

## **UM NOVO ARRANJO PARA A GESTÃO DE PESSOAS DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

VALÉRIA MOURA VENTURELLA

Brasília  
2024

## **UM NOVO ARRANJO PARA A GESTÃO DE PESSOAS DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

Valéria Moura Venturella

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador:

Prof. Dr. Francisco Antônio Coelho Jr.

Brasília  
2024

VALÉRIA MOURA VENTURELLA

## **UM NOVO ARRANJO PARA A GESTÃO DE PESSOAS DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 14/11/2024

Comissão Examinadora:

Professor Doutor Francisco Antônio Coelho Junior – Orientador  
MPA/UNB

Professora Doutora Larissa Maria David Gabardo Martins – Examinadora Interna  
Universidade Salgado de Oliveira - UNIVERSO

Professora Doutora Aleksandra Pereira dos Santos – Examinadora Externa  
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Professor Doutor Diego Mota Vieira – Examinador Suplente  
PPGA/UNB

A Juliano, que inspirou este trabalho,  
a Marcelo, que o abraçou,  
e aos colegas que lhe dedicaram tempo, energia e esperança:  
que todos possam aqui ouvir sua voz.

Agradeço à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, minha casa, que viabilizou este projeto; aos amigos José Paulo e Renato Wilson, sempre presentes; ao professor Francisco, pela confiança; e a Alexandre, pela compreensão.

*Economia*

*Giuseppe Ghiaroni*

*Dá de ti. Dá de ti quanto puderes:  
o talento, a energia, o coração.  
Dá de ti para os homens e as mulheres  
como as árvores dão e as fontes dão.  
Não somente os sapatos que não queres  
e a capa que não usas no verão.  
Darás tudo o que fores e tiveres:  
o talento, a energia, o coração.  
Darás sem refletir, sem ser notado,  
de modo que ninguém diga obrigado  
nem te deva dinheiro ou gratidão.  
E com que espanto notarás, um dia,  
que viveste fazendo economia  
de talento, energia e coração!*

## RESUMO

Nas organizações contemporâneas, que necessitam acompanhar e até mesmo antecipar as mudanças em seu ambiente para garantir sobrevivência e relevância, a gestão de pessoas precisa contribuir no alcance dos objetivos institucionais e na geração de valor. Na Administração Pública, uma gestão de pessoas que efetivamente contribua para realização da estratégia é necessária para que a organização possa entregar serviços satisfatórios à sociedade. Nessa perspectiva, esta pesquisa objetivou conceber um novo arranjo para processos de trabalho da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (GP-RFB), bem como para sua governança e estratégia, com base nas contribuições oferecidas por *stakeholders* internos à Instituição. Esses aportes, que envolveram a identificação de elos fortes e fracos na cadeia de atuação da área, bem como propostas para a potencialização das forças e a mitigação ou eliminação das fraquezas, foram coletados por observação participante e entrevistas semiestruturadas, complementados por estudo documental e então examinados e interpretados à luz de um quadro conceitual sobre gestão estratégica de pessoas, centros de serviços compartilhados e estruturas organizacionais em rede, o que resultou na proposição de um Centro de Serviços Compartilhados (CSC) nacional em forma de rede radial. A disposição do CSC em Coordenação Nacional, Coordenações Técnicas e Equipes Especializadas Nacionais, complementadas por uma Equipe de Atendimento e Pontos Focais Regionais parecem dar conta das atribuições de parceira estratégica, agente de mudanças, especialista funcional e promotora do capital humano, os quatro papéis de uma gestão estratégica de pessoas. O estudo originou um relatório técnico conclusivo sobre o modelo e uma minuta de norma que regulamenta sua possível implementação.

Palavras-chave. Gestão Estratégica de Pessoas; Centros de Serviços Compartilhados; Organizações em Rede; Administração Pública

## ABSTRACT

In contemporary organizations, which need to keep up with and even anticipate changes in their environment to ensure survival and relevance, human resources management needs to contribute to achieving institutional objectives and generating value. In public administration, human resources management that effectively contributes to achieving the strategy is necessary if the organization is to deliver satisfactory services to society. From this perspective, this work aimed to design a new arrangement for the Human Resources Management work processes of Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, as well as for its governance and strategy, based on the contributions offered by stakeholders at the Institution. These contributions, which involved identifying strong and weak links in the area's chain of performance, as well as proposals for enhancing strengths and mitigating or eliminating weaknesses, were collected through participant observation and semi-structured interviews, complemented by a document study. The reports were interpreted in the light of a conceptual framework on strategic human resources management, shared services centers and network organizational structures, and resulted in the proposition of a national Shared Services Center in the form of a radial network. The disposition of the Shared Services Center into national coordination, technical coordination units and specialist teams, complemented by a service team and regional focal points, seems to take care of the roles of strategic partner, change agent, functional expert and human capital developer, which together make for a strategic human resources management. The study resulted in a conclusive technical report on the model and a draft writ to regulate its possible implementation.

**Keywords.** Strategic Human Resources Management; Shared Services Centers; Network Organizations; Public Administration



## SUMÁRIO

|       |                                                                          |    |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | INTRODUÇÃO                                                               | 12 |
| 1.1   | Problema de Pesquisa, e objetivos geral e específicos                    | 14 |
| 1.2   | Justificativas                                                           | 15 |
| 2     | REFERENCIAL TEÓRICO                                                      | 18 |
| 2.1   | Gestão estratégica de pessoas na Administração Pública                   | 19 |
| 2.2   | Centros de Serviços Compartilhados e sua adoção na Administração Pública | 27 |
| 2.3   | Os arranjos organizacionais em rede                                      | 32 |
| 2.3.1 | Organização infinitamente plana                                          | 35 |
| 2.3.2 | Organização invertida                                                    | 35 |
| 2.3.3 | Organização em teia de aranha                                            | 35 |
| 2.3.4 | Organização em teia de aranha                                            | 36 |
| 2.3.5 | Organização em raios de sol                                              | 36 |
| 2.4   | Um novo arranjo para a Gestão de Pessoas da RFB                          | 39 |
| 3     | MÉTODO                                                                   | 41 |
| 3.1   | Caracterização da Instituição                                            | 41 |
| 3.2   | Etapas da pesquisa                                                       | 43 |
| 3.3   | Delimitação e desenho da Pesquisa                                        | 44 |
| 3.4   | Procedimentos de Coleta de Dados                                         | 45 |
| 3.5   | Perfil dos Participantes da Pesquisa                                     | 46 |
| 3.6   | Procedimentos de Tratamento e Análise dos Dados                          | 48 |
| 3.7   | Aspectos éticos envolvidos na pesquisa                                   | 50 |
| 4     | RESULTADOS E DISCUSSÃO                                                   | 51 |
| 4.1   | A configuração atual da Gestão de Pessoas da RFB                         | 52 |
| 4.2   | A GP-RFB como um centro de serviços compartilhados em rede radial        | 58 |
| 4.3   | O centro estratégico da rede: a Coordenação Nacional                     | 61 |

|       |                                                                   |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.4   | O primeiro círculo: as Coordenações Técnicas                      | 69  |
| 4.5   | Os nódulos da rede: as Equipes Especializadas Nacionais           | 72  |
| 4.6   | A Equipe de Atendimento: as relações transversais na rede         | 81  |
| 4.7   | Os pontos focais nas Superintendências: as parcerias regionais    | 84  |
| 4.8   | A governança, a tomada de decisões e a comunicação                | 85  |
| 4.8.1 | A governança na GP–RB                                             | 86  |
| 4.8.2 | O processo de tomada de decisões na GP-RFB                        | 93  |
| 4.8.3 | A comunicação na rede                                             | 97  |
| 4.9   | Uma Gestão de Pessoas estratégica                                 | 104 |
| 5     | CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES                                        | 107 |
| 6     | PRODUTO-TÉCNICO TECNOLÓGICO (RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO)        | 111 |
| 6.1   | Introdução                                                        | 111 |
| 6.2   | Base teórica utilizada                                            | 111 |
| 6.3   | Descrição geral do produto                                        | 111 |
| 6.3.1 | A configuração atual da Gestão de Pessoas da RFB                  | 111 |
| 6.3.2 | A GP-RFB como um centro de serviços compartilhados em rede radial | 114 |
| 6.3.3 | A Coordenação Nacional                                            | 115 |
| 6.3.4 | As Coordenações Técnicas                                          | 116 |
| 6.3.5 | As Equipes Especializadas Nacionais                               | 117 |
| 6.3.6 | A Equipe de Atendimento                                           | 119 |
| 6.3.7 | Os pontos focais nas Superintendências                            | 120 |
| 6.3.8 | A tomada de decisões e a comunicação                              | 120 |
| 6.3.9 | Uma Gestão de Pessoas estratégica                                 | 122 |
| 6.4   | Relevância do produto                                             | 123 |
| 6.4.1 | Complexidade e aderência                                          | 123 |
| 6.4.2 | Potencial inovador                                                | 123 |
| 6.4.3 | Aplicabilidade                                                    | 124 |

|       |                                                           |     |
|-------|-----------------------------------------------------------|-----|
| 6.4.4 | Impacto Potencial                                         | 124 |
| 6.5   | Documentos comprobatórios e evidências                    | 125 |
| 7     | PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (MINUTA DE NORMA REGULATÓRIA) | 126 |
| 7.1   | Introdução                                                | 126 |
| 7.2   | Base teórica utilizada                                    | 126 |
| 7.3   | Descrição geral do produto                                | 127 |
| 7.4   | Relevância do Produto                                     | 130 |
| 7.4.1 | Complexidade e Aderência                                  | 130 |
| 7.4.2 | Potencial inovador                                        | 130 |
| 7.4.3 | Aplicabilidade                                            | 131 |
| 7.4.4 | Impacto Potencial                                         | 131 |
| 7.5   | Documentos comprobatórios e evidências                    | 132 |
|       | REFERÊNCIAS                                               | 133 |

## INTRODUÇÃO

Em uma realidade social marcada por transformações aceleradas e imprevisíveis, as organizações necessitam, cotidianamente, acompanhar e até mesmo antecipar as mudanças no ambiente em que atuam, para garantir sua permanência e seu crescimento. "Os líderes de uma organização enfrentam pressão constante para gerar valor", já diziam Schulman *et al.* (1999, p. 3). Assim premidos, os líderes necessitam mobilizar os recursos de que dispõem para cumprir os objetivos da organização e atender às exigências de seu ambiente. Essa perspectiva coloca a gestão de pessoas no centro das atividades organizacionais: a condução do conjunto de recursos mais importante de uma organização, seu capital humano, precisa contribuir efetivamente na geração de valor. De fato, Sheehan *et al.* (2016) ponderam que o ambiente dinâmico e imprevisível, que caracteriza a realidade atual, reduz nas organizações as condições de geração de vantagens competitivas sustentáveis, mas, ao mesmo tempo, oferece à gestão de pessoas a oportunidade de contribuir substancialmente para o alcance dos resultados organizacionais desejados. "A volatilidade econômica cria desafios, mas também oportunidades para os gestores de pessoas. [...] Há evidências de que, em situações de crise, a gestão de pessoas assume um papel importante nas decisões relacionadas aos desafios estratégicos que as empresas enfrentam para reduzir custos e aumentar a produtividade" (Sheeran *et al.*, 2016, p. 354). Nesse contexto, para além das funções operacionais tradicionais de recrutamento, seleção, capacitação, remuneração, registro de informações sobre colaboradores e avaliação de desempenho (Ribeiro, 2006), a gestão de pessoas deve assumir um papel estratégico, efetivamente otimizando o patrimônio humano em um esforço alinhado e integrado à estratégia da organização (Becker & Huselid, 2006).

Na Administração Pública, embora as organizações guardem especificidades dadas por valores, objetivos, arranjos normativos e relacionamentos peculiares, isso não é diferente. Uma gestão de pessoas que efetivamente contribua para a realização da missão e para o alcance dos objetivos da instituição pública pelo gerenciamento e desenvolvimento de seus talentos é necessária para que a organização possa entregar serviços satisfatórios à sociedade. Nesse sentido, implementar políticas e práticas estratégicas de gestão de pessoas torna-se exigência premente: as organizações do setor público vêm sendo provocadas a revisitar e reconfigurar seus arranjos institucionais de modo a melhorar seu desempenho e gerar o que Mark H. Moore chamou valor público (Moore, 1995). Gerar valor para a sociedade é condição de relevância e permanência de uma instituição pública.

No setor público brasileiro, a remuneração dos servidores constitui o principal elemento de despesa corrente, segundo dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Além disso, a relação das despesas com servidores ativos e inativos frente ao PIB ainda está entre as mais elevadas do mundo, embora tenha sido reduzida nos últimos anos. Nesse contexto, a potencialização das competências individuais, com o aprimoramento de sua atuação através de boas práticas, tanto na formulação das políticas quanto em sua implementação e avaliação, constitui uma necessidade moral e ética perante a sociedade que sustenta esses gastos e, em troca, espera receber serviços de qualidade.

A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) atualmente reflete sobre seu modelo de gestão de pessoas, questionando o arranjo de seus processos de trabalho e o modo como eles traduzem as políticas da área, organizando e implementando programas e práticas. A Instituição busca um modelo que não apenas racionalize o trabalho dos servidores que atuam na gestão de pessoas, mas que também otimize suas competências, de modo a atuar estrategicamente, além cumprir com excelência as atribuições operacionais que, afinal, são essenciais para que a RFB possa atingir seus objetivos.

Desde 2015, com as finalidades de simplificar e padronizar rotinas e procedimentos, eliminar sobreposições e lacunas de atribuições e melhor aproveitar seu capital humano, a RFB vem experimentando redesenhos na governança e na execução dos processos de trabalho em áreas específicas. Em substituição a uma atuação generalista e fragmentada, em que as diversas atividades eram realizadas paralelamente por servidores lotados em centenas de unidades, a Instituição vem buscando uma prática diferenciada, por equipes especializadas em determinados processos de trabalho, com coordenação inicialmente regional e então, com o amadurecimento do modelo, nacional.

Esses experimentos, com o aumento da padronização dos procedimentos, a diminuição de justaposições e hiatos de atividades e, principalmente, o aproveitamento dos talentos dos servidores que passaram a atuar em equipes especializadas, têm trazido bons resultados em termos de eficiência e eficácia na execução das atribuições das áreas envolvidas. Embora não tenham à época sido inspiradas em qualquer modelo teórico, mas apenas nos esforços reflexivos e criativos de seus coordenadores, essas experimentações podem ser relacionadas ao conceito de Centros de Serviços Compartilhados, um modelo estrutural e gerencial para a prestação de serviços que se baseia em especialização, concentração e padronização de atividades sob uma coordenação que otimize o uso de recursos (Bergeron, 2003).

Com base nessas experiências, os líderes da RFB planejam neste momento conceber um novo arranjo para a Gestão de Pessoas, abrangendo sua estratégia, governança e operacionalização dos processos de trabalho. A concepção do novo modelo, no entanto, além de ser teoricamente embasada, deve ser uma construção participativa, que conte com os conhecimentos, experiências e percepções não apenas dos líderes da RFB, mas de outros *stakeholders* selecionados, principalmente integrantes da própria área de Gestão de Pessoas da Instituição, que melhor conhecem suas atuais forças e fraquezas, bem como modos de potencializá-las e mitigá-las, respectivamente.

Embora já existam experiências em modelos especializados e horizontais, tais como Centros de Serviços Compartilhados ou configurações em rede, em entidades do serviço público em diversos países, no Brasil ainda há poucos relatos de arranjos institucionais semelhantes desse tipo. O mesmo vale para a implementação de unidades de gestão de pessoas com orientação estratégica: embora os estudos sobre o tema estejam bem estabelecidos, não há muitos relatos de sua efetiva implementação na Administração Pública brasileira. Na literatura acadêmica, não há estudos a respeito de experiências que combinem centros de serviços compartilhados, redes organizacionais e gestão estratégicas de pessoas em um modelo coerente, e é nessa lacuna teórica que esta pesquisa se propõe a contribuir.

Nesse contexto, a partir de uma avaliação do arranjo atual e de ideias e sugestões apresentadas por um grupo selecionado de *stakeholders*, este trabalho objetivou propor um novo desenho para a Gestão de Pessoas da RFB, que propicie maior eficiência e eficácia na operacionalização de seus processos de trabalho além de uma atuação estratégica. O trabalho consistiu em um estudo de caso qualitativo transversal de tipo exploratório, com dados obtidos a partir de observação participante, entrevistas semiestruturadas e estudo documental, tratados por análise de conteúdo.

## **1.1 Problema de Pesquisa, Objetivos Geral e Específicos**

O problema que esta pesquisa se propôs a abordar foi: partindo de uma avaliação do arranjo atual dos processos de trabalho da Gestão de Pessoas da RFB, como se configura um novo modelo para a gestão e a execução de suas políticas, diretrizes e práticas?

O objetivo geral deste estudo foi propor um novo modelo para a gestão e a execução de processos de trabalho da Gestão de Pessoas da RFB, a partir de uma avaliação da situação atual e de sugestões coletadas junto a *stakeholders* selecionados da Organização.

Esse objetivo foi desdobrado nos seguintes objetivos específicos: (1) Examinar, sob a perspectiva de um grupo de *stakeholders* internos à Instituição, o atual arranjo de gerenciamento e execução dos processos de trabalho da Gestão de Pessoas da RFB, com foco em suas forças e fraquezas, bem como propostas para tratá-las, registrando os achados em uma matriz de tipo SWOT; (2) A partir da articulação entre as contribuições dos *stakeholders* e os aportes teóricos selecionados, propor um novo arranjo para a gestão e execução dos processos de trabalho para a Gestão de Pessoas da RFB; (3) Elaborar relatório técnico conclusivo com a descrição dos resultados do estudo, ou seja, a proposta de um modelo para a Gestão de Pessoas da RFB; (4) Compor minuta de norma institucional com diretrizes para a estratégia, governança e operacionalização dos processos de trabalho da Gestão de Pessoas da RFB, conforme definidas no modelo proposto.

## **1.2 Justificativas**

Os esforços empreendidos na realização deste trabalho, tanto pela pesquisadora quanto por todos os participantes, foram direcionados à busca de um modo novo de organizar a Gestão de Pessoas da RFB de modo a potencializar suas forças e mitigar ou eliminar suas fraquezas, em um arranjo mais horizontal, favorecedor de melhor aproveitamento dos ricos recursos existentes, em particular o capital humano, bem como de mais coordenação e cooperação.

O quadro conceitual de referência inicial da pesquisa, elaborado antes do início da coleta dos dados, concomitantemente à definição de sua abordagem e estratégia, reuniu conhecimentos a respeito de Gestão Estratégica de Pessoas, Centros de Serviços Compartilhados e Arranjos Organizacionais em Rede, buscando, em cada tema, uma orientação para as especificidades de organizações da Administração Pública. As obras que embasam as reflexões iniciais são hoje consideradas clássicos bem consolidados em seus respectivos campos do conhecimento, já tendo sido amplamente discutidas, criticadas e reformuladas por diversos outros autores ao redor do mundo.

Apesar da solidez de suas contribuições, porém, a maior parte desse ideário ainda não foi incorporada na realidade prática da Administração Pública brasileira, na estratégia, gestão e operacionalização das atividades de suas entidades. O potencial inovador do quadro conceitual deste estudo, então, não reside nos textos em si, mas em sua articulação, e na concepção de um modo original de utilizá-lo para resolver um problema real, que é a questão desta pesquisa.

Também merece destaque a natureza qualitativa desta pesquisa, que necessariamente torna insuficiente, ao longo do desenvolvimento, a fundamentação teórica inicial. Assim, o quadro conceitual foi desenvolvido, ampliado e aprofundado no curso da investigação, principalmente durante o tratamento dos dados coletados, e permaneceu em construção até a conclusão do estudo.

Por ter examinado ampla e profundamente uma experiência humana complexa e compartilhada, constituída em um fenômeno contemporâneo delimitado no tempo, este foi um estudo de caso qualitativo transversal de tipo exploratório. Os dados foram obtidos a partir da observação participante de reuniões e encontros de discussão a respeito da Gestão de Pessoas da RFB em sua estratégia, gestão e operacionalização, bem como de entrevistas semiestruturadas com *stakeholders* internos, além de um estudo documental. Os dados obtidos foram tratados por análise de conteúdo à luz do referencial teórico preliminar sobre Gestão Estratégica de Pessoas na Administração Pública, Centros de Serviços Compartilhados e sua Adoção na Administração Pública, e Arranjos Organizacionais em Rede, além de referências teóricas complementares, emergentes do tratamento dos dados.

A discussão dos resultados encontrados, à luz do quadro teórico inicial da investigação, bem como de um referencial conceitual que emergiu do exame dos informes, resultou na proposição de um centro de serviços compartilhados nacional organizado em rede radial para a Gestão de Pessoas da RFB e buscou demonstrar que a organização da área em , Coordenações Técnicas e Equipes Nacionais Especializadas, complementadas por uma Equipe de Atendimento e um círculo de Pontos Focais Regionais, em seu conjunto, parecem dar conta das atribuições inerentes a uma atuação estratégica: parceira estratégica, agente de mudanças, especialista funcional e promotora do capital humano. A discussão propõe também que, no arranjo interligado do modelo, a Gestão de Pessoas da RFB pode se especializar efetivamente, eliminar desperdícios, acolher os usuários de seus serviços, assessorar os demais dirigentes da RFB em seu papel como gestores de pessoas, planejar e agir estrategicamente, e mitigar os conflitos de gestões, pelo menos em seu âmbito de atuação. O estudo aponta ainda que, tão importantes quanto os nódulos da rede, sua interconexão pode promover proximidade, partilha, complementaridade, pertencimento e a tão almejada visão compartilhada; e que, por fim, as parcerias estabelecidas tanto entre os componentes da Gestão de Pessoas da RFB quanto com *stakeholders* e usuários podem forjar relações de cooperação e confiança.

Neste trabalho, foram desenvolvidos dois produtos técnicos–tecnológicos. O primeiro é um relatório técnico conclusivo com a proposta de um modelo para a Gestão de Pessoas da RFB; o segundo, a minuta de uma norma institucional para a implementação do Centro



Nacional de Serviços Compartilhados da Gestão de Pessoas da RFB, conforme descrito ao longo da pesquisa e no relatório técnico conclusivo.

Embora não existam relatos sobre a concepção de arranjos em Centros de Serviços Compartilhados em rede na Administração Pública brasileira direta, o referencial teórico que apoia este trabalho mostra que modelos aproximados já foram idealizados e implementados por governos de outros países. Não obstante, esta pesquisa descreve um conjunto de concepções originais obtidas a na intersecção entre os informes da investigação – percepções, experiências e proposições expressas pelos participantes – e conhecimentos estabelecidos no referencial teórico que embasa o estudo. Então, é na interseção entre três linhas teóricas, e entre essas e a experiência empírica relatada pelos informantes, que reside o potencial inovador do trabalho.

Esta pesquisa se configurou em um estudo de caso, uma abordagem investigativa que, por natureza, tem reduzido potencial de validade fora de seu contexto natural. Ainda assim, com as adaptações necessárias a conjunturas diferentes, o processo participativo que resultou na concepção do novo arranjo para os processos de trabalho da Gestão de Pessoas da RFB poderá ser replicado em outras instituições da Administração Pública brasileira que busquem um caminho para a tomada compartilhada de decisões complexas que resultem em mudança organizacional. Além disso, este trabalho poderá ter valor para estudiosos de arranjos organizacionais em Centros de Serviços Compartilhados ou em rede para entidades do setor público que investigam esse tipo de modelo, ainda considerado inovador nessa seara. Quanto ao modelo resultante do estudo, um Centro Nacional de Serviços Compartilhados em rede radial, esse poderá ser avaliado e adaptado para informar processos decisórios em outras instituições da Administração Pública brasileira que buscam arranjos mais horizontais para suas unidades, sobretudo na área de gestão corporativa.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Os esforços empreendidos na realização deste trabalho, tanto pela pesquisadora quanto por todos os participantes, foram direcionados à busca de um modo novo de organizar a Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (GP-RFB) de modo a potencializar suas forças e mitigar ou eliminar suas fraquezas, em um arranjo mais horizontal, favorecedor de melhor aproveitamento dos ricos recursos existentes, sobretudo o capital humano, bem como de mais coordenação e cooperação.

Embora já existam experiências em arranjos especializados e horizontais em entidades do serviço público em diversos países, no Brasil ainda há poucos relatos de arranjos institucionais semelhantes nessa área. O mesmo vale para a implementação de unidades tradicionalmente consideradas de apoio, como as que compõem a gestão corporativa, com orientação estratégica: embora os estudos sobre o tema estejam bem estabelecidos, não há muitos relatos de sua efetiva implementação na prática da Administração Pública brasileira. Na literatura acadêmica, não há estudos a respeito de experiências que combinem centros de serviços compartilhados (CSC), redes organizacionais e gestão estratégica de pessoas em um modelo coerente, e é nessa lacuna teórica que esta pesquisa se propõe a contribuir.

Este capítulo apresenta os componentes da investigação teórico-empírica realizada ao longo deste trabalho. A exposição inicia pelo quadro teórico-conceitual preliminar, que expõe o resultado das primeiras leituras realizadas em busca de uma compreensão mais ampla e profunda dos temas relacionados ao problema de pesquisa. Passa, então, às abordagens, métodos e técnicas selecionados para a pesquisa, bem como o percurso traçado na coleta e no tratamento dos dados. A seguir, é apresentada a discussão dos resultados encontrados, à luz do quadro teórico inicial da investigação, bem como de um referencial conceitual que emergiu do exame dos informes. Por fim, as respostas obtidas ao longo do tratamento de dados são contrapostas às questões inspiradoras da pesquisa, com a identificação de lacunas ainda existentes, que devem inspirar iniciativas de expansão deste estudo.

Esta seção apresenta o quadro conceitual de referência inicial desta pesquisa, elaborado antes do início da coleta dos dados, concomitantemente à definição de sua abordagem e estratégia. Este conjunto de preceitos teóricos reuniu conhecimentos a respeito de Gestão Estratégica de Pessoas, Centros de Serviços Compartilhados e Arranjos

Organizacionais em Rede, buscando, em cada tema, uma orientação para as especificidades de organizações da administração pública.

Dois pontos aqui merecem destaque.

O primeiro diz respeito às fontes selecionadas para os estudos iniciais. As principais obras que embasam as reflexões preliminares são hoje consideradas clássicos bem consolidados em seus respectivos campos do conhecimento, já tendo sido amplamente discutidos, criticados e reformulados por diversos autores ao redor do mundo. Apesar da solidez de suas contribuições, porém, a maior parte desse ideário ainda não foi incorporada na realidade da administração pública, na estratégia, gestão e operacionalização das atividades de suas entidades. "Na realidade de organizações públicas, a ritmicidade e velocidade da adoção de novas práticas de gestão tende a não acompanhar a realidade de organizações privadas", afirmam Coelho Junior *et al.* (2022). Assim, o potencial inovador do quadro conceitual deste estudo não reside nos textos em si, mas em sua articulação para a concepção de um modo original de utilizá-lo na proposição de uma solução inovadora no setor público, que é a resposta à questão desta pesquisa.

O segundo ponto a ser ressaltado tem a ver com a natureza qualitativa desta investigação, que necessariamente torna insuficiente, ao longo do desenvolvimento, a fundamentação teórica inicial. Assim, o quadro conceitual foi desenvolvido, ampliado e aprofundado no curso da pesquisa, principalmente durante o tratamento dos dados coletados, e permaneceu em construção até a conclusão do estudo.

## **2.1. Gestão Estratégica de Pessoas na Administração Pública**

A importância da gestão de pessoas (GP) para a efetividade das organizações é hoje uma ideia amplamente aceita e defendida no mundo corporativo. Apesar disso, é importante lembrar que esse é o resultado de uma evolução rumo à valorização do capital humano como vantagem competitiva nas organizações, que, por sua vez, ensejou mudanças nas práticas gerenciais (Coelho Junior *et al.*, 2020). Assim, a concepção de GP tem avançado, de uma visão operacional e de suporte, para uma de influência estratégica, devido a mudanças significativas no ambiente corporativo ocorridas nas últimas décadas, que levaram as organizações a considerar as pessoas – sua participação nas operações e na construção da cultura, seu desenvolvimento, seu alinhamento aos objetivos da organização – como a parte mais importante de seu patrimônio.

Trindade *et al.* (2015) narram que o início da história da GP pode ser localizado em 1890, quando a empresa norte-americana NCR criou seu *personnel office* ou departamento de pessoal, em que os gerentes buscavam criar um método que lhes permitisse reconhecer, dentre os candidatos a posições na empresa, aqueles que poderiam se tornar os mais eficientes, apresentando os melhores resultados com os menores custos. Os estudos científicos sobre o tema, por sua vez, iniciaram com o século XX, após o reconhecimento da relevância das pessoas na produtividade das organizações. No Brasil, a produção acadêmica na área se solidificou apenas nas duas últimas décadas daquele século, com base predominantemente funcionalista, o que lhe atribui um caráter normativo-prescritivo (Meneses *et al.*, 2014).

Com efeito, na tradição acadêmica, essa área de uma organização é definida como o conjunto de pessoas, estruturas, políticas e procedimentos que administra os recursos humanos, ou seja, os indivíduos que compõem a instituição. Para isso, desempenham atividades como recrutamento, seleção, capacitação, remuneração, avaliação de desempenho e gerenciamento da mobilidade dos colaboradores, além da gestão de suas relações com a instituição e do registro de suas informações (Ribeiro, 2006). Essa concepção clássica, assim, privilegia os aspectos administrativos e operacionais dessa área responsável pela parcela humana dos ativos que contribuem para o alcance das finalidades de uma organização.

Com efeito, historicamente a GP das organizações já foi concebida como uma área essencialmente funcional de apoio às atividades efetivamente realizadas para o alcance dos objetivos organizacionais, ou seja, não integrada ao núcleo das atividades-fim (Ulrich, 2009). A área encontrava dificuldades tanto na mensuração de seu desempenho quanto na articulação entre suas ações e o alcance dos objetivos estratégicos, algo essencial no contexto organizacional estratégico. Além disso, sua atuação tendia a ser reativa em vez de ativa da formulação das metas e políticas organizacionais (Pyne, 2009). Assim, era vista como um conjunto de operações importantes para os colaboradores individualmente, mas periférica às funções organizacionais principais.

Nas organizações burocráticas, estruturadas em um organograma hierárquico e ordenadas em torno de normas, padrões e rotinas, bem como no controle de seu cumprimento (Denhardt, 2011), a GP tem como foco principal o treinamento dos indivíduos para a execução de suas atividades e o monitoramento de seu desempenho frente aos padrões estabelecidos. “Burocracia é um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada” (Motta & Vasconcelos, 2017, p. 130). Nesse contexto, que ainda

caracteriza grande parte da administração pública, a atuação da GP se volta para a manutenção da disciplina e do formalismo, e para a garantia da legalidade e da cadeia hierárquica. Embora essas não sejam em si práticas negativas, em geral têm um fim em si mesmas, sem vistas à consecução dos objetivos da instituição. Além disso, uma organização dominada pelo apego às práticas estabelecidas tende a gerar um ambiente pouco propício à criatividade e à inovação.

Concepções mais recentes de GP a definem como um conjunto de sistemas formais que assegurem o aproveitamento ótimo das competências dos colaboradores para o alcance das metas organizacionais (Pyne, 2009). Assim, sem abandonar os aspectos operacionais, necessários para a atuação dos indivíduos e, por conseguinte, para o funcionamento da organização, essas novas definições atribuem à área a responsabilidade de assegurar que o capital humano de uma organização seja valorizado e otimizado. O papel, então, se expande para abarcar a motivação e a satisfação dos indivíduos, e a criação de um ambiente de trabalho produtivo e saudável, uma vez que o engajamento de colaboradores que interagem em um clima organizacional seguro propicia a retenção dos talentos e estimula a criatividade (Ribeiro, 2006). No entanto, mesmo essa compreensão mais ampla da GP ainda a coloca como um conjunto de ações que apenas indiretamente contribui para o atingimento dos fins organizacionais.

Foi no fim do século XX que Ulrich (1997) propôs uma mudança de paradigma para a GP, em uma transição da função administrativa para a estratégica. Segundo o modelo proposto pelo autor, considerado ainda hoje o padrão-ouro nos estudos sobre gestão estratégica de pessoas, a atuação da área deixa de ser meramente funcional e passa a integrar a cadeia de geração de valor da organização, concorrendo para a consecução de seus objetivos, visão e missão. Para isso, a GP de uma organização deve se constituir em uma “parceira de negócio” (Ulrich, 1997), ou seja, um corpo especializado de profissionais que atuam junto à área finalística da organização, desempenhando os chamados “quatro papéis” de modo integrado. Esses quatro papéis, em sua nomenclatura original, são: a administração da infraestrutura da organização, a gestão da contribuição dos colaboradores, o gerenciamento da transformação e da mudança e a gestão estratégica de pessoas. O autor, no entanto, refere-se a esses papéis por metáforas que caracterizam a atuação dos profissionais em cada um deles, que são respectivamente: especialista funcional, promotor do capital humano, agente de mudanças e parceiro estratégico (Ulrich, 2009).

Segundo o autor, “a criação de uma infraestrutura organizacional tem sido o papel tradicional da gestão de pessoas” (Ulrich, 1997, p. 27), através do exame e da melhoria constante dos processos da área, tais como recrutamento, capacitação, avaliação de

desempenho, reconhecimento, promoção e gerenciamento do fluxo dos colaboradores na organização. Nesse sentido, o papel de especialista funcional corresponde, em princípio, ao que geralmente se espera da área. O modelo, no entanto, expande essa atribuição para envolver tanto a promoção e a revisão permanentes de políticas e processos da área, que devem ser simples, eficientes e eficazes, quanto a captação, capacitação e reconhecimento de líderes alinhados aos objetivos da organização. Segundo o autor, essas ações devem visar à otimização dos processos de trabalho<sup>1</sup>, garantindo a qualidade dos serviços com controle de custos.

Ulrich (1997) afirma que a GP tem um papel crucial no desenvolvimento da relação entre o colaborador e a organização. E é no papel de promotora do capital humano que a área foca sua atenção ao diálogo com os colaboradores para conhecer suas necessidades, competências e interesses, em um esforço constante para lhes oferecer os recursos necessários para o desempenho de suas funções. Para o autor, é nessa tensão constante entre as demandas dos colaboradores e os recursos que lhes podem ser oferecidos que a GP ajuda a manter o contrato psicológico entre o colaborador e a organização. Partindo do princípio de que o capital humano é o principal ativo da instituição, a área assume a tarefa crucial de fomentar as competências e o comprometimento dos colaboradores. "Quando os colaboradores são competentes e comprometidos, seu capital intelectual se torna um ativo significativo que se reflete nos resultados da organização" (p. 30–31), proclama o autor. Assim, no papel de promotora do capital humano, a área busca otimizar as competências das pessoas, aliando seu comprometimento ao sucesso da instituição. Não obstante, é importante destacar que o autor considera que a GP não é a única parte da organização responsável pela contribuição e pelo comprometimento dos colaboradores, uma vez que os dirigentes [de outras áreas] "são responsáveis pelas pessoas em suas operações", e os "profissionais da gestão de pessoas devem auxiliá-los nessa tarefa" (Ulrich, 1997, p. 126). Assim também faz parte do papel de promotora do capital humano a preparação dos demais gestores, chamados pelo autor "gestores de linha" para essa relação com os colaboradores, por meio de prestação de apoio técnico especializado e da promoção de ações educacionais.

No papel de agente de mudanças, a GP auxilia na identificação da necessidade e na implementação da mudança. "Mudança se refere à habilidade de uma organização para

---

1 O termo "processo de trabalho", criado por Marx em 1867 (Marx, 2013), designa a atividade orientada pela qual os seres humanos transformam o ambiente para criar produtos capazes de satisfazer suas necessidades e produzir valor. Os três elementos do processo de trabalho são: a atividade, que é o trabalho em si, feito pelas pessoas; o meio, que é o instrumental utilizado; e o objeto, ou seja, a matéria transformada pelo trabalho. Então, um processo de trabalho é composto pela articulação de pessoas, ferramentas e matéria trabalhada.

melhorar sua estrutura e a implementação de iniciativas para reduzir o ciclo de tempo em todas as atividades organizacionais", define o autor (Ulrich, 1997, p. 31). Assim, nesse quadrante de suas atribuições, a área reconhece as carências da instituição frente a novas situações e fomenta a habilidade para a mudança nos comportamentos individuais e no ecossistema organizacional, forjando um contexto em que "valores fundamentais inerentes à organização são debatidos e adaptados às novas condições" (p. 152). Segundo o autor, embora o comprometimento teórico com a mudança seja relativamente fácil, os esforços práticos envolvidos são mais desafiadores. Assim, a GP deve transformar a resistência em resoluções e o medo em entusiasmo com novas possibilidades. Desse modo, atua como catalisador da inovação e da transformação, focando a construção de relações de confiança, bem como a elaboração e a execução de planos de ação.

No papel de parceira estratégica, "a gestão de pessoas trabalha com os dirigentes para instituir e gerir os processos que levam a instituição a atingir seus objetivos" (Ulrich, 1997, p. 56). Assim, essa atribuição tem duas frentes. A primeira é a participação da GP na própria definição da estratégia organizacional, pela condução de um diagnóstico organizacional em colaboração com as lideranças da instituição. A segunda é a atuação na execução da estratégia, pelo alinhamento das práticas de GP às iniciativas de negócio da organização, através da realização de ações concretas, com o objetivo final de obter resultados mensuráveis. Aqui, podemos compreender a execução da estratégia como governança organizacional.

Para o autor, os quatro papéis da GP são igualmente essenciais para o sucesso da área e da organização, articulando-se em um sistema integrado de informações e práticas, bem como em um esforço estratégico de colaboração com as demais áreas de atuação da organização. Essa cooperação é o que caracteriza a GP como parceira de negócio, pelo alinhamento de sua estratégia, suas políticas e práticas à estratégia institucional. Ao atuar como especialista funcional, contribui para os resultados da organização através da condução de processos racionalizados. Já no papel de promotora do capital humano, busca sua melhor contribuição, através do desenvolvimento de suas competências e da promoção de seu comprometimento. E, finalmente, ao atuar como agente de mudanças, assume a posição de parceira de negócio ao orientar a organização durante as transformações necessárias para a saúde da instituição. "A gestão de pessoas que é parceira de negócio gera valor para a organização através da execução da estratégia, da eficiência administrativa, do comprometimento dos colaboradores e da mudança cultural" (Ulrich, 1997, p. 38). Assim, o autor compreende que, para ser uma parceira de negócio, a GP deve equilibrar seus quatro papéis conforme as necessidades contextuais, gerenciando suas

atividades de modo a atender às necessidades da organização e de seus colaboradores, bem como ajudar a prever as transformações necessárias.

Segundo Pyne (2009), "as organizações precisam poder antecipar, influenciar e gerenciar as forças que impactam sua habilidade de permanecer efetivas" (p. 32). Para isso, necessitam alinhar a atuação de todos que delas participam, que devem não apenas conhecer, mas vivenciar a missão e os valores para que possam atuar orientados para os objetivos. Assim, a integração da GP à estratégia organizacional exige a implementação de políticas, programas e práticas que permitam à organização utilizar seu capital humano para o enfrentamento dos desafios e a concretização de uma visão de futuro compartilhada em toda a instituição.

Efetivamente, estudos realizados no setor privado mostram que há retornos positivos significativos na implementação de políticas de GP integradas à estratégia da organização (Lacombe, 2005; Becker & Huselid, 2006). Porém, é importante ressaltar que, na realidade das organizações, a transformação da GP de área de apoio a parceira estratégica ainda não está completa. Sheeran *et al.* (2016, p. 353) narram que Edward E. Lawler, ao celebrar o 50o. aniversário de seu livro *Human Resource Management* em 2011, afirmou que suas pesquisas e sua experiência o levavam a crer que "nos últimos 20 anos ou mais, a gestão de pessoas não progrediu significativamente em termos de seu papel estratégico nas corporações". Assim, mesmo entre as organizações privadas, cuja sobrevivência depende da geração de valor, ainda é necessário desenvolver maturidade quanto à atuação estratégica da GP. Com efeito, Meneses *et al.* (2014), em um exame minucioso sobre as publicações acadêmicas brasileiras sobre GP na primeira década do século XXI, revelam que esses estudos da área ainda tendem a predominantemente descrever certas funções das políticas e práticas<sup>2</sup> de GP, essencialmente em sua implementação e avaliação.

Com relação ao setor público, onde o maior percentual das despesas das organizações está relacionado à remuneração de servidores (Pyne, 2009), ou seja, em um contexto em que as pessoas constituem o patrimônio mais importante e mais caro, esse amadurecimento parece ser ainda mais necessária e relevante. Ao longo das últimas

---

2 Políticas e práticas em gestão de pessoas são diretrizes e ações organizacionais voltadas para o gerenciamento e o desenvolvimento dos colaboradores, com o objetivo de alinhar suas competências aos objetivos estratégicos da instituição. As políticas referem-se às diretrizes ou normas gerais que estabelecem os padrões de comportamento e as expectativas da organização quanto à gestão do capital humano, enquanto as práticas são as ações realizadas e os instrumentos utilizados para implementar essas políticas. Em gestão de pessoas, essas políticas e práticas geralmente abrangem funções como recrutamento e seleção, treinamento e desenvolvimento, gestão do desempenho, remuneração e benefícios, qualidade de vida no trabalho, e gestão das relações de trabalho (Meneses *et al.*, 2014).



décadas, a transição gradual ainda em andamento do paradigma burocrático<sup>3</sup>, dominante até meados dos anos 1990, para o modelo gerencial baseado no ideário da Nova Administração Pública<sup>4</sup> nas organizações públicas, (Reis, 2014; Carmo *et al.*, 2018; Côrtes & Meneses, 2019), não apenas permite, mas exige que a atuação da GP acompanhe a busca do alcance de resultados, com o atendimento das necessidades e interesses da sociedade a quem servem. Por outro lado, para enfrentar os atuais desafios internos e externos, como a redução orçamentária, a elevação da idade média dos servidores, a necessidade adaptação a novos modelos laborais e a demanda crescente da sociedade por serviços de qualidade (Reis, 2014), as organizações públicas dependem de seu capital humano – seus conhecimentos, flexibilidade e engajamento – para prosperar (Pyne, 2009). Assim, o setor público passou a buscar uma atuação mais estratégica para a GP, "entendida como aquela que se alia aos tomadores de decisão e integra os objetivos de longo prazo das organizações, com as necessidades relacionadas às pessoas" (Côrtes & Meneses, 2019, p. 658).

Ocorre, no entanto, que, no setor público, a transição da GP de operacional a estratégica tem se mostrado desafiadora (Coelho Junior *et al.*, 2022; Graziani *et al.*, 2019; Moura & Souza, 2016), "uma vez que distintos condicionantes, internos e externos, tendem a dificultar a implementação efetiva de uma gestão estratégica de pessoas no contexto público" (Coelho Junior *et al.*, 2022, p. 2). Estudos internacionais indicam que o contexto político, as práticas gerenciais, a influência de *stakeholders*, o apoio das altas lideranças e mesmo a estrutura organizacional efetivamente interferem na implementação de uma abordagem estratégica para a GP (Côrtes & Meneses, 2019). Em decorrência, "há um distanciamento entre as práticas intencionadas e aquelas de fato realizadas" (Graziani *et al.*, 2019, p. 209). Como bem sintetizam Moura e Souza (2016), evidências empíricas têm revelado que é difícil para a GP realizar a transição de um perfil operacional para um papel estratégico, em um paradoxo entre discurso e prática: apesar da adoção, nas organizações,

---

3 As primeiras tentativas de profissionalização da Administração Pública brasileira podem ser datadas durante o Estado Novo, de 1930 a 1950, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), influenciado principalmente pela literatura norte-americana, notadamente da *progressive public administration*, baseada na administração científica de Taylor e da teoria da burocracia de Weber. O centro do modelo era a hierarquização da estrutura organizacional, o regimento claro, a autoridade dos gestores, a impessoalidade nas relações, a profissionalização do corpo funcional e a meritocracia, além da racionalidade instrumental voltada para a eficiência nos processos e na gestão (Denhardt, 2011).

4 A Nova Administração Pública é uma abordagem teórica que tomou força nos anos 1990 para a promoção da reestruturação do Estado, substituindo o modelo burocrático por um modelo gerencial com foco em resultados. A Nova Administração Pública defende a transposição de valores e técnicas empresariais para o setor público, como descentralização e busca de eficiência e excelência. Além disso, prega a desregulamentação e a diminuição do aparelho do Estado, inclusive com a privatização de empresas públicas (Denhardt, 2011).

de uma retórica que preconiza a atuação estratégica da GP, mudanças efetivas demoram a ocorrer ou não chegam a se concretizar.

No Brasil, embora elementos estratégicos das políticas e práticas para a GP, tais como gestão por competências e avaliação do desempenho individual<sup>5</sup> já tenham sido abordados na legislação e adotados, em maior ou menor grau, por diversas entidades governamentais, e muitos estudos tenham sido desenvolvidos sobre o tema, não há ainda uma proposta clara e abrangente para o a gestão estratégica de pessoas na Administração Pública, ou mesmo uma definição instituída. Além disso, a tradição burocrática ainda é muito forte nas práticas gerenciais nas entidades governamentais (Carmo *et al.*, 2018; Côrtes & Meneses, 2019). De fato segundo as autoras, "a atual estrutura normativa impede a existência de um modelo de gestão estratégica no setor público" (Carmo *et al.*, 2018, p. 187), Em consequência, sem uma identidade estratégica constituída, e em um ambiente em que persiste a cultura organizacional burocrática, a GP na esfera estatal ainda tende a se ocupar predominantemente de tarefas administrativas e rotineiras, mesmo em instituições cujos gestores de pessoas compreendem seu potencial estratégico (Coelho Junior *et al.*, 2022).

Assim, embora a importância das pessoas em uma organização seja amplamente reconhecida (Pyne, 2009), assim como a necessidade de uma atuação estratégica de sua gestão (Ulrich, 2009, Coelho Junior *et al.*, 2022), parece ser necessário conceber um conceito de gestão estratégica de pessoas que atenda às especificidades da Administração Pública brasileira. Além disso, o desafio mais importante parece residir na transposição dessa concepção para a implementação de práticas e sistemas gerenciais de pessoas que efetivamente resultem em geração de valor (Becker & Huselid, 2006), notadamente nas organizações públicas.

Na Administração Pública, a GP, quando deficiente, compromete a eficácia da organização e, em última instância, reduz seu objeto de trabalho – as pessoas que integram a instituição – em um elemento de custos, e custos substanciais, considerando que os recursos humanos constituem o item mais volumoso nos orçamentos operacionais da maioria das organizações públicas, afirmam Ingraham e Rubaii-Barrett (2007). Porém, em uma orientação estratégica, em que capital humano e objetivos organizacionais se alinham para produzir valor público, a GP também desempenha o papel adicional de promotora da democracia a que elas servem (*ibid*), pois garante que as pessoas não apenas sejam

---

5 A gestão por competências foi definida no Decreto nº 5.707 (Brasil, 2006) e então no Decreto nº 9.991 (Brasil, 2019) que o substituiu; o Decreto nº 7.133 (Brasil, 2010) trata da avaliação de desempenho individual de servidores públicos para fins de remuneração.

tratadas de forma justa e equitativa, mas que sua representação nos processos decisórios mais elevados da instituição reflita as práticas participativas da sociedade, essenciais para a consolidação da soberania social.

## **2.2 Centros de Serviços Compartilhados e sua Adoção na Administração Pública**

Quinn *et al.*, (2000, p. 3), definem um Centro de Serviços Compartilhados (CSC) como “a prática relativamente simples de decidir partilhar serviços comuns entre um grupo de empresas, divisões ou unidades de negócio”. Para os autores, o modelo é uma abordagem gerencial que, em vez de manter uma determinada atividade de apoio pluralizada em diferentes organizações ou áreas organizacionais, consolida-a em uma unidade, que opera como uma entidade autônoma, entregando serviços especializados para as demais áreas da organização. Para os autores, ao unificar atividades de modo cooperativo, o CSC consegue prestar serviços consistentes e confiáveis com eficiência, auxiliando a organização a obter economias de escala.

Em um detalhamento da definição oferecida acima, Bergeron (2003) explica que um CSC resulta de uma estratégia colaborativa em que determinadas atividades existentes em diversas unidades de uma organização se concentram em um novo centro semiautônomo para promover eficiência, eficácia e redução de custos e, assim, gerar valor. Um CSC, uma unidade organizacional bem delimitada, com estrutura gerencial própria, otimiza os recursos – capital, tecnologia, pessoas, tempo – para promover tanto economias de escala quanto melhorias na prestação dos serviços. Embora a constituição de um CSC necessariamente rompa com a hierarquia organizacional tradicional, ele guarda estreitas conexões históricas, financeiras e jurídicas com a organização a que pertence, pois a criação dessa unidade resulta da consolidação dos recursos que já existiam. “Um CSC transforma e concentra recursos de modo mutuamente benéfico” (Bergeron, 2003, p. 5). Do ponto de vista da organização, os benefícios gerados pela criação de um CSC são racionalização dos custos, maior satisfação dos usuários com os serviços, e liberação das demais áreas da organização das atividades agora realizadas pelo CSC. Na perspectiva do próprio CSC, as vantagens são aumento da eficiência pela padronização de processos e uso de ferramentas, otimização do capital humano, e obtenção de economias de escala.

Vários pontos apresentados por Bergeron (2003) intersectam a definição a seguir, proposta por Schulman *et al.* (1999). Esses autores explicam que, na constituição de um CSC, uma determinada atividade que era desenvolvida em várias unidades da organização é consolidada em um centro autônomo, que passa a ter a gestão dessa atividade como

objetivo principal. A integração de atividades em um centro resulta em concentração de foco e capacidade para alinhar objetivos gerenciais e de expertise. Assim, atividades e operações antes dispersas, consideradas secundárias nas unidades que a abrigavam, passam a ser o âmago de um centro especializado, e liberam as demais áreas para se dedicarem às suas atribuições finais. Visando a otimização dos recursos necessários para sua operação, e a consequente redução dos custos, o CSC busca desenvolvimento de competências e excelência em seus processos. Segundo os autores, embora cada organização necessite adaptar o conceito para sua realidade, é possível conceber uma definição geral para um CSC, que é apresentada abaixo.

concentração de recursos organizacionais usados na execução de atividades semelhantes, geralmente espalhadas pela organização, com o intuito de prestar serviços a vários parceiros internos a custos mais baixos e com mais qualidade, com o objetivo comum de satisfazer os usuários e gerar valor para a organização (Schulman *et al.*, p. 9)

É importante observar que, nessa definição, "as demais unidades de negócio da organização são parceiras do CSC, e não usuárias" (p. 6). A relação entre o CSC, que executa as atividades, e o restante da organização, a quem as atividades se dirigem, não é transacional, mas relacional<sup>6</sup>.

Em resumo, os atributos de um CSC, segundo Schulman *et al.* (1999) são: (1) concentram em uma unidade um conjunto de atividades específicas, que são sua especialidade; (2) possuem autonomia gerencial; (3) os serviços que prestam são seu "produto"; (4) buscam melhoria contínua em seus processos, com vistas à racionalização do uso de recursos e minimização de custos; (5) estabelecem relações de parceria com os destinatários de seus serviços.

Neste estudo, com base nas três definições anteriores, consideradas fundantes nesta área de estudos, um CSC se configura em um arranjo colaborativo que concentra em uma unidade especializada um conjunto de atividades antes pluralizadas pela estrutura organizacional. A integração das atividades sob uma única gestão transgride as hierarquias fragmentadas que organizavam as atividades e permite que os serviços prestados pelo CSC se tornem seu produto singular, em uma busca de excelência pela melhoria constante de

6 Na teoria das relações, dinâmicas transacionais são momentâneas e transitórias, e visam o intercâmbio de recursos ou serviços específicos; os participantes da interação estão, em geral, voltados para resultados de curto prazo, e não buscam relacionamentos mais duradouros. Em oposição, dinâmicas relacionais envolvem interações contínuas em que o objetivo é construir confiança mútua e colaboração; para alcançar objetivos de longo prazo, as partes mantêm intercâmbios de recursos e conhecimentos (Scandura; Meuser, 2022).

seus processos. Além disso, ao eliminar a multiplicidade de unidades, ganha em foco, possibilitando padronização e vantagens em escala, o que leva à otimização do uso de recursos e melhoria dos serviços prestados. Um CSC pode ou não ter autonomia gerencial, a depender das necessidades e políticas internas da organização, mas sempre manterá relações de parceria com as demais unidades, a quem prestam serviços. A combinação dessas características, além do fato de que a aglutinação de determinada atividade em um CSC alivia a carga administrativa das demais unidades, geram valor para a organização.

Os CSC começaram a ser desenvolvidos em grandes organizações do setor privado dos Estados Unidos da América durante a década de 1990 com o intuito de combinar características dos modelos organizacionais centralizado e descentralizado em uma estratégia operacional de otimização do uso de recursos humanos e materiais e de melhoria dos resultados da execução de serviços (Bergeron, 2003). Com efeito, as desvantagens próprias dos dois modelos alternativos – nas estruturas centralizadoras, a inflexibilidade de procedimentos, a demora nas respostas e o distanciamento dos usuários do serviço; nas molduras descentralizadas, a falta de padronização de rotinas e os altos custos devido à multiplicidade de unidades – determinavam a necessidade de criação de uma unidade que concentrasse especialistas para a prestação de determinados serviços. Ao fim daquela década, mais da metade das grandes empresas americanas já haviam adotado os CSC (Ferreira *et al.*, 2014). A partir daquele país, então, o modelo foi disseminado para outros, principalmente europeus, além daqueles falantes de língua inglesa como Canadá, Austrália e África do Sul (*ibid*). No Brasil, foi a partir do início do novo século que organizações privadas passaram a adotar os CSC, principalmente subsidiárias e filiais de empresas multinacionais instaladas no país (Silva & Pereira, 2004).

Nos primórdios da concepção dos CSC, os serviços que se organizavam segundo seu modelo se limitavam àqueles prestados por meio de atividades repetitivas e transacionais, tais como funções financeiras e contábeis. O amadurecimento gradual do modelo permitiu que outras atividades, mais complexas e baseadas em competências específicas, fossem abrangidas. Hoje são organizadas em CSC desde gestão de pessoas, logística e suprimentos, e tecnologia da informação, até *marketing*, vendas e serviços diretos aos consumidores<sup>7</sup> (Schulman *et al.*, 1999). Segundo os autores, há dois tipos de

7 É interessante notar aqui que, segundo os textos selecionados para este referencial teórico, as atividades geralmente reunidas em CSC não são consideradas estratégicas ou centrais aos objetivos de uma organização. Os autores tendem a caracterizar essas atividades como "funções normalmente administrativas" (Quinn *et al.*, 2000, p.3), "não estratégicas, e fora das competências centrais da organização" (Bergeron, 2003, p. 4), "serviços de apoio, processos e atividades que são por definição, não principais" (Schulman *et al.*, 1999, p. 4). Essa caracterização parece ir contra a concepção de gestão estratégica de pessoas apresentada acima; no entanto, é possível contornar essa aparente contradição, argumentando que a

atividades apropriadas para serem concentradas em um modelo em CSC: as que envolvem "o processamento de transações em grande volume e serviços profissionais" (p. 34).

Em instituições de diversos países, os CSC já mostraram bons resultados em termos de racionalização do aproveitamento do capital humano e do ferramental disponível, bem como de aumento da satisfação dos usuários dos serviços prestados. De fato, Schulman *et al.* (1999) classificam os atributos do modelo em CSC em ligados à eficiência e à eficácia<sup>8</sup>. Enquanto melhor uso de recursos e criação de economias de escala resultam em maior eficiência; padronização de processos, partilha de conhecimentos e fortalecimento dos relacionamentos aumenta a eficácia. No entanto, segundo os autores, (p. 13) "um ambiente de CSC se move para além das noções de eficiência e eficácia para a concepção de valor". Os autores também destacam os benefícios tangíveis e intangíveis dos arranjos em CSC. As vantagens tangíveis coincidem com as de eficiência: redução de custos, aumento de produtividade, e melhor uso dos recursos. Já os benefícios intangíveis abrangem padronização de processos, difusão de informações mais precisas e consistentes, partilha de melhores práticas, construção de um modelo mental de "*one business*"<sup>9</sup>, maior poder de negociação e foco na geração de valor.

Após os relatos na literatura sobre o sucesso dos CSC em instituições privadas, o modelo passou a ser adotado em organizações da administração pública de diversos países, na prestação dos mais diversos serviços, de educação a habitação, passando por rodovias e agricultura (Ferreira *et al.*, 2014). No setor público, assim com no privado, os objetivos da implementação do modelo incluem a racionalização do uso dos recursos públicos, a satisfação das necessidades sociais por serviços públicos e o aumento do valor gerado.

Tomkinson (2007) explica que, no setor público, os CSC tendem a se caracterizar em quatro formatos, que são intrasserviço, serviço, corporativo e supracorporativo. No molde intrasserviço, uma ou mais entidades da administração pública compartilham, formal ou

---

discussão sobre o papel estratégico da gestão de pessoas ainda está em curso e, principalmente, que o arranjo da gestão de pessoas em um CSC não reduz suas atividades a apoio administrativo.

- 8 Para os autores, eficiência é um conceito discreto, o que significa que suas melhorias costumam ocorrer em passos definidos ou mudanças pontuais e quantificáveis. Eficácia, por sua vez, é uma noção linear, com ganhos que tendem a se desenvolver de forma contínua, refletindo uma melhora progressiva. Na implementação de um CSC, um ganho de eficiência pode ser percebido pela redução imediata no tempo de processamento de uma tarefa, enquanto ganhos de eficácia podem decorrer de relacionamentos de parceria com as unidades usuárias dos serviços, o que resulta em respostas cada vez mais alinhada às suas necessidades.
- 9 O modelo mental "*one business*" ou "*one company*" visa promover a visão compartilhada em uma instituição, em que todos os colaboradores partilham objetivos, recursos e processos, operando como uma unidade coesa e colaborativa, para criar uma identidade comum (Schulman *et al.*, 1999).

informalmente, uma parte de uma função especializada, cooperando em sua execução. No formato serviço, uma entidade formalmente delega a outra uma função, transferindo-lhe o controle e a responsabilidade. No modo corporativo, duas ou mais entidades formalizam um arranjo para a prestação de um serviço, compartilhando benefícios, recursos e governança. No formato supracorporativo, as entidades parceiras criam um veículo específico para a execução das atividades, que passa a ser responsável pelos recursos e assume os riscos do empreendimento. Segundo o autor, a escolha do modelo depende, certamente, do tipo de necessidade, da abrangência dos serviços prestados e dos riscos envolvidos em sua execução.

Janssen e Joha (2006) afirmam que, por se configurarem em uma estratégia de realização de atividades e funções específicas e pré-definidas, os CSC parecem ser notadamente apropriados para as administrações públicas, que, essencialmente, são prestadoras de serviços. É importante notar, porém, que, embora todas as instituições públicas se beneficiem de melhor uso dos recursos na busca de geração de valor para a sociedade, nem todas são terreno fértil para a implantação de arranjos em CSC. Segundo Schulman *et al.* (1999), esses são apropriados para organizações grandes e complexas, com múltiplas unidades de negócio, que se beneficiam com a concentração de determinados serviços em uma unidade.

Em toda organização que transita para o CSC, há oposição, relacionada à insuficiência de recursos para o investimento inicial, à dificuldade de realização de mudanças de longo prazo e às resistências culturais. Na implementação de um CSC, "os dirigentes da organização têm que abrir mão de controle" (Bergeron, 2003, p. 25), o que pode ser um grande obstáculo à sua aceitação. Além disso, a possibilidade sempre premente de redução da força de trabalho pode ser ameaçadora (IBM, 2008). No entanto, essas oposições parecem ser mais intensas a esfera governamental. As pesquisas de Ferreira *et al.* (2014) indicam que a implantação de um CSC no setor público é mais complexa do que no setor privado.

Mas essas dificuldades não são intransponíveis. "Quando criado pelas razões corretas, propriamente implementado e gerido como uma unidade de negócio, pelo benefício das demais unidades da organização, um CSC pode ser uma experiência bem-sucedida" (Schulman *et al.*, 1999, p. 6). Os fatores que podem favorecer a implementação do modelo, além da disponibilidade de expertise e demais recursos, incluem o apoio da alta gestão da instituição, a presença de competências em gerenciamento de projetos e em gestão da mudança, e a comunicação abrangente e clara a respeito do processo (IBM, 2008).

Considerando que a qualidade do gasto governamental é uma preocupação cada vez mais atual no Brasil (Rezende *et al.*, 2010), o que exige a adoção de melhores práticas, é importante que as instituições públicas brasileiras avaliem a viabilidade de implementar arranjos organizacionais inspirados em CSC, em vista de seus atributos e dos benefícios que podem gerar. No entanto, como a implantação do compartilhamento de serviços exige decisões estratégicas que pressupõem riscos e impactos de longo prazo na organização (Janssen & Joha, 2006), é importante que essas decisões sejam fundamentadas no conhecimento sólido das características e das necessidades da área que será alvo da reestruturação.

## **2.3 Os Arranjos Organizacionais em Rede**

Nas últimas décadas, a realidade social tem passado por profundas transformações alavancadas por fenômenos que incluem a globalização da economia e das comunicações, rápidos avanços tecnológicos e mudanças na demografia que, por sua vez, modificam os interesses e as necessidades das sociedades (Kotter, 2012, Harari, 2016). O desenvolvimento das tecnologias informativas e o crescimento das redes sociais virtuais, que permitem a difusão ampla e imediata de todo fato ocorrido em qualquer lugar do planeta, fazem as mudanças constantes parecerem ainda mais velozes e evidentes.

Nesse cenário dinâmico e complexo, em que emergem novas exigências sociais tais como sustentabilidade, diversidade e participação, as organizações necessitam reavaliar estratégias e processos, tornando-se ágeis em seu processo decisório, e otimizando o uso de seus recursos, particularmente os de capital humano, para garantir a sobrevivência e, mais que isso, a prosperidade (Mintzberg *et al.*, 2007). Em um ambiente caracterizado pelas incertezas, modelos organizacionais tradicionais, marcados por hierarquias rígidas, falta de fluidez na comunicação e lentidão na tomada de decisões, tornam-se inadequados e precisam evoluir para arranjos mais planos, flexíveis e colaborativos, capazes de promover agilidade e inovação (Migueletto, 2001), bem como uma melhor capacidade de resposta às demandas cada vez mais exigentes da sociedade em que se inserem.

Também no contexto da administração pública as transformações sociais impulsionam as organizações à mudança adaptativa (Castells, 2001; Silva *et al.*, 2013). Os cidadãos, usuários dos serviços prestados pelas instituições públicas, têm mais conhecimentos sobre seus direitos e se tornam mais exigentes quanto à qualidade e à acessibilidade do atendimento. A sociedade exige das organizações públicas maior transparência em sua atuação e no modo como empregam os recursos que lhes são



destinados. Além disso, cada vez mais, demanda ser consultada nas decisões tomadas pela administração pública, cujos efeitos, em última instância, lhe afetam. A crise fiscal dos Estados restringe os recursos destinados aos serviços públicos e, com demandas crescentes e fundos sempre limitados, as organizações necessitam demonstrar bons resultados, com alocação eficiente dos recursos de que dispõem para atender com excelência às demandas de usuários cada vez mais bem informados e rigorosos.

Já em 2001, Quinn *et al.* afirmavam que a única vantagem duradoura de uma organização é a capacidade para gerar novas vantagens; ou seja, o desenvolvimento e a disseminação permanente de inovação. Tendo concluído que as formas organizacionais tradicionais marcadas pela verticalidade rígida não constituem o arranjo mais favorável à criação de novas soluções, as organizações vêm procurando arranjos mais planos, adaptativos e participativos, que favoreçam o fluxo de conhecimentos e promovam a criatividade. "[T]estemunhamos um momento de transição das estruturas organizacionais verticais e monolíticas, predominantes nos séculos XIX e XX, em modelos de articulação organizacional que privilegiam a diversidade e horizontalidade" (Migueletto, 2001 p. 12),

Dentre as novas configurações organizacionais, destacam-se aquelas que podem ser categorizadas como 'redes'. Segundo Migueletto (2001, p. 7), uma rede é "uma estrutura organizacional formada por um conjunto de atores que se articulam com a finalidade de aliar interesses em comum, resolver um problema complexo ou amplificar os resultados de uma ação, e consideram que não podem alcançar tais objetivos isoladamente". Os elementos fundantes de uma rede organizacional, portanto, são seus integrantes e as relações que estabelecem. "Todos os nós são necessários para a existência da rede" (Castells, 2001, p, 164). Para o autor, também as relações entre os nós, sejam elas simétricas ou assimétricas, são essenciais ao arranjo organizacional da rede. Em uma rede, cada um dos atores guarda capacidade criativa e autonomia e, simultaneamente, estabelece conexões interdependentes de negociação, cooperação e partilha de conhecimentos e recursos, na busca por atingir objetivos compartilhados.

Para criar e compartilhar conhecimento, as organizações arranjadas em rede dispõem suas unidades horizontalmente e permitem "relações mais simétricas do que hierárquicas, mais cooperativas do que competitivas e mais dinâmicas do que normativas" (Migueletto, 2001, p. 3). O estabelecimento de vínculos entre pares, baseados em interações e acordos, por sua vez, exige estilos de gestão e de atuação baseados em confiança, consulta e compromisso. Com efeito, Kissler e Heidemann (2006) indicam que o desenvolvimento da confiança entre os integrantes de uma rede é pressuposto para as práticas de cooperação. Segundo os autores, as redes "possibilitam aos atores a resolução

de problemas que representariam uma carga excessiva para um ator isolado, único" (p. 495), mas ao mesmo tempo, reúnem unidades com interesses diferenciados, e mesmo conflitantes, para trabalhar juntas segundo os objetivos comuns, e não individuais. A estabilidade da rede, então, decorre da pressão por cooperação e do êxito dessas relações solidárias. Os ajustes de interesses em prol da cooperação requerem confiança, que deve ser construída e reconstruída em práticas mais transparentes na comunicação e mais participativas na governança.

Os autores que discutem organizações em rede (Migueletto, 2001; Castells, 2001; Quinn *et al.*, 2001; Silva *et al.*, 2013) diferenciam os arranjos interorganizacionais dos intraorganizacionais. Os primeiros se referem a relacionamentos entre diferentes entidades jurídicas que, ao identificarem objetivos comuns e possibilidades de interações vantajosas, estabelecem parcerias, alianças ou contratos de cooperação, na busca de vantagens competitivas ou geração de valor. Nas redes entre organizações, no entanto, cada participante preserva total independência e autonomia jurídica, o que exige acordos formais e esforços de coordenação de interesses, que podem ser divergentes apesar de apresentar pontos compartilhados. Já os arranjos intraorganizacionais em rede, que são o foco deste estudo, dizem respeito a vínculos entre diferentes unidades de uma mesma entidade. As redes intraorganizacionais, em geral criadas para otimizar os fluxos de trabalho e favorecer a criatividade, buscam promover sinergia e integração nas unidades que a compõem, através de comunicação interna, partilha de recursos e atuação colaborativa. Ao fomentar a coesão e as trocas no interior da organização, as redes não apenas promovem a criação e implementação de soluções inovadoras, como também favorecem a consolidação da cultura organizacional.

As redes podem tomar diferentes formatos, a depender dos objetivos da organização, do grau de autonomia dos atores e da natureza das relações de interdependência que são estabelecidas. Segundo Quinn *et al.* (2001), as principais configurações que podem ser assumidas pelas redes organizacionais são a infinitamente plana, a invertida, a em teia de aranha, a aglomerada e a em raios de sol. Embora todas priorizem a mitigação ou eliminação da hierarquia vertical, a comunicação ágil e multidirecional, a tomada descentralizada de decisões e o incentivo à inovação colaborativa, cada uma responde a necessidades específicas do ambiente em que atuam.

### **2.3.1 Organização Infinitamente Plana**

A organização infinitamente plana é caracterizada pela eliminação ou redução significativa de níveis hierárquicos e pela inexistência de limites à sua expansão. Nessa

configuração, que se afasta das tradicionais cadeias de comando, o ponto central da rede é altamente especializado, seja em dados, técnicas ou conhecimentos, que, pela comunicação direta, são transmitidos para os nódulos, que têm responsabilidade e autonomia para a tomada de decisões. Assim, cada ponto da rede é local de aplicação das competências do centro na realização das atividades da organização. Nesse modelo, a comunicação entre os pontos não é essencial, pois é o centro que se encarrega de difundir a inovação e coordenar as atividades da rede. Como exemplos de organizações infinitamente planas, os autores mencionam redes de franquias e de corretoras de valores.

### **2.3.2 Organização Invertida**

Na organização invertida, a hierarquia tradicional é subvertida: a administração existe como suporte e apoio à atuação, tomada de decisões e inovação realizadas pelas unidades, que desenvolvem os produtos ou realizam contatos diretos com os usuários dos serviços prestados. Desse modo, enquanto a administração ocupa a base da organização, os múltiplos nódulos são considerados a parte mais importante da rede, pois necessitam adaptar os produtos e serviços da organização às necessidades do público que atendem. Na organização invertida, os pontos operacionais são autossuficientes, mas estabelecem comunicação formal com as lideranças, que então difundem as inovações para a rede. Também neste modelo, não há interações formais necessárias ao longo dos nós. Exemplos de organizações invertidas são clínicas de saúde ou consultorias na área de engenharia.

### **2.3.3 Organização em Teia de Aranha**

A organização em teia de aranha é considerada pelos autores a verdadeira rede: não há hierarquia ou um centro emissor de ordens. Cada ponto da teia constitui um núcleo especializado que detém competências específicas e pode operar de forma semi-independente, o que significa a existência de múltiplos pontos de tomada de decisão, sempre interconectados. Ocorre que o repositório de conhecimentos existente na teia é latente até que um determinado problema ou projeto leve os nódulos a ativar as interações e utilizar os recursos, próprios e de outros, para a resolução e o desenvolvimento. Nessa estrutura descentralizada, interligada e flexível, então, a comunicação flui por diferentes caminhos, conferindo agilidade ao processo decisório e à inovação. A internet é o exemplo por excelência de uma organização em teia de aranha.

### **2.3.4 Organização Aglomerada**

A organização aglomerada é um modelo em que unidades autônomas detentoras de competências específicas colaboram, mantendo a autogestão e, simultaneamente, atuando em sinergia. Como na organização em teia de aranha, os diferentes pontos mantêm intensa

interação; mas, na aglomerada, a inovação e a tomada de decisões se localizam em aglomerados de equipes, que se aproximam por afinidade, compartilham recursos, reforçam-se mutuamente e se responsabilizam por atividades estáveis. Esse formato organizacional, que permite flexibilidade interna e ganhos de escala e escopo, é exemplificado por conglomerados e alianças empresariais.

### **2.3.5 Organização em Raios de Sol**

A organização raios de sol é uma estrutura que contém um centro estratégico ao qual se conectam diferentes unidades especializadas, como raios que emanam de um ponto central. O modelo combina características de centralização – com uma unidade estratégica, de direção e de convergência de conhecimentos – e delegação da execução de tarefas específicas para equipes especializadas, que detêm as competências necessárias para executá-las. Na organização em raios de sol, os centros de inovação são as unidades especializadas, mas as diretrizes emanam do centro, o que garante a coerência das operações. Como exemplos desse tipo de organização, os autores mencionam estúdios de cinema, fundos mútuos e grupos de desenvolvimento tecnológico.

Como toda tipologia, o conjunto proposto por Quinn *et al.* (2001) trata de modelos teóricos puros para organizações em rede, que raramente encontram reflexos no mundo real. Aqui, as organizações assim formadas desde seu início, ou as que conseguiram realizar a transição para configurações mais planas, tendem a se aproximar mais ou menos de um dos modelos propostos pelos autores, ou a combinar características, para gerir suas operações e cumprir seus objetivos. Obviamente, não há modelos perfeitos na realidade. Cada um desses arranjos organizacionais proporciona diferentes vantagens, dependendo da estratégia, da cultura e das operações da organização.

Modelos de arranjos organizacionais como o infinitamente plano, invertido, em teia de aranha, aglomerado e em raios de sol têm em comum a ruptura com a rigidez e a verticalidade das estruturas hierárquicas tradicionais. Em um ambiente cada vez mais dinâmico e interconectado e, por isso, mais exigente e instável, as organizações em rede não apenas permitem às instituições contemporâneas responder às necessidades de flexibilidade e inovação, mas fazer uso das próprias características do contexto para se manterem relevantes. “É precisamente o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e de comunicação o que permite uma articulação cotidiana de uma rede [...] cuja complexidade a faria não-manejável se não fosse capaz de interatividade informática. O funcionamento em rede, assegurando descentralização e coordenação na mesma organização complexa, é um privilégio da era da informação” (Castells, 2001, p. 164).

Características como a horizontalidade e a complementaridade promovem o pluralismo e o fluxo multidirecional de ideias, criando "um espaço no qual os atores estão dispostos a trocar informações, dividir tarefas e agregar valor às iniciativas" (Migueletto, 2001, p. 8). No entanto, exatamente por se tratar de um arranjo que não apenas propicia, mas estimula a expressão e a afluência de percepções, "o caráter de conflito é constitutivo da rede" (*ibid*, p. 8). Uma rede, afinal, abriga relações intrincadas que tendem a gerar embates de ideias e de interesses.

Em uma rede, então, as relações devem ser negociais. Mas existem diversos tipos de negociação, nem sempre a partir de posições simétricas. "[A] natureza das negociações varia amplamente, de acordo com o tipo de relação de interdependência que é estabelecida entre as partes, podendo ir da subordinação à reciprocidade", lembra Migueletto (2001, p. 16). Portanto, a consideração de modelos em rede para as organizações, para além da disposição das unidades que as compõem, leva a uma reflexão a respeito da configuração das relações de poder. Nas organizações em rede, deve prevalecer a mutualidade nas interações das unidades para que as vantagens potenciais do arranjo, entre elas agilidade e favorecimento da inovação, possam se realizar.

No âmbito da administração pública, os primeiros estudos sobre redes de políticas públicas, realizados nos anos 1960, focavam na cooperação entre organizações e seu impacto tanto no comportamento organizacional quanto na efetividade dos serviços providos às comunidades, comparando-os à atuação isolada (Silva *et al.*, 2013). No Brasil, já há algum tempo é possível observar a formação de diversas articulações em rede no setor público, principalmente do tipo interinstitucional (*ibid*). Em decorrência do processo de reforma do Estado e das modificações na sociedade acima descritas, instituições públicas buscam atuar de modo mais cooperativo e integrado para otimizar os resultados de suas atuações. Nesse contexto, o estabelecimento de redes vem sendo considerado uma solução para as necessidades de maior descentralização, cooperação e distribuição do poder decisório, na busca por potencializar inovações administrativas.

Todavia, as iniciativas de estabelecimento de redes na condução de atividades públicas encontram obstáculos, principalmente gerenciais. Na governança e gestão de atividades, comunicação e tomada de decisões ao longo da rede, ocorre que as organizações estatais "ao invés de sistematizar um *modus operandi* próprio, adaptam instrumentos de gestão tradicionais, o que compromete a inovação, e mesmo a sobrevivência, de iniciativas promissoras (Migueletto, 2001, p. 9). De fato, no setor público, o estabelecimento de redes, sejam elas inter ou intraorganizacionais, exige mudança nos modelos mentais e nas práticas gerenciais vigentes. Nesse contexto, o sucesso das

organizações "dependerá, em boa medida, de sua capacidade de processar informações e assegurar o processo de decisão compartilhada" (Castells, 2001, p. 164), o que, por sua vez, exige um arranjo administrativo flexível, capacidade tecnológica e capital humano.

Ainda focando as redes interorganizacionais no setor público e apontando as insuficiências do poder do Estado-nação tradicional diante a complexidade das relações sociais, da economia à política, gerada pela globalização, Castells (2001) propõe o conceito de Estado-rede, em uma partilha do poder decisório entre diversas instituições estatais com o intuito de fortalecer o Estado para enfrentar os desafios da contemporaneidade. Oferecendo a experiência da União Europeia como exemplo, o autor define a rede como uma estrutura em que os integrantes compartilham soberania em vez de transferi-la a uma instância superior, "com autonomia em cada nível de decisão, mas com uma responsabilidade conjunta no processo de tomada de decisão" (p. 163).

Embora o foco das reflexões de Castells não seja as configurações intraorganizacionais em rede, é possível transpô-las para essa dimensão. Nessas, como naquelas, os integrantes se articulam cotidianamente nessa rede "feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso como de autoridade, de informação como de estratégia" (p. 164).

O autor propõe oito "princípios de funcionamento administrativo" que sintetizam o processo de construção de uma organização em rede no setor público, que são: subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação, transparência administrativa, modernização tecnológica, transformação dos agentes da administração e retroação na gestão. A subsidiariedade situa a gestão administrativa, "para cada problema ou tarefa, no âmbito mais descentralizado possível, onde possa desempenhar-se eficazmente" (Castells, 2001, p. 165). A flexibilidade na governança e na gestão pressupõe a evolução da imposição para a negociação, bem como a constituição de "*task forces* que se formam para um fim determinado e se convertem em outro tipo de organização e atividades, conforme as necessidades que surgem" (p. 165). A coordenação, necessária para a manutenção da rede em vista dos princípios anteriores de descentralização e flexibilidade, pressupõe a geração e a implementação de regras estabelecidas como resultado da cooperação na rede. Intimamente ligada à coordenação, a participação<sup>10</sup> no processo decisório garante inteligibilidade e legitimidade nas decisões. A transparência administrativa pressupõe mecanismos eficazes de controle interno e externo que assegurem a integridade das

---

10 Castells (2001) diferencia participação de democracia: enquanto esta é um princípio político, aquela é um propósito administrativo, que se materializa na prática de consultas viabilizadas pela comunicação.

atividades públicas. Por pressupor agilidade na comunicação, o estabelecimento de redes exige modernização tecnológica, com investimentos em equipamentos e capacitação das pessoas. "Naturalmente, não é a tecnologia que vai resolver os problemas de gestão. [...] Mas uma administração nova, ágil, flexível, descentralizada, participativa só pode operar em um certo nível de complexidade munida de um novo sistema tecnológico" (p. 167). A transformação dos agentes da administração significa profissionalização e desenvolvimento de competências, acompanhados de racionalização do capital humano, com adequação dos quantitativos às necessidades de atuação e de avaliações de desempenho voltadas para resultados. Finalmente, a retroação na gestão significa avaliação de resultados e aprendizagem a partir de acertos e erros, o que, por sua vez, exige autonomia dos atores para modificar regras quando necessário.

Os princípios para o estabelecimento de redes no setor público propostos por Castells (2001), assim como as próprias redes, existem em articulação e guardam entre si uma relação interdependente. Sua implementação é desafiadora, e não há prescrições. "Como e de que maneira aplicar esses oito princípios em uma administração pública é uma discussão que depende de que país, de que administração e em qual momento", afirma o autor, "Mas saber para onde se vai, ou se deve ir, é uma operação prévia a iniciar a caminhada" (p. 172). Mais difícil que implementar uma rede, diz o autor, é fazer os modelos organizacionais tradicionais da administração pública funcionarem, e mesmo perdurarem, na realidade contemporânea. "[U]tópico é pensar que o Estado possa sobreviver [...] mantendo a máquina burocrática e as formas de gestão de um tempo histórico que, bem ou mal, já passou" (p. 169).

## **2.4 Um Novo Arranjo para a Gestão de Pessoas da RFB**

Esta pesquisa teve como objetivo propor um novo arranjo para a governança e a gestão dos processos de trabalho a GP-RFB, a partir da avaliação da situação atual da área e de recomendações coletadas junto a um grupo de *stakeholders*<sup>11</sup> internos à Instituição. Esta foi, então, uma construção participativa, que aproveitou conhecimentos e experiências de servidores da RFB que vivenciam a realidade da GP, com suas forças e fraquezas. No entanto, os informes fornecidos pelos participantes da pesquisa foram examinados,

---

11 Stoner e Freeman (1995) definem *stakeholders*, termo que pode ser traduzido por "partes interessadas", como indivíduos ou grupos que podem afetar ou ser afetados pela consecução dos objetivos de uma organização. Em uma perspectiva ampla, é possível afirmar que toda a RFB é impactada pela consecução dos objetivos da GP-RFB, dada a complexidade e a relevância de suas atividades. Embora não tenha sido o foco deste estudo realizar uma consulta ampla à Instituição, a consideração da contribuição de diferentes grupos *stakeholders* internos enriqueceu os dados qualitativos coletados nesta pesquisa.

interpretados e organizados com base, principalmente, no quadro conceitual acima exposto, elaborado em um momento anterior ao início da pesquisa, selecionado por sua relevância para o alcance dos objetivos geral e específicos do estudo.

A avaliação da situação atual da GP-RFB foi realizada sobre o pano de fundo das funções tradicionais e contemporâneas dessa área. Além disso, o novo arranjo para a governança e a execução dos processos de trabalho da GP-RFB, sem negligenciar as funções operacionais e administrativas, essenciais para o funcionamento da Instituição, buscou alinhar sua atuação à estratégia organizacional. Com base nas experiências anteriores de redesenhos de áreas de atuação da RFB, foi possível prever que o modelo proposto se configuraria em um centro nacional de serviços compartilhados e que, para dar conta da complexidade das atividades da área, deveria se configurar em uma rede.

Por fim, é importante voltar a destacar que, como esta foi uma pesquisa qualitativa, o quadro conceitual de referência evoluiu até a conclusão do estudo. Esse referencial teórico construído continuamente ao longo da investigação, em articulação ao exame minucioso dos informes, subsidiou as reflexões que culminaram na proposição de um novo modelo para a estratégia, governança e operacionalização da GP-RFB, o produto principal almejado deste estudo.



### 3 MÉTODO

Este capítulo descreve o percurso metodológico percorrido na realização do estudo realizado na GP-RFB que resultou na proposição da configuração da área em um CSC nacional arranjado em rede radial. Este foi um estudo de caso qualitativo transversal de tipo exploratório. Os dados foram obtidos a partir das seguintes estratégias: (1) observação participante das reuniões iniciais para avaliação dos processos de regionalização da área, bem e *brainstorming* de ideias para um futuro modelo, bem como de um ciclo de avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB; (2) entrevistas semiestruturadas com um grupo selecionado de *stakeholders* internos à RFB; e (3) estudo documental. Os dados obtidos foram tratados por análise de conteúdo à luz do referencial teórico preliminar sobre Gestão Estratégica de Pessoas na Administração Pública, Centros de Serviços Compartilhados e sua Adoção na Administração Pública, e Arranjos Organizacionais em Rede, além de referências teóricas complementares, emergentes do tratamento dos dados.

#### 3.1 Caracterização da Instituição

A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) é um órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda do Governo Federal do Brasil responsável pela administração tributária federal e aduaneira do país, que tem por finalidade principal “planejar, coordenar, supervisionar, executar, controlar e avaliar as atividades de administração tributária federal e aduaneira, incluídas aquelas relativas às contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social e às contribuições devidas a terceiros, assim entendidos outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor” (Brasil, 2017).

Segundo o Regimento Interno da Instituição (Brasil, 2017), a estrutura organizacional da RFB inclui as Unidades Centrais de Assessoramento Direto (Gabinete, Assessorias, Corregedoria e Coordenações-Gerais) e de Atividades Específicas (Subsecretarias) localizadas em Brasília, além das Unidades Descentralizadas (Superintendências Regionais situadas nas sedes das dez Regiões Fiscais), bem como as diferentes unidades administrativas locais, que são Delegacias, Alfândegas, Inspetorias, Agências e Postos de Atendimento.

A RFB conta atualmente com cerca de 20 mil servidores atuando em 510 unidades ao redor do país, que são atendidos, em suas necessidades funcionais, pela Gestão de

Pessoas da Instituição (GP-RFB). Segundo o mencionado Regimento Interno (Brasil, 2017), as atribuições da GP-RFB se distribuem em atividades planificadoras, táticas e operacionais.

No nível central ou de planificação, cabe à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (Cogep), vinculada à Subsecretaria de Gestão Corporativa, divisar e implantar, em âmbito nacional, a política e as práticas de GP, pela administração das atividades referentes ao controle funcional; recrutamento e seleção, capacitação e desenvolvimento; gestão do desempenho; gerenciamento de provimento, mobilidade e desligamento; e promoção da valorização dos servidores, de sua saúde e qualidade de vida no trabalho. Essas atividades se distribuem, no âmbito da Cogep, em diferentes Divisões, Seções, Coordenações e Serviços.

No nível regional ou tático, compete às Divisões de Gestão de Pessoas (Digep) das Superintendências Regionais, no âmbito de suas regiões, gerir e executar, sempre conforme a política estabelecida pela Cogep, as atividades de controle funcional; capacitação e desenvolvimento; pagamento de pessoal; e aplicação de legislação de pessoal. Também nas Digep, as ações táticas são repartidas entre Serviços e Seções.

Já no nível local ou operacional, concerne aos Serviços de Gestão de Pessoas (Segep), às Seções de Gestão de Pessoas (Sagep), aos Setores de Gestão de Pessoas (Sogep) e aos Núcleos de Gestão de Pessoas (Nugep), localizadas nas unidades locais, a execução das atividades em sua esfera administrativa.

É possível perceber que a GP-RFB se organiza em uma configuração hierarquizada que acompanha a estrutura da própria Instituição. No entanto, os líderes da Organização percebem que esse desenho tem se mostrado ineficaz para gerir os processos de trabalho pertinentes à área e para atender às demandas e necessidades da Instituição e de seus servidores. O espelhamento de Divisões, Seções, Coordenações e Serviços da Coordenação-Geral localizada em Brasília nas dez unidades regionais da RFB e nas centenas de unidades locais no país tem impedido a especialização das atividades, além de dificultar a padronização de rotinas e procedimentos. Além disso, são detectadas tanto sobreposições como lacunas na governança e na execução das atividades que compõem os processos de trabalho ao longo da cadeia hierárquica.

Assim, neste momento, a RFB busca um novo modelo de estratégia, governança e gestão dos processos de trabalho da GP-RFB, que permita o alinhamento de métodos e práticas e a otimização da força de trabalho, com a eliminação de hiatos e sobreamentos de atividades ao redor do país.

### 3.2 Etapas da Pesquisa

Esta investigação seguiu as seguintes etapas para o alcance de seus objetivos: (1) seleção do tema, do problema e dos objetivos da pesquisa; (2) definição do desenho da pesquisa, que incluiu decisões a respeito de abordagem e tipo, participantes, coleta e interpretação dos dados; (3) elaboração de um referencial teórico preliminar; (4) concepção dos instrumentos de coleta de dados, que foram os roteiros das entrevistas semiestruturadas, bem como os protocolos das observações participantes e do estudo documental; (5) realização e registro das observações participantes (a) em reuniões presenciais de avaliação do modelo vigente da GP-RFB, bem como *brainstorming* para um futuro modelo, em vista dos conceitos relacionados a CSC; e (b) em encontros virtuais de avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB com o uso do *Human Resources Maturity Model* (HRMM), ou Modelo de Maturidade para Recursos Humanos, uma ferramenta disponibilizada pelo Fórum de Administrações Tributárias da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (FAT-OCDE)<sup>12</sup>; (6) realização do estudo documental; (7) realização das entrevistas, transcrição e refinamento dos textos resultantes com o auxílio dos participantes; (8) organização dos informes obtidos na coleta de dados em uma matriz de tipo SWOT<sup>13</sup>; (9) exame e interpretação dos dados coletados à luz do quadro teórico preliminar e de um referencial construído ao longo do estudo; (10) proposição de um CSC nacional em rede radial como arranjo para estratégia, governança e gestão dos processos de trabalho da GP-RFB, com base nos dados coletados; (11) elaboração de um relatório técnico conclusivo dos resultados alcançados e do produto final da pesquisa; (12)

---

12 Um modelo de maturidade é em uma ferramenta usada para autoavaliação que auxilia uma organização a entender seu nível atual de capacidade em uma determinada área funcional, estratégica ou organizacional. Por meio da definição de diferentes descritores e níveis de maturidade, esse instrumento promove um entendimento comum das mudanças que poderão levar uma organização a um nível mais alto de maturidade ao longo do tempo. O Human Resources Maturity Model (HRMM) desenhado pelo Fórum de Administrações Tributárias da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (FAT-OCDE) visa; (1) permitir que as administrações tributárias avaliem, por meio de discussões internas, o nível atual de maturidade da gestão de pessoas em sua organização; (2) oferecer à liderança da organização uma visão ampla do nível atual de maturidade com base na contribuição de *stakeholders* internos, o que pode auxiliar na decisão da estratégia e na identificação de áreas para melhorias; (3) permitir que as organizações comparem sua maturidade à de seus pares para fins de discussão e aprendizado entre instituições.

13 A sigla SWOT (em inglês, *strengths, weaknesses, opportunities e threats*) corresponde a forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, os elementos de análise do ambiente interno e externo de uma organização para subsidiar a tomada de decisões estratégicas (Gurel & Tat, 2017). Neste trabalho, os quatro quadrantes da matriz foram: forças da situação atual, suas fraquezas, propostas para potencializar as forças, e sugestões para minimizar ou eliminar as fraquezas.

composição da minuta de uma norma institucional interna com diretrizes para a organização da estratégia, governança e gestão no novo arranjo para dos processos de trabalho da GP-RFB.

### **3.3 Delimitação e Desenho da Pesquisa**

Segundo Holliday (2002), a investigação qualitativa se ocupa de áreas da vida social, tais como experiências compartilhadas e percepções das pessoas, que não atendem às prerrogativas de estudos quantitativos. Já Creswell e Creswell (2021) caracterizam a pesquisa qualitativa como a exploração e o entendimento, por meio da realização de perguntas e da interpretação de suas respostas, do significado que indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. A pesquisa qualitativa, assim, aborda fenômenos interpessoais e evoca a necessidade de examinar as informações levantadas bem como de investigar o modo como os participantes do estudo se posicionam em relação a elas.

Por sua vez, Yin (2001) define o estudo de caso como um tipo de pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em seu contexto natural, em situações em que as fronteiras entre o próprio evento e seu ambiente não são claras. Para o autor, esta é uma estratégia de pesquisa que permite a investigação de uma situação complexa e pouco estudada, pelo uso de abordagens apropriadas de coleta e de interpretação dos dados.

Neste estudo, a unidade de análise do caso (Yin, 2001) foi a proposição de um novo modelo para a estratégia, governança e gestão dos processos de trabalho da GP-RFB. Como a investigação foi delimitada em um momento determinado do tempo, de maio de 2023 a novembro de 2024, ela se configura como transversal. Uma vez que os objetivos do estudo envolveram identificar as forças e fraquezas da atual situação para, a partir delas, propor um novo modelo, este foi um estudo exploratório. Os dados foram coletados por meio de observação participante (Vogt, 1999) e entrevistas semiestruturadas (Dicicco–Bloom & Crabtree, 2006), complementadas por um estudo documental (Gil, 2007).

É importante destacar aqui que esta pesquisa visa apenas a proposição de um arranjo organizacional para a GP-RFB, a partir de conhecimentos, experiências e proposições de um grupo selecionado de *stakeholders* da Instituição. O trabalho não abrange a implementação do modelo ou seu planejamento.

### 3.4 Procedimentos de Coleta de Dados

Neste estudo os procedimentos de coleta de dados combinaram observação participante (Vogt, 1999), entrevistas semiestruturadas (Dicicco–Bloom & Crabtree, 2006), e estudo documental (Gil, 2007).

Os registros de observação participante resultaram de duas instâncias de coleta de dados. A primeira foi uma série de cinco encontros presenciais, realizados em maio de 2023. Nessas reuniões, foram apresentados os conceitos mais importantes, bem como experiências bem-sucedidas de implantação de CSC. A partir desses conhecimentos, os participantes descreveram e avaliaram a situação vigente da GP-RFB, que havia recentemente realizado a transição do modelo generalista baseado em equipes locais para uma organização em equipes especializadas regionais, e realizaram um *brainstorming* sobre modos possíveis de evoluir para um modelo inspirado em CSC, com a proposição de configurações possíveis. A segunda instância de coleta de dados por observação participante resultou de outra série de encontros, dessa vez no formato de grupos focais virtuais (Edmunds, 1999) pela plataforma Teams, que objetivaram a realização da avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da atuação da GP-RFB com o uso do HRMM disponibilizado pelo FAT–OCDE.

A observação participante é um método de coleta de dados em que o pesquisador é integra o fenômeno investigado (Vogt, 1999). A pesquisadora esteve presente nos encontros presenciais iniciais e mediou as discussões nos grupos focais virtuais de avaliação da GP-RFB (Edmunds, 1999), na busca de consenso. Os registros da observação participantes foram realizados segundo os protocolos propostos por Taylor (1987), Haguette (2000) e Bogdan (1999), com a exclusão da menção das identidades dos participantes.

As entrevistas semiestruturadas foram “organizadas em torno de um conjunto de questões abertas pré-determinadas, com outras questões emergindo a partir do diálogo entre entrevistador e entrevistado” (Dicicco–Bloom & Crabtree, 2006, p. 315). As questões das entrevistas foram elaboradas para atender ao objetivo geral e aos objetivos específicos da pesquisa e versaram sobre as percepções dos participantes a respeito do atual arranjo gerencial e operacional dos processos de trabalho da GP-RFB, com suas forças e fraquezas, bem como de sugestões para um novo modelo para a área. Por último, os partícipes foram convidados a acrescentar quaisquer informações que considerassem importantes e que não haviam sido mencionadas ao longo da entrevista.

Antes da realização das entrevistas, as questões foram testadas com o Subsecretário de Gestão Corporativa, bem como com o Coordenador-Geral da Gestão de Pessoas da RFB, que sugeriram ajustes. No entanto, como é próprio desse tipo de instrumento de pesquisa, durante a realização das entrevistas poderá haver respostas não programadas, emergentes da discussão dos tópicos propostos.

As entrevistas foram agendadas e conduzidas individualmente de modo telepresencial, pela plataforma Teams. Com a permissão dos entrevistados, as entrevistas foram gravadas e então transcritas e os textos resultantes foram enviadas aos respondentes, que então tiveram a oportunidade de corrigir ou modificar seu conteúdo, para melhor expressar seu conhecimento, suas percepções e ideias. Antes de serem tratados por análise de conteúdo, os textos resultantes da revisão das transcrições foram anonimizados.

Por fim, esses informes foram enriquecidos por um estudo documental (Gil, 2007), para os quais foram selecionados o Organograma, o Plano e o Mapa Estratégicos, o Regimento Interno e a Cadeia de Valor da RFB. Esses documentos, de domínio público, são relevantes para a compreensão do caso pois caracterizam a estrutura organizacional e a estratégia vigentes na Instituição, além dos processos de trabalho da GP-RFB..

Para o estudo desses documentos, foi seguido um protocolo de seleção e organização de informações, com os seguintes passos: (1) leitura inicial para a familiarização com seu conteúdo; (2) elaboração de uma lista de informações relevantes para o estudo, extraídas de cada documento; (3) anotação de quaisquer outras informações significativas para o estudo não detectadas nas leituras dos textos.

### **3.5 Perfil dos Participantes da Pesquisa**

Os participantes dos cinco encontros presenciais realizados no início deste estudo foram todos os gestores estratégicos e táticos da GP-RFB, ou seja, dirigentes técnicos das coordenações e suas subdivisões centrais na Cogep, além dos gestores das Digep localizadas nas dez Superintendências regionais. Esses participantes foram convocados pelas lideranças da RFB para esse evento por terem um conhecimento amplo e profundo da atuação da área, tanto central quanto regional. Em especial, os gestores regionais haviam recentemente coordenado ou participado da transição do arranjo generalista local para o modelo regional especializado da área, e podiam narrar suas experiências, com seus acertos e percalços, bem como relatar os resultados já obtidos. As discussões realizadas durante esses encontros, que tiveram como pano de fundo os conceitos, e as boas práticas

e experiências bem-sucedidas de implantações de CSC, foram registradas por observação participante e apresentadas aos gestores.

Para a avaliação da atuação da GP-RFB com o uso do HRMM disponibilizado pelo FAT-OCDE foram enviadas mensagens eletrônicas para todos os gestores técnicos centrais e regionais da área. Dessa vez não se tratou de uma convocação, mas de um convite, que poderia ou não ser aceito. Foi realizada uma reunião inicial com os voluntários, em que o instrumento de avaliação foi apresentado e, seu uso, explicado. Os participantes tiveram uma semana para realizar a avaliação preliminar e registrar suas impressões iniciais, e puderam decidir se realizariam essa atividade individualmente ou junto à sua equipe, com liberdade para decidir o número de integrantes que gostariam de envolver no trabalho. Alguns gestores realizaram o trabalho sem auxílio; outros envolveram os assessores mais próximos; alguns envolveram todos os gestores das equipes regionais. No total, cerca de 40 servidores da GP-RFB, de diversas unidades espalhadas pelo país contribuíram na avaliação. Como os resultados iniciais da avaliação foram bastante discrepantes – algo esperado e previsto no modelo de maturidade – houve seis reuniões em formato de grupo focal, nas quais pontos de vista diversos foram apresentados e negociações foram feitas na busca de consenso para cada um dos pontos do HRMM. Essas apresentações e negociações também foram registradas por observação participante e, do mesmo modo, foram apresentadas aos avaliadores.

Quanto às entrevistas semiestruturadas deste estudo, os respondentes selecionados intencionalmente abrangeram um grupo de trinta e quatro gestores da RFB, tanto técnicos quanto administrativos. Foram consultados cinco subsecretários e dez superintendentes, ou seus substitutos indicados. Também foram entrevistados o coordenador-geral, dois coordenadores de área e seis gestores de divisões da Cogep, além de dez gestores de Digep ou seus substitutos indicados, nas Regiões Fiscais da RFB. Esses respondentes foram selecionados por serem importantes *stakeholders* da RFB. Por um lado, os subsecretários e superintendentes são gestores administrativos da Instituição que, por sua atuação estratégica, são capazes de avaliar tanto o arranjo atual da GP-RFB quanto os resultados de suas atividades. Além disso, esses participantes vêm acompanhando processos anteriores e em curso de especialização nos arranjos dos processos de trabalho em outras áreas da Instituição. Por sua vez, os gestores da GP-RFB possuem sólidos conhecimentos sobre as forças e fraquezas do modelo atual, bem como das potencialidades de um novo molde organizacional para a área. Os participantes, assim, ocupam posições, detêm conhecimentos e vêm participando de experiências institucionais que lhes permitiram contribuir para este estudo.

Dos entrevistados, vinte e quatro atuavam nas Unidades Centrais da RFB, enquanto dez exerciam suas funções nas regiões fiscais. Os subsecretários, superintendentes, o coordenador-geral e os coordenadores de área da Cogep são todos auditores-fiscais; os gestores regionais são todos analistas tributários; já entre os ocupantes dos cargos de gestores de divisão, há três auditores-fiscais e três analistas tributários. Dos respondentes, quinze eram mulheres e dezenove, homens; os homens formavam a maioria dos cargos estratégicos, entre os quais havia apenas duas mulheres. As mulheres, no entanto, perfaziam a maioria das ocupantes dos cargos de gestão regional, ocupando oito deles. Os subsecretários e superintendentes, bem como o coordenador-geral da GP-RFB, atuavam presencialmente em Brasília; os coordenadores de área e os gestores de divisões atuavam ou remotamente ou em regime híbrido, também executando suas atividades presencias na Capital Federal; o mesmo ocorria com os gestores regionais, que então comparecem às Superintendências regionais, localizadas em Brasília. Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. A média de tempo de atuação na RFB dos entrevistados beijou os 24 anos; um dos entrevistados já implementou condições para requerer sua aposentadoria, enquanto cinco entraram no penúltimo concurso público de ocupação de vagas, que ocorreu em 2013. Os entrevistados, assim, parecem bem representar as características demográficas dos servidores da RFB.

### **3.6 Procedimentos de Análise e Tratamento dos Dados**

Antes do início do tratamento dos dados qualitativos coletados pelos métodos descritos acima, na fase da pré-análise<sup>14</sup>, eles foram inicialmente examinados à luz das recomendações de Bardin (2016) quanto à pertinência, representatividade, homogeneidade exaustividade. Para aderir ao critério de pertinência, os dados escolhidos devem ilustrar o

---

14 Bardin (2016) define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de exame de informes qualitativos com o intuito de obter indicadores (quantitativos ou qualitativos) que permitam a obtenção de novos conhecimentos, a partir da identificação e interpretação de significados em um corpus textual. Para o autor, a análise de conteúdo compreende três etapas, que são pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados da interpretação. A pré-análise é a etapa de preparação e organização do material a ser examinado, e envolve uma leitura flutuante do conteúdo para familiarização e definição do que será analisado, para estabelecer um corpus coerente e adequado ao propósito da pesquisa. A exploração do material compreende o exame detalhado dos informes, com a identificação de temas, palavras-chave e outras unidades de significado e sua classificação em categorias e subcategorias. As categorias devem ser claras e consistentes para refletir com precisão o conteúdo do material. Por último, no tratamento dos resultados e na interpretação, os informes já categorizados são elucidados e discutidos, em busca da formulação de conclusões e inferências, em um processo de alcance de sentidos novos a partir do material original, relacionados aos objetivos da pesquisa e ao contexto mais amplo do estudo.



problema e os objetivos da pesquisa, para que possam sustentar uma análise que permita o alcance de soluções coerentes. Para atender à recomendação de representatividade, os dados selecionados para o estudo necessitam caracterizar o universo estudado, refletindo os atributos principais do contexto, de forma a não distorcer os resultados. Para cumprir a condição de homogeneidade, os dados devem guardar uniformidade temática, ou seja, necessitam todos abordar o mesmo tema; a homogeneidade assegura que os informes analisados pertencem a um mesmo contexto, evitando comparações inadequadas. Para responder à exigência de exaustividade, a análise deve considerar todo o conteúdo do material coletado, sem omissões; esse cuidado garante que todas as informações significativas sejam incluídas, evitando vieses.

Após essa pré-análise, os informes foram organizados em uma matriz inspirada no modelo SWOT (Gurel & Tat, 2017). O tratamento dos dados da matriz, que abrangeram as forças e fraquezas do atual da GP-RFB, bem como propostas de potencialização das forças e tratamento das fraquezas, foram então abordados através de análise de conteúdo com base em Bardin (2016), Moraes (2003) e Aguiar e Ozella (2006) à luz do quadro teórico preliminar deste trabalho, bem como em referências conceituais adicionais que emergiram dos informes fornecidos pelos participantes.

Os dados qualitativos coletados, assim, foram examinados e tratados em um processo sequencial que envolveu: (1) leituras flutuantes, ou seja, exames sucessivos dos textos, inicialmente em busca de pré-indicadores e então de indicadores de significação; (2) nuclearização, que é a cisão dos textos iniciais, com seleção e categorização de passagens que ilustrem e esclareçam cada indicador; (3) articulação, que consiste no reconhecimento das relações (semelhanças, divergências, complementaridades, contradições) entre os indicadores para a identificação e a organização dos núcleos de significação; (4) interpretação, ou seja, análise pendular intranúcleo e internúcleos de significação, abrangendo tanto a reconstituição dos textos iniciais em torno dessas unidades identificadas quanto sua integração ao referencial teórico estabelecido preliminarmente e durante o desenvolvimento do estudo; e (5) compreensão, que consiste na elaboração de conceitos e proposições teóricas a partir da interpretação realizada, com a emergência de um entendimento renovado e ampliado do fenômeno estudado. Ao longo desse processo, o tratamento dos dados buscou atender à exigência de exclusividade (Bardin, 2016), para que cada indicador pudesse pertencer a apenas uma categoria. Esse cuidado foi realizado em um esforço para evitar a duplicidade de interpretações e garantir clareza na categorização.

O tratamento acima descrito resultou na proposição da organização da GP-RFB, em sua estratégia, governança e gestão de processos de trabalho, em um CSC nacional

disposto na forma de uma rede radial, que compõe a discussão dos resultados da pesquisa, apresentada a seguir. O produto final do trabalho, o próprio modelo concebido, foi registrado em um relatório técnico conclusivo que poderá orientar a tomada de decisões da liderança da RFB. Enfim, foi elaborada uma minuta de norma interna com diretrizes para a implementação do novo arranjo para a GP-RFB.

### **3.7 Aspectos Éticos Envolvidos na Pesquisa**

Como mencionado acima, os documentos utilizados neste estudo são de domínio público. Os participantes da pesquisa consentiram no uso dos textos resultantes de suas entrevistas e das transcrições das interações ocorridas nos encontros e reuniões observadas para este estudo. Além disso, esta é uma pesquisa "voltada ao aprofundamento teórico de situações que emergem da prática profissional" em que não houve identificação de pessoas, pois tanto no protocolo de registros das observações participantes quanto nas transcrições das entrevistas semiestruturadas a identidade dos participantes foi omitida. Desse modo, este estudo não necessitou ser submetido ao comitê de ética da RFB, conforme a Resolução CNS 510/2016 (Brasil, 2016).

No entanto, considerando a natureza qualitativa, essencialmente subjetiva, deste estudo, que se fundamentou em grande parte na percepção de um grupo de *stakeholders* da RFB, foi necessário realizar procedimentos para assegurar a fidedignidade e validade dos resultados obtidos. Esses procedimentos envolveram: (1) explicitação da teoria, dos métodos e das técnicas selecionados para o estudo; (2) validação das transcrições das entrevistas pelos próprios participantes; (3) atenção aos dados coletados que pareceram contraditórios e discrepantes entre si e com relação ao referencial teórico; (4) consideração de diferentes pontos de vista e de sentidos diversos expressos pelos participantes, "fugindo à ideia de verdade única" (Minayo, 2012, p. 625).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo do trabalho explicita os esforços de compreensão e interpretação das contribuições oferecidas pelos participantes deste estudo à luz do referencial teórico preliminar da pesquisa, bem como de explorações conceituais posteriores, que se mostraram necessárias enquanto os informes eram examinados e interconectados.

As falas dos informantes, que identificaram elos fortes e fracos na cadeia de atuação da Gestão de Pessoas da RFB (GP-RFB), bem como propostas para a potencialização das forças e a mitigação ou eliminação das fraquezas, foram, assim, inicialmente examinadas e elucidadas por ideias relacionadas à gestão estratégica de pessoas, centros de serviços compartilhados e arranjos organizacionais em rede, bem como com base em documentos institucionais como Plano e Mapa Estratégicos, Cadeia de Valor e Regimento Interno da RFB. Conceitos complementares, como estratégia, governança, processos de tomada de decisão e comunicação, foram sendo incluídos nas reflexões à medida que as interpretações avançavam.

Esse tratamento dos informes inicia com a descrição da configuração institucional e funcional atual da GP-RFB e o arranjo em que seus processos de trabalho se organizam, narrando, sinteticamente, as transformações recentes pelas quais passou. Logo a seguir, um novo arranjo é proposto, na figura de um centro nacional de serviços compartilhados em forma de rede radial, com base no encontro das contribuições dos participantes e dos ensinamentos dos teóricos que orientaram esse estudo. As próximas subseções, então, aprofundam e ampliam a descrição do modelo proposto, apresentando seus diferentes componentes, que são a Coordenação Nacional que ocupa o centro estratégico; o primeiro círculo composto pelas Coordenações Técnicas; e os múltiplos nódulos da rede ao redor das coordenações, que são as Equipes Especializadas Nacionais. Também são apresentados a Equipe de Atendimento e os Pontos Focais Regionais. Por fim, são examinados os elementos que, de modo integrado, são considerados essenciais ao bom funcionamento do modelo: governança, tomada de decisões e comunicação.

Ao longo da discussão, na apresentação das características e das atribuições dos nódulos da rede e, em especial, do modo como se relacionam, são discutidas as potencialidades do modelo de CSC em rede radial para processos de trabalho da GP-RFB, bem como para sua governança e estratégia, para solucionar as dificuldades apresentadas pelos participantes, pela otimização os recursos disponíveis, principalmente o capital humano, com vistas a tornar a GP-RFB um núcleo de geração de valor para a Organização.

A ordem em que das subseções são apresentadas não é hierárquica. Como ocorre com os nódulos de uma rede, cada elemento do modelo é igualmente importante para sua estabilidade. Sua relação é, então, de complementaridade. Ocorre que, embora o pensamento humano opere por meio de redes neurais multidimensionais (Costa, 2023), a linguagem lhe impõe o limite da linearidade.

#### **4.1 A Configuração Atual da Gestão de Pessoas da RFB**

Segundo o Regimento Interno da RFB<sup>15</sup>, a Instituição se organiza segundo cinco Subsecretarias, responsáveis pelo planejamento, pela coordenação e pela supervisão das atividades sob sua competência: Arrecadação, Cadastros e Atendimento (Suara), Tributação e Contencioso (Sutri), Fiscalização (Sufis), Administração Aduaneira (Suana), e Gestão Corporativa (Sucor). As Subsecretarias, assim, se configuram como núcleos estratégicos de elaboração e disseminação das políticas e práticas das áreas específicas de atuação da RFB.

Nesse organograma, a Gestão de Pessoas da Instituição está localizada sob a Subsecretaria de Gestão Corporativa, e é formalmente organizada em uma estrutura hierárquica em que há uma Coordenação-Geral de Pessoas (Cogep) sediada em Brasília e projeções, na forma de Divisões de Gestão de Pessoas (Digep), em cada uma das dez Regiões Fiscais da RFB no país.

Segundo o art. 219 do Regimento Interno, cabe à Cogep:

implementar a política e as práticas de gestão de pessoas no âmbito nacional e, especificamente, gerenciar as atividades relativas: I – ao controle funcional; II – à jornada de trabalho dos servidores, inclusive ao estabelecimento de jornada de trabalho diferenciadas, tais como plantão, escala, regime de turnos alternados por revezamento e regime de sobreaviso; III – ao recrutamento e à seleção de pessoas; IV – à capacitação e ao desenvolvimento de pessoas; V – à gestão por competências e de desempenho; VI – ao apoio e ao acompanhamento do Programa de Gestão; VII – à gestão de provimento, posse, exercício, mobilidade e desligamento de pessoas; VIII – à promoção da valorização do servidor, da saúde e qualidade de vida no trabalho; IX – à remuneração e a benefícios de servidores; e X – à gestão do contencioso administrativo e judicial referentes à aplicação da legislação de pessoal.

Para dar conta dessas atribuições, a Cogep se subdivide em duas Coordenações – Coordenação de Administração de Pessoas (Coape) e Coordenação de Desenvolvimento de

---

15 Portaria do Ministério da Economia 284 de 27 de julho de 2020, publicada na página 1 Seção 1–B do Diário Oficial da União de 27 de julho de 2020.

Pessoas (Codep) – que, por sua vez se organizam em Divisões, Centros e Serviços, com competências específicas.

No art. 280 do Regimento Interno, lemos que compete às Digep:

no âmbito das respectivas Regiões Fiscais, gerir e executar as atividades relativas à gestão de pessoas e, especificamente: I – ao controle funcional; II – à capacitação e ao desenvolvimento de pessoas; III – ao pagamento de pessoal; IV – à legislação de pessoal; V – à gestão de desempenho e de competências; e VI – à valorização do servidor e à qualidade de vida no trabalho.

De modo análogo à Cogep, as Digep se subdividem em Serviços, Seções, Núcleos e Equipes, responsáveis regionais pela gestão e execução das atividades referentes à administração e ao desenvolvimento dos servidores da RFB.

Ocorre que, além do desenho formado pelas Subsecretarias, Coordenações–Gerais, Coordenações e demais subdivisões acima mencionadas, a RFB também é organizada em dez Superintendências Regionais que, por sua vez, coordenam unidades locais que assumem a forma de Delegacias, Delegacias Especiais e Alfândegas.

Segundo o art. 243 do Regimento Interno, cabe às Superintendências Regionais:

I – gerenciar os processos de trabalho relativos às atividades e competências da RFB no âmbito da respectiva Região Fiscal; II – fornecer apoio técnico, administrativo e logístico às unidades por elas jurisdicionadas e às subunidades das Unidades Centrais localizadas na Região Fiscal; III – providenciar a publicação de atos, avisos, editais e despachos emitidos por seus servidores nos órgãos oficiais e na imprensa privada; e IV – gerenciar as atividades relativas à representação institucional, às relações públicas e ao cerimonial no âmbito da respectiva Região Fiscal;

O Parágrafo Único do art. 243 afirma que as Superintendências Regionais "compõem o núcleo estratégico da RFB e exercem as suas atividades de forma integrada e em colaboração com as unidades centrais", o que significa que Subsecretarias e Superintendências Regionais ocupam o mesmo nível hierárquico, considerado estratégico no arranjo regimental da Instituição.

Essa sobreposição de arranjos hierárquicos – um "técnico–funcional", voltado para a execução dos processos de trabalho, formado pelas Subsecretarias, e outro "geográfico-administrativo", voltado para a estratégia organizacional, formado pelas Superintendências

Regionais – resulta em uma matriz<sup>16</sup>, e o que tende a ocorrer na prática é que um servidor que atua em um determinado processo de trabalho deve responder simultaneamente a um gestor técnico (chefe de divisão, coordenador ou subsecretário) e a um dirigente administrativo (delegado ou superintendente), e nem sempre esses dois concordam quanto às políticas e práticas específicas daquele processo de trabalho.

Essa matriz, que também organiza a GP-RFB, era considerada necessária em uma época em que a comunicação e o compartilhamento de informações era mais difícil, um tempo em que a existência de autoridades regionais parecia ser essencial para a disseminação das diretrizes e procedimentos ao redor da Instituição. Porém, recentemente, essa justaposição de unidades técnicas e administrativas tem sido alvo de críticas internas na RFB. "Crítico o modelo matricial em três níveis atravessados por processos de trabalho, que funcionou em 1950 mas que hoje está superado. Essa competição entre processos de trabalho e geografia, que dá dois chefes para a mesma pessoa é muito ruim", denuncia um gestor. "É um modelo disfuncional", conclui outro. Efetivamente, as contribuições coletadas neste estudo revelam conflitos resultantes da competição frequente entre as esferas técnica e administrativa na RFB, que parecem ter prioridades e orientações diferentes. Esses problemas são contextualizados por Schultz, (2016), quando afirma que, ao passo que os problemas atuais são multidimensionais, exigindo a colaboração de equipes interdisciplinares, a rigidez hierárquica tende a isolar departamentos e funções, dificultando o trabalho em conjunto. Segundo o autor, a estrutura hierárquica tradicional muitas vezes impede a rapidez na entrega de serviços.

---

16 A denominação "matricial" define uma organização em que coexistem dois fluxos de autoridade, um administrativo–hierárquico e outro de trabalho. O desenho matricial foi desenvolvido nos anos 1960 no contexto das pesquisas realizadas na indústria aeroespacial, que necessitava apresentar resultados com extrema rapidez. Para agilizar as tomadas de decisão inerentes ao desenvolvimento de projetos especiais, o gerente do projeto passou a ter autonomia à margem da hierarquia administrativa. "Com isso o Administrador de Projetos passou a ser uma agência recrutadora e controladora dos recursos aplicados no seu projeto" (Lodi, 1970, p. 160), tendo "autoridade e responsabilidade para completar seu projeto em tempo, custo, qualidade e quantidade especificados nos contratos" (*ibid*, p. 162). No entanto, na organização matricial, esse segundo fluxo de autoridade só existe em projetos específicos que requerem dinamismo. Quanto se trata de "produtos ou serviços standardizados em alta escala, não há necessidade da organização matricial" e o gerente de divisão exerce sua autoridade na execução das tarefas. Um importante aspecto da organização matricial é que o gerente de divisão, ou seja, hierárquico, "tem a mesma responsabilidade e autoridade sobre os resultados" (*ibid*, p. 162). Assim, em uma estrutura matricial, as responsabilidades são compartilhadas, mas podem surgir conflitos de atribuição entre o administrador de projeto e o gerente de divisão. À época, a organização matricial foi festejada como "engenhosidade para criar novos esquemas organizacionais para se adaptarem a requisitos técnicos e econômicos em constante mudança" (*ibid*, p. 163), mas é importante destacar que esse tipo de solução servia para a execução de projetos específicos; não tendo sido idealizada como um arranjo organizacional permanente.

Um problema apontado recorrentemente é que a existência de Divisões Regionais da Cogep, geridas em última instância pelos superintendentes, não apenas permitem, mas favorecem diferenças em procedimentos, e até mesmo em interpretações da legislação, entre as Regiões Fiscais. "Continuamos presos a um modelo geográfico que permite disfuncionalidades como a falta de uniformidade, que geram muita insegurança e insatisfação", afirma um participante. "Como os superintendentes e chefes de divisão têm autonomia, vemos determinações e decisões distintas para o mesmo normativo, o que pode acabar gerando injustiças", denuncia outro. "Não podemos ter dez RFB. Isso não pode acontecer", conclui um terceiro.

Outro reflexo considerado negativo dessa estruturação é a fragmentação da atuação na GP-RFB: em cada Região Fiscal há uma equipe responsável por um determinado processo de trabalho, e, devido à tradição histórica de falta de comunicação entre as regiões, nem sempre os conhecimentos e as experiências são compartilhados. Assim, muitas soluções encontradas em uma unidade regional não são aproveitadas por outras, o que causa desperdício de tempo e de energia. "As Regiões Fiscais fazem a mesma coisa sem aproveitar o que a outra já faz", reclama um participante. "Temos em nossa Região apenas uma pessoa que lida com legislação de pessoal. Essa pessoa trabalha só", complementa outro.

Essa pulverização é acompanhada pela sensação de apartamento e até mesmo de rivalidade entre as Digep e, principalmente, entre essas e a Cogep. "As unidades descentralizadas buscam alinhamento e integração às unidades centrais da GP, mas se percebem isoladas", manifesta uma gestora. "A RFB fomenta a competição entre as Regiões Fiscais", avalia uma gestora. "Percebo que às vezes existe uma competição entre as Regiões Fiscais e as unidades centrais, Uma iniciativa que poderia ser nacional fica com uma Região Fiscal", acrescenta sua colega. Assim, a fragmentação do trabalho parece encontrar suas causas não apenas na falta de comunicação entre as diferentes unidades da GP-RFB mas também em uma espécie de resistência ao trabalho cooperativo.

Além disso, há grandes diferenças entre as cargas de trabalho atribuídas às equipes da GP de cada Região Fiscal, pois o número de servidores e, por conseguinte, o volume de demandas não é uniforme. "Há diferenças na distribuição das cargas de trabalho, o que sobrecarrega as Regiões Fiscais mais ativas; sempre teremos equipes mais estressadas que outras, onde os processos de trabalho se concentram", avalia uma gestora.

É importante destacar aqui que o fracionamento das atividades da GP-RFB já foi mais intenso, quando as unidades locais da RFB tinham atribuições próprias. No lugar das

equipes regionais que hoje existem, havia equipes locais responsáveis pelo atendimento dos servidores vinculados àquela unidade, o que significava que cada Delegacia ou Alfândega necessitava equipes – ou servidores – que se responsabilizassem por todos os processos de trabalho da GP.

A partir de 2020, a sobrecarga dos servidores e a impossibilidade de realizar um atendimento adequado levou a RFB a "regionalizar" a operacionalização dos processos de trabalho, com a formação de equipes regionais especializadas, compostas por servidores das unidades regionais e locais que antes atuavam como generalistas. "O que guiou o processo de regionalização foi a precariedade", explica um participante. "Quanto temos muita redundância de trabalho, em que todos fazem tudo, não há pessoas suficientes e não conseguimos gerar especialistas", complementa outro.

Os participantes são unânimes em afirmar que o processo de regionalização trouxe melhorias no desempenho das equipes e no alcance de resultados. "Eu não faria diferente. Acho que foi muito válido", afirma uma gestora que coordenou, em sua Região Fiscal, a transição de equipes locais para regionais. Segundo ela, o principal ganho foi o melhor aproveitamento dos esforços individuais:

Quem trabalhava na ponta hoje trabalha com projetos maiores e tem outra visão. Um dos grandes ganhos foi conseguir trazer o pessoal das unidades e inseri-los nos processos de GP de uma forma mais ampla. Deixaram de fazer só um pedacinho e passaram a entender o processo integral. As pessoas viam seu trabalho de forma picada; hoje eles conseguem acompanhar o processo, do início da demanda, todo o trâmite até a formalização. E conseguem entender a importância do processo como um todo, que era algo que faltava.

No entanto, a transição para a formação de equipes regionais especializadas não ocorreu para todas as Regiões Fiscais ao mesmo tempo ou do mesmo modo. "Não houve uma ação coordenada em toda a RFB. Cada um fez do modo como conseguiu, com base em suas prioridades. As Regiões Fiscais que tinham menos gente regionalizaram mais rápido", explica um participante.

Além disso, o processo de regionalização parece ter acentuado as discrepâncias operacionais existentes entre as Regiões Fiscais. "Ainda não existe padronização de execução de processos", avalia um participante. "A falta de padronização piorou com as equipes especializadas regionais. O problema é que cada Região Fiscal trabalha de um jeito", acrescenta outro. "Parece que trabalhamos em feudos, com o olhar dos superintendentes", denuncia seu colega.

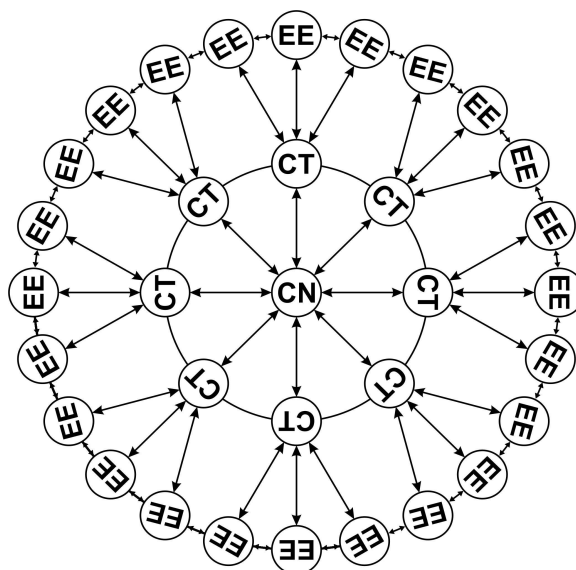


Com base nessas experiências, os participantes são unânimes em afirmar que o melhor caminho para a GP-RFB parece ser a "nacionalização", ou seja, a formação de equipes nacionais especializadas por processo de trabalho, responsáveis pelo atendimento de todos os 20 mil servidores da Instituição. "Não é eficiente organizar as equipes geograficamente", afirma um participante. "Não podemos ter onze cabeças pensando um mesmo problema isoladamente. Precisamos racionalizar nossa força de trabalho e nossos esforços, trabalhar de modo conjunto e integrado para aproveitar as pessoas e ter uma padronização compartilhada", detalha outro. "Para que a estrutura funcione de forma adequada, para atendermos bem os servidores, só vejo uma alternativa, que é a nacionalização", resume um terceiro.

As contribuições dos participantes deste estudo parecem ecoar Schulman *et al.* (1999, P. 9): "Organizações que, por razões filosóficas ou de políticas internas, iniciam a concentração de atividades de modo fragmentado, com o tempo descobrem que a evolução natural é formar uma única unidade de serviços compartilhados". Ocorre que, embora as vantagens dos avanços na especialização sejam reconhecidas, na RFB o debate parece se concentrar no quão "nacionalizada" a Instituição é capaz de se tornar, em vista do que é vagamente aludido como "peculiaridades regionais" e "questões estratégicas regionais", expressões frequentemente utilizadas mas nunca definidas, que parecem traduzir o apego dos dirigentes regionais à estrutura vigente e seu temor de perderem respaldo e autoridade em um arranjo baseado em equipes especializadas nacionais virtuais. Qualquer novo modelo proposto para a GP-RFB deve considerar essas noções regionalistas que ainda são muito fortes no ecossistema da Instituição.

Apesar de, de modo geral, defenderem uma evolução rumo à especialização nacional dos processos de trabalho da GP-RFB, a maior parte dos participantes não tem uma visão nítida para o desenho ideal do arranjo mais eficiente, eficaz e efetivo para a estratégia, governança, gestão e operacionalização das atividades da área. No entanto, com base na articulação de suas diferentes contribuições, é possível elaborar uma proposta coerente. É isso que este trabalho se propõe a fazer a seguir.

## 4.2 A GP-RFB como um Centro de Serviços Compartilhados em Rede Radial



O conjunto das contribuições dos participantes deste trabalho permite concluir que, para melhor aproveitar seus recursos e superar suas dificuldades, o melhor arranjo para a GP-RFB parece ser um centro de serviços compartilhados (CSC) do tipo "serviço" (Quinn *et al.*, 2001; Bergeron, 2003; Schulman *et al.*, 1999; Tomkinson, 2007), organizado nacionalmente em uma rede radial<sup>17</sup>.

Nesta concepção, o CSC reúne em um único arranjo institucional todos os servidores que hoje desempenham funções de GP em diferentes unidades da RFB, para nela concentrar a prestação de serviços a toda a Organização. Ou seja, todas as unidades que atualmente realizam qualquer processo de trabalho da GP devem transferir ao CSC tanto as atividades quanto os servidores que as executam.

<sup>17</sup> O desenho em rede radial aqui proposto para a GP-RFB é uma forma híbrida entre os modelos em teia e em raios de sol proposto por Quinn *et al.* (2001). Como será detalhado ao longo desta discussão, este modelo em rede contém um centro ao qual se vinculam unidades dispostas em círculo e cada uma dessas unidades, por sua vez, tem ligação com um certo número de nódulos adicionais. Nesse sentido, o desenho proposto se assemelha à rede em raios de sol. A diferença está nas interconexões. No formato em raios de sol as conexões são apenas lineares, do centro às pontas dos raios; no desenho aqui proposto, além desses vínculos lineares há as ligações circulares, entre os diferentes elementos da rede dispostos ao redor do centro. Assim, a comunicação se dá do centro às pontas e vice-versa e, simultaneamente, entre os diferentes nós que compõem os raios ao redor do centro, tornando a rede totalmente interconectada, sem elementos isolados. As competências e a capacidade de inovação estão dispersas em toda a rede, em que as unidades interagem direta e frequentemente na elaboração de soluções compartilhadas. A tomada de decisões, embora sob a responsabilidade do centro, leva em conta as informações que fluem dos nós.

Este CSC se organiza em uma rede formada por círculos concêntricos ao redor de um centro estratégico ocupado por uma Coordenação Nacional<sup>18</sup>. A este centro se vinculam Coordenações Técnicas, cada uma responsável por um feixe de processos de trabalho que guardam coerência entre si. As Coordenações Técnicas, por sua vez, articulam um número de Equipes Nacionais Especializadas em cada um dos processos de trabalho da GP, cujos integrantes atuam de modo unificado. A propagação de informações, conhecimentos e práticas ao longo da rede nos dois sentidos – da Coordenação Nacional para a gestão de cada equipe, e vice-versa, em um fluxo de retroalimentação – e também ao redor da rede – entre as Coordenações Técnicas e entre as equipes – fomenta a visão compartilhada, a cooperação e o senso de agência em cada ponto da rede. "O modelo ideal é um centro de orientações e de formulação de procedimentos e fluxos, fortemente alinhado a centros de execução. Cada uma das equipes temáticas que fazem parte dos centros pode ter sua chefia em qualquer lugar do país e suas equipes também podem ser compostas por pessoas de qualquer lugar do país", descreve uma participante. "O modelo deve ser em rede, com coordenação central e protagonismo em todos os pontos. Especialização com visão sistêmica, em que as pessoas trabalhem juntas", complementa outra.

Alguns respondentes da pesquisa apresentaram argumentos em favor de uma separação entre administração e gestão de pessoas em dois centros, com arranjos diferentes. "A GP deveria ser separada em administração de pessoas (cadastro, remuneração, tudo o que é necessário para a máquina rodar) e gestão de pessoas (gestão de talentos, desenvolvimento de competências, qualidade de vida)", sugere um participante. Outro acredita que, enquanto a administração de pessoas deve ser nacionalizada, é possível que a gestão de pessoas deva ser mantida em um arranjo regional, devido às peculiaridades de cada Região Fiscal. Porém, a maior parte dos participantes acredita na possibilidade da evolução para uma gestão nacionalizada de todos os processos de trabalho da GP-RFB. "Em uma instituição grande como a RFB, muitos pensam que o que funciona em uma Região Fiscal nem sempre é bom nas outras. Mas, por outro lado, é fácil a gente se tornar autorreferente", reflete uma gestora. "A GP deve estar acima das realidades locais. A capilaridade não deveria ser uma barreira para a nacionalização", complementa outro. Em um país tão grande, as peculiaridades existem, mas não são singulares. Os ganhos em inteligibilidade do modelo, bem como em uniformidade de procedimentos e racionalização

---

18 Segundo Schulman *et al.* (1999, p. 9), "as organizações descobrem que, ao concentrar os serviços, as denominações tradicionais perdem seu sentido. Por isso, criam uma nova nomenclatura para o novo arranjo de atividades". Em vista dessas afirmações, na proposição deste modelo, os nomes vigentes no atual arranjo da GP-RFB – Coordenação-Geral, Coordenações de Área, Divisões Regionais – são substituídos por Coordenação Nacional, Coordenações Técnicas e Pontos Focais Regionais.

da força de trabalho, parecem superar as possíveis perdas em especificidades nas necessidades regionais.

O desenho de um CSC em rede radial, aparentemente simples, pode resolver os problemas mais graves apontados pelos participantes desta pesquisa: falta de uma estratégia definida para a área, ausência de uniformidade de procedimentos, fragmentação dos esforços, e diferença de cargas de trabalho entre as diferentes Regiões Fiscais. "A nacionalização equaliza cargas de trabalho e unifica os tratamentos", afirma uma líder regional.

Outra vantagem do arranjo em rede radial parece ser a substituição de hábitos isolacionistas e mesmo competitivos por práticas de cooperação. "Penso que as Regiões Fiscais e as unidades centrais cobram muito uma da outra e 'empurram' muito uma para a outra, quando somos responsáveis solidários por iniciativas que não deram certo. Acredito que a nacionalização pode vir a auxiliar na incompreensão mútua", afirma uma gestora. Com efeito, as operações de um CSC são fundamentadas em participação e cooperação entre gestores e colaboradores (Bergeron, 2003).

No entanto, a vantagem principal de um CSC em rede radial parece ser a otimização das competências individuais dos servidores que atuam na GP-RFB, que parecem estar subaproveitadas por se encontrarem dispersas em arranjos regionais, nos elementos administrativos da matriz, bem como em Subsecretarias e Coordenações, em seus componentes técnicos. "Isso concentra e otimiza os esforços e especializa os servidores", resume um participante. "Uma pessoa que ficava só homologando a folha de frequência tem um potencial enorme que pode ser aproveitado. Temos muito conhecimento entre as pessoas que estão hoje na GP", exemplifica sua colega.

O CSC rompe marcadamente com o paradigma geográfico, uma vez que as unidades que compõem o arranjo institucional são virtuais, ocupadas por pessoas localizadas em qualquer lugar, sem um marco espacial definido. Ocorre que, como a RFB está estruturada em Regiões Fiscais, parece ser necessário manter uma representação de GP junto aos dirigentes regionais. "Como resolver o paradoxo entre necessidades regionais e a necessidade de padronização de procedimentos e de diretrizes?", questiona um participante, expressando uma preocupação comum. "Os serviços de GP regionais deveriam continuar existindo para atender necessidades específicas. Precisamos ter presença nas Regiões Fiscais, para cuidar das iniciativas regionais e para apoiar os superintendentes", explica um gestor. "Existem questões regionais estratégicas e de gestão

que necessitam de uma GP regional mais próxima, inclusive agindo presencialmente", complementa outro.

O modelo prevê então a existência de Pontos Focais Regionais, figuras vinculadas à Coordenação Nacional da GP, que atuam como um nexo entre a estratégia de GP e a liderança regional, consolidando uma relação de parceria (Schulman *et al.*, 1999) "suporte técnico para a tomada de decisão do superintendente e dos delegados", como propõe um participante. "Isso é importante para valorizar a GP a longo prazo", antecipa seu colega, destacando a relevância da conexão às lideranças regionais para a atuação integrada da área e para o sucesso do modelo. A existência um Ponto Focal da GP-RFB em cada Região Fiscal em complemento à rede radial parece assim se configurar uma solução para o que os participantes definem como o conflito entre a estrutura técnica e a administrativa.

O modelo é complementado ainda por uma Equipe de Atendimento, também ligada ao centro estratégico e formada por servidores especialistas em atendimento e satisfação do usuário (Esperidião & Viera-da-Silva, 2018), responsável por recepcionar, avaliar e direcionar as demandas da organização à Equipe Especializada competente, bem como por corporificar a GP-RFB na relação de parceria com os usuários de seus serviços.

#### **4.3 O Núcleo Estratégico da Rede: a Coordenação Nacional**

Uma das formas de definir estratégia, segundo Mintzberg *et al.* (2007, p. 24), é como "um curso de ação conscientemente pretendido". Segundo os autores, essa definição indica que a estratégia é o ponto de partida para a implementação das ações que levarão a organização a atingir seus objetivos. Já o Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017), designa estratégia como "definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas" com vistas ao alcance dos resultados pretendidos. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2018) define estratégia organizacional como o conjunto de decisões que permitem à organização definir objetivos e direcionar os recursos necessários para alcançá-los. Nessa definição, a estratégia é composta por missão institucional, visão de futuro, objetivos almejados, e estudo dos ambientes interno e externo à organização.

A RFB conta com um conjunto de artefatos estratégicos, composto pelo Plano Estratégico, Mapa Estratégico e Cadeia de Valor – esta detalhada em níveis de acordo com cada processo de trabalho desenvolvido na Instituição – além diversos instrumentos de acompanhamento de iniciativas vinculadas ao Plano Estratégico. Tanto o Plano quanto o Mapa vigentes na Organização resultaram de um processo colaborativo, que contou com a

participação dos servidores da RFB que aproveitaram a oportunidade e aceitaram o desafio de oferecer contribuições.

Ocorre que o arranjo matricial já descrito, que sobrepõe gestões técnicas e administrativas, não favorece a existência de núcleos estratégicos ou a tradução da estratégia organizacional em dispositivos específicos para as Subsecretarias ou para as Coordenações–Gerais. "Um dos maiores problemas do modelo matricial é que não há uma instância estratégica para a parte técnica, para melhor atender aos objetivos estratégicos da RFB", diagnostica um gestor. Esse entrave tem repercussões na atuação das unidades técnicas, e a GP-RFB não é exceção. A inexistência de artefatos estratégicos próprios, e mesmo de um centro estratégico delimitado e atuante, que transponham a estratégia organizacional às atividades da área, dificultam a adoção de uma perspectiva e mesmo uma atuação estratégica. "A visão da GP como parceiro na realização dos objetivos estratégicos ainda não está consolidada em todas as áreas de negócio", reflete um gestor. "Talvez a atuação estratégica da GP não exista", sugere um participante. "A RFB não percebe a GP como estratégica", concorda outro.

Além disso, pelo excesso de atividades, a GP-RFB tende a funcionar de modo principalmente, e em alguns casos exclusivamente, operacional. Embora em algumas unidades, a depender do perfil do dirigente, a GP chegue a atuar como parceiro estratégico, vários participantes observam que a GP-RFB tende a funcionar de modo principalmente operativo, muitas vezes se limitando a esse aspecto do trabalho. "A atuação da GP visa o funcionamento dos principais processos administrativos, em especial a adesão à política interna e aos requisitos legais", avalia um gestor regional. "A atuação da GP fica restrita ao atendimento das necessidades das demais áreas para o cumprimento de suas estratégias", complementa outro. "A formação de uma cultura em que a GP-RFB seja um elemento de gestão é comprometida pela necessidade de direcionar esforços atividades de execução", resume um participante.

A situação atual de sobrecarga de trabalho dos servidores da GP-RFB, tanto nas unidades centrais quanto nas regionais, força toda a área a concentrar suas energias no que muitos participantes definem como "apagar fogo", sacrificando a estratégia. A própria Cogep, embora tenha presença em comitês estratégicos institucionais junto às lideranças da RFB, necessita desempenhar um papel operacional, uma vez que atua como uma espécie de Digep para atender aos servidores das demais unidades centrais e, principalmente, às lideranças principais da RFB. "A Cogep está em uma situação difícil. É consumida no relacionamento com o Gabinete, apagando fogo e tentando dar conta de tudo. Tem um pessoal muito reduzido. Estão trabalhando demais. Ser Sagep, Digep e Cogep ao mesmo

tempo não é possível". explica um gestor regional. A visão da gestora de uma das unidades centrais é oposta, embora complementar: "Temos dupla personalidade: uma estruturante, estratégica e diretiva para todo o Brasil; e outra como GP das unidades centrais. Atuamos muito mais como unidade estratégica, e a atuação operacional fica um pouco falha". Embora as deficiências de atuação da Cogep sejam vistas de modo espelhado, as conclusões coincidem: não é possível atuar de modo tão disperso, sem prejuízos ao desempenho. "O problema é que a Cogep também operacionaliza. A Cogep também é Digep de todos os que atuam nas unidades centrais. É muito difícil gerenciar e operacionalizar ao mesmo tempo", resume uma gestora. Com efeito, Sheeran *et al.* (2016, p. 368) demonstram que, quando a GP de uma organização tem dificuldades para equilibrar seus papéis funcional e estratégico, sua contribuição para os resultados organizacionais é prejudicada. "Quando esse corpo profissional está passando por um conflito de função, para equilibrar a gestão estratégica e as expectativas dos funcionários, a oportunidade de fazer uma contribuição eficaz é reduzida".

Os depoimentos destacam e criticam as concepções tradicionais de GP, ou, neste caso, de administração de recursos humanos, que limitam a área a uma atuação funcional e reativa, responsável por apoiar as atividades de unidades de negócio consideradas essenciais ao alcance dos objetivos organizacionais (Ulrich, 2009; Pyne, 2009). Essas críticas encontram amparo em Ingraham e Rubaii-Barrett (2007), que demonstram que um dos principais obstáculos para o desenvolvimento de uma abordagem estratégica para a GP é a persistência de uma visão funcional da área<sup>19</sup>.

"O foco deve ser a busca de uma atuação estratégica da GP-RFB", reivindica um gestor. De fato, "os planejadores e implementadores de políticas e práticas de gestão de pessoas são *players* chave na condução das ações organizacionais" (Coelho Junior *et al.*, 2022, p. 3). Para que a GP-RFB possa assumir esse papel, o arranjo em rede radial que constitui o desenho proposto deve conter um centro estratégico, uma Coordenação Nacional responsável por representar a face de parceira estratégica da RFB (Ulrich, 2009), concentrando as atribuições estratégicas da área, que se desdobram em duas frentes, que

---

19 Ingraham e Rubaii-Barrett, (2007) afirmam que cinco problemas recorrentes e inter-relacionados vêm inibindo o progresso da gestão de pessoas tanto como um campo de estudo quanto de prática profissional: (1) a persistência da concepção da área como "serviço de pessoal", que dificulta sua abordagem como uma função gerencial essencial à organização; (2) a estreita vinculação dessa concepção às rígidas estruturas, normativas burocráticas, com seus processos e sistemas que impedem a inovação; (3) as restrições legais, orçamentárias e culturais que limitam a capacidade das organizações públicas para selecionar e contratar pessoas, bem como motivá-las e recompensá-las adequadamente; (4) a necessidade de atuar em limites estabelecidos por programas governamentais rígidos; e (5) falta de lideranças fortes na área, devido à combinação dos quatro primeiros fatores. Esses problemas serão comentados ao longo desta discussão.

são a participação na elaboração da estratégia, e sua execução. A execução da estratégia, por coincidir com a governança e a gestão dos processos de trabalho da área, será tratada adiante no desenvolvimento deste trabalho. Esta parte se dedica a discutir o âmago da orientação estratégica, que é conceber a missão, a visão e os objetivos de uma organização.

A primeira parte das atribuições estratégicas, a participação na formulação da estratégia, pode ser desdobrada em duas instâncias. A primeira é a contribuição na idealização dos documentos estratégicos que guiam a RFB, com corresponsabilidade na definição dos marcos estratégicos e das metas. Nesse foro, no âmbito da RFB, não apenas os gestores da GP-RFB ocupam lugares em comissões e grupos focais junto às lideranças, mas também seus servidores são convidados a contribuir, uma vez que a elaboração periódica da estratégia institucional é um processo amplamente participativo na RFB. O papel da Coordenação Nacional aqui parece ser o de intensificar e qualificar a presença da GP-RFB nas discussões, "demonstrando como as suas atividades podem influenciar a estratégia e os resultados organizacionais" (Coelho Junior *et al.*, 2022, p. 5). Nessa linha, Ingraham e Rubaii-Barrett (2007) argumentam que, para participar efetivamente nas decisões estratégicas da organização, a GP deve ser capaz de demonstrar o valor estratégico do capital humano que gerencia.

Silverio e Meneses (2022), por sua vez, defendem a importância da inserção estratégica de unidades de GP, ou seja, de sua participação nas instâncias máximas de decisão em sua organização, com vistas a influenciar os processos que lhes competem direta ou indiretamente. Os autores consideram que a inserção estratégica é crítica para o estabelecimento e o cultivo de uma relação de parceria e de confiança junto às lideranças principais da Instituição e para a obtenção de apoio para a atuação estratégica da área. O papel estratégico da GP, segundo eles, "só consegue ser exercido quando conta com o apoio da alta gerência, reconhecendo a contribuição estratégica da unidade de GP para a organização" (p. 85). Por outro lado, afirmam os autores, é importante que a GP apoie a alta administração na busca por uma estratégia corporativa que atenda de forma proativa as necessidades das pessoas que atuam na instituição. Desse modo, a participação da GP-RFB na formulação da estratégia da Instituição é uma importante instância de inserção estratégica, que consiste em uma oportunidade de estabelecer uma relação de suporte mútuo, além de colaborar em discussões e tomadas de decisão a respeito dos rumos da RFB, e do papel a ser ocupado pela área nesta trajetória. Portanto, uma atuação estratégica da GP-RFB pressupõe, em primeiro lugar, um envolvimento efetivo na formulação da estratégia da Instituição (Coelho Junior *et al.*, 2022).



Já a segunda instância é a transposição da estratégia da RFB para a GP. A elaboração prévia da estratégia e sua formalização em um plano, com o envolvimento dos diferentes atores, é fundamental para direcionar a alocação de recursos e para orientar a tomada de decisões em toda instituição que ambiciona obter resultados satisfatórios (Mintzbert *et al.*, 2007). Em adição, Silverio e Meneses (2022, p. 87) consideram que um dos fundamentos da atuação estratégica da GP é a "integração vertical", que consiste no alinhamento das políticas e práticas da área à estratégia organizacional. Cabe, assim, à Coordenação Nacional da GP-RFB orientar o estabelecimento de missão, visão, objetivos e metas para orientar sua atuação segundo a estratégia da Organização. Esses artefatos estratégicos, específicos à área e coerentes às diretrizes gerais da RFB não apenas simbolizarão o papel estratégico da GP como guiarão sua atuação na segunda frente de suas atribuições como parceira estratégica da RFB, que é a execução de sua estratégia (Ulrich, 2009), ou seja, a liderança da governança e da gestão dos processos de trabalho, a ser discutida mais adiante.

Uma outra definição de estratégia oferecida por Mintzberg *et al.* (2007) a caracteriza como um direcionador de comportamentos que, ao se tornarem rotineiros, adquirem consistência. Essa faceta da estratégia molda os comportamentos e a cultura organizacional, conferindo coerência às atividades desenvolvidas na organização. "Precisamos falar uma mesma língua", resume um participante deste estudo. Senge (2004) afirma que a capacidade de elaborar e manter uma visão compartilhada é essencial para a permanência de uma organização. "É difícil pensar em uma organização que atingiu algum grau de excelência na ausência de objetivos, valores e missões profundamente compartilhados" (p. 11). Mas, segundo o autor, não basta uma haver uma "declaração de visão"; apenas o partilhamento genuíno é capaz de galvanizar os esforços e levar a organização ao aprendizado e ao sucesso, pelo envolvimento e comprometimento voluntário de seus integrantes. Entretanto, essa parece ser uma lacuna na GP-RFB, que, segundo os participantes deste estudo sofre com o que Meneses *et al.* (2014) denominam uma "frágil delimitação da identidade". Nesse sentido, segundo Schulman *et al.* (1999), uma das razões mais importantes para a implementação de um CSC é a geração do modelo mental "*one business*" a partir de várias unidades que antes atuavam separadamente. Um CSC permite ações focadas, uniformes e coerentes; além disso, permite exibir uma face única aos parceiros e demais *stakeholders*.

Um CSC em rede radial é um modelo que fomenta a construção de uma identidade coerente a partir da reunião de unidades que antes atuavam de modo fragmentado. "Um alinhamento seria ideal. Se houvesse uniformidade em toda a GP, haveria tranquilidade",

reflete uma gestora. Nessa perspectiva, é papel do centro estratégico da rede forjar a visão e a autoimagem compartilhadas capazes de fazer confluir não apenas os esforços, mas também os propósitos dos servidores da GP-RFB. Por certo, para uma atuação estratégica, a GP precisa ter, para além das funções administrativas, uma identidade estratégica bem consolidada na realidade da organização (Coelho Junior *et al.*, 2022).

Outra alçada importante de atuação estratégica que, no modelo em rede radial, deve ser assumido pela Coordenação Nacional, são os relacionamentos estratégicos, tanto internos quanto externos à RFB. Neste trabalho, os relacionamentos estratégicos são definidos nos termos das "relações de parceria" propostas por Schulman *et al.* (1999), ou seja, vínculos de confiança e cooperação entre diferentes atores para a consecução de objetivos comuns, neste caso a atuação da GP-RFB de modo a contribuir para o alcance dos objetivos organizacionais.

"A GP deve se colocar mais ativamente no organograma da RFB", clama um participante. "[Deve haver maior] proximidade entre o dirigente máximo da GP-RFB e o dirigente máximo da RFB; a distância entre nosso maior gestor técnico e o tomador de decisões, que é o Secretário Especial, é uma fragilidade. Isso nos afasta da estratégia da RFB", detalha outro. O atual arranjo matricial da Cogep e suas atribuições operacionais dificultam sua dedicação à construção de relações próximas às lideranças principais da RFB. Mas a existência de um centro estratégico, com a correspondente orientação e atuação, pode vir a mitigar ou mesmo eliminar o distanciamento detectado pelos participantes deste estudo.

A segunda linha de relacionamentos estratégicos, esta externa à RFB, envolve instituições tais como sindicatos que representam as carreiras que compõem o quadro de servidores da Instituição, bem como entidades da Administração Pública que influenciam a atuação da GP, tais como o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), em especial sua Diretoria de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos (Decipex). "Sinto falta de um posicionamento mais forte da Cogep em alguns assuntos políticos delicados, que envolvem outras forças, como sindicatos", sinaliza um participante. "As normas vêm do MGI para nós, para examinarmos e nos adequarmos. Não temos ligação direta com quem dita as regras. Esse trabalho dependeria de uma boa comunicação com a instância de planejamento", explica um gestor. "Para os processos de trabalho que dependem de diretrizes externas, como as emanadas do MGI e da Decipex, ou que poderiam ser realizados de modo coordenado, deve haver um líder que atue como representante da RFB junto a essas entidades", sugere um terceiro.

No arranjo atual, os contatos com *stakeholders* externos são estabelecidos pelas Digep, separadamente e *ad hoc*. "A gestão com os órgãos externos é importante para a governança. Quem acaba fazendo isso são as Digep, mas deveria ser a Cogep", expressa um gestor. Ocorre que a falta de unidade nos relacionamentos interinstitucionais acaba intensificando a pulverização do trabalho entre as unidades regionais e, muitas vezes, a dificuldade de padronização de interpretações, decisões e procedimentos.

O prejuízo à uniformização da atuação da GP-RFB não é o único causado pela atual falta de concentração da interlocução com *stakeholders* externos. Há perdas em partilha e articulação de forças.

A RFB se encontra meio enclausurada e hermética, mas precisamos estar articulados e próximos a outros órgãos do Ministério da Fazenda. O MGI, por exemplo, na atual concepção, tem uma lógica de servir aos demais órgãos. Vejo vários projetos ocorrendo em diversos órgãos sem coordenação. Gastamos esforços para atuar de modo descoordenado, e poderíamos estar atuando em conjunto, aproveitando ferramentas, instrumentos, ideias, ... Por outro lado, o MGI estabelece diretrizes que nem sempre seguimos, pois divergem de nossa forma de procedimento. Acabamos ficando isolados. Precisamos nos aproximar desses órgãos de forma clara e transparente. Temos que andar com as próprias pernas mas a proximidade e a parceria poderiam ser intensificados. Se não, corremos o risco de perdermos a GP-RFB como área própria.

Nessa perspectiva, Lacombe *et al* (2008) demonstram, com base na teoria institucional<sup>20</sup>, que, além da estratégia organizacional, fatores como legislação, bem como a atuação de agentes governamentais, sindicatos e outros *stakeholders*, tendem a impactar processos decisórios sobre desenho e implementação de políticas e práticas de GP, sendo às vezes mais poderosos que a própria orientação estratégica em uma organização ou área de atuação. "Esses fatores influenciam e limitam a efetividade dos processos de planejamento e implantação da estratégia" (Lacombe *et al.*, 2008, p. 26). Segundo as autoras, isso não constitui necessariamente uma desvantagem, pois "os processos de institucionalização trazem estabilidade, legitimidade e homogeneidade" (p. 27); a desvantagem parece residir na possibilidade de essas pressões institucionais guiarem a

20 Lacombe *et al.* (2008, p. 27) explicam que a teoria institucional para as organizações desafia as abordagens baseadas no processo de planejamento estratégico, defendendo a ideia de que o funcionamento das organizações tem base nos conceitos institucionalizados em seus ambientes, ou seja, "a premissa de que as organizações sofrem pressões para se adaptar a seu contexto, incorporando estruturas e práticas consideradas adequadas a seus ambientes" A partir do conceito de isomorfismo – um processo restritivo que força uma unidade a adotar estruturas e processos semelhante aos de outras, que pode ser desdobrado em isomorfismo competitivo e institucional, esse último subdividido em coercitivo, mimético e normativo – as autoras argumentam que, mais do que os artefatos estratégicos, o que orienta a concepção das políticas e práticas da GP são condições institucionais internas e externas.

unidade para políticas e práticas incoerentes com relação à sua estratégia formal. A proposta aqui apresentada é estabelecer relacionamentos estratégicos de modo a buscar conciliar as influências institucionais – entidades do Governo Federal e sindicatos, por exemplo – e a estratégia da GP-RFB.

"O relacionamento com órgãos externos devem ser contemplados no modelo. É necessário que a Cogep estabeleça parcerias e integração, que reflitam em padrões e diretrizes que emanem para todos", recomenda um participante. A aglutinação na Coordenação Nacional do conjunto de interações com *stakeholders* estratégicos, tanto internos quanto externos à RFB, contribuirá, assim, para o fortalecimento de relações de parceria permeadas por confiança e colaboração que caracterizam a atuação de um CSC junto a seus usuários, bem como para a partilha de conhecimentos e experiências. "A partilha constante entre as unidades de um CSC, bem como entre o CSC e seus parceiros, aumenta a efetividade, pois estabelece relações de parceria" (Schulman *et al.*, 1999, p. 13). No caso de instituições cujas diretrizes influenciam a atuação da GP-RFB, relacionamentos de qualidade baseados em troca de expertise contribuem para alcançar melhores entendimentos e unificar os modos de aplicá-los internamente, de modo coerente à estratégia da área. Para isso, é importante ressaltar que, como é próprio da atuação em rede, o conteúdo das informações emanadas da GP-RFB deve ser uníssono, resultante do alinhamento interno. Assim, esperada "proximidade com os demais gestores da RFB" e com representantes de entidades parceiras deve ter fundamento em entendimentos e procedimentos harmoniosos na área.

Segundo Ingraham e Rubaii-Barrett (2007), a concepção tradicional da GP como um serviço secundário nas organizações, além das restrições governamentais geralmente impostas à atuação de seus profissionais, têm impedido a emergência de lideranças fortes nesta área. No entanto, dizem as autoras, os desafios que exigem liderança para sua superação em outras áreas da organização existem igualmente aqui. Assim, no CSC em rede radial para a GP-RFB, a previsão de um núcleo estratégico bem estabelecido e reconhecido é essencial para o exercício de liderança e participação na Instituição. Mas é importante destacar que empoderamento, liderança e orientação estratégica não pressupõem atuação apartada. Assim, tanto na concepção da estratégia quanto em sua aplicação no relacionamento com entidades externas à RFB, a Coordenação Nacional da GP-RFB deve, por um lado, nutrir intensos diálogos com as lideranças da Instituição; por outro, deve considerar os conhecimentos e experiências emanados de cada nódulo da rede. Suas decisões devem resultar de consultas, debates e busca de consenso.

Mintzberg *et al.* (2007) afirmam que, embora a estratégia como plano e a estratégia como padrão possam ser independentes, o ideal é que guardem estreita vinculação, para que a cultura organizacional reflita os conceitos compartilhados expressos nos documentos que registram a estratégia. Nessa perspectiva, para que a GP-RFB, além de sua atuação operacional, de "funcionamento da máquina", possa efetivamente contribuir com a cadeia de valor da Instituição, sua Coordenação Nacional deve ter atuação essencialmente estratégica, assumindo o papel de liderança inspiradora junto aos integrantes da rede, e o de parceira em relação à RFB e aos *stakeholders* externos.

#### **4.4 O Primeiro Círculo: as Coordenações Técnicas**

No CSC em rede radial proposto, o círculo interativo constituído em torno da Coordenação Nacional representa o conjunto de Coordenações Técnicas da GP-RFB. Esses nódulos da rede, estreitamente relacionados ao núcleo estratégico e entre si, congregam as funções de promoção do capital humano (Ulrich, 2009) pelo estabelecimento de relações de parceria com os demais dirigentes da RFB (Schulman *et al.*, 2001). Também coordenam a atuação da GP-RFB como especialista funcional (Ulrich, 1997) na parceria com os gestores das Equipes Especializadas. Além disso, concentram e coordenam a atuação da área como agente de mudança na Organização (Ulrich, 1999).

"Todo gestor de equipe deve ser um gestor de pessoas", afirmam vários participantes deste estudo, ecoando uma aspiração que, aos poucos, os líderes se esforçam para tornar prática corrente na RFB em todas as áreas de atuação da Instituição, tanto na estrutura administrativa quanto no arranjo técnico da matriz organizacional. Porém, apesar de ser bem difundida na RFB, essa ideia ainda parece não ter sido completamente transposta para a execução da gestão. "Muitos delegados [e superintendentes] ainda não entendem que são gestores de pessoas, por um viés tecnicista e operacional", avalia uma participante. "Muitos gestores de equipe atuam apenas como gerentes técnicos de seus processos de trabalho; não se consideram responsáveis pela GP de seus liderados ou pela obtenção de melhores resultados de GP", acrescenta outro. "Muitos gestores não querem se envolver com os problemas de suas equipes. Mas esse é seu papel, sua responsabilidade", finaliza um terceiro.

Nesse hiato de gestão, causado pela priorização do foco técnico e administrativo de muitos dos dirigentes, a atribuição de gerir a relação entre os servidores e a RFB, ou seja, orientar e atender os servidores nos aspectos de sua vida funcional que não se enquadram na execução propriamente dita de suas tarefas – gestão de competências, desenvolvimento

e conhecimento; avaliação de desempenho; administração de férias, licenças e afastamentos; entre outros – acaba caindo sob a responsabilidade da GP-RFB, o que é, segundo boa parte dos respondentes, um desvio. "Quem melhor conhece os servidores de uma equipe e sabe de suas necessidades é seu gestor", protesta um participante.

Essa situação, persistente em muitas áreas da Instituição, não apenas sobrecarrega os servidores da GP-RFB, mas também gera críticas por parte dos dirigentes que acreditam que é atribuição dos gestores administrativos e técnicos gerir suas equipes, e se sentem tolhidos nessa atuação. "Na GP, parece que as pessoas que estão nos processos de trabalhos se entendem como os próprios gestores de pessoas, e não como gestores técnicos", reflete uma líder regional. "As pessoas locadas na GP pensam que é obrigação delas gerir as pessoas. Não é!", enfatiza um gestor.

Em um cenário em que os dirigentes técnicos e administrativos assumem o papel de líderes das pessoas que compõem sua equipe – o modelo mental de gestão desejável na RFB e apoiado por Ulrich (2009) – o papel da GP é de "suporte e não responsabilidade pela gestão". De fato, Silverio e Meneses (2022) ressaltam que os gestores "de linha" devem aceitar as responsabilidades pela GP em suas equipes. Nessa mesma linha, segundo Schulman *et al.* (1999, p. 13), "dirigentes de unidades de negócio e gestores de CSC devem trabalhar em parceria para, juntos, definirem as necessidades dos usuários e o tipo de serviço adequado para satisfazê-las". Assim, em sua configuração como CSC, a GP-RB deve atuar como um corpo técnico especializado cujas atribuições incluem assessorar os dirigentes de outras esferas de atuação, além de fornecer-lhes diretrizes, conhecimentos e informações, bem como artefatos e ferramentas. "Isso significa ouvir pessoas e dar direcionamentos", reivindica uma gestora.

No CSC em rede radial aqui proposto, essa importante atribuição cabe às Coordenações Técnicas. A existência de uma instância orientadora, consultiva e até mesmo educativa da GP-RFB atuando junto aos líderes da Organização constitui um verdadeiro centro prestação de serviços especializados e fortalece tanto parceria entre líderes da GP e das demais áreas da Organização quanto a identidade da GP-RFB, tornando sua atuação mais estratégica. Silverio e Meneses (2022, p. 92) reforçam a importância do estabelecimento de uma relação de "parceria de negócio" entre a GP e os chamados gestores de linha. "A capacidade da GP de exercer influência sobre outros atores são considerados aspectos críticos no processo de implementação da gestão estratégica de pessoas".

Essa atuação das Coordenações Técnicas podem vir a suprir uma importante lacuna hoje existente na GP-RFB, constituída por insuficiências nas interações intrainstitucionais. "Ainda não há interlocução com as demais áreas de negócio", informa um participante. "Precisamos de parceria e diálogo. Se a gente chegasse no nível de negociação e planejamento conjunto entre GP e lideranças, a GP ganharia credibilidade junto aos servidores", afirma um participante, expressando a percepção comum de que melhor qualidade nos relacionamentos entre a GP-RFB e as demais áreas da instituição teria repercussões positivas não apenas na atuação cooperativa mas também em termos de ganhos reputacionais. Por certo, essa instância de interações da GP-RFB assume relevância ainda maior diante das pesquisas de Steffensen *et al.* (2019), que demonstram que, através de suas relações com as altas lideranças da organização, os gestores de todos os níveis e áreas interferem efetivamente na adoção e implementação das políticas, práticas e processos de GP. Assim, o estabelecimento de vínculos de parceria com os demais gestores da RFB pode ser determinante na consolidação do papel estratégico da área.

As Coordenações Técnicas, responsáveis pela coordenação das operações de cada uma das grandes áreas da atuação da GP-RFB, são também a instância para onde convergem os gestores das Equipes Especializadas, com as contribuições oriundas de seus servidores. Essenciais no processo compartilhado de tomada de decisões, os nós desse primeiro círculo da rede radial ligam as Equipes Especializadas à Coordenação Nacional, em uma relação de parceria que, por um lado absorve a expertise de suas equipes e, por outro considera as determinações institucionais e governamentais na atuação da GP-RFB.

Um dos papéis da atuação estratégica integrada da GP, segundo o modelo de Ulrich (2009), é o de agente de mudanças, pela identificação de necessidades de melhorias, motivação do corpo funcional e implementação de iniciativas inovadoras diretamente vinculados aos objetivos estratégicos da Instituição. Ocorreu que, ao longo deste estudo, houve um número surpreendentemente baixo de menções ao desenvolvimento, na GP-RFB, das atribuições de agente de mudanças. "Historicamente, os servidores das chamadas 'área-meio', ou gestão corporativa, o que inclui a GP, têm sido muito focados nas tarefas operacionais, a quem falta uma visão do todo", tenta explicar um gestor.

Embora seja possível argumentar que a atuação integrada da área contribui, em última instância, para a concretização da missão institucional, e que o trabalho coordenado diário das Equipes Especializadas pressupõe inovação permanente, é importante conceber para a GP-RFB uma instância de atuação transformadora no desenvolvimento de programas, projetos e ações inovadoras que aprimorem os processos e contribuam para a melhoria contínua do clima e da cultura da Organização. Ingraham e Rubaii-Barrett (2007) defendem

o papel da GP na promoção da flexibilidade organizacional necessária para realizar as mudanças capazes de romper com estruturas rígidas e regras arraigadas que impedem a inovação. Segundo as autoras, essas não podem continuar a dominar se as organizações públicas quiserem responder com eficácia e rapidez às mudanças hoje endêmicas na sociedade. Além disso, esses limites organizacionais que prejudicam a inovação são os mesmos que dificultam a transição da GP para um papel estratégico. Em uma argumentação iterativa, as autoras lembram que, embora não seja possível prever as transformações sociais específicas com as quais a organização necessitará lidar, está claro que a capacidade estratégica da GP será fundamental na preparação das pessoas para estas mudanças.

Neste modelo em rede radial para a GP-RFB, é nas Coordenações Técnicas que se concentra a tarefa de promover a inovação na área, gerindo realização de diagnósticos, identificação de necessidades, concepção e desenvolvimento de programas, projetos e ações de maior alcance, vinculados aos objetivos estratégicos da Instituição, em um esforço diretamente relacionado à cadeia de geração de valor (Ulrich, 2009).

A necessidade de inovação pode ser detectada em qualquer ponto da rede, pode ser sugerida pelas lideranças nacionais e regionais, pode vir de *stakeholders* externos à Instituição. A partir da identificação de uma lacuna, o trabalho de ideação, planejamento e implementação de uma solução, bem como de modulação do contexto organizacional para a mudança, deve ser, como é próprio à natureza de uma rede, colaborativo entre a Coordenação Nacional – responsável por nortear o esforço segundo as estratégias institucional e da área – e as Equipes Especializadas detentoras das competências específicas necessárias para a iniciativa. No entanto, a articulação entre estratégia e expertise cabe às Coordenações Técnicas.

#### **4.5 As Equipes Especializadas Nacionais**

"O generalismo é defendido por uma corrente no mundo corporativo", admite um dos participantes deste estudo. De fato, Merluzzi e Torres (2016), com base em um estudo realizado entre egressos de programas norte-americanos de MBA, propõem que profissionais detentores de conhecimentos mais amplos receberam propostas melhores de emprego que os que optaram por um campo de estudos mais estreito. As autoras definem especialistas como pessoas que focam seus estudos e sua atuação em um pequeno conjunto de atividades, ou em uma área de atuação; já os generalistas são profissionais que ampliam seu horizonte de experiências acadêmicas e atuação, dedicando-se a campos



diversos, embora geralmente afins. Segundo as autoras, o mercado de trabalho parece valorizar a diversidade de conhecimentos e experiências, em uma percepção de que generalistas detêm competências mais transversais, necessárias para a resolução de problemas em um ambiente complexo, como o mundo contemporâneo. "[M]as há muitos artigos que afirmam que a especialização é mais eficiente em um ambiente estável como o da Administração Pública", continua o gestor. "Enfrentamos mudanças, mas o âmago de nosso trabalho é estável", complementa.

O termo "especialização" é corrente da RFB, e foi utilizado inúmeras vezes pelos participantes desta pesquisa. Embora exista uma compreensão geral a respeito de sua relevância para a eficiência e a eficácia da atuação da Instituição, é importante esclarecer o conceito, central não apenas neste trabalho, mas também no ecossistema atual da Instituição. Aqui, a especialização é definida com base em concepções e práticas da gestão por competências<sup>21</sup>, bem estabelecida na RFB. Santos (2018) informa que, apesar de suas múltiplas definições na literatura especializada, o conceito de competência no ambiente laboral converge para a articulação entre conhecimentos, habilidades e atitudes, que se expressam no desempenho individual. Ou seja, um profissional competente detém uma combinação de saberes teóricos, capacidades práticas e motivações que se refletem em sua conduta no trabalho. Nessa perspectiva, um especialista é um profissional que concentra seu desenvolvimento em um conjunto limitado de competências, qualificando-se em uma área de atuação específica, ou em um número restrito de processos de trabalho. A especialização, por sua vez, pressupõe o alinhamento entre um especialista e o campo

---

21 Na Administração Pública brasileira, a gestão por competências foi definida no Decreto 5.707 (Brasil, 2006), como "gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição". Assim, a gestão por competências constitui uma abordagem para alinhar a força de trabalho aos objetivos institucionais. Santos (2018) destaca que a gestão por competências substitui modelos tradicionais de qualificação profissional com vantagens, pois otimiza a capacitação individual e organizacional ao selecionar e desenvolver as competências necessárias para "orientar papéis, responsabilidades, metas, habilidades, conhecimentos e capacidades determinantes da eficácia individual e organizacional (Santos, 2018, p. 146). Já Coelho Filho *et al.* (2022), ressalta que a gestão por competência contribuiu para a implementação da gestão estratégica de pessoas na organização, ao identificar o servidor público como agente catalisador de mudanças organizacionais. Por sua vez, Meneses *et al.*, (2014, p. 130) afirmam que "a gestão de pessoas por competência é o modelo contemporâneo mais bem difundido atualmente nas organizações". Na RFB, a gestão por competências foi instituída em 2010 e tem evoluído desde então para modelos cada vez mais abrangentes. Hoje, suas práticas partem da estratégia organizacional para o mapeamento das competências individuais e organizacionais necessárias à sua concretização; o inventário de competências resultantes do mapeamento, por sua vez, embasa diagnósticos, com identificação de forças e lacunas de competências que não apenas embasam a política de capacitação da Instituição, mas contribuem em funções como planejamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, planejamento da carreira e gestão de desempenho.

específico de atuação em que suas competências são mais úteis, o que permite ao profissional fazer uso de sua expertise para resolver problemas complexos.

A ideia de especialização também fundamenta as concepções de CSC e de redes organizacionais. Um CSC constitui uma unidade organizacional em que, além de outros recursos necessários, concentram-se especialistas para a prestação de serviços específicos com excelência e economicidade (Quinn *et. al.*, 2000; Bergeron, 2003; Schulman *et. al.*, 1999). Quanto às organizações em rede, uma das vantagens mais importantes a elas atribuídas é a possibilidade de geração de conhecimento especializado e de inovação em cada um de seus pontos (Quinn *et. al.*, 2001), mas, principalmente, na convergência que emerge das interrelações, em que as competências contidas nos nódulos, necessariamente limitadas, se complementam para gerar um arranjo institucional altamente especializado em seu campo de atuação.

Não apenas esse referencial mas também a experiência recente da RFB demonstram as vantagens da atuação de especialistas na condução de processos de trabalho. Já há alguns anos, a Instituição vem passando por um processo de especialização de equipes, em busca de otimização dos recursos, sobretudo o capital humano, e de obtenção de melhores resultados. De um paradigma generalista, baseado em unidades locais cujos servidores atuavam presencialmente e esforçavam para realizar todas as atividades de suas unidades administrativas, a Instituição gradualmente passou a constituir equipes especializadas, com foco em processos de trabalho específicos, o que aumentou a uniformidade e a agilidade dos serviços prestados.

Esse processo de especialização – que se tornou possível pela flexibilização das normas referentes a lotação, localização e exercício dos servidores, bem como pela utilização massiva de ferramentas de comunicação – inicialmente ocorreu no âmbito regional. Assim, pessoas lotadas em diferentes unidades de uma Região Fiscal passaram a constituir equipes especializadas virtuais, coordenadas por um gestor técnico que se reportava ao dirigente da divisão competente da Superintendência regional.

A partir das primeiras experiências de "regionalização", para determinados processos de trabalho foram formadas equipes especializadas virtuais com servidores de diferentes Regiões Fiscais, cujo gestor se reportava diretamente a uma coordenação em Brasília. Essas foram as primeiras experiências de especialização nacionalizada, limitadas a atividades que à época eram considerados "uniformes" o suficiente para justificar a ultrapassagem das fronteiras regionais.

Desse modo, o arranjo que existe na RFB hoje é híbrido, combinando equipes especializadas regionais, em maior número, e nacionais, que ainda são poucas. O sucesso das Equipes Especializadas Nacionais e as dificuldades postas pela falta de padronização de procedimentos entre as diferentes equipes regionais que cuidam dos mesmos processos de trabalho vêm intensificando as discussões sobre a especialização nacionalizada na RFB. Os participantes deste estudo foram unânimes em reconhecer a imperatividade da regionalização da GP-RFB, e as vantagens que dela emergiram. "Ganhamos em foco, em rapidez", afirma um gestor. "Conseguimos aproveitar melhor as pessoas que ficavam lá na ponta, desperdiçando seu potencial com tarefas muitas vezes pequenas para elas", narra outra.

Mas, a maior parte dos respondentes considera que, apesar de vantajosa em relação ao trabalho generalista anterior, a regionalização não é suficiente, e defende a evolução da especialização, do modelo regional atualmente vigente para um arranjo nacional. "Do jeito como trabalhamos a GP-RFB acaba sendo segmentada. Cada Região Fiscal tem sua GP. A Cogep faz GP e mesmo dentro das Subsecretarias há setores que fazem GP. Acabamos sendo heterogêneos", explica uma participante, reiterando o problema posto pela pulverização do trabalho. "Não gosto do modelo de múltiplos donos para um processo de trabalho", opina um gestor, "Acredito que deve haver apenas um dono, e ele pode estar em qualquer lugar". "Há lacunas referentes à responsabilidade por alguns processos de trabalho, resultando em temas sem responsáveis atribuídos, o que frequentemente deixa questões sem resposta", complementa uma gestora. "Há processos de trabalho que não têm dono. Não há diretrizes ou a quem recorrer", explica o primeiro, completando o conjunto de depoimentos sobre a existência de sobreposições e lacunas de competências decorrentes do processo não coordenado de especialização feita nas Regiões Fiscais da RFB. "As iniciativas são decididas geograficamente. Se somos uma só Organização isso parece estranho", censura um terceiro. "Cada Região Fiscal ainda é muito particular e vários processos são trabalhados de forma diferente. Os servidores conversam e têm direito de questionar nosso trabalho", expõe seu colega, aludindo às perdas reputacionais à GP-RFB causadas pela falta de uniformidade na atuação das diferentes Digep.

Diante desse cenário, o CSC em rede radial aqui proposto para a GP-RFB parece atender a essa necessidade de ampliação e aprofundamento na especialização, pelo desdobramento das Coordenações Técnicas em nódulos de rede, também conectados às Coordenações e entre si, que são as Equipes Especializadas Nacionais, uma para cada processo de trabalho existente, responsáveis tanto pelo desenvolvimento de iniciativas estratégicas quanto pelo atendimento dos servidores da RFB na esfera nacional. Ou seja, o

modelo prevê uma única equipe nacional responsável pela promoção de programas de pós-graduação; apenas uma cuja atribuição é a concessão de licenças para capacitação; somente uma equipe que tenha como incumbência examinar e elaborar respostas em ações judiciais na área de GP abertos contra a Instituição. As atribuições de cada equipe, ou seja, o processo de trabalho sob sua responsabilidade, devem ser bem demarcadas e evidentes para todos ao redor da rede.

Uma vez que todos os processos de trabalho devem ser contemplados, o número de Equipes Especializadas a compor a rede radial dependerá do grau de detalhamento considerado ideal para as diferentes atribuições. Assim, poderá haver uma equipe responsável pela concessão de cada tipo de licença ou afastamento; ou poderá haver apenas uma equipe encarregada de todas as licenças e afastamentos; ou poderá ainda ser encontrada uma alternativa entre as duas possibilidades que melhor atender às necessidades da operacionalização do processo de trabalho.

As Equipes Especializadas Nacionais devem necessariamente ser virtuais, pois precisam reunir os servidores experientes nos respectivos processos de trabalho, bem como os que têm interesse em atuar em determinadas áreas, que hoje estão espalhados pelas diferentes unidades da RFB – Subsecretarias, Coordenações, Superintendências, Delegacias, Alfândegas. "Defendo utilizar os melhores onde eles estiverem", entusiasma-se um gestor. "É possível montar equipes nacionais com os melhores em cada especialidade", acredita um participante. "É importante poder colocar as pessoas certas no local certo", complementa seu colega.

A redistribuição e o redirecionamento de pessoas, que já foram feitos em âmbito regional, assim, deverão ser ampliados para o contexto nacional, possibilitados pelas mesmas condições: flexibilidade nas regras de lotação, localização e exercício, e utilização de ferramentas de comunicação. "O teletrabalho permitiu 'trazer' pessoas para trabalharem juntas, e isso é muito importante. Percebemos que podemos trabalhar com pessoas de todos os lugares do país e trocar visões, culturas", explica uma participante. "Há talentos em todas as Regiões Fiscais; precisamos aproveitar os talentos e as expertises", afirma uma gestora, refletindo a máxima de Schulman *et al.* (1999, p. 15): "O poder de um CSC está na possibilidade de conectar os melhores".

Nas Equipes Especializadas, as metas, as rotinas, os procedimentos, as ferramentas e as informações são compartilhados; as tarefas, oriundas da Equipe de Atendimento ou das Coordenações Técnicas, são divididas de modo equânime para garantir tempestividade sem desequilíbrio entre as cargas de trabalho dos servidores. "Se temos os especialistas

reunidos, podemos concentrar as demandas e dividir melhor o trabalho", explica uma gestora. Desse modo, cada Equipe Especializada deve ter autonomia, em processos de tomada de decisão partilhados entre seu gestor e sua Coordenação Técnica, para estabelecer critérios de priorização e distribuição das atividades, assim como para desenhar fluxos, automatizar rotinas e padronizar respostas, modelos e formulários, e também para realizar revisões e modificações quando isso for necessário. Todos os integrantes atuam segundo os mesmos objetivos e diretrizes, em uma orientação uniforme e consistente que elimina discrepâncias e desigualdades, com base em comunicação e negociações. "Os processos de uma equipe devem ser todos iguais, com padronização de procedimentos e documentos, por exemplo. O ganho é a padronização e a automatização", avalia um participante. Com efeito, no momento em que há padronização, o trabalho é racionalizado, com a diminuição e até mesmo eliminação de desperdícios.

A autonomia partilhada das Equipes Especializadas deve se estender à identificação de necessidades e à seleção de soluções de capacitação e desenvolvimento para seus servidores, bem como à realização da gestão do conhecimento, através de práticas de mentoria e manualização, por exemplo. Nessas atividades, essenciais à qualidade dos serviços prestados, as equipes contam com a bem estabelecida Gestão por Competências da RFB, com suas práticas periódicas de mapeamento e diagnóstico de competências, e com a identificação de lacunas, que orientam o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades na Instituição. Quando as competências necessárias para sua atuação se mostrarem insuficientes entre seus integrantes, uma Equipe Especializada deve poder realizar consultorias externas, sejam elas internas ou externas à RFB.

No contexto das Equipes Especializadas Nacionais previstas neste modelo, a autonomia é definida nos termos do conceito de *job crafting*, conforme apresentado por Branco Brasil e Gabardo-Martins (2024). Os autores narram que, segundo o modelo de demanda e recursos do trabalho, no original *Job Demands-Resources Theory* (JD-R), o ambiente organizacional é definido em termos de seus aspectos negativos e positivos, respectivamente demandas e recursos. Nesse contexto, o *job crafting*, em uma relação positiva com os recursos, constitui a "iniciativa pessoal dos funcionários para mudar suas demandas de trabalho e recursos de trabalho, a fim de alinhar as suas atividades laborais com suas próprias habilidades e preferências" (Branco Brasil & Gabardo-Martins, 2024, p. 132). O *job crafting*, assim, define um conjunto de mudanças físicas, cognitivas e relacionais realizadas pelas pessoas para moldar sua atuação, para alinhá-la, por um lado, às suas competências e, por outro lado, às metas e objetivos estabelecidos, um fator determinante no alcance de resultados considerados satisfatórios para a unidade e a organização. Nas

Equipes Especializadas do CSC em rede radial, a atuação autônoma é fundamental para que os servidores possam otimizar suas competências na execução dos processos de trabalho sob sua responsabilidade. Para isso, cada Equipe Especializada da GP-RFB deve ser um espaço para *job crafting*, em que os servidores, individual e coletivamente, podem desenhar rotinas, procedimentos, modelos e uso de ferramentas, bem como definir seus papéis de modo a enfrentar desafios e criar soluções inovadoras no atendimento das demandas operacionais e estratégicas da RFB.

Cada Equipe Especializada deve ter um gestor, que, embora considere as contribuições oferecidas por todos os integrantes, é a figura responsável pela coordenação da atuação, pelo cumprimento das metas e pela tomada de decisões na equipe. "Sempre haverá um gestor, o que leva o guizo", ilustra um respondente. É importante destacar aqui que, nas Equipes Especializadas, como no restante da rede, a tomada de decisões resulta de um processo participativo e articulado, neste caso entre os servidores da equipe e as Coordenações Técnicas. O gestor de equipe é o elo que atua em uma estreita relação com seus liderados e com o coordenador técnico de sua área, ponderando tanto as normas federais que vinculam a atuação da Instituição quanto as experiências e conhecimentos dos integrantes da equipe. "As decisões finais até podem ser tomadas pelo gestor, mas o processo criativo deve ser mais horizontal", sugere uma participante.

Esse gestor, assim como seu coordenador técnico, do mesmo modo como cada especialista da equipe, pode estar em qualquer lugar, em qualquer unidade da RFB, dada a natureza virtual do arranjo. "Não vejo outro caminho sem ser a nacionalização, mas nacionalizar não é centralizar", explica um participante. De fato, um CSC virtual em rede radial permite a coesão aliada à desconcentração geográfica. "A concentração de recursos em um CSC não significa sua confluência em uma localização espacial. Nada na definição de CSC remete à localização física. Um CSC pode ter um número indefinido de unidades, que podem estar em qualquer lugar do mundo. Nem mesmo os gestores precisam estar localizados em suas unidades" (Schulman *et al.*, 1999, p 14–15). O modelo aqui proposto busca a agregação – mas não a centralização – de expertise.

O dimensionamento adequado de equipes de trabalho é um desafio ainda não vencido que parece perpassar as diferentes áreas e os diversos níveis da RFB. "Há dificuldades como o tamanho do país, as diferenças entre gestões regionais, o número de pessoas, ..." tenta contabilizar um participante. Dada a capilaridade da Instituição e, principalmente, a complexidade de suas inúmeras atribuições, o mapeamento dos processos de trabalho é difícil e, em vista de tarefas mais urgentes no cotidiano da RFB, acaba ficando desatualizado, o que impede um estudo apurado de necessidades de lotação. "O

planejamento é ainda incipiente", proclama um gestor. "A organização da força de trabalho é reativa à escassez de pessoal em determinados macroprocessos ou ao deficit de habilidades, à medida que são identificados", explica um participante. Além disso, as posições, sejam operacionais, sejam de gestão, não parecem ser necessariamente ocupadas pelas pessoas com as habilidades pertinentes. "Nem sempre o recrutamento interno se dá com base em análise de currículo", denuncia uma participante. "Não fazemos gestão de talentos na RFB", resume outro. "Cargos permanecem sem preenchimento por longos períodos", narra um terceiro.

Na GP-RFB, com os recentes processos regionais de formação de equipes especializadas, houve experiências de alocação de servidores com base em perfil, interesses e competências. "Fizemos uma pesquisa de intenção de atuação em processos de trabalho", narra uma gestora, expressando uma prática geral adotada à época da transição da abordagem generalista local para a especialização regional. Quanto ao número de servidores colocados nas equipes especializadas, essa decisão parece ter sido tomada de modo empírico, com base na disponibilidade das pessoas e nas urgências identificadas. Os resultados parecem ter sido satisfatórios, com ganhos em relação ao arranjo anterior. "As unidades regionais são ágeis, atendem as pessoas com rapidez e pessoalidade", orgulha-se uma gestora.

No entanto, os participantes são unânicos em reconhecer que, embora a regionalização tenha resultados em melhor adequação entre pessoas e atividades na RFB, ainda há problemas quantitativos e qualitativos de alocação das pessoas a serem resolvidos. "Ainda não há uma visão holística do desenvolvimento de processos", afirma outro. "Um de nossos maiores problemas é a distribuição incorreta da força de trabalho espalhada pelo Brasil", avalia outro. "Muitas pessoas que estão na GP-RFB não estão atuando em suas expertises e não gostam do que estão fazendo", complementa um gestor.

Em um novo arranjo nacional para a GP-RFB, é necessário realizar um planejamento da alocação da força de trabalho, com base em estudos, tanto de volumes de demandas e tempos necessários para a realização das atividades de cada processo de trabalho, quanto de inclinações e competências dos servidores. "É necessário realizar um estudo de metas e resultados esperados, para identificarmos as necessidades de lotação por processo de trabalho", afirma um participante. "Gerenciamento de atividades e tempos, com métricas e indicadores", reivindica um gestor. "Temos que minerar talentos e oferecer alternativas para que as pessoas possam fazer o que gostam e o que fazem melhor. Nacionalizar é oferecer às pessoas a chance de atuar em processos de trabalho que lhes traga satisfação pessoal", prescreve outro.

A RFB conta com ferramentas que pode facilitar esses estudos. "A Gestão por Competências poderia nortear a alocação de servidores em atividades", menciona uma gestora. "Temos instrumentos para o planejamento da força de trabalho, com análise de lacunas de competências organizacionais", detalha outra. Houve também sugestões adicionais. "Precisamos medir tempos, com auxílio do *Kanban*<sup>22</sup>, para saber quantos servidores precisamos nos processos de trabalho", recomenda um gestor. "Usar princípios e ferramentas de *design thinking*<sup>23</sup> para mapear demandas e identificar gargalos, e desenhar soluções com base nesses gargalos", sugere outro.

Tanto os recursos já existentes na Instituição quanto as abordagens adicionais sugeridas pelos participantes deste estudo – *Kanban* e *design thinking* – parecem soluções não apenas adequadas à necessidade de um estudo de dimensionamento das tarefas e de pessoal necessário nos processos de trabalho da GP-RFB como também compatíveis às características preservacionistas e colaborativas do modelo aqui proposto. Afinal, o CSC em rede radial deve aproveitar as experiências acumuladas, assim como os talentos e as competências dos servidores que já integram as unidades da área espalhadas pelo país (Schulman *et al.*, 1999). "Temos especialistas e boas práticas em todas as Regiões Fiscais", afirma uma gestora. Mas "necessitamos um dimensionamento cuidadoso das atividades nacionalizadas e da quantidade de pessoas ideal para a realização das tarefas, pois uma má distribuição poderá ensejar uma resposta menos célere e efetiva aos usuários", complementa um participante. "Se não houver o aproveitamento adequado das pessoas, é provável que haja desmotivação e desengajamento, com perda de talentos e desestímulo à criatividade e inovação", alerta outra. Com efeito, a distribuição adequada dos servidores da GP-RFB ao redor da rede é crucial para o sucesso do modelo.

---

22 A palavra *kanban*, de origem japonesa, e significa 'cartão' ou 'placa de sinalização'. O *Kanban* é, assim, um método de gestão visual que, auxilia a conhecer e monitorar fluxos de trabalho, através do uso de cartões que representam cada atividade realizada. Os cartões *Kanban* ajudam a distinguir tarefas e seus responsáveis, observar seu progresso, acompanhar a duração estimada de cada tarefa e identificar obstáculos à realização. A partir dessa visualização inicial, a ênfase do *Kanban* é apontar as necessidades de melhoria dos fluxos e processos de trabalho e implementar as mudanças necessárias, inclusive quanto às políticas a serem seguidas. Assim, o *Kanban* parte do chamado "*work in progress*", ou seja, o trabalho que já está sendo realizado, com reconhecimento dos procedimentos e responsabilidades vigentes, na busca de mudanças incrementais e evolucionárias.

23 *Design thinking* é uma abordagem centrada no usuário para a identificação e a solução de problemas, bem como para a inovação em produtos e processos (Brown, 2010). Trata-se de um método criativo não linear, baseado nos fluxos de trabalho de *designers*, desenvolvido em cinco fases, identificadas como empatia, definição, ideação, prototipação e teste. O *design thinking* se diferencia de outros métodos por focar nas necessidades do público-alvo dos produtos e serviços a serem idealizados ou melhorados, buscar soluções de modo colaborativo e realizar a testagem das soluções encontradas, que são avaliadas em sua conveniência e viabilidade. Esses aspectos da abordagem permitem desafiar e desconstruir ideias pré-concebidas que prejudicam a inovação e o reconhecimento de problemas a serem resolvidos, além de minimizar os riscos de uma solução não alcançar os resultados esperados.



Como a RFB como um todo, também a GP deve estar preparada para lidar com a complexidade da realidade e das demandas sociais cada vez mais exigentes. Segundo Silverio e Meneses (2022, p. 91), o poder da unidade de GP em uma organização provém "de fontes como o conhecimento especializado, o controle de informações e o relacionamento direto com o restante da organização". No CSC em rede radial idealizado aqui para a GP-RFB, esse poder se concentra na atuação das Equipes Especializadas que, na interação cooperativa entre si e com as coordenações, constitui capital estratégico para a Organização: ao alinhar as competências dos especialistas às metas das equipes, detém os conhecimentos capazes não apenas de atender às necessidades e aos interesses dos servidores da RFB, mas também de contribuir para o alcance dos objetivos da Instituição.

#### **4.6 A Equipe de Atendimento**

"A GP-RFB tem mais de 800 atividades", contabiliza uma gestora, apresentando um número surpreendente. Trata-se de um conjunto enorme e complexo de tarefas interligadas, cuja execução, seja boa ou má, tem repercussões correspondentes na vida dos servidores da Instituição, da remuneração ao bem-estar, passando por desenvolvimento de competências e registro de informações funcionais.

As dificuldades impostas pelo imenso volume de trabalho na GP-RFB são agravadas pelo excesso de portas de acesso, ou seja, de canais hoje utilizados para o envio de demandas aos servidores da área. "Sobrecarregamos as equipes com muitas portas de entrada: Solicorp<sup>24</sup>, o chat do Teams, e-mail, etc.", conta um gestor, esquecendo-se de mencionar telefone, WhatsApp, Sistema Eletrônico de Informações (SEI)<sup>25</sup>, Sigepe

---

24 Solicorp é uma plataforma virtual unificada utilizada na RFB para gerir demandas corporativas. Utilizado nas três áreas da Gestão Corporativa da RFB, que são gestão de pessoas, programação e logística, e tecnologia e segurança da informação, o Solicorp, possibilita o registro e o acompanhamento do atendimento das demandas pelos usuários bem como o monitoramento do volume de demandas e o tempo necessário para atendê-las pelos prestadores dos serviços. Solicitações mais simples, como orientações, podem ser atendidas com o uso de campos disponibilizados na própria plataforma; pedidos mais complexos, que envolvem o uso de outras ferramentas, têm sua resolução descrita para consulta do usuário. O Solicorp não tem interface com o e-mail corporativo; assim, o servidor ou a equipe responsável pelo atendimento da solicitação não é notificado. É necessário consultá-lo regularmente.

25 O Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ferramenta que integra o Processo Eletrônico Nacional (PEN), utilizado pelas entidades da Administração Pública, é uma plataforma que permite a gestão de documentos e processos eletrônicos. Embora vise simplificar a gestão documental e otimizar o trâmite e a partilha de processos entre diferentes instituições públicas, na RFB o SEI se constitui em uma entrada adicional de informações e solicitações à GP. O SEI não tem interface com o e-mail corporativo; assim, o servidor ou a equipe responsável pelo atendimento da solicitação não é notificado. É necessário consultá-lo regularmente.

Requerimento<sup>26</sup>, e-Processo<sup>27</sup>, e, em muitas unidades, o atendimento presencial. "As múltiplas entradas dificultam o fluxo", avalia um participante. "Como podemos transformar as múltiplas entradas em um número menor, mais fácil de gerenciar?", questiona outro.

Efetivamente, a multiplicidade de canais de entrada de demandas à GP-RFB causa diversas dificuldades, além da sobrecarga de seus servidores: com tantos canais a serem verificados, alguns acabam sendo negligenciados, o que pode atrasar a identificação e o atendimento de demandas; dada a complexidade das atividades da área, nem sempre as solicitações são enviadas para a equipe ou o servidor competente para atendê-las, o que gera desvios e retrabalho; muitas vezes um usuário dos serviços registra uma mesma solicitação em múltiplos canais, temendo que algum deles seja desatendido, o que pode gerar retrabalho diante de falhas na comunicação entre unidades de atendimento; a existência de tantas portas, que em alguns casos se confundem com a própria ferramenta de trabalho, dificulta o monitoramento dos processos e o dimensionamento do tempo necessário para atender às demandas, o que impede um bom dimensionamento do trabalho realizado. Todas essas dificuldades combinadas dificultam a agilidade na prestação dos serviços na GP-RFB e, na prática, impedem a avaliação dos resultados obtidos.

A solução sugerida pelos participantes é concentração de todas as demandas em um só canal geral, que pode ser o Solicorp. No entanto, uma boa ferramenta eletrônica de recebimento, e um direcionamento adequado das demandas talvez não sejam suficientes para suprir as necessidades dos usuários. "As pessoas temem não obter um atendimento rápido e pessoal, se houvesse apenas equipes nacionais especializadas", explica um participante. A porta de entrada, assim, deve ser personificada em uma equipe virtual de atendimento responsável pela recepção, exame inicial, seleção e encaminhamento de cada solicitação à Equipe Especializada apta a tratá-la, com retorno imediato ao solicitante. Mesmo que o atendimento inicial possa não ser conclusivo, "a base de funcionamento de um modelo remoto é um portal de entrada eficiente", afirma um gestor. "Um balcão de atendimento, com ferramenta própria", sugere um gestor. "Tudo deveria chegar a uma equipe de atendimento, responsável por receber, direcionar para a equipe especializada e dizer para o servidor: 'seu pedido foi encaminhado para tal equipe'", detalha outro. "Acredito

---

26 O Sigepe Requerimento é uma ferramenta eletrônica disponibilizada pelo Governo Federal que gerencia os requerimentos de alguns serviços prestados pelas unidades de GP da Administração Pública Federal, tais como programação e reprogramação de férias, alguns auxílios, alteração de alguns dados cadastrais, e algumas licenças. O Sigepe Requerimento não abrange todos os serviços prestados pela GP-RFB; tampouco é automatizado. O Sigepe Requerimento não tem interface com o e-mail corporativo; assim, o servidor ou a equipe responsável pelo atendimento da solicitação não é notificado. É necessário consultá-lo regularmente.

27 O e-Processo é uma ferramenta que tem as mesmas finalidades do SEI, desenvolvida em meados dos anos 2000. O e-Processo é exclusivo à RFB, e ainda muito utilizado na Instituição.

em um Centro de Atendimento ao Servidor, como se fosse um Cais", imagina um terceiro, já esboçando uma denominação para essa instância de acolhimento e direcionamento.

Essa Equipe de Atendimento, segundo os respondentes, deve ser formada por servidores especialistas em atendimento e satisfação do usuário (Esperidião & Viera-da-Silva, 2018) que, além de conhecerem o trabalho das demais Equipes Especializadas para direcionar cada pedido de modo ótimo, também se disponham a ouvir os demandantes. "Quem vamos levar para esta equipe? Quem tem paciência para escutar. O importante é que os servidores saibam que eles têm a quem recorrer", pensa um gestor. "E por mais especializada que a equipe seja, não pode deixar de haver acolhimento. Se o servidor quer falar, temos que falar com ele", entende uma participante. "É preciso estarmos presentes. Quando falo em presencialidade, não quero dizer fisicamente; mas disponibilidade para conversar", define outro. Assim, é possível que a Equipe de Atendimento deva estar disponível para contatos pessoais, não só como um modo de melhor conhecer as solicitações, mas também para oferecer aos usuários dos serviços a sensação de amparo que muitas vezes buscam junto à GP-RFB.

Deveras, Schulman *et al.* (1999) narram que algumas experiências com modelos em CSC inicialmente causaram grandes insatisfações entre os usuários dos serviços porque não contavam com um dispositivo para acolher reclamações, protestos e críticas. Apenas quando se sentiram acolhidos e atendidos, esses "consumidores" se sentiram valorizados no novo arranjo institucional e passaram a aceitá-lo. Os autores ressaltam que também a relação entre o CSC e os usuários finais de seus serviços deve ser de parceria. No modelo aqui proposto, a face parceira da GP-RFB junto aos servidores da Instituição é a Equipe de Atendimento. Então, dada a importância dos resultados de sua atuação para o sucesso do modelo e a transversalidade de suas relações, que ligam os servidores da RFB às Equipes Especializadas da GP, no CSC aqui proposto, esse nó da rede deve estar conectado diretamente ao seu centro estratégico, ou seja, à Coordenação Nacional.

Não podemos pensar o modelo sem um bom atendimento", sentencia um gestor. Efetivamente, um bom atendimento, da solicitação à resolução, ou seja, do contato com a Equipe de Atendimento à atuação das Equipes Especializadas, é essencial para o bom funcionamento de qualquer arranjo para os processos de trabalho da GP-RFB. E um bom atendimento pressupõe universalidade, tempestividade e conclusividade. "Temos que ter o cuidado de não deixar de atender às demandas de pessoas que estão longe dos centros, lá na ponta". prescreve um gestor, referindo-se aos servidores que ainda atuam em unidades locais, em pequenos municípios, que já não contam com atendimento presencial, após o processo de especialização regionalizada. "Qualquer servidor precisa de um acesso rápido

à GP, não apenas no contato, mas também na resposta", afirma um participante. "Se a resposta vier no mesmo dia não haverá problemas; se a resposta demorar uma semana, haverá problemas", explica outro. "Um dos maiores temores quanto a uma estrutura nacional é a possibilidade de falta de rapidez na resposta para um problema urgente", avalia um gestor. "Para que isso não ocorra, devem haver mecanismos para atender e resolver o problema imediatamente". Assim, o conhecimento, por parte dos integrantes da Equipe de Atendimento, das atribuições das Equipes Especializadas, e sua capacidade de comunicação, são essenciais. Também aqui a relação deve ser de parceria (Schulman *et al.*, 1999).

#### **4.7 Os Pontos Focais nas Superintendências: as Parcerias Regionais**

A estrutura matricial da RFB, que sobrepõe uma ordenação de unidades técnicas – Subsecretarias e Coordenações nas unidades centrais refletidas em divisões regionais – e uma hierarquia de unidades administrativas – Superintendências regionais e Delegacias e Alfândegas locais – está bem estabelecida nos documentos institucionais, como Organograma e Regimento Interno. Essa justaposição, solidamente firmada também na história e na cultura da RFB, vem resistindo às discussões e aos debates a respeito de suas disfunções. "Encontramos uma hierarquia muito mais pesada do que deveríamos", lamenta um gestor. "Nossa estrutura matricial resulta em muitos conflitos, que não acontecem apenas na GP, mas aqui eles são mais acentuados, talvez pela natureza dos processos de trabalho", avalia uma gestora.

Diante dessa realidade, o desenho da GP-RFB aqui proposto prevê, além do desenho em rede radial já descrito, a existência de pontos focais nas Superintendências, responsáveis pela manutenção de uma forte conexão entre as unidades regionais e a Coordenação Nacional da área, como facilitadores da interação e da cooperação.

"As unidades parceiras participam na definição dos serviços esperados do CSC" (Schulman *et al.*, 1999, p. 35). Nessa perspectiva, os pontos focais podem ser concebidos como um segundo círculo de Coordenações Técnicas que articulam as Superintendências à Coordenação Nacional da GP-RFB, cujas atribuições têm foco na consolidação da relação entre a GP e as lideranças regionais para a implementação de iniciativas de interesse comum. É também primordial que conheçam a distribuição e os fluxos de trabalho nos nódulos da rede da GP-RFB, para que possam eventualmente orientar as Superintendências na busca de atendimento especializado. "Temos uma visão mais ampla

da vida funcional dos servidores que os líderes regionais não têm", explica um gestor de pessoas.

Esses pontos focais, por estarem ligados simultaneamente às duas instâncias de liderança, também garantem a representatividade recíproca, o que é, por muitos respondentes, considerado essencial para o sucesso do modelo. "Eles [os superintendentes] precisam de um canal", explica um participante. "Os superintendentes temem a perda do apoio que hoje têm nas Digep; temem poder contar apenas com as equipes nacionais", esclarece um gestor. "É também importante que essa figura esteja nas reuniões regionais, sendo a face da GP-RFB na Superintendência, para as pessoas saberem quem cuida deles", complementa uma gestora.

Desse modo, ao estender às unidades regionais o braço estratégico da GP-RFB, a presença ativa de pontos focais nas unidades estabelece a parceria entre as lideranças, assessorando a gestão e facilitando a cooperação na idealização e operacionalização de empreendimentos de interesse comum. Sua existência pode vir a mitigar e mesmo eliminar o que é reconhecido como o conflito de gestão entre as áreas técnica e administrativa da GP.

#### **4.8 Governança, Tomada de Decisões e Comunicação**

"A GP é transversal: um processo inicia em uma área e vai terminar em outra bem diferente", explica uma gestora. "Algumas soluções da equipe de pagamento interferem no trabalho da equipe de cadastro", exemplifica sua colega. Esses depoimentos a respeito da complexidade e da interconectividade dos processos de trabalho da GP-RFB ilustram a necessidade de boa governança e de um processo bem fundamentado e participativo de tomada de decisões, ambos mediados por comunicação fluida. "Nossas prioridades devem ser revistas", postula um participante: "precisamos priorizar a governança e a comunicação". "Muitas decisões são tomadas sem consideração do contexto", lamenta uma gestora.

A governança eficaz estabelece as "regras do jogo", os "critérios de qualidade" e o acompanhamento do desempenho que conferem transparência, responsabilização e efetividade à gestão de uma instituição. A tomada de decisões, quando resulta de um processo de participação, não apenas promove o pertencimento e o empoderamento, mas também enriquece as escolhas com diversas competências e perspectivas. A comunicação multidirecional, por sua vez, é vital para garantir que as informações fluam ao redor da organização, facilitando a colaboração e fomentando a confiança entre os atores.

Governança, tomada de decisões e comunicação, esses três temas que integradamente formam os fundamentos da gestão das atividades de uma organização, foram fortemente abordados pelos participantes deste estudo. Esta parte da discussão, então, busca explorar suas contribuições, da indicação de problemas à apresentação de possíveis soluções, para avançar na proposição de um arranjo em rede radial para a GP-RFB.

#### **4.8.1 Governança na GP-RB**

Apesar de sua estrutura massiva e sua complexa capilaridade, com representação na maior parte dos municípios do Brasil, a RFB não é uma autarquia, mas uma secretaria singular subordinada ao Ministério da Fazenda, o que limita sua autonomia na tomada de decisões. "A RFB é um órgão da Administração Pública, e isso nos impõe amarras. Temos que obedecer às mesmas regras de uma pequena secretaria que só existe na Esplanada [dos Ministérios em Brasília]", detalha um gestor. Essa restrição de autonomia de gestão se estende desde aspectos patrimoniais e orçamentários até o controle finalístico das atividades. "Temos dificuldades para implantar nossas ideias, mesmo que sejam bem concebidas. Nem nosso plano de capacitação é finalizado dentro da RFB", explica um participante. "Os sistemas de pessoal não estão sob nossa gerência. Não ditamos as regras. As regras são do MGI. Dependemos do SIPEC<sup>28</sup>", complementa outro. A frustração expressa nessas declarações encontra respaldo em Ingraham e Rubaii-Barrett (2007), cuja pesquisa demonstra que, efetivamente, restrições estruturais e orçamentárias determinadas por *stakeholders* externos limitam a capacidade das organizações públicas e, em especial, o progresso da GP rumo a uma identidade e uma atuação estratégicas.

Governança é um termo originário do latim, *gubernare*, que significa pilotar (Kjaer, 2014). A autora explica que, embora originalmente tenha sido utilizado como sinônimo de governo, no sentido de regular e controlar com autoridade, essa definição hoje é ampliada para abranger o estabelecimento, a aplicação e o reforço das regras do jogo, que devem ser estáveis e compartilhadas entre os atores. Para Ulrich (2009), a governança estabelece as bases para a gestão da execução da estratégia, pelo alinhamento das práticas da área às iniciativas estratégicas da organização, através da realização de ações concretas, com o objetivo final de obter resultados mensuráveis. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União

---

28 Segundo o Portal do Servidor na plataforma Gov.br, o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), instituído pelo Decreto-Lei 200/1967, é um conjunto de unidades organizacionais responsáveis pela administração de recursos humanos da Administração Pública direta e autárquica. Com o uso de ferramentas e plataformas tecnológicas, o SIPEC coordena e integra todas as unidades organizacionais da gestão de pessoas da Administração Pública federal. As funções desempenhadas pelo Sipec incluem classificação e redistribuição de cargos e empregos, recrutamento e seleção, cadastro e lotação, aperfeiçoamento e legislação pertinente.

(TCU, 2020), define a governança de organizações públicas como a aplicação de práticas de estratégia, liderança e controle para direcionar e monitorar a atuação da instituição e para avaliar seus resultados, tudo isso em busca de melhor prestação de serviços à sociedade. O propósito da governança é a remoção de entraves necessários à entrega de bons resultados, pois seu objetivo é a melhoria do desempenho organizacional e a geração de valor.

Assim, é possível entender governança organizacional como um conjunto de práticas de gestão para estabelecer diretrizes compartilhadas e estáveis e aplicá-las nas operações da instituição, bem como estabelecer critérios para a avaliação do desempenho e dos resultados, com vistas ao alcance dos objetivos da organização. De fato, a boa governança parece repousar em um equilíbrio delicado. Para Kissler e Heidemann (2006), pressupõe a definição e institucionalização de regras e critérios que não sejam excessivamente rígidos, a ponto de impedir a capacidade de inovação, e nem demasiadamente frouxos, o que poderia comprometer a coordenação e o monitoramento das atividades. "[S]em regras de jogo, o sucesso da governança pública se torna antes "obra do acaso" de pessoas engajadas, mas sem papéis vinculantes (Kissler & Heidemann, 2006, p. 497). No setor público, "a governança pública apropria dimensões como negociação, comunicação e confiança. Seu propósito não é apenas lidar com problemas, mas também com as oportunidades", afirmam Silva *et al.* (2013, p. 251).

As limitações impostas pela natureza institucional da RFB são consideráveis, e atingem diretamente a GP. Ainda assim, mesmo que nos limites fixados, tanto a Instituição como a área buscam realizar sua governança de modo a cumprir seu importante papel na sociedade brasileira. A importância da governança, tanto para a RFB quanto para sua GP, é reconhecida pelos participantes deste estudo, mas as percepções parecem convergir para uma insuficiência nas práticas de governança. "Não temos governança ao longo da cadeia", afirma um gestor. "Temos muito trabalho na execução e pouco na governança. Tentamos trabalhar mais na governança, mas nem sempre conseguimos", explica outro, tentando definir uma causa para a lacuna de governança na área. "A Cogep coloca obstáculos desnecessários por apego a normativas muitas vezes internas. Muitos procedimentos e normativas devem ser revistos", avalia um participante, criticando diretrizes que, em vez de facilitar a gestão dos processos de trabalho, impõe-lhe dificuldades. "O propósito da governança não é, nem poderia ser, a criação de mais controles e de mais burocracia. Ao contrário, a governança provê formas de descobrir oportunidades de remover controles desnecessários, que se tornam empecilhos à entrega de resultados" (TCU, 2020, p. 15).

Os dois elementos principais da governança – o estabelecimento e a aplicação de diretrizes, e o estabelecimento de critérios para o monitoramento das atividades e a avaliação dos resultados – juntos parecem constituir o calcanhar de aquiles da GP-RFB.

Segundo os depoimentos coletados, uma das principais fraquezas da GP-RFB, com reflexos importantes na operacionalização de seus processos de trabalho, parece ser a falta de clareza a respeito da responsabilização pela interpretação das normas emanadas do MGI e de outros *stakeholders* externos e sua transposição em diretrizes a serem adotadas internamente. "Falta clareza sobre o que a Cogep faz; falta clareza para a Cogep sobre o que as Digep fazem; falta clareza sobre o papel de cada um", desabafa um gestor.

Não é raro que uma unidade regional se depare com uma questão envolvendo a aplicação de regras para a qual não conhece o procedimento. Ao se voltar para a Cogep em busca de auxílio, nem sempre obtém respostas satisfatórias. "Um ponto muito deficiente são as respostas. Dar respostas não é copiar e colar a legislação. Todos sabemos ler. Precisamos de esclarecimentos quanto às dúvidas que ficam após a leitura da legislação", exaspera-se uma participante. "A legislação está na intranet para que todos leiam; a dúvida surge na forma como a legislação deve ser interpretada e aplicada em alguns casos concretos", explica outro. "Eu me sinto isolada por não temos respostas imediatas como necessário", complementa uma terceira. Outras vezes, uma resposta é enviada apenas à unidade regional que colocou o questionamento, e não chega a ser informada às demais. "Às vezes a Cogep profere um entendimento para uma Região Fiscal e acaba não amplificando para outras, e isso gera diferenças de procedimentos", é um dos depoimentos.

Em alguns casos, as decisões são adiadas. "Em questões mais delicadas, às vezes deixam em *stand-by* para não criar ruído", conforma-se um gestor. Com efeito, muitos participantes, de unidades tanto centrais quanto regionais, percebem o que pode ser descrito como uma insuficiência de autoridade da Cogep para proferir entendimentos unificadores quanto à interpretações para itens da legislação em GP e estabelecer orientações e procedimentos vinculantes. "A Cogep precisa ter autonomia para dar diretrizes, especialmente sobre questões sensíveis", afirma um gestor. "Falta empoderamento e autonomia à Cogep; se as diretrizes não emanam do centro, o modelo não tem como funcionar", complementa outro.

Nesse cenário de hiatos de coordenação por parte das unidades centrais, problemas comuns à GP-RFB acabam sendo tratados de modo fragmentado, tanto pela Cogep quanto pelas Digep e pelos superintendentes, em uma atuação paralela que causa desperdícios de esforços e por vezes resulta em uma multiplicidade de resoluções, algumas delas



incompatíveis entre si. "Muitas coisas para as quais não temos respostas, temos que decidir aqui, e aqui entra o papel do superintendente", conta um gestor regional. "Ocorre que o assunto acaba caindo no colo da Digep. Isso é uma inversão. Nossa imagem se fragiliza", lamenta outra, em uma avaliação das consequências reputacionais para a GP-RFB dessa atuação pulverizada. Além disso, os líderes regionais parecem oferecer respostas mais rápidas e apoio mais sólido para as questões com que se deparam as Digep. "Quando a Digep chega ao superintendente com uma questão, sente amparo; quando chega à Cogep, não sente o mesmo. A base das Digep deveria ser a Cogep, mas acabam mudando o rumo para a Superintendência porque ali encontram respaldo e retorno tempestivo", narra um gestor regional.

Essa insuficiência nos papéis de coordenação, orientação e estabelecimento de diretrizes, que deveriam ser atribuições do centro estratégico da GP-RFB – e que acabam sendo assumidas pelas lideranças regionais – parece ser a causa da falta de unicidade dos procedimentos na GP-RFB e uma fonte de insegurança para os servidores, tanto prestadores quanto usuários dos serviços.

Outra consequência considerada da falta de uniformidade na atuação da GP-RFB é o prejuízo à legitimidade das decisões emanadas na área. "Podemos ter discussões construtivas para melhorar, mas a GP tem mais credibilidade ao ter um entendimento unificado", indica uma gestora. De fato, a existência, em diferentes Regiões Fiscais, de múltiplos regulamentos e procedimentos tende a corroer a confiança dos usuários dos serviços na capacidade técnica da GP, mesmo que cada uma das soluções encontradas seja válida. "Trabalhamos muito, mas trabalhamos mal; os servidores conversam entre si e questionam nossas decisões e orientações. Nós mesmos não temos segurança de que nossa interpretação é a melhor", desabafa uma participante.

Todos clamam por uma atuação mais unificadora e mais firme por parte da unidade central da GP-RFB no estabelecimento das regras do jogo. "Precisamos de alinhamento na adoção de entendimentos", diz um participante, destacando o que parece óbvio para todos. "Deveria haver uma orientação única para toda a GP que provenha de nossas lideranças", clama outro.

No arranjo em rede radial para a GP-RFB proposto aqui, a Coordenação Nacional, que constitui o núcleo estratégico e de liderança da área, em cooperação junto às Coordenações Técnicas, deve assumir a responsabilidade pela transposição da legislação federal para o contexto da RFB, com a determinação de políticas e práticas uniformes para toda a Instituição. "[Precisamos de] uma Coordenação Nacional forte, que defina as políticas

internas, para que os servidores sejam tratados do mesmo modo em todos os lugares do Brasil", prescreve um servidor. "A padronização inicia na interpretação das normas e avança no que decorre dela, que é a operacionalização", detalha outra. "Esse é um grande gargalo, que a nacionalização pode resolver", conclui um terceiro. Além de padronizar diretrizes e procedimentos, a concentração dessas atribuições no centro da rede conferirá autoridade à Coordenação Nacional e legitimidade às decisões emanadas, o que trará ganhos reputacionais à GP-RFB e segurança para toda a Organização.

O segundo elemento da governança, conforme a definição acima, se constitui no estabelecimento de critérios, ou indicadores, para o monitoramento das atividades organizacionais e para a avaliação dos resultados, bem como as próprias atividades de monitoramento e avaliação. A gestão da estratégia se configura em um conjunto de procedimentos integrados que tem o propósito de "conduzir, monitorar e avaliar a execução de projetos, programas, atividades, ou ações, visando a obtenção de eficiência, eficácia e efetividade na produção dos resultados desejados" (Brasil, 2020a). E a base dos sistemas de gestão estratégica são os indicadores e metas, elementos essenciais na aferição do alcance e na avaliação dos resultados expressos no planejamento estratégico. Ou seja, os indicadores são os "critérios de qualidade" da operacionalização e dos resultados das atividades que, em última instância, concretizam a estratégia da organização.

Na RFB, "há uma gama de indicadores de desempenho estabelecidos para o Planejamento Estratégico Institucional", elogia uma participante. Com efeito, os objetivos contidos no Plano e no Mapa Estratégicos Institucionais se desdobram em um certo número de indicadores, metas e iniciativas estratégicas, como determinado pela Instrução Normativa ME/SEDGG/SEGES n. 24 (Brasil, 2020). Em adição, foram estabelecidos riscos inerentes à consecução de cada um dos objetivos. Porém, segundo os próprios integrantes da equipe que coordenou a elaboração participativa do Plano Estratégico da RFB, os desdobramentos dos objetivos em indicadores e iniciativas estratégicas podem não ter sido suficientes para orientar as decisões nas diversas áreas e nos diferentes níveis de gestão da RFB ou para permitir o acompanhamento sistemático e disseminado da execução da estratégia.

Assim, embora a RFB já tenha experiência no estabelecimento de indicadores de desempenho e resultados, podemos considerar que ainda é necessário evoluir nesse importante elemento da governança organizacional. Os depoimentos coletados para este estudo reforçam essa impressão. "Não se percebe uma definição clara de atuação ou de entregas para todos os processos de trabalho da GP", alerta uma gestora. "Não há visão clara das entregas esperadas e de seu impacto nos resultados da RFB; faltam indicadores efetivos", ecoa uma participante. "Não há uma análise geral do desempenho da GP ou uma

abordagem detalhada e aprofundada dos problemas e soluções", complementa sua colega, ampliando a noção de indicadores para uma avaliação mais ampla do desempenho da área, que incluía os motivos que possam causar déficits de desempenho e possíveis tratamentos.

Atualmente, a GP-RFB conta com indicadores de desempenho e resultados apenas em seus processos de trabalho de capacitação e desenvolvimento de competências. Os participantes deste estudo consideram-nos válidos na avaliação do trabalho rotineiro e do alcance dos resultados dessa área. Porém, concluem que esses elementos de gestão da estratégia deveriam ser aprimorados e estendidos para os demais processos de trabalho da GP. "Os indicadores atuais de desempenho dos processos de trabalho da GP e as apurações realizadas são insuficientes em número, abrangência e periodicidade", afirma um participante. "Há necessidade de criação de indicadores para a GP como um todo, para cada coordenação de área, desdobrados para as equipes especializadas", recomenda outro.

É certo, então, que, a partir da concepção de um plano estratégico para a GP-RFB, dos objetivos devem derivar indicadores e metas de desempenho e resultados. "Precisamos estabelecer indicadores e metas. E desdobrar as metas entre as equipes e os indivíduos que as compõem", afirma um participante, costurando as avaliações de desempenho individual, da equipe e da área inteira com um fio de sentido que deve perpassar as atividades da GP-RFB. "Para conhecer os benefícios decorrentes da adoção de um CSC, é importante estabelecer uma série de indicadores e métricas de desempenho. [...] A organização, assim, deve saber o que quer melhorar e como verificar se as melhorias estão de fato ocorrendo" (Schulman *et al.*, 1999 p. 19).

Esses indicadores devem abranger diferentes aspectos do desempenho e dos resultados. "Nossos critérios de qualidade também precisam ser revisados: o que é qualidade? É rapidez na resposta apenas?", questiona um participante. Com efeito, Schulman *et al.* (1999) recomendam que os indicadores e métricas utilizados para avaliar o funcionamento do modelo incluam aspectos quantitativos e qualitativos, para proporcionar uma visão completa do progresso, bem como das necessidades de ajustes da organização. Enquanto os indicadores quantitativos permitem a medida objetiva de dados numéricos, como produtividade, tempo e custos, os indicadores qualitativos apreendem aspectos como satisfação dos usuários, percepção de qualidade, e impacto dos processos, oferecendo *insights* adicionais às mensurações. Segundo os autores (Schulman *et al.*, 1999), essa combinação promove uma avaliação equilibrada e abrangente, o que contribui para ajustes mais precisos.

Segundo o Guia Técnico de Gestão Estratégica (Brasil, 2019), a elaboração de indicadores e metas para os objetivos estratégicos de uma instituição comporta um forte componente político, pois implica decidir a respeito dos aspectos a serem mensurados e da medida do compromisso com a entrega de resultados. Ao mesmo tempo, essa elaboração é uma tarefa técnica, que exige conhecimentos especializados e informações precisas sobre a organização. Nessa perspectiva técnico-política do estabelecimento de critérios de avaliação de atuação e de resultados, importam tanto os parâmetros estabelecidos quanto quem os estabelece. "Os servidores desconhecem os objetivos para os processos de trabalho", reconhece uma participante. "Os servidores não fazem a conexão entre objetivos individuais e objetivos da Instituição", acrescenta outra. Se os indicadores não são compartilhados, eles falham em sua razão para existir, que é orientar o trabalho de todos e de cada um na persecução de metas comuns. "Os indicadores e métricas devem ser transparentes e aparentes a todos. Elas podem mudar com o tempo, mas devem ser entendidos por todos os que estão sendo avaliados (Schulman *et al.*, 1999).

"Não há participação de instâncias operacionais no exame de problemas e na elaboração de ações de melhoria": a fala do participante traz implícita a recomendação de que não apenas os critérios de avaliação de desempenho e de resultados sejam estabelecidos de modo participativo, mas também seu uso na aferição da qualidade da atuação da GP-RFB, na identificação de insuficiências e na concepção de soluções. De fato, para que confirmem direção e sentido à atuação de pessoas e equipes, no novo modelo em rede radial para a GP-RFB, os indicadores e metas quantitativos e qualitativos vinculados aos objetivos da área devem ser concebidos em um processo compartilhado em toda a rede e orientado pela Coordenação Nacional, para que esses possam efetivamente guiar as decisões cotidianas, bem como embasar a avaliação da atuação de pessoas e equipes, e permitir o monitoramento periódico dos resultados obtidos.

"Precisamos de um norte para trabalharmos bem", diz uma participante. "A criação de indicadores fortalecerá a GP, transformando-a", acredita uma gestora. As falas corroboram Mintzberg *et al.* (2007), que ensinam que os objetivos estratégicos estabelecem indicadores e metas que orientam os esforços pessoais e fomentam o envolvimento das pessoas da organização. Além disso, avaliar processos, mensurar resultados e demonstrar o impacto de suas ações é necessário para que a área possa "legitimar a sua importância" no alcance dos objetivos institucionais (Coelho Junior *et al.*, 2022). Efetivamente Trindade *et al.* (2015) afirmam que, para justificar a manutenção de sua estrutura e dos programas que conduz, a GP deve demonstrar que gera valor para a instituição. Portanto, o estabelecimento de critérios de qualidade tanto dos processos quanto dos resultados da

GP-RFB, além de orientar os esforços coletivos, contribuirá para sua confiabilidade e sua validação como parte efetiva da cadeia de criação de valor para a Instituição.

Dada a importância da governança dos processos de trabalho da GP-RFB, ou seja, do estabelecimento de políticas e práticas unificadas e de indicadores para a avaliação de desempenho e resultados, sua liderança deve ser concentrada na Coordenação Nacional, para garantir legitimidade e unicidade às decisões. No entanto, do mesmo modo como na formulação da estratégia, também na governança uma coordenação empoderada não é sinônimo de atuação desconectada. As regras do jogo e os critérios de qualidade que fundamentam a boa governança devem ser negociados entre os atores; pois, quando modeladas em conjunto, elas favorecer o engajamento e fortalecem o autocomprometimento. (Kissler & Heidemann, 2006). Assim, os conhecimentos, experiências e potenciais inovadores existentes nas Equipes Especializadas devem ser utilizados como subsídio ao estabelecimento de orientações de conduta e de indicadores de desempenho. "Há pontos fortes em cada região. Podemos pegar um modelo que já funciona e aproveitar. Isso em relação a todos os processos", pensa uma gestora. "Podemos organizar grupos de trabalho com a participação das equipes especializadas para a padronização de processos e procedimentos", idealiza um gestor. Quando múltiplas soluções são possíveis, cabe às coordenações Nacional e Técnicas o papel de liderança e mediação na busca de consenso. "O papel de uma coordenação-geral deverá ser ouvir todos, ponderar e decidir: temos aqui várias diretrizes possíveis, mas esta é a que melhor se alinha à estratégia da GP-RFB", vislumbra uma participante.

Kissler e Heidemann (2006) ressaltam que a governança pública não pode ser imposta, mas deve ser um processo de trocas em toda a organização. Uma boa governança na GP-RFB pode transformar a operação fragmentada, dissipadora e inquietante que hoje existe em uma atuação orientada, harmônica e sistêmica, em que cada servidor não apenas compreende o que faz mas também como sua atuação se vincula ao alcance dos objetivos da área. A governança, necessária para a preservação da rede radial, é também essencial para o senso de propósito e de seus integrantes.

#### **4.8.2 O Processo de Tomada de Decisões**

Buchanan e O'Connell (2006) narram que a expressão "tomada de decisões", na contramão do fluxo usual do ideário na área de administração, foi importado do setor público para o privado em meados do século XX. Com o abandono de expressões até então utilizadas como "execução de políticas" e "alocação de recursos", o novo conceito levava os executivos do setor de negócios a buscar "conclusividade", com foco nos resultados e não

nos processos. A adoção da expressão também inaugurou a área de estudos hoje conhecida como "tomada de decisões nas organizações". "As questões sobre quem toma decisões, e como, têm moldado os sistemas de governo, justiça e ordem social do mundo", afirmam os autores (p. 33).

Segundo eles (Buchanan & O'Connell, 2006) o estudo da tomada de decisões deve necessariamente ser transdisciplinar, pois cada escolha envolve elementos da matemática, sociologia, psicologia, economia e ciência política, entre outros. Essa complexidade talvez esteja na raiz das dificuldades inerentes ao processo de tomada de decisões. "Circunstâncias complexas, limitações de tempo e inadequações no poder computacional mental reduzem os tomadores de decisão a um estado de racionalidade limitada", lembram (p. 33). Embora alguns estudiosos acreditem que as pessoas tomariam decisões perfeitas, ou racionais, se dispusessem de todas as informações disponíveis (Simon, 1991), outros argumentam que os seres humanos tomam decisões contrárias aos seus interesses, mesmo quando bem informados, devido a ideias preconcebidas e mesmo crenças infundadas (Tversky & Kahneman, 1974).

O processo de tomada de decisões em uma organização jamais ocorrerá sem falhas, uma vez que os tomadores de decisão dispõem de informações limitadas e imperfeitas, o que limita seu conhecimento e compromete a qualidade das alternativas vislumbradas e, conseqüentemente, das escolhas feitas. Além disso, por mais que busquem a objetividade, são pessoas influenciadas e limitadas por convicções, valores e experiências individuais, além da própria cultura organizacional. Com efeito, segundo Silverio e Meneses (2022, p. 88), "o processo decisório depende de aspectos racionais, ideológicos, culturais e profissionais manobrados por atores diversos, cada qual detentor de uma fração maior ou menor dos recursos à disposição da organização".

Ainda assim, cada organização deve se esforçar por tomar as melhores decisões possíveis. Diante das dificuldades impostas por nossa condição humana às nossas escolhas, "[e]nquadramentos errôneos, consciência limitada, otimismo excessivo: o desmantelamento do homem racional de Descartes" (Buchanan & O'Connell, 2006, p. 32–33), estudiosos vêm tentando contornar o caráter imperfeito da tomada de decisões, buscando resultados aceitáveis, com gestão de riscos e abordagens cooperativas, com partilhamento de informações e responsabilidade.

Na Administração Pública, embora decisões imperfeitas não comprometam a sobrevivência da instituição, têm repercussões na qualidade dos serviços oferecidos à sociedade, na satisfação dos usuários, na respeitabilidade da instituição e, em última

instância, no valor público gerado por suas atividades. Em vista disso, nos últimos anos, em busca de maximizar o valor público que é capaz de gerar, a RFB vem realizando investimentos massivos na profissionalização de seus gestores, bem como de servidores que planejam ocupar cargos de gestão. Esses programas de desenvolvimento gerencial via de regra incluem teorias e melhores práticas de tomada de decisões, o que tem auxiliado os gestores no desempenho dessa atribuição tão desafiadora. Mudanças positivas já são percebidas: "Hoje a GP incentiva a consulta e o envolvimento da equipe antes da tomada de decisões", afirma uma gestora.

No entanto, os participantes deste estudo criticam os processos institucionais de tomada de decisões que afetam o trabalho da GP-RFB, expressando uma percepção geral de necessidade de mais planejamento, fundamentação e participação. "Hoje recebemos ordens e instruções e temos de nos esforçar para atender", afirma uma participante. "Muitas vezes as decisões são tomadas em prazos muito exíguos, o que impede uma ação coordenada e tempo para planejamento, reflexão, conjectura e preparo", explica outro. "Muitas vezes as Digep são chamadas para referendar algo que já está decidido na Cogep, em uma falsa construção conjunta que gera nas equipes sentimentos de não pertencimento e de frustração", lamenta uma gestora regional. "Muitas vezes as unidades regionais ofereceram à Cogep modelos prontos, que foram rejeitados", complementa outra. "As decisões hoje são tomadas com base no que os gestores querem e acham, e com base nas opiniões dos sindicatos. Por último a GP é consultada sobre o que é possível fazer, em termos de pessoal, ferramentas e: legislação", denuncia uma gestora.

Nesse contexto, para implementar melhorias na tomada de decisões, os participantes sugerem um processo realizado em conformidade ao plano estratégico; além disso as decisões devem ser fundamentadas em dados, bem como em consultas tanto às Equipes Especializadas quanto a especialistas externos, quando isso se mostrar necessário. "Muitas iniciativas, projetos e decisões na GP partem das crenças dos gestores, o que eles consideram importante. Há muitos acertos, mas poderíamos estar trabalhando com mais foco se as decisões tivessem bases técnicas", resume uma gestora.

Segundo um dos gestores que contribuíram para este estudo, são os parâmetros estabelecidos nos planos estratégicos, tanto o institucional quanto o específico para a GP-RFB, que devem guiar as decisões tomadas, tanto as estratégicas, que determinam a orientação geral da área, quanto as operacionais, relativas a aplicação padronizada da legislação em casos específicos. "É importante que a tomada de decisão seja feita sempre considerando as diretrizes estratégicas", lembra um participante. De fato, a orientação dada pelos artefatos estratégicos confere coesão externa e interna às definições, bem como

objetividade. Parametrizar escolhas na estratégia da organização ajuda a reduzir vieses e as alinha a uma perspectiva de mais longo prazo (Mintzberg *et al.*, 2007).

Partindo do princípio de que toda decisão tomada deve guardar coerência à estratégia organizacional e da área, é também essencial, segundo os participantes, que o processo decisório seja baseado em informações confiáveis, em lugar de crenças e percepções, que tendem a ser individuais e, muitas vezes, conflitantes. "Precisamos de uma GP baseada em dados. Precisamos mensurar e usar os dados para decidir melhor", afirma um gestor. Nesse contexto, a realização de pesquisas e consultas junto aos usuários dos serviços – uma prática simplificada pela disponibilidade de ferramentas amigáveis – torna-se crucial no embasamento das decisões. E os resultados desses estudos devem ser considerados. "Já foram feitas pesquisas, mas os resultados não geraram planos de ação", lembra um participante. "Talvez porque os resultados tenham sido contrários ao que os gestores pensavam na época", reflete outro.

Além de estudos consultivos, quando as decisões a serem tomadas versarem sobre questões técnicas específicas, que podem variar de periculosidade no ambiente de trabalho a saúde mental dos servidores, especialistas externos devem ser consultados. "Somos auditores-fiscais, analistas tributários e assistentes técnico-administrativos", ressalta uma gestora. "Não somos engenheiros do trabalho ou psicólogos, embora tenhamos pessoas com essas formações em nossos quadros. Precisamos nos orientar pelo profissionalismo, até mesmo para preservar as pessoas que trabalham", recomenda. "O uso de conhecimentos especializados externos será um ganho para a RFB", avalia um gestor.

Por último, os participantes consideram que, embora uma decisão final unificadora deva partir da Coordenação Nacional da GP-RFB, é essencial que as Equipes Especializadas, que estão em contato com os usuários dos serviços e suas questões cotidianas, sejam consultadas. "A tomada de decisão centralizada pode gerar resultados desconectados com a realidade", admite um gestor. "Temos que promover maior envolvimento das equipes", sugere uma participante. "Precisamos ser ouvidos. É essencial ouvir quem executa as tarefas", complementa outra. "Necessitamos fazer um trabalho mais colaborativo", sintetiza uma terceira. A tomada de decisão com consulta às Equipes Especializadas, segundo os depoimentos, diluiria as barreiras entre o estratégico e o operacional e, desse modo, enriqueceria o processo.

Além disso a consulta às Equipes Especializadas é também importante para o aproveitamento das boas ideias e práticas, que hoje nem sempre são disseminadas em toda a GP-RFB. "Não deveríamos ser apenas ouvintes. Isso gera desmotivação e



desengajamento. As ideias não são aproveitadas. Isso mata a criatividade e a inovação já no nascedouro", lastima uma participante, "Cada um dos líderes deve chamar suas equipes para aproveitar ideias e talentos. Precisamos evoluir nisso", aconselha uma gestora. "Toda equipe especializada pode participar da tomada de decisões a respeito de diretrizes, rotinas, procedimentos, ferramentas, modelos...", almeja um participante, resumindo a disposição demonstrada por todos os participantes deste estudo para contribuir para a melhoria da atuação da GP.

É notável que um modelo em rede pressuponha que as diretrizes e orientações devem ser estabelecidas em um processo participativo de tomada de decisões (Quinn *et al.*, 2001). Ao redor da rede radial que deverá constituir o CSC que abrigará as funções da GP-RFB, o processo de tomada de decisões – vinculado à estratégia, compartilhado, e baseado em dados confiáveis e conhecimentos especializados – levará a escolhas mais coerentes, racionais e técnicas, mas nem sempre será fácil ou rápido. "O consenso é bom, exceto quando é facilmente atingido; esses casos são suspeitos", ironizam Buchanan e O'Connell (2006, p. 38), indicando que a tomada compartilhada de decisões é sempre mais trabalhosa.

Há uma estreita relação entre governança e tomada de decisões. Uma boa governança, com normas claras para a atuação e parâmetros nítidos para o desempenho, estabelecem princípios para a tomada de decisão e permite que essas escolhas sejam transparentes, responsáveis e orientadas para os objetivos da Instituição. Por sua vez, decisões ágeis, consultivas e baseadas em evidência não apenas possibilitam respostas eficazes como promovem maior adesão, por parte dos servidores, às regras do jogo.

#### **4.8.3 A Comunicação na Rede**

A comunicação é um dos sustentáculos da governança corporativa, pois a fluidez, a transparência e a tempestividade no compartilhamento de informações favorece a disseminação e o partilhamento de valores, diretrizes e metas institucionais (Robbins, 2010). Por outro lado, em um arranjo institucional que privilegia uma governança sólida, a comunicação transparente e clara contribui para a construção da confiança entre os atores, o que é essencial para a cooperação e o comprometimento em torno de objetivos considerados comuns. Assim, boa governança depende de bons canais e boas práticas de comunicação, que permitam a difusão das regras do jogo e a atuação direcionada e harmoniosa.

A maior parte dos participantes da pesquisa concorda que a comunicação interna foi fortalecida na RFB nos últimos anos. Além da disponibilização de ferramentas, como Teams e Zoom, e a existência de plataformas na intranet institucional capazes de abrigar manuais e

materiais informativos, os respondentes percebem disposição para intensificação do diálogo e aumento da transparência e da fluidez das informações. Porém, apesar dos recursos disponíveis e da disposição para interações, muitos pensam que a qualidade e a efetividade da comunicação ainda são insuficientes na GP-RFB, em particular no que tange a governança. "A comunicação de informações operacionais é boa, mas falhamos quanto às relacionadas a ações e entregas esperadas ou aos resultados do gerenciamento", diagnostica uma participante. "O compartilhamento das informações é operacional e reativo", complementa seu colega. "Precisamos revisar nossos modelos, adaptá-los para a legislação atualizada, priorizar informações, linguagem simples", reflete um participante, tentando contabilizar o trabalho a ser feito.

Os participantes indicam a insuficiência de roteiros e manuais e a inexistência de plataformas amigáveis de armazenamento e de consulta de dados, que contem com dispositivos eficazes de busca; também questionam a confiabilidade nas informações disponibilizadas. "As informações são obtidas com dificuldade", informa um participante. "Não podemos confiar nas informações do Espaço do Servidor<sup>29</sup>, que não estão atualizadas", reclama um participante. "Sinto-me desamparado e ansioso às vezes quanto a algum assunto específico, sem saber se estou agindo da forma correta ou se há um modo melhor de fazer as coisas", desabafa outro.

Com efeito, falhas na comunicação interna na GP-RFB e entre essa e as demais áreas de atuação da Instituição tendem a gerar desinformação, insegurança e insatisfação em toda a RFB, com "interpretações permeadas de fantasias", como ilustra um participante. A boa comunicação serve para "agilizar e otimizar [o trabalho], diminuir a ansiedade e aumentar a integração", resume outro.

Outra consequência da comunicação deficiente é a sensação de falta de proximidade entre as unidades centrais e as regionais. "Permanecemos afastados da Cogep, é como se fosse um mundo à parte. Temos pontos de interseção mas não trabalhamos em conjunto, como uma unidade", lamenta uma gestora regional. "Deve haver uma maior aproximação entre as divisões entre as coordenações", conclui um participante. Essa percepção de afastamento dificulta ainda mais o fluxo de informações, impede que as unidades conheçam

---

29 O Espaço do Servidor é uma plataforma que integra a intranet institucional da RFB, onde os servidores podem encontrar informações gerais, normas e formulários referentes a provimento e vacância, cadastro funcional, remuneração, benefícios e indenizações, jornada de trabalho, força de trabalho, gestão do desempenho, seleção interna, movimentação de pessoas, valorização do servidor, e qualidade de vida no trabalho. O Espaço do Servidor é uma fonte de consulta alimentada pelas respectivas Coordenações de Área de Cogep. Informações sobre Educação Corporativa, que abrangem a participação em ações de capacitação e a gestão da capacitação na RFB, são abrigadas em plataforma específica.

o trabalho umas das outras, e contribui para uma vaga sensação de desconfiança que permeia as relações entre as divisões regionais e entre essas e as unidades centrais da GP-RFB. "As informações de alto nível não chegam a todas as unidades", reclama um participante. "A Cogep acaba não conhecendo as Regiões Fiscais de forma integral", afirma outro, "A falta de confiança que se dá especialmente pelo distanciamento", revela um gestor.

A causa desse apartamento parece ser a falta de instâncias de interação. Não há um calendário estabelecido de reuniões, sejam virtuais, sejam presenciais, entre as unidades centrais e as regionais. Os encontros, em média semestrais, mas sem frequência regular, tendem a ocorrer quando uma crise está instaurada, que necessita a mobilização imediata de um grande número de pessoas. "Não podemos nos reunir só quando há um problema", diz um gestor. Essa crítica é respaldada por Duarte e Monteiro (2009), que denunciam a prática da comunicação limitada a resolver problemas imediatos e pontuais.

Segundo os autores (Duarte & Monteiro, 2009), em muitas organizações a comunicação tende a ser burocrática e meramente operacional, fluindo unidirecionalmente, em mensagens generalizadas, e expressa em linguagem ininteligível para muitos. "Faltam políticas, diretrizes e estratégias de comunicação e, espantosamente, engajamento para transformar a comunicação em um instrumento de qualificação dos processos, da identidade organizacional e da melhoria dos resultados" (p. 7). "Carecemos de clareza, simplicidade e prontidão [na comunicação]", resume um gestor.

Diante desse cenário, um arranjo em rede radial para a governança e a operacionalização dos processos de trabalho da GP-RFB pressupõe a implantação paralela de uma política interna coerente de comunicação, tanto no âmbito da área quanto com outros *stakeholders* da RFB e de instituições parceiras, com o aproveitamento dos recursos disponíveis. "A comunicação deve ser clara e ampla. Clara no sentido de saber exatamente o que fazer. Ampla no sentido de orientar todos. E tempestiva", define um participante. "A boa comunicação evita uma série de problemas, como retrabalho e ações judiciais", alerta outro.

Embora a necessidade de priorizar a comunicação eficaz esteja presente na fala da maior parte dos respondentes, as sugestões sobre como melhor arranjar um sistema de multilocução em rede variam. Houve sugestões para a formação de uma Equipe Especializada em comunicação na GP-RFB, uma espécie de assessoria que não trabalhe apenas por demanda, reativamente, mas que planeje a comunicação estrategicamente, com ações sistemáticas, consistentes e participativas. Por outro lado, foram apresentadas propostas mais singelas. "Seria fácil resolver o problema com listas de distribuição", sugere

um participante. "O chat de esclarecimento de dúvidas é muito eficiente, em que as pessoas estão presentes e disponíveis", recomenda outro.

Entre os dois extremos, é possível esperar que, com a organização dos processos de trabalho, e dos servidores por eles responsáveis, em uma rede de Equipes Especializadas ao redor de Coordenações Técnicas vinculadas à Coordenação Nacional, o fluxo de comunicação consequentemente acompanhe esse arranjo, passando por uma simplificação natural. "As organizações em rede possibilitam uma maior sinergia entre diferentes setores e especialistas, promovendo soluções mais abrangentes e eficazes", explica Migueletto (2001). Para que esse movimento fluido possa ocorrer, é viável propor que cada Coordenação Técnica e suas Equipes Especializadas possam contar com uma equipe virtual de trabalho no Teams e uma plataforma na Intranet para organizar, compartilhar e pesquisar manuais, modelos, normativos e suas interpretações, decisões, notícias e informações, entre outros. "Cada equipe especializada poderia ter uma pessoa responsável pela comunicação, seja para a atualização do espaço na Intranet, seja pela disseminação das informações relevantes", aconselha um participante.

Os depoimentos demonstram a essencialidade e a premência do planejamento e da realização de reuniões técnicas periódicas, seja entre os integrantes das Equipes Especializadas e suas Coordenações Técnicas, seja entre as Coordenações Técnicas, seja entre essas e a Coordenação Nacional, com a presença de representantes de diferentes nódulos da rede, "mesmo que apenas na condição de ouvintes", como pede uma participante. "Precisamos de momentos de conversa. Temos muito trabalho, muitas atividades, mas quando conseguimos criar momentos de conversa é possível pensar em soluções", explica uma gestora.

Segundo os participantes, a frequência das reuniões deve ser entre mensal e semanal. "A periodicidade ideal é mensal, enquanto algumas questões urgentes devem ser tratadas quando necessário", propõe um participante. "Reuniões semanais seriam o ideal; nem que fossem de 15 minutos", clama uma gestora, expressando a avidez, sentida por muitos, por maior proximidade.

Esses devem ser encontros bem planejados e objetivos, com pauta elaborada de modo participativo, voltados para partilhamento de informações, resolução de dúvidas e solução de problemas enfrentados pelas Equipes Especializadas na realização de seu trabalho, "com base em leituras prévias, para facilitar as discussões e passar com agilidade por temas pouco polêmicos", como sugere uma gestora regional. Esses devem ser momentos de apresentação de desafios, partilha de boas práticas, proposições, negociação

e busca de consenso, com "participação e envolvimento do grupo; não é uma comunicação de cima para baixo apenas", segundo um gestor. "Não é um mero repasse de informações; os integrantes da rede têm protagonismo", almeja outra. Para que essas reuniões cumpram seus objetivos, os participantes devem estar totalmente presentes, com "bloqueio de agenda", como recomenda um respondente.

Como complemento às reuniões virtuais periódicas, houve sugestões de encontros presenciais segundo métodos e técnicas de *design thinking* para projetos de maior dimensão, como a concepção ou revisão de missão, visão, valores, objetivos e metas da GP-RFB, o estudo de cenários e a elaboração do planejamento anual, por exemplo. Esses encontros também favoreceriam a promoção do senso de pertencimento e o reforço dos vínculos entre os integrantes da rede. Embora não tenha havido proposições a respeito da periodicidade ou da amplitude desses encontros presenciais, é possível que sua realização contribua para a coesão e o alinhamento entre os participantes.

Embora encontros periódicos programados sejam importantes para a construção de soluções compartilhadas, relações de confiança e vínculos, as interações espontâneas com o uso dos diversos canais disponíveis também são fundamentais para a atuação em rede. A atuação de uma Equipe Especializada Nacional deve ser conhecida pelas demais, para que os trabalhos se complementem, com a minimização de lacunas e sobreposições, bem como para a partilha de boas práticas. "Acredito no contato com outros servidores para troca de experiências, para saber o que e como os outros fazem, que pode ser aproveitado por outros", explica um participante. "Para que cada servidor tenha um conhecimento mais amplo do trabalho das diferentes equipes", complementa sua colega. O mesmo vale para as Coordenações Técnicas. Nesse sentido, a comunicação ao longo da rede deve ser fácil e informal, mas ainda assim clara e objetiva.

Essencial à harmonização da atuação intra e interequipes, a comunicação pode também ser crucial para a qualidade da relação entre a Equipe Especializada e os usuários dos serviços prestados. Ao solucionar problemas, atender solicitações e prestar orientações a um determinado servidor, bem como ao atuar em um projeto de maior magnitude, é importante que o integrante da Equipe Especializada responsável pela tarefa contate o solicitante para obter ou prestar informações mais detalhadas e informar a respeito do progresso do trabalho. Embora a atividade pública deva ser regida pelo princípio da impessoalidade<sup>30</sup> – que pressupõe tratamento indiscriminado e objetivo a todos – o

---

30 O princípio da impessoalidade, conforme o artigo 37 da Constituição Federal Brasileira, determina que as ações e decisões da Administração Pública devem ser voltadas ao interesse público, sem privilegiar ou prejudicar indivíduos específicos. Esse princípio exige que os agentes públicos mantenham a neutralidade em sua atuação, assegurando que os serviços sejam prestados de

atendimento não necessita ser impessoal. Segundo diversos depoimentos, o sucesso de um modelo baseado em Equipes Especializadas Nacionais depende da percepção de proximidade e pessoalidade no serviço prestado pela GP-RFB. "Algumas pessoas ainda precisam conversar pessoalmente, precisam de proximidade, de acolhimento e de sensibilidade", explica um gestor. Esse tratamento pessoal, porém, não necessita ser presencial. "Não interessa onde a pessoa está. O importante é que me atenda bem. Tem que estar à disposição e pronto", afirma outro.

"A comunicação é a energia que circula nos sistemas e a argamassa que dá consistência à identidade organizacional. Ela é o oxigênio que dá vida às organizações", definem Duarte e Monteiro (2009, p. 333). Embora seja consenso que o bom uso da comunicação organizacional é essencial para a estratégia, a governança e a gestão organizacionais, bem como para a promoção da inovação, esse ainda constitui um desafio em muitas organizações, que nem sempre conseguem "transformar essa força motriz em energia vital" (*ibid*, p. 333). "Boa parte das questões técnicas e de integração e cooperação se resolveriam com uma comunicação melhor", enfatiza um participante.

Os autores sugerem um processo de criação de consciência comunicativa e, partindo desse, a busca de competência comunicativa, possíveis somente em um ambiente de transparência, confiança e cooperação. Segundo os autores, a consciência comunicativa reside no reconhecimento da importância de voluntariamente compartilhar informações, permitindo que circulem em diferentes sentidos e espaços, com quebra de barreiras hierárquicas. Ao permear práticas de difusão de conhecimentos, consulta e participação no processo decisório, a consciência comunicativa promove a boa governança, o empoderamento e o senso de pertencimento das pessoas. Já a competência comunicativa é a transposição da consciência individual e coletiva para a institucionalização de orientações, ferramentas e instâncias, e educação para a comunicação. Ainda que sob o risco de tornar os processos comunicativos menos fluidos, os autores defendem a criação de políticas e normas de comunicação para consolidar e fortalecer a consciência comunicativa em uma organização. Quanto às ferramentas e instâncias viabilizadoras da comunicação, esses são requisitos fundamentais, tais como a educação para a comunicação, seja ela formal ou informal.

De fato, as noções de consciência e de competência comunicativas propostas por Duarte e Monteiro [(2009)] parecem atender às inquietudes e às reivindicações dos

---

forma justa e equitativa, em busca do bem comum. Além disso, a impessoalidade implica que os atos da administração são atribuídos ao órgão ou entidade pública, e não a quem os executa, em uma abordagem institucional para as ações governamentais.

participantes deste estudo, que consideram importantes a criação e a disseminação de uma cultura e de práticas transparentes e correntes de comunicação multilateral, bem como o estabelecimento de instâncias normatizadas de reuniões e encontros, sejam presenciais, sejam mediados pelas ferramentas institucionais. Na busca da melhoria radical dos processos de trabalho da GP-RFB, bem como de uma atuação mais coordenada e estratégica, esses parecem ser pedras fundamentais. "A GP é realizada mais eficientemente com proximidade e boa comunicação", resume uma participante. Por certo, para Silverio e Meneses (2022, p. 92), o aprimoramento dos processos de trabalho em uma organização dependem da superação de barreiras impostas pela estrutura formal que permita o estabelecimento de relações informais de difusão de conhecimento, que deve ser facilmente acessado e utilizado. Nessa perspectiva, a combinação de ações formais e informais de comunicação fluida e clara é fundamental para a consolidação das competências individuais e coletivas na GP-RFB. Aqui também entra o conceito de *job crafting* (Branco Brasil & Gabardo-Martins, 2024), uma vez que esse abrange a dimensão relacional do trabalho: para fazer uso estratégico de suas competências, os integrantes da rede devem ajustar a forma como interagem com colegas, gestores e usuários de seus serviços de modo a moldar relações de parceria e confiança.

No conjunto dos depoimentos coletados para este estudo, é possível entrever o anseio por boas práticas integradas de governança, tomada de decisões e comunicação nesta transição de uma estrutura matricial, que provoca a atuação desconectada e insegura, para uma organização em rede radial que pode promover práticas coordenadas, protagonismo e compreensão mútua. Parece claro que a liderança da Coordenação Nacional no estabelecimento de orientações claras e na definição de critérios para a qualidade da atuação, a partir de processos fundamentados de tomada de decisões e com subsídios oriundos de toda a rede, é capaz de alinhar posicionamentos, evitar conflitos e lacunas de atribuições e racionalizar esforços. Mais do que isso, a articulação de governança, processo decisório e comunicação pode otimizar talentos, promover confiança e gerar engajamento, levando a GP-RFB e seus servidores à excelência.

#### **4.9 Uma Gestão de Pessoas Estratégica na RFB**

"Não temos gente para fazer tudo o que há para fazer", lastima um gestor regional da GP-RFB. "No dia a dia, com a quantidade de trabalho e de problemas a resolver, fazemos o que podemos", complementa seu colega. Efetivamente, o atual arranjo da área, com a existência de dez equipes especializadas regionais para cada processo de trabalho da GP,

além de servidores espalhados por diversas unidades técnicas e administrativas da RFB, multiplica as atividades e impede a concentração e o direcionamento das competências e dos esforços.

Ainda assim, apesar da gama de dificuldades enfrentadas pelos servidores da GP-RFB na execução cotidiana de suas tarefas, narradas ao longo deste trabalho, "em geral, as demandas são concluídas nos prazos", orgulha-se uma gestora. De fato, "a máquina funciona", como expressa um participante, pela disponibilidade e pelo bom uso de ferramentas de registro de dados e de gestão dos processos de trabalho, tais como o Sistema de Apoio às Atividades Administrativas (SA3) e o Solicorp, mas principalmente devido aos esforços individuais e colaborativos dos servidores que se dedicam à área.

Os custos, porém, são muitos. E são elevados. E atingem principalmente as pessoas. Os participantes desta pesquisa se declaram desgastados pelo excesso de trabalho. Também se mostram desmotivados por não terem suas ideias aproveitadas. E insatisfeitos por conseguirem apenas agir de modo operacional, quando também poderiam atuar estrategicamente, se tivessem tempo e oportunidades para isso. A GP-RFB conta com servidores talentosos, dedicados e diligentes, cujas qualidades muitas vezes são subutilizadas em um arranjo disfuncional, que ocasiona desperdícios, falhas e imprecisões na execução de suas atividades. "Nosso ponto fraco não são as capacidades individuais, mas como coordenamos essas capacidades para trabalhar no grande grupo", resume um gestor.

Diante desse cenário, um CSC em rede radial como o que é aqui descrito, pode vir a resolver a maior parte dos problemas hoje enfrentados pela GP-RFB e levá-la a desempenhar, integradamente, os quatro papéis atribuídos a uma unidade estratégica de gestão do capital humano de uma organização (Ulrich, 2009). A organização do modelo em Coordenação Nacional, Coordenações Técnicas e Equipes Especializadas, complementadas por uma Equipe de Atendimento e um círculo de Pontos Focais Regionais, em seu conjunto, parecem dar conta das atribuições de parceira estratégica, agente de mudanças, especialista funcional e promotora do capital humano. Nesse arranjo interligado, A GP-RFB pode se especializar efetivamente, eliminar desperdícios, acolher os usuários de seus serviços, assessorar os demais dirigentes da RFB em seu papel como gestores de pessoas, pensar e agir estrategicamente e mitigar os conflitos de gestões, pelo menos em seu âmbito de atuação. Tão importantes quanto os nódulos da rede, sua interconexão pode promover proximidade, partilha, complementaridade, pertencimento e a tão almejada visão compartilhada. Por fim, as parcerias estabelecidas tanto entre os componentes da GP-RFB quanto com *stakeholders* e usuários podem forjar relações de cooperação e confiança.



As vantagens da transformação da GP-RFB em um CSC em rede radial parecem evidentes para uma atuação efetivamente estratégica. No entanto, cabe aqui uma ressalva. Embora este trabalho não aborde o processo de implantação do novo modelo, é importante aludir às condições necessárias para que a GP-RFB evolua de um conjunto de funções essencialmente operacionais para uma parceria estratégica junto à Instituição. Segundo Graziani *et al.* (2019), "o sucesso da implementação de políticas de gestão estratégica de pessoas depende do reconhecimento do valor estratégico pelos membros da alta liderança, do corpo gerencial e de todos os colaboradores da empresa". Segundo os autores, a principal barreira a uma atuação estratégica da GP é de natureza cultural, dada a resistências dos colaboradores a iniciativas de mudança e ao engajamento em políticas e práticas de gerenciamento de pessoas. Para os autores, o modo de superar esses obstáculos passa "pela inclusão do corpo funcional no desenvolvimento das metodologias de gestão em vista, além de ações de GP por toda a empresa, visando a introjetar valores voltados à cooperação e mitigar as resistências" (Graziani *et al.*, 2019, p. 223). Nessa perspectiva, o fato de que este modelo foi elaborado a partir das contribuições colaborativas de representantes do corpo funcional da RFB concorre para sua aceitação na Instituição; porém, para que uma atuação estratégica da GP-RFB se consolide, esse deve ser um esforço não apenas técnico, mas de mudança cultural, pela difusão e internalização de um ideário de valorização do capital humano através da estratégia, governança e operacionalização dos processos de trabalho da área.

Moura e Souza (2016), ao discutir a contemporaneidade laboral, afirmam que a necessidade de constantemente buscar novas formas de organização e gestão do trabalho "têm colocado os indivíduos e as organizações diante de experiências simultâneas e contraditórias, contribuindo para revelar e intensificar os paradoxos organizacionais" (p. 577). Como exemplos desses paradoxos, os autores mencionam, entre outros, os pares passado e futuro, estabilidade e mudança, autonomia e conformidade, controle e flexibilidade, todos discutidos aqui. Essas tensões paradoxais, no entanto, uma vez identificadas e discutidas, têm o poder de inspirar e impulsionar as transformações necessárias para superá-los. Ulrich (1997, p. 48) já afirmava que "os profissionais da gestão de pessoas precisam reconhecer a posição paradoxal que ocupam na organização", ao trabalharem por resultados estratégicos enquanto atuam operacionalmente para construir o comprometimento compartilhado necessário. Um CSC em rede radial pode auxiliar a GP-RFB a superar essa tensão, transformando os servidores da RFB, hoje essencialmente executores que passam boa parte de sua vida funcional "apagando fogo", em parceiros de

negócio da RFB, profissionais integradores, capazes de, juntos, efetivamente contribuírem na cadeia de geração de valor na RFB.

## 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

"Nunca foi tão importante fazer diferente. Os desafios do século XXI exigem das instituições mais do que criatividade e melhorias incrementais; [Necessitamos] novas institucionalidades, novos designs e novas tecnologias, novos espaços e novas descobertas. Para isso, teremos que nos abrir ao risco e à experimentação." É assim que inicia o guia Caminhos da Inovação no Setor Público, publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (Santos *et al.*, 2022). Mas, como arriscar e experimentar em instituições do setor público, que lidam não apenas com as expectativas e necessidades da sociedade, mas com seus recursos? Como podemos ser ousados e, simultaneamente, nos movermos nos limites impostos pela legislação e pelas estruturas administrativas? Este paradoxo, que parece fundamentar as iniciativas de inovação na Administração Pública, também permeou este trabalho.

Em maio de 2023, os *stakeholders* da GP-RFB foram reunidos para discutir o passado, o presente e o futuro da área. Havia expectativa no ambiente. Havia também otimismo e pessimismo, satisfação e ressentimento, crença e descrença, entusiasmo e exaustão, pares paradoxais que seriam reconhecidos por Moura e Souza (2016). Havia, principalmente, perguntas: vamos mudar? como podemos fazer? como não podemos fazer? quem vai fazer? quem vai ajudar? quem vai atrapalhar? quando vamos começar? conseguiremos terminar? Não faltaram ideias. Na GP-RFB não faltam inspirações. Ou experiências. Ou competências. Ou comprometimento.

E assim esta pesquisa iniciou. Seu objetivo foi reunir os conhecimentos e vivências daquele grupo de pessoas, e também de outros *stakeholders* da Instituição, para compreender a situação atual da GP-RFB e conceber um novo modo de organizar e gerir seus processos de trabalho, de modo a tirar o melhor proveito do que já há – e há muito! – e corrigir erros, faltas, desvios, e excessos, para atribuir à área um papel estratégico que parece ser almejado por todos. Para atingir esse propósito, foi desenvolvido um estudo de caso qualitativo transversal de tipo exploratório. O conjunto de contribuições, coletadas primariamente por meio de entrevistas semiestruturadas e observação participante, e complementadas por um estudo documental, foram então examinadas e compreendidas por meio de análise de conteúdo frente a um referencial teórico bem estabelecido. O método utilizado, organizado de modo a responder à questão de pesquisa, conduziu à concepção de um Centro Nacional de Serviços Compartilhados para a GP-RFB, organizado em forma de

rede radial, uma configuração capaz de otimizar o uso patrimônio existente, minimizando as fraquezas detectadas. O objetivo geral desta investigação, assim, foi plenamente alcançado.

O modelo prevê uma configuração organizacional em círculos concêntricos ao redor de um núcleo estratégico ocupado por uma Coordenação Nacional. A esse centro se vinculam Coordenações Técnicas, cada uma responsável por um feixe de processos de trabalho que guardam coerência entre si. As Coordenações Técnicas, por sua vez, articulam um número de Equipes Nacionais Especializadas em cada um dos processos de trabalho da área. Essa rede radial é complementada por uma Equipe de Atendimento e por um círculo de Pontos Focais Regionais, ambos diretamente ligados à Coordenação Nacional. Neste arranjo interligado, A GP-RFB pode se especializar efetivamente, eliminar desperdícios, acolher os usuários de seus serviços, assessorar os demais dirigentes da RFB em seu papel como gestores de pessoas, pensar e agir estrategicamente, e mitigar os conflitos entre gestores técnicos e administrativos, pelo menos em seu âmbito de atuação. Tão importantes quanto os nódulos da rede, sua interconexão pode promover proximidade, partilha, complementaridade, pertencimento e visão compartilhada. As parcerias, estabelecidas tanto entre os componentes da GP-RFB quanto com *stakeholders* e usuários, podem gerar relações de cooperação e confiança. Nessa perspectiva, o Centro Nacional de Serviços compartilhados em rede radial tem o potencial de solucionar a maior parte dos problemas hoje enfrentados pela GP-RFB e levá-la a desempenhar, integradamente, os quatro papéis atribuídos a uma unidade estratégica de gestão do capital humano de uma organização (Ulrich, 1997) – parceira estratégica, agente de mudanças, especialista funcional e promotora do capital humano – transformando a GP-RFB, hoje essencialmente uma área executora, em uma efetiva partícipe da cadeia de geração de valor da Organização.

Todos querem a mudança. Todos a esperam. O paradigma geográfico, que força a Instituição a se organizar em regiões espaciais, já está trincado na RFB. Há prontidão para um arranjo virtual nacionalizado, em que as pessoas trabalham juntas, mesmo estando em qualquer lugar. As vantagens deste modelo, que, afinal, é uma adaptação de experiências já testadas, parecem ser evidentes. "Não consigo ver desvantagens objetivas em um modelo nacionalizado para a GP-RFB", afirma um gestor técnico que acumula vasta experiência administrativa.

"Um CSC é criado pela consolidação de atividades e de recursos já existentes na organização", lembra Bergeron (2003, p. 4). A GP-RFB conta com o que necessita para percorrer o caminho: ferramentas, experiências prévias, profissionais engajados e dispostos

a "fazer as coisas darem certo". "Temos potencial para ser *benchmarking* para o resto do mundo", afirma uma gestora, sem exageros.

"Um CSC não é para os que têm coração fraco. A transição para este modelo engendra uma enorme mudança na cultura organizacional" (Schulman *et al.*, 1999, p. xv). O ecossistema da RFB ainda é carregado de resistência, insegurança e temor. De um modo geral, no setor público, a resistência à mudança é uma premissa. Mais especificamente, na RFB, há receios que, em um arranjo nacionalizado para a GP, haverá desconexão com relação às tão mencionadas "particularidades" locais, distanciamento e falta de pertencimento, como se o mundo virtual não pudesse permitir às pessoas a estreita convivência em tempo real que hoje todos experienciamos diariamente. Há também temores de danos ao empoderamento das lideranças regionais. Transferir atividades, mesmo que sejam consideradas "apenas de apoio", para um centro nacional especializado engendra sentimentos de perda e diminuição, especialmente porque as atividades transferidas são acompanhadas pelos servidores que a desenvolvem.

"Como prestadores de serviços, precisamos convencer as pessoas que uma unidade nacionalizada permite às lideranças regionais mais tempo para se dedicar às atividades finalísticas, o que significa melhoria para todos nós", vislumbra um participante. Ganho e não perda. Engrandecimento e não redução. Convencimento e não imposição. Mudar a cultura pressupõe "muita comunicação, muito diálogo", congregação para colher apoio e conquistar as pessoas. Por certo, Silverio, Meneses (2022) lembram, oportunamente, que o estabelecimento de uma gestão estratégica de pessoas depende do comprometimento de toda a organização. E aqui reside a importância da liderança da Subsecretaria de Gestão Corporativa, na difusão do modelo e na construção de confiança em seu sucesso.

Lembremos que o CSC em rede radial para a GP-RFB é um modelo elaborado de modo participativo, a partir de preocupações, proposições e práticas que já circulam na RFB. Esse componente fulcral de sua identidade o torna necessariamente imperfeito, pois limitado às percepções expressas pelos participantes da pesquisa. Um horizonte mais amplo de respondentes talvez lhe tivesse atribuído uma configuração diferente. No entanto, esse mesmo elemento pode facilitar sua aceitação, e viabilizar sua implementação, uma vez que é "fruto de nosso quintal".

Esta produção se limitou à idealização do novo arranjo para a GP-RFB, não tratando da transição até seu estabelecimento a partir do estado atual. O processo de implantação deve ser tema de estudos adicionais, capazes de produzir um projeto de gestão de mudança que envolva a preparação de recursos, normas, cultura e pessoas. "Teríamos que

parar e pensar o todo, colocar tudo em cima da mesa, organizar. E então planejar a mudança, saber como driblar todas as consequências. Temos capacidade", afirma uma gestora, também sem hipérbole. Mas, "se não fizermos nosso trabalho, seremos substituídos pelo SouGov", alerta um participante, talvez com uma dose de exagero, para denotar a urgência desta iniciativa.

Outro tema incitado mas não explorado neste trabalho diz respeito ao percurso metodológico que resultou na concepção do modelo apresentado, que aqui foi abordado apenas tangencialmente, embora talvez seja um dos aspectos mais instigadores do estudo. A coleta dos dados qualitativos envolveu seus participantes em uma jornada compartilhada de reflexão, negociação e aprendizado que também merecem um projeto complementar de investigação, cujos resultados podem enriquecer as discussões a respeito de processos participativos de avaliação, ideação e tomada de decisões estratégicas que possam levar a mudanças culturais e estruturais em uma organização.

Quanto à GP-RFB, o futuro é incerto, como todo porvir. É possível que, em um horizonte temporal não muito longo, a visão estratégica da Administração Pública leve a GP rumo a um centro federal de serviços compartilhados, lá concentrando todos os que hoje atuam na área e estão espalhados pelas entidades do Governo Federal. Mas, enquanto isso não ocorre, vale a pena investir na identidade estratégica da GP-RFB: definir e transpor para os processos de trabalho um conjunto de propósitos, valores e objetivos que permitam uma convergência de especialistas em pessoas. "Meu sonho de GP-RFB é ter um papel fortalecido, vinculado à legislação mas com espaço de discricionariedade. Que os líderes tomem decisões com base em nosso suporte técnico. É assim que vejo a gestão estratégica de GP", almeja uma gestora. A organização da GP-RFB em um Centro de Serviços Compartilhados na forma de uma rede radial pode levar à realização desse sonho.

## 6. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO)

### **Um Novo Arranjo para a Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil**

#### **3.1 Introdução**

Este Relatório Técnico Conclusivo (RTC) apresenta uma proposta para o arranjo dos processos de trabalho da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (GP-RFB), bem como para sua governança e estratégia, com base nas contribuições oferecidas por *stakeholders* internos à Instituição. Esses aportes, que envolveram a identificação de elos fortes e fracos na cadeia de atuação da área, bem como propostas para a potencialização das forças e a mitigação ou eliminação das fraquezas, foram coletadas entre maio de 2023 e agosto de 2024 por observação participante em dois ciclos de encontros, bem como em entrevistas semiestruturadas. Os informes foram então interpretados à luz do referencial teórico apresentado neste trabalho, e resultaram no desenho de um Centro de Serviços Compartilhados organizado nacionalmente em forma de rede radial, um arranjo que pode solucionar as dificuldades apresentadas pelos participantes, aproveitando os recursos disponíveis, principalmente o capital humano, para tornar a GP-RFB um núcleo de geração de valor para a Organização. Este RTC, assim, descreve o produto final da pesquisa que o originou e se destina a subsidiar a tomada de decisões, por parte das lideranças da RFB, a respeito do melhor modo de organizar a gestão de pessoas da Organização.

#### **6.2 Base Teórica Utilizada**

A base teórica utilizada para a elaboração deste RTC coincide ao quadro conceitual preliminar organizado para a realização da pesquisa técnico-empírica que originou este produto, e está exposta nas páginas 18-40 deste trabalho.

#### **6.3 Descrição Geral do Produto**

##### **6.3.1 A Configuração Atual da Gestão de Pessoas da RFB**

Segundo o Regimento Interno da RFB<sup>31</sup>, a Instituição se organiza segundo cinco Subsecretarias, responsáveis pelo planejamento, pela coordenação e pela supervisão das atividades sob sua competência: Arrecadação, Cadastros e Atendimento (Suara), Tributação e Contencioso (Sutri), Fiscalização (Sufis), Administração Aduaneira (Suana), e Gestão Corporativa (Sucor). As Subsecretarias, assim, se configuram como núcleos estratégicos de elaboração e disseminação das políticas e práticas das áreas específicas de atuação da RFB.

Nesse organograma, a Gestão de Pessoas da Instituição está localizada sob a Subsecretaria de Gestão Corporativa, e é organizada em uma Coordenação-Geral de Pessoas (Cogep) sediada em Brasília e projeções, na forma de Divisões de Gestão de Pessoas (Digep), em cada uma das dez Regiões Fiscais da RFB no país.

Para dar conta dessas atribuições, a Cogep se subdivide em duas Coordenações – Coordenação de Administração de Pessoas (Coape) e Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas (Codep) – que, por sua vez se organizam em Divisões, Centros e Serviços, com competências específicas. De modo análogo à Cogep, as Digep se subdividem em Serviços, Seções, Núcleos e Equipes, responsáveis regionais pela gestão e execução das atividades referentes à administração e ao desenvolvimento dos servidores da RFB.

Além do desenho formado pelas Subsecretarias, Coordenações–Gerais, Coordenações e demais subdivisões acima mencionadas, a RFB também é organizada em dez Superintendências Regionais que, por sua vez, coordenam unidades locais que assumem a forma de Delegacias, Delegacias Especiais e Alfândegas.

Subsecretarias e Superintendências Regionais ocupam o mesmo nível hierárquico, considerado estratégico no arranjo regimental da Instituição.

Essa sobreposição de arranjos – um "técnico-funcional", voltado para a execução dos processos de trabalho, formado pelas Subsecretarias, e outro "geográfico-administrativo", voltado para a administração organizacional, formado pelas Superintendências Regionais – resulta em uma matriz, e o que tende a ocorrer na prática é que um servidor que atua em um determinado processo de trabalho deve responder simultaneamente a um gestor técnico (chefe de divisão, coordenador ou subsecretário) e a um dirigente administrativo (delegado ou superintendente), e nem sempre esses dois concordam quanto às políticas e práticas específicas daquele processo de trabalho.

---

31 Portaria do Ministério da Economia 284 de 27 de julho de 2020, publicada na página 1 Seção 1–B do Diário Oficial da União de 27 de julho de 2020



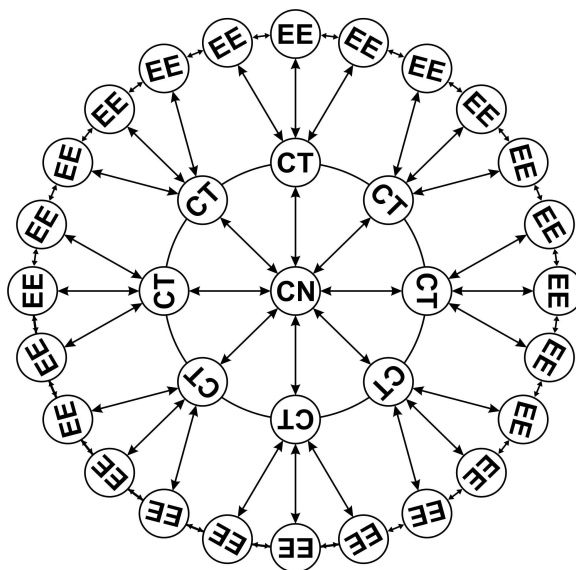
Essa matriz, ou seja, essa justaposição de unidades técnicas e administrativas, que também organiza a Gestão de Pessoas (GP-RFB), recentemente tem sido alvo de críticas internas na RFB, pelas ineficiências que gera.

Na GP-RFB, as principais dificuldades causadas pela configuração matricial são: (1) a sobreposição de gestões administrativas e técnicas dificulta a existência de um núcleo estratégico e a transposição da estratégia organizacional; (2) devido à tradição histórica de falta de comunicação entre as regiões, a existência de divisões regionais, geridas mais proximamente pelos superintendentes ensejam diferenças em procedimentos, e até mesmo interpretações da legislação da área, entre as Regiões Fiscais; (3) a existência de uma unidade de GP em cada Região Fiscal, responsável por um determinado processo de trabalho, pulveriza a atuação na GP-RFB, causando retrabalho e desperdício de esforços; (4) deficiências na comunicação engendram sentimentos de apartamento e até mesmo de rivalidade entre as Digep e, principalmente, entre essas e a Cogep, o que prejudica o trabalho cooperativo; (5) há grandes diferenças entre as cargas de trabalho atribuídas às equipes da GP de cada Região Fiscal, pela falta de uniformidade no número de servidores e, por conseguinte, no volume de demandas.

Essas dificuldades já foram mais intensas, quando as unidades locais da RFB tinham atribuições próprias. No lugar das equipes regionais que hoje existem, havia equipes locais que se responsabilizassem por todos os processos de trabalho da GP de sua unidade. A partir de 2020, a sobrecarga dos servidores e a impossibilidade de realizar um atendimento adequado levou a RFB a "regionalizar" a operacionalização dos processos de trabalho, com a formação de equipes regionais especializadas, compostas por servidores das unidades regionais e locais que antes atuavam como generalistas.

A regionalização trouxe melhorias no desempenho das equipes e no alcance de resultados, além de melhor aproveitamento dos esforços individuais. No entanto, a transição não ocorreu para todas as Regiões Fiscais ao mesmo tempo ou do mesmo modo. Além disso, o processo de regionalização parece ter acentuado as discrepâncias gerenciais e operacionais da GP-RFB existentes entre as Regiões Fiscais.

### 6.3.2 A GP-RFB como um Centro de Serviços Compartilhados em Rede adial



Para melhor aproveitar seus recursos e superar suas dificuldades, a GP-RFB deve se constituir em um centro de serviços compartilhados (CSC) nacional organizado em uma rede radial. Nesta concepção, o CSC reúne em um único arranjo institucional todos os servidores que hoje desempenham funções de GP em diferentes unidades da RFB, para nela concentrar a prestação de serviços a toda a Organização. Este CSC se organiza em uma rede formada por círculos concêntricos ao redor de um centro estratégico ocupado por uma Coordenação Nacional. A este centro se vinculam, em disposição circular, Coordenações Técnicas, cada uma responsável por um feixe de processos de trabalho que guardam coerência entre si. As Coordenações Técnicas, por sua vez, articulam um número de Equipes Nacionais Especializadas em cada um dos processos de trabalho da GP, cujos integrantes atuam de modo unificado. O modelo é complementado por uma Equipe de Atendimento, ligada à Coordenação Nacional, responsável por recepcionar, avaliar e direcionar as demandas da organização à Equipe Especializada competente. Como o CSC rompe com o paradigma geográfico, uma vez que as unidades que compõem o arranjo institucional são virtuais, ocupadas por pessoas localizadas em qualquer lugar, há um círculo de unidades de representação da GP-RFB junto aos dirigentes regionais: Os Pontos Focais Regionais, figuras vinculadas à Coordenação Nacional da GP, atuam como um nexo entre a estratégia de GP e a liderança regional

### 6.3.3 A Coordenação Nacional

No CSC em rede radial para a GP-RFB, o núcleo da rede deverá ser um centro estratégico, responsável por concentrar as atribuições estratégicas da área. Essa poderá ser a Coordenação Nacional.

Atualmente, a GP-RFB não conta com artefatos estratégicos próprios, que transponham a estratégia organizacional às atividades da área. Isso dificulta a adoção de uma perspectiva e mesmo a atuação estratégica. Essa falta prejudica a construção de uma identidade estratégica. De fato, pelo excesso de atividades, a GP-RFB tende a funcionar de modo principalmente, e mesmo exclusivamente, operacional. A própria Cogep desempenha um papel operacional, pois atua como uma espécie de Digep para atender aos servidores das demais unidades centrais e às lideranças principais da RFB. A Coordenação Nacional deverá representar a GP-RFB na contribuição à elaboração dos documentos estratégicos que guiam a RFB, com corresponsabilidade na definição dos marcos estratégicos e das metas. Também será responsável por orientar a área na transposição da estratégia da RFB para a GP, com o estabelecimento de missão, visão, objetivos e metas pertinentes, com a mesma periodicidade de elaboração dos instrumentos estratégicos da Instituição.

Na prática cotidiana da GP-RFB, não há uma instância central de representatividade junto aos líderes da RFB e aos *stakeholders* externos. Esses relacionamentos são conduzidos *ad hoc* por diversas unidades centrais e regionais. No caso de contatos com o MGI, por exemplo, notadamente a Decipex, essa fragmentação dos relacionamentos origina entendimentos diferentes a respeito das normativas, o que pode gerar múltiplas interpretações, algumas delas incompatíveis entre si. No novo arranjo, cabe à Coordenação Nacional representar a GP junto à liderança estratégica da RFB, bem como *stakeholders* externos, especialmente entidades do Governo Federal cujas atividades complementam ou influenciam a atuação da GP-RFB.

Além do papel estratégico, é importante que a Coordenação Nacional assuma a liderança da execução da estratégia ou governança. A governança abrange "as regras do jogo" e os "critérios de qualidade", ou seja, o estabelecimento de diretrizes estáveis e de critérios para avaliação de desempenho e resultados para a atuação de uma organização.

Atualmente a GP-RFB sofre com a falta de coordenação e unicidade no estabelecimento de diretrizes e procedimentos vinculantes tanto para a GP quanto para a RFB. Não há definição a respeito da responsabilização pela interpretação das normas emanadas do MGI e de outros *stakeholders* externos e sua transposição em diretrizes a

serem adotadas internamente. No novo arranjo, a Coordenação Nacional, em cooperação junto às Coordenações Técnicas, deve assumir a liderança no estabelecimento de diretrizes para todos os processos de trabalho da área, principalmente pela transposição da legislação federal para o contexto da RFB, com a determinação de políticas e práticas uniformes para toda a Instituição. A aglutinação dessa atribuição na Coordenação Nacional contribuirá para uma relação de colaboração junto a *stakeholders* internos e externos à RFB, além de, no caso de instituições cujas diretrizes afetam a atuação da GP-RFB, unificar os entendimentos quanto a como aplicá-las internamente.

Quanto aos "critérios de qualidade", esses são os indicadores e metas necessários para a avaliação de desempenho e de resultados, que hoje são quase inexistentes na GP-RFB. A Coordenação Nacional deve liderar a concepção desses critérios, a devem partir do planejamento estratégico elaborado para a GP-RFB, com a definição de indicadores quantitativos e qualitativos claros para cada processo de trabalho da área, que possam ser desdobrados em metas para a equipe e para os indivíduos. Assim, esses poderão orientar as decisões rotineiras e permitir o monitoramento do desempenho e a avaliação dos resultados alcançados.

Uma boa governança na GP-RFB pode transformar a operação fragmentada, dissipadora e inquietante que hoje existe em uma atuação orientada, harmônica e sistêmica, em que cada servidor não apenas compreende o que faz mas também como sua atuação se vincula ao alcance dos objetivos da área. A governança, necessária para a preservação da rede radial, é também essencial para o senso de propósito de seus integrantes.

É importante destacar aqui que empoderamento, liderança e orientação estratégica não pressupõem atuação apartada. Assim, em todas as decisões tomadas, a Coordenação Nacional da GP-RFB deve, por um lado, nutrir intensos diálogos com as lideranças da Instituição e com *stakeholders* externos; por outro, deve considerar os conhecimentos e experiências emanados de cada nódulo da rede, notadamente as Equipes Especializadas, por meio das Coordenações Técnicas. Suas decisões devem resultar de consultas, debates e busca de consenso.

#### **6.3.4 As Coordenações Técnicas**

No CSC em rede radial proposto, as Coordenações Técnicas, que se organizam em círculo em torno da Coordenação Nacional, concentram as funções de parceria com os dirigentes da RFB e com os gestores das Equipes Especializadas, bem como as atribuições de agentes de mudança na Organização.

As Coordenações Técnicas, responsáveis pela coordenação das operações de cada uma das grandes áreas da atuação da GP-RFB, são também a instância para onde convergem os gestores das Equipes Especializadas, com as contribuições oriundas de seus servidores. Essenciais no processo compartilhado de tomada de decisões, os nós desse primeiro círculo da rede radial ligam as equipes à Coordenação Nacional, em uma relação de parceria que, por um lado absorve a expertise de suas equipes e, por outro, considera as determinações institucionais e governamentais na atuação da GP-RFB.

Em um cenário em que os dirigentes técnicos e administrativos assumem o papel de líderes das pessoas que compõem sua equipe – o modelo mental de gestão desejável na RFB – o papel da GP é de suporte à sua gestão. Assim, em sua configuração como CSC, a GP-RB deve atuar como um corpo técnico especializado cujas atribuições, além do estabelecimento de diretrizes e rotinas e o desenvolvimento de artefatos e ferramentas para a área, incluem assessorar os dirigentes de outras esferas de atuação da RFB em temas de GP. No CSC em rede radial, essa importante atribuição cabe aos coordenadores técnicos. A existência de uma instância orientadora, consultiva e até mesmo educativa da GP-RFB atuando junto aos líderes da Organização constitui um verdadeiro centro prestação de serviços especializados e fortalece tanto a cooperação junto ao restante da Organização quanto a identidade da GP-RFB, tornando sua atuação mais estratégica.

No novo arranjo, é importante atribuir à GP-RFB o papel de agente de mudanças, na identificação de necessidades e no desenvolvimento de programas, projetos e ações vinculados aos objetivos estratégicos da Instituição que aprimorem os processos, e contribuam para a melhoria contínua do ecossistema da Organização. E esse papel também se concentra nas Coordenações Técnicas. A necessidade de transformações pode ser detectada em qualquer ponto da rede, pode ser sugerida pelas lideranças nacionais e regionais, pode vir de *stakeholders* externos à Instituição. A partir da identificação de uma lacuna, o trabalho de ideação, planejamento e implementação de uma solução, bem como de modulação do contexto organizacional para a mudança, deve ser, como é próprio à natureza de uma rede, colaborativo entre a Coordenação Nacional – responsável por nortear o esforço segundo as estratégias institucional e da área – Equipes Especializadas detentoras das competências específicas necessárias para a iniciativa. A articulação entre estratégia e expertise cabe às Coordenações Técnicas.

### **6.3.5 As Equipes Especializadas Nacionais**

A GP-RFB é responsável por um imenso número de processos de trabalho, muitos deles de complexidade elevada. Sua execução, seja boa ou má, tem repercussões diretas nas vidas dos servidores da Organização. O atual arranjo da área, com dez equipes especializadas nas Regiões Fiscais, além de servidores executores nas coordenações e subsecretarias impõe uma série de dificuldades ao trabalho: (1) pulverização das atividades em múltiplas unidades que trabalham em paralelo e, em geral, sem comunicação; (2) falta de uniformidade em diretrizes, orientações, procedimentos, modelos, formulários, entre outros; (3) dificuldade para formar especialistas em processos de trabalho específicos; (4) distanciamento entre operacionalização dos processos de trabalho e tomada de decisões; (5) aproveitamento inadequado do capital humano e de outros recursos, com desperdício de talentos, competências, boas práticas, boas ideias; (6) dificuldade para realizar a gestão do conhecimento.

No arranjo em rede radial do modelo proposto para a GP-RFB, As Coordenações Técnicas desdobram-se em Equipes Especializadas Nacionais, uma para cada processo de trabalho existente, responsáveis tanto pelo desenvolvimento de iniciativas estratégicas quanto pelo atendimento dos servidores da RFB na esfera nacional. Uma vez que todos os processos de trabalho devem ser contemplados, o número de Equipes Especializadas a compor a rede radial dependerá do grau de detalhamento considerado ideal para as diferentes atribuições. As equipes nacionais devem necessariamente ser virtuais, pois precisam reunir os servidores experientes nos respectivos processos de trabalho, bem como os que têm interesse em atuar em determinadas áreas, que hoje estão espalhados pelas diferentes unidades da RFB.

Nas equipes, as metas, as rotinas, os procedimentos, as ferramentas e as informações são compartilhados; as tarefas, oriundas da Equipe de Atendimento ou das Coordenações Técnicas, são divididas de modo equânime. Cada equipe deve ter autonomia para estabelecer, em processos partilhados de tomada de decisão entre seu gestor e o coordenador técnico, critérios de priorização e distribuição das atividades, assim como para desenhar fluxos, automatizar rotinas e padronizar respostas, modelos e formulários, e também para realizar revisões e modificações quando isso for necessário. Todos os integrantes atuam segundo os mesmos objetivos e diretrizes, em uma orientação uniforme e consistente que elimina discrepâncias e desigualdades. A autonomia partilhada das Equipes Especializadas deve se estender à identificação de necessidades e à seleção de soluções de capacitação e desenvolvimento, bem como à realização de sua gestão do conhecimento, através de práticas de mentoria e manualização, por exemplo. Quando as competências

necessárias para sua atuação se mostrarem insuficientes entre seus integrantes, uma Equipe Especializada deve poder contratar consultorias externas.

Cada Equipe Especializada deve ter um gestor, que, embora considere as contribuições oferecidas por todos os integrantes, é a figura responsável pela coordenação da atuação, pelo cumprimento das metas e pela tomada de decisões na equipe, em uma estreita relação com o coordenador técnico da área. Esse gestor, assim como seu coordenador técnico, do mesmo modo como cada especialista da equipe, pode estar em qualquer lugar, em qualquer unidade da RFB, dada a natureza virtual do arranjo.

É importante destacar aqui que em um arranjo nacional, é necessário realizar um planejamento da alocação da força de trabalho na GP-RFB, com base em estudos, tanto de volumes de demandas e tempos necessários para a realização das atividades de cada processo de trabalho, quanto de inclinações e competências dos servidores. Para isso, podem ser usadas ferramentas já existentes na RFB, como a Gestão por Competências., ou outras, como *Kanban*, e *design thinking*. Afinal, o CSC em rede radial deve aproveitar as experiências acumuladas, assim como os talentos e as competências dos servidores que já integram as unidades da área espalhadas pelo país.

#### **6.3.6 A Equipe de Atendimento**

As dificuldades impostas pelo imenso volume de trabalho na GP-RFB são agravadas pelo excesso de canais hoje utilizados para o envio de demandas aos servidores da área. Essa multiplicidade de canais de entrada de demandas à GP-RFB causa diversas dificuldades: (1) sobrecarga de trabalho (2) retrabalho; (3) atrasos na identificação e no atendimento de demandas; (4) falhas no direcionamento das solicitações para a equipe competente; (5) dificuldades no monitoramento do tempo necessário para atender às demandas; (6) dificuldades na avaliação dos resultados obtidos pela área.

No arranjo aqui proposto, as demandas devem ser concentradas em um só canal geral, que pode ser o Solicorp, que será gerenciado por uma equipe virtual de atendimento, responsável pela recepção, exame inicial, seleção e encaminhamento de cada solicitação à Equipe Especializada apta a tratá-la. Essa Equipe de Atendimento deve ser formada por servidores especializados em atendimento e satisfação do usuário, cujas competências incluem o conhecimento dos processos de trabalho da GP-RFB e das equipes que os conduzem. Escuta ativa e capacidade de estabelecer relações transversais de comunicação na rede também são habilidades necessárias para a atuação na Equipe de Atendimento,

responsável por representar a relação parceria entre a GP-RFB e os usuários de seus serviços.

### **6.3.7 Os Pontos Focais nas Superintendências**

Para atender às características da atual estrutura matricial da RFB, o modelo para o CSC prevê, além do desenho em rede radial já descrito, a existência de pontos focais da GP-RFB nas Superintendências, responsáveis pela manutenção de uma forte conexão entre as unidades regionais e a Coordenação Nacional da área, como facilitadores da interação e da cooperação. Os pontos focais podem ser concebidos como um segundo círculo de Coordenações Técnicas, que articulam as Superintendências à Coordenação Nacional da GP-RFB, cujas atribuições focam a consolidação da parceria entre a GP e as lideranças regionais para a implementação de iniciativas de interesse comum. Esses pontos focais, por estarem ligados simultaneamente às duas instâncias de liderança, também garantem a representatividade recíproca.

### **6.3.8 Tomada de Decisões e Comunicação**

A complexidade e a interconectividade dos processos de trabalho da GP-RFB em uma rede radial engendram a necessidade de um processo bem fundamentado e participativo de tomada de decisões, ambos mediados por comunicação fluida.

#### *O Processo de tomada de decisões*

Na GP-RFB, a percepção geral é a de que a tomada de decisões necessita mais planejamento, fundamentação e participação. Melhorias na tomada de decisões, tanto estratégicas quanto operacionais, envolvem: (1) conformidade aos parâmetros estabelecidos no plano estratégico e à legislação; (2) fundamentação em informações confiáveis, resultantes de estudos e consultas, inclusive a especialistas externos, em lugar de crenças e percepções dos gestores; (3) participação das Equipes Especializadas, para incentivo à inovação e aproveitamento de ideias e boas práticas.

O modelo em rede radial pressupõe que as diretrizes e orientações sejam estabelecidas em um processo bem fundamentado e participativo de tomada de decisões, que levará a escolhas mais coerentes, racionais e técnicas. Embora essa seja uma prática trabalhosa, que exige mediação e negociações, esse avanço conferirá maior legitimidade às decisões tomadas e promoverá maior adesão, ao longo da rede, em sua implementação.



### *A comunicação ao redor da rede*

A qualidade e a efetividade da comunicação ainda necessitam atenção na GP-RFB, que sofre com: (1) a inexistência de plataformas amigáveis de armazenamento e de consulta de dados, que contem com dispositivos eficazes de busca; (2) a insuficiência de roteiros e manuais; e (3) a falta de confiabilidade nas informações disponibilizadas. Falhas na comunicação interna na GP-RFB e entre essa e as demais áreas da Instituição tendem a gerar desinformação, insegurança e insatisfação em toda a RFB. Outra faceta da comunicação deficiente é a sensação de falta de proximidade entre as unidades, o que impede que as unidades conheçam o trabalho umas das outras, e contribui para uma vaga sensação de desconfiança que permeia as relações na GP-RFB. A causa desse apartamento parece ser a falta de instâncias de interação. Não há, por exemplo, um calendário estabelecido de reuniões entre as unidades centrais e as regionais ou entre as diferentes unidades regionais. Os encontros tendem a ocorrer apenas quando uma crise está instaurada, que exige a mobilização imediata de um grande número de pessoas.

Diante desse cenário, um arranjo em rede radial para a GP-RFB pressupõe a implantação paralela de um modelo coerente de comunicação, tanto interna à área quanto com *stakeholders* internos e externos à RFB, com o aproveitamento dos recursos disponíveis. As sugestões sobre como melhor arranjar um sistema de multilocução em rede vão do simples uso de listas de distribuição ou chats à formação uma Equipe Especializada em comunicação na GP-RFB. É possível esperar que, com a organização dos processos de trabalho, e dos servidores por eles responsáveis, em rede radial, o fluxo de comunicação consequentemente acompanhe esse arranjo, passando por uma simplificação natural. Para que esse movimento fluido possa ocorrer, é viável propor que cada Coordenação Técnica e suas Equipes Especializadas possa contar com uma equipe virtual de trabalho no Teams e uma plataforma na Intranet em que possam organizar, compartilhar e pesquisar informações e materiais pertinentes.

Parece ser essencial o planejamento e a realização de reuniões técnicas quinzenais ou semanais, seja entre os integrantes das Equipes Especializadas e suas Coordenações Técnicas, seja entre as coordenações, com a presença de representantes das equipes. Esses devem ser encontros bem planejados e objetivos, com pauta elaborada de modo participativo, voltados para partilhamento de informações, resolução de dúvidas e solução de problemas enfrentados pelas Equipes Especializadas, com base em leituras prévias, para facilitar e agilizar as discussões e determinações. Esses devem ser momentos de partilha de boas práticas, proposições, negociação e busca de consenso. Em complemento, houve sugestões de encontros presenciais periódicos, com diversos objetivos específicos,

entre eles a promoção do senso de pertencimento e o reforço dos vínculos entre os integrantes da rede.

A comunicação cotidiana ao longo da rede deve ser fluida e transparente, com interações constantes, para que a atuação de uma equipe seja conhecida pelas demais, o que favorece a complementaridade, com a minimização de desvios, lacunas e sobreposições, bem como a partilha de boas práticas. A interação é crucial também para a relação entre as Equipes Especializadas e os usuários dos serviços prestados: ao solucionar problemas, atender solicitações e prestar orientações a um determinado servidor, bem como ao atuar em um projeto de maior magnitude, a boa comunicação evita desinformação e personaliza a relação de parceria entre a GP-RFB os usuários de seus serviços.

### **6.3.9 Uma Gestão de Pessoas Estratégica**

O CSC em rede radial apresentado neste trabalho, por ter sido idealizado a partir das contribuições de diversos *stakeholders* da RFB, pode ser aceito sem resistências insuperáveis. Ao incluir a Equipe de Atendimento e os Pontos Focais Regionais, pode atenuar os temores mais importantes a respeito da especialização nacionalizada, que são a impessoalidade e a falta de representação regional. Ao prever um centro estratégico rodeado por Coordenações Técnicas, por sua vez vinculados a Equipes Nacionais efetivamente especializadas em seus processos de trabalho, pode resolver a maior parte dos problemas hoje enfrentados pela GP-RFB. Ao simplificar, integrar e coordenar a gestão e a execução das atividades da área, pode otimizar os recursos existentes, principalmente o capital humano. Um CSC em rede radial pode transformar a GP-RFB, hoje essencialmente uma área executora, em uma integrante da estratégia da RFB, efetivamente parte da cadeia de geração de valor.

## **6.4 Relevância do Produto Técnico-Tecnológico**

### **6.4.1 Complexidade e Aderência**

Este RTC é um produto de alta complexidade devido ao caráter participativo do processo de concepção de seu produto, que é o modelo em rede radial para a estratégia, governança e gestão dos processos de trabalho da GP-RFB. Os múltiplos aportes dos participantes do estudo – identificação de forças e fraquezas da configuração e da atuação da área, bem como propostas para a respectiva potencialização e mitigação ou eliminação –

obtidos por duas instâncias de observação participante, complementadas por entrevistas semiestruturadas, foram então examinados e interpretados à luz do referencial teórico preliminar e emergente da pesquisa, bem como de um conjunto de documentos institucionais relevantes, na busca de legitimidade e coesão do produto final, que é o próprio modelo.

O tema deste RTC adere à linha de pesquisa “Gestão de Organizações Públicas” do MPA/UnB e, por seu objetivo geral de alcance de melhor uso dos recursos disponíveis à GP-RFB para a apresentação de melhores resultados, também atende ao princípio constitucional de eficiência da AP<sup>32</sup> (CF 1988, Art. 37).

#### **6.4.2 Potencial Inovador**

Este RTC é um produto técnico-tecnológico com médio potencial de inovação. Embora não exista um grande número de relatos sobre a concepção de arranjos em CSC em rede na AP brasileira direta, o referencial teórico que apoia este RTC mostra que modelos aproximados já foram idealizados por governos de outros países. Não obstante, este RTC descreve um conjunto de concepções originais obtidas a na intersecção entre os informes da pesquisa – percepções, experiências e proposições expressas pelos participantes – e conhecimentos estabelecidos no referencial teórico que embasa o estudo. Aqui reside seu caráter inovador. Por outro lado, o modelo resultante, por ter sido elaborado de modo participativo, tende a ter aderência e aceitação na RFB, o que lhe confere alto potencial inovador interno.

Este RTC é um produto técnico-tecnológico com alto potencial de geração de valor. O produto do estudo, que é o CSC em rede radial proposto para a GP-RFB, se implantado, tem probabilidade considerável de geração de valor para a Instituição. Segundo a literatura pertinente, exposta acima, bem como os aportes dos participantes da pesquisa, a configuração da GP-RFB em um desenho nacional especializado pode incrementar a eficiência e a eficácia das atividades da área, bem como lhe propiciar uma atuação estratégica, o que poderá tornar a GP uma parceira de negócio da RFB, contribuindo para a concretização de sua estratégia e, assim, aumentando o valor público gerado pela instituição.

#### **6.4.3 Aplicabilidade**

---

32 O princípio da eficiência, conforme o artigo 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988, exige que a Administração Pública atue com máxima produtividade, agilidade e economia na prestação de serviços. Esse princípio visa a garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma otimizada, reduzindo desperdícios e alcançando resultados de qualidade que atendam às necessidades da sociedade.

A aplicabilidade, tanto potencial quanto realizada, deste RTC é média.

O processo participativo que resultou na concepção do novo arranjo para os processos de trabalho da GP-RFB poderá ser utilizado por outras instituições da Administração Pública brasileira que busquem um caminho para a tomada compartilhada de decisões complexas que resultem em mudança organizacional. Além disso, poderá ser utilizada por estudiosos de arranjos organizacionais em CSC ou em rede para entidades da AP que busquem meios de aumentar a aceitabilidade desse tipo de modelo, ainda considerado inovador no setor público. Aqui reside parte de sua aplicabilidade potencial.

Quanto ao modelo resultante do estudo, um CSC em rede radial, esse subsidiará a tomada de decisões dos líderes da RFB quanto ao novo arranjo da GP, o que pode ser considerada a aplicabilidade realizada. Esse modelo também poderá ser examinado e adaptado para implementação em outras instituições da AP brasileira que buscam arranjos mais horizontais para suas unidades de negócio, o que contribui para a aplicabilidade potencial deste RTC.

#### **6.4.4 Impacto Potencial**

O impacto deste RTC, tanto potencial quanto realizado, será médio.

O modelo descrito neste RTC, por ter sido concebido de modo participativo por *stakeholders* da RFB, terá melhores chances de uma boa adesão e, assim, poderá otimizar os esforços e os talentos dos servidores da GP-RFB, contribuindo para uma prestação de serviços mais eficiente e eficaz, o que aumentará o valor gerado pela Instituição. Esse pode ser considerado o impacto realizado do produto deste RTC;

Por sua vez, o registro da idealização do modelo poderá contribuir para a discussão conceitual sobre a viabilidade e conveniência da concepção de modelos de organização mais horizontais na Administração Pública brasileira, bem como para o repositório de conhecimentos sobre gestão estratégica de pessoas, centros de serviços compartilhados e arranjos organizacionais em rede na Administração Pública. Esse pode ser o impacto potencial deste RTC.

#### **6.5 Documentos Comprobatórios e Evidências**

Este RTC é acompanhado dos seguintes documentos comprobatórios e evidências: (1) Relatos da observação participante das reuniões presenciais de avaliação do desenho atual da GP-RFB; (2) Mensagens de convite para as entrevistas; (3) Roteiro de entrevistas semiestruturadas; (3) Transcrições anonimizadas de entrevistas semiestruturadas; (4)

Mensagens de convite para a avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB com uso do *Human Resources Maturity Model* do Fórum de Administrações Tributárias da OCDE; (5) Registros das avaliações iniciais dos participantes da avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB; (7) Relatos da observação participante das reuniões virtuais de busca de consenso na avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB; e (8) Matriz SWOT resultante da análise do conteúdo dos informes, que embasou o modelo proposto.

## 7. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (MINUTA DE NORMA REGULATÓRIA)

### **Minuta de Portaria:**

#### **Dispõe sobre a organização do Centro de Serviços Compartilhados da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil**

### **7.1 Introdução**

Esta minuta apresenta uma proposta para o dispositivo normativo que disciplina o Centro de Serviços Compartilhados (CSC) nacional para a Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (GP-RFB), sua estratégia, governança e gestão de processos de trabalho, com base nas contribuições oferecidas por *stakeholders* internos à Instituição. Esses aportes, que envolveram a identificação de elos fortes e fracos na cadeia de atuação da área, bem como propostas para a potencialização das forças e a mitigação ou eliminação das fraquezas, foram coletadas entre maio de 2023 e agosto de 2024 por observação participante em dois ciclos de encontros, bem como em entrevistas semiestruturadas. Os informes foram então interpretados à luz do referencial teórico apresentado neste RTC, e resultaram no desenho de um Centro Nacional de Serviços Compartilhados organizado em forma de rede radial, cujo ordenamento é determinado na minuta de norma. Cabe notar que este produto técnico-tecnológico é melhor compreendido pela leitura do Relatório Técnico Conclusivo que também resultou desta pesquisa. Também é importante destacar que esta minuta contém apenas o arranjo institucional geral do CSC, que deverá ser complementado em momento posterior com as denominações das unidades que comporão a rede.

### **7.2 Base teórica utilizada**

A base teórica utilizada para a elaboração desta minuta de norma coincide ao quadro conceitual preliminar organizado para a realização da pesquisa técnico-empírica que originou este produto, e está exposta nas páginas 18-40 deste trabalho.

### 7.3 Descrição geral do produto

#### **SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

##### **PORTARIA Nº ..., DE ... DE ... DE**

Dispõe sobre a organização do Centro Nacional de Serviços Compartilhados Nacional da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

**O SECRETÁRIO ESPECIAL DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO Brasil** no uso da atribuição que lhe confere o inciso II do art. 2º do Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020,

**Considerando** a necessidade de otimizar o uso dos recursos na Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;

**Considerando** o objetivo da atuação estratégica da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com vistas à produção de valor público;

**Considerando** o compromisso da Administração Pública com a eficiência e a transparência nos serviços prestados aos servidores e à sociedade:

**Resolve:**

**Art. 1º** Instituir o Centro Nacional de Serviços Compartilhados da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (GP-RFB), arranjado com base nos seguintes elementos organizacionais:

I – **Coordenação Nacional**, responsável pela definição da estratégica e da governança dos processos de trabalho, bem como do estabelecimento de diretrizes e procedimentos vinculantes para a GP-RFB;

II – **Coordenações Técnicas**, vinculadas à Coordenação Nacional, com a competência de coordenar as Equipes Especializadas, assessorar os dirigentes da RFB e promover inovações em temas relacionados à Gestão de Pessoas;

III – **Equipes Especializadas Nacionais**, responsáveis pela execução dos processos específicos de trabalho da GP-RFB, em conformidade com as diretrizes estabelecidas;

IV – **Equipe de Atendimento**, encarregada de recepcionar, avaliar e direcionar solicitações dos servidores da RFB à Equipe Especializada competente;

V – **Pontos Focais Regionais**, articulados às Superintendências Regionais para promover alinhamento estratégico e assessorar lideranças regionais.

**Art. 2º** Compete à Coordenação Nacional:

- I. Participar da elaboração da estratégia de RFB, prestando consultoria em temas afetos à área;
- II. Coordenar a transposição da estratégia em artefatos específicos para GP-RFB, com a mesma periodicidade de elaboração da estratégia organizacional;
- III. Representar a GP-RFB junto às lideranças da RFB, bem como a stakeholders externos em interações que envolvam temas afetos à área;
- IV. Estabelecer diretrizes e procedimentos vinculantes, bem como indicadores e métricas de avaliação de desempenho e resultados para os processos de trabalho da GP-RFB, revisados anualmente;
- V. Coordenar as atividades da Equipe de Atendimento e dos Pontos Focais Regionais, entre outras funções;
- VI. Realizar estudos anuais para a alocação de pessoas às unidades da GP-RFB.

**Art. 3º** Compete às Coordenações Técnicas:

- I. Assessorar os dirigentes da RFB em suas funções como gestores de suas equipes;
- II. Promover a inovação na RFB em temas afetos à área;



- III. Coordenar a atuação das Equipes Especializadas Nacionais, promovendo o aprendizado colaborativo e a tomada compartilhada de decisões.

**Art. 4º** Compete às Equipes Especializadas Nacionais:

- I. Executar as tarefas designadas para seu processo de trabalho, seguindo as diretrizes vinculantes e comunicando o progresso às partes interessadas;
- II. Participar na formulação de metas, rotinas e procedimentos para a equipe, bem como do desenvolvimento de ferramentas pertinentes à sua atuação;
- III. Participar de ações de gestão do conhecimento pertinente ao seu processo de trabalho, incluindo elaboração de manuais, preparação de modelos e formulários, participação em projetos de mentoria;
- IV. Identificar necessidades e propor soluções de capacitação e desenvolvimento para a equipe.

§ 1º Cabe ao gestor da Equipe Especializada:

- i. A coordenação da atuação de sua equipe e a aferição dos resultados de seu desempenho;
- ii. As decisões em temas pertinentes à atuação da equipe, em articulação com a coordenação técnica pertinente.

**Art. 5º** Compete à Equipe de Atendimento recepcionar e avaliar solicitações dos servidores, direcionando-as às Equipes Especializadas competente.

§ 1º A Equipe de Atendimento atenderá ao estabelecido no Art. 4º.

**Art. 6º** Compete aos Pontos Focais Regionais

- I. Promover articulação entre as Superintendências regionais e a Coordenação Nacional;
- II. Assessorar as lideranças regionais em iniciativas de interesse comum.

**Art. 7º** As decisões tomadas Centro Nacional de Serviços Compartilhados devem ser fundamentadas em dados e em processos consultivos que envolvam as Coordenações Técnicas e Equipes Especializadas Nacionais.

**Art. 8º** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

## **7.4 Relevância do Produto Técnico-Tecnológico**

### **7.4.1 Complexidade e Aderência**

Esta minuta de norma, apesar de sua aparente simplicidade é um produto de alta complexidade devido ao caráter participativo do processo concepção do modelo organizacional a que se refere, que é o CSC nacional em rede radial para a estratégia, governança e gestão dos processos de trabalho da GP-RFB. Os múltiplos aportes dos participantes do estudo que originou o modelo – identificação de forças e fraquezas da configuração e da atuação da área, bem como propostas para a respectiva potencialização e mitigação ou eliminação – obtidos por duas instâncias de observação participante, complementadas por entrevistas semiestruturadas, foram então examinados e interpretados à luz do referencial teórico preliminar e emergente da pesquisa, bem como de um conjunto de documentos institucionais relevantes, na busca de legitimidade e coesão, bem como clareza.

O tema desta minuta de norma adere à linha de pesquisa “Gestão de Organizações Públicas” do MPA/UnB e, por seu objetivo geral de alcance de melhor uso dos recursos disponíveis à GP-RFB para a apresentação de melhores resultados, também atende ao princípio constitucional de eficiência da AP1 (CF 1988, Art. 37).

### **7.4.2 Potencial Inovador**

Esta minuta de norma é um produto técnico-tecnológico com médio potencial de inovação. Embora não exista relatos sobre a concepção de arranjos em CSC em rede na AP brasileira direta, o referencial teórico que apoia este Relatório mostra que modelos aproximados já foram idealizados por governos de outros países. Não obstante, esta minuta de norma resulta de um conjunto de concepções originais obtidas a na intersecção entre os informes da pesquisa – percepções, experiências e proposições expressas pelos participantes – e conhecimentos estabelecidos no referencial teórico que embasa o estudo. Aqui reside seu caráter inovador. Por outro lado, o modelo resultante, por ter sido elaborado

de modo participativo, tende a ter aderência e aceitação na RFB, o que lhe confere alto potencial inovador interno.

Esta minuta de norma é um produto técnico-tecnológico com alto potencial de geração de valor. O produto do estudo, que é o CSC em rede radial proposto para a GP-RFB, se implantado, tem considerável probabilidade de geração de valor para a Instituição. Segundo a literatura pertinente, exposta acima, bem como os aportes dos participantes da pesquisa, a configuração da GP-RFB em um desenho nacional especializado pode incrementar a eficiência e a eficácia das atividades da área, bem como lhe propiciar uma atuação estratégica, o que poderá tornar a GP uma parceira de negócio da RFB, contribuindo para a concretização de sua estratégia e, assim, aumentando o valor público gerado pela Instituição.

#### **7.4.3 Aplicabilidade**

A aplicabilidade, tanto potencial quanto realizada, desta minuta de norma é média.

O processo participativo que resultou na concepção do novo arranjo para os processos de trabalho da GP-RFB poderá ser utilizado por outras instituições da Administração Pública brasileira que busquem um caminho para a tomada compartilhada de decisões complexas que resultem em mudança organizacional. Além disso, poderá ser utilizada por estudiosos de arranjos organizacionais em CSC ou em rede para entidades da AP que busquem meios de aumentar a aceitabilidade desse tipo de modelo, ainda considerado inovador no setor público. Aqui reside parte de sua aplicabilidade potencial.

Quanto ao modelo resultante do estudo, um CSC em rede radial, esse subsidiará a tomada de decisões dos líderes da RFB quanto ao novo arranjo da GP, o que pode ser considerada a aplicabilidade realizada. Esse modelo também poderá ser examinado e adaptado para implementação em outras instituições da AP brasileira que buscam arranjos mais horizontais para suas unidades de negócio, o que contribui para a aplicabilidade potencial deste RTC.

#### **7.4.4 Impacto Potencial**

O impacto desta minuta de norma, tanto potencial quanto realizado, será médio.

O modelo organizacional a que a minuta da norma se refere, por ter sido concebido de modo participativo por *stakeholders* da RFB, terá melhores chances de uma boa adesão e, assim, poderá otimizar os esforços e os talentos dos servidores da GP-RFB, contribuindo para uma prestação de serviços mais eficiente e eficaz, o que aumentará o valor gerado

pela Instituição. Esse pode ser considerado o impacto realizado do produto desta minuta de norma.

Por sua vez, o modelo normatizado por esta minuta poderá contribuir para a discussão conceitual sobre a viabilidade e conveniência da concepção de modelos de organização mais horizontais na Administração Pública brasileira, bem como para o repositório de conhecimentos sobre gestão estratégica de pessoas, centros de serviços compartilhados e arranjos organizacionais em rede na Administração Pública. Esse pode ser o impacto potencial desta minuta de norma.

## **7.5 Documentos Comprobatórios e Evidências**

Esta minuta de norma é acompanhada dos seguintes documentos comprobatórios e evidências: (1) Relatos da observação participante das reuniões presenciais de avaliação do desenho atual da GP-RFB; (2) Mensagens de convite para as entrevistas; (3) Roteiro de entrevistas semiestruturadas; (3) Transcrições anonimizadas de entrevistas semiestruturadas; (4) Mensagens de convite para a avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB com uso do *Human Resources Maturity Model* do Fórum de Administrações Tributárias da OCDE; (5) Registros das avaliações iniciais dos participantes da avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB; (7) Relatos da observação participante das reuniões virtuais de busca de consenso na avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB; e (8) Matriz SWOT resultante da análise do conteúdo dos informes, que embasou o modelo proposto.

## REFERÊNCIAS

- Aguiar, W. M. J.; Ozella, S. (2006). Núcleos de significação como instrumento para a pareense da constituição dos sentidos. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 26(2), 222-245.
- Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.
- Becker, B. E.; Huselid, M. A. (2006). Strategic human resources management: Where do we go from here? *Journal of Management*, 32, 898-925.
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of shared services*. John Wiley & Sons.
- Bogdan, R. C. (1999). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.
- Branco Brasil, F. J.; Gabardo-Martins, L. M. D. (2024). O papel do florescimento no trabalho na relação entre recursos do trabalho e *job crafting*. *Revista Iberoamericana de Diagnóstico y Evaluación Psicológica*, 1(71), 131-147.
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. Guia Técnico de Gestão Estratégica. (2019). Recuperado de: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/guia-tecnico-de-gestao-estrategica>
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa n. 24, de 18 de março de 2020. (2020).
- Brasil. Ministério da Fazenda. (2017, 11 de outubro). Portaria n. 430, de 09 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 196, 22.
- Brasil. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. (2016, 24 de maio). Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016. Trata sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa em ciências humanas e sociais. *Diário Oficial da União*.
- Brasil, Presidência da República do. (2006). Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
- Brasil, Presidência da República do. (2010). Decreto n. 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de

dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

Brasil, Presidência da República do. (2010). Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (Edição 3). TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração.

Brown, T. (2010). Design Thinking: Uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Elsevier Editora.

Buchanan, L.; O'Connell, A. (2006). A brief history of decision making. *Harvard Business Review*, 84(1), 32-41, 132.

Carmo, L. J. O., Assis, L. B. de, Martins, M. G., Saldanha, C. C. T.; Gomes, P. A. (2018). Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. *Revista Do Serviço Público*, 69(2), 164-192.

Castells, M. (2001). Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. Em L. C. Bresser Pereira, J. Wilhelm & L. Sola (Orgs.), *Sociedade e Estado em transformação* (Cap. 5, pp. 147-172). Editora UNESP.

Coelho Junior, F. A., Pereira, D. A. O., Mota, J. C., Silva, A. L. P., Praça, V. A. C. P. (2022). "Conseguir ser estratégica, ou não ser": atuação e identidade da área de Gestão de Pessoas sob a ótica de servidores públicos federais. *Anais. XLVI Encontro da ANPAD – EnANPAD*.

Côrtes, F. G., Meneses, P. P. M. (2019). Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 657–686.

Costa, R. L. S.. (2023). Neurociência e aprendizagem. *Revista Brasileira De Educação*, 28, e280010. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782023280010>

Creswell, J. W.; Creswell, J. D. (2021). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Penso Editora.

Denhardt, R. B. (2011). *Teorias da administração pública*. Cengage Learning.

Dicicco-Bloom, B.; Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), 314-321.

Duarte, J.; Monteiro, G. F. (2009). Potencializando a comunicação nas organizações. Em *ABC Pública* (pp. 333-359). Recuperado de: <https://abcpública.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Potencializando-a-Comunicac%C3%A3o-nas-organiza%C3%A7%C3%B5es.pdf>

Edmunds, H. (1999). *The focus group research handbook*. NTC.

Esperidião, M. A.; Viera-da-Silva, L. M. (2018). A satisfação do usuário na avaliação de serviços de saúde: Ensaio sobre a imposição de problemática. *Saúde em Debate*, 42(spe2), 331–340. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S223>

Ferreira, C., Bresciani, L. P.; Mazzali, L. (2014). Centros de serviços compartilhados: Da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, 61(4), 387-403.

Freeman, R. E.; Reed, D. L. (1983). Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance. *California Management Review*, 25(3).

Gil, A. C. (2007). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4ª ed.). Atlas.

Graziani, L., Meneses, P. P. M., Castro, M. V. de M.; Serrano, A. L. M. (2019). Implementação da gestão estratégica de pessoas: desafios enfrentados por uma empresa pública. *Revista de Gestão Dos Países de Língua Portuguesa*, 18(3), 207-227.

Gurel, E.; Tat, M. (2017). SWOT analysis: A theoretical review. *The Journal of International Social Research*, 10, 994-1006.

Haguette, T. M. F. (2000). *Metodologias qualitativas na sociologia*. Vozes.

Harari, Y. N. (2016). *Sapiens: Uma breve história da humanidade*. Companhia das Letras.

IBM Global Business Service. (2008). *Success factors for implementing shared services in government*. IBM.

Ingraham, P. W.; Rubaii-Barrett, N. (2007). Human resource management as a core dimension of public administration. Recuperado de: <https://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202009>

Janssen, M.; Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International Journal of Information Management*, 26(2), 102-116.

Kissler, L.; Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-502. Recuperado de: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6826>

Kjaer, A. M. (2014). *Governance: Key concepts*. Polity Press.

Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business Review Press.

Lacombe, B. M. B. (2005). Avaliação e mensuração de resultados em gestão de pessoas e a relação com o desempenho organizacional: Um estudo com as maiores empresas brasileiras (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo).

Lacombe, B. M. B., Chu, R. A.. (2008). Políticas e práticas de gestão de pessoas: as abordagens estratégica e institucional. *Revista De Administração De Empresas*, 48(1), 25–35.

Lodi, J. B. (1970). A estrutura matricial e a estrutura sistêmica: Dois novos tipos de organização. *Revista de Administração de Empresas*, 10(4), 157-179.

Marx, K. (2013). *O capital: Crítica da economia política*. Livro I: O processo de produção do capital. Boitempo.

Meneses, P. P. M., Coelho Junior, F. A., Ferreira, R. R., Paschoal, T.; Silva Filho, A. I. (2014). A produção científica brasileira sobre a gestão de recursos humanos entre 2001 e 2010. *RAM, Revista de Administração Mackenzie*, 15(4), 110–134.

Merluzzi, J.; Torres, N. (2016). Generalists get better job offers than specialists. *Harvard Business Review*. Recuperado de: <https://store.hbr.org/product/generalists-get-better-job-offers-than-specialists/F1606B?srsId=AfmBOoqs6FuXRasKytQDDaRCqg-ayR3xJX8avWeDePxjfnr0DgZXWr4A>

Migueletto, D. C. R. (2001). *Organizações em rede* (Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública).

Minayo, M. C. de S.. (2012). Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3), 621–626.

Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J. B.; Ghoshal, S. (2007). *O processo da estratégia* (4ª ed.). Artmed.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Moraes, R. (2003). Uma tempestade de luz: A compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. *Ciência e Educação*, 9(2), 191-211.

Motta, F.; Vasconcelos, I. F. G. (2017). *Teoria geral da administração* (3ª ed.). Cengage Learning.

Moura, A. L. N. de; Souza, B. C. de. (2016). Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. *Revista Do Serviço Público*, 67(4), 575–602.

Pynes, J. E. (2009). *Human resources management for public and nonprofit organizations: A strategic approach*. Jossey-Bass.

Quinn, B., Cooke, R.; Kris, A. (2000). *Shared services: Mining for corporate gold*. Financial Times Prentice Hall.



Quinn, J. B., Anderson, P.; Finkelstein, S. (2001). Novas formas de organização. In H. Mintzberg & J. B. Quinn (Eds.), *O processo da estratégia* (3ª ed., pp. 157-167). Bookman.

Reis, M. L. (2014). Reforma do Estado: Da administração burocrática à administração gerencial: O caso brasileiro. *Revista Foco*, 7(1). Recuperado de: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/110>

Rezende, F., Cunha, A.; Bevilacqua, R. (2010). Informações de custos e qualidade do gasto público: Lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, 44(4), 959-992. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000400009>

Ribeiro, A. L. (2006). *Gestão de pessoas*. Saraiva.

Robbins, S. P. (2010) *Comportamento Organizacional*. São Paulo: Person Prentice Hall.

Santos, A. P. (2018). Escala de Competências para os Analistas em Tecnologia da Informação (ATI): desenvolvimento e evidências de validade. *Revista do Serviço Público – RSP*, 69(2), 146-163.

Santos, B., Rizardi, B. M., et al. (2022). *Caminhos da inovação no setor público*. Enap.

Scandura, T. A.; Meuser, J. D. (2022). Relational dynamics of leadership: Problems and prospects. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 9, 309-337.

Schulman, D. S., et al. (1999). *Shared services: Adding value to the business units*. John Wiley & Sons.

Schultz, G. (2016). *Introdução à gestão de organizações*. Editora da UFRGS.

Sheehan, C., De Cieri, H., Cooper, B.; Shea, T. (2016). Strategic implications of HR role management in a dynamic environment. *Personnel Review*, 45(2), 353–373.

Silva, E. D.; Pereira, N. A. F. (2004). Centro de serviços compartilhados e a gestão de vínculos: Uma análise integrada. *Revista Alcance*, 11(1), 49-64.

Silva, F. A. e, Martins, T. C. P. M.; Ckagnazaroff, I. B. (2013). Redes organizacionais no contexto da governança pública: A experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. *Revista do Serviço Público*, 64(2), 249-271.

Silverio, J. C. dos S., Menezes, P. P. M. (2022). Inserção estratégica de unidades de gestão de pessoas em arenas decisórias organizacionais. *Revista De Gestão Dos Países De Língua Portuguesa*, 20(2), 85–103.

Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 125-134.

Steffensen, D. S., Ellen, B. P., Wang, G.; Ferris, G. R. (2019). Putting the “Management” Back in Human Resource Management: A Review and Agenda for Future Research. *Journal of Management*, XX(X), 1–32.

Stoner, J. A. F.; Freeman, R. E. (1995). *Administração* (5ª ed.). LTC.

Taylor, S. J. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Paidós.

Tomkinson, R. (2007). *Shared services in local government: Improving service delivery*. Gower Publishing.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2018). *Relatório integrado de governança: Define governança pública como a capacidade de liderança, estratégia e accountability para gerar valor público, com foco na maturidade institucional e na eficiência organizacional*.

Trindade, L. H.; Trindade, C. G.; Nogueira, E. C. de O. R. (2015). Lacunas na pesquisa em gestão de pessoas: Uma Proposta De Agenda Para Pesquisas Futuras. *Perspectivas Em Gestão & Amp; Conhecimento*, 5(1), 169–183.

Tversky, A.; Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.

Ulrich, Dave (1997). *Human resource champions: the next agenda for adding value and delivering results*. Boston: Harvard Business School Press.

Ulrich, D. (2009), *HR Transformation*, McGraw Hill, New York, NY.

Vogt, W. P. (1999). *Dictionary of statistics & methodology: A nontechnical guide for the social sciences* (2ª ed.). Sage.

Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (3ª ed.). Bookman.

## PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

## RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

VALÉRIA MOURA VENTURELLA

### **Um Novo Arranjo para a Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil**

#### **1 Introdução**

Este Relatório Técnico Conclusivo (RTC) apresenta uma proposta para o arranjo dos processos de trabalho da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (GP-RFB), bem como para sua governança e estratégia, com base nas contribuições oferecidas por *stakeholders* internos à Instituição. Esses aportes, que envolveram a identificação de elos fortes e fracos na cadeia de atuação da área, bem como propostas para a potencialização das forças e a mitigação ou eliminação das fraquezas, foram coletadas entre maio de 2023 e agosto de 2024 por observação participante em dois ciclos de encontros, bem como em entrevistas semiestruturadas. Os informes foram então interpretados à luz do referencial teórico apresentado neste trabalho, e resultaram no desenho de um Centro de Serviços Compartilhados organizado nacionalmente em forma de rede radial, um arranjo que pode solucionar as dificuldades apresentadas pelos participantes, aproveitando os recursos disponíveis, principalmente o capital humano, para tornar a GP-RFB um núcleo de geração de valor para a Organização. Este RTC, assim, descreve o produto final da pesquisa que o originou e se destina a subsidiar a tomada de decisões, por parte das lideranças da RFB, a respeito do melhor modo de organizar a gestão de pessoas da Organização.

#### **2 Base teórica utilizada**

## 2.1. Gestão Estratégica de Pessoas na Administração Pública

A importância da gestão de pessoas (GP) para a efetividade das organizações é hoje uma ideia amplamente aceita e defendida no mundo corporativo. Apesar disso, é importante lembrar que esse é o resultado de uma evolução rumo à valorização do capital humano como vantagem competitiva nas organizações, que, por sua vez, ensejou mudanças nas práticas gerenciais (Coelho Junior *et al.*, 2020). Assim, a concepção de GP tem avançado, de uma visão operacional e de suporte, para uma de influência estratégica, devido a mudanças significativas no ambiente corporativo ocorridas nas últimas décadas, que levaram as organizações a considerar as pessoas – sua participação nas operações e na construção da cultura, seu desenvolvimento, seu alinhamento aos objetivos da organização – como a parte mais importante de seu patrimônio.

Trindade *et al.* (2015) narram que o início da história da GP pode ser localizado em 1890, quando a empresa norte-americana NCR criou seu *personnel office* ou departamento de pessoal, em que os gerentes buscavam criar um método que lhes permitisse reconhecer, dentre os candidatos a posições na empresa, aqueles que poderiam se tornar os mais eficientes, apresentando os melhores resultados com os menores custos. Os estudos científicos sobre o tema, por sua vez, iniciaram com o século XX, após o reconhecimento da relevância das pessoas na produtividade das organizações. No Brasil, a produção acadêmica na área se solidificou apenas nas duas últimas décadas daquele século, com base predominantemente funcionalista, o que lhe atribui um caráter normativo-prescritivo (Meneses *et al.*, 2014).

Com efeito, na tradição acadêmica, essa área de uma organização é definida como o conjunto de pessoas, estruturas, políticas e procedimentos que administra os recursos humanos, ou seja, os indivíduos que compõem a instituição. Para isso, desempenham atividades como recrutamento, seleção, capacitação, remuneração, avaliação de desempenho e gerenciamento da mobilidade dos colaboradores, além da gestão de suas relações com a instituição e do registro de suas informações (Ribeiro, 2006). Essa concepção clássica, assim, privilegia os aspectos administrativos e operacionais dessa área responsável pela parcela humana dos ativos que contribuem para o alcance das finalidades de uma organização.

Com efeito, historicamente a GP das organizações já foi concebida como uma área essencialmente funcional de apoio às atividades efetivamente realizadas para o alcance dos objetivos organizacionais, ou seja, não integrada ao núcleo das atividades-fim (Ulrich, 2009).

A área encontrava dificuldades tanto na mensuração de seu desempenho quanto na articulação entre suas ações e o alcance dos objetivos estratégicos, algo essencial no contexto organizacional estratégico. Além disso, sua atuação tendia a ser reativa em vez de ativa da formulação das metas e políticas organizacionais (Pyne, 2009). Assim, era vista como um conjunto de operações importantes para os colaboradores individualmente, mas periférica às funções organizacionais principais.

Nas organizações burocráticas, estruturadas em um organograma hierárquico e ordenadas em torno de normas, padrões e rotinas, bem como no controle de seu cumprimento (Denhardt, 2011), a GP tem como foco principal o treinamento dos indivíduos para a execução de suas atividades e o monitoramento de seu desempenho frente aos padrões estabelecidos. “Burocracia é um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada” (Motta & Vasconcelos, 2017, p. 130). Nesse contexto, que ainda caracteriza grande parte da administração pública, a atuação da GP se volta para a manutenção da disciplina e do formalismo, e para a garantia da legalidade e da cadeia hierárquica. Embora essas não sejam em si práticas negativas, em geral têm um fim em si mesmas, sem vistas à consecução dos objetivos da instituição. Além disso, uma organização dominada pelo apego às práticas estabelecidas tende a gerar um ambiente pouco propício à criatividade e à inovação.

Concepções mais recentes de GP a definem como um conjunto de sistemas formais que assegurem o aproveitamento ótimo das competências dos colaboradores para o alcance das metas organizacionais (Pyne, 2009). Assim, sem abandonar os aspectos operacionais, necessários para a atuação dos indivíduos e, por conseguinte, para o funcionamento da organização, essas novas definições atribuem à área a responsabilidade de assegurar que o capital humano de uma organização seja valorizado e otimizado. O papel, então, se expande para abarcar a motivação e a satisfação dos indivíduos, e a criação de um ambiente de trabalho produtivo e saudável, uma vez que o engajamento de colaboradores que interagem em um clima organizacional seguro propicia a retenção dos talentos e estimula a criatividade (Ribeiro, 2006). No entanto, mesmo essa compreensão mais ampla da GP ainda a coloca como um conjunto de ações que apenas indiretamente contribui para o atingimento dos fins organizacionais.

Foi no fim do século XX que Ulrich (1997) propôs uma mudança de paradigma para a GP, em uma transição da função administrativa para a estratégica. Segundo o modelo proposto pelo autor, considerado ainda hoje o padrão-ouro nos estudos sobre gestão estratégica de pessoas, a atuação da área deixa de ser meramente funcional e passa a

integrar a cadeia de geração de valor da organização, concorrendo para a consecução de seus objetivos, visão e missão. Para isso, a GP de uma organização deve se constituir em uma “parceira de negócio” (Ulrich, 1997), ou seja, um corpo especializado de profissionais que atuam junto à área finalística da organização, desempenhando os chamados "quatro papéis" de modo integrado. Esses quatro papéis, em sua nomenclatura original, são: a administração da infraestrutura da organização, a gestão da contribuição dos colaboradores, o gerenciamento da transformação e da mudança e a gestão estratégica de pessoas. O autor, no entanto, refere-se a esses papéis por metáforas que caracterizam a atuação dos profissionais em cada um deles, que são respectivamente: especialista funcional, promotor do capital humano, agente de mudanças e parceiro estratégico (Ulrich, 2009).

Segundo o autor, “a criação de uma infraestrutura organizacional tem sido o papel tradicional da gestão de pessoas” (Ulrich, 1997, p. 27), através do exame e da melhoria constante dos processos da área, tais como recrutamento, capacitação, avaliação de desempenho, reconhecimento, promoção e gerenciamento do fluxo dos colaboradores na organização. Nesse sentido, o papel de especialista funcional corresponde, em princípio, ao que geralmente se espera da área. O modelo, no entanto, expande essa atribuição para envolver tanto a promoção e a revisão permanentes de políticas e processos da área, que devem ser simples, eficientes e eficazes, quanto a captação, capacitação e reconhecimento de líderes alinhados aos objetivos da organização. Segundo o autor, essas ações devem visar à otimização dos processos de trabalho<sup>1</sup>, garantindo a qualidade dos serviços com controle de custos.

Ulrich (1997) afirma que a GP tem um papel crucial no desenvolvimento da relação entre o colaborador e a organização. É no papel de promotora do capital humano que a área foca sua atenção ao diálogo com os colaboradores para conhecer suas necessidades, competências e interesses, em um esforço constante para lhes oferecer os recursos necessários para o desempenho de suas funções. Para o autor, é nessa tensão constante entre as demandas dos colaboradores e os recursos que lhes podem ser oferecidos que a GP ajuda a manter o contrato psicológico entre o colaborador e a organização. Partindo do princípio de que o capital humano é o principal ativo da instituição, a área assume a tarefa

---

1 O termo "processo de trabalho", criado por Marx em 1867 (Marx, 2013), designa a atividade orientada pela qual os seres humanos transformam o ambiente para criar produtos capazes de satisfazer suas necessidades e produzir valor. Os três elementos do processo de trabalho são: a atividade, que é o trabalho em si, feito pelas pessoas; o meio, que é o instrumental utilizado; e o objeto, ou seja, a matéria transformada pelo trabalho. Então, um processo de trabalho é composto pela articulação de pessoas, ferramentas e matéria trabalhada.

crucial de fomentar as competências e o comprometimento dos colaboradores. "Quando os colaboradores são competentes e comprometidos, seu capital intelectual se torna um ativo significativo que se reflete nos resultados da organização" (p. 30–31), proclama o autor. Assim, no papel de promotora do capital humano, a área busca otimizar as competências das pessoas, aliando seu comprometimento ao sucesso da instituição. Não obstante, é importante destacar que o autor considera que a GP não é a única parte da organização responsável pela contribuição e pelo comprometimento dos colaboradores, uma vez que os dirigentes [de outras áreas] "são responsáveis pelas pessoas em suas operações", e os "profissionais da gestão de pessoas devem auxiliá-los nessa tarefa" (Ulrich, 1997, p. 126). Assim também faz parte do papel de promotora do capital humano a preparação dos demais gestores, chamados pelo autor "gestores de linha" para essa relação com os colaboradores, por meio de prestação de apoio técnico especializado e da promoção de ações educacionais.

No papel de agente de mudanças, a GP auxilia na identificação da necessidade e na implementação da mudança. "Mudança se refere à habilidade de uma organização para melhorar sua estrutura e a implementação de iniciativas para reduzir o ciclo de tempo em todas as atividades organizacionais", define o autor (Ulrich, 1997, p. 31). Assim, nesse quadrante de suas atribuições, a área reconhece as carências da instituição frente a novas situações e fomenta a habilidade para a mudança nos comportamentos individuais e no ecossistema organizacional, forjando um contexto em que "valores fundamentais inerentes à organização são debatidos e adaptados às novas condições" (p. 152). Segundo o autor, embora o comprometimento teórico com a mudança seja relativamente fácil, os esforços práticos envolvidos são mais desafiadores. Assim, a GP deve transformar a resistência em resoluções e o medo em entusiasmo com novas possibilidades. Desse modo, atua como catalisador da inovação e da transformação, focando a construção de relações de confiança, bem como a elaboração e a execução de planos de ação.

No papel de parceira estratégica, "a gestão de pessoas trabalha com os dirigentes para instituir e gerir os processos que levam a instituição a atingir seus objetivos" (Ulrich, 1997, p. 56). Assim, essa atribuição tem duas frentes. A primeira é a participação da GP na própria definição da estratégia organizacional, pela condução de um diagnóstico organizacional em colaboração com as lideranças da instituição. A segunda é a atuação na execução da estratégia, pelo alinhamento das práticas de GP às iniciativas de negócio da organização, através da realização de ações concretas, com o objetivo final de obter resultados mensuráveis. Aqui, podemos compreender a execução da estratégia como governança organizacional.

Para o autor, os quatro papéis da GP são igualmente essenciais para o sucesso da área e da organização, articulando-se em um sistema integrado de informações e práticas, bem como em um esforço estratégico de colaboração com as demais áreas de atuação da organização. Essa cooperação é o que caracteriza a GP como parceira de negócio, pelo alinhamento de sua estratégia, suas políticas e práticas à estratégia institucional. Ao atuar como especialista funcional, contribui para os resultados da organização através da condução de processos racionalizados. Já no papel de promotora do capital humano, busca sua melhor contribuição, através do desenvolvimento de suas competências e da promoção de seu comprometimento. E, finalmente, ao atuar como agente de mudanças, assume a posição de parceira de negócio ao orientar a organização durante as transformações necessárias para a saúde da instituição. "A gestão de pessoas que é parceira de negócio gera valor para a organização através da execução da estratégia, da eficiência administrativa, do comprometimento dos colaboradores e da mudança cultural" (Ulrich, 1997, p. 38). Assim, o autor compreende que, para ser uma parceira de negócio, a GP deve equilibrar seus quatro papéis conforme as necessidades contextuais, gerenciando suas atividades de modo a atender às necessidades da organização e de seus colaboradores, bem como ajudar a prever as transformações necessárias.

Segundo Pyne (2009), "as organizações precisam poder antecipar, influenciar e gerenciar as forças que impactam sua habilidade de permanecer efetivas" (p. 32). Para isso, necessitam alinhar a atuação de todos que delas participam, que devem não apenas conhecer, mas vivenciar a missão e os valores para que possam atuar orientados para os objetivos. Assim, a integração da GP à estratégia organizacional exige a implementação de políticas, programas e práticas que permitam à organização utilizar seu capital humano para o enfrentamento dos desafios e a concretização de uma visão de futuro compartilhada em toda a instituição.

Efetivamente, estudos realizados no setor privado mostram que há retornos positivos significativos na implementação de políticas de GP integradas à estratégia da organização (Lacombe, 2005; Becker & Huselid, 2006). Porém, é importante ressaltar que, na realidade das organizações, a transformação da GP de área de apoio a parceira estratégica ainda não está completa. Sheeran *et al.* (2016, p. 353) narram que Edward E. Lawler, ao celebrar o 50o. aniversário de seu livro *Human Resource Management* em 2011, afirmou que suas pesquisas e sua experiência o levavam a crer que "nos últimos 20 anos ou mais, a gestão de pessoas não progrediu significativamente em termos de seu papel estratégico nas corporações". Assim, mesmo entre as organizações privadas, cuja sobrevivência depende da geração de valor, ainda é necessário desenvolver maturidade quanto à atuação estratégica da GP. Com efeito,



Meneses *et al.* (2014), em um exame minucioso sobre as publicações acadêmicas brasileiras sobre GP na primeira década do século XXI, revelam que esses estudos da área ainda tendem a predominantemente descrever certas funções das políticas e práticas <sup>2</sup> de GP, essencialmente em sua implementação e avaliação.

Com relação ao setor público, onde o maior percentual das despesas das organizações está relacionado à remuneração de servidores (Pyne, 2009), ou seja, em um contexto em que as pessoas constituem o patrimônio mais importante e mais caro, esse amadurecimento parece ser ainda mais necessária e relevante. Ao longo das últimas décadas, a transição gradual ainda em andamento do paradigma burocrático<sup>3</sup>, dominante até meados dos anos 1990, para o modelo gerencial baseado no ideário da Nova Administração Pública<sup>4</sup> nas organizações públicas, (Reis, 2014; Carmo *et al.*, 2018; Côrtes & Meneses, 2019), não apenas permite, mas exige que a atuação da GP acompanhe a busca do alcance de resultados, com o atendimento das necessidades e interesses da sociedade a quem servem. Por outro lado, para enfrentar os atuais desafios internos e externos, como a redução orçamentária, a elevação da idade média dos servidores, a necessidade adaptação a novos modelos laborais e a demanda crescente da sociedade por serviços de qualidade (Reis, 2014), as organizações públicas dependem de seu capital humano – seus conhecimentos, flexibilidade e engajamento – para prosperar (Pyne, 2009). Assim, o setor público passou a

- 
- 2 Políticas e práticas em gestão de pessoas são diretrizes e ações organizacionais voltadas para o gerenciamento e o desenvolvimento dos colaboradores, com o objetivo de alinhar suas competências aos objetivos estratégicos da instituição. As políticas referem-se às diretrizes ou normas gerais que estabelecem os padrões de comportamento e as expectativas da organização quanto à gestão do capital humano, enquanto as práticas são as ações realizadas e os instrumentos utilizados para implementar essas políticas. Em gestão de pessoas, essas políticas e práticas geralmente abrangem funções como recrutamento e seleção, treinamento e desenvolvimento, gestão do desempenho, remuneração e benefícios, qualidade de vida no trabalho, e gestão das relações de trabalho (Meneses *et al.*, 2014).
  - 3 As primeiras tentativas de profissionalização da Administração Pública brasileira podem ser datadas durante o Estado Novo, de 1930 a 1950, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), influenciado principalmente pela literatura norte-americana, notadamente da *progressive public administration*, baseada na administração científica de Taylor e da teoria da burocracia de Weber. O centro do modelo era a hierarquização da estrutura organizacional, o regimento claro, a autoridade dos gestores, a impessoalidade nas relações, a profissionalização do corpo funcional e a meritocracia, além da racionalidade instrumental voltada para a eficiência nos processos e na gestão (Denhardt, 2011).
  - 4 A Nova Administração Pública é uma abordagem teórica que tomou força nos anos 1990 para a promoção da reestruturação do Estado, substituindo o modelo burocrático por um modelo gerencial com foco em resultados. A Nova Administração Pública defende a transposição de valores e técnicas empresariais para o setor público, como descentralização e busca de eficiência e excelência. Além disso, prega a desregulamentação e a diminuição do aparelho do Estado, inclusive com a privatização de empresas públicas (Denhardt, 2011).

buscar uma atuação mais estratégica para a GP, "entendida como aquela que se alia aos tomadores de decisão e integra os objetivos de longo prazo das organizações, com as necessidades relacionadas às pessoas" (Côrtes & Meneses, 2019, p 658).

Ocorre, no entanto, que, no setor público, a transição da GP de operacional a estratégica tem se mostrado desafiadora (Coelho Junior *et al*, 2022; Graziani *et al.*, 2019; Moura & Souza, 2016), "uma vez que distintos condicionantes, internos e externos, tendem a dificultar a implementação efetiva de uma gestão estratégica de pessoas no contexto público" (Coelho Junior *et al*, 2022, p. 2). Estudos internacionais indicam que o contexto político, as práticas gerenciais, a influência de *stakeholders*, o apoio das altas lideranças e mesmo a estrutura organizacional efetivamente interferem na implementação de uma abordagem estratégica para a GP (Côrtes & Meneses, 2019). Em decorrência, "há um distanciamento entre as práticas intencionadas e aquelas de fato realizadas" (Graziani *et al.*, 2019, p. 209). Como bem sintetizam Moura e Souza (2016), evidências empíricas têm revelado que é difícil para a GP realizar a transição de um perfil operacional para um papel estratégico, em um paradoxo entre discurso e prática: apesar da adoção, nas organizações, de uma retórica que preconiza a atuação estratégica da GP, mudanças efetivas demoram a ocorrer ou não chegam a se concretizar.

No Brasil, embora elementos estratégicos das políticas e práticas para a GP, tais como gestão por competências e avaliação do desempenho individual<sup>5</sup> já tenham sido abordados na legislação e adotados, em maior ou menor grau, por diversas entidades governamentais, e muitos estudos tenham sido desenvolvidos sobre o tema, não há ainda uma proposta clara e abrangente para o a gestão estratégica de pessoas na Administração Pública, ou mesmo uma definição instituída. Além disso, a tradição burocrática ainda é muito forte nas práticas gerenciais nas entidades governamentais (Carmo *et al.*, 2018; Côrtes & Meneses, 2019). De fato segundo as autoras, "a atual estrutura normativa impede a existência de um modelo de gestão estratégica no setor público" (Carmo *et al.*, 2018, p. 187), Em consequência, sem uma identidade estratégica constituída, e em um ambiente em que persiste a cultura organizacional burocrática, a GP na esfera estatal ainda tende a se ocupar predominantemente de tarefas administrativas e rotineiras, mesmo em instituições cujos gestores de pessoas compreendem seu potencial estratégico (Coelho Junior *et al*, 2022).

---

<sup>5</sup> A gestão por competências foi definida no Decreto nº 5.707 (Brasil, 2006) e então no Decreto nº 9.991 (Brasil, 2019) que o substituiu; o Decreto nº 7.133 (Brasil, 2010) trata da avaliação de desempenho individual de servidores públicos para fins de remuneração.

Assim, embora a importância das pessoas em uma organização seja amplamente reconhecida (Pyne, 2009), assim como a necessidade de uma atuação estratégica de sua gestão (Ulrich, 2009, Coelho Junior *et al.*, 2022), parece ser necessário conceber um conceito de gestão estratégica de pessoas que atenda às especificidades da Administração Pública brasileira. Além disso, o desafio mais importante parece residir na transposição dessa concepção para a implementação de práticas e sistemas gerenciais de pessoas que efetivamente resultem em geração de valor (Becker & Huselid, 2006), notadamente nas organizações públicas.

Na Administração Pública, a GP, quando deficiente, compromete a eficácia da organização e, em última instância, reduz seu objeto de trabalho – as pessoas que integram a instituição – em um elemento de custos, e custos substanciais, considerando que os recursos humanos constituem o item mais volumoso nos orçamentos operacionais da maioria das organizações públicas, afirmam Ingraham e Rubaii-Barrett (2007). Porém, em uma orientação estratégica, em que capital humano e objetivos organizacionais se alinham para produzir valor público, a GP também desempenha o papel adicional de promotora da democracia a que elas servem (*ibid*), pois garante que as pessoas não apenas sejam tratadas de forma justa e equitativa, mas que sua representação nos processos decisórios mais elevados da instituição reflita as práticas participativas da sociedade, essenciais para a consolidação da soberania social.

## **2.2 Centros de Serviços Compartilhados e sua Adoção na Administração Pública**

Quinn *et al.*, (2000, p. 3), definem um Centro de Serviços Compartilhados (CSC) como “a prática relativamente simples de decidir partilhar serviços comuns entre um grupo de empresas, divisões ou unidades de negócio”. Para os autores, o modelo é uma abordagem gerencial que, em vez de manter uma determinada atividade de apoio pluralizada em diferentes organizações ou áreas organizacionais, consolida-a em uma unidade, que opera como uma entidade autônoma, entregando serviços especializados para as demais áreas da organização. Para os autores, ao unificar atividades de modo cooperativo, o CSC consegue prestar serviços consistentes e confiáveis com eficiência, auxiliando a organização a obter economias de escala.

Em um detalhamento da definição oferecida acima, Bergeron (2003) explica que um CSC resulta de uma estratégia colaborativa em que determinadas atividades existentes em diversas unidades de uma organização se concentram em um novo centro semiautônomo para promover eficiência, eficácia e redução de custos e, assim, gerar valor. Um CSC, uma

unidade organizacional bem delimitada, com estrutura gerencial própria, otimiza os recursos – capital, tecnologia, pessoas, tempo – para promover tanto economias de escala quanto melhorias na prestação dos serviços. Embora a constituição de um CSC necessariamente rompa com a hierarquia organizacional tradicional, ele guarda estreitas conexões históricas, financeiras e jurídicas com a organização a que pertence, pois a criação dessa unidade resulta da consolidação dos recursos que já existiam. "Um CSC transforma e concentra recursos de modo mutuamente benéfico" (Bergeron, 2003, p. 5). Do ponto de vista da organização, os benefícios gerados pela criação de um CSC são racionalização dos custos, maior satisfação dos usuários com os serviços, e liberação das demais áreas da organização das atividades agora realizadas pelo CSC. Na perspectiva do próprio CSC, as vantagens são aumento da eficiência pela padronização de processos e uso de ferramentas, otimização do capital humano, e obtenção de economias de escala.

Vários pontos apresentados por Bergeron (2003) intersectam a definição a seguir, proposta por Schulman *et al.* (1999). Esses autores explicam que, na constituição de um CSC, uma determinada atividade que era desenvolvida em várias unidades da organização é consolidada em um centro autônomo, que passa a ter a gestão dessa atividade como objetivo principal. A integração de atividades em um centro resulta em concentração de foco e capacidade para alinhar objetivos gerenciais e de expertise. Assim, atividades e operações antes dispersas, consideradas secundárias nas unidades que a abrigavam, passam a ser o âmago de um centro especializado, e liberam as demais áreas para se dedicarem às suas atribuições finais. Visando a otimização dos recursos necessários para sua operação, e a consequente redução dos custos, o CSC busca desenvolvimento de competências e excelência em seus processos. Segundo os autores, embora cada organização necessite adaptar o conceito para sua realidade, é possível conceber uma definição geral para um CSC, que é apresentada abaixo.

concentração de recursos organizacionais usados na execução de atividades semelhantes, geralmente espalhadas pela organização, com o intuito de prestar serviços a vários parceiros internos a custos mais baixos e com mais qualidade, com o objetivo comum de satisfazer os usuários e gerar valor para a organização (Schulman *et al.*, 1999, p. 9)

É importante observar que, nessa definição, "as demais unidades de negócio da organização são parceiras do CSC, e não usuárias" (p. 6). A relação entre o CSC, que executa

as atividades, e o restante da organização, a quem as atividades se dirigem, não é transacional, mas relacional<sup>6</sup>.

Em resumo, os atributos de um CSC, segundo Schulman *et al.* (1999) são: (1) concentram em uma unidade um conjunto de atividades específicas, que são sua especialidade; (2) possuem autonomia gerencial; (3) os serviços que prestam são seu "produto"; (4) buscam melhoria contínua em seus processos, com vistas à racionalização do uso de recursos e minimização de custos; (5) estabelecem relações de parceria com os destinatários de seus serviços.

Neste estudo, com base nas três definições anteriores, consideradas fundantes nesta área de estudos, um CSC se configura em um arranjo colaborativo que concentra em uma unidade especializada um conjunto de atividades antes pluralizadas pela estrutura organizacional. A integração das atividades sob uma única gestão transgride as hierarquias fragmentadas que organizavam as atividades e permite que os serviços prestados pelo CSC se tornem seu produto singular, em uma busca de excelência pela melhoria constante de seus processos. Além disso, ao eliminar a multiplicidade de unidades, ganha em foco, possibilitando padronização e vantagens em escala, o que leva à otimização do uso de recursos e melhoria dos serviços prestados. Um CSC pode ou não ter autonomia gerencial, a depender das necessidades e políticas internas da organização, mas sempre manterá relações de parceria com as demais unidades, a quem prestam serviços. A combinação dessas características, além do fato de que a aglutinação de determinada atividade em um CSC alivia a carga administrativa das demais unidades, geram valor para a organização.

Os CSC começaram a ser desenvolvidos em grandes organizações do setor privado dos Estados Unidos da América durante a década de 1990 com o intuito de combinar características dos modelos organizacionais centralizado e descentralizado em uma estratégia operacional de otimização do uso de recursos humanos e materiais e de melhoria dos resultados da execução de serviços (Bergeron, 2003). Com efeito, as desvantagens próprias dos dois modelos alternativos – nas estruturas centralizadoras, a inflexibilidade de procedimentos, a demora nas respostas e o distanciamento dos usuários do serviço; nas molduras descentralizadas, a falta de padronização de rotinas e os altos custos devido à

---

6 Na teoria das relações, dinâmicas transacionais são momentâneas e transitórias, e visam o intercâmbio de recursos ou serviços específicos; os participantes da interação estão, em geral, voltados para resultados de curto prazo, e não buscam relacionamentos mais duradouros. Em oposição, dinâmicas relacionais envolvem interações contínuas em que o objetivo é construir confiança mútua e colaboração; para alcançar objetivos de longo prazo, as partes mantêm intercâmbios de recursos e conhecimentos (Scandura; Meuser, 2022).

multiplicidade de unidades – determinavam a necessidade de criação de uma unidade que concentrasse especialistas para a prestação de determinados serviços. Ao fim daquela década, mais da metade das grandes empresas americanas já haviam adotado os CSC (Ferreira *et al.*, 2014). A partir daquele país, então, o modelo foi disseminado para outros, principalmente europeus, além daqueles falantes de língua inglesa como Canadá, Austrália e África do Sul (*ibid*). No Brasil, foi a partir do início do novo século que organizações privadas passaram a adotar os CSC, principalmente subsidiárias e filiais de empresas multinacionais instaladas no país (Silva & Pereira, 2004).

Nos primórdios da concepção dos CSC, os serviços que se organizavam segundo seu modelo se limitavam àqueles prestados por meio de atividades repetitivas e transacionais, tais como funções financeiras e contábeis. O amadurecimento gradual do modelo permitiu que outras atividades, mais complexas e baseadas em competências específicas, fossem abrangidas. Hoje são organizadas em CSC desde gestão de pessoas, logística e suprimentos, e tecnologia da informação, até *marketing*, vendas e serviços diretos aos consumidores<sup>7</sup> (Schulman *et al.*, 1999). Segundo os autores, há dois tipos de atividades apropriadas para serem concentradas em um modelo em CSC: as que envolvem "o processamento de transações em grande volume e serviços profissionais" (p. 34).

Em instituições de diversos países, os CSC já mostraram bons resultados em termos de racionalização do aproveitamento do capital humano e do ferramental disponível, bem como de aumento da satisfação dos usuários dos serviços prestados. De fato, Schulman *et al.* (1999) classificam os atributos do modelo em CSC em ligados à eficiência e à eficácia<sup>8</sup>. Enquanto melhor uso de recursos e criação de economias de escala resultam em maior

---

7 É interessante notar aqui que, segundo os textos selecionados para este referencial teórico, as atividades geralmente reunidas em CSC não são consideradas estratégicas ou centrais aos objetivos de uma organização. Os autores tendem a caracterizar essas atividades como "funções normalmente administrativas" (Quinn *et al.*, 2000, p.3), "não estratégicas, e fora das competências centrais da organização" (Bergeron, 2003, p. 4), "serviços de apoio, processos e atividades que são por definição, não principais" (Schulman *et al.*, 1999, p. 4). Essa caracterização parece ir contra a concepção de gestão estratégica de pessoas apresentada acima; no entanto, é possível contornar essa aparente contradição, argumentando que a discussão sobre o papel estratégico da gestão de pessoas ainda está em curso e, principalmente, que o arranjo da gestão de pessoas em um CSC não reduz suas atividades a apoio administrativo.

8 Para os autores, eficiência é um conceito discreto, o que significa que suas melhorias costumam ocorrer em passos definidos ou mudanças pontuais e quantificáveis. Eficácia, por sua vez, é uma noção linear, com ganhos que tendem a se desenvolver de forma contínua, refletindo uma melhora progressiva. Na implementação de um CSC, um ganho de eficiência pode ser percebido pela redução imediata no tempo de processamento de uma tarefa, enquanto ganhos de eficácia podem decorrer de relacionamentos de parceria com as unidades usuárias dos serviços, o que resulta em respostas cada vez mais alinhada às suas necessidades.

eficiência; padronização de processos, partilha de conhecimentos e fortalecimento dos relacionamentos aumenta a eficácia. No entanto, segundo os autores, (p. 13) "um ambiente de CSC se move para além das noções de eficiência e eficácia para a concepção de valor". Os autores também destacam os benefícios tangíveis e intangíveis dos arranjos em CSC. As vantagens tangíveis coincidem com as de eficiência: redução de custos, aumento de produtividade, e melhor uso dos recursos. Já os benefícios intangíveis abrangem padronização de processos, difusão de informações mais precisas e consistentes, partilha de melhores práticas, construção de um modelo mental de "*one business*"<sup>9</sup>, maior poder de negociação e foco na geração de valor.

Após os relatos na literatura sobre o sucesso dos CSC em instituições privadas, o modelo passou a ser adotado em organizações da administração pública de diversos países, na prestação dos mais diversos serviços, de educação a habitação, passando por rodovias e agricultura (Ferreira *et al.*, 2014). No setor público, assim com no privado, os objetivos da implementação do modelo incluem a racionalização do uso dos recursos públicos, a satisfação das necessidades sociais por serviços públicos e o aumento do valor gerado.

Tomkinson (2007) explica que, no setor público, os CSC tendem a se caracterizar em quatro formatos, que são intrasserviço, serviço, corporativo e supracorporativo. No molde intrasserviço, uma ou mais entidades da administração pública compartilham, formal ou informalmente, uma parte de uma função especializada, cooperando em sua execução. No formato serviço, uma entidade formalmente delega a outra uma função, transferindo-lhe o controle e a responsabilidade. No modo corporativo, duas ou mais entidades formalizam um arranjo para a prestação de um serviço, compartilhando benefícios, recursos e governança. No formato supracorporativo, as entidades parceiras criam um veículo específico para a execução das atividades, que passa a ser responsável pelos recursos e assume os riscos do empreendimento. Segundo o autor, a escolha do modelo depende, certamente, do tipo de necessidade, da abrangência dos serviços prestados e dos riscos envolvidos em sua execução.

Janssen e Joha (2006) afirmam que, por se configurarem em uma estratégia de realização de atividades e funções específicas e pré-definidas, os CSC parecem ser notadamente apropriados para as administrações públicas, que, essencialmente, são prestadoras de serviços. É importante notar, porém, que, embora todas as instituições

---

<sup>9</sup> O modelo mental "*one business*" ou "*one company*" visa promover a visão compartilhada em uma instituição, em que todos os colaboradores partilham objetivos, recursos e processos, operando como uma unidade coesa e colaborativa, para criar uma identidade comum (Schulman *et al.*, 1999).

públicas se beneficiem de melhor uso dos recursos na busca de geração de valor para a sociedade, nem todas são terreno fértil para a implantação de arranjos em CSC. Segundo Schulman *et al.* (1999), esses são apropriados para organizações grandes e complexas, com múltiplas unidades de negócio, que se beneficiam com a concentração de determinados serviços em uma unidade.

Em toda organização que transita para o CSC, há oposição, relacionada à insuficiência de recursos para o investimento inicial, à dificuldade de realização de mudanças de longo prazo e às resistências culturais. Na implementação de um CSC, "os dirigentes da organização têm que abrir mão de controle" (Bergeron, 2003, p. 25), o que pode ser um grande obstáculo à sua aceitação. Além disso, a possibilidade sempre premente de redução da força de trabalho pode ser ameaçadora (IBM, 2008). No entanto, essas oposições parecem ser mais intensas a esfera governamental. As pesquisas de Ferreira *et al.* (2014) indicam que a implantação de um CSC no setor público é mais complexa do que no setor privado.

Mas essas dificuldades não são intransponíveis. "Quando criado pelas razões corretas, propriamente implementado e gerido como uma unidade de negócio, pelo benefício das demais unidades da organização, um CSC pode ser uma experiência bem-sucedida" (Schulman *et al.*, 1999, p. 6). Os fatores que podem favorecer a implementação do modelo, além da disponibilidade de expertise e demais recursos, incluem o apoio da alta gestão da instituição, a presença de competências em gerenciamento de projetos e em gestão da mudança, e a comunicação abrangente e clara a respeito do processo (IBM, 2008).

Considerando que a qualidade do gasto governamental é uma preocupação cada vez mais atual no Brasil (Rezende *et al.*, 2010), o que exige a adoção de melhores práticas, é importante que as instituições públicas brasileiras avaliem a viabilidade de implementar arranjos organizacionais inspirados em CSC, em vista de seus atributos e dos benefícios que podem gerar. No entanto, como a implantação do compartilhamento de serviços exige decisões estratégicas que pressupõem riscos e impactos de longo prazo na organização (Janssen & Joha, 2006), é importante que essas decisões sejam fundamentadas no conhecimento sólido das características e das necessidades da área que será alvo da reestruturação.

## **2.3 Os Arranjos Organizacionais em Rede**

Nas últimas décadas, a realidade social tem passado por profundas transformações alavancadas por fenômenos que incluem a globalização da economia e das comunicações, rápidos avanços tecnológicos e mudanças na demografia que, por sua vez, modificam os



interesses e as necessidades das sociedades (Kotter, 2012, Harari, 2016). O desenvolvimento das tecnologias informativas e o crescimento das redes sociais virtuais, que permitem a difusão ampla e imediata de todo fato ocorrido em qualquer lugar do planeta, fazem as mudanças constantes parecerem ainda mais velozes e evidentes.

Nesse cenário dinâmico e complexo, em que emergem novas exigências sociais tais como sustentabilidade, diversidade e participação, as organizações necessitam reavaliar estratégias e processos, tornando-se ágeis em seu processo decisório, e otimizando o uso de seus recursos, particularmente os de capital humano, para garantir a sobrevivência e, mais que isso, a prosperidade (Mintzberg *et al.*, 2007). Em um ambiente caracterizado pelas incertezas, modelos organizacionais tradicionais, marcados por hierarquias rígidas, falta de fluidez na comunicação e lentidão na tomada de decisões, tornam-se inadequados e precisam evoluir para arranjos mais planos, flexíveis e colaborativos, capazes de promover agilidade e inovação (Migueletto, 2001), bem como uma melhor capacidade de resposta às demandas cada vez mais exigentes da sociedade em que se inserem.

Também no contexto da administração pública as transformações sociais impulsionam as organizações à mudança adaptativa (Castells, 2001; Silva *et al.*, 2013). Os cidadãos, usuários dos serviços prestados pelas instituições públicas, têm mais conhecimentos sobre seus direitos e se tornam mais exigentes quanto à qualidade e à acessibilidade do atendimento. A sociedade exige das organizações públicas maior transparência em sua atuação e no modo como empregam os recursos que lhes são destinados. Além disso, cada vez mais, demanda ser consultada nas decisões tomadas pela administração pública, cujos efeitos, em última instância, lhe afetam. A crise fiscal dos Estados restringe os recursos destinados aos serviços públicos e, com demandas crescentes e fundos sempre limitados, as organizações necessitam demonstrar bons resultados, com alocação eficiente dos recursos de que dispõem para atender com excelência às demandas de usuários cada vez mais bem informados e rigorosos.

Já em 2001, Quinn *et al.* afirmavam que a única vantagem duradoura de uma organização é a capacidade para gerar novas vantagens; ou seja, o desenvolvimento e a disseminação permanente de inovação. Tendo concluído que as formas organizacionais tradicionais marcadas pela verticalidade rígida não constituem o arranjo mais favorável à criação de novas soluções, as organizações vêm procurando arranjos mais planos, adaptativos e participativos, que favoreçam o fluxo de conhecimentos e promovam a criatividade. "[T]estemunhamos um momento de transição das estruturas organizacionais

verticais e monolíticas, predominantes nos séculos XIX e XX, em modelos de articulação organizacional que privilegiam a diversidade e horizontalidade" (Migueletto, 2001 p. 12),

Dentre as novas configurações organizacionais, destacam-se aquelas que podem ser categorizadas como 'redes'. Segundo Migueletto (2001, p. 7), uma rede é "uma estrutura organizacional formada por um conjunto de atores que se articulam com a finalidade de aliar interesses em comum, resolver um problema complexo ou amplificar os resultados de uma ação, e consideram que não podem alcançar tais objetivos isoladamente". Os elementos fundantes de uma rede organizacional, portanto, são seus integrantes e as relações que estabelecem. "Todos os nós são necessários para a existência da rede" (Castells, 2001, p, 164). Para o autor, também as relações entre os nós, sejam elas simétricas ou assimétricas, são essenciais ao arranjo organizacional da rede. Em uma rede, cada um dos atores guarda capacidade criativa e autonomia e, simultaneamente, estabelece conexões interdependentes de negociação, cooperação e partilha de conhecimentos e recursos, na busca por atingir objetivos compartilhados.

Para criar e compartilhar conhecimento, as organizações arranjadas em rede dispõem suas unidades horizontalmente e permitem "relações mais simétricas do que hierárquicas, mais cooperativas do que competitivas e mais dinâmicas do que normativas" (Migueletto, 2001, p. 3). O estabelecimento de vínculos entre pares, baseados em interações e acordos, por sua vez, exige estilos de gestão e de atuação baseados em confiança, consulta e compromisso. Com efeito, Kissler e Heidemann (2006) indicam que o desenvolvimento da confiança entre os integrantes de uma rede é pressuposto para as práticas de cooperação. Segundo os autores, as redes "possibilitam aos atores a resolução de problemas que representariam uma carga excessiva para um ator isolado, único" (p. 495), mas ao mesmo tempo, reúnem unidades com interesses diferenciados, e mesmo conflitantes, para trabalhar juntas segundo os objetivos comuns, e não individuais. A estabilidade da rede, então, decorre da pressão por cooperação e do êxito dessas relações solidárias. Os ajustes de interesses em prol da cooperação requerem confiança, que deve ser construída e reconstruída em práticas mais transparentes na comunicação e mais participativas na governança.

Os autores que discutem organizações em rede (Migueletto, 2001; Castells, 2001; Quinn *et al.*, 2001; Silva *et al.*, 2013) diferenciam os arranjos interorganizacionais dos intraorganizacionais. Os primeiros se referem a relacionamentos entre diferentes entidades jurídicas que, ao identificarem objetivos comuns e possibilidades de interações vantajosas, estabelecem parcerias, alianças ou contratos de cooperação, na busca de vantagens competitivas ou geração de valor. Nas redes entre organizações, no entanto, cada participante

preserva total independência e autonomia jurídica, o que exige acordos formais e esforços de coordenação de interesses, que podem ser divergentes apesar de apresentar pontos compartilhados. Já os arranjos intraorganizacionais em rede, que são o foco deste estudo, dizem respeito a vínculos entre diferentes unidades de uma mesma entidade. As redes intraorganizacionais, em geral criadas para otimizar os fluxos de trabalho e favorecer a criatividade, buscam promover sinergia e integração nas unidades que a compõem, através de comunicação interna, partilha de recursos e atuação colaborativa. Ao fomentar a coesão e as trocas no interior da organização, as redes não apenas promovem a criação e implementação de soluções inovadoras, como também favorecem a consolidação da cultura organizacional.

As redes podem tomar diferentes formatos, a depender dos objetivos da organização, do grau de autonomia dos atores e da natureza das relações de interdependência que são estabelecidas. Segundo Quinn *et al.* (2001), as principais configurações que podem ser assumidas pelas redes organizacionais são a infinitamente plana, a invertida, a em teia de aranha, a aglomerada e a em raios de sol. Embora todas priorizem a mitigação ou eliminação da hierarquia vertical, a comunicação ágil e multidirecional, a tomada descentralizada de decisões e o incentivo à inovação colaborativa, cada uma responde a necessidades específicas do ambiente em que atuam.

### **2.3.1 Organização Infinitamente Plana**

A organização infinitamente plana é caracterizada pela eliminação ou redução significativa de níveis hierárquicos e pela inexistência de limites à sua expansão. Nessa configuração, que se afasta das tradicionais cadeias de comando, o ponto central da rede é altamente especializado, seja em dados, técnicas ou conhecimentos, que, pela comunicação direta, são transmitidos para os nódulos, que têm responsabilidade e autonomia para a tomada de decisões. Assim, cada ponto da rede é local de aplicação das competências do centro na realização das atividades da organização. Nesse modelo, a comunicação entre os pontos não é essencial, pois é o centro que se encarrega de difundir a inovação e coordenar as atividades da rede. Como exemplos de organizações infinitamente planas, os autores mencionam redes de franquias e de corretoras de valores.

### **2.3.2 Organização Invertida**

Na organização invertida, a hierarquia tradicional é subvertida: a administração existe como suporte e apoio à atuação, tomada de decisões e inovação realizadas pelas unidades, que desenvolvem os produtos ou realizam contatos diretos com os usuários dos serviços prestados. Desse modo, enquanto a administração ocupa a base da organização, os múltiplos

nódulos são considerados a parte mais importante da rede, pois necessitam adaptar os produtos e serviços da organização às necessidades do público que atendem. Na organização invertida, os pontos operacionais são autossuficientes, mas estabelecem comunicação formal com as lideranças, que então difundem as inovações para a rede. Também neste modelo, não há interações formais necessárias ao longo dos nós. Exemplos de organizações invertidas são clínicas de saúde ou consultorias na área de engenharia.

### **2.3.3 Organização em Teia de Aranha**

A organização em teia de aranha é considerada pelos autores a verdadeira rede: não há hierarquia ou um centro emissor de ordens. Cada ponto da teia constitui um núcleo especializado que detém competências específicas e pode operar de forma semi-independente, o que significa a existência de múltiplos pontos de tomada de decisão, sempre interconectados. Ocorre que o repositório de conhecimentos existente na teia é latente até que um determinado problema ou projeto leve os nódulos a ativar as interações e utilizar os recursos, próprios e de outros, para a resolução e o desenvolvimento. Nessa estrutura descentralizada, interligada e flexível, então, a comunicação flui por diferentes caminhos, conferindo agilidade ao processo decisório e à inovação. A internet é o exemplo por excelência de uma organização em teia de aranha.

### **2.3.4 Organização Aglomerada**

A organização aglomerada é um modelo em que unidades autônomas detentoras de competências específicas colaboram, mantendo a autogestão e, simultaneamente, atuando em sinergia. Como na organização em teia de aranha, os diferentes pontos mantêm intensa interação; mas, na aglomerada, a inovação e a tomada de decisões se localizam em aglomerados de equipes, que se aproximam por afinidade, compartilham recursos, reforçam-se mutuamente e se responsabilizam por atividades estáveis. Esse formato organizacional, que permite flexibilidade interna e ganhos de escala e escopo, é exemplificado por conglomerados e alianças empresariais.

### **2.3.5 Organização em Raios de Sol**

A organização raios de sol é uma estrutura que contém um centro estratégico ao qual se conectam diferentes unidades especializadas, como raios que emanam de um ponto central. O modelo combina características de centralização – com uma unidade estratégica, de direção e de convergência de conhecimentos – e delegação da execução de tarefas específicas para equipes especializadas, que detêm as competências necessárias para executá-las. Na organização em raios de sol, os centros de inovação são as unidades especializadas, mas as diretrizes emanam do centro, o que garante a coerência das

operações. Como exemplos desse tipo de organização, os autores mencionam estúdios de cinema, fundos mútuos e grupos de desenvolvimento tecnológico.

Como toda tipologia, o conjunto proposto por Quinn *et al.* (2001) trata de modelos teóricos puros para organizações em rede, que raramente encontram reflexos no mundo real. Aqui, as organizações assim formadas desde seu início, ou as que conseguiram realizar a transição para configurações mais planas, tendem a se aproximar mais ou menos de um dos modelos propostos pelos autores, ou a combinar características, para gerir suas operações e cumprir seus objetivos. Obviamente, não há modelos perfeitos na realidade. Cada um desses arranjos organizacionais proporciona diferentes vantagens, dependendo da estratégia, da cultura e das operações da organização.

Modelos de arranjos organizacionais como o infinitamente plano, invertido, em teia de aranha, aglomerado e em raios de sol têm em comum a ruptura com a rigidez e a verticalidade das estruturas hierárquicas tradicionais. Em um ambiente cada vez mais dinâmico e interconectado e, por isso, mais exigente e instável, as organizações em rede não apenas permitem às instituições contemporâneas responder às necessidades de flexibilidade e inovação, mas fazer uso das próprias características do contexto para se manterem relevantes. “É precisamente o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e de comunicação o que permite uma articulação cotidiana de uma rede [...] cuja complexidade a faria não-manejável se não fosse capaz de interatividade informática. O funcionamento em rede, assegurando descentralização e coordenação na mesma organização complexa, é um privilégio da era da informação” (Castells, 2001, p. 164).

Características como a horizontalidade e a complementaridade promovem o pluralismo e o fluxo multidirecional de ideias, criando “um espaço no qual os atores estão dispostos a trocar informações, dividir tarefas e agregar valor às iniciativas” (Migueletto, 2001, p. 8). No entanto, exatamente por se tratar de um arranjo que não apenas propicia, mas estimula a expressão e a afluência de percepções, “o caráter de conflito é constitutivo da rede” (*ibid*, p. 8). Uma rede, afinal, abriga relações intrincadas que tendem a gerar embates de ideias e de interesses.

Em uma rede, então, as relações devem ser negociais. Mas existem diversos tipos de negociação, nem sempre a partir de posições simétricas. “[A] natureza das negociações varia amplamente, de acordo com o tipo de relação de interdependência que é estabelecida entre as partes, podendo ir da subordinação à reciprocidade”, lembra Migueletto (2001, p. 16). Portanto, a consideração de modelos em rede para as organizações, para além da disposição das unidades que as compõem, leva a uma reflexão a respeito da configuração das relações

de poder. Nas organizações em rede, deve prevalecer a mutualidade nas interações das unidades para que as vantagens potenciais do arranjo, entre elas agilidade e favorecimento da inovação, possam se realizar.

No âmbito da administração pública, os primeiros estudos sobre redes de políticas públicas, realizados nos anos 1960, focavam na cooperação entre organizações e seu impacto tanto no comportamento organizacional quanto na efetividade dos serviços providos às comunidades, comparando-os à atuação isolada (Silva *et al.*, 2013. No Brasil, já há algum tempo é possível observar a formação de diversas articulações em rede no setor público, principalmente do tipo interinstitucional (*ibid*). Em decorrência do processo de reforma do Estado e das modificações na sociedade acima descritas, instituições públicas buscam atuar de modo mais cooperativo e integrado para otimizar os resultados de suas atuações. Nesse contexto, o estabelecimento de redes vem sendo considerado uma solução para as necessidades de maior descentralização, cooperação e distribuição do poder decisório, na busca por potencializar inovações administrativas.

Todavia, as iniciativas de estabelecimento de redes na condução de atividades públicas encontram obstáculos, principalmente gerenciais. Na governança e gestão de atividades, comunicação e tomada de decisões ao longo da rede, ocorre que as organizações estatais "ao invés de sistematizar um *modus operandi* próprio, adaptam instrumentos de gestão tradicionais, o que compromete a inovação, e mesmo a sobrevivência, de iniciativas promissoras (Migueletto, 2001, p. 9). De fato, no setor público, o estabelecimento de redes, sejam elas inter ou intraorganizacionais, exige mudança nos modelos mentais e nas práticas gerenciais vigentes. Nesse contexto, o sucesso das organizações "dependerá, em boa medida, de sua capacidade de processar informações e assegurar o processo de decisão compartilhada" (Castells, 2001, p. 164), o que, por sua vez, exige um arranjo administrativo flexível, capacidade tecnológica e capital humano.

Ainda focando as redes interorganizacionais no setor público e apontando as insuficiências do poder do Estado-nação tradicional diante a complexidade das relações sociais, da economia à política, gerada pela globalização, Castells (2001) propõe o conceito de Estado-rede, em uma partilha do poder decisório entre diversas instituições estatais com o intuito de fortalecer o Estado para enfrentar os desafios da contemporaneidade. Oferecendo a experiência da União Europeia como exemplo, o autor define a rede como uma estrutura em que os integrantes compartilham soberania em vez de transferi-la a uma instância superior, "com autonomia em cada nível de decisão, mas com uma responsabilidade conjunta no processo de tomada de decisão" (p. 163).

Embora o foco das reflexões de Castells não seja as configurações intraorganizacionais em rede, é possível transpô-las para essa dimensão. Nessas, como naquelas, os integrantes se articulam cotidianamente nessa rede "feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso como de autoridade, de informação como de estratégia" (p. 164).

O autor propõe oito "princípios de funcionamento administrativo" que sintetizam o processo de construção de uma organização em rede no setor público, que são: subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação, transparência administrativa, modernização tecnológica, transformação dos agentes da administração e retroação na gestão. A subsidiariedade situa a gestão administrativa, "para cada problema ou tarefa, no âmbito mais descentralizado possível, onde possa desempenhar-se eficazmente" (Castells, 2001, p. 165). A flexibilidade na governança e na gestão pressupõe a evolução da imposição para a negociação, bem como a constituição de "*task forces* que se formam para um fim determinado e se convertem em outro tipo de organização e atividades, conforme as necessidades que surgem" (p. 165). A coordenação, necessária para a manutenção da rede em vista dos princípios anteriores de descentralização e flexibilidade, pressupõe a geração e a implementação de regras estabelecidas como resultado da cooperação na rede. Intimamente ligada à coordenação, a participação<sup>10</sup> no processo decisório garante inteligibilidade e legitimidade nas decisões. A transparência administrativa pressupõe mecanismos eficazes de controle interno e externo que assegurem a integridade das atividades públicas. Por pressupor agilidade na comunicação, o estabelecimento de redes exige modernização tecnológica, com investimentos em equipamentos e capacitação das pessoas. "Naturalmente, não é a tecnologia que vai resolver os problemas de gestão. [...] Mas uma administração nova, ágil, flexível, descentralizada, participativa só pode operar em um certo nível de complexidade munida de um novo sistema tecnológico" (p. 167). A transformação dos agentes da administração significa profissionalização e desenvolvimento de competências, acompanhados de racionalização do capital humano, com adequação dos quantitativos às necessidades de atuação e de avaliações de desempenho voltadas para resultados. Finalmente, a retroação na gestão significa avaliação de resultados e aprendizagem a partir de acertos e erros, o que, por sua vez, exige autonomia dos atores para modificar regras quando necessário.

---

<sup>10</sup> Castells (2001) diferencia participação de democracia: enquanto esta é um princípio político, aquela é um propósito administrativo, que se materializa na prática de consultas viabilizadas pela comunicação.

Os princípios para o estabelecimento de redes no setor público propostos por Castells (2001), assim como as próprias redes, existem em articulação e guardam entre si uma relação interdependente. Sua implementação é desafiadora, e não há prescrições. "Como e de que maneira aplicar esses oito princípios em uma administração pública é uma discussão que depende de que país, de que administração e em qual momento", afirma o autor, "Mas saber para onde se vai, ou se deve ir, é uma operação prévia a iniciar a caminhada" (p. 172). Mais difícil que implementar uma rede, diz o autor, é fazer os modelos organizacionais tradicionais da administração pública funcionarem, e mesmo perdurarem, na realidade contemporânea. "[U]tópico é pensar que o Estado possa sobreviver [...] mantendo a máquina burocrática e as formas de gestão de um tempo histórico que, bem ou mal, já passou" (p. 169).

### **3.3 Descrição geral do produto**

#### **3.3.1 A configuração atual da Gestão de Pessoas da RFB**

Segundo o Regimento Interno da RFB<sup>11</sup>, a Instituição se organiza segundo cinco Subsecretarias, responsáveis pelo planejamento, pela coordenação e pela supervisão das atividades sob sua competência: Arrecadação, Cadastros e Atendimento (Suara), Tributação e Contencioso (Sutri), Fiscalização (Sufis), Administração Aduaneira (Suana), e Gestão Corporativa (Sucor). As Subsecretarias, assim, se configuram como núcleos estratégicos de elaboração e disseminação das políticas e práticas das áreas específicas de atuação da RFB.

Nesse organograma, a Gestão de Pessoas da Instituição está localizada sob a Subsecretaria de Gestão Corporativa, e é organizada em uma Coordenação-Geral de Pessoas (Cogep) sediada em Brasília e projeções, na forma de Divisões de Gestão de Pessoas (Digep), em cada uma das dez Regiões Fiscais da RFB no país.

Para dar conta dessas atribuições, a Cogep se subdivide em duas Coordenações – Coordenação de Administração de Pessoas (Coape) e Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas (Codep) – que, por sua vez se organizam em Divisões, Centros e Serviços, com competências específicas. De modo análogo à Cogep, as Digep se subdividem em Serviços, Seções, Núcleos e Equipes, responsáveis regionais pela gestão e execução das atividades referentes à administração e ao desenvolvimento dos servidores da RFB.

---

11 Portaria do Ministério da Economia 284 de 27 de julho de 2020, publicada na página 1 Seção 1–B do Diário Oficial da União de 27 de julho de 2020



Além do desenho formado pelas Subsecretarias, Coordenações–Gerais, Coordenações e demais subdivisões acima mencionadas, a RFB também é organizada em dez Superintendências Regionais que, por sua vez, coordenam unidades locais que assumem a forma de Delegacias, Delegacias Especiais e Alfândegas.

Subsecretarias e Superintendências Regionais ocupam o mesmo nível hierárquico, considerado estratégico no arranjo regimental da Instituição.

Essa sobreposição de arranjos – um "técnico-funcional", voltado para a execução dos processos de trabalho, formado pelas Subsecretarias, e outro "geográfico-administrativo", voltado para a estratégia organizacional, formado pelas Superintendências Regionais – resulta em uma matriz, e o que tende a ocorrer na prática é que um servidor que atua em um determinado processo de trabalho deve responder simultaneamente a um gestor técnico (chefe de divisão, coordenador ou subsecretário) e a um dirigente administrativo (delegado ou superintendente), e nem sempre esses dois concordam quanto às políticas e práticas específicas daquele processo de trabalho.

Essa matriz, ou seja, essa justaposição de unidades técnicas e administrativas, que também organiza a Gestão de Pessoas (GP-RFB), recentemente tem sido alvo de duras críticas internas na RFB, pelas ineficiências que gera. De fato, segundo Schultz (2016), a estrutura hierárquica tradicional muitas vezes impede a rapidez na entrega de serviços.

Na GP-RFB, as principais dificuldades causadas pela configuração matricial são: (1) a sobreposição de gestões administrativas e técnicas dificulta a existência de um núcleo estratégico e a transposição da estratégia organizacional; (2) devido à tradição histórica de falta de comunicação entre as regiões, a existência de divisões regionais, geridas mais proximamente pelos superintendentes ensejam diferenças em procedimentos, e até mesmo interpretações da legislação da área, entre as Regiões Fiscais; (3) a existência de uma unidade de GP em cada Região Fiscal, responsável por um determinado processo de trabalho, pulveriza a atuação na GP-RFB, causando retrabalho e desperdício de esforços; (4) deficiências na comunicação engendram sentimentos de apartamento e até mesmo de rivalidade entre as Digep e, principalmente, entre essas e a Cogep, o que prejudica o trabalho cooperativo; (5) há grandes diferenças entre as cargas de trabalho atribuídas às equipes da GP de cada Região Fiscal, pela falta de uniformidade no número de servidores e, por conseguinte, no volume de demandas.

Essas dificuldades já foram mais intensas, quando as unidades locais da RFB tinham atribuições próprias. No lugar das equipes regionais que hoje existem, havia equipes locais que se responsabilizassem por todos os processos de trabalho da GP de sua unidade. A partir

de 2020, a sobrecarga dos servidores e a impossibilidade de realizar um atendimento adequado levou a RFB a "regionalizar" a operacionalização dos processos de trabalho, com a formação de equipes regionais especializadas, compostas por servidores das unidades regionais e locais que antes atuavam como generalistas.

A regionalização trouxe melhorias no desempenho das equipes e no alcance de resultados, além de melhor aproveitamento dos esforços individuais. No entanto, a transição não ocorreu para todas as Regiões Fiscais ao mesmo tempo ou do mesmo modo. Além disso, o processo de regionalização parece ter acentuado as discrepâncias gerenciais e operacionais da GP-RFB existentes entre as Regiões Fiscais.

### **3.3.2 A GP-RFB como um centro de serviços compartilhados em rede radial**

Para melhor aproveitar seus recursos e superar suas dificuldades, a GP-RFB deve se constituir em um centro de serviços compartilhados (CSC) nacional organizado em uma rede radial. Nesta concepção, o CSC reúne em uma única estrutura todos os servidores que hoje desempenham funções de GP em diferentes unidades da RFB, para nela concentrar a prestação de serviços a toda a Organização. Este CSC se organiza em uma rede formada por círculos concêntricos ao redor de um centro estratégico ocupado por uma coordenação nacional. A este centro se vinculam, em disposição circular, coordenações técnicas, cada uma responsável por um feixe de processos de trabalho que guardam coerência entre si. As coordenações técnicas, por sua vez, articulam um número de equipes nacionais especializadas em cada um dos processos de trabalho da GP, cujos integrantes atuam de modo unificado. O modelo é complementado por uma equipe de atendimento, ligada à coordenação nacional, responsável por recepcionar, avaliar e direcionar as demandas da organização à equipe especializada competente. Como o CSC rompe com o paradigma geográfico, uma vez que as unidades que compõem a estrutura são virtuais, ocupadas por pessoas localizadas em qualquer lugar, há um círculo de unidades de representação da GP-RFB junto aos dirigentes regionais: Os pontos focais regionais, figuras vinculadas à coordenação nacional da GP, atuam como um nexo entre a estratégia de GP e a liderança regional

### **3.3.3 A coordenação nacional**

No CSC em rede radial para a GP-RFB, o núcleo da rede deverá ser um centro estratégico, responsável por concentrar as atribuições estratégicas da área. Essa poderá ser a coordenação nacional.

Atualmente, a GP-RFB não conta com artefatos estratégicos próprios, que transponham a estratégia organizacional às atividades da área. Isso dificulta a adoção de uma perspectiva e mesmo a atuação estratégica. Essa falta prejudica a construção de uma identidade estratégica. De fato, pelo excesso de atividades, a GP-RFB tende a funcionar de modo principalmente, e mesmo exclusivamente, operacional. A própria Cogep desempenha um papel operacional, pois atua como uma espécie de Digep para atender aos servidores das demais unidades centrais e às lideranças principais da RFB. A coordenação nacional deverá representar a GP-RFB na contribuição à elaboração dos documentos estratégicos que guiam a RFB, com corresponsabilidade na definição dos marcos estratégicos e das metas. Também

será responsável por orientar a área na transposição da estratégia da RFB para a GP, com o estabelecimento de missão, visão, objetivos e metas pertinentes, com a mesma periodicidade de elaboração dos instrumentos estratégicos da Instituição.

Na prática cotidiana da GP-RFB, não há uma instância central de representatividade junto aos líderes da RFB e aos stakeholders externos. Esses relacionamentos são conduzidos ad hoc por diversas unidades centrais regionais. No caso de contatos com o MGI, por exemplo, especialmente a Decipex, essa fragmentação dos relacionamentos origina entendimentos diferentes a respeito das normativas, o que pode gerar múltiplas interpretações, algumas delas incompatíveis entre si. No novo arranjo, cabe à coordenação nacional representar a GP junto à liderança estratégica da RFB, bem como stakeholders externos, especialmente entidades do Governo Federal cujas atividades complementam ou influenciam a atuação da GP-RFB.

Além do papel estratégico, é importante que a coordenação nacional assuma a liderança da execução da estratégia, ou seja, a governança. A governança abrange "as regras do jogo" e os "critérios de qualidade", ou seja, o estabelecimento de diretrizes estáveis e de critérios para avaliação de desempenho e resultados para a atuação de uma organização.

Atualmente a GP-RFB sofre com a falta de coordenação e unicidade no estabelecimento de diretrizes e procedimentos vinculantes tanto para a GP quanto para a RFB. Não há definição a respeito da responsabilização pela interpretação das normas emanadas do MGI e de outros *stakeholders* externos e sua transposição em diretrizes a serem adotadas internamente. No novo arranjo, a coordenação nacional, em cooperação junto às coordenações técnicas, deve assumir a liderança no estabelecimento de diretrizes para todos os processos de trabalho da área, especialmente pela transposição da legislação federal para o contexto da RFB, com a determinação de políticas e práticas uniformes para toda a Instituição. A aglutinação dessa atribuição na coordenação nacional contribuirá para uma relação de colaboração junto a *stakeholders* internos e externos à RFB, além de, no caso de instituições cujas diretrizes afetam a atuação da GP-RFB, unificar os entendimentos quanto a como aplicá-las internamente.

Quanto aos "critérios de qualidade", esses são os indicadores e metas necessários para a avaliação de desempenho e de resultados, que hoje são quase inexistentes na GP-RFB. A coordenação nacional deve liderar a concepção desses critérios, a devem partir do planejamento estratégico elaborado para a GP-RFB, com a definição de indicadores quantitativos e qualitativos claros para cada processo de trabalho da área, que possam ser desdobrados em metas para a equipe e para os indivíduos. Assim, esses poderão orientem

as decisões rotineiras e permitir o monitoramento do desempenho e a avaliação dos resultados alcançados

Uma boa governança na GP-RFB pode transformar a operação fragmentada, dissipadora e inquietante que hoje existe em uma atuação orientada, harmônica e sistêmica, em que cada servidor não apenas compreende o que faz mas também como sua atuação se vincula ao alcance dos objetivos da área. A governança, necessária para a preservação da rede radial, é também essencial para o senso de propósito e de seus integrantes.

É importante destacar aqui que empoderamento, liderança e orientação estratégica não pressupõem atuação apartada. Assim, em todas as decisões tomadas, a coordenação nacional da GP-RFB deve, por um lado, nutrir intensos diálogos com as lideranças da Instituição e com *stakeholders* externos; por outro, deve considerar os conhecimentos e experiências emanados de cada nóculo da rede, especialmente as equipes especializadas, por meio das coordenações técnicas. Suas decisões devem resultar de consultas, debates e busca de consenso.

### **3.3.4 As coordenações técnicas**

No CSC em rede radial proposto, as coordenações técnicas, que se organizam em círculo em torno da coordenação nacional, concentram as funções de parceria com os dirigentes da RFB e com os gestores das equipes especializadas, bem como as atribuições de agentes de mudança na Organização.

As coordenações técnicas, responsáveis pela coordenação das operações de cada uma das grandes áreas da atuação da GP-RFB, são também a instância para onde convergem os gestores das equipes especializadas, com as contribuições oriundas de seus servidores. Essenciais no processo compartilhado de tomada de decisões, os nós desse primeiro círculo da rede radial ligam as equipes à coordenação nacional, em uma relação de parceria que, por um lado absorve a expertise de suas equipes e, por outro, considera as determinações institucionais e governamentais na atuação da GP-RFB.

Em um cenário em que os dirigentes técnicos e administrativos assumem o papel de líderes das pessoas que compõem sua equipe – o modelo mental de gestão desejável na RFB – o papel da GP é de suporte à sua gestão. Assim, em sua configuração como CSC, a GP–RB deve atuar como um corpo técnico especializado cujas atribuições, além do estabelecimento de diretrizes e rotinas e o desenvolvimento de artefatos e ferramentas para a área, incluem assessorar os dirigentes de outras esferas de atuação da RFB em temas de

GP. No CSC em rede radial, essa importante atribuição cabe aos coordenadores técnicos. A existência de uma instância orientadora, consultiva e até mesmo educativa da GP-RFB atuando junto aos líderes da Organização constitui um verdadeiro centro prestação de serviços especializados e fortalece tanto a cooperação junto ao restante da Organização quanto a identidade da GP-RFB, tornando sua atuação mais estratégica.

No novo arranjo, é importante atribuir à GP-RFB o papel de agente de mudanças, na identificação de necessidades e no desenvolvimento de programas, projetos e ações vinculados aos objetivos estratégicos da Instituição que aprimorem os processos, e contribuam para a melhoria contínua do clima e da cultura da Organização. E esse papel também se concentra nas coordenações técnicas. A necessidade de transformações pode ser detectada em qualquer ponto da rede, pode ser sugerida pelas lideranças nacionais e regionais, pode vir de *stakeholders* externos à Instituição. A partir da identificação de uma lacuna, o trabalho de ideação, planejamento e implementação de uma solução, bem como de modulação do contexto organizacional para a mudança, deve ser, como é próprio à natureza de uma rede, colaborativo entre a coordenação nacional – responsável por nortear o esforço segundo as estratégias institucional e da área – equipes especializadas detentoras das competências específicas necessárias para a iniciativa. A articulação entre estratégia e expertise cabe às coordenações técnicas.

### **3.3.5 As equipes especializadas nacionais**

A GP-RFB é responsável por um imenso número de processos de trabalho, muitos deles de complexidade elevada. Sua execução, seja boa ou má, tem repercussões diretas nas vidas dos servidores da Organização. O atual arranjo da área, com dez equipes especializadas nas Regiões Fiscais, além de servidores executores nas coordenações e subsecretarias impõe uma série de dificuldades ao trabalho: (1) pulverização das atividades em múltiplas unidades que trabalham em paralelo e, em geral, sem comunicação; (2) falta de uniformidade em diretrizes, orientações, procedimentos, modelos, formulários, entre outros; (3) dificuldade para formar especialistas em processos de trabalho específicos; (4) distanciamento entre operacionalização dos processos de trabalho e tomada de decisões; (5) aproveitamento inadequado do capital humano e de outros recursos, com desperdício de talentos, competências, boas práticas, boas ideias; (6) dificuldade para realizar a gestão do conhecimento.

No arranjo em rede radial do modelo proposto para a GP-RFB, As coordenações técnicas desdobram-se em equipes especializadas nacionais, uma para cada processo de trabalho existente, responsáveis tanto pelo desenvolvimento de iniciativas estratégicas quanto pelo atendimento dos servidores da RFB na esfera nacional. Uma vez que todos os processos de trabalho devem ser contemplados, o número de equipes especializadas a compor a rede radial dependerá do grau de detalhamento considerado ideal para as diferentes atribuições. As equipes nacionais devem necessariamente ser virtuais, pois precisam reunir os servidores experientes nos respectivos processos de trabalho, bem como os que têm interesse em atuar em determinadas áreas, que hoje estão espalhados pelas diferentes unidades da RFB.

Nas equipes, as metas, as rotinas, os procedimentos, as ferramentas e as informações são compartilhados; as tarefas, oriundas da equipe de atendimento ou das coordenações técnicas, são divididas de modo equânime. Cada equipe deve ter autonomia para estabelecer, em processos partilhados de tomada de decisão entre seu gestor e o coordenador técnico, critérios de priorização e distribuição das atividades, assim como para desenhar fluxos, automatizar rotinas e padronizar respostas, modelos e formulários, e também para realizar revisões e modificações quando isso for necessário. Todos os integrantes atuam segundo os mesmos objetivos e diretrizes, em uma orientação uniforme e consistente que elimina discrepâncias e desigualdades. A autonomia partilhada das equipes especializadas deve se estender à identificação de necessidades e à seleção de soluções de capacitação e desenvolvimento, bem como à realização de sua gestão do conhecimento, através de práticas de mentoria e manualização, por exemplo. Quando as competências necessárias para sua atuação se mostrarem insuficientes entre seus integrantes, uma equipe especializada deve poder contratar consultorias externas.

Cada equipe especializada deve ter um gestor, que, embora considere as contribuições oferecidas por todos os integrantes, é a figura responsável pela coordenação da atuação, pelo cumprimento das metas e pela tomada de decisões na equipe, em uma estreita relação com o coordenador técnico da área. Esse gestor, assim como seu coordenador técnico, do mesmo modo como cada especialista da equipe, pode estar em qualquer lugar, em qualquer unidade da RFB, dada a natureza virtual do arranjo.

É importante destacar aqui que em um arranjo nacional, é necessário realizar um planejamento da alocação da força de trabalho na GP-RFB, com base em estudos, tanto de volumes de demandas e tempos necessários para a realização das atividades de cada processo de trabalho, quanto de inclinações e competências dos servidores. Para isso, podem ser usadas ferramentas já existentes na RFB, como a Gestão por Competências., ou outras,

como *Kanban*, e *design thinking*. Afinal, o CSC em rede radial deve aproveitar as experiências acumuladas, assim como os talentos e as competências dos servidores que já integram as unidades da área espalhadas pelo país.

### **3.3.6 A equipe de atendimento**

As dificuldades impostas pelo imenso volume de trabalho na GP-RFB são agravadas pelo excesso de canais hoje utilizados para o envio de demandas aos servidores da área. Essa multiplicidade de canais de entrada de demandas à GP-RFB causa diversas dificuldades: (1) sobrecarga de trabalho (2) retrabalho; (3) atrasos na identificação e no atendimento de demandas; (4) falhas no direcionamento das solicitações para a equipe competente; (5) dificuldades no monitoramento do tempo necessário para atender às demandas; (6) dificuldades na avaliação dos resultados obtidos pela área.

No arranjo aqui proposto, as demandas devem ser concentradas em um só canal geral, que pode ser o Solicorp, que será gerenciado por uma equipe virtual de atendimento, responsável pela recepção, exame inicial, seleção e encaminhamento de cada solicitação à equipe especializada apta a tratá-la. Essa equipe de atendimento deve ser formada por servidores especializados em atendimento e satisfação do usuário, cujas competências incluem o conhecimento dos processos de trabalho da GP-RFB e das equipes que os conduzem. Escuta ativa e capacidade de estabelecer relações transversais de comunicação na rede também são habilidades necessárias para a atuação na equipe de atendimento, responsável por representar a relação parceria entre a GP-RFB e os usuários de seus serviços.

### **3.3.7 Os pontos focais nas Superintendências**

Para atender às características da atual estrutura matricial da RFB, o modelo para o CSC prevê, além do desenho em rede radial já descrito, a existência de pontos focais da GP-RFB nas Superintendências, responsáveis pela manutenção de uma forte conexão entre as unidades regionais e a coordenação nacional da área, como facilitadores da interação e da cooperação. Os pontos focais podem ser concebidos como um segundo círculo de coordenações técnicas, que articulam as Superintendências à coordenação nacional da GP-RFB, cujas atribuições focam a consolidação da parceria entre a GP e as lideranças regionais para a implementação de iniciativas de interesse comum. Esses pontos focais, por estarem



ligados simultaneamente às duas instâncias de liderança, também garantem a representatividade recíproca.

Para atender às características da atual estrutura matricial da RFB, o modelo para o CSC prevê, além do desenho em rede radial já descrito, a existência de pontos focais da GP-RFB nas Superintendências, responsáveis pela manutenção de uma forte conexão entre as unidades regionais e a coordenação nacional da área, como facilitadores da interação e da cooperação. Os pontos focais podem ser concebidos como um segundo círculo de coordenações técnicas, que articulam as Superintendências à coordenação nacional da GP-RFB, cujas atribuições focam a consolidação da parceria entre a GP e as lideranças regionais para a implementação de iniciativas de interesse comum. Esses pontos focais, por estarem ligados simultaneamente às duas instâncias de liderança, também garantem a representatividade recíproca.

### **3.3.8 A tomada de decisões e a comunicação**

A complexidade e a interconectividade dos processos de trabalho da GP-RFB em uma rede radial engendram a necessidade de um processo bem fundamentado e participativo de tomada de decisões, ambos mediados por comunicação fluida.

#### *O Processo de tomada de decisões*

Na GP-RFB, a percepção geral é a de que a tomada de decisões necessita mais planejamento, fundamentação e participação. Melhorias na tomada de decisões, tanto estratégicas quanto operacionais, envolvem: (1) conformidade aos parâmetros estabelecidos no plano estratégico e à legislação; (2) fundamentação em informações confiáveis, resultantes de estudos e consultas, inclusive a especialistas externos, em lugar de crenças e percepções dos gestores; (3) participação das equipes especializadas, para incentivo à inovação e aproveitamento de ideias e boas práticas.

O modelo em rede radial pressupõe que as diretrizes e orientações sejam estabelecidas em um processo bem fundamentado e participativo de tomada de decisões, que levará a escolhas mais coerentes, racionais e técnicas. Embora essa seja uma prática trabalhosa, que exige mediação e negociações, esse avanço conferirá maior legitimidade às decisões tomadas e promoverá maior adesão, ao longo da rede, em sua implementação.

#### *A comunicação ao redor da rede*

A qualidade e a efetividade da comunicação ainda necessitam atenção na GP-RFB, que sofre com: (1) a inexistência de plataformas amigáveis de armazenamento e de consulta de

dados, que contem com dispositivos eficazes de busca; (2) a insuficiência de roteiros e manuais; e (3) a falta de confiabilidade nas informações disponibilizadas. Falhas na comunicação interna na GP-RFB e entre essa e as demais áreas da Instituição tendem a gerar desinformação, insegurança e insatisfação em toda a RFB. Outra faceta da comunicação deficiente é a sensação de falta de proximidade entre as unidades, o que impede que as unidades conheçam o trabalho umas das outras, e contribui para uma vaga sensação de desconfiança que permeia as relações na GP-RFB. A causa desse apartamento parece ser a falta de instâncias de interação. Não há, por exemplo, um calendário estabelecido de reuniões entre as unidades centrais e as regionais ou entre as diferentes unidades regionais. Os encontros tendem a ocorrer apenas quando uma crise está instaurada, que exige a mobilização imediata de um grande número de pessoas.

Diante desse cenário, um arranjo em rede radial para a GP-RFB pressupõe a implantação paralela de um modelo coerente de comunicação, tanto interna à área quanto com *stakeholders* internos e externos à RFB, com o aproveitamento dos recursos disponíveis. As sugestões sobre como melhor estruturar um sistema de multilocução em rede vão do simples uso de listas de distribuição ou chats à formação uma equipe especializada em comunicação na GP-RFB. É possível esperar que, com a organização dos processos de trabalho, e dos servidores por eles responsáveis, em rede radial, o fluxo de comunicação consequentemente acompanhe esse arranjo, passando por uma simplificação natural. Para que esse movimento fluido possa ocorrer, é viável propor que cada coordenação técnica e suas equipes especializadas possa contar com uma equipe virtual de trabalho no Teams e uma plataforma na Intranet em que possam organizar, compartilhar e pesquisar informações e materiais pertinentes.

Parece ser essencial o planejamento e a realização de reuniões técnicas quinzenais ou semanais, seja entre os integrantes das equipes especializadas e suas coordenações técnicas, seja entre as coordenações, com a presença de representantes das equipes. Esses devem ser encontros bem planejados e objetivos, com pauta elaborada de modo participativo, voltados para partilhamento de informações, resolução de dúvidas e solução de problemas enfrentados pelas equipes especializadas, com base em leituras prévias, para facilitar e agilizar as discussões e determinações. Esses devem ser momentos de partilha de boas práticas, proposições, negociação e busca de consenso. Em complemento, houve sugestões de encontros presenciais periódicos, com diversos objetivos específicos, entre eles a promoção do senso de pertencimento e o reforço dos vínculos entre os integrantes da rede.

A comunicação cotidiana ao longo da rede deve ser fluida e transparente, com interações constantes, para que a atuação de uma equipe seja conhecida pelas demais, o que favorece a complementaridade, com a minimização de desvios, lacunas e sobreposições, bem como a partilha de boas práticas. A interação é crucial também para a relação entre as equipes especializadas e os usuários dos serviços prestados: ao solucionar problemas, atender solicitações e prestar orientações a um determinado servidor, bem como ao atuar em um projeto de maior magnitude, a boa comunicação evita desinformação e personaliza a relação de parceria entre a GP-RFB os usuários de seus serviços.

### **3.3.9 Uma Gestão de Pessoas estratégica**

O CSC em rede radial apresentado neste trabalho, por ter sido idealizado a partir das contribuições de diversos *stakeholders* da RFB, pode ser aceito sem resistências insuperáveis. Ao incluir a equipe de atendimento e os pontos focais regionais, pode atenuar os temores mais importantes a respeito da especialização nacionalizada, que são a impessoalidade e a falta de representação regional. Ao prever um centro estratégico rodeado por coordenações técnicas, por sua vez vinculados a equipes nacionais efetivamente especializadas em seus processos de trabalho, pode resolver a maior parte dos problemas hoje enfrentados pela GP-RFB. Ao simplificar, integrar e coordenar a gestão e a execução das atividades da área, pode otimizar os recursos existentes, principalmente o capital humano. Um CSC em rede radial pode transformar a GP-RFB, hoje essencialmente uma área executora, em uma integrante da estratégia da RFB, efetivamente parte da cadeia de geração de valor.

## **3.4 Relevância do produto**

### **a) Complexidade e aderência**

Este RTC é um produto de alta complexidade devido ao caráter participativo do processo de concepção de seu produto, que é o modelo em rede radial para a estratégia, governança e gestão dos processos de trabalho da GP-RFB. Os múltiplos aportes dos participantes do estudo – identificação de forças e fraquezas da configuração e da atuação da área, bem como propostas para a respectiva potencialização e mitigação ou eliminação – obtidos por duas instâncias de observação participante, complementadas por entrevistas semiestruturadas, foram então examinados e interpretados à luz do referencial teórico

preliminar e emergente da pesquisa, bem como de um conjunto de documentos institucionais relevantes, na busca de legitimidade e coesão do produto final, que é o próprio modelo.

O tema deste RTC adere à linha de pesquisa “Gestão de Organizações Públicas” do MPA/UnB e, por seu objetivo geral de alcance de melhor uso dos recursos disponíveis à GP-RFB para a apresentação de melhores resultados, também atende ao princípio constitucional de eficiência da AP<sup>12</sup> (CF 1988, Art. 37).

#### **b) Potencial inovador**

Este RTC é um produto técnico-tecnológico com médio potencial de inovação. Embora não exista um grande número de relatos sobre a concepção de arranjos em CSC em rede na AP brasileira direta, o referencial teórico que apoia este RTC mostra que modelos aproximados já foram idealizados por governos de outros países. Não obstante, este RTC descreve um conjunto de concepções originais obtidas a na intersecção entre os informes da pesquisa – percepções, experiências e proposições expressas pelos participantes – e conhecimentos estabelecidos no referencial teórico que embasa o estudo. Aqui reside seu caráter inovador. Por outro lado, o modelo resultante, por ter sido elaborado de modo participativo, tende a ter aderência e aceitação na RFB, o que lhe confere alto potencial inovador interno.

Este RTC é um produto técnico-tecnológico com alto potencial de geração de valor. O produto do estudo, que é o CSC em rede radial proposto para a GP-RFB, se implantado, tem probabilidade considerável de geração de valor para a Instituição. Segundo a literatura pertinente, exposta acima, bem como os aportes dos participantes da pesquisa, a configuração da GP-RFB em um desenho nacional especializado pode incrementar a eficiência e a eficácia das atividades da área, bem como lhe propiciar uma atuação estratégica, o que poderá tornar a GP uma parceira de negócio da RFB, contribuindo para a concretização de sua estratégia e, assim, aumentando o valor público gerado pela instituição.

#### **c) Aplicabilidade**

A aplicabilidade, tanto potencial quanto realizada, deste RTC é média.

---

12 O princípio da eficiência, conforme o artigo 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988, exige que a Administração Pública atue com máxima produtividade, agilidade e economia na prestação de serviços. Esse princípio visa a garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma otimizada, reduzindo desperdícios e alcançando resultados de qualidade que atendam às necessidades da sociedade.

O processo participativo que resultou na concepção do novo arranjo para os processos de trabalho da gestão de pessoas da RFB poderá ser utilizado por outras instituições da Administração Pública brasileira que busquem um caminho para a tomada compartilhada de decisões complexas que resultem em mudança organizacional. Além disso, poderá ser utilizada por estudiosos de arranjos organizacionais em CSC ou em rede para entidades da AP que busquem meios de aumentar a aceitabilidade desse tipo de modelo, ainda considerado inovador no setor público. Aqui reside parte de sua aplicabilidade potencial.

Quanto ao modelo resultante do estudo, um CSC em rede radial, esse subsidiará a tomada de decisões dos líderes da RFB quanto ao novo arranjo da GP, o que pode ser considerada a aplicabilidade realizada. Esse modelo também poderá ser examinado e adaptado para implementação em outras instituições da AP brasileira que buscam arranjos mais horizontais para suas unidades de negócio, o que contribui para a aplicabilidade potencial deste RTC.

#### **d) Impacto Potencial**

O impacto deste RTC, tanto potencial quanto realizado, será médio.

O modelo descrito neste RTC, por ter sido concebido de modo participativo por *stakeholders* da RFB, terá melhores chances de uma boa adesão e, assim, poderá otimizar os esforços e os talentos dos servidores da gestão de pessoas da RFB, contribuindo para uma prestação de serviços mais eficiente e eficaz, o que aumentará o valor gerado pela Instituição. Esse pode ser considerado o impacto realizado do produto deste RTC;

Por sua vez, o registro da idealização do modelo poderá contribuir para a discussão conceitual sobre a viabilidade e conveniência da concepção de modelos de organização mais horizontais na Administração Pública brasileira, bem como para o repositório de conhecimentos sobre gestão estratégica de pessoas, centros de serviços compartilhados e arranjos organizacionais em rede na Administração Pública. Esse pode ser o impacto potencial deste RTC.

### **3.5 Documentos comprobatórios e evidências**

Este RTC é acompanhado dos seguintes documentos comprobatórios e evidências: (1) Relatos da observação participante das reuniões presenciais de avaliação do desenho atual da GP-RFB; (2) Mensagens de convite para as entrevistas; (3) Roteiro de entrevistas semiestruturadas; (3) Transcrições anonimizadas de entrevistas semiestruturadas; (4) Mensagens de convite para a avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB com uso do

*Human Resources Maturity Model* do Fórum de Administrações Tributárias da OCDE; (5) Registros das avaliações iniciais dos participantes da avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB; (7) Relatos da observação participante das reuniões virtuais de busca de consenso na avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB; e (8) Matriz SWOT resultante da análise do conteúdo dos informes, que embasou o modelo proposto.

## Referências

Becker, B. E.; Huselid, M. A. (2006). Strategic human resources management: Where do we go from here? *Journal of Management*, 32, 898-925.

Bergeron, B. (2003). *Essentials of shared services*. John Wiley & Sons.

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. Guia Técnico de Gestão Estratégica. (2019). Recuperado de: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/guia-tecnico-de-gestao-estrategica>

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa n. 24, de 18 de março de 2020. (2020).

Brasil. Ministério da Fazenda. (2017, 11 de outubro). Portaria n. 430, de 09 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 196, 22.

Brasil, Presidência da República do. (2006). Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Brasil, Presidência da República do. (2010). Decreto n. 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

Brasil, Presidência da República do. (2010). Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (Edição 3). TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração.

Carmo, L. J. O., Assis, L. B. de, Martins, M. G., Saldanha, C. C. T.; Gomes, P. A. (2018). Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. *Revista Do Serviço Público*, 69(2), 164-192.

Castells, M. (2001). Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. Em L. C. Bresser Pereira, J. Wilhelm & L. Sola (Orgs.), *Sociedade e Estado em transformação* (Cap. 5, pp. 147-172). Editora UNESP.

Coelho Junior, F. A., Pereira, D. A. O., Mota, J. C., Silva, A. L. P., Praça, V. A. C. P. (2022). "Conseguir ser estratégica, ou não ser": atuação e identidade da área de Gestão de Pessoas sob a ótica de servidores públicos federais. *Anais. XLVI Encontro da ANPAD – EnANPAD*.

Côrtes, F. G., Meneses, P. P. M. (2019). Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 657–686.

Denhardt, R. B. (2011). *Teorias da administração pública*. Cengage Learning.

Ferreira, C., Bresciani, L. P.; Mazzali, L. (2014). Centros de serviços compartilhados: Da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, 61(4), 387-403.

Graziani, L., Meneses, P. P. M., Castro, M. V. de M.; Serrano, A. L. M. (2019). Implementação da gestão estratégica de pessoas: desafios enfrentados por uma empresa pública. *Revista de Gestão Dos Países de Língua Portuguesa*, 18(3), 207-227.

Harari, Y. N. (2016). *Sapiens: Uma breve história da humanidade*. Companhia das Letras.

IBM Global Business Service. (2008). *Success factors for implementing shared services in government*. IBM.

Ingraham, P. W.; Rubaii-Barrett, N. (2007). Human resource management as a core dimension of public administration. Recuperado de: <https://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202009>

Janssen, M.; Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International Journal of Information Management*, 26(2), 102-116.

Kissler, L.; Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-502. Recuperado de: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6826>

Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business Review Press.

Lacombe, B. M. B. (2005). Avaliação e mensuração de resultados em gestão de pessoas e a relação com o desempenho organizacional: Um estudo com as maiores empresas brasileiras (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo).

Marx, K. (2013). *O capital: Crítica da economia política*. Livro I: O processo de produção do capital. Boitempo.

Meneses, P. P. M., Coelho Junior, F. A., Ferreira, R. R., Paschoal, T.; Silva Filho, A. I. (2014). A produção científica brasileira sobre a gestão de recursos humanos entre 2001 e 2010. RAM, Revista de Administração Mackenzie, 15(4), 110–134.

Migueletto, D. C. R. (2001). *Organizações em rede* (Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública).

Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J. B.; Ghoshal, S. (2007). *O processo da estratégia* (4ª ed.). Artmed.

Motta, F.; Vasconcelos, I. F. G. (2017). *Teoria geral da administração* (3ª ed.). Cengage Learning.

Moura, A. L. N. de; Souza, B. C. de. (2016). Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. Revista Do Serviço Público, 67(4), 575–602.

Quinn, B., Cooke, R.; Kris, A. (2000). *Shared services: Mining for corporate gold*. Financial Times Prentice Hall.

Quinn, J. B., Anderson, P.; Finkelstein, S. (2001). Novas formas de organização. In H. Mintzberg & J. B. Quinn (Eds.), *O processo da estratégia* (3ª ed., pp. 157-167). Bookman.

Reis, M. L. (2014). Reforma do Estado: Da administração burocrática à administração gerencial: O caso brasileiro. *Revista Foco*, 7(1). Recuperado de: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/110>

Rezende, F., Cunha, A.; Bevilacqua, R. (2010). Informações de custos e qualidade do gasto público: Lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, 44(4), 959-992. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000400009>

Ribeiro, A. L. (2006). *Gestão de pessoas*. Saraiva.

Scandura, T. A.; Meuser, J. D. (2022). Relational dynamics of leadership: Problems and prospects. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 9, 309-337.

Schulman, D. S., et al. (1999). *Shared services: Adding value to the business units*. John Wiley & Sons.

Schultz, G. (2016). Introdução à gestão de organizações. Editora da UFRGS.



Silva, E. D.; Pereira, N. A. F. (2004). Centro de serviços compartilhados e a gestão de vínculos: Uma análise integrada. *Revista Alcance*, 11(1), 49-64.

Silva, F. A. e, Martins, T. C. P. M.; Ckagnazaroff, I. B. (2013). Redes organizacionais no contexto da governança pública: A experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. *Revista do Serviço Público*, 64(2), 249-271.

Tomkinson, R. (2007). *Shared services in local government: Improving service delivery*. Gower Publishing.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2018). *Relatório integrado de governança: Define governança pública como a capacidade de liderança, estratégia e accountability para gerar valor público, com foco na maturidade institucional e na eficiência organizacional*.

Trindade, L. H.; Trindade, C. G.; Nogueira, E. C. de O. R. (2015). Lacunas na pesquisa em gestão de pessoas: Uma Proposta De Agenda Para Pesquisas Futuras. *Perspectivas Em Gestão & Amp; Conhecimento*, 5(1), 169–183.

Ulrich, Dave (1997). *Human resource champions: the next agenda for adding value and delivering results*. Boston: Harvard Business School Press.

Ulrich, D. (2009), *HR Transformation*, McGraw Hill, New York, NY.

PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

MINUTA DE NORMA REGULATÓRIA)

VALÉRIA MOURA VENTURELLA

**Minuta de Portaria:**

**Dispõe sobre a organização do Centro de Serviços Compartilhados  
da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil**

**1 Introdução**

Esta minuta apresenta uma proposta para o dispositivo normativo que disciplina o Centro de Serviços Compartilhados (CSC) nacional para a Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (GP-RFB), sua estratégia, governança e gestão de processos de trabalho, com base nas contribuições oferecidas por *stakeholders* internos à Instituição. Esses aportes, que envolveram a identificação de elos fortes e fracos na cadeia de atuação da área, bem como propostas para a potencialização das forças e a mitigação ou eliminação das fraquezas, foram coletadas entre maio de 2023 e agosto de 2024 por observação participante em dois ciclos de encontros, bem como em entrevistas semiestruturadas. Os informes foram então interpretados à luz do referencial teórico apresentado neste RTC, e resultaram no desenho de um Centro Nacional de Serviços Compartilhados organizado em forma de rede radial, cujo ordenamento é determinado na minuta de norma. Cabe notar que este produto técnico-tecnológico é melhor compreendido pela leitura do Relatório Técnico Conclusivo que também resultou desta pesquisa. Também é importante destacar que esta minuta contém apenas o arranjo institucional geral do CSC, que deverá ser complementado em momento posterior com as denominações das unidades que comporão a rede.

## **2 Base teórica utilizada**

### **2.1. Gestão Estratégica de Pessoas na Administração Pública**

A importância da gestão de pessoas (GP) para a efetividade das organizações é hoje uma ideia amplamente aceita e defendida no mundo corporativo. Apesar disso, é importante lembrar que esse é o resultado de uma evolução rumo à valorização do capital humano como vantagem competitiva nas organizações, que, por sua vez, ensejou mudanças nas práticas gerenciais (Coelho Junior *et al.*, 2020). Assim, a concepção de GP tem avançado, de uma visão operacional e de suporte, para uma de influência estratégica, devido a mudanças significativas no ambiente corporativo ocorridas nas últimas décadas, que levaram as organizações a considerar as pessoas – sua participação nas operações e na construção da cultura, seu desenvolvimento, seu alinhamento aos objetivos da organização – como a parte mais importante de seu patrimônio.

Trindade *et al.* (2015) narram que o início da história da GP pode ser localizado em 1890, quando a empresa norte-americana NCR criou seu *personnel office* ou departamento de pessoal, em que os gerentes buscavam criar um método que lhes permitisse reconhecer, dentre os candidatos a posições na empresa, aqueles que poderiam se tornar os mais eficientes, apresentando os melhores resultados com os menores custos. Os estudos científicos sobre o tema, por sua vez, iniciaram com o século XX, após o reconhecimento da relevância das pessoas na produtividade das organizações. No Brasil, a produção acadêmica na área se solidificou apenas nas duas últimas décadas daquele século, com base predominantemente funcionalista, o que lhe atribui um caráter normativo-prescritivo (Meneses *et al.*, 2014).

Com efeito, na tradição acadêmica, essa área de uma organização é definida como o conjunto de pessoas, estruturas, políticas e procedimentos que administra os recursos humanos, ou seja, os indivíduos que compõem a instituição. Para isso, desempenham atividades como recrutamento, seleção, capacitação, remuneração, avaliação de desempenho e gerenciamento da mobilidade dos colaboradores, além da gestão de suas relações com a instituição e do registro de suas informações (Ribeiro, 2006). Essa concepção clássica, assim, privilegia os aspectos administrativos e operacionais dessa área responsável pela parcela humana dos ativos que contribuem para o alcance das finalidades de uma organização.

Com efeito, historicamente a GP das organizações já foi concebida como uma área essencialmente funcional de apoio às atividades efetivamente realizadas para o alcance dos objetivos organizacionais, ou seja, não integrada ao núcleo das atividades-fim (Ulrich, 2009).

A área encontrava dificuldades tanto na mensuração de seu desempenho quanto na articulação entre suas ações e o alcance dos objetivos estratégicos, algo essencial no contexto organizacional estratégico. Além disso, sua atuação tendia a ser reativa em vez de ativa da formulação das metas e políticas organizacionais (Pyne, 2009). Assim, era vista como um conjunto de operações importantes para os colaboradores individualmente, mas periférica às funções organizacionais principais.

Nas organizações burocráticas, estruturadas em um organograma hierárquico e ordenadas em torno de normas, padrões e rotinas, bem como no controle de seu cumprimento (Denhardt, 2011), a GP tem como foco principal o treinamento dos indivíduos para a execução de suas atividades e o monitoramento de seu desempenho frente aos padrões estabelecidos. “Burocracia é um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada” (Motta & Vasconcelos, 2017, p. 130). Nesse contexto, que ainda caracteriza grande parte da administração pública, a atuação da GP se volta para a manutenção da disciplina e do formalismo, e para a garantia da legalidade e da cadeia hierárquica. Embora essas não sejam em si práticas negativas, em geral têm um fim em si mesmas, sem vistas à consecução dos objetivos da instituição. Além disso, uma organização dominada pelo apego às práticas estabelecidas tende a gerar um ambiente pouco propício à criatividade e à inovação.

Concepções mais recentes de GP a definem como um conjunto de sistemas formais que assegurem o aproveitamento ótimo das competências dos colaboradores para o alcance das metas organizacionais (Pyne, 2009). Assim, sem abandonar os aspectos operacionais, necessários para a atuação dos indivíduos e, por conseguinte, para o funcionamento da organização, essas novas definições atribuem à área a responsabilidade de assegurar que o capital humano de uma organização seja valorizado e otimizado. O papel, então, se expande para abarcar a motivação e a satisfação dos indivíduos, e a criação de um ambiente de trabalho produtivo e saudável, uma vez que o engajamento de colaboradores que interagem em um clima organizacional seguro propicia a retenção dos talentos e estimula a criatividade (Ribeiro, 2006). No entanto, mesmo essa compreensão mais ampla da GP ainda a coloca como um conjunto de ações que apenas indiretamente contribui para o atingimento dos fins organizacionais.

Foi no fim do século XX que Ulrich (1997) propôs uma mudança de paradigma para a GP, em uma transição da função administrativa para a estratégica. Segundo o modelo proposto pelo autor, considerado ainda hoje o padrão-ouro nos estudos sobre gestão

estratégica de pessoas, a atuação da área deixa de ser meramente funcional e passa a integrar a cadeia de geração de valor da organização, concorrendo para a consecução de seus objetivos, visão e missão. Para isso, a GP de uma organização deve se constituir em uma “parceira de negócio” (Ulrich, 1997), ou seja, um corpo especializado de profissionais que atuam junto à área finalística da organização, desempenhando os chamados “quatro papéis” de modo integrado. Esses quatro papéis, em sua nomenclatura original, são: a administração da infraestrutura da organização, a gestão da contribuição dos colaboradores, o gerenciamento da transformação e da mudança e a gestão estratégica de pessoas. O autor, no entanto, refere-se a esses papéis por metáforas que caracterizam a atuação dos profissionais em cada um deles, que são respectivamente: especialista funcional, promotor do capital humano, agente de mudanças e parceiro estratégico (Ulrich, 2009).

Segundo o autor, “a criação de uma infraestrutura organizacional tem sido o papel tradicional da gestão de pessoas” (Ulrich, 1997, p. 27), através do exame e da melhoria constante dos processos da área, tais como recrutamento, capacitação, avaliação de desempenho, reconhecimento, promoção e gerenciamento do fluxo dos colaboradores na organização. Nesse sentido, o papel de especialista funcional corresponde, em princípio, ao que geralmente se espera da área. O modelo, no entanto, expande essa atribuição para envolver tanto a promoção e a revisão permanentes de políticas e processos da área, que devem ser simples, eficientes e eficazes, quanto a captação, capacitação e reconhecimento de líderes alinhados aos objetivos da organização. Segundo o autor, essas ações devem visar à otimização dos processos de trabalho<sup>1</sup>, garantindo a qualidade dos serviços com controle de custos.

Ulrich (1997) afirma que a GP tem um papel crucial no desenvolvimento da relação entre o colaborador e a organização. E é no papel de promotora do capital humano que a área foca sua atenção ao diálogo com os colaboradores para conhecer suas necessidades, competências e interesses, em um esforço constante para lhes oferecer os recursos necessários para o desempenho de suas funções. Para o autor, é nessa tensão constante entre as demandas dos colaboradores e os recursos que lhes podem ser oferecidos que a GP ajuda a manter o contrato psicológico entre o colaborador e a organização. Partindo do princípio de que o capital humano é o principal ativo da instituição, a área assume a tarefa

---

1 O termo “processo de trabalho”, criado por Marx em 1867 (Marx, 2013), designa a atividade orientada pela qual os seres humanos transformam o ambiente para criar produtos capazes de satisfazer suas necessidades e produzir valor. Os três elementos do processo de trabalho são: a atividade, que é o trabalho em si, feito pelas pessoas; o meio, que é o instrumental utilizado; e o objeto, ou seja, a matéria transformada pelo trabalho. Então, um processo de trabalho é composto pela articulação de pessoas, ferramentas e matéria trabalhada.

crucial de fomentar as competências e o comprometimento dos colaboradores. "Quando os colaboradores são competentes e comprometidos, seu capital intelectual se torna um ativo significativo que se reflete nos resultados da organização" (p. 30–31), proclama o autor. Assim, no papel de promotora do capital humano, a área busca otimizar as competências das pessoas, aliando seu comprometimento ao sucesso da instituição. Não obstante, é importante destacar que o autor considera que a GP não é a única parte da organização responsável pela contribuição e pelo comprometimento dos colaboradores, uma vez que os dirigentes [de outras áreas] "são responsáveis pelas pessoas em suas operações", e os "profissionais da gestão de pessoas devem auxiliá-los nessa tarefa" (Ulrich, 1997, p. 126). Assim também faz parte do papel de promotora do capital humano a preparação dos demais gestores, chamados pelo autor "gestores de linha" para essa relação com os colaboradores, por meio de prestação de apoio técnico especializado e da promoção de ações educacionais.

No papel de agente de mudanças, a GP auxilia na identificação da necessidade e na implementação da mudança. "Mudança se refere à habilidade de uma organização para melhorar sua estrutura e a implementação de iniciativas para reduzir o ciclo de tempo em todas as atividades organizacionais", define o autor (Ulrich, 1997, p. 31). Assim, nesse quadrante de suas atribuições, a área reconhece as carências da instituição frente a novas situações e fomenta a habilidade para a mudança nos comportamentos individuais e no ecossistema organizacional, forjando um contexto em que "valores fundamentais inerentes à organização são debatidos e adaptados às novas condições" (p. 152). Segundo o autor, embora o comprometimento teórico com a mudança seja relativamente fácil, os esforços práticos envolvidos são mais desafiadores. Assim, a GP deve transformar a resistência em resoluções e o medo em entusiasmo com novas possibilidades. Desse modo, atua como catalisador da inovação e da transformação, focando a construção de relações de confiança, bem como a elaboração e a execução de planos de ação.

No papel de parceira estratégica, "a gestão de pessoas trabalha com os dirigentes para instituir e gerir os processos que levam a instituição a atingir seus objetivos" (Ulrich, 1997, p. 56). Assim, essa atribuição tem duas frentes. A primeira é a participação da GP na própria definição da estratégia organizacional, pela condução de um diagnóstico organizacional em colaboração com as lideranças da instituição. A segunda é a atuação na execução da estratégia, pelo alinhamento das práticas de GP às iniciativas de negócio da organização, através da realização de ações concretas, com o objetivo final de obter resultados mensuráveis. Aqui, podemos compreender a execução da estratégia como governança organizacional.

Para o autor, os quatro papéis da GP são igualmente essenciais para o sucesso da área e da organização, articulando-se em um sistema integrado de informações e práticas, bem como em um esforço estratégico de colaboração com as demais áreas de atuação da organização. Essa cooperação é o que caracteriza a GP como parceira de negócio, pelo alinhamento de sua estratégia, suas políticas e práticas à estratégia institucional. Ao atuar como especialista funcional, contribui para os resultados da organização através da condução de processos racionalizados. Já no papel de promotora do capital humano, busca sua melhor contribuição, através do desenvolvimento de suas competências e da promoção de seu comprometimento. E, finalmente, ao atuar como agente de mudanças, assume a posição de parceira de negócio ao orientar a organização durante as transformações necessárias para a saúde da instituição. "A gestão de pessoas que é parceira de negócio gera valor para a organização através da execução da estratégia, da eficiência administrativa, do comprometimento dos colaboradores e da mudança cultural" (Ulrich, 1997, p. 38). Assim, o autor compreende que, para ser uma parceira de negócio, a GP deve equilibrar seus quatro papéis conforme as necessidades contextuais, gerenciando suas atividades de modo a atender às necessidades da organização e de seus colaboradores, bem como ajudar a prever as transformações necessárias.

Segundo Pyne (2009), "as organizações precisam poder antecipar, influenciar e gerenciar as forças que impactam sua habilidade de permanecer efetivas" (p. 32). Para isso, necessitam alinhar a atuação de todos que delas participam, que devem não apenas conhecer, mas vivenciar a missão e os valores para que possam atuar orientados para os objetivos. Assim, a integração da GP à estratégia organizacional exige a implementação de políticas, programas e práticas que permitam à organização utilizar seu capital humano para o enfrentamento dos desafios e a concretização de uma visão de futuro compartilhada em toda a instituição.

Efetivamente, estudos realizados no setor privado mostram que há retornos positivos significativos na implementação de políticas de GP integradas à estratégia da organização (Lacombe, 2005; Becker & Huselid, 2006). Porém, é importante ressaltar que, na realidade das organizações, a transformação da GP de área de apoio a parceira estratégica ainda não está completa. Sheeran *et al.* (2016, p. 353) narram que Edward E. Lawler, ao celebrar o 50o. aniversário de seu livro *Human Resource Management* em 2011, afirmou que suas pesquisas e sua experiência o levavam a crer que "nos últimos 20 anos ou mais, a gestão de pessoas não progrediu significativamente em termos de seu papel estratégico nas corporações". Assim, mesmo entre as organizações privadas, cuja sobrevivência depende da geração de valor, ainda é necessário desenvolver maturidade quanto à atuação

estratégica da GP. Com efeito, Meneses *et al.* (2014), em um exame minucioso sobre as publicações acadêmicas brasileiras sobre GP na primeira década do século XXI, revelam que esses estudos da área ainda tendem a predominantemente descrever certas funções das políticas e práticas<sup>2</sup> de GP, essencialmente em sua implementação e avaliação.

Com relação ao setor público, onde o maior percentual das despesas das organizações está relacionado à remuneração de servidores (Pyne, 2009), ou seja, em um contexto em que as pessoas constituem o patrimônio mais importante e mais caro, esse amadurecimento parece ser ainda mais necessária e relevante. Ao longo das últimas décadas, a transição gradual ainda em andamento do paradigma burocrático<sup>3</sup>, dominante até meados dos anos 1990, para o modelo gerencial baseado no ideário da Nova Administração Pública<sup>4</sup> nas organizações públicas, (Reis, 2014; Carmo *et al.*, 2018; Côrtes & Meneses, 2019), não apenas permite, mas exige que a atuação da GP acompanhe a busca do alcance de resultados, com o atendimento das necessidades e interesses da sociedade a quem servem. Por outro lado, para enfrentar os atuais desafios internos e externos, como a redução orçamentária, a elevação da idade média dos servidores, a necessidade adaptação a novos modelos laborais e a demanda crescente da sociedade por serviços de qualidade (Reis, 2014), as organizações públicas dependem de seu capital humano – seus conhecimentos, flexibilidade e engajamento – para prosperar (Pyne, 2009). Assim, o setor público passou a buscar uma atuação mais estratégica para a GP, "entendida como aquela que se alia aos tomadores de decisão e integra os objetivos de longo prazo das

- 
- 2 Políticas e práticas em gestão de pessoas são diretrizes e ações organizacionais voltadas para o gerenciamento e o desenvolvimento dos colaboradores, com o objetivo de alinhar suas competências aos objetivos estratégicos da instituição. As políticas referem-se às diretrizes ou normas gerais que estabelecem os padrões de comportamento e as expectativas da organização quanto à gestão do capital humano, enquanto as práticas são as ações realizadas e os instrumentos utilizados para implementar essas políticas. Em gestão de pessoas, essas políticas e práticas geralmente abrangem funções como recrutamento e seleção, treinamento e desenvolvimento, gestão do desempenho, remuneração e benefícios, qualidade de vida no trabalho, e gestão das relações de trabalho (Meneses *et al.*, 2014).
  - 3 As primeiras tentativas de profissionalização da Administração Pública brasileira podem ser datadas durante o Estado Novo, de 1930 a 1950, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), influenciado principalmente pela literatura norte-americana, notadamente da *progressive public administration*, baseada na administração científica de Taylor e da teoria da burocracia de Weber. O centro do modelo era a hierarquização da estrutura organizacional, o regimento claro, a autoridade dos gestores, a impessoalidade nas relações, a profissionalização do corpo funcional e a meritocracia, além da racionalidade instrumental voltada para a eficiência nos processos e na gestão (Denhardt, 2011).
  - 4 A Nova Administração Pública é uma abordagem teórica que tomou força nos anos 1990 para a promoção da reestruturação do Estado, substituindo o modelo burocrático por um modelo gerencial com foco em resultados. A Nova Administração Pública defende a transposição de valores e técnicas empresariais para o setor público, como descentralização e busca de eficiência e excelência. Além disso, prega a desregulamentação e a diminuição do aparelho do Estado, inclusive com a privatização de empresas públicas (Denhardt, 2011).



organizações, com as necessidades relacionadas às pessoas" (Côrtes & Meneses, 2019, p 658).

Ocorre, no entanto, que, no setor público, a transição da GP de operacional a estratégica tem se mostrado desafiadora (Coelho Junior *et al*, 2022; Graziani *et al.*, 2019; Moura & Souza, 2016), "uma vez que distintos condicionantes, internos e externos, tendem a dificultar a implementação efetiva de uma gestão estratégica de pessoas no contexto público" (Coelho Junior *et al*, 2022, p. 2). Estudos internacionais indicam que o contexto político, as práticas gerenciais, a influência de *stakeholders*, o apoio das altas lideranças e mesmo a estrutura organizacional efetivamente interferem na implementação de uma abordagem estratégica para a GP (Côrtes & Meneses, 2019). Em decorrência, "há um distanciamento entre as práticas intencionadas e aquelas de fato realizadas" (Graziani *et al.*, 2019, p. 209). Como bem sintetizam Moura e Souza (2016), evidências empíricas têm revelado que é difícil para a GP realizar a transição de um perfil operacional para um papel estratégico, em um paradoxo entre discurso e prática: apesar da adoção, nas organizações, de uma retórica que preconiza a atuação estratégica da GP, mudanças efetivas demoram a ocorrer ou não chegam a se concretizar.

No Brasil, embora elementos estratégicos das políticas e práticas para a GP, tais como gestão por competências e avaliação do desempenho individual<sup>5</sup> já tenham sido abordados na legislação e adotados, em maior ou menor grau, por diversas entidades governamentais, e muitos estudos tenham sido desenvolvidos sobre o tema, não há ainda uma proposta clara e abrangente para a gestão estratégica de pessoas na Administração Pública, ou mesmo uma definição instituída. Além disso, a tradição burocrática ainda é muito forte nas práticas gerenciais nas entidades governamentais (Carmo *et al.*, 2018; Côrtes & Meneses, 2019). De fato segundo as autoras, "a atual estrutura normativa impede a existência de um modelo de gestão estratégica no setor público" (Carmo *et al.*, 2018, p. 187). Em consequência, sem uma identidade estratégica constituída, e em um ambiente em que persiste a cultura organizacional burocrática, a GP na esfera estatal ainda tende a se ocupar predominantemente de tarefas administrativas e rotineiras, mesmo em instituições cujos gestores de pessoas compreendem seu potencial estratégico (Coelho Junior *et al*, 2022).

Assim, embora a importância das pessoas em uma organização seja amplamente reconhecida (Pyne, 2009), assim como a necessidade de uma atuação estratégica de sua gestão (Ulrich, 2009, Coelho Junior *et al.*, 2022), parece ser necessário conceber um

---

5 A gestão por competências foi definida no Decreto nº 5.707 (Brasil, 2006) e então no Decreto nº 9.991 (Brasil, 2019) que o substituiu; o Decreto nº 7.133 (Brasil, 2010) trata da avaliação de desempenho individual de servidores públicos para fins de remuneração.

conceito de gestão estratégica de pessoas que atenda às especificidades da Administração Pública brasileira. Além disso, o desafio mais importante parece residir na transposição dessa concepção para a implementação de práticas e sistemas gerenciais de pessoas que efetivamente resultem em geração de valor (Becker & Huselid, 2006), notadamente nas organizações públicas.

Na Administração Pública, a GP, quando deficiente, compromete a eficácia da organização e, em última instância, reduz seu objeto de trabalho – as pessoas que integram a instituição – em um elemento de custos, e custos substanciais, considerando que os recursos humanos constituem o item mais volumoso nos orçamentos operacionais da maioria das organizações públicas, afirmam Ingraham e Rubaii-Barrett (2007). Porém, em uma orientação estratégica, em que capital humano e objetivos organizacionais se alinham para produzir valor público, a GP também desempenha o papel adicional de promotora da democracia a que elas servem (*ibid*), pois garante que as pessoas não apenas sejam tratadas de forma justa e equitativa, mas que sua representação nos processos decisórios mais elevados da instituição reflita as práticas participativas da sociedade, essenciais para a consolidação da soberania social.

## **2.2 Centros de Serviços Compartilhados e sua Adoção na Administração Pública**

Quinn *et al.*, (2000, p. 3), definem um Centro de Serviços Compartilhados (CSC) como “a prática relativamente simples de decidir partilhar serviços comuns entre um grupo de empresas, divisões ou unidades de negócio”. Para os autores, o modelo é uma abordagem gerencial que, em vez de manter uma determinada atividade de apoio pluralizada em diferentes organizações ou áreas organizacionais, consolida-a em uma unidade, que opera como uma entidade autônoma, entregando serviços especializados para as demais áreas da organização. Para os autores, ao unificar atividades de modo cooperativo, o CSC consegue prestar serviços consistentes e confiáveis com eficiência, auxiliando a organização a obter economias de escala.

Em um detalhamento da definição oferecida acima, Bergeron (2003) explica que um CSC resulta de uma estratégia colaborativa em que determinadas atividades existentes em diversas unidades de uma organização se concentram em um novo centro semiautônomo para promover eficiência, eficácia e redução de custos e, assim, gerar valor. Um CSC, uma unidade organizacional bem delimitada, com estrutura gerencial própria, otimiza os recursos – capital, tecnologia, pessoas, tempo – para promover tanto economias de escala quanto melhorias na prestação dos serviços. Embora a constituição de um CSC necessariamente

rompa com a hierarquia organizacional tradicional, ele guarda estreitas conexões históricas, financeiras e jurídicas com a organização a que pertence, pois a criação dessa unidade resulta da consolidação dos recursos que já existiam. "Um CSC transforma e concentra recursos de modo mutuamente benéfico" (Bergeron, 2003, p. 5). Do ponto de vista da organização, os benefícios gerados pela criação de um CSC são racionalização dos custos, maior satisfação dos usuários com os serviços, e liberação das demais áreas da organização das atividades agora realizadas pelo CSC. Na perspectiva do próprio CSC, as vantagens são aumento da eficiência pela padronização de processos e uso de ferramentas, otimização do capital humano, e obtenção de economias de escala.

Vários pontos apresentados por Bergeron (2003) intersectam a definição a seguir, proposta por Schulman *et al.* (1999). Esses autores explicam que, na constituição de um CSC, uma determinada atividade que era desenvolvida em várias unidades da organização é consolidada em um centro autônomo, que passa a ter a gestão dessa atividade como objetivo principal. A integração de atividades em um centro resulta em concentração de foco e capacidade para alinhar objetivos gerenciais e de expertise. Assim, atividades e operações antes dispersas, consideradas secundárias nas unidades que a abrigavam, passam a ser o âmago de um centro especializado, e liberam as demais áreas para se dedicarem às suas atribuições finais. Visando a otimização dos recursos necessários para sua operação, e a consequente redução dos custos, o CSC busca desenvolvimento de competências e excelência em seus processos. Segundo os autores, embora cada organização necessite adaptar o conceito para sua realidade, é possível conceber uma definição geral para um CSC, que é apresentada abaixo.

concentração de recursos organizacionais usados na execução de atividades semelhantes, geralmente espalhadas pela organização, com o intuito de prestar serviços a vários parceiros internos a custos mais baixos e com mais qualidade, com o objetivo comum de satisfazer os usuários e gerar valor para a organização (Schulman *et al.*, 1999, p. 9)

É importante observar que, nessa definição, "as demais unidades de negócio da organização são parceiras do CSC, e não usuárias" (p. 6). A relação entre o CSC, que executa as atividades, e o restante da organização, a quem as atividades se dirigem, não é transacional, mas relacional<sup>6</sup>.

---

6 Na teoria das relações, dinâmicas transacionais são momentâneas e transitórias, e visam o intercâmbio de recursos ou serviços específicos; os participantes da interação estão, em geral, voltados para resultados de curto prazo, e não buscam relacionamentos mais duradouros. Em

Em resumo, os atributos de um CSC, segundo Schulman *et al.* (1999) são: (1) concentram em uma unidade um conjunto de atividades específicas, que são sua especialidade; (2) possuem autonomia gerencial; (3) os serviços que prestam são seu "produto"; (4) buscam melhoria contínua em seus processos, com vistas à racionalização do uso de recursos e minimização de custos; (5) estabelecem relações de parceria com os destinatários de seus serviços.

Neste estudo, com base nas três definições anteriores, consideradas fundantes nesta área de estudos, um CSC se configura em um arranjo colaborativo que concentra em uma unidade especializada um conjunto de atividades antes pluralizadas pela estrutura organizacional. A integração das atividades sob uma única gestão transgride as hierarquias fragmentadas que organizavam as atividades e permite que os serviços prestados pelo CSC se tornem seu produto singular, em uma busca de excelência pela melhoria constante de seus processos. Além disso, ao eliminar a multiplicidade de unidades, ganha em foco, possibilitando padronização e vantagens em escala, o que leva à otimização do uso de recursos e melhoria dos serviços prestados. Um CSC pode ou não ter autonomia gerencial, a depender das necessidades e políticas internas da organização, mas sempre manterá relações de parceria com as demais unidades, a quem prestam serviços. A combinação dessas características, além do fato de que a aglutinação de determinada atividade em um CSC alivia a carga administrativa das demais unidades, geram valor para a organização.

Os CSC começaram a ser desenvolvidos em grandes organizações do setor privado dos Estados Unidos da América durante a década de 1990 com o intuito de combinar características dos modelos organizacionais centralizado e descentralizado em uma estratégia operacional de otimização do uso de recursos humanos e materiais e de melhoria dos resultados da execução de serviços (Bergeron, 2003). Com efeito, as desvantagens próprias dos dois modelos alternativos – nas estruturas centralizadoras, a inflexibilidade de procedimentos, a demora nas respostas e o distanciamento dos usuários do serviço; nas molduras descentralizadas, a falta de padronização de rotinas e os altos custos devido à multiplicidade de unidades – determinavam a necessidade de criação de uma unidade que concentrasse especialistas para a prestação de determinados serviços. Ao fim daquela década, mais da metade das grandes empresas americanas já haviam adotado os CSC (Ferreira *et al.*, 2014). A partir daquele país, então, o modelo foi disseminado para outros, principalmente europeus, além daqueles falantes de língua inglesa como Canadá, Austrália

---

oposição, dinâmicas relacionais envolvem interações contínuas em que o objetivo é construir confiança mútua e colaboração; para alcançar objetivos de longo prazo, as partes mantêm intercâmbios de recursos e conhecimentos (Scandura; Meuser, 2022).

e África do Sul (*ibid*). No Brasil, foi a partir do início do novo século que organizações privadas passaram a adotar os CSC, principalmente subsidiárias e filiais de empresas multinacionais instaladas no país (Silva & Pereira, 2004).

Nos primórdios da concepção dos CSC, os serviços que se organizavam segundo seu modelo se limitavam àqueles prestados por meio de atividades repetitivas e transacionais, tais como funções financeiras e contábeis. O amadurecimento gradual do modelo permitiu que outras atividades, mais complexas e baseadas em competências específicas, fossem abrangidas. Hoje são organizadas em CSC desde gestão de pessoas, logística e suprimentos, e tecnologia da informação, até *marketing*, vendas e serviços diretos aos consumidores<sup>7</sup> (Schulman *et al.*, 1999). Segundo os autores, há dois tipos de atividades apropriadas para serem concentradas em um modelo em CSC: as que envolvem "o processamento de transações em grande volume e serviços profissionais" (p. 34).

Em instituições de diversos países, os CSC já mostraram bons resultados em termos de racionalização do aproveitamento do capital humano e do ferramental disponível, bem como de aumento da satisfação dos usuários dos serviços prestados. De fato, Schulman *et al.* (1999) classificam os atributos do modelo em CSC em ligados à eficiência e à eficácia<sup>8</sup>. Enquanto melhor uso de recursos e criação de economias de escala resultam em maior eficiência; padronização de processos, partilha de conhecimentos e fortalecimento dos relacionamentos aumenta a eficácia. No entanto, segundo os autores, (p. 13) "um ambiente de CSC se move para além das noções de eficiência e eficácia para a concepção de valor". Os autores também destacam os benefícios tangíveis e intangíveis dos arranjos em CSC. As vantagens tangíveis coincidem com as de eficiência: redução de custos, aumento de produtividade, e melhor uso dos recursos. Já os benefícios intangíveis abrangem padronização de processos, difusão de informações mais precisas e consistentes, partilha

- 
- 7 É interessante notar aqui que, segundo os textos selecionados para este referencial teórico, as atividades geralmente reunidas em CSC não são consideradas estratégicas ou centrais aos objetivos de uma organização. Os autores tendem a caracterizar essas atividades como "funções normalmente administrativas" (Quinn *et al.*, 2000, p.3), "não estratégicas, e fora das competências centrais da organização" (Bergeron, 2003, p. 4), "serviços de apoio, processos e atividades que são por definição, não principais" (Schulman *et al.*, 1999, p. 4). Essa caracterização parece ir contra a concepção de gestão estratégica de pessoas apresentada acima; no entanto, é possível contornar essa aparente contradição, argumentando que a discussão sobre o papel estratégico da gestão de pessoas ainda está em curso e, principalmente, que o arranjo da gestão de pessoas em um CSC não reduz suas atividades a apoio administrativo.
- 8 Para os autores, eficiência é um conceito discreto, o que significa que suas melhorias costumam ocorrer em passos definidos ou mudanças pontuais e quantificáveis. Eficácia, por sua vez, é uma noção linear, com ganhos que tendem a se desenvolver de forma contínua, refletindo uma melhora progressiva. Na implementação de um CSC, um ganho de eficiência pode ser percebido pela redução imediata no tempo de processamento de uma tarefa, enquanto ganhos de eficácia podem decorrer de relacionamentos de parceria com as unidades usuárias dos serviços, o que resulta em respostas cada vez mais alinhada às suas necessidades.

de melhores práticas, construção de um modelo mental de "*one business*"<sup>9</sup>, maior poder de negociação e foco na geração de valor.

Após os relatos na literatura sobre o sucesso dos CSC em instituições privadas, o modelo passou a ser adotado em organizações da administração pública de diversos países, na prestação dos mais diversos serviços, de educação a habitação, passando por rodovias e agricultura (Ferreira *et al.*, 2014). No setor público, assim com no privado, os objetivos da implementação do modelo incluem a racionalização do uso dos recursos públicos, a satisfação das necessidades sociais por serviços públicos e o aumento do valor gerado.

Tomkinson (2007) explica que, no setor público, os CSC tendem a se caracterizar em quatro formatos, que são intrasserviço, serviço, corporativo e supracorporativo. No molde intrasserviço, uma ou mais entidades da administração pública compartilham, formal ou informalmente, uma parte de uma função especializada, cooperando em sua execução. No formato serviço, uma entidade formalmente delega a outra uma função, transferindo-lhe o controle e a responsabilidade. No modo corporativo, duas ou mais entidades formalizam um arranjo para a prestação de um serviço, compartilhando benefícios, recursos e governança. No formato supracorporativo, as entidades parceiras criam um veículo específico para a execução das atividades, que passa a ser responsável pelos recursos e assume os riscos do empreendimento. Segundo o autor, a escolha do modelo depende, certamente, do tipo de necessidade, da abrangência dos serviços prestados e dos riscos envolvidos em sua execução.

Janssen e Joha (2006) afirmam que, por se configurarem em uma estratégia de realização de atividades e funções específicas e pré-definidas, os CSC parecem ser notadamente apropriados para as administrações públicas, que, essencialmente, são prestadoras de serviços. É importante notar, porém, que, embora todas as instituições públicas se beneficiem de melhor uso dos recursos na busca de geração de valor para a sociedade, nem todas são terreno fértil para a implantação de arranjos em CSC. Segundo Schulman *et al.* (1999), esses são apropriados para organizações grandes e complexas, com múltiplas unidades de negócio, que se beneficiam com a concentração de determinados serviços em uma unidade.

Em toda organização que transita para o CSC, há oposição, relacionada à insuficiência de recursos para o investimento inicial, à dificuldade de realização de

---

9 O modelo mental "*one business*" ou "*one company*" visa promover a visão compartilhada em uma instituição, em que todos os colaboradores partilham objetivos, recursos e processos, operando como uma unidade coesa e colaborativa, para criar uma identidade comum (Schulman *et al.*, 1999).

mudanças de longo prazo e às resistências culturais. Na implementação de um CSC, "os dirigentes da organização têm que abrir mão de controle" (Bergeron, 2003, p. 25), o que pode ser um grande obstáculo à sua aceitação. Além disso, a possibilidade sempre premente de redução da força de trabalho pode ser ameaçadora (IBM, 2008). No entanto, essas oposições parecem ser mais intensas a esfera governamental. As pesquisas de Ferreira *et al.* (2014) indicam que a implantação de um CSC no setor público é mais complexa do que no setor privado.

Mas essas dificuldades não são intransponíveis. "Quando criado pelas razões corretas, propriamente implementado e gerido como uma unidade de negócio, pelo benefício das demais unidades da organização, um CSC pode ser uma experiência bem-sucedida" (Schulman *et al.*, 1999, p. 6). Os fatores que podem favorecer a implementação do modelo, além da disponibilidade de expertise e demais recursos, incluem o apoio da alta gestão da instituição, a presença de competências em gerenciamento de projetos e em gestão da mudança, e a comunicação abrangente e clara a respeito do processo (IBM, 2008).

Considerando que a qualidade do gasto governamental é uma preocupação cada vez mais atual no Brasil (Rezende *et al.*, 2010), o que exige a adoção de melhores práticas, é importante que as instituições públicas brasileiras avaliem a viabilidade de implementar arranjos organizacionais inspirados em CSC, em vista de seus atributos e dos benefícios que podem gerar. No entanto, como a implantação do compartilhamento de serviços exige decisões estratégicas que pressupõem riscos e impactos de longo prazo na organização (Janssen & Joha, 2006), é importante que essas decisões sejam fundamentadas no conhecimento sólido das características e das necessidades da área que será alvo da reestruturação.

## **2.3 Os Arranjos Organizacionais em Rede**

Nas últimas décadas, a realidade social tem passado por profundas transformações alavancadas por fenômenos que incluem a globalização da economia e das comunicações, rápidos avanços tecnológicos e mudanças na demografia que, por sua vez, modificam os interesses e as necessidades das sociedades (Kotter, 2012, Harari, 2016). O desenvolvimento das tecnologias informativas e o crescimento das redes sociais virtuais, que permitem a difusão ampla e imediata de todo fato ocorrido em qualquer lugar do planeta, fazem as mudanças constantes parecerem ainda mais velozes e evidentes.

Nesse cenário dinâmico e complexo, em que emergem novas exigências sociais tais como sustentabilidade, diversidade e participação, as organizações necessitam reavaliar

estratégias e processos, tornando-se ágeis em seu processo decisório, e otimizando o uso de seus recursos, particularmente os de capital humano, para garantir a sobrevivência e, mais que isso, a prosperidade (Mintzberg *et al.*, 2007). Em um ambiente caracterizado pelas incertezas, modelos organizacionais tradicionais, marcados por hierarquias rígidas, falta de fluidez na comunicação e lentidão na tomada de decisões, tornam-se inadequados e precisam evoluir para arranjos mais planos, flexíveis e colaborativos, capazes de promover agilidade e inovação (Migueletto, 2001), bem como uma melhor capacidade de resposta às demandas cada vez mais exigentes da sociedade em que se inserem.

Também no contexto da administração pública as transformações sociais impulsionam as organizações à mudança adaptativa (Castells, 2001; Silva *et al.*, 2013). Os cidadãos, usuários dos serviços prestados pelas instituições públicas, têm mais conhecimentos sobre seus direitos e se tornam mais exigentes quanto à qualidade e à acessibilidade do atendimento. A sociedade exige das organizações públicas maior transparência em sua atuação e no modo como empregam os recursos que lhes são destinados. Além disso, cada vez mais, demanda ser consultada nas decisões tomadas pela administração pública, cujos efeitos, em última instância, lhe afetam. A crise fiscal dos Estados restringe os recursos destinados aos serviços públicos e, com demandas crescentes e fundos sempre limitados, as organizações necessitam demonstrar bons resultados, com alocação eficiente dos recursos de que dispõem para atender com excelência às demandas de usuários cada vez mais bem informados e rigorosos.

Já em 2001, Quinn *et al.* afirmavam que a única vantagem duradoura de uma organização é a capacidade para gerar novas vantagens; ou seja, o desenvolvimento e a disseminação permanente de inovação. Tendo concluído que as formas organizacionais tradicionais marcadas pela verticalidade rígida não constituem o arranjo mais favorável à criação de novas soluções, as organizações vêm procurando arranjos mais planos, adaptativos e participativos, que favoreçam o fluxo de conhecimentos e promovam a criatividade. "[T]estemunhamos um momento de transição das estruturas organizacionais verticais e monolíticas, predominantes nos séculos XIX e XX, em modelos de articulação organizacional que privilegiam a diversidade e horizontalidade" (Migueletto, 2001 p. 12),

Dentre as novas configurações organizacionais, destacam-se aquelas que podem ser categorizadas como 'redes'. Segundo Migueletto (2001, p. 7), uma rede é "uma estrutura organizacional formada por um conjunto de atores que se articulam com a finalidade de aliar interesses em comum, resolver um problema complexo ou amplificar os resultados de uma ação, e consideram que não podem alcançar tais objetivos isoladamente". Os elementos



fundantes de uma rede organizacional, portanto, são seus integrantes e as relações que estabelecem. "Todos os nós são necessários para a existência da rede" (Castells, 2001, p, 164). Para o autor, também as relações entre os nós, sejam elas simétricas ou assimétricas, são essenciais ao arranjo organizacional da rede. Em uma rede, cada um dos atores guarda capacidade criativa e autonomia e, simultaneamente, estabelece conexões interdependentes de negociação, cooperação e partilha de conhecimentos e recursos, na busca por atingir objetivos compartilhados.

Para criar e compartilhar conhecimento, as organizações arranjadas em rede dispõem suas unidades horizontalmente e permitem "relações mais simétricas do que hierárquicas, mais cooperativas do que competitivas e mais dinâmicas do que normativas" (Migueletto, 2001, p. 3). O estabelecimento de vínculos entre pares, baseados em interações e acordos, por sua vez, exige estilos de gestão e de atuação baseados em confiança, consulta e compromisso. Com efeito, Kissler e Heidemann (2006) indicam que o desenvolvimento da confiança entre os integrantes de uma rede é pressuposto para as práticas de cooperação. Segundo os autores, as redes "possibilitam aos atores a resolução de problemas que representariam uma carga excessiva para um ator isolado, único" (p. 495), mas ao mesmo tempo, reúnem unidades com interesses diferenciados, e mesmo conflitantes, para trabalhar juntas segundo os objetivos comuns, e não individuais. A estabilidade da rede, então, decorre da pressão por cooperação e do êxito dessas relações solidárias. Os ajustes de interesses em prol da cooperação requerem confiança, que deve ser construída e reconstruída em práticas mais transparentes na comunicação e mais participativas na governança.

Os autores que discutem organizações em rede (Migueletto, 2001; Castells, 2001; Quinn *et al.*, 2001; Silva *et al.*, 2013) diferenciam os arranjos interorganizacionais dos intraorganizacionais. Os primeiros se referem a relacionamentos entre diferentes entidades jurídicas que, ao identificarem objetivos comuns e possibilidades de interações vantajosas, estabelecem parcerias, alianças ou contratos de cooperação, na busca de vantagens competitivas ou geração de valor. Nas redes entre organizações, no entanto, cada participante preserva total independência e autonomia jurídica, o que exige acordos formais e esforços de coordenação de interesses, que podem ser divergentes apesar de apresentar pontos compartilhados. Já os arranjos intraorganizacionais em rede, que são o foco deste estudo, dizem respeito a vínculos entre diferentes unidades de uma mesma entidade. As redes intraorganizacionais, em geral criadas para otimizar os fluxos de trabalho e favorecer a criatividade, buscam promover sinergia e integração nas unidades que a compõem, através de comunicação interna, partilha de recursos e atuação colaborativa. Ao fomentar a

coesão e as trocas no interior da organização, as redes não apenas promovem a criação e implementação de soluções inovadoras, como também favorecem a consolidação da cultura organizacional.

As redes podem tomar diferentes formatos, a depender dos objetivos da organização, do grau de autonomia dos atores e da natureza das relações de interdependência que são estabelecidas. Segundo Quinn *et al.* (2001), as principais configurações que podem ser assumidas pelas redes organizacionais são a infinitamente plana, a invertida, a em teia de aranha, a aglomerada e a em raios de sol. Embora todas priorizem a mitigação ou eliminação da hierarquia vertical, a comunicação ágil e multidirecional, a tomada descentralizada de decisões e o incentivo à inovação colaborativa, cada uma responde a necessidades específicas do ambiente em que atuam.

### **2.3.1 Organização Infinitamente Plana**

A organização infinitamente plana é caracterizada pela eliminação ou redução significativa de níveis hierárquicos e pela inexistência de limites à sua expansão. Nessa configuração, que se afasta das tradicionais cadeias de comando, o ponto central da rede é altamente especializado, seja em dados, técnicas ou conhecimentos, que, pela comunicação direta, são transmitidos para os nódulos, que têm responsabilidade e autonomia para a tomada de decisões. Assim, cada ponto da rede é local de aplicação das competências do centro na realização das atividades da organização. Nesse modelo, a comunicação entre os pontos não é essencial, pois é o centro que se encarrega de difundir a inovação e coordenar as atividades da rede. Como exemplos de organizações infinitamente planas, os autores mencionam redes de franquias e de corretoras de valores.

### **2.3.2 Organização Invertida**

Na organização invertida, a hierarquia tradicional é subvertida: a administração existe como suporte e apoio à atuação, tomada de decisões e inovação realizadas pelas unidades, que desenvolvem os produtos ou realizam contatos diretos com os usuários dos serviços prestados. Desse modo, enquanto a administração ocupa a base da organização, os múltiplos nódulos são considerados a parte mais importante da rede, pois necessitam adaptar os produtos e serviços da organização às necessidades do público que atendem. Na organização invertida, os pontos operacionais são autossuficientes, mas estabelecem comunicação formal com as lideranças, que então difundem as inovações para a rede. Também neste modelo, não há interações formais necessárias ao longo dos nós. Exemplos de organizações invertidas são clínicas de saúde ou consultorias na área de engenharia.

### **2.3.3 Organização em Teia de Aranha**

A organização em teia de aranha é considerada pelos autores a verdadeira rede: não há hierarquia ou um centro emissor de ordens. Cada ponto da teia constitui um núcleo especializado que detém competências específicas e pode operar de forma semi-independente, o que significa a existência de múltiplos pontos de tomada de decisão, sempre interconectados. Ocorre que o repositório de conhecimentos existente na teia é latente até que um determinado problema ou projeto leve os nódulos a ativar as interações e utilizar os recursos, próprios e de outros, para a resolução e o desenvolvimento. Nessa estrutura descentralizada, interligada e flexível, então, a comunicação flui por diferentes caminhos, conferindo agilidade ao processo decisório e à inovação. A internet é o exemplo por excelência de uma organização em teia de aranha.

### **2.3.4 Organização Aglomerada**

A organização aglomerada é um modelo em que unidades autônomas detentoras de competências específicas colaboram, mantendo a autogestão e, simultaneamente, atuando em sinergia. Como na organização em teia de aranha, os diferentes pontos mantêm intensa interação; mas, na aglomerada, a inovação e a tomada de decisões se localizam em aglomerados de equipes, que se aproximam por afinidade, compartilham recursos, reforçam-se mutuamente e se responsabilizam por atividades estáveis. Esse formato organizacional, que permite flexibilidade interna e ganhos de escala e escopo, é exemplificado por conglomerados e alianças empresariais.

### **2.3.5 Organização em Raios de Sol**

A organização raios de sol é uma estrutura que contém um centro estratégico ao qual se conectam diferentes unidades especializadas, como raios que emanam de um ponto central. O modelo combina características de centralização – com uma unidade estratégica, de direção e de convergência de conhecimentos – e delegação da execução de tarefas específicas para equipes especializadas, que detêm as competências necessárias para executá-las. Na organização em raios de sol, os centros de inovação são as unidades especializadas, mas as diretrizes emanam do centro, o que garante a coerência das operações. Como exemplos desse tipo de organização, os autores mencionam estúdios de cinema, fundos mútuos e grupos de desenvolvimento tecnológico.

Como toda tipologia, o conjunto proposto por Quinn *et al.* (2001) trata de modelos teóricos puros para organizações em rede, que raramente encontram reflexos no mundo real. Aqui, as organizações assim formadas desde seu início, ou as que conseguiram realizar a transição para configurações mais planas, tendem a se aproximar mais ou menos de um dos modelos propostos pelos autores, ou a combinar características, para gerir suas operações

e cumprir seus objetivos. Obviamente, não há modelos perfeitos na realidade. Cada um desses arranjos organizacionais proporciona diferentes vantagens, dependendo da estratégia, da cultura e das operações da organização.

Modelos de arranjos organizacionais como o infinitamente plano, invertido, em teia de aranha, aglomerado e em raios de sol têm em comum a ruptura com a rigidez e a verticalidade das estruturas hierárquicas tradicionais. Em um ambiente cada vez mais dinâmico e interconectado e, por isso, mais exigente e instável, as organizações em rede não apenas permitem às instituições contemporâneas responder às necessidades de flexibilidade e inovação, mas fazer uso das próprias características do contexto para se manterem relevantes. “É precisamente o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e de comunicação o que permite uma articulação cotidiana de uma rede [...] cuja complexidade a faria não-manejável se não fosse capaz de interatividade informática. O funcionamento em rede, assegurando descentralização e coordenação na mesma organização complexa, é um privilégio da era da informação” (Castells, 2001, p. 164).

Características como a horizontalidade e a complementaridade promovem o pluralismo e o fluxo multidirecional de ideias, criando “um espaço no qual os atores estão dispostos a trocar informações, dividir tarefas e agregar valor às iniciativas” (Migueletto, 2001, p. 8). No entanto, exatamente por se tratar de um arranjo que não apenas propicia, mas estimula a expressão e a afluência de percepções, “o caráter de conflito é constitutivo da rede” (*ibid*, p. 8). Uma rede, afinal, abriga relações intrincadas que tendem a gerar embates de ideias e de interesses.

Em uma rede, então, as relações devem ser negociais. Mas existem diversos tipos de negociação, nem sempre a partir de posições simétricas. “[A] natureza das negociações varia amplamente, de acordo com o tipo de relação de interdependência que é estabelecida entre as partes, podendo ir da subordinação à reciprocidade”, lembra Migueletto (2001, p. 16). Portanto, a consideração de modelos em rede para as organizações, para além da disposição das unidades que as compõem, leva a uma reflexão a respeito da configuração das relações de poder. Nas organizações em rede, deve prevalecer a mutualidade nas interações das unidades para que as vantagens potenciais do arranjo, entre elas agilidade e favorecimento da inovação, possam se realizar.

No âmbito da administração pública, os primeiros estudos sobre redes de políticas públicas, realizados nos anos 1960, focavam na cooperação entre organizações e seu impacto tanto no comportamento organizacional quanto na efetividade dos serviços providos às comunidades, comparando-os à atuação isolada (Silva *et al.*, 2013. No Brasil, já há

algum tempo é possível observar a formação de diversas articulações em rede no setor público, principalmente do tipo interinstitucional (*ibid*). Em decorrência do processo de reforma do Estado e das modificações na sociedade acima descritas, instituições públicas buscam atuar de modo mais cooperativo e integrado para otimizar os resultados de suas atuações. Nesse contexto, o estabelecimento de redes vem sendo considerado uma solução para as necessidades de maior descentralização, cooperação e distribuição do poder decisório, na busca por potencializar inovações administrativas.

Todavia, as iniciativas de estabelecimento de redes na condução de atividades públicas encontram obstáculos, principalmente gerenciais. Na governança e gestão de atividades, comunicação e tomada de decisões ao longo da rede, ocorre que as organizações estatais "ao invés de sistematizar um *modus operandi* próprio, adaptam instrumentos de gestão tradicionais, o que compromete a inovação, e mesmo a sobrevivência, de iniciativas promissoras (Migueletto, 2001, p. 9). De fato, no setor público, o estabelecimento de redes, sejam elas inter ou intraorganizacionais, exige mudança nos modelos mentais e nas práticas gerenciais vigentes. Nesse contexto, o sucesso das organizações "dependerá, em boa medida, de sua capacidade de processar informações e assegurar o processo de decisão compartilhada" (Castells, 2001, p. 164), o que, por sua vez, exige um arranjo administrativo flexível, capacidade tecnológica e capital humano.

Ainda focando as redes interorganizacionais no setor público e apontando as insuficiências do poder do Estado-nação tradicional diante a complexidade das relações sociais, da economia à política, gerada pela globalização, Castells (2001) propõe o conceito de Estado-rede, em uma partilha do poder decisório entre diversas instituições estatais com o intuito de fortalecer o Estado para enfrentar os desafios da contemporaneidade. Oferecendo a experiência da União Europeia como exemplo, o autor define a rede como uma estrutura em que os integrantes compartilham soberania em vez de transferi-la a uma instância superior, "com autonomia em cada nível de decisão, mas com uma responsabilidade conjunta no processo de tomada de decisão" (p. 163).

Embora o foco das reflexões de Castells não seja as configurações intraorganizacionais em rede, é possível transpô-las para essa dimensão. Nessas, como naquelas, os integrantes se articulam cotidianamente nessa rede "feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso como de autoridade, de informação como de estratégia" (p. 164).

O autor propõe oito "princípios de funcionamento administrativo" que sintetizam o processo de construção de uma organização em rede no setor público, que são:

subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação, transparência administrativa, modernização tecnológica, transformação dos agentes da administração e retroação na gestão. A subsidiariedade situa a gestão administrativa, "para cada problema ou tarefa, no âmbito mais descentralizado possível, onde possa desempenhar-se eficazmente" (Castells, 2001, p. 165). A flexibilidade na governança e na gestão pressupõe a evolução da imposição para a negociação, bem como a constituição de "*task forces* que se formam para um fim determinado e se convertem em outro tipo de organização e atividades, conforme as necessidades que surgem" (p. 165). A coordenação, necessária para a manutenção da rede em vista dos princípios anteriores de descentralização e flexibilidade, pressupõe a geração e a implementação de regras estabelecidas como resultado da cooperação na rede. Intimamente ligada à coordenação, a participação<sup>10</sup> no processo decisório garante inteligibilidade e legitimidade nas decisões. A transparência administrativa pressupõe mecanismos eficazes de controle interno e externo que assegurem a integridade das atividades públicas. Por pressupor agilidade na comunicação, o estabelecimento de redes exige modernização tecnológica, com investimentos em equipamentos e capacitação das pessoas. "Naturalmente, não é a tecnologia que vai resolver os problemas de gestão. [...] Mas uma administração nova, ágil, flexível, descentralizada, participativa só pode operar em um certo nível de complexidade munida de um novo sistema tecnológico" (p. 167). A transformação dos agentes da administração significa profissionalização e desenvolvimento de competências, acompanhados de racionalização do capital humano, com adequação dos quantitativos às necessidades de atuação e de avaliações de desempenho voltadas para resultados. Finalmente, a retroação na gestão significa avaliação de resultados e aprendizagem a partir de acertos e erros, o que, por sua vez, exige autonomia dos atores para modificar regras quando necessário.

Os princípios para o estabelecimento de redes no setor público propostos por Castells (2001), assim como as próprias redes, existem em articulação e guardam entre si uma relação interdependente. Sua implementação é desafiadora, e não há prescrições. "Como e de que maneira aplicar esses oito princípios em uma administração pública é uma discussão que depende de que país, de que administração e em qual momento", afirma o autor, "Mas saber para onde se vai, ou se deve ir, é uma operação prévia a iniciar a caminhada" (p. 172). Mais difícil que implementar uma rede, diz o autor, é fazer os modelos organizacionais tradicionais da administração pública funcionarem, e mesmo perdurarem, na realidade contemporânea. "[U]tópico é pensar que o Estado possa sobreviver [...] mantendo

---

10 Castells (2001) diferencia participação de democracia: enquanto esta é um princípio político, aquela é um propósito administrativo, que se materializa na prática de consultas viabilizadas pela comunicação.

a máquina burocrática e as formas de gestão de um tempo histórico que, bem ou mal, já passou" (p. 169).

### **7.3 Descrição geral do produto**

#### **SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

##### **PORTARIA Nº ..., DE ... DE ... DE**

Dispõe sobre a organização do Centro Nacional de Serviços Compartilhados Nacional da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

**O SECRETÁRIO ESPECIAL DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO Brasil** no uso da atribuição que lhe confere o inciso II do art. 2º do Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020,

**Considerando** a necessidade de otimizar o uso dos recursos na Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;

**Considerando** o objetivo da atuação estratégica da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com vistas à produção de valor público;

**Considerando** o compromisso da Administração Pública com a eficiência e a transparência nos serviços prestados aos servidores e à sociedade:

**Resolve:**

**Art. 1º** Instituir o Centro Nacional de Serviços Compartilhados da Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (GP-RFB), arranjado com base nos seguintes elementos organizacionais:

I – **Coordenação Nacional**, responsável pela definição da estratégica e da governança dos processos de trabalho, bem como do estabelecimento de diretrizes e procedimentos vinculantes para a GP-RFB;

II – **Coordenações Técnicas**, vinculadas à Coordenação Nacional, com a competência de coordenar as Equipes Especializadas, assessorar os dirigentes da RFB e promover inovações em temas relacionados à Gestão de Pessoas;

III – **Equipes Especializadas Nacionais**, responsáveis pela execução dos processos específicos de trabalho da GP-RFB, em conformidade com as diretrizes estabelecidas;

IV – **Equipe de Atendimento**, encarregada de recepcionar, avaliar e direcionar solicitações dos servidores da RFB à Equipe Especializada competente;

V – **Pontos Focais Regionais**, articulados às Superintendências Regionais para promover alinhamento estratégico e assessorar lideranças regionais.

**Art. 2º** Compete à Coordenação Nacional:

- I. Participar da elaboração da estratégia de RFB, prestando consultoria em temas afetos à área;
- II. Coordenar a transposição da estratégia em artefatos específicos para GP-RFB, com a mesma periodicidade de elaboração da estratégia organizacional;
- III. Representar a GP-RFB junto às lideranças da RFB, bem como a stakeholders externos em interações que envolvam temas afetos à área;
- IV. Estabelecer diretrizes e procedimentos vinculantes, bem como indicadores e métricas de avaliação de desempenho e resultados para os processos de trabalho da GP-RFB, revisados anualmente;
- V. Coordenar as atividades da Equipe de Atendimento e dos Pontos Focais Regionais, entre outras funções;
- VI. Realizar estudos anuais para a alocação de pessoas às unidades da GP-RFB.



**Art. 3º** Compete às Coordenações Técnicas:

- I. Assessorar os dirigentes da RFB em suas funções como gestores de suas equipes;
- II. Promover a inovação na RFB em temas afetos à área;
- III. Coordenar a atuação das Equipes Especializadas Nacionais, promovendo o aprendizado colaborativo e a tomada compartilhada de decisões.

**Art. 4º** Compete às Equipes Especializadas Nacionais:

- I. Executar as tarefas designadas para seu processo de trabalho, seguindo as diretrizes vinculantes e comunicando o progresso às partes interessadas;
- II. Participar na formulação de metas, rotinas e procedimentos para a equipe, bem como do desenvolvimento de ferramentas pertinentes à sua atuação;
- III. Participar de ações de gestão do conhecimento pertinente ao seu processo de trabalho, incluindo elaboração de manuais, preparação de modelos e formulários, participação em projetos de mentoria;
- IV. Identificar necessidades e propor soluções de capacitação e desenvolvimento para a equipe.

§ 1º Cabe ao gestor da Equipe Especializada:

- i. A coordenação da atuação de sua equipe e a aferição dos resultados de seu desempenho;
- ii. As decisões em temas pertinentes à atuação da equipe, em articulação com a coordenação técnica pertinente.

**Art. 5º** Compete à Equipe de Atendimento recepcionar e avaliar solicitações dos servidores, direcionando-as às Equipes Especializadas competente.

§ 1º A Equipe de Atendimento atenderá ao estabelecido no Art. 4º.

**Art. 6º** Compete aos Pontos Focais Regionais

- I. Promover articulação entre as Superintendências regionais e a Coordenação Nacional;
- II. Assessorar as lideranças regionais em iniciativas de interesse comum.

**Art. 7º** As decisões tomadas Centro Nacional de Serviços Compartilhados devem ser fundamentadas em dados e em processos consultivos que envolvam as Coordenações Técnicas e Equipes Especializadas Nacionais.

**Art. 8º** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

## **7.4 Relevância do Produto Técnico-Tecnológico**

### **7.4.1 Complexidade e Aderência**

Esta minuta de norma, apesar de sua aparente simplicidade é um produto de alta complexidade devido ao caráter participativo do processo concepção do modelo organizacional a que se refere, que é o CSC nacional em rede radial para a estratégia, governança e gestão dos processos de trabalho da GP-RFB. Os múltiplos aportes dos participantes do estudo que originou o modelo – identificação de forças e fraquezas da configuração e da atuação da área, bem como propostas para a respectiva potencialização e mitigação ou eliminação – obtidos por duas instâncias de observação participante, complementadas por entrevistas semiestruturadas, foram então examinados e interpretados à luz do referencial teórico preliminar e emergente da pesquisa, bem como de um conjunto de documentos institucionais relevantes, na busca de legitimidade e coesão, bem como clareza.

O tema desta minuta de norma adere à linha de pesquisa “Gestão de Organizações Públicas” do MPA/UnB e, por seu objetivo geral de alcance de melhor uso dos recursos disponíveis à GP-RFB para a apresentação de melhores resultados, também atende ao princípio constitucional de eficiência da AP1 (CF 1988, Art. 37).

### **7.4.2 Potencial Inovador**

Esta minuta de norma é um produto técnico-tecnológico com médio potencial de inovação. Embora não exista relatos sobre a concepção de arranjos em CSC em rede na AP brasileira direta, o referencial teórico que apoia este Relatório mostra que modelos aproximados já foram idealizados por governos de outros países. Não obstante, esta minuta de norma resulta de um conjunto de concepções originais obtidas a na intersecção entre os informes da pesquisa – percepções, experiências e proposições expressas pelos participantes – e conhecimentos estabelecidos no referencial teórico que embasa o estudo.

Aqui reside seu caráter inovador. Por outro lado, o modelo resultante, por ter sido elaborado de modo participativo, tende a ter aderência e aceitação na RFB, o que lhe confere alto potencial inovador interno.

Esta minuta de norma é um produto técnico-tecnológico com alto potencial de geração de valor. O produto do estudo, que é o CSC em rede radial proposto para a GP-RFB, se implantado, tem considerável probabilidade de geração de valor para a Instituição. Segundo a literatura pertinente, exposta acima, bem como os aportes dos participantes da pesquisa, a configuração da GP-RFB em um desenho nacional especializado pode incrementar a eficiência e a eficácia das atividades da área, bem como lhe propiciar uma atuação estratégica, o que poderá tornar a GP uma parceira de negócio da RFB, contribuindo para a concretização de sua estratégia e, assim, aumentando o valor público gerado pela Instituição.

#### **7.4.3 Aplicabilidade**

A aplicabilidade, tanto potencial quanto realizada, desta minuta de norma é média.

O processo participativo que resultou na concepção do novo arranjo para os processos de trabalho da GP-RFB poderá ser utilizado por outras instituições da Administração Pública brasileira que busquem um caminho para a tomada compartilhada de decisões complexas que resultem em mudança organizacional. Além disso, poderá ser utilizada por estudiosos de arranjos organizacionais em CSC ou em rede para entidades da AP que busquem meios de aumentar a aceitabilidade desse tipo de modelo, ainda considerado inovador no setor público. Aqui reside parte de sua aplicabilidade potencial.

Quanto ao modelo resultante do estudo, um CSC em rede radial, esse subsidiará a tomada de decisões dos líderes da RFB quanto ao novo arranjo da GP, o que pode ser considerada a aplicabilidade realizada. Esse modelo também poderá ser examinado e adaptado para implementação em outras instituições da AP brasileira que buscam arranjos mais horizontais para suas unidades de negócio, o que contribui para a aplicabilidade potencial deste RTC.

#### **7.4.4 Impacto Potencial**

O impacto desta minuta de norma, tanto potencial quanto realizado, será médio.

O modelo organizacional a que a minuta da norma se refere, por ter sido concebido de modo participativo por *stakeholders* da RFB, terá melhores chances de uma boa adesão e, assim, poderá otimizar os esforços e os talentos dos servidores da GP-RFB, contribuindo para uma prestação de serviços mais eficiente e eficaz, o que aumentará o valor gerado

pela Instituição. Esse pode ser considerado o impacto realizado do produto desta minuta de norma.

Por sua vez, o modelo normatizado por esta minuta poderá contribuir para a discussão conceitual sobre a viabilidade e conveniência da concepção de modelos de organização mais horizontais na Administração Pública brasileira, bem como para o repositório de conhecimentos sobre gestão estratégica de pessoas, centros de serviços compartilhados e arranjos organizacionais em rede na Administração Pública. Esse pode ser o impacto potencial desta minuta de norma.

## **7.5 Documentos Comprobatórios e Evidências**

Esta minuta de norma é acompanhada dos seguintes documentos comprobatórios e evidências: (1) Relatos da observação participante das reuniões presenciais de avaliação do desenho atual da GP-RFB; (2) Mensagens de convite para as entrevistas; (3) Roteiro de entrevistas semiestruturadas; (3) Transcrições anonimizadas de entrevistas semiestruturadas; (4) Mensagens de convite para a avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB com uso do *Human Resources Maturity Model* do Fórum de Administrações Tributárias da OCDE; (5) Registros das avaliações iniciais dos participantes da avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB; (7) Relatos da observação participante das reuniões virtuais de busca de consenso na avaliação dos processos de trabalho da GP-RFB; e (8) Matriz SWOT resultante da análise do conteúdo dos informes, que embasou o modelo proposto.

## **Referências**

Becker, B. E.; Huselid, M. A. (2006). Strategic human resources management: Where do we go from here? *Journal of Management*, 32, 898-925.

Bergeron, B. (2003). *Essentials of shared services*. John Wiley & Sons.

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. Guia Técnico de Gestão Estratégica. (2019). Recuperado de: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/guia-tecnico-de-gestao-estrategica>

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa n. 24, de 18 de março de 2020. (2020).

Brasil. Ministério da Fazenda. (2017, 11 de outubro). Portaria n. 430, de 09 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 196, 22.

Brasil, Presidência da República do. (2006). Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Brasil, Presidência da República do. (2010). Decreto n. 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

Brasil, Presidência da República do. (2010). Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (Edição 3). TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração.

Carmo, L. J. O., Assis, L. B. de, Martins, M. G., Saldanha, C. C. T.; Gomes, P. A. (2018). Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. *Revista Do Serviço Público*, 69(2), 164-192.

Castells, M. (2001). Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. Em L. C. Bresser Pereira, J. Wilhelm & L. Sola (Orgs.), *Sociedade e Estado em transformação* (Cap. 5, pp. 147-172). Editora UNESP.

Coelho Junior, F. A., Pereira, D. A. O., Mota, J. C., Silva, A. L. P., Praça, V. A. C. P. (2022). "Conseguir ser estratégica, ou não ser": atuação e identidade da área de Gestão de Pessoas sob a ótica de servidores públicos federais. *Anais. XLVI Encontro da ANPAD – EnANPAD*.

Côrtes, F. G., Meneses, P. P. M. (2019). Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 657–686.

Denhardt, R. B. (2011). *Teorias da administração pública*. Cengage Learning.

Ferreira, C., Bresciani, L. P.; Mazzali, L. (2014). Centros de serviços compartilhados: Da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, 61(4), 387-403.

Graziani, L., Meneses, P. P. M., Castro, M. V. de M.; Serrano, A. L. M. (2019). Implementação da gestão estratégica de pessoas: desafios enfrentados por uma empresa pública. *Revista de Gestão Dos Países de Língua Portuguesa*, 18(3), 207-227.

Harari, Y. N. (2016). *Sapiens: Uma breve história da humanidade*. Companhia das Letras.

IBM Global Business Service. (2008). *Success factors for implementing shared services in government*. IBM.

Ingraham, P. W.; Rubaii-Barrett, N. (2007). Human resource management as a core dimension of public administration. Recuperado de: <https://faculty.cbpp.uua.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202009>

Janssen, M.; Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International Journal of Information Management*, 26(2), 102-116.

Kissler, L.; Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-502. Recuperado de: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6826>

Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business Review Press.

Lacombe, B. M. B. (2005). Avaliação e mensuração de resultados em gestão de pessoas e a relação com o desempenho organizacional: Um estudo com as maiores empresas brasileiras (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo).

Marx, K. (2013). *O capital: Crítica da economia política*. Livro I: O processo de produção do capital. Boitempo.

Meneses, P. P. M., Coelho Junior, F. A., Ferreira, R. R., Paschoal, T.; Silva Filho, A. I. (2014). A produção científica brasileira sobre a gestão de recursos humanos entre 2001 e 2010. *RAM, Revista de Administração Mackenzie*, 15(4), 110–134.

Migueletto, D. C. R. (2001). *Organizações em rede* (Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública).

Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J. B.; Ghoshal, S. (2007). *O processo da estratégia* (4ª ed.). Artmed.

Motta, F.; Vasconcelos, I. F. G. (2017). *Teoria geral da administração* (3ª ed.). Cengage Learning.

Moura, A. L. N. de; Souza, B. C. de. (2016). Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. *Revista Do Serviço Público*, 67(4), 575–602.

Quinn, B., Cooke, R.; Kris, A. (2000). *Shared services: Mining for corporate gold*. Financial Times Prentice Hall.

Quinn, J. B., Anderson, P.; Finkelstein, S. (2001). Novas formas de organização. In H. Mintzberg & J. B. Quinn (Eds.), *O processo da estratégia* (3ª ed., pp. 157-167). Bookman.

Reis, M. L. (2014). Reforma do Estado: Da administração burocrática à administração gerencial: O caso brasileiro. *Revista Foco*, 7(1). Recuperado de: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/110>

Rezende, F., Cunha, A.; Bevilacqua, R. (2010). Informações de custos e qualidade do gasto público: Lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, 44(4), 959-992. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000400009>

Ribeiro, A. L. (2006). *Gestão de pessoas*. Saraiva.

Scandura, T. A.; Meuser, J. D. (2022). Relational dynamics of leadership: Problems and prospects. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 9, 309-337.

Schulman, D. S., et al. (1999). *Shared services: Adding value to the business units*. John Wiley & Sons.

Schultz, G. (2016). *Introdução à gestão de organizações*. Editora da UFRGS.

Silva, E. D.; Pereira, N. A. F. (2004). Centro de serviços compartilhados e a gestão de vínculos: Uma análise integrada. *Revista Alcance*, 11(1), 49-64.

Silva, F. A. e, Martins, T. C. P. M.; Ckagnazaroff, I. B. (2013). Redes organizacionais no contexto da governança pública: A experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. *Revista do Serviço Público*, 64(2), 249-271.

Tomkinson, R. (2007). *Shared services in local government: Improving service delivery*. Gower Publishing.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2018). *Relatório integrado de governança: Define governança pública como a capacidade de liderança, estratégia e accountability para gerar valor público, com foco na maturidade institucional e na eficiência organizacional*.

Trindade, L. H.; Trindade, C. G.; Nogueira, E. C. de O. R. (2015). Lacunas na pesquisa em gestão de pessoas: Uma Proposta De Agenda Para Pesquisas Futuras. *Perspectivas Em Gestão & Amp; Conhecimento*, 5(1), 169–183.

Ulrich, Dave (1997). *Human resource champions: the next agenda for adding value and delivering results*. Boston: Harvard Business School Press.

Ulrich, D. (2009), *HR Transformation*, McGraw Hill, New York, NY.

## REFERÊNCIAS

Aguiar, W. M. J.; Ozella, S. (2006). Núcleos de significação como instrumento para a pareense da constituição dos sentidos. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 26(2), 222-245.

Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.

Becker, B. E.; Huselid, M. A. (2006). Strategic human resources management: Where do we go from here? *Journal of Management*, 32, 898-925.

Bergeron, B. (2003). *Essentials of shared services*. John Wiley & Sons.

Bogdan, R. C. (1999). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.

Branco Brasil, F. J.; Gabardo-Martins, L. M. D. (2024). O papel do florescimento no trabalho na relação entre recursos do trabalho e *job crafting*. *Revista Iberoamericana de Diagnóstico y Evaluación Psicológica*, 1(71), 131-147.

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. Guia Técnico de Gestão Estratégica. (2019). Recuperado de: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/guia-tecnico-de-gestao-estrategica>

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa n. 24, de 18 de março de 2020. (2020).

Brasil. Ministério da Fazenda. (2017, 11 de outubro). Portaria n. 430, de 09 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 196, 22.

Brasil. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. (2016, 24 de maio). Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016. Trata sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa em ciências humanas e sociais. *Diário Oficial da União*.

Brasil, Presidência da República do. (2006). Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Brasil, Presidência da República do. (2010). Decreto n. 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de



dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

Brasil, Presidência da República do. (2010). Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (Edição 3). TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração.

Brown, T. (2010). *Design Thinking: Uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias*. Elsevier Editora.

Buchanan, L.; O'Connell, A. (2006). A brief history of decision making. *Harvard Business Review*, 84(1), 32-41, 132.

Carmo, L. J. O., Assis, L. B. de, Martins, M. G., Saldanha, C. C. T.; Gomes, P. A. (2018). Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. *Revista Do Serviço Público*, 69(2), 164-192.

Castells, M. (2001). Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. Em L. C. Bresser Pereira, J. Wilhelm & L. Sola (Orgs.), *Sociedade e Estado em transformação* (Cap. 5, pp. 147-172). Editora UNESP.

Coelho Junior, F. A., Pereira, D. A. O., Mota, J. C., Silva, A. L. P., Praça, V. A. C. P. (2022). "Conseguir ser estratégica, ou não ser": atuação e identidade da área de Gestão de Pessoas sob a ótica de servidores públicos federais. *Anais. XLVI Encontro da ANPAD – EnANPAD*.

Côrtes, F. G., Meneses, P. P. M. (2019). Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 657–686.

Costa, R. L. S.. (2023). Neurociência e aprendizagem. *Revista Brasileira De Educação*, 28, e280010. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782023280010>

Creswell, J. W.; Creswell, J. D. (2021). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Penso Editora.

Denhardt, R. B. (2011). *Teorias da administração pública*. Cengage Learning.

Dicicco-Bloom, B.; Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), 314-321.

Duarte, J.; Monteiro, G. F. (2009). Potencializando a comunicação nas organizações. Em *ABC Pública* (pp. 333-359). Recuperado de: <https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Potencializando-a-Comunicac%C3%A3o-nas-organiza%C3%A7%C3%B5es.pdf>

Edmunds, H. (1999). *The focus group research handbook*. NTC.

Esperidião, M. A.; Viera-da-Silva, L. M. (2018). A satisfação do usuário na avaliação de serviços de saúde: Ensaio sobre a imposição de problemática. *Saúde em Debate*, 42(spe2), 331–340. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S223>

Ferreira, C., Bresciani, L. P.; Mazzali, L. (2014). Centros de serviços compartilhados: Da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, 61(4), 387-403.

Freeman, R. E.; Reed, D. L. (1983). Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance. *California Management Review*, 25(3).

Gil, A. C. (2007). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4ª ed.). Atlas.

Graziani, L., Meneses, P. P. M., Castro, M. V. de M.; Serrano, A. L. M. (2019). Implementação da gestão estratégica de pessoas: desafios enfrentados por uma empresa pública. *Revista de Gestão Dos Países de Língua Portuguesa*, 18(3), 207-227.

Gurel, E.; Tat, M. (2017). SWOT analysis: A theoretical review. *The Journal of International Social Research*, 10, 994-1006.

Haguette, T. M. F. (2000). *Metodologias qualitativas na sociologia*. Vozes.

Harari, Y. N. (2016). *Sapiens: Uma breve história da humanidade*. Companhia das Letras.

IBM Global Business Service. (2008). *Success factors for implementing shared services in government*. IBM.

Ingraham, P. W.; Rubaii-Barrett, N. (2007). Human resource management as a core dimension of public administration. Recuperado de: <https://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202009>

Janssen, M.; Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International Journal of Information Management*, 26(2), 102-116.

Kissler, L.; Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-502. Recuperado de: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6826>

Kjaer, A. M. (2014). *Governance: Key concepts*. Polity Press.

Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business Review Press.

Lacombe, B. M. B. (2005). Avaliação e mensuração de resultados em gestão de pessoas e a relação com o desempenho organizacional: Um estudo com as maiores empresas brasileiras (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo).

Lacombe, B. M. B., Chu, R. A.. (2008). Políticas e práticas de gestão de pessoas: as abordagens estratégica e institucional. *Revista De Administração De Empresas*, 48(1), 25–35.

Lodi, J. B. (1970). A estrutura matricial e a estrutura sistêmica: Dois novos tipos de organização. *Revista de Administração de Empresas*, 10(4), 157-179.

Marx, K. (2013). *O capital: Crítica da economia política*. Livro I: O processo de produção do capital. Boitempo.

Meneses, P. P. M., Coelho Junior, F. A., Ferreira, R. R., Paschoal, T.; Silva Filho, A. I. (2014). A produção científica brasileira sobre a gestão de recursos humanos entre 2001 e 2010. *RAM, Revista de Administração Mackenzie*, 15(4), 110–134.

Merluzzi, J.; Torres, N. (2016). Generalists get better job offers than specialists. *Harvard Business Review*. Recuperado de: <https://store.hbr.org/product/generalists-get-better-job-offers-than-specialists/F1606B?srsId=AfmBOoqs6FuXRasKytQDDaRCqg-ayR3xJX8avWeDePxjfnr0DgZXWr4A>

Miguelletto, D. C. R. (2001). *Organizações em rede* (Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública).

Minayo, M. C. de S.. (2012). Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3), 621–626.

Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J. B.; Ghoshal, S. (2007). *O processo da estratégia* (4ª ed.). Artmed.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Moraes, R. (2003). Uma tempestade de luz: A compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. *Ciência e Educação*, 9(2), 191-211.

Motta, F.; Vasconcelos, I. F. G. (2017). *Teoria geral da administração* (3ª ed.). Cengage Learning.

Moura, A. L. N. de; Souza, B. C. de. (2016). Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. *Revista Do Serviço Público*, 67(4), 575–602.

Pynes, J. E. (2009). *Human resources management for public and nonprofit organizations: A strategic approach*. Jossey-Bass.

Quinn, B., Cooke, R.; Kris, A. (2000). *Shared services: Mining for corporate gold*. Financial Times Prentice Hall.

Quinn, J. B., Anderson, P.; Finkelstein, S. (2001). Novas formas de organização. In H. Mintzberg & J. B. Quinn (Eds.), *O processo da estratégia* (3ª ed., pp. 157-167). Bookman.

Reis, M. L. (2014). Reforma do Estado: Da administração burocrática à administração gerencial: O caso brasileiro. *Revista Foco*, 7(1). Recuperado de: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/110>

Rezende, F., Cunha, A.; Bevilacqua, R. (2010). Informações de custos e qualidade do gasto público: Lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, 44(4), 959-992. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000400009>

Ribeiro, A. L. (2006). *Gestão de pessoas*. Saraiva.

Robbins, S. P. (2010) *Comportamento Organizacional*. São Paulo: Person Prentice Hall.

Santos, A. P. (2018). Escala de Competências para os Analistas em Tecnologia da Informação (ATI): desenvolvimento e evidências de validade. *Revista do Serviço Público – RSP*, 69(2), 146-163.

Santos, B., Rizardi, B. M., et al. (2022). *Caminhos da inovação no setor público*. Enap.

Scandura, T. A.; Meuser, J. D. (2022). Relational dynamics of leadership: Problems and prospects. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 9, 309-337.

Schulman, D. S., et al. (1999). *Shared services: Adding value to the business units*. John Wiley & Sons.

Schultz, G. (2016). *Introdução à gestão de organizações*. Editora da UFRGS.

Sheehan, C., De Cieri, H., Cooper, B.; Shea, T. (2016). Strategic implications of HR role management in a dynamic environment. *Personnel Review*, 45(2), 353–373.

Silva, E. D.; Pereira, N. A. F. (2004). Centro de serviços compartilhados e a gestão de vínculos: Uma análise integrada. *Revista Alcance*, 11(1), 49-64.

Silva, F. A. e, Martins, T. C. P. M.; Ckagnazaroff, I. B. (2013). Redes organizacionais no contexto da governança pública: A experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. *Revista do Serviço Público*, 64(2), 249-271.

Silverio, J. C. dos S., Menezes, P. P. M. (2022). Inserção estratégica de unidades de gestão de pessoas em arenas decisórias organizacionais. *Revista De Gestão Dos Países De Língua Portuguesa*, 20(2), 85–103.

Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 125-134.

Steffensen, D. S., Ellen, B. P., Wang, G.; Ferris, G. R. (2019). Putting the “Management” Back in Human Resource Management: A Review and Agenda for Future Research. *Journal of Management*, XX(X), 1–32.

Stoner, J. A. F.; Freeman, R. E. (1995). *Administração* (5ª ed.). LTC.

Taylor, S. J. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Paidós.

Tomkinson, R. (2007). *Shared services in local government: Improving service delivery*. Gower Publishing.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2018). *Relatório integrado de governança: Define governança pública como a capacidade de liderança, estratégia e accountability para gerar valor público, com foco na maturidade institucional e na eficiência organizacional*.

Trindade, L. H.; Trindade, C. G.; Nogueira, E. C. de O. R. (2015). Lacunas na pesquisa em gestão de pessoas: Uma Proposta De Agenda Para Pesquisas Futuras. *Perspectivas Em Gestão & Amp; Conhecimento*, 5(1), 169–183.

Tversky, A.; Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.

Ulrich, Dave (1997). *Human resource champions: the next agenda for adding value and delivering results*. Boston: Harvard Business School Press.

Ulrich, D. (2009), *HR Transformation*, McGraw Hill, New York, NY.

Vogt, W. P. (1999). *Dictionary of statistics & methodology: A nontechnical guide for the social sciences* (2ª ed.). Sage.

Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (3ª ed.). Bookman.