

Modelo ColaboraGov: o processo de criação, implementação e expansão de um CSC

Autoria

Priscila Pagliarini Sartori - priscisartori@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin/Área Escola de Gestão e Negócios – PPGAdm / UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Isabel Tarrisse da Fontoura - isabel.fontoura@gestao.gov.br

Diretoria de Gestão Estratégica / Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Paulo Augusto Rocha Goulart - pa.rgoulart@gmail.com

Wanessa Queiroz de Souza Oliveira - wanessa.souza@gmail.com

Resumo

O objetivo desse artigo tecnológico consiste em descrever o processo de criação, implementação e expansão do ColaboraGov, como um modelo inovador para a execução de serviços de suporte administrativo em um Centro de Serviços Compartilhados (CSC) no Governo Federal brasileiro. A originalidade dessa pesquisa reside tanto nas características do problema de gestão a ser resolvido, quanto na abrangência do projeto ColaboraGov. A situação problema analisada originou-se a partir da transição de governo do ano de 2022 para 2023: a necessidade de manutenção e ampliação da capacidade estatal, nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional (Pires et al., 2018) frente à limitação na estrutura organizacional, dado o aumento dos ministérios, que passaram de 23 para 37 pastas. O ColaboraGov foi idealizado inicialmente como um arranjo colaborativo, com 5 ministérios participantes, evoluindo em seu primeiro ano para um Centro de Serviços Compartilhados (CSC), atendendo a 13 ministérios. Como contribuição de ordem prática para a área de gestão, a partir de uma abordagem qualitativa descritiva e por meio de um estudo de caso, essa pesquisa oferece um modelo que sintetiza quais foram os antecedentes, os fatores determinantes de sucesso e os resultados desse processo.

Modelo ColaboraGov: o processo de criação, implementação e expansão de um CSC

Resumo

O objetivo desse artigo tecnológico consiste em descrever o processo de criação, implementação e expansão do ColaboraGov, como um modelo inovador para a execução de serviços de suporte administrativo em um Centro de Serviços Compartilhados (CSC) no Governo Federal brasileiro. A originalidade dessa pesquisa reside tanto nas características do problema de gestão a ser resolvido, quanto na abrangência do projeto ColaboraGov. A situação problema analisada originou-se a partir da transição de governo do ano de 2022 para 2023: a necessidade de manutenção e ampliação da capacidade estatal, nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional (Pires et al., 2018) frente à limitação na estrutura organizacional, dado o aumento dos ministérios, que passaram de 23 para 37 pastas. O ColaboraGov foi idealizado inicialmente como um arranjo colaborativo, com 5 ministérios participantes, evoluindo em seu primeiro ano para um Centro de Serviços Compartilhados (CSC), atendendo a 13 ministérios. Como contribuição de ordem prática para a área de gestão, a partir de uma abordagem qualitativa descritiva e por meio de um estudo de caso, essa pesquisa oferece um modelo que sintetiza quais foram os antecedentes, os fatores determinantes de sucesso e os resultados desse processo.

Palavras-chave: CSC, capacidade estatal, estruturas organizacionais, gestão pública, inovação.

1. INTRODUÇÃO

Esse artigo tecnológico, tem como objetivo descrever o processo de criação, implementação e expansão do ColaboraGov, como uma solução de gestão inovadora para a execução de serviços de suporte administrativo compartilhados no âmbito do Governo Federal brasileiro, projeto executado em proporções, tempo e formato inéditos nessa esfera. O ColaboraGov foi idealizado como um arranjo colaborativo¹ (Portaria MGI N.º 43/2023) durante a transição de governo do ano de 2022 para o ano de 2023, evoluindo em seu primeiro ano para um Centro de Serviços Compartilhados² (CSC) (Decreto N.º 11.837/2023).

Atualmente, ao centralizar o atendimento de áreas de suporte administrativo de 13 ministérios³, o ColaboraGov é considerado um projeto estratégico do novo governo com foco na otimização administrativa, na inovação em serviços e processos e também na redução de custos para o Estado brasileiro. No Plano Plurianual 2024-2027 (PPA) do Governo Federal, o ColaboraGov é parte do Programa “Transformação do Estado para a Cidadania e o Desenvolvimento”. É uma entrega que responde ao objetivo específico de impulsionar a adesão aos sistemas estruturantes de gestão para a promoção da inovação, da transformação e da ampliação da capacidade do Estado com vistas à geração de valor na prestação de serviços públicos (MGI, 2023).

No contexto brasileiro, os líderes políticos eleitos tipicamente começam seus mandatos implementando mudanças na organização do Poder Executivo, com o intuito de refletir prioridades tanto para a sociedade quanto para a burocracia governamental (Barbosa, Borges & Silva, 2020). Além disso, 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, Borges & Silva, 2020). No contexto geral, a literatura aponta que os esforços de reforma assumiram premência como instrumentos destinados a resolver problemas ligados à diversos aspetos da gestão pública, decorrentes de questões ligadas à conjuntura política, social, econômica, institucional, tecnológica e cultural (Pollitt & Bouckaert, 2017).

¹ Arranjo colaborativo: recursos compartilhados entre órgãos para o alcance de resultados superiores.

Fonte: coleta documental (2024)

² CSC: prestação de serviços de suporte a vários órgãos por uma unidade centralizadora.

Fonte: coleta documental (2024).

³ MDIC, MF, MPO, MPI, MGI, MEMP, MDHC, MESP, MM, MPOR, MIR, MPS, MTUR.

Fonte: <https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/aceso-a-informacao-1/assuntos/orgaos-atendidos>

No que se refere à capacidade estatal, embora seja um conceito amplo e multifacetado (Gomide, 2016), é uma capacidade associada à presença de incentivos e à existência de uma estrutura organizacional coerente com as metas organizacionais (Bersch, Praça & Taylor, 2017). A estrutura burocrática apresenta-se como um fator determinante para que o Estado possa cumprir suas funções de forma eficiente, em especial nos processos decisórios sobre políticas públicas e seus mecanismos de implementação (Evans & Rauch, 1999; Gomide, 2016). Cabe destacar que as capacidades estatais não se caracterizam como estáticas ou atemporais, mas sim como dinâmicas e contextuais, e variam ao longo do tempo, nos diferentes locais e áreas de atuação (Gomide, 2016).

Pesquisas indicam que a estrutura burocrática relaciona-se com o desenvolvimento econômico (Besley et al., 2022). Para que o Estado possa exercer suas políticas públicas, a existência de uma estrutura organizacional e burocrática capaz de implementar tais políticas torna-se indispensável (Gomide, 2016). Além disso, a demanda pela ampliação da oferta de serviços públicos e a demanda por mais transparência e participação social também crescem em períodos de transição. Tais fatores levam o Estado a constantes redefinições quanto ao seu papel e tamanho, bem como à busca pelo aprimoramento dos modelos de gestão dos serviços públicos (Lotta & Vaz, 2015; Vaz, 2006).

Observadas as questões referentes à necessidade de reorganização da estrutura e da capacidade estatal em períodos de transição, em especial a capacidade administrativa (Evans & Raush, 1999, Gomide, 2016), é dado o contexto para o processo de concepção e implementação do ColaboraGov. Esse processo mostrou-se particularmente desafiador para os gestores públicos, pela ampla gama de processos e atores envolvidos e pela criatividade necessária na combinação de ferramentas de gestão, recursos e estruturas para a composição da solução.

A equipe responsável pela transição de governo, nesse caso, pela reorganização necessária para a execução do novo plano de governo, no início do mandato em 2023, enfrentou o desafio de propor estruturas organizacionais contemplando 37 pastas ministeriais, que antes eram 23, limitando-se à mesma quantidade de cargos que as estruturas vigentes até dezembro de 2022. No início das atividades de transição, com foco na sustentação da capacidade administrativa (componente da capacidade estatal), foi definida a criação de um Ministério específico para a temática de gestão governamental, o atual Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) (Decreto N.º 11.345/2023). Esse fortalecimento da capacidade estatal, nesse contexto, está também associado ao potencial de implementação das políticas públicas (Evans & Raush, 1999, Gomide, 2016; Lotta, 2019; Wu et al., 2014).

Essa estratégia tinha como base dois propósitos principais, que eram: (a) separar os temas de orçamento e gestão para que fosse possível focar em ambos de forma não concorrente e; (b) criar uma unidade que pudesse servir como suporte administrativo para vários ministérios, liberando recursos locais para a formulação e a execução de políticas públicas conforme o plano de governo estabelecido. Assim, atendendo a esses propósitos, tornaram-se premissas para a concepção do modelo ColaboraGov a manutenção e melhoria dos serviços técnicos e administrativos, a integração e criação de novos sistemas, a organização dos fluxos e dos processos e a inovação em serviços, além da prestação dos serviços de suporte administrativo.

Diante desse desafio, emergiu a questão “como criar e implementar um CSC capaz de atender essas demandas, considerando as condições limitadoras em termos de estrutura organizacional?” Em resposta, esse artigo buscou descrever o processo de criação e implementação do ColaboraGov como uma solução de gestão e um projeto prioritário de governo que alinha padronização, eficiência, especialização e racionalização de gastos no suporte administrativo a órgãos atendidos com vistas à criação de valor público.

Estudos empíricos demonstram que os centros de serviços compartilhados são modelos já conhecidos e utilizados na gestão pública (Coelho, Martins & Lobo, 2013; Janssen & Joha, 2006). Entretanto, destaca-se que, enquanto há um movimento de emergência de novas práticas em gestão pública baseadas na busca de soluções organizacionais e de métodos de gestão, buscando a superação dos antigos paradigmas das “boas práticas” vistas como prescrições a serem seguidas pelos governos (Andrews, Pritchett & Woolcock, 2012), há uma lacuna de conhecimento sobre os processos e as dinâmicas internas do Estado (Gomide, Pereira & Machado, 2018) capazes de viabilizar a criação e a implementação de tais soluções.

Visando oferecer uma contribuição de ordem prática, o método adotado nesse estudo foi baseado em orientações para a produção de artigos tecnológicos, com foco na resolução de problemas práticos e reais do campo da Administração (Motta, 2017). Para tanto, foi realizada uma pesquisa de caráter descritivo com abordagem qualitativa, a partir de um estudo de caso. A contribuição para o conhecimento nesse campo teve como enfoque a extrapolação, com a aplicação de soluções conhecidas para novos problemas, resultando em um modelo que retrata um processo de gestão (Motta, 2017; Gregor & Hevner, 2013).

Como contribuição, esse artigo descreve o processo de criação e implementação de um CSC destacando, especialmente, os fatores determinantes para o êxito na implementação das etapas iniciais do projeto ColaboraGov, resultando em um modelo baseado em lições aprendidas e práticas adotadas, para ampliação do conhecimento em gestão pública voltada a

resultados. O modelo resultante parte dos antecedentes contextuais (transição de governo, capacidade estatal, e estrutura organizacional) que impactaram a estruturação do modelo, demonstra os fatores determinantes para o sucesso na implementação (gestão estratégica, gestão do projeto e modelo de governança) que, em conjunto, resultaram na implementação do ColaboraGov em 2023 (Decreto N.º 11.837/2023).

2. CONTEXTO

As organizações públicas são constantemente desafiadas pelas mudanças no contexto, sejam sociais, tecnológicas, políticas e regulatórias. No Brasil, a cada quatro anos são realizadas eleições presidenciais, seguidas por um período de reorganização do governo eleito para a execução de políticas públicas de acordo com o novo plano de governo. Tais mudanças trazem a possibilidade de novos arranjos em termos de estruturas organizacionais, além de desafios para a criação de soluções de gestão capazes de viabilizar tanto o processo formulação e implementação de políticas públicas, quanto o funcionamento administrativo e burocrático que sustenta esse processo (IPEA, 2021).

De forma mais específica, o conceito de administração pública se refere ao conjunto de agentes e órgãos instituídos pelo Estado com a finalidade de atuar em determinadas áreas como Saúde, Educação, Economia. A organização e a estruturação desse aparato administrativo é um aspecto determinante da capacidade de implementação de políticas públicas. A compreensão da trajetória organizacional da administração pública passa pelo contexto institucional interno de cada país. No Brasil, é influenciada pela pressão de temas que ganham espaço na agenda governamental e pela dinâmica do sistema político, em razão do modelo de ocupação partidária de coalizão. (IPEA, 2021).

No período de transição de governo de 2022 para 2023, a partir da publicação das primeiras portarias para estruturação do novo governo no Brasil para a composição dos Grupos Técnicos (GTs) que apoiariam o Gabinete de Transição, já se vislumbrava a intenção do governo recém-eleito quanto aumento no número de ministérios. Esse aumento de pastas seria necessário para a execução do plano de governo e das políticas públicas relacionadas a cada temática (saúde, educação, direitos humanos, por exemplo). Desse trabalho inicial, emergiram ainda sugestões de ações e medidas prioritárias, pontos de atenção e uma proposta de estrutura organizacional.

Coube ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e, mais especificamente, à Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC)⁴, a concepção e a implementação, inicialmente, do projeto de arranjo colaborativo, para o compartilhamento de atividades de administração patrimonial, de material, de gestão de pessoas, de serviços gerais, de orçamento e finanças, de contabilidade, de logística, de contratos, de tecnologia da informação, de planejamento governamental e gestão estratégica e de outras atividades de suporte administrativo (Portaria MGI N.º 43/2023).

As primeiras experiências de gestão ancoradas na ideia de compartilhamento de serviços no âmbito do Governo Federal brasileiro foram a Central de Compras⁵, hoje parte da Secretaria de Gestão e Inovação (SGI) do MGI, e o portal Gov.br da Secretaria de Governo Digital, que já eram núcleos concentrados nesse modelo de atuação em períodos anteriores. A esse respeito, cabe sinalizar que, mesmo fora do escopo analítico deste estudo, diversas práticas de centralização ligadas às reformas sistêmicas ocorridas na Administração Pública Federal (Cavalcante & Silva, 2020) potencialmente contribuíram como antecedentes do modelo, como a criação dos sistemas estruturadores⁶ (art. 308 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967) e sua ampliação até os dias atuais, destacando-se os papéis dos órgãos como centrais, setoriais e seccionais nas principais funções administrativas.

Com base nessa visão, muitos dos novos ministérios, instituídos em 01 de janeiro de 2023, já foram concebidos em um formato diferente do padrão, com uma unidade de suporte administrativo reduzida quando comparada às estruturas de suporte das demais pastas ministeriais em funcionamento. A intenção é que essa unidade operasse tão somente como uma ponte de gestão de demandas entre o ministério e a nova unidade de serviços compartilhados. Essa novidade possibilitou o aumento no número de ministérios sem que fosse necessário acréscimo no número total de cargos, visto que para isso seria necessária autorização prévia de aumento de despesas.

⁴ Antes do Decreto nº 11.601, de 17 de julho de 2023, o nome era Secretaria de Gestão Corporativa. A mudança refletiu o novo posicionamento institucional.

⁵ Conforme menção em Fernandes (2020), a Central de Compras começou em 2014 como uma equipe dentro da unidade de assessoria do ministro. Em 2017, foi transferida para se tornar uma unidade independente dentro da SEGES, com equipe própria e suas competências e modus operandi reforçados (conforme estabelecido no Decreto nº 9.035/2017)

⁶ São os recursos de apoio utilizados para facilitar as atividades realizadas pelos departamentos específicos (responsáveis em cada setor ou organização), sob a orientação e fiscalização de um órgão central junto a outros chamados de setoriais e seccionais. Algumas das operações conduzidas por esses sistemas são concentradas em sistemas de informação (plataformas estruturais), ou seja, em plataformas tecnológicas (softwares) administradas pelos órgãos centrais. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, [s.d.])

2.1 O Arranjo Colaborativo e o ColaboraGov

Em um breve histórico, a estruturação inicial do modelo de atuação do arranjo colaborativo se baseou em experiências anteriores no Governo Federal brasileiro. Em 2019, o então Ministério da Economia passou por uma experiência semelhante, porém em menor escala, consolidando a estrutura de cinco pastas (Fazenda, Planejamento e Gestão, Indústria e Comércio, Trabalho e Previdência). Na época, em razão de sua maior capilaridade e maturidade institucional, a área de suporte do antigo Ministério da Fazenda foi a estrutura escolhida para realizar a prestação dos serviços administrativos ao novo ministério, agregando as demais unidades sob o nome de Secretaria de Gestão Corporativa (SGC).

Sob essa estrutura, contando com uma equipe praticamente exclusiva de servidores públicos, a SGC iniciou importantes movimentos de estruturação de operações centralizadas. Esse processo ocorreu por meio 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.

Na transição de governo, optou-se por manter essa unidade com a experiência inicial de compartilhamento de serviços. Sendo assim, a então Secretaria de Gestão Corporativa (SGC), atualmente Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC), deixou de fazer parte do Ministério da Economia e passou a compor a estrutura do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). A partir de 2023, compuseram o arranjo colaborativo os seguintes ministérios: Fazenda, Planejamento e Orçamento, Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, além do próprio MGI, e o Ministério dos Povos Indígenas que era uma pasta completamente nova, sem estrutura anterior vigente (Portaria MGI N.º 43/2023).

Nesse ínterim, o MGI permaneceu com uma estrutura administrativa maior, como ministério provedor de serviços, prestando serviços de suporte administrativo aos ministérios demandantes, que contavam com uma estrutura reduzida. A essa organização deu-se o nome de arranjo colaborativo (Portaria MGI N.º 43/2023). Essa fase caracterizou-se como um período de transição e estruturação, necessário para que a SSC pudesse se preparar para ampliar a prestação de suporte administrativo para um número maior de ministérios. Evoluindo sob a forma de um modelo centralizado de prestação de serviços administrativos, tal projeto foi

denominado ColaboraGov e hoje integra um total de 13 Ministérios (Decreto N.º 11.837/2023), com previsão de expansão até 2026.

3. ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Inicialmente, destaca-se que a estrutura organizacional da administração pública federal, como um dos elementos centrais da capacidade estatal, vem apresentando uma trajetória marcada por fragmentação temática e crescente complexidade de atuação para atendimento das demandas da sociedade, dado o aumento no número de pastas ao longo do tempo e das transições entre governos. Essa trajetória vem agregando ao contexto maiores desafios de coordenação da ação governamental entre diferentes setores de atuação e seus centros decisórios (Barbosa, Silva & Lopez, 202; IPEA, 2021).

A atuação do Governo Federal de forma descentralizada, em que políticas públicas são colocadas em prática pelos ministérios, é apontada como um eixo importante para a reforma do Estado (Bichir, 2020; Lotta & Vaz, 2015). A esse modelo de atuação se atribui a capacidade de aproximação entre o Estado e os cidadãos, construindo-se assim políticas públicas mais aderentes às necessidades sociais. Por outro lado, a descentralização pode promover um desequilíbrio nos resultados das políticas, na medida em que são delegadas responsabilidades a órgãos que nem sempre têm capacidade de gestão e recursos suficientes para a implementação de tais políticas (Bichir, 2021; Lotta & Vaz, 2015; Arretche, 2012; 2010).

Dentre os desafios enfrentados para a criação e a implementação do ColaboraGov, especialmente em sua fase de constituição, destacam-se nessa pesquisa aqueles relacionados à capacidade estatal, no que se refere à capacidade técnico-administrativa que a compõe, abrangendo recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis (Pires et al., 2018). A capacidade estatal compreende o conjunto de instrumentos e instituições de que o Estado dispõe para estabelecer metas, transformá-las em políticas e implementá-las (Gomide, 2016), e depende de uma estrutura administrativa, recursos e instrumentos necessários (Evans & Raush, 1999, Gomide, 2016).

Ademais, cabe acrescentar que um dos fatores que motivaram a criação do modelo ColaboraGov nesse contexto foi a necessidade de manutenção das operações essenciais para o funcionamento do Estado, tais como contratos vigentes, compras, e processamento da folha de pagamento, por exemplo. Tais funções devem permanecer em funcionamento, independentemente dos processos de transição entre governos, para que sejam possíveis as

reorganizações internas para a execução das novas estratégias, planos de governo e políticas públicas.

Em complemento, Pires e Gomide (2016, p. 123) destacaram que a literatura tem referenciado a capacidade estatal como “(...) capacidades do *Estado em ação* – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas”. Essa compreensão dá sentido à análise proposta nesse estudo, sobre como se deu o processo de criação e implementação de uma solução de gestão para ampliar a capacidade estatal na execução de políticas públicas e nas atividades administrativas frente às condições restritivas em termos de estrutura organizacional.

Além disso, é importante ressaltar que as capacidades do Estado podem ser analisadas em duas perspectivas distintas: i) a **dimensão técnico-administrativa**, que abrange as capacidades ligadas às estruturas burocráticas, providas de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos suficientes para conduzir as ações governamentais de maneira coordenada e; ii) a **dimensão político-relacional**, associada às habilidades e procedimentos para a inclusão dos diversos atores (sociais, econômicos e políticos) nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Enquanto a primeira dimensão é associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com conceitos como legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações governamentais (Pires & Gomide, 2016; Pires et al., 2018).

A figura 1 apresenta as dimensões da capacidade estatal nessa perspectiva, demonstrando os elementos recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, os instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais, e as estratégias de monitoramento e avaliação das ações como elementos essenciais da capacidade técnico-administrativa. Tais elementos são componentes da problemática que a solução de gestão CSC do Governo Federal buscou resolver, tanto na constituição do modelo centralizado (Portaria MGI N.º 43/2023), quanto na constituição do ColaboraGov (Decreto N.º 11.837/2023), com foco na eficiência e eficácia, abrangendo a inovação de processos e serviços.

Figura 1 – Dimensões da Capacidade Estatal



Fonte: Pires et al. (2018, p. 92).

No que se refere às estruturas organizacionais e burocráticas do Poder Executivo Federal brasileiro, nota-se, além de uma tendência de fragmentação organizacional (IPEA, 2021), uma pulverização dos recursos orçamentários e de mão-de-obra em um número amplo de ministérios (Barbosa, Silva & Lopez, 2021; Barbosa, 2019). Isso se atribui, em parte, à fragmentação horizontal, tanto pela ampliação do número de ministérios quanto pela ampliação da divisão temática das competências ministeriais (Barbosa, Silva & Lopez, 2021).

Somada à restrição em termos de estrutura organizacional, dada pela impossibilidade no aumento no número de cargos em função do aumento do número de ministérios nesse caso, destaca-se ainda a redução na disponibilidade de mão-de-obra no serviço público. Para além das limitações fiscais, a redução do número de servidores que vem ocorrendo ao longo dos últimos anos vem impactando a disponibilidade desses servidores para o preenchimento de vagas (Barbosa, Silva & Lopez, 2021), tornando a otimização de recursos o caminho mais viável a ser seguido no esforço de reestruturação do Estado, especialmente em um momento de transição de governo como no caso descrito.

Pires e Gomide (2013) propuseram que arranjos organizacionais com capacidades diferentes tendem a produzir resultados diferentes, variando em termos de execução e de

inovação, considerando as diferentes possíveis combinações entre as **capacidades política** (inclusão de diversos atores, negociação) e **técnico-administrativa** (produção de ações coordenadas para a geração de resultados). Nessa perspectiva, a combinação dessas capacidades com vistas ao desafio a ser superado de forma original, dadas as características e proporções da iniciativa e com foco na otimização dos recursos, embasou, inicialmente, a criação da solução de gestão CSC.

Na prática, essa solução foi projetada no intuito de fomentar a capacidade estatal e resolver a problemática da restrição em termos de estrutura organizacional, entre outros objetivos e benefícios esperados. Cabe ressaltar que a manutenção de operações administrativas, tais como gestão de contratos, folha de pagamento, e compras, no momento da transição, foi uma das primeiras entregas do recém-criado CSC no âmbito do arranjo colaborativo. Porém, outros aspectos relacionados à melhoria e à inovação na gestão pública foram incorporados ao projeto como metas a serem atingidas, tanto pelo compartilhamento de ideias e conhecimentos em rede quanto pelas inovações intensivas em processos necessárias para a modernização e transformação do Estado.

4. MÉTODO E PROCEDIMENTOS

Para descrever o processo de criação e implementação do CSC, enquanto uma solução de gestão, foi realizada uma pesquisa de natureza descritiva com abordagem qualitativa, a partir de um estudo de caso (Yin, 2010). Estudos descritivos podem servir ao propósito de apresentar uma situação raramente encontrada ou normalmente não acessível aos pesquisadores (Yin, 2010), como no caso em análise.

Como procedimentos, destaca-se que a coleta de dados foi realizada entre os meses de janeiro e abril de 2024 e foi baseada em documentos internos (apresentações, atas de reuniões, manuais e guias) e informações públicas (Portarias, Decretos, sítios do Governo Federal na *internet*), bem como entrevistas em profundidade realizadas com gestores que tiveram envolvimento direto no processo. Adicionalmente, para a construção da narrativa apresentada, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2011), categorizando os achados como antecedentes, determinantes e resultados.

Com o objetivo de oferecer uma contribuição de ordem gerencial, a construção desse estudo baseou-se em orientações para a produção de artigos tecnológicos, com o foco na resolução de problemas práticos e reais do campo da Administração (Motta, 2017). A

contribuição gerada foi embasada na extrapolação, avaliando a aplicação de uma solução conhecida para um novo problema, resultando em um modelo que retrata um processo de gestão (Motta, 2017; Gregor & Hevner, 2013, Ongaro, 2020).

O conhecimento proveniente da extrapolação prática é baseado, essencialmente, na aprendizagem e nas experiências ao se lidar com problemas e melhorar serviços ou processos. Ao replicar uma solução conhecida para um novo problema, deve ser inicialmente identificada a função a ser desempenhada, ou seja, o que se espera como resultado, seguida pela análise do funcionamento do sistema no qual a solução será aplicada. De forma geral, a prática é uma forma de interagir em um sistema, que por sua vez possui uma dinâmica interna específica. Compreender essa relação, bem como os fatores de contexto, como as condições sob as quais a prática produz os seus efeitos, permite uma previsibilidade quanto ao impacto da prática a ser transferida nas diversas circunstâncias possíveis que caracterizam o problema a ser resolvido (Ongaro, 2020).

5. SOLUÇÃO PROPOSTA

Centros de Serviços Compartilhados (CSC) são organizações semiautônomas e independentes dentro de uma estrutura interorganizacional, destinadas a executar atividades de forma centralizada, e oferecer serviços específicos a unidades ligadas à essa estrutura, com base em acordos preestabelecidos (Janssen & Joha, 2006). Bergeron (2003) propõe que os serviços compartilhados são uma abordagem estratégica colaborativa, na qual determinadas funções são centralizadas em uma nova unidade para a maximização da eficiência, criação de valor, redução de custos e aprimoramento dos serviços. Com base nesses objetivos, tais estruturas mostram-se especialmente adequadas para a administração pública (Janssen & Joha, 2006).

Órgãos e departamentos públicos em países como Canadá, Estados Unidos, Austrália, Irlanda, e Inglaterra, por exemplo, obtiveram resultados positivos como a melhoria dos serviços públicos e a redução dos custos associados, implementando centros de serviços compartilhados (Ferreira, Bresciani & Mazzali, 2010). Nesse modelo organizacional, serviços técnicos administrativos e de apoio como suprimentos, finanças e recursos humanos são executados de forma centralizada em determinada unidade ou estrutura (Ferreira, Bresciani & Mazzali, 2010).

Embora CSCs sejam modelos organizacionais ou mesmo estratégias conhecidas e utilizadas na gestão pública (Coelho, Martins & Lobo, 2013; Janssen & Joha, 2006; Ferreira, Bresciani & Mazzali, 2010), observa-se uma diversidade na estrutura, no escopo e nas

dimensões dos CSCs. No caso do governo federal brasileiro (o ColaboraGov), notou-se que, a busca por uma resolução para a problemática em torno da capacidade estatal, da limitação estrutural e da necessidade de manutenção das operações essenciais durante a fase de reorganização das pastas ministeriais na transição de governo foram os motivadores iniciais para construção da solução, porém não os únicos.

Outros objetivos como a integração e a padronização de sistemas e práticas, em busca de eficiência, a análise de processos estratégicos e suas possíveis melhorias, o trabalho colaborativo, a construção do modelo de governança e a inovação em serviços foram elementos centrais na criação e na implementação dessa solução. Cabe ressaltar que o processo de concepção e implementação do ColaboraGov teve um caráter evolutivo, passando de um modelo de arranjo colaborativo inicialmente proposto, composto por 5 ministérios em 2023, para um Centro de Serviços Compartilhados (CSC), capaz de integrar 13 ministérios do Governo Federal brasileiro em 2024 (Decreto N.º 11.837/2023). A figura 2 apresenta os ministérios que fazem parte do ColaboraGov.

Figura 2 – Ministérios parceiros no ColaboraGov



Fonte: Coleta documental (2024).

Segundo Richter e Brühl (2016), motivos econômicos, como a redução de custos, são os impulsionadores mais comuns considerados pelos gestores na implementação de CSCs como

solução de gestão, seguidos por motivos estratégicos, como a melhoria na qualidade dos serviços e processos e pela necessidade de foco nas competências centrais. Essa última razão relaciona-se, nesse caso, à capacidade estatal para a execução de políticas públicas, como a competência central dos Ministérios atendidos pelo CSC.

Sendo a melhoria nos processos de gestão e a inovação em serviços públicos os objetivos centrais do MGI, destaca-se que, em cenários de maior complexidade, tanto a melhoria na gestão quanto a inovação devem orientar-se para objetivos concretos de solução de problemas. Para isso, devem ser criadas condições que permitam a experimentação de novos modelos e sua constante atualização a partir das lições aprendidas com a prática e, por fim, engajar os atores para assegurar legitimidade e viabilidade das mudanças (Lotta & Vaz, 2015). De fato, todo o processo evolutivo de construção do ColaboraGov contou com a adaptação de soluções conhecidas, a combinação de mecanismos de gestão e governança, além do trabalho colaborativo.

Assim, o processo de criação e implementação do ColaboraGov teve como foco a extrapolação, ou seja, o uso de soluções conhecidas para novos problemas, resultando, nesse caso, em um modelo ou processo de gestão (Motta, 2017; Gregor & Hevner, 2013). Dado que na gestão pública os problemas comumente apresentam naturezas e intensidades diferentes, resultando em diferentes níveis de complexidade (Santos, Koerich & Alperstedt, 2018), embora a problemática em torno da capacidade estatal não seja necessariamente uma novidade, os demais fatores que caracterizam e dão forma à situação problema nesse caso o tornam particular. A limitação estrutural *versus* o aumento de pastas ministeriais, o momento de transição de governo e os objetivos de inovação em serviços atrelados ao projeto são exemplos.

Retomando o contexto apresentado, a ideação do modelo ColaboraGov se iniciou ainda na transição de governo, no final do ano de 2022, baseado em experiências positivas de centralização de serviços na gestão anterior, mais especificamente oriunda da Secretaria de Gestão Corporativa (SGC) do Ministério da Economia. Iniciativas como a CAPE⁷ e o UNIFICA⁸ foram citados exemplos de projetos precursores, ainda que em menor escala. Com a criação do MGI e da SSC, ficou a cargo dessa área manter e expandir a prestação de serviços compartilhados (Portaria MGI N.º 43/2023).

Com relação aos antecedentes, no período de transição entre governos, compreendendo o final de 2022 e o início de 2023, foi feito um estudo técnico para avaliar a necessidade, em

⁷ Central de Atendimento de Pessoal, Ministério da Economia.

⁸ Programa UNIFICA, Ministério da Economia.

termos de estrutura organizacional, para viabilizar a operação de áreas de suporte administrativo. Frente à expansão de 23 para 37 ministérios (MP N.º 1.154/2023), foi constatado que não seria factível replicar as áreas de suporte administrativo em todos os ministérios. Nesse contexto, com o objetivo de garantir o pleno funcionamento de todas as pastas já no início de 2023, a solução eleita pelo Governo Federal foi a adoção da modalidade de arranjo colaborativo em caráter provisório e centralização e/ou compartilhamento de serviços entre órgãos, como modelo permanente.

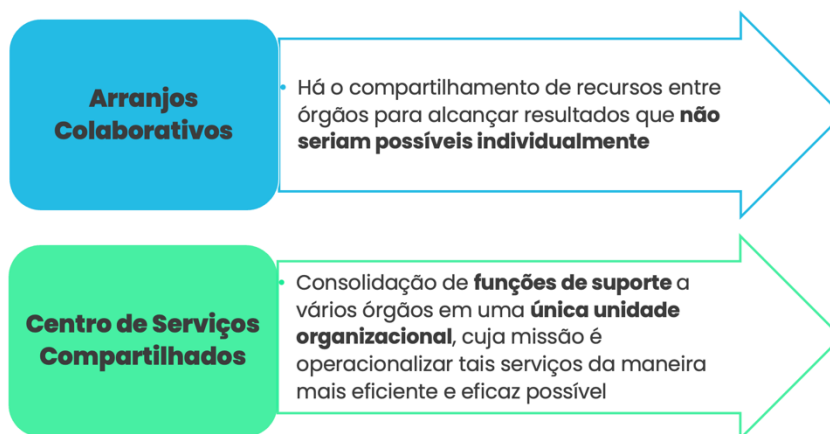
Entre as atribuições do MGI propostas nesse período de reestruturação de governo, estavam a modernização e a transformação do Estado. Com esse propósito, a busca por modelos organizacionais e soluções de gestão mais eficientes e eficazes, e capazes de promover inovações intensivas em processos e serviços tornou-se uma prioridade. No início, a portaria que estabeleceu o modelo (Portaria MGI N.º 43/2023) serviu como um balizador, dando as diretrizes estratégicas do que precisava ser feito. Porém, os gestores responsáveis pelo projeto ainda não tinham clareza, nesse momento, sobre como formatar e implementar o modelo de serviços compartilhados em maior escala.

No escopo do ColaboraGov, dois principais desafios se impuseram: **a estruturação das operações essenciais de forma compartilhada** (integração e criação de sistemas de informação, eliminação de cargos e funções redundantes, fusão de estruturas, continuidade nas operações como pagamentos e gestão de contratos, por exemplo) e **a estruturação do modelo CSC** como um projeto de Governo, com foco no aprimoramento de processos e na expansão dos serviços compartilhados. Manter essas duas frentes de trabalho concomitantemente exigiu o uso de ferramentas de gestão estratégica e de projetos, como fatores determinantes para o desenvolvimento e a implementação do CSC ao longo do primeiro ano.

5.1 Características da Solução - O Modelo ColaboraGov

No âmbito estratégico, tendo claro o direcionamento de expansão do arranjo colaborativo, inicialmente composto por 5 ministérios, para o CSC, integrando 13 ministérios, houve uma evolução conceitual, demonstrada na figura 3.

Figura 3 – Conceitos de arranjo colaborativo x CSC

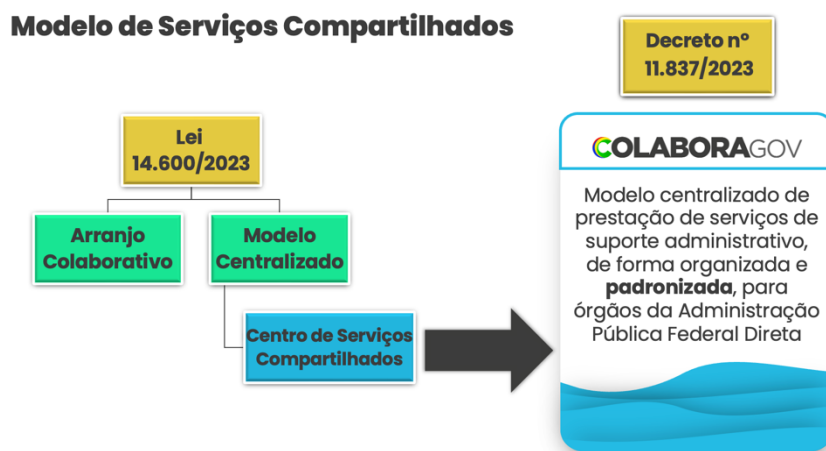


Fonte: Coleta documental (2024).

A partir dessa compreensão, o modelo de serviços compartilhados foi se consolidando como uma iniciativa estratégica do Governo Federal, diretamente relacionada à capacidade estatal. Para tanto, foram formalizados os objetivos do ColaboraGov (MGI, 2023, p. 96) como “prestação de serviços de suporte administrativo em favor dos órgãos solicitantes; originar, entre outros benefícios, redução de custos administrativos; ganhos de escala com contratações; melhoria da eficiência operacional e simplificação de processos e estruturas; melhora da qualidade dos serviços; maior visibilidade e transparência no acesso às informações; concentração de esforços dos órgãos em atividades finalísticas; otimização da força de trabalho; especialização e padronização na prestação de serviços comuns e facilidade de gestão”.

Os serviços compartilhados nesse modelo compreendem administração patrimonial, gestão de pessoas, serviços gerais, orçamento e finanças, contabilidade, logística, contratos, tecnologia da informação, planejamento e gestão estratégica, além de outras atividades de suporte (Decreto N.º 11.837/2023; MGI, 2023). O Termo de Compartilhamento, por sua vez, é o instrumento que disciplina as interações entre os órgãos solicitante e prestador no CSC. A figura 4 apresenta o modelo de serviços compartilhados proposto.

Figura 4 – Modelo de Serviços Compartilhados



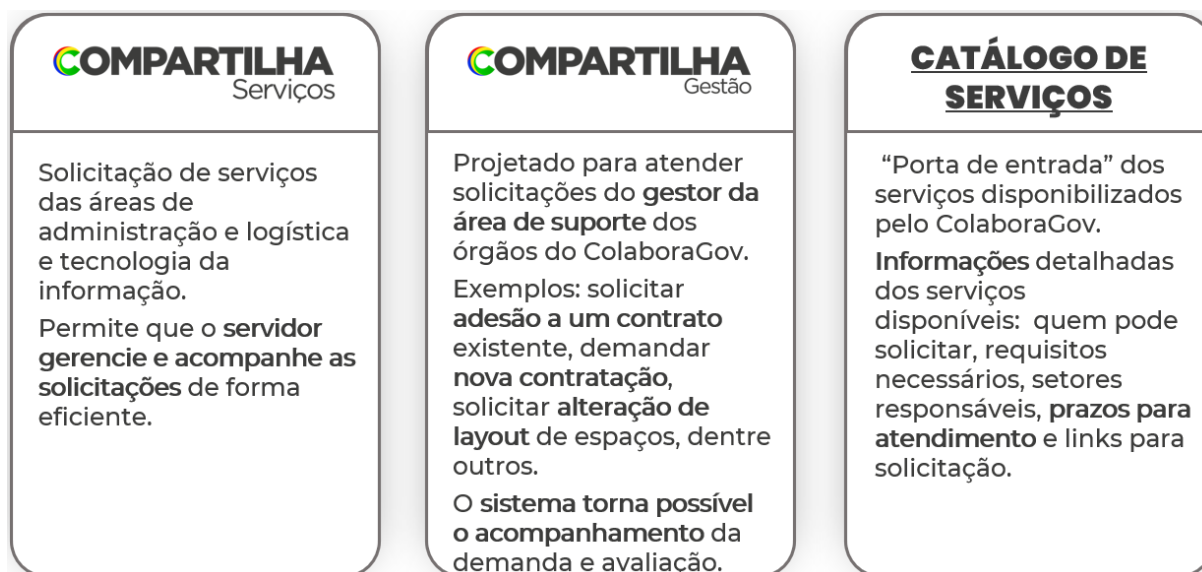
Fonte: Coleta documental (2024).

A definição de papéis e responsabilidades no âmbito do CSC foi uma etapa considerada essencial para a constituição e o funcionamento do modelo, sendo órgão prestador aquele responsável pela prestação das atividades de suporte administrativo e órgão solicitante o beneficiário das atividades de suporte administrativo. O Termo de Adesão foi o instrumento criado para formalizar as obrigações dos órgãos solicitante e prestador, detalhado no Painel de Responsabilidades, um ambiente virtual interativo que informa aos órgãos os papéis e atribuições de cada um dos atores no processo.

São considerados fatores críticos para o sucesso na implementação de CSCs a adequação dos recursos e capacidades internos, a colaboração entre os atores, e a padronização nos processos (Richter & Brühl, 2016). Nesse sentido, cabe destacar que a atuação da SSC como um órgão setorial executor foi essencial para o funcionamento do modelo ColaboraGov (MGI, 2023), baseada na articulação com atores externos, na criação de instrumentos de gestão, no ajuste da estrutura organizacional para a execução das operações essenciais, e para a centralização dos canais de atendimento, entre outras atribuições.

Para viabilizar a prestação de serviços compartilhados e para organizar as demandas e atendimentos, foram definidos diferentes canais de atendimento com diferentes propósitos. A figura 5 apresenta os canais e seus objetivos.

Figura 5– Canais de atendimento CSC



Fonte: coleta documental (2024).

Para dar uma noção de *portfólio* e dimensão, em grandes números, o CSC disponibiliza cerca de 311 serviços distintos no Catálogo de Serviços. O canal Compartilha Serviços, em sete meses de atividades, incluindo os serviços de Espaços de Trabalho e Recursos Logísticos, teve 7.600 solicitações, que somadas às 35.900 de Tecnologia da Informação, totalizam 43.500 demandas. Já o Compartilha Gestão teve cerca de 50 solicitações em quatro meses de atividades. Esses números refletem a dimensão do ColaboraGov e estão em perspectiva de expansão com a entrada dos novos ministérios em 2024.

5.2 Fatores determinantes de sucesso

Como fatores determinantes do sucesso na implementação de CSCs, a literatura destaca o processo, as pessoas e a política (Richter & Brühl, 2016). Não obstante, no caso do ColaboraGov, essas dimensões foram contempladas nos processos de **gestão estratégica, gestão do projeto e construção do modelo de governança**, conduzidos pelo MGI.

5.2.1 Gestão estratégica

Com relação ao ambiente interno e externo, desde o início de suas atividades, o MGI buscou um novo modelo de atuação, respondendo às expectativas do Governo e da sociedade por maior eficiência da máquina pública, explorando essa oportunidade com a centralização de serviços de suporte aos ministérios. Em uma visão estratégica, isso permitiu ganhos de escala, redução de custos e ampliação da disponibilidade dos ministérios para focar em entregas finalísticas, ou seja, políticas públicas para sociedade (MGI, 2023).

Cabe destacar que a iniciativa ColaboraGov passou a integrar o PPA – Plano Plurianual 2024-2027, que é o plano que estabelece as diretrizes do Governo Federal para o período. Com base no objetivo geral de ampliar e qualificar a gestão, os serviços e as políticas governamentais, para a sociedade e a administração pública, apoiando e potencializando a inovação e o fortalecimento das capacidades do Estado, o Programa Transformação do Estado para a Cidadania e o Desenvolvimento apresenta 8 objetivos específicos e 25 entregas (MGI, 2023).

Dentre eles, o objetivo específico de impulsionar a adesão aos sistemas estruturantes de gestão para a promoção da inovação, da transformação e da ampliação da capacidade do Estado para geração de valor na prestação de serviços públicos orienta a implementação do ColaboraGov como um projeto estratégico do Governo Federal (MGI, 2023). Essa visão aponta para a relevância do ColaboraGov e demonstra o patrocínio da alta administração como um impulsionador do projeto.

Em relação às contribuições para os objetivos estratégicos do Estado, com a transformação digital nos serviços compartilhados, foram concluídas etapas essenciais, como o aprimoramento do Catálogo de Serviços, ferramentas de gestão e painéis, além da sustentação da plataforma do ColaboraGov. Os recursos de TI possibilitaram essas entregas estratégicas. A exemplo disso, a Diretoria de TI desenvolveu cerca de 230 soluções para diversos ministérios, como sistemas, painéis e portais, sendo 148 para o MGI. Em complemento, melhorias no processo de gestão de pessoas, inovações em serviços e demais processos também contribuíram para a transformação digital do Estado, bem como responderam à ameaça de redução do número de servidores do Governo Federal, cenário avaliado em 2023 em processo de reversão (MGI, 2023).

Em termos práticos, a **gestão estratégica** foi um dos fatores determinantes de sucesso na criação e na implementação do CSC. Contemplando mecanismos para avaliação do ambiente externo e interno (estudos técnicos, *benchmarkings* nacionais e internacionais), na constituição

do modelo, mecanismos de formulação e implementação da estratégia (cadeia de valor e planejamento estratégico do MGI e da Secretaria de Serviços Compartilhados, SSC) e mecanismos de avaliação e controle (gestão do projeto e reuniões de monitoramento e avaliação periódicas, por exemplo), a gestão estratégica foi, em grande parte, responsável pela institucionalização do modelo ColaboraGov.

Com base no direcionamento do MGI para a SSC, com o objetivo de prover serviços de suporte compartilhados e difundir soluções inovadoras e de alta qualidade para toda a administração pública federal, declarado formalmente no mapa estratégico (MGI, 2023), foram empregadas ferramentas de gestão estratégica na implementação do modelo. No âmbito da SSC, mecanismos de articulação, como reuniões de comitês periódicas, mecanismos para engajamento de parceiros estratégicos (Controladoria Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União – TCU, por exemplo), o direcionamento estratégico e a definição do escopo de atuação do CSC baseada na capacidade interna foram processos que deram suporte à implementação do CSC. O engajamento dos órgãos de controle (CGU, TCU) como parceiros no desenvolvimento do projeto foi essencial para o atendimento de requisitos voltados à transparência e riscos.

O aprimoramento tanto dos processos quanto das estruturas de gestão foi baseado na diretriz de difusão de soluções inovadoras, e na compreensão de que não seria suficiente centralizar processos, mas sim torná-los mais eficientes e alinhados à visão de futuro, construindo assim um sistema de gestão sustentável. Nesse sentido, a construção da cadeia de valor da SSC, permitiu o mapeamento de processos estratégicos, orientando a priorização de iniciativas e o processo de monitoramento e avaliação do ColaboraGov.

5.2.2 Gestão do Projeto

Cabe destacar que o direcionamento estratégico da alta administração oferece as diretrizes daquilo que deve ser perseguido na forma de objetivos, porém cabem aos gestores as escolhas que vão estruturar o alcance dos resultados, refletindo o “como fazer”. Para a consolidação do modelo, a **gestão do projeto** mostrou-se como outro fator determinante de sucesso. As ferramentas e artefatos de gestão do projeto foram selecionadas com base nas boas práticas de mercado, baseadas essencialmente nas diretrizes do *Project Management Institute (PMI)* e no *know-how* dos gestores.

Foram utilizados também *softwares* de gestão, como o *Microsoft Project*, para organização e gerenciamento das informações e processos, bem como painel *BI (Business Intelligence)* construído internamente para o monitoramento do projeto. Cabe destacar que, segundo os gestores, o desenho da gestão do projeto teve como norte o aspecto de estruturação inicial, e atenção aos desafios de implementação e aprendizados, esperados para um primeiro ano de realização, mais que a avaliação de performance do CSC, propriamente.

Nesse contexto, as ferramentas de gestão do projeto foram adaptadas para o melhor gerenciamento possível no nível de maturidade da estrutura, e foram evoluindo ao longo do tempo. Após a definição do conjunto de artefatos iniciais, como o Termo de Abertura do Projeto (TAP), como elementos centrais da gestão do projeto foram empregados os seguintes instrumentos:

(a) Estrutura Analítica do Projeto (EAP) – A EAP do projeto consistiu na decomposição de forma hierárquica das dimensões, pacotes de trabalho, entregas e atividades de cada área temática, necessários para a entrega final do projeto. A construção da EAP do projeto ColaboraGov foi desenvolvida por meio de processos colaborativos, tais como oficinas e reuniões, em que participaram todas as áreas envolvidas. Além disso, foram realizadas reuniões periódicas para monitoramento e avaliação das entregas, bem como avaliadas as necessidades de modificação. Essa estrutura contou com uma revisão projetando o ano de 2024, também executada de forma colaborativa, com base em lições aprendidas e objetivos revisitados.

(b) Plano de Gerenciamento do Projeto (PGP): Documento que expressa a justificativa, resultados e benefícios esperados, objetivos e a EAP (versão atualizada) do projeto. Também contempla a divisão de papéis e responsabilidades das áreas e equipes MGI na entrega do projeto, os marcos, detalhamento de entregas, mapeamento de processos e gestão de riscos. Ademais, o PGP apresenta os temas de governança, comunicação, estrutura normativa e a estratégia de monitoramento e avaliação do projeto;

(c) Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR): Documento que demonstra como foi realizado o processo de identificação, caracterização e elaboração de respostas aos riscos, especificamente aos riscos relacionados às entregas do Projeto de Centralização dos Serviços Compartilhados (CSC). Esse processo foi realizado de forma colaborativa, por meio de oficinas e reuniões, envolvendo as áreas responsáveis pelas entregas detalhadas na EAP. O

gerenciamento do projeto implicou na criação de mecanismos de monitoramento, como ações estruturadas coletivamente entre as unidades da SSC e o time do projeto;

São exemplos desses mecanismos o painel de orçamento e o painel de monitoramento do projeto. Esses painéis *BI* facilitam a visualização das informações de forma consolidada, tornando-as acessíveis a todos os envolvidos, permitindo o acompanhamento e a elaboração de planos de ação, bem como a revisão de metas e objetivos. Esse acompanhamento também contou com a realização de reuniões semanais, que foram essenciais para o alinhamento de informações entre as áreas e seus representantes.

5.2.3 Modelo de Governança

De acordo com o Decreto N.º 9.203/2017, a governança é definida como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão”. O objetivo é conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade. Com base nessa visão, o MGI estruturou seu **modelo de governança** a partir de um comitê ministerial, apoiado por comitês internos em temas específicos. Porém, no âmbito do ColaboraGov, esse modelo passou a ter abrangência interministerial, passando por um processo evolutivo desde o modelo de arranjo colaborativo até o modelo CSC.

O modelo de governança construído foi também um determinante para a consolidação do modelo ColaboraGov. Esse processo se iniciou, ainda em 2023, com a criação das Redes Temáticas, em cinco frentes de atuação: Planejamento; Gestão de Pessoas; Orçamento, Finanças e Contabilidade; Tecnologia da Informação; e Administração e Logística. Seu objetivo foi o de promover o mesmo padrão de qualidade, tempo e transparência para o atendimento das demandas dos ministérios que faziam parte do arranjo colaborativo. As Redes Temáticas tiveram natureza consultiva, propondo temas para conhecimento, assessoramento ou definições estratégicas.

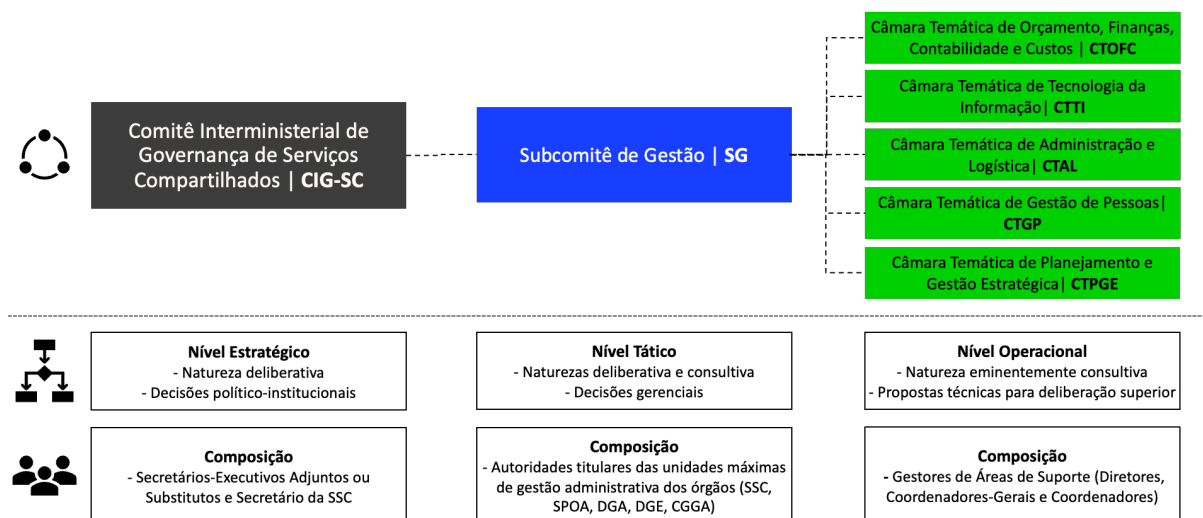
Foram resultados obtidos a partir das Redes Temáticas o fortalecimento das relações entre a SSC e os Ministérios parceiros, por meio da discussão pormenorizada e construtiva dos processos e seus serviços e produtos gerados; a mitigação dos riscos associados à relação da SSC com os Ministérios parceiros e demais agentes externos (risco institucional); e o fortalecimento da cultura de colaboração e inovação, preparando esse ambiente para a modelagem de governança da SSC no ano de 2024, como parte da estratégia de atendimento aos novos ministérios entrantes para a formação do ColaboraGov.

Com a entrada dos novos ministérios e a evolução do arranjo colaborativo para o CSC, o modelo de governança passou a contemplar os níveis estratégico, tático e operacional. Ademais, o modelo de governança do ColaboraGov se consolidou com a instituição do Comitê Interministerial de Governança de Serviços Compartilhados (CIG-SC), formalizado pelo Decreto nº 11.837/2023, além de duas outras instâncias de apoio, ambas de composição interministerial, que atuam de maneira complementar e subsidiária ao comitê principal, que são o Subcomitê de Gestão e as Câmaras Temáticas de Apoio à Governança de Serviços Compartilhados (conformadas pela Portaria MGI N.º 14/2024).

O CIG-SC desempenha o papel de acompanhamento e implantação das medidas necessárias para garantir a prestação de serviços de suporte administrativo compartilhados. Além disso, fomenta iniciativas colaborativas, a integração e o compartilhamento de dados, soluções, produtos e tecnologias para a otimização do ColaboraGov, promovendo também a articulação do ColaboraGov com outras políticas governamentais. Já o Subcomitê de Gestão oferece apoio técnico ao CIG-SC, além de realizar o acompanhamento das Câmaras Temáticas (MGI, 2023).

As cinco Câmaras Temáticas de Apoio à Governança de Serviços Compartilhados, por sua vez, abrangem os temas orçamento, finanças, contabilidade e custos; tecnologia da informação; administração e logística; gestão de pessoas; e planejamento e gestão estratégica. Têm como objetivos a qualificação de processos e serviços, a elaboração e o acompanhamento de projetos de melhoria e de expansão, o monitoramento de processos, fluxos e prazos de atendimento, o atendimento de regras de conformidade e a aplicação das melhores práticas e, por fim, a definição de diretrizes para elaboração de relatórios. A figura 6 apresenta o modelo de governança construído para o ColaboraGov, já contemplando a entrada dos novos ministérios em 2024 (MGI, 2023).

Figura 6 – Modelo de Governança ColaboraGov



*SSC – Secretaria de Serviços Compartilhados

*SPOA – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

*DGA – Diretoria de Gestão e Administração

*DGE – Diretoria de Gestão Estratégica

*CGGA – Coordenação-Geral de Gestão e Administração

Fonte: coleta documental (2024).

A partir da construção do modelo de governança do ColaboraGov houve uma qualificação no processo decisório, com a estruturação de ritos, qualificação das pautas e maior transparência entre os atores e instâncias decisórias. As políticas e diretrizes passaram a ter um local de debate amplo, permitindo o alcance de novas fronteiras da gestão governamental. Em termos de ganhos institucionais destacam-se a abordagem integrada de soluções, a aprendizagem organizacional, métodos e padrões de referência estabelecidos, além do acesso a modelos de gestão mais eficientes para a administração pública. O processo participativo contribui ainda para um ambiente de colaboração e troca de conhecimentos e experiências, fomentando a inovação.

6. CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA

Uma das principais linhas de pesquisa desenvolvida sobre CSCs trata das perspectivas orientadas para processos. Nessa linha, abordagens sobre o processo de implementação, *design* de processos, *design* organizacional, estruturas de transformação (individual, organizacional e institucional) e mudança organizacional foram utilizadas ao longo do tempo para o

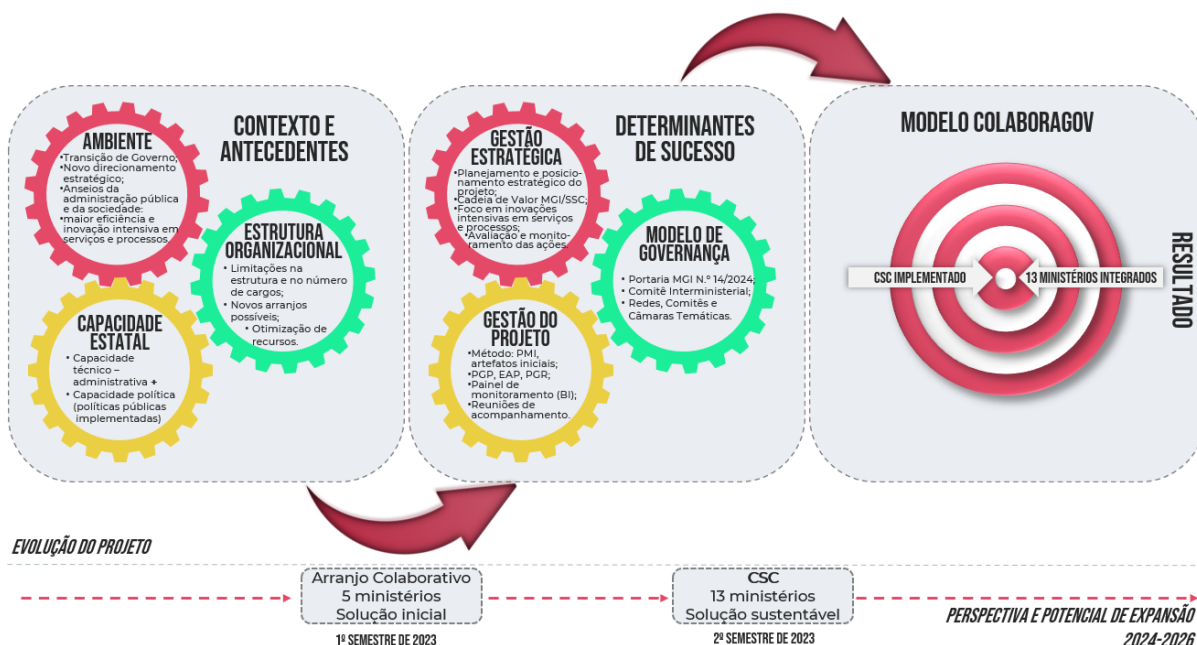
desenvolvimento da literatura nessa perspectiva. As motivações para a implementação de CSCs, embora diversas, parecem, em grande parte, também conhecidas por pesquisadores e gestores (Richter & Brühl, 2016).

Porém, há uma compreensão de que a criação de projetos organizacionais é uma tarefa altamente complexa para os gestores (Richter & Brühl, 2016), especialmente em organizações complexas e de gestão pública. Ademais, os processos internos do Estado para a criação e implementação de soluções de gestão ainda são pouco conhecidos (Gomide, Pereira & Machado, 2018). Nesse sentido, a contribuição oferecida por esse estudo reside na intenção de elucidar os processos internos que viabilizaram a criação e a implementação de um CSC como uma solução de gestão no Governo Federal brasileiro, como fatores determinantes de sucesso.

Embora as motivações para a criação de CSCs se apresentem, em grande parte, em torno da redução de custos operacionais e melhoria na eficiência (Richter & Brühl, 2016), a configuração e a implementação desse modelo organizacional demanda criatividade no arranjo dos recursos e na superação das dificuldades gerencias, que são particulares de cada caso (Lotta & Vaz, 2015). Ao contemplar a inovação em serviços públicos e a inovação intensiva em processos, a implementação do ColaboraGov passou a ter um caráter estratégico relevante na gestão pública, com foco na sustentabilidade do modelo (MGI, 2023).

Assim, o modelo que emerge a partir dessa pesquisa contempla as principais dimensões do processo de criação e implementação do ColaboraGov sob a ótica do desenvolvimento do projeto, demonstrando os fatores determinantes de sucesso nessa perspectiva. Ademais, permite uma conexão entre os fatores antecedentes, como impulsionadores do processo de concepção da solução, determinantes de sucesso como elementos estruturantes da implementação e resultados. A figura 7 apresenta o modelo emergente como uma contribuição tecnológica desse estudo.

Figura 7 – Modelo de Gestão Emergente



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O modelo apresentado sintetiza como se deu o processo de orquestração de recursos e elementos para a implementação do modelo ColaboraGov. Cabe ressaltar que não se trata de um modelo estático, pois as ferramentas de gestão estratégica, gestão de projetos e os modelos de governança evoluem ao longo do tempo, permitindo a adaptação do modelo, inclusive a outros contextos. Há também o reforço da ideia de que soluções conhecidas podem ser implementadas para a solução de novos problemas (Motta, 2017), como um caminho alternativo para os gestores tanto de organizações públicas quanto privadas.

Neste estudo, considerou-se como resultado-chave do projeto ColaboraGov o sucesso na implementação do modelo CSC enquanto uma solução de gestão. Ao final de 2023, o projeto atingiu 92% de execução frente ao previsto - nas dimensões de gestão e governança e implantação- e 22 entregas concluídas. Entre as entregas, destacam-se a concretização da primeira versão da ferramenta *SplitGov* de gestão financeira compartilhada, o lançamento dos canais de atendimento (Compartilha Gestão, Compartilha Serviços e Painel de Responsabilidades) e o redesenho de processos estratégicos (MGI, 2023). Além disso, 26 riscos do projeto e respectivas ações mitigatórias foram mapeados e monitorados (MGI, 2023).

Retomando os componentes da capacidade estatal, técnico-administrativos e político-relacionais, propostos por Pires et al. (2018), o modelo ColaboraGov mostrou indicativos em ambas as dimensões. Na dimensão técnico-administrativa, deu forma a novas estruturas

burocráticas, e novos arranjos organizacionais, capazes de otimizar o uso de recursos humanos, financeiros e tecnológicos. Também desenvolveu instrumentos de coordenação interministeriais, bem como estratégias de monitoramento e avaliação das ações (Pires et al., 2018). Na dimensão político-relacional destaca-se a inclusão de diversos atores ao longo do processo colaborativo de desenvolvimento da solução, dando legitimidade ao projeto (Pires et al., 2018).

Embora as respostas para a questão em torno da manutenção ou da ampliação da capacidade estatal não se limitem aos aspectos avaliados nessa pesquisa, os esforços para a estruturação e, conseqüentemente os resultados referentes ao primeiro ano do ColaboraGov oferecem indícios de contribuição do projeto nesse sentido. Já a questão em torno limitação da estrutura organizacional foi contemplada pela solução desenvolvida, permitindo não somente a continuidade dos serviços, na forma compartilhada, como a ampliação e a melhoria do catálogo de serviços no âmbito do ColaboraGov.

Como sugestão para estudos futuros, propõe-se uma avaliação das políticas públicas implementadas pelos ministérios participantes do ColaboraGov e qual foi o impacto do CSC nesse processo. Quanto às dinâmicas internas do Estado para a criação e a implementação de soluções, há uma lacuna de conhecimento sobre a manifestação dentro da própria burocracia, como um problema de coordenação interna explicado por vieses cognitivos, pontos cegos e lapsos de atenção dos agentes públicos envolvidos no processo de formulação das soluções (Bach & Wegrich, 2019), fatores que podem ser explorados em profundidade em oportunidades futuras. Outra lacuna a ser explorada se refere à generalização dos determinantes de sucesso identificados, comparando-se administrações públicas e privadas (Richter & Brühl, 2016), visto que a generalização de resultados se apresenta ainda como uma limitação de estudos de caso únicos (Yin, 2010).

O projeto ColaboraGov segue em uma perspectiva de expansão, até 2026, tanto nos serviços oferecidos pelo CSC quanto no potencial número de ministérios atendidos. Com o fortalecimento institucional, a consolidação do modelo e frente aos resultados positivos apresentados, espera-se que essa solução possa evoluir nos próximos ciclos, em um processo dinâmico capaz de gerar valor público, atendendo não somente às necessidades e anseios da gestão pública, mas também da sociedade.

REFERÊNCIAS

- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ.
- Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53, 587-620.
- Barbosa, S., Silva, T., & Lopez, F. G. (2021). Por trás da ação governamental: panorama da estrutura e do funcionalismo público.
- Barbosa, S. C. T. (2019). *A organização da administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o governo federal*. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. Editora Unesp.
- Bach, T., & Wegrich, K. (Eds.). (2019). The blind spots of public bureaucracy and the politics of non-coordination. London: Palgrave Macmillan.
- Bardin, L. (2011). pp. 280. *Análise de conteúdo*, 70.
- Bergeron, B. (2002). *Essentials of shared services* (Vol. 26). John Wiley & Sons.
- Besley, T., Burgess, R., Khan, A., & Xu, G. (2022). Bureaucracy and development. *Annual Review of Economics*, 14, 397-424.
- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124.
- Bichir, R. (2020). Agendas de reformas e descentralização de políticas: um balanço das trajetórias da saúde e da assistência social.
- Coelho, R., Martins, R., & Lobo, D. (2013). Desenvolvimento de modelo de avaliação de desempenho: Aplicação a um Centro de Serviços Compartilhados. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 12(1), 69-80.
- Decreto N.º 11.837, de 21 de dezembro de 2023. (2023). Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11837.htm
- Decreto N.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. (2017). Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American sociological review*, 64(5), 748-765.
- Fernandes, C. C. C. (2020). Compras Públicas: da reforma gerencial à inovação impulsionada pela tecnologia.

Ferreira, C., Bresciani, L. P., & Mazzali, L. (2010). Centros de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na Gestão Pública Brasileira. *Revista do Serviço Público*, 61(4), 387-403.

Gomide, A. D. Á., (2016). CAPACIDADES ESTATAIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS EM PAÍSES EMERGENTES:(DES) VANTAGENS COMPARATIVAS DO BRASIL1. *Capacidades Estatais em Países Emergentes*, 15.

Gomide, A. D. Á., Pereira, A. K., & Machado, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira.

Gregor, S., & Hevner, A. R. (2013). Positioning and presenting design science research for maximum impact. *MIS quarterly*, 337-355.

Janssen, M., & Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International journal of information management*, 26(2), 102-115.

IPEA (2021). Policy Brief – Em Questão – Evidências para políticas públicas. Organização da administração pública e capacidade estatal: Dados e comparativos do poder executivo. Número 9, outubro de 2021.

Lotta, G. O. (2019). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.

Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 171-194.

MGI (2023) . Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Relatório de de Gestão Integrado 2023. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-integrado/rgi_2023. Acesso em 18 de abril de 2024.

Motta, G. D. S. (2017). Como escrever um bom artigo tecnológico? *Revista de Administração Contemporânea*, 21, 4-8.

Ongaro, E. (2020). Forms of knowledge for the practice of public administration. European perspectives for public administration: The way forward, 273-291.

Pires, R. O., et al. (2018). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.

Pires, R. R. C., Gomide, A. D. Á., & Amaral, L. A. (2013). *A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático* (No. 1864). Texto para Discussão.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24, 121-143.

Portaria MGI N.º 43, de 01 de janeiro de 2023. (2023). Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Diário Oficial da União, edição 23, seção 1, página 32, data de publicação 01 de fevereiro de 2023. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mgi-n-43-de-31-de-janeiro-de-2023-461435914>.

Portaria MGI N.º 14, de 03 de janeiro de 2024. (2024). Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Diário Oficial da União, edição 6, seção 1, página 59, data de publicação 09

de janeiro de 2024. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mgi-n-14-de-3-de-janeiro-de-2024-536297364>.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press.

Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2012). Capability traps in development: How initiatives to improve administrative systems succeed at failing. *Prism*, 3(3), 63-74.

Richter, P. C., & Brühl, R. (2017). Shared service center research: A review of the past, present, and future. *European Management Journal*, 35(1), 26-38.

Santos, G. F. Z., Koerich, G. V., & Alperstedt, G. D. (2018). A contribuição da design research para a resolução de problemas complexos na administração pública. *Revista de Administração Pública*, 52, 956-970.

Vaz, J. C. (2006). A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. *Cadernos Enap*, 1, 37-44.

Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2014). Guia de políticas públicas: gerenciando processos.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso-: Planejamento e métodos*. Bookman editora.