “Usos e abusos dos estudos de caso”, em *Cadernos de pesquisa*, nº 129, dezembro, pp. 637-651.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999), “Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995”, em *Revista do Serviço Público*, nº 4, outubro a dezembro, pp. 5-29.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010), “Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial”, em *Revista de Administração de Empresas*, nº 1, janeiro a março, pp. 112-116.
- Cavalcante, Pedro e Cunha, Bruno Queiroz (2017), “É preciso Inovar no Governo, Mas Por Quê?”, *Inovação no Setor Público: Teoria, Tendências e Casos no Brasil*, Pedro Cavalcante, Marizaura Camões, Bruno Cunha e Willber Severo (organizadores), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Cunha, Bruno Queiroz e Severo, Wilber da Rocha (2017), “Introdução”, em *Inovação no Setor Público: Teoria, Tendências e Casos no Brasil*, Pedro Cavalcante, Marizaura Camões, Bruno Cunha e Willber Severo (organizadores), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Melati, Claudia e Janissek-Muniz, Raquel (2022), “A inteligência na gestão pública: uma análise sob a perspectiva institucional”, em *Revista de Administração Pública*, nº 6, novembro a dezembro, pp. 721-744.
- Mendes, Aline Rocha e Costa, Abimael de Jesus Barros (2022), “Inovações na Contabilidade Pública e Controle Governamental no Brasil: Uma Revisão Sistemática da Literatura”, em *Revista de Auditoria Governança e Contabilidade*, nº 44, pp. 146-161.
- Mulgan, Geoff e Albury, David (2003). *Innovation in the Public Sector*, Unidade Estratégica do Escritório de Gabinete do Reino Unido.
- Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico e Gabinete de Estatísticas da União Europeia (2005). *Manual de Oslo – Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação*. Brasília: Finep.
- Osborne, Stephen P. e Brown, Kerry (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, Oxon: Routledge.
- Schumpeter, Joseph Alois (1934). *Theory of Economic Development*, Cambridge: Harvard University Press.

Resenha Biográfica

Leonardo David da Silva Luiz. É mestre em ciências sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e especialista em Planejamento e Orçamento pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Atualmente é Diretor de Orçamento, Finanças e Contabilidade da Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Anteriormente foi Analista de Planejamento e Orçamento na Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento e Orçamento (2017-2023);

Analista de Gestão em Saúde na Fundação Oswaldo Cruz (2012-2017); e Técnico em Antropologia na Fundação Nacional dos Povos Indígenas (2011-2012).

Cilair Rodrigues de Abreu. É Analista de Planejamento e Orçamento, e atualmente é Secretário de Gestão Corporativa do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. É Doutor e Mestre em Administração Pública e Políticas Públicas na Universidade de Brasília – UNB. Tem MBA em Gestão Empresarial na Fundação Dom Cabral. É graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ e em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Foi Secretário-Adjunto de Orçamento Federal em 2015 e 2016; Diretor de planejamento e Gestão em 2014 e 2015; e Diretor de Infraestrutura de 2009 a 2011 no Ministério do Planejamento. Foi Diretor de Desenvolvimento Econômico, na Casa Civil do Governo do Distrito Federal de 2012 a 2014. Foi Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, no Ministério do Desenvolvimento Agrário de 2003 a 2008. Foi Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas e Administração na Escola Nacional de Administração Pública - Enap.

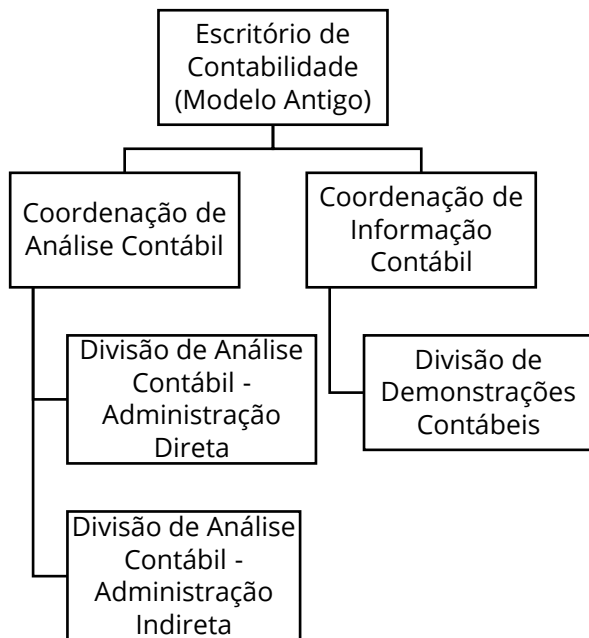
Enoque da Rocha Costa. É Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário e Faculdade Projeção e com especialização em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Atualmente, é Coordenador-Geral de Contabilidade da Diretoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade da Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Experiência profissional de mais de 10 anos na área de contabilidade pública no Ministério da Fazenda (2014-2018), Ministério da Economia (2019-2022) e atualmente no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços públicos (MGI).

Aloysio Novais de Carvalho Silva

É bacharel em Ciências Econômicas pelo Centro Unificado de Brasília (UNICEUB). Pertencente à carreira de Analista de Planejamento e Orçamento desde 1998, atuou no órgão central de planejamento do governo federal por 17 anos consecutivos e, desde então, vem atuando nos órgãos setoriais de planejamento e orçamento dos seguintes ministérios: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015-2018), Ministério da Economia (2019-2022) e, desde, 2023 no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

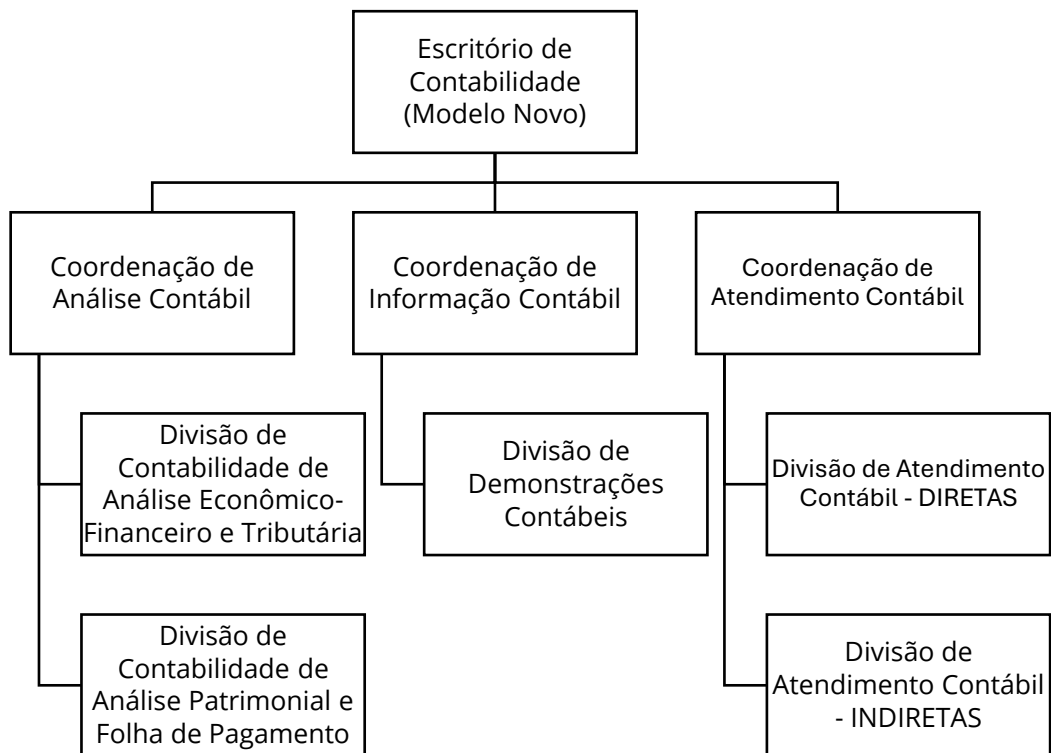
Quadros, Tabelas e Gráficos

Gráfico 1



Fonte: elaborado pelo autor com base na estrutura organizacional do “escritório” de contabilidade do MGI

Gráfico 2



Fonte: elaborado pelo autor com base na estrutura organizacional do “escritório” de contabilidade do MGI

Tabela 1 – Evolução da Área Contábil do MGI

Ano	Governo	Descrição
2022	Jair Bolsonaro	início do processo de inovação a partir do diagnóstico das dificuldades do modelo “verticalizado” (Secretarias Especiais do ME)
2023	Luiz Inácio Lula da Silva	consolidação do modelo “horizontalizado” ou “transversal” sob a modalidade de arranjo colaborativo (MGI, MF, MPO, MDIC e MPI)
2024	Luiz Inácio Lula da Silva	ampliação do modelo “horizontalizado” ou “transversal” sob a modalidade do Colaboragov (MGI, MF, MPO, MDIC, MPI, MEMP, MIR, MMulheres, MDHC, MESP, MPOR, MTur e MPS)

Fonte: elaborada pelo autor com base na observação das atividades realizadas pelos servidores da área contábil do MGI, complementada pelo relato desses servidores.

Tabela 2 – Diferença entre Modelos da Área Contábil do MGI

Modelos	Descrição	Características	Foco	Escopo
Verticalizado (antigo)	Uma UG para diversos temas	Especificidade e Diversidade Temática	Níveis Hierárquicos/UGs	Limitado
Horizontalizado (novo)	Um tema para diversas UGs	Abrangência e Unicidade Temática	Assuntos/Temas	Abrangente

Fonte: elaborada pelo autor com base na observação das atividades realizadas pelos servidores da área contábil do MGI, complementada pelo relato desses servidores.

Tabela 3 – Estrutura Básica do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)

Natureza da Informação	Classes	
Patrimonial	1. Ativo	2. Passivo
	3. Variação Patrimonial Diminutiva (VPD)	4. Variação Patrimonial Aumentativa (VPA)
Orçamentária	5. Aprovação do Planejamento e Orçamento	6. Execução do Planejamento e Orçamento
Controle	7. Controle de Devedores	8. Controle de Credores

Fonte: elaborada pelo autor com base em informações extraídas pelo Plano de Contas Aplicados ao Setor Público (PCASP), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Resumo

Este artigo consiste em estudo de caso sobre a inovação na gestão da área contábil do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) para atender, inicialmente, aos órgãos integrantes do Centro de Serviços Compartilhados – CSC (ColaboraGov), entre os quais o próprio MGI, o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e Ministério dos Povos Indígenas (MPI), que a partir de 2023 passaram a integrar a modalidade de gestão compartilhada denominada “arranjo colaborativo”. Além desses Ministérios, em 2024, integraram o Colaboragov os seguintes: o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC); Ministério do Esporte (MESP); Ministério da Igualdade Racial (MIR); Ministério das Mulheres (MMulheres); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR); e Ministério do Turismo (MTur). O artigo objetiva, pois, demonstrar os ganhos com a mudança de enfoque na organização dos processos de trabalho e da análise contábil, partindo de um viés “verticalizado” (com foco em estruturas administrativas e Unidades Gestoras – UGs, caracterizadas por temas diversos e específicos), para um mais

“horizontalizado” (voltado para “temas” mais gerais e abrangentes, tais como: “bens móveis”, “bens imóveis”, “folha de pagamento”, entre outros). Ao assumir o enfoque “horizontalizado” dos processos e das análises, a gestão da área contábil do MGI, como prestador de serviços para o ColaboraGov, passou a obter mais eficiência, ganhos de escala e melhor aproveitamento da força de trabalho, além de ter adquirido melhores condições quanto à identificação de oportunidades e riscos e de suporte a decisões estratégicas. Sem esta inovação incremental (não radical) da gestão contábil, não seria viável (ou ficaria bastante comprometido) o atendimento aos 13 Ministérios do ColaboraGov, conforme o Decreto nº 11.837, de 21 de dezembro de 2023. Metodologicamente, o artigo teve como fundamento o relato oral e escrito de servidores que participaram do processo de mudança e a pesquisa bibliográfica sobre a inovação na gestão pública, organizando-se nas seguintes seções: i) introdução; ii) inovação no setor público; iii) metodologia; iv) análise contábil no colaboragov (mudança de perspectiva); e v) conclusões.

Palavras-chave: inovação no setor público no Brasil, contabilidade pública e gestão pública.