

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 trabalho¹, 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 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

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.

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 ² de GP, essencialmente em sua implementação e avaliação.

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

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 burocrático³, dominante até meados dos anos 1990, para o modelo gerencial baseado no ideário da Nova Administração Pública⁴ 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

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).

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 individual⁵ 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

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.

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 relacional⁶.

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

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).

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 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 consumidores⁷

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

(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 eficácia⁸. 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*"⁹, 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

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.

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 participação¹⁰ 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

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.

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).

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 2010. 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.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>

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 & 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* (2^a ed.). Sage.

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