



NPGA
Núcleo de Pós-Graduação
em Administração

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

TIAGO DE SOUSA PEREIRA

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA COORDENAÇÃO
GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO DA RECEITA
FEDERAL DO BRASIL: análise e proposições à luz das tipologias de
Mintzberg**

Salvador

2023

TIAGO DE SOUSA PEREIRA

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA COORDENAÇÃO
GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO DA RECEITA
FEDERAL DO BRASIL: análise e proposições à luz das tipologias de
Mintzberg**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia – NPGA/UFBA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Ribeiro de Almeida

Salvador

2023

Escola de Administração - UFBA

P436 Pereira, Tiago de Sousa.

Estrutura organizacional da coordenação geral de pesquisa e investigação da Receita Federal do Brasil: análise e proposições à luz das tipologias de Mintzberg / Tiago de Sousa Pereira. – 2023. 119 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Ribeiro de Almeida.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia,
Escola de Administração, Salvador, 2023.

1. Brasil. Secretaria da Receita Federal – Administração e processo tributário. 2. Mintzberg, Henry 1939 -. 3. Modelos em administração. 4. Desenvolvimento organizacional. 5. Controle administrativo. 5. Crime fiscal – Investigação - Brasil. 6. Grupos de trabalho – Desenvolvimento. 7. Habilidades pessoais. 8. Fiscalização tributária – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.28

TIAGO DE SOUSA PEREIRA

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA COORDENAÇÃO
GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO DA RECEITA
FEDERAL DO BRASIL: análise e proposições à luz das tipologias de
Mintzberg**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 14 de março de 2023.

Banca examinadora

Denise Ribeiro de Almeida – Orientadora _____ Doutora em Administração
pela Universidade Federal da Bahia

Universidade Federal da Bahia

Guilherme Marback Neto _____ Doutor em Educação pela Universidade
Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Universidade de São Paulo

Universidade Federal da Bahia

Lidia Boaventura Pimenta _____ Doutora em Educação pela Universidade
Federal da Bahia

Universidade do Estado da Bahia

A meu pai, José Reis Pereira, dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente a Catarina e Joaquim, pela compreensão, a despeito da pouca idade, em relação às horas em que precisei me dedicar ao trabalho em detrimento de momentos de convívio e brincadeiras.

A Denise Ribeiro de Almeida, minha orientadora, pelo aconselhamento sábio, sugestões valiosas e incentivo constante. Ao corpo de professores do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da UFBA, pelos valiosos ensinamentos balizadores do esforço de pesquisa.

A Patrícia Tavares de Lima, tutora junto à Receita Federal do Brasil, pelas revisões, conselhos, conversas e toda ajuda muito generosamente oferecida ao longo do desenvolvimento deste trabalho. A todos os colegas que responderam gentilmente às entrevistas e ao questionário.

A Helena Jina de Sousa Pereira, pela revisão e sugestões ao texto. A Juliana Paulo Batista, pelo incentivo constante.

À Receita Federal do Brasil, pela oportunidade da realização do mestrado.

Aos colegas de curso, pela agradável convivência, companheirismo e incentivo.

A Deus, que colocou todas as pessoas acima em minha trajetória.

PEREIRA, Tiago de Sousa. **Estrutura organizacional da coordenação geral de pesquisa e investigação da receita federal do brasil: análise e proposições à luz das tipologias de Mintzberg** Orientadora: Denise Ribeiro de Almeida. 2023. 118 f. il. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-graduação em Administração, NPGA/EAUFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

RESUMO

Pesquisa com objetivo descritivo e abordagem qualitativa realizada na Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (Copei) - unidade da Receita Federal do Brasil responsável pela inteligência fiscal e combate a crimes tributários estruturados, com base no modelo de configurações estruturais ou organizacionais de Henry Mintzberg. A partir da pergunta: “quais contribuições o modelo de Mintzberg (2017) pode trazer à Copei através da proposta de ajustes dos elementos componentes de sua configuração organizacional?”, seu objetivo principal foi a proposição de contribuições à Copei com base na adequação entre características de sua configuração organizacional, segundo as tipologias de Mintzberg, e os fatores situacionais ou contingenciais que a circundam. Para consecução desse objetivo foram identificados a configuração organizacional atual da Copei, seus fatores situacionais e características inerentes à execução de suas tarefas usuais. A identificação se deu através de entrevistas semiestruturadas, censitariamente aplicadas aos chefes das unidades descentralizadas da Copei, além de questionário aplicado censitariamente aos potenciais encarregados de caso, responsáveis pelo principal processo de trabalho da Copei. Foram confirmados os pressupostos de que a Copei apresenta uma configuração estrutural de burocracia profissional e que sua parte-chave é o núcleo operacional. O primeiro mecanismo de coordenação, inicialmente pressuposto como sendo a padronização de habilidades, foi confirmado como tal, apesar de sua presença bastante mitigada, pela falta de um mecanismo de coordenação claramente protagonista em relação a outros. As descentralizações vertical e horizontal, inicialmente pressupostas como sendo ambas limitadas, apresentaram, também, diversidade de formas: limitada, completa e seletiva, a depender do processo de trabalho ou decisão envolvida. Com base nos elementos identificados e no cotejamento de suas características foi desenvolvida uma série de recomendações à Copei: investimento em padronização de habilidades e competências por meio da prévia seleção criteriosa de seus integrantes e do treinamento profundo e continuado após o ingresso dos servidores; cuidados na abordagem de controle da produtividade; fortalecimento da tecnoestrutura e assessoria de apoio e adoção de uma configuração híbrida entre burocracia profissional e *adhocracia*. Uma vez que abordou principalmente o núcleo operacional da Copei e seu processo de trabalho principal, houve pouco aprofundamento sobre outras subunidades e processos de trabalho da Coordenação-Geral. Ações em desenvolvimento como o modelo de trabalho remoto, programa de gestão e mensuração de produtividade também não foram abordadas. Futuros trabalhos poderiam discutir, mais detalhadamente, estes aspectos.

Palavras-chave: Configurações organizacionais; inteligência fiscal; *design* organizacional, crime tributário.

PEREIRA, Tiago de Sousa. **Organizational structure of General Research and Investigation Coordination of Brazilian Federal Revenue: analysis and propositions based on Mintzberg typologies**. Advisor: Denise Ribeiro de Almeida. 2023. 118 s. ill. Dissertation (Master's in Management) – Núcleo de Pós-graduação em Administração, NPGA/EAUFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

ABSTRACT

This is research with a descriptive objective and quantitative approach, conducted at the General Research and Investigation Coordination (Copei) – the unit from Brazilian Federal Revenue (Receita Federal do Brasil) responsible for fiscal intelligence and tax crime combat, based on Henry Mintzberg's structural configurations model. Based on the starting question: "which contributions may Mintzberg (2017) model bring to Copei through the adjustment of its structural configuration components?", its main goal was the proposition of contributions to Copei, based on the adjustment between its organizational configuration characteristics, according to Mintzberg typologies, and the situational factors that surround it. Toward this goal, Copei's current organizational configuration was identified, as well as its situational factors and the intrinsic characteristics of the execution of its usual tasks. The identification was held through semi-structured interviews applied to the managers of all decentralized units of Copei, as well as a questionnaire applied to all Copei members potentially in charge of conducting a case, the primary work process of Copei. The assumptions that Copei presents a professional bureaucracy configuration and that its key part is its operation core were confirmed. Its prime coordinating mechanism, initially assumed as the standardization of skills, could only be confirmed as such, despite its mitigated presence, because it was not identified a prime coordinating mechanism holding strong predominance when compared to others. The vertical and horizontal decentralization, initially assumed both as limited, presented a diversity of forms: limited, complete, or selective, depending on the working process or decision involved. Based on the elements identified and on the comparison of their characteristics, a series of recommendations was developed for Copei: investment in the standardization of skills and competencies by a comprehensive selection of potential members and thorough and continued training of members that are already part of Copei; careful approach to productivity control; empowerment of technostructure and support staff and adoption of a hybrid configuration between professional bureaucracy and adhocracy. Since it approached mainly the General Coordination's operating core and its main working process, there were no deeper development of another units or processes. Ongoing actions as the remote working model, management program and productivity measurement were neither developed. Future works could approach such aspects more comprehensively.

Keywords: Structural configurations; fiscal intelligence; organizational design, tax crime.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|------------------|---|----|
| Figura 1 | Procedimento de coleta dos dados das entrevistas | 34 |
| Figura 2 | Organograma da Copei | 39 |
| Figura 3 | Cinco partes básicas da Copei | 40 |
| Figura 4 | Parte chave da organização, segundo geração de valor | 41 |
| Figura 5 | <i>Design</i> do sistema de tomada de decisão – abertura de um PPI | 42 |
| Figura 6 | <i>Design</i> do sistema de tomada de decisão – suspensão de um PPI | 42 |
| Figura 7 | Primeiro mecanismo de coordenação | 43 |
| Figura 8 | Padronização dos processos de trabalho | 44 |
| Figura 9 | Padronização dos <i>outputs</i> | 45 |
| Figura 10 | Padronização de habilidades | 45 |
| Figura 11 | Especialização da tarefa | 46 |
| Figura 12 | Complexidade do objeto do trabalho / ambiente | 47 |
| Figura 13 | Estabilidade do ambiente | 48 |
| Figura 14 | <i>Design</i> do sistema de tomada de decisão | 49 |
| Figura 15 | Primeiro mecanismo de coordenação / supervisão direta | 49 |
| Figura 16 | Padronização dos processos de trabalho | 50 |
| Figura 17 | Padronização dos <i>outputs</i> | 51 |
| Figura 18 | Padronização de habilidades | 51 |
| Figura 19 | Especialização da tarefa | 52 |
| Figura 20 | Comunicação com pares | 52 |
| Figura 21 | Complexidade do objeto de trabalho / ambiente | 53 |
| Figura 22 | Categorização | 58 |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|-----------------|--|----|
| QUADRO 1 | Configurações de Mintzberg | 22 |
| QUADRO 2 | Modelo de análise | 30 |
| QUADRO 3 | Indicadores e índices..... | 32 |
| QUADRO 4 | Configuração estrutural da Copei | 56 |

SUMÁRIO

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | INTRODUÇÃO | 12 |
| 2. | REFERENCIAL TEÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO | 18 |
| 2.1. | CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS | 18 |
| 2.2. | INTELIGÊNCIA FISCAL | 26 |
| 3. | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 29 |
| 4. | RESULTADOS E DISCUSSÃO | 36 |
| 4.1. | A COORDENAÇÃO-GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO (COPEI)..... | 36 |
| 4.2. | ESTRUTURA DA COPEI COMO PARTES BÁSICAS DE MINTZBERG | 39 |
| 4.3. | CONTAGEM DOS ÍNDICES DAS ENTREVISTAS..... | 40 |
| 4.4. | RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO | 48 |
| 4.5. | CARACTERIZAÇÃO DA COPEI SEGUNDO AS CONFIGURAÇÕES DE MINTZBERG..... | 53 |
| 4.6. | CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES..... | 56 |
| 4.6.1. | Burocracia Profissional – comentários..... | 56 |
| 4.6.2. | Adhocracia como configuração sobreposta à burocracia profissional | 59 |
| 4.6.3. | Recomendações à Copei..... | 61 |
| 5. | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 65 |
| | REFERÊNCIAS | 67 |
| | APÊNDICE A – Roteiro para entrevista aplicada aos chefes das unidades descentralizadas da Copei | 71 |
| | APÊNDICE B – Tabelamento dos fragmentos semânticos observados | 73 |
| | APÊNDICE C – Questionário aplicado aos potenciais encarregados de caso..... | 73 |
| | APÊNDICE D – Relatório Técnico a ser entregue à Copei/RFB..... | 77 |

1. INTRODUÇÃO

O *design* das organizações é uma disciplina que se impõe a qualquer entidade organizacional. Quaisquer pessoas que dividam alguma tarefa usarão algum tipo de coordenação entre si, ainda que rudimentar ou espontânea. Em se tratando de organizações maiores, com processos complexos, que envolvem grande quantidade de entradas, tarefas e saídas; subdivisões mais refinadas são necessárias, com competências específicas, tarefas de suporte, aumento de coordenação, supervisão etc. A cúpula decisória das organizações busca, ainda que empiricamente, definir estruturas – subdivisões do trabalho, cadeias de supervisão, unidades especializadas – que melhor se ajustem às tarefas, objetivos e características internas e externas à organização. A adaptação por puro empirismo tende a não ser suficiente (GALBRAITH, 2014), e o estudo do tema tem se desenvolvido pelo último meio século.

Para Burton e Obel (2018), o *design* é uma abordagem sistemática que deve, com base na missão e na estratégia da organização, alinhar diversos elementos: estruturas, processos, liderança, cultura, pessoas, práticas e métricas. Oliveira (2006) adota a estruturação organizacional por meio de uma metodologia de 7 fases, com abordagem causa-efeito na qual a estruturação é o antecedente que traria como consequência diversos benefícios como a identificação de tarefas necessárias aos objetivos, a organização de responsabilidades, a estruturação do processo decisório, a melhoria da comunicação interna e externa e o adequado estabelecimento de indicadores. Silva (2008), por sua vez, não dá maior enfoque ao desenho organizacional, mas sim a melhorias incrementais em organizações previamente consideradas. Aborda, assim, mais detidamente o desenvolvimento organizacional – termo que atribui à obra de Richard Beckhard e que pode ser definido como um “esforço planejado, aplicado a toda a organização, coordenado pela alta gerência com o objetivo de aumentar a efetividade e saúde organizacional através de intervenções planejadas nos processos organizacionais com a utilização de conhecimentos de ciência comportamental” (BECKHARD, 1969). A eficiência organizacional e as necessidades dos indivíduos são duas grandes vertentes que devem ser igualmente consideradas e harmonicamente atendidas por meio do desenvolvimento organizacional, enfatizando ainda que “produtividade” e “motivação” são duas palavras inevitavelmente ligadas no que concerne à administração de organizações.

Silva (2008), portanto, atribui o desenvolvimento organizacional a quatro fontes principais: 1) os grupos de treinamento desenvolvidos na década de 1940 no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), em conjunto com o *National Training Laboratory* (NTL); 2) o desenvolvimento da pesquisa de entrevista e feedback por Renis Likert, na Universidade de Michigan; 3) o desenvolvimento do que ficou conhecido como abordagem de sistemas sociotécnicos, por Eric Trist e pesquisadores do Instituto Tavistock, na década de 1960; e, 4) a pesquisa de ação desenvolvida na década de 1940 por cientistas sociais como Kurt Lewin e William White.

Já Galbraith (2014) usa o termo “*design* organizacional” com enfoque na consecução das metas e dos objetivos das organizações, considerando a existência de duas grandes vertentes para o *design* organizacional. Uma delas, precipuamente psicológica, foi denominada de “*sociotechnical systems approach*” (GALBRAITH, 2014), e tinha por objeto de estudo as relações laborais em todos os níveis (inclusive entre gerentes e subordinados), por meio de uma abordagem *bottom-up*, com enfoque nas camadas inferiores da hierarquia organizacional. A outra vertente, denominada de “*design* organizacional estratégico”, foi desenvolvida principalmente nos EUA nas décadas de 1950 e 1960. Nessa abordagem o *design* é realizado hierarquicamente, em sentido *top-down*, com forte interligação com a estratégia: “a estrutura é consequência da estratégia e mesmo uma estrutura organizacional notadamente complexa é o resultado da concatenação de diversas estratégias básicas” (CHANDLER, 1962, p. 34).

Ainda que não se trate, certamente, de visões puras ou tipos ideais weberianos, as abordagens costumam adotar um dos dois enfoques: voltar-se a elementos rígidos da estrutura, cadeias de comando, organogramas; ou considerar principalmente os fatores motivacionais ou psicológicos dos integrantes da organização. Mintzberg (2017), distintamente, aborda o *design* organizacional através da caracterização de fatores direcionadores – externos à organização – e o desenho dos elementos internos à organização, que leva em conta, também, os fatores externos. Cada conjunto dos elementos definidos recebe a denominação de *configuração* (da estrutura) *organizacional*. Adicionalmente, descreve configurações básicas, que serão mais ou menos adequadas a cada organização a depender dos fatores situacionais, como ambiente no qual se insere, idade da organização, seu tamanho, o sistema técnico utilizado e as distribuições do poder interno. São cinco as configurações estruturais básicas que as organizações assumem: estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, forma divisionalizada e *adhocracia* (MINTZBERG, 2017, p. 173).

Objeto do presente trabalho, a Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (Copei) é uma unidade regimentalmente instaurada na Receita Federal do Brasil (RFB) há 25 anos. Sendo a unidade de inteligência fiscal da RFB, sua competência básica é o combate a crimes, fraudes e ilícitos tributários e aduaneiros, à lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, ao terrorismo e seu financiamento e ao tráfico de drogas e de armas (BRASIL, 2020). Além de desenvolver investigações próprias, a Copei representa a RFB, realizando trabalhos em parceria com organizações que têm competências afins: Ministério Público Federal, Departamento de Polícia Federal, polícias estaduais etc. A Copei é composta por cerca de 150 integrantes, e divide-se numa estrutura central, localizada em Brasília, a qual coordena 16 unidades geograficamente descentralizadas localizadas em diversos pontos do território nacional. Os servidores lotados nessas unidades descentralizadas desenvolvem o principal processo de trabalho da Copei, o Procedimento de Pesquisa e Investigação (PPI). São dez Escritórios de Pesquisa e Investigação (Espei), localizados em cada uma das sedes das regiões fiscais nas quais a RFB se divide (BRASIL, 2020), cinco Núcleos de Pesquisa e Investigação (Nupei) e uma Seção Especial de Pesquisa e Investigação (Sapei).

O esforço da pesquisa executada pode ser sumarizado na busca de respostas à questão: **Quais contribuições o modelo de Mintzberg (2017) pode trazer à Copei através da proposta de ajustes dos elementos componentes de sua configuração organizacional?**

Pressupôs-se, em primeira abordagem, que a Copei aproxima-se fortemente da configuração estrutural de uma burocracia profissional, conforme tipologia prescrita por Mintzberg (2017). Pressupôs-se também que seu principal mecanismo de coordenação – sempre com base na classificação de Mintzberg (2017) – é a padronização das habilidades de seus integrantes, e que a parte-chave da Coordenação-Geral é seu núcleo operacional, composto pelos Espei, Nupei e Sapei. Pressupôs-se, finalmente, que a descentralização aplicada à Copei é do tipo vertical e horizontal limitadas.

O objetivo de pesquisa foi **propor adaptações que potencializem a adequação da configuração organizacional da Copei às suas finalidades institucionais e aos fatores situacionais aos quais a coordenação-geral se submete**. A consecução de tal objetivo passou, necessariamente, pelo atingimento dos objetivos secundários:

- Determinar a configuração organizacional atual da Copei;

- Caracterizar seus fatores situacionais, elementos de coordenação e descentralização;
- Identificar características da execução das tarefas da Coordenação a partir de entrevistas com integrantes selecionados;
- Verificar a relação entre tais características, os fatores situacionais e a configuração organizacional.

O investimento na pesquisa se justificou por fatores práticos e teóricos. Conforme já mencionado, as competências da Copei atribuem à Coordenação-Geral atividades de inteligência fiscal e investigações de crimes com importantes consequências para o fisco nacional. Essas investigações podem ter origem na própria RFB ou em órgãos parceiros como Ministério Público Federal, Polícia Federal, Controladoria-Geral da União, dentre outros. Frisa-se que a atuação junto a esses órgãos é competência regimental específica da Copei. A execução de tais competências resulta numa peculiaridade em relação ao resto das unidades da RFB: trata-se do *caráter educativo* das ações de impacto desempenhadas pela Copei.

Uma abordagem da atuação fiscal amplamente utilizada subdivide os contribuintes de acordo com sua atitude em relação à propensão à conformidade tributária, numa distribuição que ficou conhecida como modelo de conformidade tributária da administração tributária australiana, *Australian Taxation Office* (MURPHY et al., 2005). Segundo o modelo, os contribuintes podem ser divididos em 4 subgrupos: “disposto à conformidade”, “tenta estar conforme, mas nem sempre consegue”, “não deseja estar conforme” e “está decidido a não estar conforme”. Como a denominação aduz, cada subgrupo tem um comportamento predominante em relação à conformidade tributária. Para cada comportamento, a administração tributária deve adotar uma abordagem específica.

Assim, o grupo “determinado a fazer a coisa certa”, que ativamente procura a conformidade tributária, deve receber facilidades por parte da administração tributária nesse sentido. O grupo que até tenta, mas nem sempre consegue estar em conformidade, deve ser auxiliado a cumprir com suas obrigações tributárias. O que não deseja estar em conformidade deve ser dissuadido por detecção – caso, por exemplo, da notória “malha fina” do Imposto de Renda da Pessoa Física. O último grupo, usualmente minoria numérica, situando-se no pico da pirâmide, tem a firme decisão de não estar em conformidade e age ativamente para tanto. É o grupo que lança mão de fraudes, esquemas elisivos, documentos falsos etc. para não pagar os

tributos devidos. Esse grupo deve ser confrontado com toda o rigor da lei. A Copei é a unidade da RFB precipuamente competente para enfrentamento desse grupo específico, que é minoria numérica, mas que tem forte impacto nas contas nacionais.

No tocante ao conhecimento acadêmico sobre o tema, foi igualmente relevante o trabalho executado. Não foram encontradas nas fontes pesquisadas (Portal Periódicos da CAPES, *Scielo*, *Scopus*, *Research Gate* e *Mendeley*) análises de unidades de inteligência segundo o modelo teórico de Mintzberg. A busca por pesquisas voltadas a “inteligência fiscal”, com resultados pouco numerosos, muitas vezes retornaram resultados que abordavam o termo com terminologia diversa da utilizada no presente trabalho (NASCIMENTO *et al.*, 2009). Algumas aplicações mais abrangentes no setor público brasileiro foram localizadas, como em instituições federais de ensino superior, em uma organização de pesquisa, em uma grande empresa pública e em um segmento completo da administração pública. Por se tratar de uma unidade relativamente pequena se comparada às citadas, a aplicação do modelo de Mintzberg a um objeto melhor delimitado teve um caráter inovador, contribuindo, assim, para o fortalecimento do conhecimento da academia sobre o modelo em si. Além disso, tratou-se da aplicação do modelo a uma organização com processos de trabalho complexos, dinâmicos e pouco estruturados – dependendo fortemente, portanto, do treinamento e doutrinação de seus integrantes. Isso adicionou mais um fator de inovação na presente pesquisa em relação às pesquisas anteriores identificadas.

Em seus 7 anos na Copei, o autor deste trabalho participou de diversos esforços de revisão de fluxos de trabalho e comunicação, competências regimentais e estrutura interna da Coordenação-Geral para aumento de sua eficiência e efetividade. Tal fato reforça a conveniência da aplicação de métodos de pesquisa e teorias da administração para estudo e desenvolvimento de propostas a serem apresentadas à cúpula estratégica da Copei.

A dissertação está organizada em cinco capítulos. Esta introdução compõe o primeiro, que é seguido pelo referencial teórico. O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos, as fontes, instrumentos de coleta e o tratamento ao qual foram submetidos os dados coletados. No quarto capítulo, os resultados são apresentados e analisados, embasando as conclusões e propostas desenvolvidas. As recomendações finais estão no quinto e último capítulo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Duas estruturas teóricas são estabelecidas para embasamento do trabalho desenvolvido. A primeira, mais voltada à disciplina da administração científica, trata dos conceitos circundantes ao *design* e estrutura organizacional e à escolha por Mintzberg (2017) como referencial básico utilizado. A segunda é também teórica, porém bem mais voltada à delimitação do conceito abordado – a inteligência fiscal. Ambas são tratadas nos subcapítulos que se seguem.

2.1. CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS

Mintzberg (2017) defende uma abordagem ampla do *design* organizacional. O autor critica, ao tecer tal proposta, as duas abordagens que considera tradicionais – a primeira mais próxima à visão Taylorista, com estruturas rígidas, subdivisão detalhada do trabalho e especialização horizontal e vertical (CHANDLER, 1962) e (GALBRAITH, 2014); e a segunda mais próxima às visões mais modernas de planejamento estratégico, com uso constante de estruturas matriciais e enriquecimento do trabalho (TRIST; MURRAY, 1993). A abordagem proposta define o conceito de configuração de uma organização como agrupamentos de seus parâmetros de *design* e os fatores situacionais ou contingenciais que a circundam. Abordagens como a teoria dos sistemas consideram amplamente, também, a influência de fatores externos à organização ou externos a componentes específicos da estrutura organizacional, numa aproximação holística à eficiência organizacional (KHANDWALLA, 1977; SILVA, 2008). Ainda que sejam abordagens de *design* organizacional, aproximam-se muito – como ferramentas – de métodos de desenvolvimento organizacional, que requerem profunda análise de organizações existentes para consequente proposição de transformações estruturais. Silva (2008) aborda o desenho organizacional de maneira relativamente breve – mas volta-se então às visões mais rígidas como a de Chandler (1962) – e trata, principalmente, de desenvolvimento organizacional. Não são, decerto, disciplinas distantes. Usualmente, o *design* organizacional é aplicado a incrementos, mudanças ou reestruturações de organizações existentes. Afinal, “a maioria das organizações não são projetadas – elas simplesmente crescem” (HANDY, 1993, p.

296). Em sentido oposto, o constructo de Mintzberg (2017), ainda que utilize a terminologia de *design*, pode ser perfeitamente aplicado à análise de organizações postas, existentes. Nesse caso, uma comparação entre o “ideal” (segundo o autor, ajustado aos diversos fatores) e a organização *de facto*.

Mintzberg (2017) propõe uma abordagem ampla, que leva em conta aspectos rígidos e fatores contingenciais, com ressalva à referência sucinta à cultura organizacional, que aparece intrínseca em outros fatores, como a necessidade de poder (ÖNDAY, 2016). Apesar de sua amplitude, é uma abordagem bem estruturada, com aplicação prática na análise de organizações. O *design* como configuração de uma organização propõe que há, basicamente, cinco agrupamentos ideais dos parâmetros e dos fatores situacionais. Tal proposta é baseada numa extensa conceituação prévia de elementos que são usados, posteriormente – alguns mais que outros – na caracterização das configurações.

Preliminarmente, são descritos cinco mecanismos básicos de coordenação do trabalho: ajustamento mútuo (ajuste direto, constantemente realizado entre os executores das tarefas), supervisão direta (comando direto por parte de um superior hierárquico), padronização dos processos de trabalho (definição detalhada e formal dos processos a serem executados para consecução das tarefas), padronização dos *outputs* (descrição detalhada e verificável do resultado do trabalho), e padronização das habilidades/conhecimento (treinamento extensivo ou suficiente dos executores da tarefa para garantia do padrão exigido na execução da mesma).

Além do conceito inicial dos mecanismos de coordenação, Mintzberg (2017) descreve cinco partes fundamentais, que denomina de “partes básicas da organização”, que constituem a maioria das organizações complexas: núcleo operacional (o “chão-de-fábrica”, o local onde os processos básicos da organização são efetivamente executados); a cúpula estratégica (topo hierárquico, onde as decisões de alta ordem são tomadas); a linha intermediária (gerentes ou supervisores que se situam entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional), tecnoestrutura (formado pelos responsáveis pela padronização dos processos de trabalho, sem poder formal na cadeia hierárquica) e assessoria de apoio (responsável por serviços indiretos diversos, não intrinsecamente ligados às tarefas e produtos centrais da organização).

No que tange ao *design* das posições individuais, os parâmetros são, na visão do autor, a especialização da tarefa, a formalização do comportamento e o treinamento/doutrinação dos executores da tarefa. Em relação ao *design* do que denomina de *superestrutura* (organograma, estruturação geral da organização), o autor define como parâmetros o agrupamento em unidades

e o tamanho da unidade. Aborda, também, o conceito de vínculos laterais, importantes em seu constructo. O vínculo lateral contrapõe-se ao vertical, estritamente hierárquico. Os sistemas de planejamento e controle e os instrumentos de interligação são vínculos laterais. Aqueles, ao padronizar os *outputs* previamente planejados; estes, ao permitir o necessário ajustamento mútuo entre os executores das tarefas.

Os instrumentos de interligação são os cargos de interligação, as forças-tarefa e comitês permanentes, os gerentes de integração e a estrutura matricial. Há, na visão do autor, uma relação indireta entre o uso dos instrumentos de interligação e o tamanho médio das unidades organizacionais. Há, também, um uso maior dos instrumentos nas partes intermediárias da organização e em estruturas menos burocratizadas e mais orgânicas, quando o trabalho é ao mesmo tempo horizontalmente especializado, complexo e altamente interdependente.

Finalmente, como último parâmetro do *design* organizacional, Mintzberg denomina as progressivas descentralizações vertical e horizontal de “sistema de tomada de decisão”. A descentralização vertical relaciona-se à distribuição do poder nos níveis hierárquicos a partir da cúpula estratégica; enquanto a descentralização horizontal relaciona-se à distribuição de poder dentro de um mesmo nível organizacional, a partir do superior para os subordinados. A descentralização pode ser, ainda, seletiva (realizada em pontos distintos das organizações).

A partir desses conceitos, são desenvolvidas mais relações entre os parâmetros: o ajuste mútuo será um instrumento de coordenação muito presente em uma organização seletivamente descentralizada na dimensão vertical, por exemplo. Já uma organização divisionalizada terá, provavelmente, uma descentralização vertical paralela, com o poder decisório concentrado nos gestores de cada divisão e uso intensivo de sistemas de controle de desempenho como instrumento de regulação. No que se refere à descentralização horizontal, há uma relação direta entre a especialização da tarefa, a localização dos especialistas na organização e o grau de descentralização. Há uma forte influência do *design* das posições individuais na descentralização: comportamentos fortemente padronizados tendem a não ter poder, não sendo, portanto, atingidos por descentralização. O treinamento e a doutrinação, por outro lado, criam uma tendência de descentralização vertical e horizontal.

Uma vez definidos os conceitos intraorganizacionais, o autor se volta aos fatores situacionais que circundam a organização – não estando, entretanto, necessariamente imunes à

influência da atuação organizacional. São desenvolvidas nada menos que 16 hipóteses sobre a relação entre os fatores situacionais e elementos da organização. No que tange à idade e tamanho da organização, há uma tendência de que, quanto mais antiga ela for, mais formalizado seja seu comportamento, e a estrutura de cada setor remonte à época de sua origem. Quanto maior a organização, mais detalhada, subdividida e especializada será sua estrutura, maior será o tamanho médio de seus setores e mais formalizado será seu comportamento. Mintzberg (2017) adota também o sistema técnico como um fator situacional, conceituando-o como o conjunto de instrumentos utilizados pelo núcleo operacional para transformar os *inputs* em *outputs*.

O sistema técnico também tem forte interação com o tipo de produção adotado: por unidade, em massa ou por processo (WOODWARD, 1965 apud MINTZBERG, 2017) (o tipo por processo se aproxima do que atualmente seria denominado de produção em massa automatizada ou indústria 4.0). Mintzberg considera que quanto mais regulador o sistema técnico mais formalizado será o trabalho e mais burocrática a estrutura do núcleo operacional. Ao se atingir a automação desse trabalho, entretanto, a estrutura burocrática tende a adotar formas orgânicas. De maneira similar, sistemas técnicos complexos e sofisticados demandam estruturas não operacionais mais elaboradas, o que leva a uma descentralização seletiva: poder concentrado na assessoria de apoio, que cria a necessidade de instrumentos de religação para sua coordenação.

Outro fator contingencial é o ambiente, definido amplamente como tudo que se situa fora da organização, exercendo alguma influência sobre ela. Ambientes dinâmicos demandam estruturas mais orgânicas. Ambientes complexos, estruturas mais descentralizadas. Cita ainda, como hipótese adicional, que quanto mais diversificados os mercados da organização maior a propensão a sua divisão em unidades baseadas no mercado – o que parece um corolário da hipótese anterior sobre a relação entre complexidade e descentralização. Mintzberg aponta também que ambientes com hostilidade extrema levam qualquer organização a centralizar temporariamente sua estrutura. Já disparidades no ambiente teriam o condão de levar a organização à descentralização seletiva em constelações de trabalho diferenciadas.

O último fator situacional citado é o poder. São fatores situacionais tanto o poder externo – de órgãos de controle ou mesmo dos modismos, por exemplo, como o poder ou *necessidade* de poder dos integrantes da organização. Quanto maior o controle externo atuando sobre uma organização, mais centralizada e formalizada será ela. A necessidade de poder dos membros da organização também tende a formar estruturas centralizadas. Mesmo a moda pode levar uma

organização a adotar determinada estrutura, ainda que essa seja inapropriada.

Após essa detalhada definição conceitual, é apresentado o conceito de Configuração Organizacional. O autor propõe que empresas eficazes adequam corretamente seus parâmetros de *design* aos fatores situacionais aos quais estão submetidas (e sobre os quais têm, também, influência). A configuração organizacional, que o autor define em termos do principal mecanismo de coordenação, da parte-chave da organização e dos principais parâmetros de *design* – sempre devidamente ajustados aos fatores situacionais, assume cinco tipos ideais. São eles: estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, forma divisionalizada e *adhocracia*. O primeiro mecanismo de coordenação, a parte-chave da organização e o tipo de descentralização de cada uma das configurações estão descritos no quadro 1.

Quadro 1 – Configurações de Mintzberg

| Configuração estrutural | Primeiro mecanismo de coordenação | Parte-chave da organização | Tipo de descentralização |
|--------------------------------|--|--|--|
| Estrutura simples | Supervisão direta | Cúpula estratégica | Centralização vertical e horizontal |
| Burocracia mecanizada | Padronização dos processos de trabalho | Tecnoestrutura | Descentralização horizontal limitada |
| Burocracia profissional | Padronização das habilidades | Núcleo operacional | Descentralização vertical e horizontal |
| Forma divisionalizada | Padronização dos <i>outputs</i> | Linha intermediária | Descentralização vertical limitada |
| <i>Adhocracia</i> | Ajustamento mútuo | Assessoria de apoio / núcleo operacional | Descentralização seletiva |

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Mintzberg, 2017, p. 310 (2023).

Ainda que possua obras abordando especificamente a estratégia organizacional (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 1998), o autor não inclui, nos elementos que circundam o *design* organizacional, a estratégia como elemento central. Em contrário, considera mais a abordagem à formulação estratégica como consequência da configuração organizacional adotada (MINTZBERG, 1994, p. 559). Diversamente, Oliveira (2006) considera a formulação da estratégia como o primeiro passo, altamente desejável, do *design* organizacional.

Alguns estudos aplicados foram realizados usando como fundamento teórico o modelo

de Mintzberg (2017). Moreira et al. (2019) analisaram a estrutura organizacional da Universidade Federal do Ceará à luz do modelo, identificando sua configuração organizacional e de seus elementos; e de que modo a configuração organizacional identificada contribui para a consecução dos objetivos institucionais da universidade. Foram realizadas análises documentais e entrevistas para determinar que o principal mecanismo de coordenação da UFC é a padronização de habilidades, especialmente nas atividades de pesquisa, ensino e extensão. Há a padronização de processos de trabalho apenas em alto nível ou em procedimentos de suporte. O fato de existir concurso público específico para professores do ensino superior se adequa à formação prévia descrita por Mintzberg (2017). Ainda assim, os autores ressaltam a necessidade de doutrinação e treinamentos específicos após a entrada dos profissionais no corpo funcional da universidade.

Moreira et al. (2019) citam ainda a padronização de resultados como um mecanismo de coordenação, associando tal padronização aos critérios exigidos na regulamentação legal e infralegal para avaliação de desempenho, progressão e promoção dos professores de ensino superior. Tal associação parece fugir à padronização conforme o modelo de Mintzberg (2017). Este cita a padronização do *output* do trabalho em si. Exigir um mínimo de publicações ou horas de sala de aula é (tentativa de) mensuração de produtividade, e não especificamente padronização do *output*. Os autores concluem que a parte-chave da UFC é o núcleo operacional, composto pelo quadro de professores, que detém o poder de decisão atuando na forma de órgãos colegiados. Finalmente, o tipo de descentralização seria a vertical – com a decisão fluindo da cúpula (reitor e pró-reitores) para órgãos colegiados. Há a ressalva de que as exigências externas de órgãos de controle têm reforçado o poder da tecnoestrutura, que agiria influenciada por exigências externas mais que por interesses internos à universidade. Tal conclusão vai ao encontro da hipótese 14 do modelo de configurações organizacionais: “quanto maior o controle externo sobre uma organização, mais centralizada e formalizada será sua estrutura” (MINTZBERG, 1993, p. 152). Distintamente, entretanto, da hipótese levantada, a centralização do poder não flui especificamente para a cúpula estratégica, mas para a tecnoestrutura.

Tendo por objeto os órgãos de ciência e tecnologia do setor público, Martins Filho (1999) faz uma análise da crise do Estado brasileiro para identificar seus impactos naquelas organizações. A conclusão é de que a crise do Estado tem reflexos de três naturezas na área de Ciência e Tecnologia: fiscal, estratégica e política. Em relação às organizações privadas, o autor afirma que o principal impacto da crise do Estado foi a alteração das condições do ambiente

onde elas se situam. Tal ambiente teria se tornado dinâmico e complexo. Esse fato, na visão de Mintzberg (2017), direciona as organizações a adotarem estruturas mais orgânicas e aptas a mudanças imprevistas. Com base nesses achados, o autor identifica as organizações de ciência e tecnologia do governo federal brasileiro como burocracias mecanizadas, e propõe um arranjo mais aproximado à configuração de *adhocracia* como forma de aumento da adaptabilidade, produtividade e invocação do setor. Observa, entretanto, a limitação imposta pelos controles externos aos quais o setor público é naturalmente submetido: “Em função desse controle estreito, típico do setor público, dificilmente as meritocracias públicas podem adotar arranjos *adhocráticos*.” (MARTINS FILHO, 1999).

Silva (1994) faz uma abrangente análise histórica das organizações do setor público brasileiro, os poderes a que estão submetidas e as dificuldades no uso de estruturas organizacionais adequadas frente aos diversos atores e interesses que devem ser conciliados em sua conjuntura operacional. Para o autor, uma primeira tarefa no sentido de qualquer reforma viável de estruturas organizacionais do poder público “é diferenciar o universo de ações estatais, compatibilizando as formas institucionais por elas responsáveis com a sua natureza, e na medida em que uma estratégia política de suporte possa ser organizada” (SILVA, 1994, p. 14). Mais que uma imposição centralizada em níveis externos às grandes estruturas organizacionais, a adequação deveria considerar mudanças localizadas e graduais, pelo potencial de falta de apoio político continuado no tempo, associado a grandes mudanças.

Ao analisar o processo de mudança estrutural pelo qual passava a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Prado, Spinola e Souza (2016) usaram a técnica de *brainstorming* estruturado aplicada a um grupo gerencial da administração da empresa na Bahia, para identificação das configurações atual (à época) e pretendida para a ECT. O trabalho apresentou as configurações de Mintzberg (2017) aos executivos que compuseram o grupo de *brainstorming*, conseguindo identificar que a ECT se encontrava configurada como uma *burocracia mecanizada*. Algumas questões problemáticas, segundo os autores, decorriam dessa configuração, como frequentes conflitos por diferença de interesses de cada área funcional, que demandariam em sua resolução, e para manter a estrutura funcionando de maneira coesa, grande esforço e alto consumo de energia por parte da cúpula organizacional. Os autores afirmam que o objetivo da empresa com a reestruturação era adquirir uma configuração *divisionalizada* – já adotada em diversas instituições postais europeias. Com base nos elementos propostos por

Mintzberg (2017), então, foram descritos o tipo de mecanismo de coordenação, parte-chave da organização, principais parâmetros de *design* a serem adotados. Traçou-se, então, uma comparação entre os elementos que caracterizam cada uma das configurações e as mudanças que seriam necessárias – com as dificuldades que seriam provavelmente encontradas, dadas as características culturais da organização. Os autores concluíram, finalmente, que, ainda que bem-sucedida, uma mudança de configuração estrutural não seria, por si, uma resposta a todos os desafios da organização mas somente um balizador da tomada de decisão. Uma série de elementos como profissionalização da gestão, insulamento contra interferências externas de cunho político, dentre outros, deveriam ser observados para consecução dos objetivos institucionais dos Correios.

Freitas (2002) desenvolveu extensa tese de doutorado analisando o comportamento estratégico, ao longo de três décadas, de três instituições nacionais de ensino superior: Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal do Ceará e Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O conceito de configuração estratégica foi usado para relacionar o comportamento estratégico das instituições frente a fatores ambientais e diversas dimensões organizacionais no processo de adaptação organizacional. O constructo desenvolvido faz amplo uso de conceitos elaborados por Mintzberg (2017) e por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (apud FREITAS, 2002) no que tange à influência dos fatores ambientais / externos, às configurações dos diversos elementos organizacionais e à necessária adequação entre fatores externos, configuração organizacional e objetivos estratégicos. A autora cita a escola de configuração, na qual a formação de estratégia é vista como um processo de transformação. A escola de configuração teve início com as propostas de Chandler (1962) e Khandwalla (1970, apud FREITAS, 2002). O ambiente que circunda a organização é classificado como “Simple e estável”, “Complexo e dinâmico” ou “Simple e dinâmico”. Para cada ambiente há uma resposta ideal da empresa. Trata-se de um modelo que leva em consideração menos elementos caracterizadores, mas que já propõe uma *configuração* de ajuste entre elementos internos e situacionais da organização, levando em conta, também, seus objetivos estratégicos. A autora conclui que as instituições pesquisadas tiveram configurações estratégicas distintas ao longo das décadas de 1970 a 1990, e que a adaptação estratégica foi motivada pelas mudanças nos fatores ambientais que as circundavam.

Ramos e Vargas (1998) usam uma abordagem complementar anterior de Mintzberg (1983) com enfoque nas relações de poder externo e interno à organização, para caracterizar os

tipos de configurações que melhor representariam as relações de poder percebidas pelos empregados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e investigar possíveis relações entre algumas variáveis organizacionais e estas relações percebidas de poder. A escolha dos autores em utilizar o modelo deve-se à conceituação prática de poder como *a capacidade de afetar os resultados organizacionais*. Efetivamente, Mintzberg (1983) justifica a escolha da definição simplificada pelo foco do estudo pretendido, evitando debates laterais que abstrairiam o objetivo de sua obra. A conceituação que se relaciona à capacidade *efetiva* de influenciar resultados, entretanto, é significativa porque, a depender dos elementos organizacionais e situacionais, o poder formal, poder do conhecimento ou quaisquer outros poderes percebidos podem não ser – nessa conceituação adotada – considerados efetivamente “poder”. As configurações conceituadas são definidas, também, em termos dos elementos de poder, com a descrição de 6 tipos ideais: instrumento (poder externo dominante), sistema fechado (poderes externos dispersos dominantes), autocracia (poder interno dominante), missionária (ideologia dominante), meritocrática (poder dos especialistas internos), e arena política (conflitos políticos internos e externos).

Uma outra similaridade com as abordagens de Mintzberg vem do fato de que Ramos e Vargas (1998) consideram transições naturais entre cada configuração como estágios progressivos da maturidade da organização e em resposta a suas questões situacionais. Dois questionários previamente desenvolvidos, ambos utilizando a escala Likert, foram usados como instrumentos de coleta. Os autores analisam os dados para concluir que as configurações *missionária* e *meritocrática* melhor representariam as configurações de poder na Embrapa. Os resultados parecem demonstrar, entretanto, predominância forte da configuração *missionária* (3,91 *versus* 3,19, na média), sendo que a configuração *meritocrática* teve resultado próximo às *autocrática* e *sistema fechado*. Os autores desenvolvem, posteriormente, argumentos lógicos para defender a configuração *meritocrática* como adequada à representação da Embrapa – o que talvez explique a análise dos resultados tendente a tal configuração. É possível se questionar o uso predominante de instrumentos quantitativos em tal análise, além da possível discrepância entre *percepção* de poder e *real* poder – definido segundo Mintzberg (1983) como a capacidade de influenciar os resultados da organização.

2.2. INTELIGÊNCIA FISCAL

Cumprе explicitar a terminologia, no presente trabalho, da expressão “Inteligência fiscal”. Não se trata de termo com significado único e consensual. “Inteligência” é palavra de uso corriqueiro, com diversos significados e vertentes. No entanto, normalmente associado à capacidade mental, ao bom raciocínio ou à retenção de informações e conhecimentos, por exemplo; esse vocábulo tem sentido diverso na expressão “inteligência emocional” – em que significa resiliência ou estabilidade sob pressão, a capacidade de manter o foco e o controle de suas próprias emoções em condições adversas. Ao ser aplicada a organizações ou instituições, “inteligência” continua tendo significado amplo. A expressão “*business intelligence*”, normalmente usada na forma estrangeira, relaciona-se a métodos e processos que permitam a coleta de grande quantidade de dados e sua apresentação de tal forma a gerar percepções úteis na tomada de decisão (CARDOSO; SU, 2022). “Inteligência fiscal” é um termo por vezes usado em acepção semelhante à de *business intelligence*, especificamente aplicada à conformidade tributária de organizações (FERREIRA et al., 2021).

Inteligência, entretanto, especialmente no meio militar e em agências de defesa dos Estados, também se refere a “atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1999). Análise de inteligência criminal, por sua vez, pode ser descrita como uma “filosofia da abordagem investigativa de crimes e criminosos através do uso da inteligência e informações coletadas sobre ambos” (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 13). Há agências policiais ou de aplicação da lei que utilizam o termo “análise estratégica” como aquela realizada para suporte direto das formulações de políticas institucionais, e “inteligência estratégica”, decorrente desta análise estratégica, com significado semelhante ao da inteligência criminal, mas com ênfase em seu caráter estratégico por “identificar classes de ameaças e riscos à segurança e ordem pública, de maneira que as organizações podem formular adequadamente políticas efetivas, programas e planos de combate à atividade criminal” (MCDOWELL, 1997).

Mingardi (2007) atenta para a usual confusão entre as atividades de inteligência e de investigação. Esta usa algumas técnicas advindas da atividade de inteligência para obtenção de informações, como escutas telefônicas ou vigilâncias, mas ambas as atividades não se confundem. O autor se baseia no citado conceito da Lei nº 9.883/1999 (BRASIL, 1999), de

inteligência de Estado, para definir inteligência criminal como assemelhada mas com foco na obtenção, análise e disseminação de conhecimentos que auxiliem na tomada de decisão na área de segurança pública. Além disso, os meios de obtenção de informações de inteligência criminal são bem mais limitados que os da inteligência de Estado.

No âmbito do presente trabalho, “inteligência fiscal” adota a terminologia das administrações tributárias – inteligência criminal ou estratégica aplicada à atividade de fiscalização tributária –, e pode ser conceituada como “a atividade de reunir informações com a finalidade de assessorar a administração tributária no planejamento e execução de suas atribuições legais, particularmente no combate à sonegação fiscal, à evasão fiscal, ao contrabando e ao descaminho” (CIAT, 2006). As administrações tributárias têm instituído unidades de inteligência fiscal com o intuito de buscar a melhor forma de adquirir, analisar e utilizar informação para melhorar a atividade de fiscalização, além de melhorar a relação institucional com outras instituições estatais como as polícias judiciais e os ministérios públicos (SCHAAN, 2020). Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, França, México, Países Baixos, Peru e República Tcheca são exemplos de países que têm unidades de inteligência fiscal em suas administrações tributárias (CIAT, 2006, p. 59). É natural que as unidades de inteligência desenvolvam, também, investigações, dada a interseção entre as atividades e suas técnicas operacionais (CIAT, 2006) (MINGARDI, 2007).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o planejamento do trabalho foram analisados documentos preliminares (Regimento Interno da Receita Federal do Brasil, relatórios de gestão, sistemas de RH etc.) e realizadas entrevistas exploratórias com três integrantes ou ex-integrantes da Copei: um(a) chefe de unidade descentralizada, um(a) ex-chefe da divisão de investigação e um(a) ex-coordenador(a)-geral. Os entrevistados foram selecionados por conveniência, para que as entrevistas exploratórias fossem usadas na obtenção de uma visão geral dos pontos de concentração de poder e coordenação das atividades das unidades e para a construção do roteiro de entrevista e do questionário que foram aplicados posteriormente a todos os chefes das unidades descentralizadas e a todos os potenciais encarregados de PPI. Duas entrevistas foram realizadas à distância, por meio do uso de tecnologia de chamadas de vídeo. Mediante autorização, foi realizada a gravação para posterior transcrição. Uma entrevista foi realizada pessoalmente, com gravação do áudio – mediante autorização – para posterior transcrição.

O teor das respostas, ressaltando os esforços de padronização de habilidades por meio de treinamento e doutrinação e a proeminência do núcleo operacional, mostrou que a Copei está próxima à configuração de burocracia profissional. Os entrevistados indicaram, contudo, que a intenção inicial, quando da formação da coordenação-geral, era de que ela tivesse mais mecanismos de supervisão direta – característicos da estrutura simples. Isso porque se espera uma atuação integrada ou coordenada de toda a Copei – e não a ação individualmente decidida por cada subunidade descentralizada. As entrevistas iniciais indicaram também que o evento de abertura de um PPI é um importante marcador da tomada de decisão na Copei. Uma vez aberto, há uma expectativa de que o procedimento siga seu curso, e qualquer interferência, como a suspensão e, principalmente, interrupção em seu andamento, precisaria ser fruto de fatores externos extraordinários ou inesperados. Uma amostra de 10% da população de 220 PPI abertos em 2020 e 2021 foi analisada para caracterização do processo de tomada de decisão na abertura dos procedimentos.

Não foi identificado um modelo de análise previamente desenvolvido que pudesse ser aplicado à presente pesquisa. Freitas (2002) desenvolveu um modelo com objetivo de pesquisa voltado ao conceito de configuração estratégica – foco diverso do presente. Além disso, o modelo utilizado limitou-se a determinar o quadro geral das influências recíprocas entre cada um dos conceitos abordados pela autora em sua tese. Não há aprofundamento dos conceitos em

dimensões, componentes ou indicadores.

A própria abordagem de Mintzberg (2017), precipuamente analítica, usa elementos bem estruturados, que, combinados, resultam em tipos específicos de configuração. Isso permite o desenvolvimento de conclusões a partir de um estudo descritivo-analítico de cada um dos elementos, com posterior síntese e conclusões sobre o conceito geral: configuração organizacional. O modelo de análise utilizado, portanto, baseia-se nos próprios conceitos de configuração estrutural e fatores situacionais ou contingenciais; suas dimensões e os componentes de cada uma das dimensões. Os indicadores propostos têm, também, intrínseca ligação com o modelo de Mintzberg (2017), levando-se em conta aspectos aplicados à realidade da Copei. O modelo de análise a ser usado encontra-se descrito no quadro 2.

Quadro 2 – Modelo de análise

| Conceito | Dimensões | Componentes | Indicadores |
|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--|
| Configuração Organizacional | Primeiro mecanismo de coordenação | Ajuste mútuo | Ocorrência de ajuste entre pares durante execução PPI |
| | | Supervisão direta | Ocorrência de comando direto chefe – subordinado |
| | | Padronização de processos de trabalho | Detalhamento normativo dita pormenores do trabalho |
| | | Padronização de <i>outputs</i> | Detalhamento normativo dita pormenores do produto |
| | | Padronização de habilidades | Treinamentos padronizam trabalho |
| | Parte-chave da organização | Núcleo operacional | Significância do trabalho executado nas unidades descentralizadas na geração de valor da Copei |
| | | Linha intermediária | Significância das decisões locais sobre os <i>outputs</i> da unidade em relação ao valor da Copei |
| | | Cúpula estratégica | Significância das decisões de cúpula sobre o valor da Copei |
| | | Assessoria de apoio | Significância dos ajustes mútuos promovidos pela assessoria em arranjos para geração de valor da Copei |
| | | Tecnoestrutura | Significância do detalhamento normativo na geração de valor da Copei |
| | <i>Design</i> do | Centralização vertical e | Concentração do poder na cúpula estratégica |

| | | | |
|-----------------------------|---|--|---|
| | sistema de tomada de decisão | horizontal | |
| | | Descentralização horizontal limitada (seletiva) | Concentração do poder em não gerentes através da padronização de processos de trabalho |
| | | Descentralização vertical limitada (paralela) | Concentração do poder nos chefes de unidades |
| | | Descentralização vertical e horizontal seletivas | Concentração de poder nos chefes de unidades com forte imposição de processos de trabalho |
| | | Descentralização vertical e horizontal | Concentração do poder nos encarregados de PPI |
| | <i>Design</i> dos cargos / posições individuais | Especialização da tarefa | Abrangência do controle sobre a totalidade da tarefa (horizontal) e sobre seu andamento (vertical) por parte do encarregado de PPI. |
| | | Formalização do comportamento | Detalhamento normativo dita pormenores do trabalho ou produto |
| | | Treinamento de doutrinação | Treinamentos soft/hard padronizam trabalho |
| | <i>Design</i> da superestrutura | Agrupamento em unidades | Tipo de agrupamento (especialidade, processo de trabalho, produto etc.) |
| | | Tamanho da unidade | Comparação unidade Copei x Unidade RFB |
| Fatores Situacionais | Idade | Idade | Comparação idade Copei x RFB |
| | Tamanho | Tamanho | Comparação Copei x RFB |
| | Sistema técnico | Produção unitária | Grau de inovação do trabalho em cada PPI alto |
| | | Produção em massa | Grau de inovação do trabalho em cada PPI baixo |
| | | Produção por processo | Grau de automatização dos processos de trabalho |
| | Ambiente | Simples | Nível complexidade: entradas – processos – saídas |
| | | Complexo | |
| | | Estável | Frequência de fatores políticos/corporativos impactando a Copei |
| Dinâmico | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mintzberg, 2017 (2023).

Para desenvolvimento do roteiro de entrevista, foram utilizados os indicadores do modelo de análise que seriam caracterizados a partir da percepção dos chefes de unidades.

A abordagem usada foi o método de análise de conteúdo conforme proposto por Bardin (2011). As etapas até então descritas: entrevistas exploratórias, análise documental e definição

do modelo de análise, com explicitação dos indicadores de cada uma das dimensões dos conceitos a serem explorados, compõem parte da pré-análise, conforme o modelo da autora. Os indicadores do modelo de análise foram geradores dos *índices* da análise de conteúdo, exprimidos por meio de *fragmentos semânticos* livres identificados nas entrevistas aplicadas. A partir da contagem dos índices chegou-se aos *estados* dos indicadores – no modelo de análise (ou indicadores, conforme terminologia do método da análise de conteúdo). O roteiro de entrevista foi criado a partir da entrevista exploratória, visando provocar a verbalização, por parte dos entrevistados, dos índices associados a cada indicador.

O quadro 3 contém a relação entre os componentes do modelo de análise, seus indicadores e estados dos indicadores e os fragmentos semânticos associados.

Quadro 3 – Indicadores e índices

| Indicadores | Índices (fragmentos semânticos) |
|---|---|
| Ocorrência de ajuste entre pares durante execução PPI | O encarregado de PPI conversa e ajusta o trabalho com seus pares / pede ou recebe comandos do chefe sobre a condução do PPI / trabalha praticamente isolado |
| Ocorrência comando direto chefe – subordinado | |
| Detalhamento normativo dita pormenores do trabalho | As normas definem os rumos, o andamento de um PPI – que acaba sendo padronizado / as normas não definem, o PPI será desenvolvido segundo outros fatores |
| Detalhamento normativo dita pormenores do produto | |
| Treinamentos padronizam trabalho | Os treinamentos recebidos padronizam o processo, e os PPI seguirão basicamente o mesmo desenvolvimento, independentemente de quem seja seu encarregado |
| Significância do trabalho executado nas unidades descentralizadas na geração de valor da Copei | O valor básico da Copei advém do trabalho desenvolvido nos PPI |
| Significância das decisões locais sobre os <i>outputs</i> da unidade em relação ao valor da Copei | O valor básico da Copei advém do fluxo de informações que passa pelos chefes de unidade / da condução destes chefes no andamento dos PPI |
| Significância das decisões de cúpula sobre o valor da Copei | O valor básico da Copei advém das decisões da cúpula (de maneira direta) ou da atuação da cúpula da Copei junto à cúpula ou outras partes da RFB |

| | |
|---|---|
| Significância dos ajustes mútuos promovidos pela assessoria em arranjos para geração de valor da Copei | O valor básico da Copei é atingido por arranjos organizacionais diversos efetuados quando necessário pela assessoria |
| Significância do detalhamento normativo na geração de valor da Copei | O valor básico da Copei é atingido pela normatização desenvolvida pela tecnoestrutura |
| Concentração do poder na cúpula estratégica | A cúpula estratégica determina abertura ou fechamento de PPI |
| Concentração do poder em não gerentes através da padronização de processos de trabalho | As normas ditam abertura ou fechamento de PPI |
| Concentração do poder nos chefes de unidades | Os chefes de unidade determinam abertura ou fechamento de PPI |
| Concentração de poder nos chefes de unidades com forte imposição de processos de trabalho | Os chefes de unidade determinam abertura ou fechamento de PPI, mas estão sujeitos a um grande número de normativos técnicos |
| Concentração do poder nos encarregados de PPI | Os encarregados determinam abertura ou fechamento de PPI, além do seu desenvolvimento |
| Abrangência do controle sobre a totalidade da tarefa (horizontal) e sobre seu andamento (vertical) por parte do encarregado de PPI. | Os encarregados trabalham sozinhos e detêm controle sobre os PPI desde seu início ao seu término |
| Nível complexidade: entradas – processos – saídas | As informações de entrada e os procedimentos realizados são repetidos frequentemente entre PPI / os PPI têm entradas e procedimentos diversos uns dos outros |
| Frequência de fatores políticos/corporativos impactando a Copei | O ambiente da Copei tem se mantido politicamente estável dentro da RFB / surgem com alguma frequência ameaças ou possibilidades de ajustes organizacionais que demandam ação defensiva da Copei |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bardin, 2011 e Mintzberg, 2017 (2023).

Com base nos índices ou fragmentos semânticos esperados, foi desenvolvido o roteiro de entrevista, reproduzido no Apêndice A deste trabalho. O roteiro foi, então, utilizado para aplicação de entrevistas com todos os 15 chefes das unidades descentralizadas da Copei (os Espei e Nupei). A primeira entrevista foi usada para validação do roteiro, com posterior aplicação das 14 restantes. Optou-se pela não realização de entrevista com a Seção Especial de Pesquisa e Investigação (Sapei) em motivo de sua reduzida equipe atual (2 integrantes) e

associação administrativa ao Espei04.

Após a realização das 15 entrevistas, foi realizada sua anonimização através da renomeação aleatória, realizada por computador, de cada unidade, para denominação de “U1” a “U15”. Procedeu-se então à identificação e contagem dos índices ou fragmentos semânticos com caracterização dos estados de indicadores para os quais eles apontavam. Cada fragmento, a depender do grau de assertividade empregado, foi classificado como “fraco”, “normal” ou “forte”. Expressões eufêmicas como “às vezes é assim”, “os treinamentos *acabam* padronizando”, apontaram índices fracos. Já expressões superlativas como “sempre”, “jamais”, “nunca” etc. apontaram índices fortes. A figura 1 ilustra o procedimento geral de coleta e tratamento, e o Apêndice B deste trabalho registra o tabelamento dos fragmentos observados.

Figura 1 – Procedimento de coleta dos dados das entrevistas.



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Além das entrevistas, os índices e indicadores que poderiam ser perscrutados a partir dos encarregados de caso foram usados para composição de questionário, com escala Likert bipolar de 5 níveis, que foi aplicado censitariamente aos potenciais encarregados de PPI: 66 auditores-fiscais localizados nas unidades descentralizadas da Copei. O instrumento utilizado para aplicação foi a ferramenta computacional na internet, sem identificação do respondente

para garantia da manutenção do sigilo. A divulgação foi realizada através do envio de mensagem eletrônica aos endereços de correio corporativos de cada encarregado. Uma mensagem inicial foi enviada, além de duas mensagens subsequentes de reforço após sete e 20 dias. Quarenta e cinco respostas foram enviadas, equivalentes a 68% da população. O questionário, conforme aplicado, é reproduzido no Apêndice C a este trabalho.

A contagem dos indicadores ou fragmentos textuais obtidos pela análise das entrevistas, os indicadores identificados por meio da pesquisa documental e os resultados dos questionários foram, então, usados para caracterização dos componentes, dimensões e conceitos do modelo de análise. Ou seja, da configuração estrutural da Copei e de seus fatores ambientais. A partir do que foi concluído, recomendações foram desenvolvidas, conforme se verá no próximo capítulo. Um relatório técnico foi desenvolvido, também, na forma resumida do referencial teórico utilizado, do procedimento de pesquisa e integralidade dos resultados e recomendações. O relatório, destinado à Copei, compõe o Apêndice D a este trabalho.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Obtidos os indicadores, procedeu-se à sua análise e desenvolvimento dos resultados. No primeiro subcapítulo que se segue, são apresentadas a caracterização da estrutura organizacional formal da Copei, sua história e indicadores como tamanho e idade comparados aos da RFB. Tais características foram determinadas principalmente por meio da pesquisa documental. O sopesamento das competências regimentais das subunidades da Copei em relação às tipologias da teoria utilizada determinou que parte básica da organização é representada por cada subunidade – correlação apresentada no segundo subcapítulo. Os índices ou fragmentos semânticos obtidos por meio das entrevistas e dos questionários foram ponderados para a determinação de cada elemento correspondente do modelo de análise, ou configuração organizacional da Copei. Tal ponderação está apresentada no terceiro e quarto subcapítulos seguintes. Todos os elementos combinados resultam na caracterização da configuração organizacional da Copei segundo Mintzberg (2017), apresentada no quinto subcapítulo. Finalmente, todos os achados e características determinadas deram vazão às conclusões e recomendações, apresentadas no sexto e último subcapítulo seguinte.

4.1. A COORDENAÇÃO-GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO (COPEI)

A Copei surgiu em 1996, a partir de uma equipe especializada em combate a fraudes fiscais estruturadas da área de fiscalização da RFB. Inicialmente foi composta somente pela Coordenação-Geral propriamente dita, situada em Brasília, e dois escritórios regionais no Rio de Janeiro e em São Paulo (CIAT, 2006). Expandiu-se, posteriormente, seguindo a estruturação regional da RFB: dez escritórios locais, situados em cada superintendência regional da Receita Federal, além de duas coordenações na estrutura central que marcavam sua dupla competência: pesquisa (inteligência) e investigação. Contava, então, com 52 servidores. Atualmente a Copei conta com 153 integrantes operacionais, divididos na estrutura central, composta por duas coordenações e duas divisões; dez unidades regionais localizadas nas superintendências da RFB e cinco unidades localizadas em pontos específicos do território nacional, escolhidos por particularidades envolvendo a atuação da Copei. A expansão seguiu a estrutura da RFB –

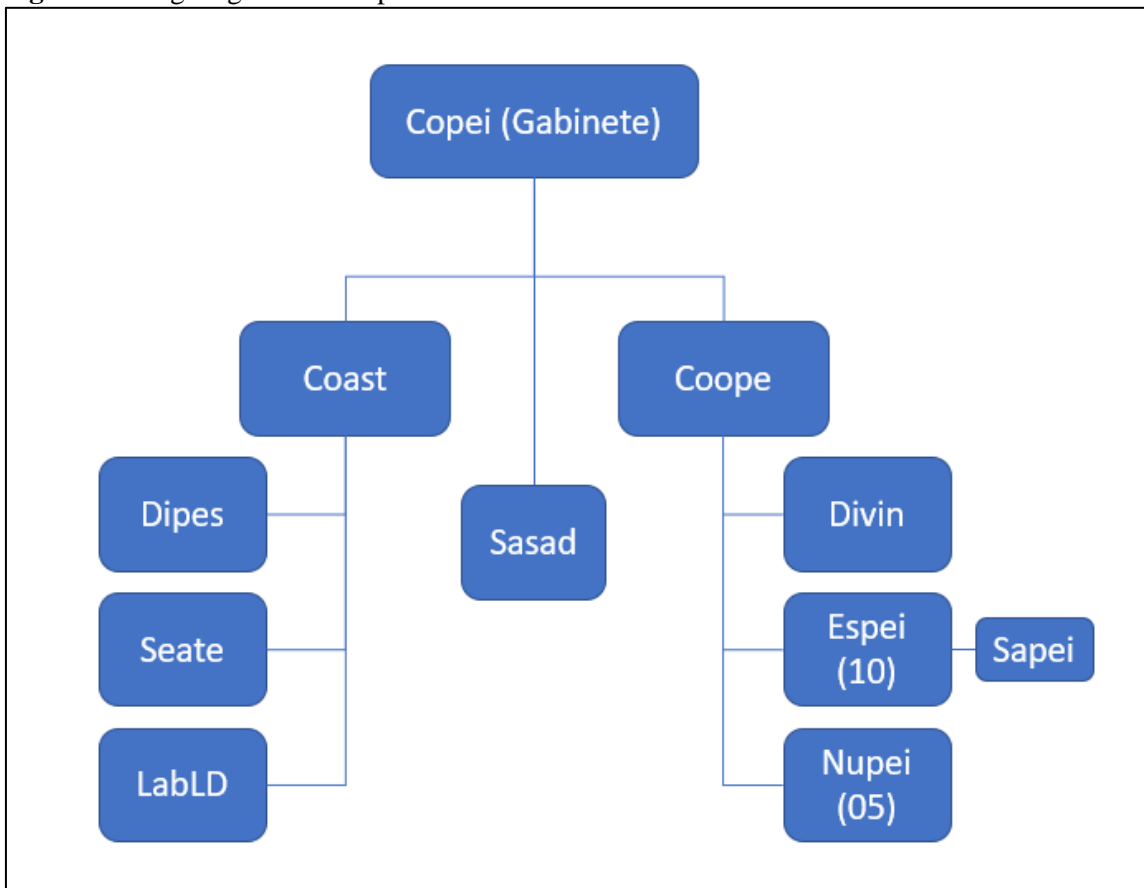
escolha justificadamente conveniente, uma vez que a prévia existência de estruturas físicas e administrativas facilita acentuadamente a instalação de uma nova unidade. A relação entre a cúpula estratégica, a linha intermediária e o núcleo operacional, entretanto, é um tanto diversa. Ainda que a estrutura permaneça estável sob um ponto de vista rígido, com organograma idêntico, as relações entre as partes da organização, como os fluxos de comunicação de poder decisório podem ser ajustadas mais agilmente a condições externas (CHANDLER, 1962, p. 180). A RFB apresenta, em primeira camada, uma divisão funcionalizada, com subsecretarias e coordenações-gerais divididas em razão da especialização funcional (BRASIL, 2020, parágrafo 2º). As cúpulas das divisões funcionais concentram, usualmente, além do nível decisório estratégico, a estrutura da tecnocracia. A padronização de processos de trabalho é o principal mecanismo de coordenação em conjunção com padronização de habilidades. A tecnocracia ganha, portanto, poder, situando-se junto à cúpula estratégica, e há certo confronto entre o poder da tecnocracia (junto à cúpula estratégica) para centralizar, e o poder do núcleo operacional, para descentralização (MINTZBERG, 2017, p. 174).

Nesse estado de forças, há padronizações do processo de trabalho, determinadas pela tecnoestrutura e cúpula estratégica, que são efetivamente observadas pelo núcleo operacional. O núcleo operacional, entretanto, mantém forte independência funcional, observadas as padronizações. Mais que isso, há uma sobreposição das formas divisionalizada por função e por mercado (geograficamente). Funcionalmente, o núcleo operacional está sujeito às normas da tecnocracia/cúpula estratégica, e administrativamente, o núcleo operacional está ligado à divisão geográfica onde se situa. No caso da Copei, há uma suavização em ambas as formas. Por sua própria finalidade, o processo de trabalho da Copei é menos sujeito à padronização em decorrência da complexidade e dinamismo dos casos. Por seu caráter educativo, a atuação integrada em grandes operações é algo desejado. Por esse motivo, há mais notadamente na Copei, se comparado com o restante da RFB, possibilidade de supervisão direta entre a cúpula estratégica e a linha intermediária/núcleo operacional. Há, entretanto, muito menor protagonismo da tecnocracia no que se refere à padronização de processos de trabalho. Isso vai ao encontro do que aduzem tamanho e idade da Copei quando comparados aos da RFB. No que se refere a sua dimensão, a Copei é uma unidade pequena, contando com menos de 1% dos servidores da casa (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2023). Com menos de 30 anos, tem metade da idade da RFB, sendo considerada relativamente nova. Isso se refletiria em menos formalização do comportamento (menor poder da tecnoestrutura) e menos elaboração da estrutura, segundo as hipóteses de Mintzberg (2017).

Os artigos n^{os}. 49 a 56 do Regimento Interno da RFB (BRASIL, 2020) definem as atribuições da Copei, que se dividem nas grandes vertentes de inteligência e investigação. À própria Coordenação-Geral (ou seja, ao gabinete da Copei), compete a função de inteligência: “prestar assessoramento estratégico”, na literalidade do Regimento. Além disso, ao gabinete da Copei também compete gerenciar as funções de inteligência e de investigação desenvolvidas no âmbito de toda a Coordenação-Geral. Compete, finalmente, à Copei a representação da RFB nos sistemas, órgãos, comissões, conselhos e agências ligados às atividades de inteligência.

A Coordenação de Assuntos Estratégicos (Coast), uma das duas coordenações componentes da Copei, é responsável por gerenciar as atividades relativas à definição e à difusão de métodos de inteligência fiscal e contrainteligência; melhores práticas, tecnologias e métodos relativos às atividades desenvolvidas pela Copei; proposição de políticas e diretrizes de segurança institucional e ao planejamento e avaliação institucional, desenvolvimento organizacional e gerenciamento de projetos na área de competência da Copei. Subordinada à Coast encontra-se a Divisão de Análise e de Produção de Conhecimentos Estratégicos (Dipes), que tem competência regimental por gerir e executar a análise, produção e difusão de conhecimentos, especialmente em nível estratégico; e identificar, viabilizar o acesso, consolidar e difundir fontes de informação de interesse para as atividades de pesquisa e investigação. Também subordinado à Coast há o Serviço de Aplicação Tecnológica (Seate), que possui competências relacionadas ao provimento e manutenção das soluções tecnológicas utilizadas na Copei; e o Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro (LabLD), que – como a denominação aduz – executa atividades de tratamento de dados relacionado à identificação e prevenção à Lavagem de Dinheiro.

Além da Coast, a Copei possui uma segunda coordenação: a Coordenação Operacional (Coope). A Coope gerencia o “braço operacional” da Copei: os Escritórios de Pesquisa e Investigação (Espei), os Núcleos de Pesquisa e Investigação (Nupei) e a Seção Especial de Pesquisa e Investigação (Sapei). À Coope está subordinada ainda a Divisão de Investigação (Divin) que auxilia a Coordenação na gestão das unidades de ponta, por meio do acompanhamento dos PPI, do suporte técnico e operacional necessário e da gestão dos recursos aplicados em atividades sigilosas. A Copei conta, ainda, com a Seção de Atividades Administrativas (Sasad), responsável por rotinas administrativas. A figura 2 ilustra o organograma da Copei.

Figura 2 – Organograma da Copei

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Brasil, (2020) (2023).

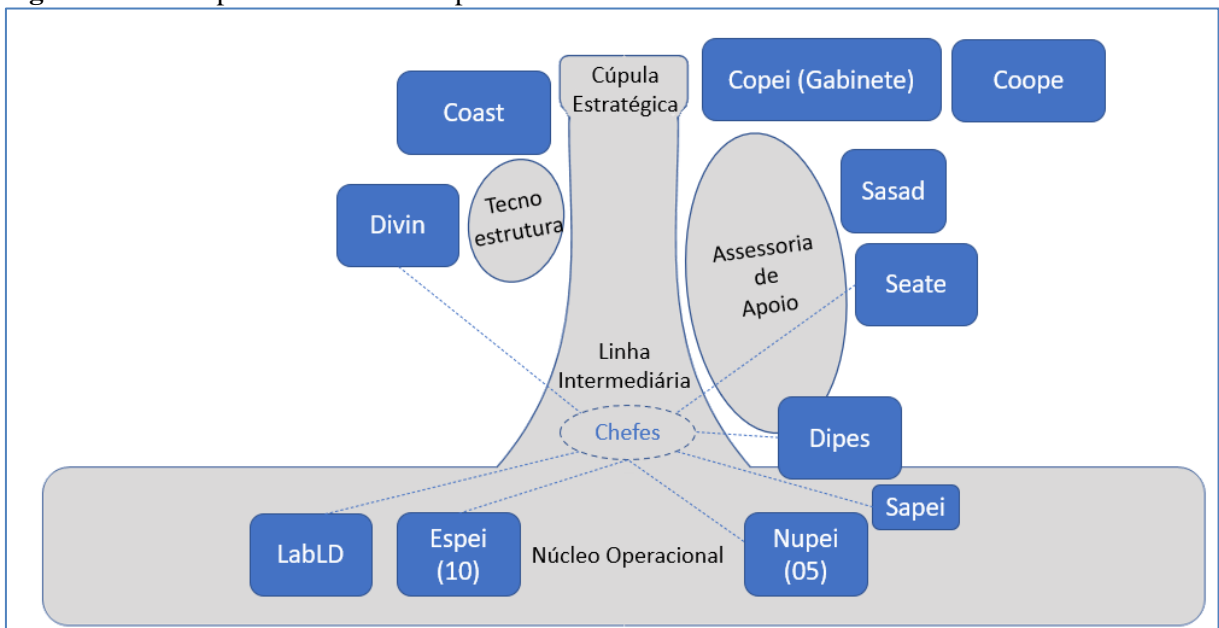
4.2. ESTRUTURA DA COPEI COMO PARTES BÁSICAS DE MINTZBERG (2017)

A partir das competências regimentais e atividades efetivamente desenvolvidas, pode-se enquadrar cada uma das subdivisões da Copei em uma das cinco partes básicas da organização utilizada por Mintzberg (2017). O núcleo operacional é claramente representado na Copei pelos Espei, Nupei e Sapei – que desenvolvem os Procedimentos de Pesquisa e Investigação (PPI). A cúpula estratégica é composta pelo coordenador-geral e coordenadores da Coope e da Coast. A Coast possui, também, competências típicas da tecnoestrutura, uma vez que é responsável pelo desenvolvimento e divulgação de métodos relativos às atividades da Copei. A Divin, responsável por suporte técnico e operacional, também integra a tecnoestrutura. A Dipes tem caráter duplo: desenvolvendo atividades de geração de conhecimento, compõe o núcleo operacional, já que se trata de atividade fim da Copei – apesar de menos demandada que

o desenvolvimento dos PPI efetuado nos Espei, Nupei e Sapei. Fornecendo e gerenciando fontes de informação, compõe a assessoria de apoio juntamente com Seate e Sasad. A Coast também tem alguma função de assessoria de apoio por ser responsável pela coordenação de projetos no âmbito da Copei. O LabLD também desenvolve atividade fim, ainda que diversa dos PPI, compondo o núcleo estratégico. Os chefes da Divin, Dipes, Seate, Espei e Nupei compõem a linha intermediária.

O tamanho de cada parte básica pode ser definido a partir do número de componentes em cada uma. Dessa maneira, o núcleo estratégico tem três componentes, a tecnoestrutura, quatro, a assessoria de apoio, 32, a linha intermediária, 19 e o núcleo operacional é composto por 117 servidores. A figura 3 ilustra as subdivisões da Copei na representação utilizada por Mintzberg (2017), levando-se em conta o tamanho de cada subdivisão da organização.

Figura 3 – Cinco partes básicas da Copei



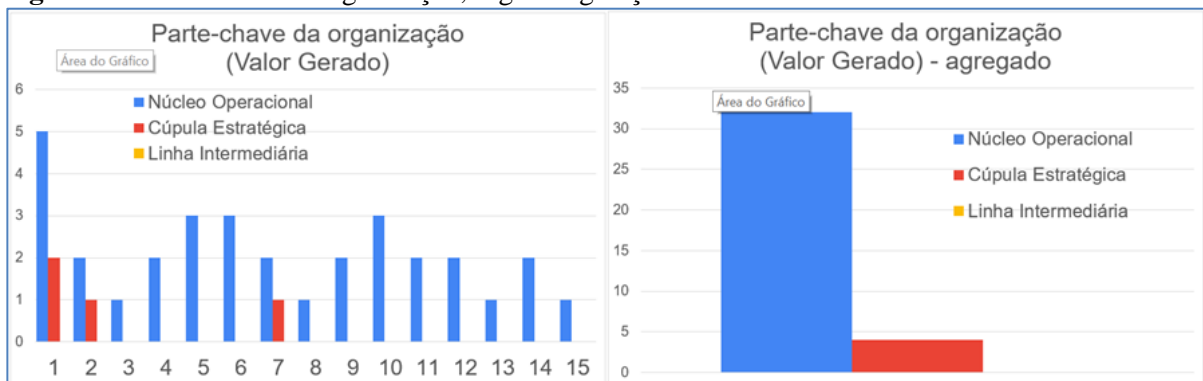
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Mintzberg, 2017 e Brasil, 2020 (2023).

4.3. CONTAGEM DOS ÍNDICES DAS ENTREVISTAS

Conforme a metodologia apresentada, foram contados os fragmentos semânticos das quinze unidades anonimizadas U1 a U15. Cerca de oito horas de gravação foram analisadas

para essa contagem, considerando-se 1 ponto para o fragmento “normal”, 1,5 ponto para o fragmento “forte” e 0,5 para o fragmento “fraco”. Os fragmentos foram então tabelados considerando cada unidade individualmente, para cada estado de indicadores. A descrição estatística individual é especialmente útil para demonstrar uniformidade dos estados de indicadores em todas as unidades ou sua variabilidade unidade a unidade. Os dados foram considerados, também, agregados por todas as unidades para cada estado de indicadores. Essa descrição estatística mostra a tendência, no conjunto da Copei, para um ou outro estado. Para melhor compreensão do comportamento de cada estado de indicadores, os resultados são apresentados concomitantemente para cada dimensão ou componente nas figuras de 4 a 12.

Figura 4 – Parte chave da organização, segundo geração de valor



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

A parte-chave da organização, claramente, advém da predominância do valor da Copei como resultado das atividades executadas nos PPI – que são concentrados nas subunidades descentralizadas. Tal resultado indica que a parte-chave é representada pelo núcleo operacional (encarregados por PPI).

Figura 5 – Design do sistema de tomada de decisão – abertura de um PPI



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Figura 6 – Design do sistema de tomada de decisão – suspensão de um PPI



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

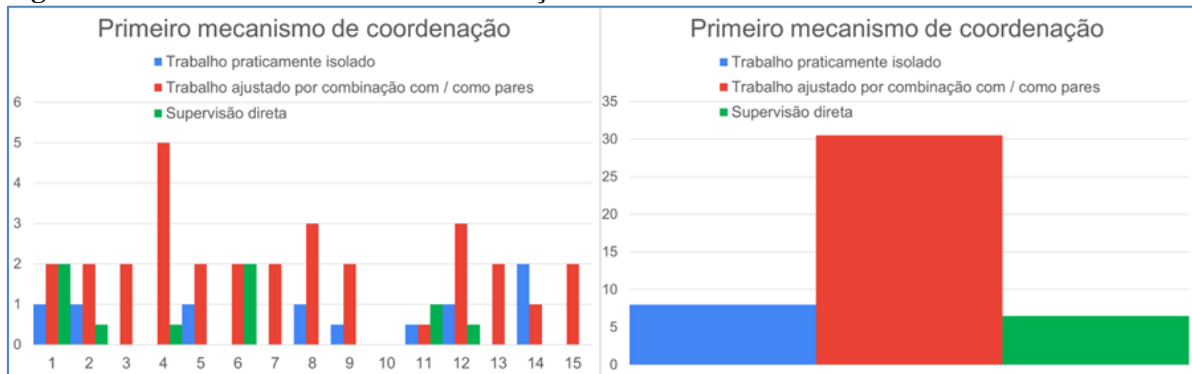
A caracterização do *design* do sistema de tomada de decisão usou por base o poder decisório envolvido na abertura e suspensão de um PPI. Não há, praticamente, nenhuma prevalência da cúpula estratégica na decisão, com concentração no encarregado do (futuro) PPI no ato decisório da abertura. É necessário, aqui, observar que o gráfico não revela um importante fator na decisão de abertura de um PPI: trata-se de normalização interna, na forma de uma norma de execução vigente, que torna o processo de tomada de decisão bastante objetivo, criando fatores a serem observados pelo responsável por uma análise prévia à abertura do procedimento. Trata-se, sob a teoria de Mintzberg (2017), de evidência do poder da *tecnoestrutura* no processo – algo não previsto nas entrevistas exploratórias.

No caso da suspensão do PPI, há prevalência de indicadores da decisão tomada por chefes de unidades e encarregados. As menções às suspensões motivadas pela cúpula estratégica são usualmente relacionadas a cobrança de produtividade: como o PPI não progrediu

conforme esperado, há sugestão de revisão do andamento após determinado período. Cumpre ressaltar que o modelo de análise definiu os indicadores mutuamente excludentes “chefe” ou “encarregado”. Tal escolha parece não ter sido a mais adequada: as entrevistas revelaram que, ainda que o indicador tenha sido considerado um ou outro, a decisão é quase sempre conjunta entre chefe e encarregado.

Repisa-se, aqui, a robustez do método e do uso de entrevistas semiestruturadas em capturar elementos imprevistos na categorização previamente assumida. É a dimensão qualitativa do método da análise de conteúdo, que identifica tipos e valoriza o inusitado (COLBARI, 2014, p. 257).

Figura 7 – Primeiro mecanismo de coordenação



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

A avaliação do primeiro mecanismo de coordenação foi realizada através da provocação: “Como normalmente é o desenvolvimento do PPI pelo auditor responsável? Ele pede e recebe muita orientação do chefe ou colegas? Há determinação, por parte do chefe, de rumos a serem tomados, cruzamentos, pesquisas etc. – ou é algo que fica muito mais no âmbito decisório do auditor?”. Há clara predominância da comunicação do encarregado PPI com seus pares. É necessário sopesar, entretanto, tal resultado com o que se encontra no indicador “especialização da tarefa”. Intensa comunicação entre executores de processos de trabalho poderá ser considerada ajuste mútuo no caso – e somente no caso – de haver divisão do processo entre tais executores (abrangência limitada da tarefa). Não é o que ficou caracterizado, como se verá.

Mesmo nos casos em que há orientação prestada pelo chefe, foi frequente, no curso das entrevistas, o comentário de que não se tratava especificamente de comando, direcionamento

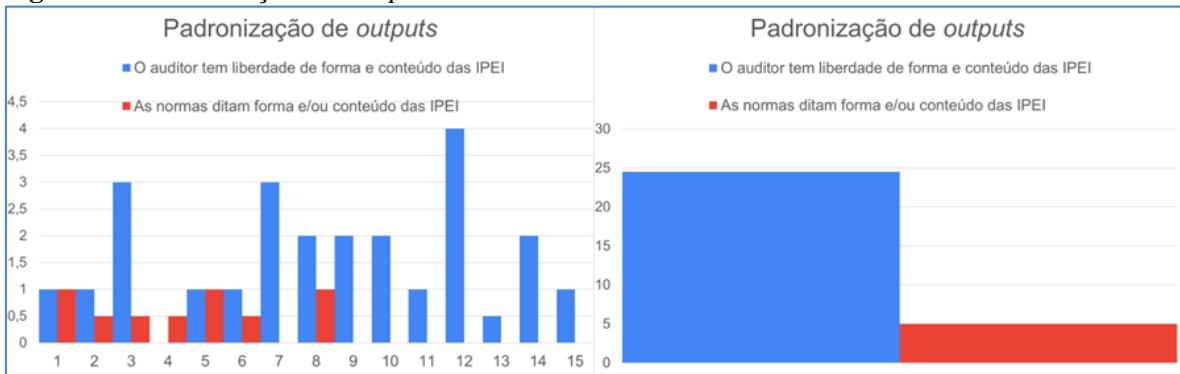
impositivo – ou seja, a *supervisão direta* –, mas tão somente aconselhamento, sugestões dadas especialmente a membros da equipe com menos experiência. Tal realidade reflete uma cultura organizacional – decorrente da lei – que perpassa a RFB à Copei. Como o processo básico da RFB é a arrecadação tributária, cujo nascedouro é a constituição do crédito tributário, atividade privativa do auditor-fiscal (BRASIL, 1966, par. 142), há efetivo respeito ao livre convencimento destes no curso de seu trabalho na maioria dos processos de trabalho da RFB.

Figura 8 – Padronização dos processos de trabalho



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

No caso da padronização dos processos de trabalho, os índices demonstram com pouca dúvida a inexistência de padronização. Enquanto a pesquisa documental expõe que o processo de trabalho “Executar Procedimento de Pesquisa e Investigação” é, efetivamente, mapeado, tal mapeamento tem nível macro, prevendo grandes passos e procedimentos gerais de gerenciamento do processo. Há grande dificuldade de padronização em detalhes – já que o processo em si é bastante complexo e variável – algo a ser verificado na contagem dos índices relacionados ao indicador “complexidade do objeto de trabalho – abrangência do sistema técnico”. Mas, ainda que haja dificuldade de mapeamento detalhado do processo como um todo, a percepção é que mesmo passos ou pequenas porções ou tarefas que se repetem internamente aos procedimentos poderiam ser objeto de padronização – algo pouco frequente, apesar de algumas tentativas recentes nesse sentido.

Figura 9 – Padronização dos *outputs*

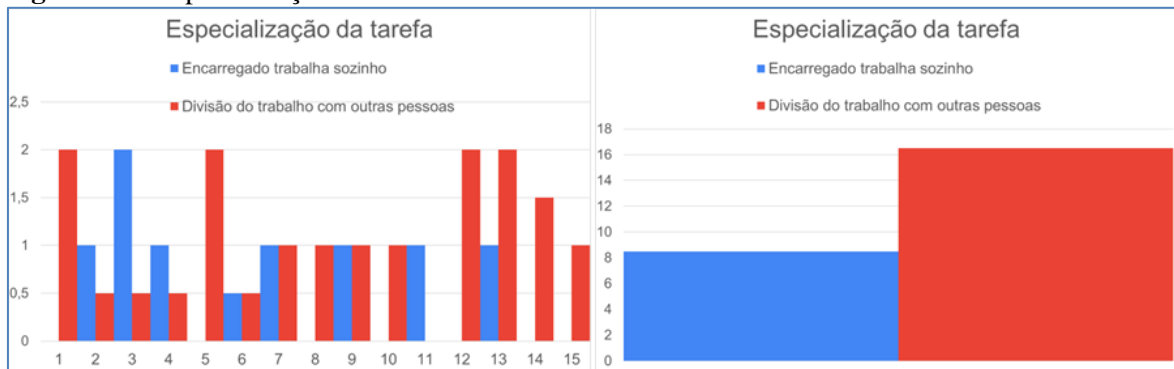
Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Em relação à padronização de *outputs*, que considerou a IPEI – principal produto do PPI – como saída a ser medida, o resultado é bastante semelhante à padronização do processo de trabalho. Exceção feita a alguns tipos de IPEI que costumam se repetir no tempo – e cuja padronização decorre mais da prática que de efetiva normatização por parte da tecnoestrutura – e de orientações muito gerais que acabaram sendo mencionadas e, por conseguinte, contadas como índices.

Figura 10 – Padronização de habilidades

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Em relação à padronização de habilidades, assim como as padronizações por processo de trabalho e *outputs*, a contagem dos índices demonstra com bastante clareza que não há significativa padronização do trabalho decorrente de treinamentos prévios ou após a entrada dos servidores na Copei. Alguma ressalva chegou a ser mencionada em relação a treinamentos de trabalho operacional, bastante específico, mas indiferente quanto à padronização do PPI como um todo.

Figura 11 – Especialização da tarefa

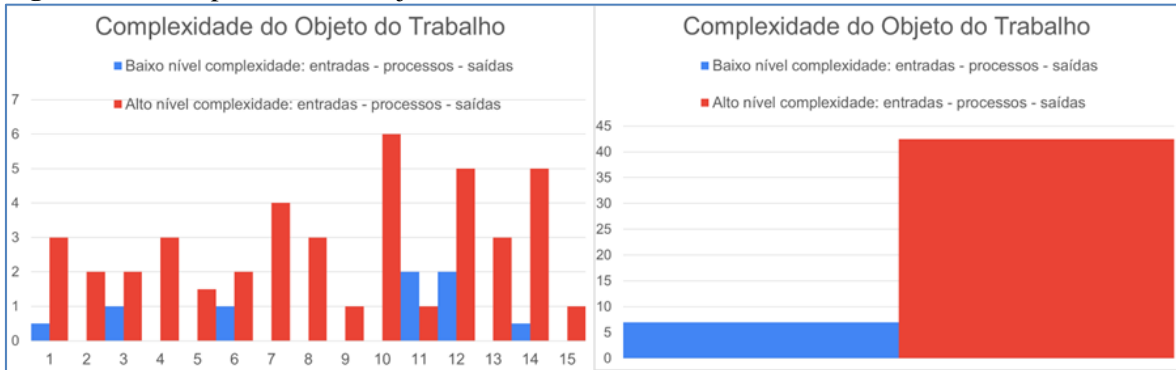
Fonte: elaborado pelo autor (2023).

No que se refere à especialização da tarefa, se faz necessário esclarecer a terminologia aqui empregada, que se baseia, naturalmente, na utilização de Mintzberg (2017). A especialização horizontal é o estreitamento do objeto, da parcela do trabalho realizado pelo profissional. Assim, o clássico evento do trabalhador que passa o dia apertando o mesmo parafuso em uma linha de montagem representa o máximo de especialização da tarefa – ainda que não se trate de uma atividade com alta especialização. Um professor responsável por um curso profundamente especializado de física quântica, por exemplo, pode trabalhar com uma tarefa pouco especializada – se ele é o responsável pelo planejamento, exposição de todas as aulas, aplicação e correção de provas etc. – ainda que o conhecimento envolvido seja, efetivamente, altamente especializado. O próprio Mintzberg (2017) mistura por vezes ambas as acepções, o que talvez indique ser melhor se ater ao termo “abrangência da tarefa” para se referir à especialização horizontal.

Os resultados encontrados para a especialização, ou abrangência, da tarefa, apresentam razoável variabilidade entre unidades. Em se considerando o agregado, há predominância da divisão do trabalho (16,5 x 8,5), porém menor do que a tendência para um ou outro estado de indicador apresentada por outros índices. É necessário, ainda, se tecer alguns comentários sobre a divisão mencionada. Primeiramente, foi bastante recorrente o comentário de que – ainda que haja divisão de algumas tarefas entre mais de uma pessoa, no curso do PPI, tal fato decorre fortemente da discricionariedade do encarregado. Havendo preferência pelo trabalho totalmente individual, o encarregado é livre para assim proceder – característica, mais uma vez, provavelmente decorrente da cultura da RFB e da independência funcional associada ao cargo

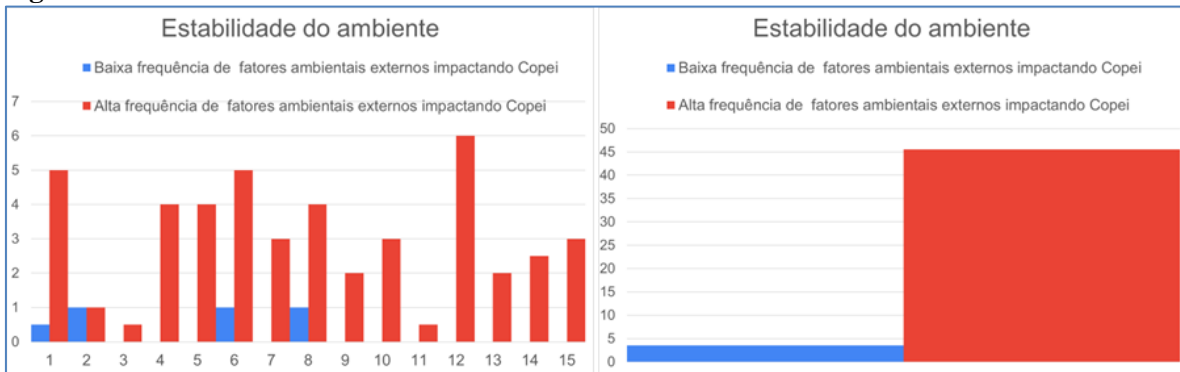
de auditor-fiscal. Além disso, houve unidades onde o trabalho compartilhado foi taxativamente declarado como regra (“*aqui 90% dos PPI são tocados por mais de uma pessoa*”) e outras onde os índices apareceram de forma bastante eufêmica (“*normalmente é uma só pessoa, às vezes ele pede uma ou outra coisa para um outro colega*”).

Figura 12 – Complexidade do objeto do trabalho / ambiente



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Complexidade do objeto do trabalho / ambiente: no que se refere ao sistema técnico, repisa-se que, na acepção de Mintzberg (2017), a sofisticação de um sistema técnico, assim como sua capacidade de regular a execução das tarefas estão associadas diretamente à capacidade deste sistema de lidar – de maneira abrangente – com os inputs e outputs dos processos de trabalho, ou com a complexidade do ambiente de atuação da organização. Desta forma, aferiu-se indiretamente a sofisticação e a força regulatória do sistema técnico através da complexidade percebida do ambiente: os inputs, procedimentos necessários ao desenvolvimento e *outputs* da gama de PPI trabalhados pela unidade ao longo do tempo. Os índices demonstraram de maneira unânime em todas as unidades (e, por conseguinte, de maneira fortemente superior na contagem agregada) que o sistema técnico não é percebido como abrangente ou fortemente regulador: os inputs, processamentos e *outputs* dos PPI são preponderantemente diversos entre os PPI trabalhados, havendo pouco reaproveitamento ou possibilidade de automação do sistema técnico utilizado.

Figura 13 – Estabilidade do ambiente

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

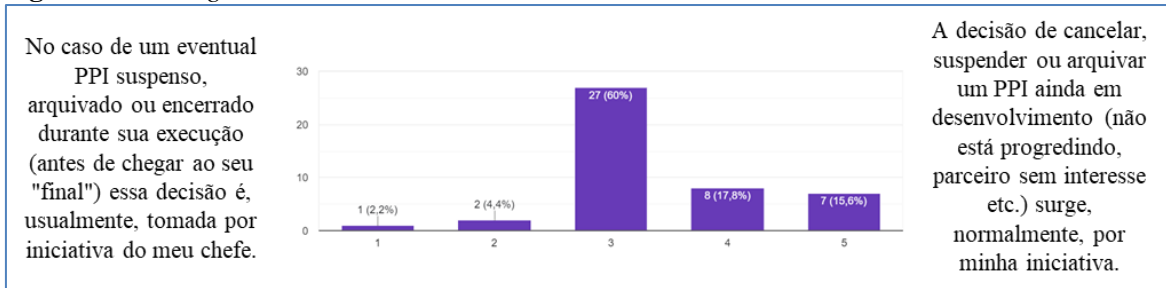
Estabilidade do ambiente: finalmente, no que se refere à estabilidade do ambiente vivenciado pela Copei – sua colocação na RFB, no Ministério da Fazenda ou mesmo no Poder Executivo Federal – a percepção aferida pelos índices apresenta proeminente dominância de ambiente instável, com frequentes fatores ambientais afetando a coordenação-geral. A análise dos índices demonstra que a quase totalidade dos fatores são internos à RFB, e variam desde invasões nas competências regimentais da Copei, sua localização na hierarquia da RFB, chegando mesmo à sua possível extinção. Há duas forças antagônicas convivendo, nesse caso: o ambiente complexo encoraja a descentralização, enquanto a hostilidade ambiental encoraja a centralização. Na prática, essas forças convivem em relativa harmonia, vez que são exercidas quase sempre em processos de trabalho, relações profissionais e fóruns de debates distintos: o PPI é desenvolvido pelo núcleo organizacional, “na ponta”, com pouca interferência direta das hostilidades do ambiente que a Copei – tomada como organismo único dentro da RFB – eventualmente enfrenta. Tais questões são confrontadas pela cúpula estratégica nos fóruns específicos, envolvendo a cúpula estratégica e linha intermediária da organização-mãe: a RFB.

4.4. RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

Conforme o procedimento explanado no capítulo 3, alguns indicadores foram fruto de sondagem tanto por meio das entrevistas – visão dos chefes de unidades – quanto por meio do questionário – visão dos encarregados de PPI. Os resultados do questionário são apresentados nas figuras 14 a 21, seguidos cada um por considerações sobre o indicador, componente ou

dimensão do modelo de análise, inclusive quando comparados aos resultados das entrevistas.

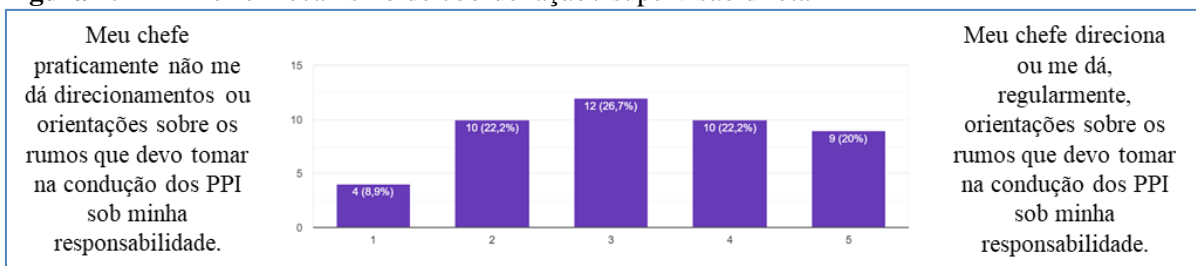
Figura 14 – *Design* do sistema de tomada de decisão



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Design do sistema de tomada de decisão: notável concentração no ponto médio da escala Likert na questão sobre a decisão de suspensão de um PPI. As entrevistas revelaram que a regra é a decisão conjunta, com prévia discussão entre encarregado e chefe de unidade. Isso pode explicar o resultado do questionário. Ademais, o resultado indica a descentralização horizontal típica de burocracias profissionais (MINTZBERG, 2017, p. 218). Ainda que, formalmente, o poder associado à suspensão, encerramento ou arquivamento de um PPI situe-se na esfera decisória do chefe da unidade (COORDENAÇÃO GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2020), o poder real acaba sendo equalizado entre subordinado: encarregado do PPI, e chefe.

Figura 15 – Primeiro mecanismo de coordenação / supervisão direta

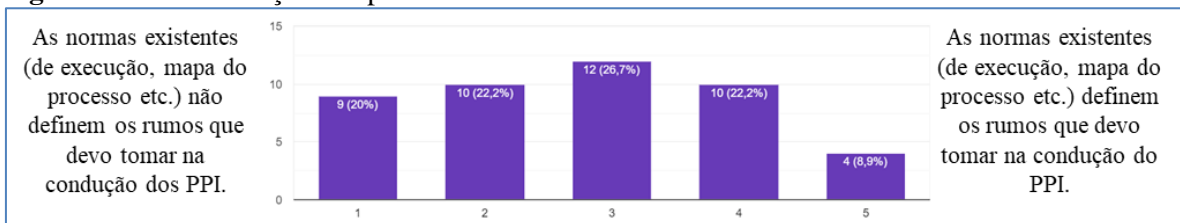


Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Primeiro mecanismo de coordenação / supervisão direta: não há um resultado predominante sobre a supervisão direta exercida pelo superior hierárquico, com concentração nas faixas intermediárias entre comando constante e ausência total de direcionamento na condução do PPI. Quando confrontado com as respostas da entrevista, esse resultado pode

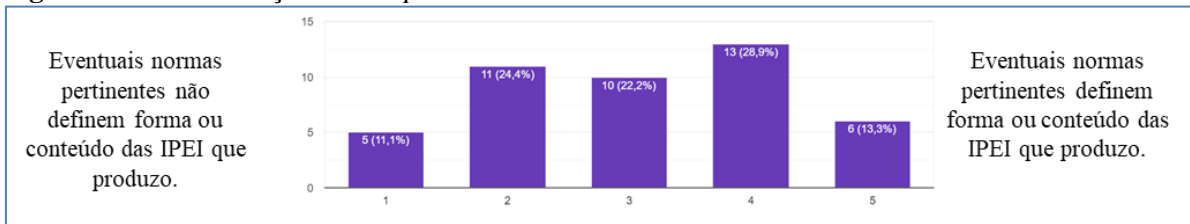
demonstrar que há muita comunicação sobre os trabalhos em desenvolvimentos, mas não necessariamente com caráter impositivo, com comando hierárquico chefe-subordinado. É o que aqui se denomina de comunicação “como pares”: o chefe age, muitas vezes, como um colega com experiência similar ou maior, discutindo e aconselhando, sem imposição de como deve ser desenvolvido cada passo do PPI por parte do encarregado. Novamente, descentralização horizontal esperada em burocracias profissionais, conforme Mintzberg (2017) ou o equilíbrio do poder formal (chefe) com o do especialista (HANDY, 1993, p. 126).

Figura 16 – Padronização dos processos de trabalho



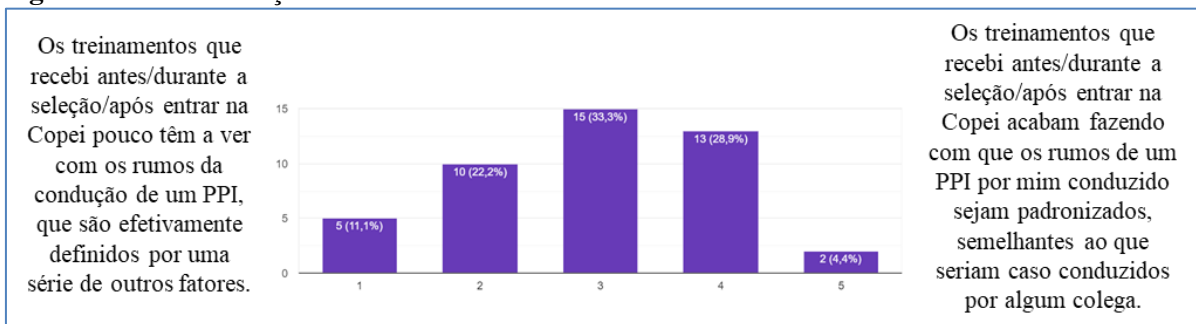
Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Padronização dos processos de trabalho: o resultado da questão sobre padronização do processo é bastante distinto entre a entrevista e o questionário. Aquela parece demonstrar, de maneira unânime, que não há padronização decorrente de normas no desenvolvimento do PPI. Este aponta uma visão distinta dos encarregados, que efetivamente executam o trabalho. Um dos motivos pode ser que o início do processo (o exame de uma denúncia ou fato que desemboca na abertura do PPI) está efetivamente padronizado – resultado que aparece na análise do “*design* do sistema de tomada de decisão”. As respostas podem ter levado em conta tal padronização. Além disso, há algumas normas que impõem o registro de relatórios ou que padronizam determinadas práticas operacionais. Na concisão inerente ao questionário, tais normas podem ter sido levadas em conta pelos respondentes, com resultante concentração das respostas no meio termo entre os extremos da questão. Consideradas as dimensões da tecnoestrutura e a estabilidade ambiental requerida para uma formalização mais extensiva do trabalho, característica própria de uma burocracia mecanizada, dificilmente haveria condições para isso. Alguma formalização, entretanto, pode advir do controle externo (MINTZBERG, 2017, p. 193–197) – algo esperável para uma organização estatal que manuseia dados sensíveis.

Figura 17 – Padronização dos *outputs*

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Padronização dos *Outputs*: aqui, mais uma vez o questionário demonstrou resultados mais uniformemente distribuídos que as entrevistas. Na visão dos chefes de unidades prevalece fortemente a não padronização das IPEI. Não é o que se observa por parte dos encarregados de PPI. Novamente, o caráter conciso do questionário, quando comparado com a liberdade da entrevista semiestruturada, pode explicar em parte a potencial divergência. Há normas, efetivamente, que trazem orientações sobre as IPEI. Mas as próprias normas ressaltam que não há estrutura rígida para o documento, e que as orientações não são impositivas, mas sugeridas (COORDENAÇÃO-GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO, 2017). A imposição, possivelmente, é mais percebida por aqueles diretamente a ela sujeitos: os encarregados de caso que, efetivamente, produzirão os *outputs*.

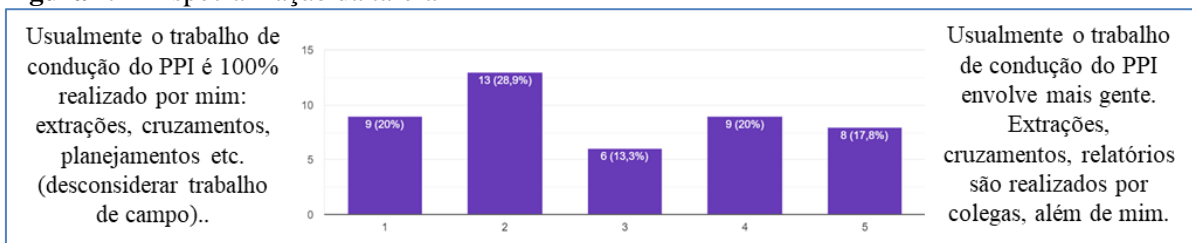
Figura 18 – Padronização de habilidades

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Padronização de Habilidades: no que se refere à padronização de habilidades, o resultado tem forte concentração no meio-termo entre nenhuma padronização decorrente de treinamentos e grande padronização decorrente de treinamentos. Há, decerto, padronização de habilidades: o concurso para o cargo de auditor-fiscal exige, com profundidade, cerca de duas dezenas de disciplinas, subdivididas em mais de duas centenas de tópicos de conhecimentos teóricos, básicos e específicos (BRASIL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL., 2022). A alta

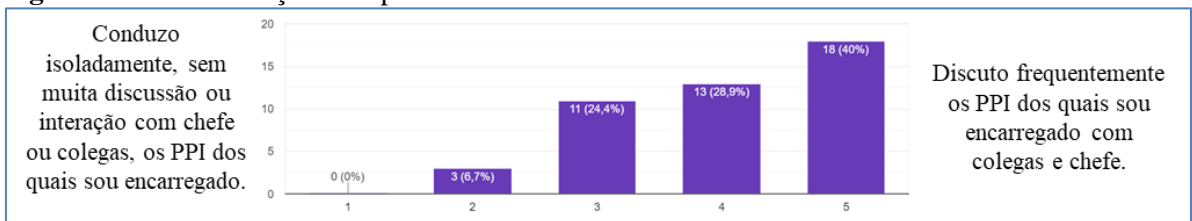
concorrência do concurso garante a padronização de habilidades mínimas exigidas (ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, 2009). Trata-se de recurso usual de treinamento de profissionais especializados, realizado externamente e previamente ao ingresso dos profissionais na organização (MINTZBERG, 2017, p. 53). Além disso, quando da realização de seleção interna de servidores da RFB para ingresso na Copei, é altamente recomendável a realização de treinamento específico às atividades da Copei (COORDENAÇÃO-GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO, 2017). Os resultados do questionário e das entrevistas indicam que a complexidade do ambiente e objeto do trabalho (tratada logo à frente) tem apresentado ritmo não acompanhado pela necessidade de treinamentos especializados.

Figura 19 – Especialização da tarefa



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Figura 20 – Comunicação com pares

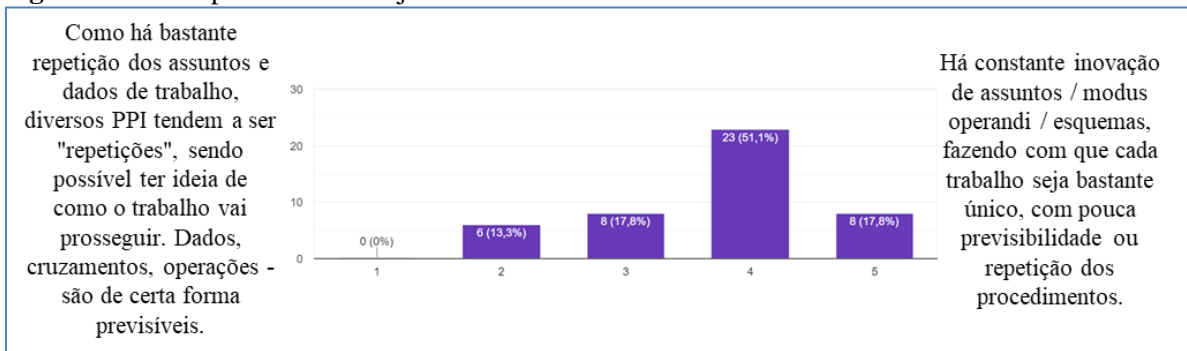


Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Especialização da tarefa / comunicação com pares: assim como nas entrevistas, fica bastante caracterizada a frequente comunicação entre pares no dia a dia laboral. Quando se trata de divisão efetiva do trabalho: atuação conjunta no PPI, o resultado indica basicamente falta de um padrão. Há uma distribuição aproximadamente uniforme nos diversos graus de divisão, desde a execução das tarefas completamente isolada (baixa especialidade ou alta abrangência) à divisão de algumas atividades (aumento da especialidade / diminuição da abrangência). Ambos resultados refletem bem aquilo que se observou nas entrevistas: é bastante comum a comunicação entre pares na prática laboral e há grande variação no que se refere à divisão das

tarefas. As entrevistas, de onde se pode perquirir melhor os argumentos que embasam os índices, indicam que há muito do alto grau de autonomia profissional, típico das burocracias profissionais, envolvido (MINTZBERG, 2017, p. 215).

Figura 21 – Complexidade do objeto de trabalho / ambiente



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Complexidade do objeto de trabalho / ambiente: assim como nas entrevistas, há uma clara predominância da visão de que o sistema técnico é abrangente e pouco regulador (MINTZBERG, 2017, p. 227), se comparado com a grande complexidade e variabilidade do objeto de trabalho. Tal característica reforça a necessidade de atualização constante das habilidades – ou seja, do treinamento continuado, conforme resultados da questão correlata, já discutidos.

Com base nos indicadores e componentes de cada dimensão analisada, a composição de todos os fragmentos discutidos pode ser usada para caracterização da Coordenação-Geral de acordo com o modelo de análise ou modelo teórico escolhido, conforme se abordará a seguir.

4.5. CARACTERIZAÇÃO DA COPEI SEGUNDO AS CONFIGURAÇÕES DE MINTZBERG

Considerados os achados das entrevistas e do questionário, conclui-se que a parte-chave da organização é indubitavelmente o núcleo operacional: as unidades de ponta, onde os PPI são executados. A Coordenação-Geral executa historicamente muito mais a função de investigação de casos específicos – junto a unidades da própria RFB ou a organizações parceiras – que a função de assessoria estratégica, de desenvolvimento de informação de inteligência a partir dos

dados coletados de diversas fontes – inclusive das investigações executadas. Um maior enfoque na função de assessoria estratégica ou inteligência traria maior protagonismo à cúpula estratégica (gabinete da Copei), em nível nacional; e à linha intermediária (chefes de unidade), em nível local. Claro, a função administrativa que ambas as partes desempenham segue sendo importantíssima (MINTZBERG, 2017, p. 223) – o que não significa a determinação como parte-chave, no conceito de configurações organizacionais.

Não há grande padronização de *outputs*, o que limita, também, o protagonismo da linha intermediária. Apesar da clareza do protagonismo do núcleo operacional, há baixa padronização de habilidades. Há diminuto protagonismo da tecnoestrutura, representada principalmente pela Divin e Coast, uma vez que a padronização dos processos é bastante limitada. A assessoria de apoio tem, também, protagonismo limitado. Há tentativas pontuais de ajuste mútuo para diversas tarefas de melhorias de processos, projetos etc. – que são coordenadas pela Coast, mas sem significativo patrocínio organizacional ou inclusão nos processos usuais de trabalho.

No que tange ao primeiro mecanismo de coordenação, não há uma resposta muito clara. É prevalente a comunicação direta e intensa entre pares no trabalho do núcleo operacional. Isso indica ajuste mútuo. Ocorre que a especialização horizontal da tarefa é bastante baixa: o trabalho de condução do PPI é, muitas vezes, concentrado na mão de um único encarregado. Ainda que a maioria dos chefes de unidades informe, nas entrevistas, que existe divisão do trabalho, o resultado do questionário aponta que a divisão é tímida. Os achados indicam que há limitada padronização de processos, *outputs* ou habilidades – que, tampouco, podem ser claramente caracterizados como primeiro mecanismo de coordenação. Há recentes iniciativas de controle e acompanhamento de produtividade, que mesclam, além do controle da produtividade, certo acompanhamento dos processos de trabalho executados (COORDENAÇÃO-GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO., 2022). As características, entretanto, aproximam-se mais do controle usualmente exercido em burocracias mecanizadas que em burocracias profissionais (MINTZBERG, 2017, p. 189), como o resto do componentes indicam se tratar do caso da Copei.

Em relação ao *design* do sistema de tomada de decisão e ao tipo e grau de descentralização presente na Copei, há necessidade de detalhamento dos diversos achados. Em se tratando de uma organização pública, fortemente estabelecida com base em regras formais, legais e infralegais, é certo que a descentralização sempre será seletiva: normas necessariamente

ditarão aquilo que pertence ao poder decisório de cada cargo ou função, com relativa concentração na cúpula estratégica e linha intermediária, notadamente no que se refere a expedientes administrativos. No que se refere ao processo de trabalho, a cultura e história da organização exercem força precisamente em sentido contrário, de descentralização vertical e horizontal ampla: no curso da fiscalização tributária tradicional, o auditor-fiscal é autoridade devidamente constituída para proceder de acordo com suas próprias deduções e sua formação de convicção – observando sempre respeito, certamente, às normas legais e infralegais pertinentes.

As entrevistas iniciais apontaram que, por conta do caráter educativo associado a ações integradas de grande impacto, tal descentralização deveria ser mitigada no processo de trabalho da Copei – o PPI. Em relação à condução do PPI, os achados indicam que há pouca mitigação: o poder decisório durante o processo é descentralizado vertical e horizontalmente até o encarregado. Em relação a suspensão, encerramento ou arquivamento de um PPI, há descentralização vertical e descentralização horizontal limitada: a decisão é, formalmente, competência do chefe da unidade, que na quase totalidade dos casos decide conjuntamente com o encarregado do PPI. No que se refere à decisão de abertura de um PPI – talvez a mais fundamental decisão envolvida no processo – as entrevistas revelam que ocorre uma descentralização seletiva: com a publicação de normas que tornam a decisão da abertura bem mais objetiva, a cúpula estratégica descentralizou o poder não somente para as unidades mas principalmente para a tecnoestrutura – responsável pela criação dos critérios adotados (COORDENAÇÃO GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2020).

Os enquadramentos a cada um dos elementos das configurações preconizadas por Mintzberg (2017) estão realçadas no quadro 4. A configuração estrutural à qual a Copei mais se assemelha é a burocracia profissional, notadamente pela clareza do núcleo operacional como parte-chave da organização. Há pouca predominância de qualquer mecanismo de coordenação, com maior concentração na padronização de habilidades, que ainda se mostra insuficiente, e alguma presença seletiva do ajuste mútuo. No que se refere ao tipo de descentralização, há presença concomitante de descentralização horizontal limitada (decisão na interrupção de um PPI), descentralização seletiva (regras publicadas pela tecnoestrutura), e principalmente descentralização vertical e horizontal (condução do PPI).

Quadro 4 – Configuração estrutural da Copei

| Configuração estrutural | Primeiro mecanismo de coordenação | Parte-chave da organização | Tipo de descentralização |
|--------------------------------|--|--|---|
| Estrutura simples | Supervisão direta | Cúpula estratégica | Centralização vertical e horizontal |
| Burocracia mecanizada | Padronização dos processos de trabalho | Tecnoestrutura | Descentralização horizontal limitada |
| Burocracia profissional | Padronização das habilidades | Núcleo operacional | Descentralização vertical e horizontal |
| Forma divisionalizada | Padronização dos <i>outputs</i> | Linha intermediária | Descentralização vertical limitada |
| <i>Adhocracia</i> | Ajustamento mútuo | Assessoria de apoio / núcleo operacional | Descentralização seletiva |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mintzberg, 2017 e Brasil, 2020 (2023).

4.6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Caracterizada a Copei como uma burocracia profissional e caracterizadas as dimensões de sua configuração organizacional, é possível tecer-se algumas conclusões e, com base nelas, recomendações à Coordenação-Geral. Ambas, conclusões e recomendações, serão apresentadas nas subseções que se seguem.

4.6.1. Burocracia Profissional – comentários

Definida a Configuração da Copei como uma burocracia profissional, observa-se que seria esperado que o primeiro mecanismo de coordenação fosse a padronização das habilidades do núcleo operacional (como no caso de professores de uma universidade, médicos em um hospital, auditores numa empresa de auditoria etc.). Tal padronização foi observada nas

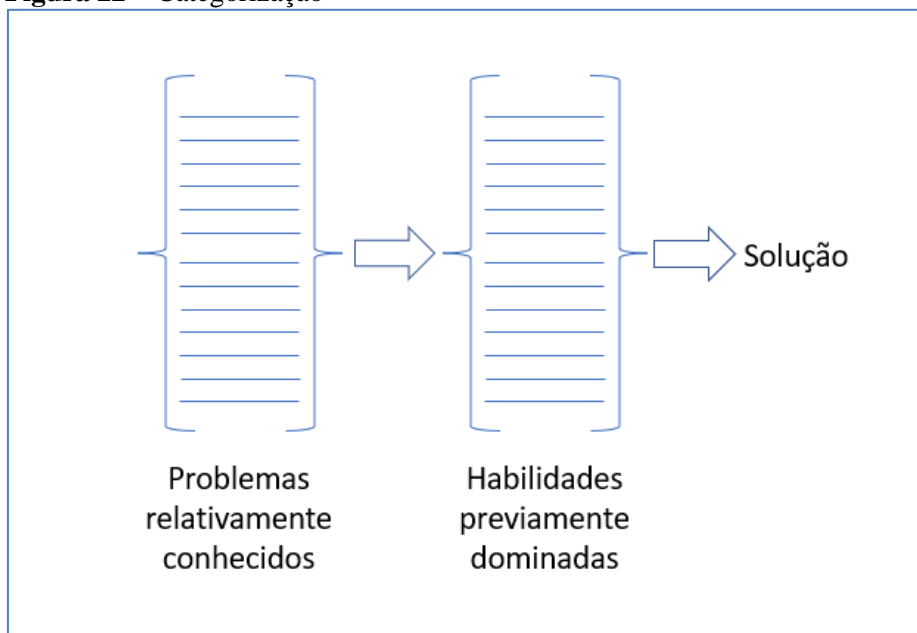
entrevistas e questionário, entretanto, com um viés de insuficiência. É certo que há uma linha de base, já que todos os integrantes da Copei são, previamente, avaliados quanto a conhecimentos extensivos necessários ao ingresso nas carreiras de auditor-fiscal e analista-tributário da RFB. No que se refere ao exercício específico na Copei, houve, em ocasiões pretéritas, a seleção prévia com base em perfil e habilidades e o treinamento concomitante à seleção (como etapa desta) algo próprio das burocracias profissionais. Tal método de seleção, entretanto, demanda procedimentos específicos que nem sempre foram patrocinados pelo gabinete da RFB, e há diversos servidores na Copei que não passaram por tal seleção. É fato que não há a percepção de padronização de habilidades, o que destoia do cerne de uma burocracia profissional. Exceção necessariamente mencionada é o trabalho especializado de práticas operacionais para obtenção de dados negados (COORDENAÇÃO-GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO, 2017), cerne da atividade da Copei, mas que não representa suficiente parcela das atividades para, por si, definir a padronização – o que o próprio resultado das entrevistas e questionário corroboram.

Mintzberg (2017) ressalta que no caso da burocracia profissional, padrões ou processos de trabalho são usualmente muito complexos para serem determinados por analistas da tecnoestrutura, cabendo normalmente ao próprio núcleo operacional a entrega de qualidade em detrimento da padronização das habilidades necessárias para tanto. Da mesma maneira, o ajuste mútuo ou a supervisão direta acabariam, na visão do autor, por interferir na necessária autonomia profissional na execução de atividades complexas. Assim, a padronização das habilidades resta, efetivamente, como a principal possibilidade de mecanismo de coordenação. A falta de tal padronização, notadamente associada à complexidade do ambiente, ou do objeto de trabalho da Copei, apresenta-se como um desafio-chave para a eficácia da atuação da coordenação-geral.

A complexidade do ambiente é, sem embargo, característica inerente – condição, nas palavras de Mintzberg (2017) – às burocracias profissionais. É da complexidade que surge a necessidade de alta capacitação do núcleo operacional, uma vez que os profissionais desta parte da organização assentam seu poder no conhecimento. Mintzberg (2017) cita o processo de “categorização” como típico dos profissionais especializados da burocracia profissional. Categorização é o enquadramento, por parte do profissional, da tarefa, problema ou situação a ser tratada numa série de categorias pré-estabelecidas, para as quais já existe, nas habilidades previamente adquiridas pelo profissional, os métodos e ferramentas adequados para aplicação.

Dessa forma, tarefas únicas, mas com elementos de certa maneira previamente conhecidos, podem ser tratados com sucesso. É o que se observa, de certa maneira, no processo fiscal geral. No caso da Copei, que por sua própria formação trata casos com maior nível de abrangência e complexidade, um agravante é incorporado: a categorização pressupõe ambiente complexo, mas relativamente estável. Os treinamentos prévios dão conta da complexidade, e a relativa estabilidade permite que inovações sejam abrangidas por novos conhecimentos adquiridos continuamente – como exposto na figura 22.

Figura 22 – Categorização



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mintzberg, 2017.

A realidade do núcleo operacional da Copei parece falhar em ambas as premissas: os treinamentos já enfrentam déficit em relação ao grau de complexidade, e o ambiente apresenta pouca estabilidade. A alta abrangência horizontal da tarefa, típica da burocracia profissional, é característica presente na Copei. Ressalta-se, entretanto, que a típica burocracia profissional possui especialização *entre* seus pares: um professor de determinada disciplina pode dividir o curso com outro, mais especializado em determinada técnica ou conteúdo específico. Um advogado de um grande escritório inclui no caso outros colegas, a depender das especificidades e áreas envolvidas na lide. Tal especialização não é observada na Copei. Excetuados determinados conhecimentos de informática, em alta demanda, ou alguns encarregados que

vêm desenvolvendo investigações específicas, há pouco conhecimento organizado sobre quais membros da Copei detêm quais conhecimentos ou experiências mais aprofundadas, sendo o conhecimento mais ou menos igualmente distribuído. Tal situação é, sem embargo, um problema comum nas burocracias profissionais. Mintzberg (2017) considera que a burocracia profissional possui estrutura inflexível, preparada para produção de *outputs* padronizados com base em habilidades previamente adquiridas – mas que é pouco preparada para a produção de novos *outputs*, para a inovação.

Além disso, a avaliação do trabalho enfrenta desafios nesse tipo de configuração. A necessária autonomia associada à complexidade do ambiente e à alta qualificação do profissional torna bastante difícil uma avaliação externa da qualidade dos *outputs* do processo. Segundo Mintzberg (2017) uma resposta típica é a tentativa externa (por clientes ou pela organização) de impor outros mecanismos de coordenação: supervisão direta, padronização dos processos de trabalho ou padronização dos *outputs* – o que, com exceção de casos de condutas muito negligentes, leva normalmente a controles ineficientes ou desnecessários (HANDY, 1993, p. 299). Em se tratando de organizações de Estado, há controles externos adicionalmente presentes (MOREIRA *et al.*, 2019, p. 17). A padronização dos *outputs*, por sua vez, pode levar os profissionais a terem enfoque no simples atingimento dos padrões, mais que no interesse do cliente (no caso da Copei, na qualidade do trabalho entregue a parceiros, à RFB ou a própria sociedade). Reclamação não rara em determinados setores da RFB que tiveram ou têm indicadores de produtividade mal desenhados representa tal disfunção: “para atingir os indicadores, muitas vezes somos obrigados a esquecer o que deveria ser o mais importante”. É um fato de difícil aceitação por cúpula estratégica ou tecnoestrutura que “o trabalho complexo não pode ser eficazmente desempenhado, a menos que esteja sob controle do operador que o executa”. Isto não significa total falta de controle, mas reconhecimento da realidade de que os controles devem ser voltados à produtividade em termos gerais, à observância de certas regras de condutas e gastos etc. – mas que os “controles tecnocráticos servem apenas para amortecer a consciência profissional” (MINTZBERG, 2017, p. 237). Tais controles tem, ademais, impacto no incentivo para a inovação – já pouco presente na burocracia profissional.

4.6.2. Adhocracia como configuração sobreposta à burocracia profissional

A complexidade do ambiente associada à necessidade de inovação sugerem a quinta configuração descrita por Mintzberg (2017). Na *adhocracia*, há fluidez na formação de equipes, que agrupam profissionais com qualificações específicas a partir das necessidades momentâneas. Tais profissionais atuam compondo equipes de projeto que têm vida limitada à duração dos esforços até que se atinja o produto desejado. É uma estrutura que se aproxima à estrutura orientada a projetos ou matricial forte, conforme o *Program Management Body of Knowledge* (PMBok) do *Program Management Institute* (PMI, 2017). Os extensivos processos do PMBoK, entretanto, possuem vasta carga formal inclusive na estrutura organizacional em projetos. No caso da *adhocracia*, há pouca formalização e a regra é a fluidez organizacional – ainda que Mintzberg (1979) alerte para o fato de que descreve uma configuração relativamente nova – quando da edição de “*The Structuring of Organizations*”, em 1979), fluida e ainda pouco conhecida pelo autor – que pode, portanto, não ter sido totalmente descrita em suas características mais marcantes. Não houve grandes mudanças até a edição de “*Criando Organizações Eficazes*”, de 2017, base principal deste trabalho.

A condição da *adhocracia* é, precisamente, sua adequação a ambientes complexos e dinâmicos – exatamente os que são percebidos para a Copei nos achados da pesquisa. Na *adhocracia* os especialistas continuam sendo detentores de profunda qualificação, mas há o reconhecimento de que não se pode a eles atribuir a coordenação de inovações, já que a tendência é a estabilidade, a padronização dos procedimentos. A filosofia dominante na *adhocracia* é romper com os conhecimentos previamente adquiridos dos especialistas, buscando a interdisciplinaridade e a inovação constantes. Para tanto, é imprescindível o uso extensivo de instrumentos de interligação: pessoas ou estruturas cuja tarefa é precisamente agrupar, coordenar, ligar partes da organização, como, por exemplo, diversos especialistas necessários à adequação da Copei ao ambiente complexo e dinâmico, e cujo trabalho fora do processo usual de categorização na burocracia profissional é normalmente desencorajado ou indesejado.

Mintzberg (2017) descreve dois tipos de *adhocracia*: a *adhocracia* operacional, em que o elemento chave a ser tratado pela estrutura específica é o problema do cliente, que precisa de uma inovação. A *adhocracia* profissional guarda uma proximidade quase identitária com a estrutura orientada a projetos descrita no PMBoK (PMI, 2017). Os próprios especialistas do núcleo operacional organizam-se caso a caso para solucionar problemas únicos dos clientes por

meio de soluções inovadoras.

O outro tipo de *adhocracia* é a administrativa. Aqui, há uma espécie de convívio entre o núcleo operacional, que permanece assimilado ao da configuração de burocracia profissional, e o componente administrativo, que possui a flexibilidade pronunciada esperada para atingir a constante inovação necessária ao ambiente complexo e dinâmico. A *adhocracia* administrativa aproxima-se, de certa maneira, à estrutura organizacional do tipo matricial forte do PMBoK (PMI, 2017), ao lançar mão de diversos gerentes de projeto, que coordenam pessoas – inclusive especialistas do núcleo operacional – sem possuir ascendência formal hierárquica sobre elas. São também importantes os papéis da linha intermediária, que coordena formalmente os recursos, e da assessoria de apoio ou tecnocracia, que fornece os gerentes, determina necessidade de inovação e busca o patrocínio da cúpula estratégica. A incapacidade da tecnocracia em padronizar (MINTZBERG, 2017, p. 215) não os processos, mas habilidades ou procedimentos específicos a serem usados como ferramentas no mecanismo supracitado da categorização, estaria superada: a tecnocracia agiria mais como instrumento de religação, coordenando membros do próprio núcleo operacional, dando publicidade e mantendo disponível o rol de treinamentos, documentos e demais materiais de suporte à padronização.

A partir das conclusões, foram desenvolvidas algumas recomendações à Copei, que serão apresentadas a seguir.

4.6.3. Recomendações à Copei

A partir da teoria pesquisada – notadamente dos estudos de Mintzberg (2017), do que foi apurado por meio das entrevistas e questionário, e das discussões, recomenda-se que:

- 1) A Copei invista mais fortemente em padronização de habilidades e competências por meio de treinamentos. É certo que existe razoável oferta de treinamentos. Muitos, entretanto, são superficiais, abordando elementos iniciais, possuindo baixa carga horária e quase que em sua totalidade sendo ministrados na forma de simples palestras *online*. Tais treinamentos *online* têm inestimável valor: popularizaram a troca de conhecimentos, antes restrita a limitado grupo presencialmente reunido, para praticamente qualquer integrante da Copei, sem limitação da localização geográfica ou do número de presentes nas sessões. Entretanto, disciplinas mais

complexas ou o aprendizado sobre ferramentas e rotinas com maior necessidade de aprofundamento e participação interativa entre educador e educandos são uma necessidade, e devem coexistir com os treinamentos de massa, ainda que (indesejavelmente) ministrados na forma *online*;

- 2) Em adição à recomendação anterior, a Copei invista em treinamentos práticos, internos, baseados em aplicações a casos concretos e ministrados por membros da própria Copei. A coordenação-geral possui membros com conhecimentos mais profundos que a média em diversas técnicas ou assuntos, ainda que a regra seja uma distribuição equânime de conhecimento entre os encarregados de PPI;
- 3) A Copei invista mais fortemente na padronização de habilidades e competências – por meio de seleção. O perfil para atuação na Copei é particular, assim como as competências da Coordenação-Geral. Não todos os servidores da RFB são especificamente adequados ao perfil – avaliação que passa ao largo de um juízo de sua qualidade profissional, mas de simples adequação de perfil. A seleção – com os primeiros treinamentos e doutrinações a ela integrados – é um dispositivo usado por organizações de inteligência estratégica, e é mister que a Copei restrinja ao máximo o acesso de seus integrantes à prévia seleção e participação bem-sucedida na formação inicial para atuação na área;
- 4) A Copei aborde de maneira bastante cuidadosa o presente movimento de tentativa de mensuração de produtividade através da medição detalhada de esforços, mais do que de *outputs*. A experiência e a teoria aqui utilizadas (MINTZBERG, 2017) (HANDY, 1993) apontam que tal foco, além de ineficiente, pode redundar em diminuição da qualidade da execução e perda da visão do objetivo do trabalho por parte do núcleo operacional. Isso não significa renunciar a medir produtividade, mas buscar, conjuntamente com o próprio núcleo operacional, e certamente com a linha intermediária, maneiras mais inteligentes de medição, que não tolham o cerne do trabalho da Copei;
- 5) A Copei invista na formação de unidades (não-formais) de excelência em determinados assuntos, que poderiam ser acionadas para atuar nos casos correlatos. Numa burocracia profissional é esperada a existência de especialistas, conhecidos

como tal por seus pares, para acionamento em casos complexos de suas áreas de especialidade. Assim, seria vantajoso à Copei possuir servidores com conhecimentos mais aprofundados, identificados e encorajados a atuar como consultores ou partes de PPI afetos a temas determinados como fraude aduaneira; criptoativos; esquemas financeiros elaborados etc.;

- 6) A Copei invista na qualificação e fortalecimento de sua assessoria de apoio e tecnoestrutura. Há aqui um aparente paradoxo. É de se esperar, numa estrutura de burocracia profissional, que exista forte resistência do núcleo estratégico a regras advindas da tecnoestrutura. A verdade é que orientações, padrões, manuais, documentos exemplificativos e outros produtos da tecnoestrutura – ainda que não impositivos – podem ser muito bem recebidos pelo núcleo operacional, muito mais como auxílio e proteção ao trabalho do que como imposição de regras, especialmente em se tratando de uma organização pública altamente formalizada, de maneira geral, e com formalização mitigada no que tange à atuação da Copei, que ainda trata de assuntos sensíveis. Assim, uma maior atuação da tecnoestrutura deveria se mostrar mais benéfica que negativa. A distribuição da força de trabalho é um desafio, já que a tecnoestrutura é pequena em relação ao núcleo operacional. De maneira semelhante, temos uma parcela da assessoria de apoio, a que tem competência regimental pela difusão de métodos e procedimentos de inteligência fiscal basicamente sem mão de obra – em exercício na Coast só há o próprio coordenador, o que parece um contrassenso ao fato de que a coordenação tem importantes atribuições regimentais específicas;
- 7) Como forma de consecução das recomendações anteriores, e certamente a mais importante, é a incorporação de elementos da configuração organizacional de *adhocracia* administrativa na atuação da Copei. Isso não pressupõe, necessariamente, mudança regimental ou organizacional significativa, mas mudança de cultura, entendimento de que – por conta de seu tamanho (pequeno em relação às unidades típicas da RFB), idade (nova em relação às unidades típicas da RFB) e principalmente ambiente (complexo e dinâmico); o grau de invocação, aprendizado de novas técnicas, ferramentas e conhecimentos sobre o objeto de trabalho parece não ser atendido pela burocracia profissional, unicamente. Para tanto, recomenda-se que:

- a. Haja forte patrocínio da cúpula estratégica, e o entendimento – refletido em patrocínio da linha intermediária;
- b. Efetiva participação de membros do núcleo estratégico nas equipes formadas para inovação e esforços específicos. Hoje há eventual colaboração de alguns membros por pura liberalidade, sem reconhecimento amplo na Copei de que isso é necessário para o aumento de sua efetividade. A participação deve ser refletida no entendimento da linha intermediária (chefe da unidade), na carga de trabalho usual do núcleo estratégico (execução de PPI) e em eventuais mensurações de produtividade e qualidade do trabalho;
- c. Criação de uma força de trabalho pronta a atuar como elemento de interligação. Atualmente, o coordenador da Coast é praticamente o único elemento de interligação atuando na Copei, com baixa possibilidade de dedicação ao papel. Organizações matriciais fortes possuem equipes inteiras de gerentes de projeto. Não se pretende, obviamente, refletir essa realidade na Copei, mas é necessário que outros integrantes da tecnoestrutura, assessoria de apoio e – por conta do tamanho reduzido dessas partes da organização – do próprio núcleo operacional atuem como elementos de interligação. A seleção futura de servidores poderia, inclusive, adicionar a aptidão e o conhecimento desse papel em candidatos às coordenações e divisões da Copei.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa partiu do questionamento sobre “quais contribuições o modelo de Mintzberg pode trazer à Copei através da proposta de ajustes dos elementos componentes de sua configuração organizacional”. Pressupôs-se que a Copei possui configuração estrutural de uma burocracia profissional e seu núcleo operacional como parte-chave. Tais pressupostos foram confirmados. Pressupôs-se, também, que o primeiro mecanismo de coordenação é a padronização de habilidades. Tal pressuposto mostrou-se bastante mitigado, principalmente pela complexidade e dinamismo do ambiente e objeto de trabalho da Copei. Como último pressuposto, esperava-se que a descentralização aplicada à Copei fosse do tipo vertical e horizontal limitadas. Os achados indicam mais tratar-se de descentralização horizontal e vertical ampla (desenvolvimento do PPI), com algum convívio com descentralização horizontal limitada (interrupção do PPI) e descentralização seletiva (abertura do PPI).

Em cumprimento aos objetivos específicos, determinou-se a configuração organizacional atual da Copei (burocracia profissional); caracterizaram-se seus fatores situacionais (ambiente complexo e dinâmico, principalmente); seus elementos de coordenação (ajuste mútuo e padronização de habilidades, bastante mitigados); características inerentes à execução das tarefas (respostas às entrevistas, nem sempre taxativas) e sua associação à configuração organizacional de burocracia profissional.

O objetivo maior da pesquisa – “propor adaptações que potencializem a adequação da configuração organizacional da Copei às suas finalidades institucionais e aos fatores situacionais aos quais a coordenação-geral se submete” – foi logrado na forma de sete recomendações e diversas considerações que podem embasar discussões futuras.

Em seu desenvolvimento, o presente trabalho tentou superar questões que se impuseram em diversos níveis.

A organização, por sua própria natureza, é um sistema caracterizado por interligações complexas internas e externas em diversos níveis (formais, informais, de poder, pessoais etc.). A realização de cuidadoso recorte no objeto a ser estudado é necessária para a factibilidade do trabalho, mas está condenada a expulsar do estudo elementos que têm, no mundo fático, influência no objeto estudado. A análise de uma parte da organização passará, mais ainda, por tal situação. O estudo aborda a Copei principalmente com base em seus elementos internos,

mas é certo que há inúmeros pontos de interseção de elementos externos à Copei – principalmente, mas não somente na RFB – com significativa influência no objeto estudado. Mesmo considerado o recorte escolhido do objeto (Copei), a escolha – justificável – do processo de trabalho do PPI é também excludente de outros processos fundamentais à Copei, mas não contíveis no escopo esperado para um mestrado. Ademais, a escolha do processo joga luzes potentes sobre as unidades executoras, mas deixa necessariamente outras unidades da Copei quase fora do escopo do estudo. Futuros estudos poderiam ser realizados considerando, especialmente, os demais processos de trabalho e as unidades mais envolvidas em sua execução, como Dipes, Divin e Lab-LD.

A escolha por Mintzberg tem efeito semelhante ao necessário recorte do objeto. Ao mesmo tempo que auxilia mormente a execução do trabalho, fornecendo uma abordagem relativamente bem estruturada e apresentando um modelo de análise praticamente pronto para utilização, a densidade do autor e extensão de seu constructo acabam por quase monopolizar o aparato teórico que pode ser absorvido na duração de um trabalho de mestrado.

A utilização do roteiro de entrevista previamente validado foi de grande utilidade. Ficou comprovada a capacidade do método de análise de conteúdo em lidar com a geração de dados objetivos e sistemáticos, capturando também *insights* não previamente planejados. O questionário, por sua vez, perde bastante tal amplitude de cognição. Uma possível recomendação para futuros trabalhos seria a aplicação censitária do questionário com validação prévia e entrevistas com amostras da mesma população para validação/elucidação/retificação de resultados capturados via questionário.

O recorte temporal é, decerto, necessário para determinação e estabilização do objeto de estudo. Em se tratando de um mestrado profissional, com esperada aplicação efetiva dos achados, é necessário observar que o recorte do estudo não necessariamente se reflete no objeto da intervenção pretendida. Ao mesmo tempo que se teciam as recomendações apresentadas, havia diversas alterações em andamento – principalmente evoluções no modelo de trabalho remoto, programa de gestão e metodologia de mensuração de produtividade – que têm potencial impacto na vida laboral, motivação das pessoas e efetividade da Copei.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2011.

BECKHARD, R. **Organization development: Strategies and models**. Reading: Addison Wesley, 1969. Disponível em:
<https://archive.org/details/organizationdeve0000beck>.

BRASIL. **Código Tributário Nacional (CTN)**. 25 out. 1966. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Brasília: [s. n.], 1999. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm. .

BRASIL, Ministério da Economia. **PORTARIA Nº 284, DE 27 DE JULHO DE 2020**. 2020.

BRASIL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. EDITAL Nº 1 - RFB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 dez. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/edital-n-1-rfb-de-2-de-dezembro-de-2022-448283333>. Acesso em: 03/02/2023.

BURTON, R; M.; OBEL, B. The science of organizational design: fit between structure and coordination. **Journal of Organization Design**, [s. l.], v. 7, n. 1, 2018.

CARDOSO, E.; SU, X. Designing a Business Intelligence and Analytics Maturity Model for Higher Education: A Design Science Approach. **Applied Sciences**, [s. l.], v. 12, p. 4625, 2022.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA (CIAT). **MANUAL CIAT SOBRE INTELIGÊNCIA FISCAL CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS (CIAT)** [S. l.: s. n.], 2006.

CHANDLER, A. D. Jr. **STRATEGY AND STRUCTURE Chapters in the History of the Industrial Enterprise**. Cambridge, Massachusetts: THE MIT PRESS, 1962. Disponível em: <https://archive.org/details/strategystructur1962chan>.

COLBARI, A. A Análise de Conteúdo e a Pesquisa Empírica Qualitativa. **Metodologias e Analíticas Qualitativas em Pesquisa Organizacional: Uma Abordagem Teórico-Conceitual**. Vitória: EDUFES, 2014. *E-book*. Disponível em:

<http://repositorio.ufes.br/handle/10/774/>

COORDENAÇÃO GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **PORTARIA RFB/COPEI/GAB Nº GB20200017, DE 18 DE AGOSTO DE 2020.** [S. l.: s. n.], 2020.

COORDENAÇÃO-GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO. **Manual Interno. Protegido por Sigilo Fiscal. Não publicado.** Brasília: [s. n.], 2017.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (ESAF). **Concurso Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.** Brasília: [s. n.], 2009.

FERREIRA, J. C.; FEITOSA, M.O.; CESCUN, J.A.; MARTINS, V.A. **Compreendendo Os Riscos Operacionais Fiscais: Uma Análise À Luz Da Teoria Da Contingência** [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/27359>. Acesso em: 12 fev. 2023.

FREITAS, I. M. A. C. **CONFIGURAÇÕES ESTRATÉGICAS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS.** 2002. [s. l.], 2002.

GALBRAITH, J. R. **Designing Organizations.** 3. ed. [S. l.]: Jossey-Bass, 2014.

HANDY, C. B. **Understanding organizations.** 4th ed. New York: Oxford University Press, 1993. Disponível em: <https://archive.org/details/understandingorg0000hand>.

KHANDWALLA, P. **The Design of Organizations.** Nova Iorque: Harcourt Brace Jovanovich, 1977. *E-book*. Disponível em: <https://archive.org/details/designoforganiza0000khan>.

MARTINS, E. O. F. A crise do Estado: reflexos nas organizações de ciência e tecnologia do setor público*. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], 1999.

MCDOWELL, D. **Strategic Intelligence & Analysis Guidelines On Methodology & Application.** [S. l.: s. n.], 1997.

MINGARDI, G. O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 21, n. 61, 2007.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco**

configurações. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MINTZBERG, H. **Power-in-around-organizations.** [S. l.: s. n.], 1983.

MINTZBERG, H. **Structure in Fives - Designing Effective Organizations.** [S. l.: s. n.], 1993.

MINTZBERG, H. **The Fall and Rise of Strategic Planning.** Harvard Business Review, [s. l.], 1994.

MINTZBERG, H. **The Structuring of Organizations.** [S. l.: s. n.], 1979.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Strategy Safari. A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management.** [S. l.: s. n.], 1998.

MOREIRA, T. P.; MESTRE, D. S.M.; SANTOS, S.M.; CABRAL, A.C.A.; PESSOA, M.N.M. A estrutura organizacional da Universidade Federal do Ceará (UFC): um estudo de caso à luz da teoria das cinco configurações de Mintzberg. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, [s. l.], p. 73–96, 2019.

MURPHY, K. **Turning resistance into compliance : evidence from a longitudinal study of tax scheme investors.** [S. l.]: Centre for Tax System Integrity, 2005.

NASCIMENTO, F. A.M.; LEHNEN, F.; MORÉ, M.V.; LEIZER, S.A. GIF: A Web-Based System for Tax Management and Fiscal Intelligence in Municipal Tax Administration. *Em:* , 2009, New York, NY, USA. **Proceedings of the 3rd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance.** New York, NY, USA: Association for Computing Machinery, 2009. p. 127–133. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/1693042.1693068>.

OLIVEIRA, D. P. R. **Estrutura Organizacional: Uma abordagem para resultados e competitividade.** 1. ed. [S. l.]: Atlas, 2006.

ÖNDAY, Ö. Power and Politics Organization Theory: From Power in Decision Making of Pfeffer to Power Game of Mintzberg. [s. l.], 2016.

PMI. **PMBok Guide - 6th Edition.** [S. l.: s. n.], 2017-. ISSN 87569728.v. 40

PRADO, V. J.; SPINOLA, C. A.; SOUZA, L.M. A Proposta de Transformação Estrutural dos Correios Brasileiros: Uma Análise a Partir das Configurações Estruturais de Henry Mintzberg. **Gestão & Planejamento**, [s. l.], v. 17, n. 3, p. 520–537, 2016.

RAMOS, M.; VARGAS, M. **Configuração de Poder nas Organizações: o Caso da Embrapa**. [S. l.: s. n.], 1998.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Sistema Interno de Gestão Corporativa**. [S. l.: s. n.], 2023.

COORDENAÇÃO-GERAL DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO. **Portaria RFB/COPEI/GAB Nº GB20220001**. Brasília: [s. n.], 2022.

SCHAAN, G. **Corrupción y Evasión Fiscal - Papel de la Administración Tributaria**. 2020. - Universidad de Salamanca, Salamanca, 2020.

SILVA, C. E. S. Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 28, n. 3, p. 211–228, 1994.

SILVA, R. O. **Teorias da Administração**. [S. l.: s. n.], 2008.

TRIST, E.; MURRAY, H. **The Social Engagement of Social Science**. [S. l.: s. n.], 1993. v. 2: Socio-Technical

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Criminal Intelligence Manual for Analysts**. [S. l.: s. n.], 2011-. ISSN 09528385.

APÊNDICE A – Roteiro para entrevista aplicada aos chefes das unidades descentralizadas da Copei

Pré-entrevista: falar rapidamente sobre o TCC, e ressaltar:

- Permissão para gravar: transcrição por mim mesmo e destruição de tudo posteriormente;
- Qualquer uso vai ser agregado e anonimizado;
- Não é, de forma alguma, julgamento ou comparativo entre unidades"

1) Por que a Copei? Qual nosso motivo de existir?

(Possíveis provocações durante resposta: Que valor entregamos, objetivamente? O que produzimos de fundamental para a RFB e o Brasil?)

2) Como é tomada a decisão de abrir um PPI? Quem normalmente toma essa decisão? Há, com frequência, orientação da Copei, Coope ou Divin sobre abertura de PPI?

3) Como normalmente é o desenvolvimento do PPI pelo auditor responsável? Ele pede e recebe muita orientação do chefe ou colegas? Há determinação, por parte do chefe, de rumos a serem tomados, cruzamentos, pesquisas etc. - ou é algo que fica muito mais no âmbito decisório do auditor?

4) Ainda em relação ao desenvolvimento do PPI, as normas atuais definem de maneira restrita como o PPI deve ser executado? Ou, apesar das normas e processo mapeado, ainda há muita liberdade de ação, de formas, e caminhos a serem seguidos na execução do PPI?

5) E as IPEI, têm substancial predefinição por normas (em forma ou conteúdo) ou cada IPEI acaba sendo "livre" por seu autor?

6) Os treinamentos recebidos antes ou ao ingressar na Copei acabam homogeneizando o trabalho dos auditores no que tange ao andamento do PPI? Ou há muita variação, e não há esse treinamento específico que dite a conduta na execução dos PPI?

7) É normal que o chefe decida suspender um PPI em andamento por iniciativa própria? Ou, uma vez aberto, usualmente o PPI só é suspenso por iniciativa do responsável? E a Copei / Coope / Divin também sugerem, com alguma frequência, suspensão?

8) O auditor responsável pelo PPI é, normalmente, unicamente quem trabalha naquele PPI? (a exemplo dos procedimentos fiscais). Ou há usual interação com outras partes da unidade ou fora dela?

9) Há relativa constância nos assuntos do PPI da unidade? Se for o caso, os dados de entrada, as informações que vão ser trabalhadas em um PPI são usualmente semelhantes? Ou há frequentemente assuntos ou tipos de trabalhos novos, que demandam novos conhecimentos e abordagens?

10) Você considera que o ambiente da Copei, dentro da RFB, tem se mantido "estável" e consolidado, ou há mudanças, ameaças mesmo ou interferências da RFB ou fora dela que impactaram com alguma frequência a Copei ao longo de sua existência?

Pós-entrevista:

- Encerrar gravação.
- Agradecimentos e despedida.

APÊNDICE B – Tabelamento dos fragmentos semânticos observados

| CONCEITO | DIMENSÃO | COMPONENTE | ESTADO DOS INDICADORES | U1 | U2 | U3 | U4 | U5 | U6 | U7 | U8 | U9 | U10 | U11 | U12 | U13 | U14 | U15 | |
|-----------------------------|--|--|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|---|
| CONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL | Parte chave da organização (Valor Gerado) | Núcleo operacional / | Núcleo Operacional | 5 | 2 | 1 | 2 | 3 | 3 | 2 | 1 | 2 | 3 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | |
| | | Linha intermediária / | Cúpula Estratégica | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | Assessoria apoio / Tecnoestrutura | Linha Intermediária | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Design do sistema de tomada de decisão | Descentralização vertical limitada (paralela) | Centralizado na Copei/Coope/Divin | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | Centralizado no chefe da unidade | 2 | 0,5 | 1,5 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | Descentralizado até o encarregado | 2 | 0,5 | 0,5 | 0 | 2 | 2 | 1,5 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 3 | 0,5 | |
| | Primeiro mecanismo de coordenação / Design do sistema de tomada de decisão | Ajuste mútuo x Supervisão direta / Descentralização vertical limitada (paralela) | Trabalho praticamente sozinho | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0,5 | 0 | 0,5 | 1 | 0 | 2 | 0 | |
| | | | Trabalho ajustado por combinação com / como pares | 2 | 2 | 2 | 5 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 0 | 0,5 | 3 | 2 | 1 | 2 | |
| | | | Supervisão direta | 2 | 0,5 | 0 | 0,5 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | |
| | Primeiro mecanismo de coordenação | Padronização de processos de trabalho | O auditor tem liberdade para escolher os rumos do PPI | 4 | 3 | 2 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 3 | 1 | 3 | 2 | 2,5 | 2 | |
| | | | As normas ditam o rumo do PPI | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | |
| | Primeiro mecanismo de coordenação | Padronização de outputs | O auditor tem liberdade de forma e conteúdo das IPEI | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 0,5 | 2 | 1 | |
| | | | As normas ditam forma e/ou conteúdo das IPEI | 1 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1 | 0,5 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Primeiro mecanismo de coordenação | Padronização de habilidades | Treinamento não padroniza | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 3 | 0 | 3 | 2 | 0 | 2 | 2 | |
| | | | Treinamento padroniza | 0 | 0,5 | 0,5 | | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | |
| | Design do sistema de tomada de decisão / Parte chave da organização | Descentralização vertical limitada (paralela) | Suspensão por decisão da cúpula | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | |
| | | | Suspensão por iniciativa do chefe | 1,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 2 | 1 | 3 | 1,5 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | |
| | | | Suspensão por iniciativa do Encarregado | 0,5 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4 | 0 | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | |
| | Design dos cargos / posições individuais | Especialização da tarefa | Encarregado trabalha sozinho | 0 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0,5 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | |
| | | | Divisão do trabalho com outras pessoas | 2 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 2 | 0,5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1,5 | 1 | |
| FATORES SITUACIONAIS | Ambiente | Simples / Complexo | Baixo nível complexidade: entradas - processos - saídas | 0,5 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0,5 | 0 | | |
| | | | Alto nível complexidade: entradas - processos - saídas | 3 | 2 | 2 | 3 | 1,5 | 2 | 4 | 3 | 1 | 6 | 1 | 5 | 3 | 5 | 1 | |
| | Ambiente | Estável / Dinâmico | Baixa frequência de fatores ambientais externos impactando Copei | 0,5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| | | | Alta frequência de fatores ambientais externos impactando Copei | 5 | 1 | 0,5 | 4 | 4 | 5 | 3 | 4 | 2 | 3 | 0,5 | 6 | 2 | 2,5 | 3 | |

APÊNDICE C – Questionário aplicado aos potenciais encarregados de caso

Configuração Organizacional Copei – Mintzberg

Formulário aplicado como parte da pesquisa de Tiago Pereira no mestrado institucional UFBA/RFB, cujo trabalho de conclusão versa sobre a configuração organizacional da Copei de acordo com o autor Henry Mintzberg.

A resposta é anônima, sem coleta de email ou identificação da unidade. Por isso, peço que o link não seja repassado nem o questionário respondido mais de uma vez.

Sobre os trabalhos desenvolvidos por você como encarregado de PPI, selecione as opções de 1 a 5 abaixo conforme se aproximem mais de um lado ou outro. A "pontuação" não tem nenhuma relação com menor ou maior valor: a escala [1 a 5] poderia ser [-2 a 2], [a b c d e] etc. Mas o *Google forms* só tem esta opção.

| | | |
|--|--|--|
| <p>Conduzo isoladamente, sem muita discussão ou interação com chefe ou colegas, os PPI dos quais sou encarregado.</p> | <p>1 2 3 4 5 O O O O O</p> | <p>Discuto frequentemente os PPI dos quais sou encarregado com colegas e chefe.</p> |
| <p>Meu chefe praticamente não me dá direcionamentos ou orientações sobre os rumos que devo tomar na condução dos PPI sob minha responsabilidade.</p> | <p>1 2 3 4 5 O O O O O</p> | <p>Meu chefe direciona ou me dá, regularmente, orientações sobre os rumos que devo tomar na condução dos PPI sob minha responsabilidade.</p> |
| <p>As normas existentes (de execução, mapa do processo etc) não definem os rumos que devo tomar</p> | <p>1 2 3 4 5</p> | <p>As normas existentes (de execução, mapa do processo etc.) definem os rumos que devo tomar na condução do</p> |

| | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|---|
| na condução dos PPI. | O | O | O | O | O | PPI. |
| Eventuais normas pertinentes não definem forma ou conteúdo das IPEI que produzo. | 1 O | 2 O | 3 O | 4 O | 5 O | Eventuais normas pertinentes definem forma ou conteúdo das IPEI que produzo. |
| Os treinamentos que recebi antes/durante a seleção/após entrar na Copei pouco têm a ver com os rumos da condução de um PPI, que são efetivamente definidos por uma série de outros fatores. | 1 O | 2 O | 3 O | 4 O | 5 O | Os treinamentos que recebi antes/durante a seleção/após entrar na Copei acabam fazendo com que os rumos de um PPI por mim conduzido sejam padronizados, semelhantes ao que seriam caso conduzidos por algum colega. |
| No caso de um eventual PPI suspenso, arquivado ou encerrado durante sua execução (antes de chegar ao seu "final") essa decisão é, usualmente, tomada por iniciativa do meu chefe. | 1 O | 2 O | 3 O | 4 O | 5 O | A decisão de cancelar, suspender ou arquivar um PPI ainda em desenvolvimento (não está progredindo, parceiro sem interesse etc.) surge, normalmente, por minha iniciativa. |
| Usualmente o trabalho de condução do PPI é 100% realizado por mim: extrações, cruzamentos, planejamentos etc. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Usualmente o trabalho de condução do PPI envolve mais gente. Extrações, cruzamentos, relatórios são realizados por colegas, além |

| | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|---|--|
| (desconsiderar trabalho de campo). | O | O | O | O | O | O | de mim. |
| <p>Como há bastante repetição dos assuntos e dados de trabalho, diversos PPI tendem a ser "repetições", sendo possível ter ideia de como o trabalho vai prosseguir.</p> <p>Dados, cruzamentos, operações - são de certa forma previsíveis.</p> | 1 O | 2 O | 3 O | 4 O | 5 O | | <p>Há constante inovação de assuntos / modus operandi / esquemas, fazendo com que cada trabalho seja bastante único, com pouca previsibilidade ou repetição dos procedimentos.</p> |

APÊNDICE D – Relatório Técnico a ser entregue à Copei/RFB.

CONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL DA COPEI – SUGESTÕES À COORDENAÇÃO-GERAL.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório desenvolvido como parte do Mestrado Profissional em Administração desenvolvido no Núcleo de Pós-graduação em Administração (NPGA) Universidade Federal da Bahia (UFBA), organizado como ação de capacitação pela Superintendência da Receita Federal na 5ª Região Fiscal (SRRF/5RF) e oferecido, também, a servidores lotados em localidades diversas a Salvador/BA – além de algumas vagas externas à Receita Federal do Brasil (RFB).

Após a realização de 476 horas em aulas *online*, distribuídas entre fevereiro de 2021 e abril de 2022, abordando diversas disciplinas no campo da administração e pesquisa social aplicada, cada participante deveria desenvolver projeto de intervenção a ser apresentado à RFB.

O presente projeto tem por objeto a Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (Copei), que foi analisada sob as teorias de Henry Mintzberg – estudioso canadense da administração com cerca de 20 livros publicados. Mintzberg desenvolveu teorias abordando o *design organizacional*, ou desenho/projeto de organizações. Um de seus conceitos mais conhecidos é o que foi denominado de *Configuração Estrutural* ou *Organizacional*.

O trabalho desenvolvido usou a teoria de configuração organizacional, entrevistas com todos os chefes de Espei e Nupei e questionário aplicado a todos os potenciais encarregados de PPI para caracterizar cada dimensão da Copei, determinar o tipo de configuração da Coordenação-Geral e apresentar sugestões à Copei para ajustes organizacionais – segundo os achados de pesquisa e a teoria utilizada. Os ajustes não incluem reestruturação do organograma, mas fluxos e métodos de trabalho, de treinamento, mensuração de produtividade etc.

A seguir será apresentado um breve resumo sobre a teoria de Mintzberg, os resultados das entrevistas e questionário, conclusões e recomendações à Copei. Uma vez que o relatório presente é voltado ao público interno da Copei, o rigor exigido na dissertação científica foi amenizado em prol da concisão e facilidade de leitura. O trabalho completo pode ser facilmente consultado na forma da dissertação apresentada ao NPGA/UFBA.

2. CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS

Mintzberg aborda o *design* organizacional através da caracterização de fatores direcionadores – externos à organização – e o desenho dos elementos internos à organização, que leva em conta, também, os fatores externos. Cada conjunto dos elementos definidos recebe a denominação de *configuração* (da estrutura) *organizacional*. O autor descreve configurações básicas, que serão mais ou menos adequadas a cada organização a depender dos fatores situacionais, como ambiente no qual se insere, idade da organização, seu tamanho, o sistema técnico utilizado e as distribuições do poder interno. São cinco as configurações estruturais básicas que as organizações assumem: estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, forma divisionalizada e *adhocracia*.

Os elementos internos definidores de cada configuração organizacional são:

- *Mecanismos de coordenação*: preliminarmente, Mintzberg descreve cinco mecanismos básicos de coordenação do trabalho: ajustamento mútuo (ajuste direto, constantemente realizado entre os executores das tarefas), supervisão direta (comando direto por parte de um superior hierárquico), padronização dos processos de trabalho (definição detalhada e formal dos processos a serem executados para consecução das tarefas), padronização dos *outputs* (descrição detalhada e verificável do resultado do trabalho), e padronização das habilidades/conhecimento (treinamento extensivo ou suficiente dos executores da tarefa para garantia do padrão exigido na execução da mesma);
- *Partes básicas das organizações*: além do conceito inicial dos mecanismos de coordenação, Mintzberg descreve cinco partes fundamentais que constituem a maioria das organizações complexas: núcleo operacional (o “chão-de-fábrica”, o local onde os processos básicos da organização são efetivamente executados); a cúpula estratégica (topo hierárquico, onde as decisões de alta ordem são tomadas); a linha intermediária (gerentes ou supervisores que se situam entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional), tecnoestrutura (formado pelos responsáveis pela padronização dos processos de trabalho, sem poder formal na cadeia hierárquica) e assessoria de apoio (responsável por serviços indiretos diversos, não intrinsecamente ligados às tarefas e produtos centrais da organização);

- *Design das posições individuais*: no que tange ao *design* das posições individuais, os parâmetros são, na visão do autor, a especialização da tarefa, a formalização do comportamento e o treinamento/doutrinação dos executores da tarefa. Em relação ao *design* do que denomina de *superestrutura* (organograma, estruturação geral da organização), o autor define como parâmetros o agrupamento em unidades e o tamanho da unidade. Aborda, também, o conceito de vínculos laterais, importantes em seu constructo. O vínculo lateral contrapõe-se ao vertical, estritamente hierárquico. Os sistemas de planejamento e controle e os instrumentos de interligação são vínculos laterais. Aqueles, ao padronizar os *outputs* previamente planejados. Estes, ao permitir o necessário ajustamento mútuo entre os executores das tarefas;
- *Instrumentos de Interligação*: os instrumentos de interligação são os cargos de interligação, as forças-tarefa e comitês permanentes, os gerentes de integração e a estrutura matricial. Há, na visão do autor, uma relação indireta entre o uso dos instrumentos de interligação e o tamanho médio das unidades organizacionais. Há, também, um uso maior dos instrumentos nas partes intermediárias da organização e em estruturas menos burocratizadas e mais orgânicas, quando o trabalho é ao mesmo tempo horizontalmente especializado, complexo e altamente interdependente;
- *Descentralização*: finalmente, como *design* do sistema de tomada de decisão – os últimos parâmetros do *design* – são definidas as progressivas descentralizações vertical e horizontal. A descentralização vertical relaciona-se à distribuição do poder nos níveis hierárquicos a partir da cúpula estratégica; enquanto a descentralização horizontal relaciona-se à distribuição de poder dentro de um mesmo nível organizacional, a partir do superior para os subordinados. A descentralização pode ser, ainda, seletiva (realizada em pontos distintos das organizações).

Fatores situacionais: definidos os conceitos intraorganizacionais, o autor se volta aos fatores situacionais que circundam a organização – não estando, entretanto, necessariamente imunes à influência da atuação organizacional. São desenvolvidas nada menos que 16 hipóteses sobre a relação entre os fatores situacionais e elementos da organização. No que tange à idade

e tamanho da organização, há uma tendência de que quanto mais antiga a organização, mais formalizado seja seu comportamento, e a estrutura de cada setor remonte à época de sua origem. Quanto maior a organização, mais detalhada, subdividida, especializada será sua estrutura, maior será o tamanho médio de seus setores e mais formalizado será seu comportamento. Mintzberg adota também o sistema técnico como um fator situacional, conceituando-o como o conjunto de instrumentos utilizados pelo núcleo operacional para transformar os *inputs* em *outputs*. O sistema técnico também tem forte interação com o tipo de produção adotado: por unidade, em massa ou por processo. Mintzberg considera que quanto mais regulador o sistema técnico, mais formalizado será o trabalho e mais burocrática a estrutura do núcleo operacional. Ao se atingir a automação desse trabalho, entretanto, a estrutura burocrática tende a adotar formas orgânicas. De maneira similar, sistemas técnicos complexos e sofisticados demandam estruturas não operacionais mais elaboradas, o que leva a uma descentralização seletiva: poder concentrado na assessoria de apoio, que cria a necessidade de instrumentos de religação para sua coordenação. Outro fator contingencial é o ambiente, definido amplamente como tudo que se situa fora da organização, exercendo alguma influência sobre ela. Ambientes dinâmicos demandam estruturas mais orgânicas. Ambientes complexos, estruturas mais descentralizadas. Cita ainda, como hipótese adicional, que quanto mais diversificados os mercados da organização, maior a propensão a sua divisão em unidades baseadas no mercado – o que parece um corolário da hipótese anterior sobre a relação entre complexidade e descentralização.

Mintzberg aponta também que ambientes com hostilidade extrema levam qualquer organização a centralizar temporariamente sua estrutura. Já disparidades no ambiente teriam o condão de levar a organização à descentralização seletiva em constelações de trabalho diferenciadas.

O último fator situacional citado é o poder. São fatores situacionais tanto o poder externo – de órgãos de controle ou mesmo dos modismos, por exemplo, como o poder ou *necessidade* de poder dos integrantes da organização. Quanto maior o controle externo atuando sobre uma organização, mais centralizada e formalizada será ela. A necessidade de poder dos membros da organização também tende a formar estruturas centralizadas. Mintzberg conclui a extensa formulação de hipóteses defendendo que a moda pode levar uma organização a adotar determinada estrutura, ainda que essa seja inapropriada.

Configurações organizacionais: após essa detalhada definição conceitual, o autor propõe que empresas eficazes adequam corretamente seus parâmetros de *design* aos fatores

situacionais aos quais estão submetidas (e sobre os quais têm, também, influência). A configuração organizacional, que o autor define em termos do principal mecanismo de coordenação, da parte-chave da organização e dos principais parâmetros de *design*, sempre devidamente ajustados aos fatores situacionais, assume cinco tipos ideais. São eles: estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, forma divisionalizada e *adhocracia*. O primeiro mecanismo de coordenação, a parte-chave da organização e o tipo de descentralização de cada uma das configurações estão descritos abaixo:

Configurações de Mintzberg

| Configuração estrutural | Primeiro mecanismo de coordenação | Parte-chave da organização | Tipo de descentralização |
|--------------------------------|--|--|--|
| Estrutura simples | Supervisão direta | Cúpula estratégica | Centralização vertical e horizontal |
| Burocracia mecanizada | Padronização dos processos de trabalho | Tecnoestrutura | Descentralização horizontal limitada |
| Burocracia profissional | Padronização das habilidades | Núcleo operacional | Descentralização vertical e horizontal |
| Forma divisionalizada | Padronização dos <i>outputs</i> | Linha intermediária | Descentralização vertical limitada |
| <i>Adhocracia</i> | Ajustamento mútuo | Assessoria de apoio / núcleo operacional | Descentralização seletiva |

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Mintzberg, 2017, p. 310 (2023).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o planejamento do trabalho foram analisados documentos preliminares (Regimento Interno da Receita Federal do Brasil, relatórios de gestão, sistemas de RH etc.) e realizadas entrevistas exploratórias com três integrantes ou ex-integrantes da Copei: um(a) chefe de unidade descentralizada, um(a) ex-chefe da divisão de investigação e um(a) ex-coordenador(a)-geral. Os entrevistados foram selecionados por conveniência, para que as entrevistas exploratórias fossem usadas na obtenção de uma visão geral dos pontos de concentração de poder e coordenação das atividades das unidades e para a construção de roteiro de entrevista e do questionário que foram aplicados posteriormente a todos os chefes das unidades descentralizadas e a todos os potenciais encarregados de PPI. Duas entrevistas foram realizadas à distância, por meio do uso de tecnologia de chamadas de vídeo. Mediante autorização, foi realizada a gravação para posterior transcrição. Uma entrevista foi realizada pessoalmente, com gravação do áudio – mediante autorização – para posterior transcrição.

O teor das respostas, ressaltando os esforços de padronização de habilidades por meio de treinamento e doutrinação e a proeminência do núcleo operacional indicou que a Copei está próxima à configuração de burocracia profissional. Os entrevistados indicaram, contudo, que a intenção inicial, quando da formação da coordenação-geral, era de que ela tivesse mais mecanismos de supervisão direta – característicos da estrutura simples. Isso porque se espera uma atuação integrada ou coordenada de toda a Copei – e não a ação individualmente decidida por cada subunidade descentralizada. As entrevistas iniciais indicaram também que o evento de abertura de um PPI é um importante marcador da tomada de decisão na Copei. Uma vez aberto, há uma expectativa de que o procedimento siga seu curso, e qualquer interferência, como a suspensão e, principalmente, interrupção em seu andamento, precisaria ser fruto de fatores externos extraordinários ou inesperados.

O modelo de análise a ser usado para caracterização da Copei, suas dimensões e componentes encontra-se descrito no quadro abaixo:

Modelo de análise

| Conceito | Dimensões | Componentes | Indicadores |
|----------|-----------|-------------|-------------|
| | | | |

| | | | |
|-----------------------------|---|--|--|
| Configuração Organizacional | Primeiro mecanismo de coordenação | Ajuste mútuo | Ocorrência de ajuste entre pares durante execução PPI |
| | | Supervisão direta | Ocorrência comando direto chefe – subordinado |
| | | Padronização de processos de trabalho | Detalhamento normativo dita pormenores do trabalho |
| | | Padronização de <i>outputs</i> | Detalhamento normativo dita pormenores do produto |
| | | Padronização de habilidades | Treinamentos padronizam trabalho |
| | Parte-chave da organização | Núcleo operacional | Significância do trabalho executado nas unidades descentralizadas na geração de valor da Copei |
| | | Linha intermediária | Significância das decisões locais sobre os <i>outputs</i> da unidade em relação ao valor da Copei |
| | | Cúpula estratégica | Significância das decisões de cúpula sobre o valor da Copei |
| | | Assessoria de apoio | Significância dos ajustes mútuos promovidos pela assessoria em arranjos para geração de valor da Copei |
| | | Tecnoestrutura | Significância do detalhamento normativo na geração de valor da Copei |
| | <i>Design</i> do sistema de tomada de decisão | Centralização vertical e horizontal | Concentração do poder na cúpula estratégica |
| | | Descentralização horizontal limitada (seletiva) | Concentração do poder em não-gerentes através da padronização de processos de trabalho |
| | | Descentralização vertical limitada (paralela) | Concentração do poder nos chefes de unidades |
| | | Descentralização vertical e horizontal seletivas | Concentração de poder nos chefes de unidades com forte imposição de processos de trabalho |
| | | Descentralização vertical e horizontal | Concentração do poder nos encarregados de PPI |
| | | <i>Design</i> dos cargos / posições individuais | Especialização da tarefa |
| | Formalização do comportamento | | Detalhamento normativo dita pormenores do trabalho ou produto |

| | | | |
|----------------------|---------------------------------|----------------------------|---|
| | | Treinamento de doutrinação | Treinamentos soft/hard padronizam trabalho |
| | <i>Design</i> da superestrutura | Agrupamento em unidades | Tipo de agrupamento (especialidade, processo de trabalho, produto etc.) |
| | | Tamanho da unidade | Comparação unidade Copei x Unidade RFB |
| Fatores Situacionais | Idade | Idade | Comparação idade Copei x RFB |
| | Tamanho | Tamanho | Comparação Copei x RFB |
| | Sistema técnico | Produção unitária | Grau de inovação do trabalho em cada PPI alto |
| | | Produção em massa | Grau de inovação do trabalho em cada PPI baixo |
| | | Produção por processo | Grau de automatização dos processos de trabalho |
| | Ambiente | Simple | Nível complexidade: entradas – processos – saídas |
| | | Complexo | |
| | | Estável | Frequência de fatores políticos/corporativos impactando a Copei |
| Dinâmico | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mintzberg, 2017 (2023).

Para desenvolvimento do roteiro de entrevista, foram utilizados os indicadores do modelo de análise que seriam caracterizados a partir da percepção dos chefes de unidades.

A abordagem usada foi o método de “análise de conteúdo”. Os indicadores do modelo de análise foram geradores dos *índices* da análise de conteúdo, expressidos por meio de *fragmentos semânticos* livres identificados nas entrevistas aplicadas. A partir da contagem dos índices chegou-se aos *estados* dos indicadores – no modelo de análise (ou indicadores, conforme terminologia do método da análise de conteúdo). O roteiro de entrevista foi criado a partir da entrevista exploratória, visando provocar a verbalização, por parte dos entrevistados, dos índices associados a cada indicador.

O quadro abaixo contém a relação entre os componentes do modelo de análise, seus indicadores e estados dos indicadores e os fragmentos semânticos associados.

Indicadores e índices

| Indicadores | Índices (fragmentos semânticos) |
|---|---|
| Ocorrência de ajuste entre pares durante execução PPI | O encarregado de PPI conversa e ajusta o trabalho com seus pares / pede ou recebe comandos do chefe sobre a |

| | |
|--|---|
| Ocorrência comando direto chefe – subordinado | condução do PPI / trabalha praticamente isolado |
| Detalhamento normativo dita pormenores do trabalho | As normas definem os rumos, o andamento de um PPI – que acaba sendo padronizado / as normas não definem, o PPI será desenvolvido segundo outros fatores |
| Detalhamento normativo dita pormenores do produto | |
| Treinamentos padronizam trabalho | Os treinamentos recebidos padronizam o processo, e os PPI seguirão basicamente o mesmo desenvolvimento, independentemente de quem seja seu encarregado |
| Significância do trabalho executado nas unidades descentralizadas na geração de valor da Copei | O valor básico da Copei advém do trabalho desenvolvido nos PPI |
| Significância das decisões locais sobre os <i>outputs</i> da unidade em relação ao valor da Copei | O valor básico da Copei advém do fluxo de informações que passa pelos chefes de unidade / da condução destes chefes no andamento dos PPI |
| Significância das decisões de cúpula sobre o valor da Copei | O valor básico da Copei advém das decisões da cúpula (de maneira direta) ou da atuação da cúpula da Copei junto à cúpula ou outras partes da RFB |
| Significância dos ajustes mútuos promovidos pela assessoria em arranjos para geração de valor da Copei | O valor básico da Copei é atingido por arranjos organizacionais diversos efetuados quando necessário pela assessoria |
| Significância do detalhamento normativo na geração de valor da Copei | O valor básico da Copei é atingido pela normatização desenvolvida pela tecnoestrutura |
| Concentração do poder na cúpula estratégica | A cúpula estratégica determina abertura ou fechamento de PPI |
| Concentração do poder em não-gerentes através da padronização de processos de trabalho | As normas ditam abertura ou fechamento de PPI |
| Concentração do poder nos chefes de unidades | Os chefes de unidade determinam abertura ou fechamento de PPI |
| Concentração de poder nos chefes de unidades com forte imposição de processos de trabalho | Os chefes de unidade determinam abertura ou fechamento de PPI, mas estão sujeitos a um grande número de normativos técnicos |
| Concentração do poder nos encarregados de PPI | Os encarregados determinam abertura ou fechamento de PPI, além do seu desenvolvimento |
| Abrangência do controle sobre a totalidade da tarefa (horizontal) e sobre | Os encarregados trabalham sozinhos e detém controle sobre os PPI desde seu início ao seu término |

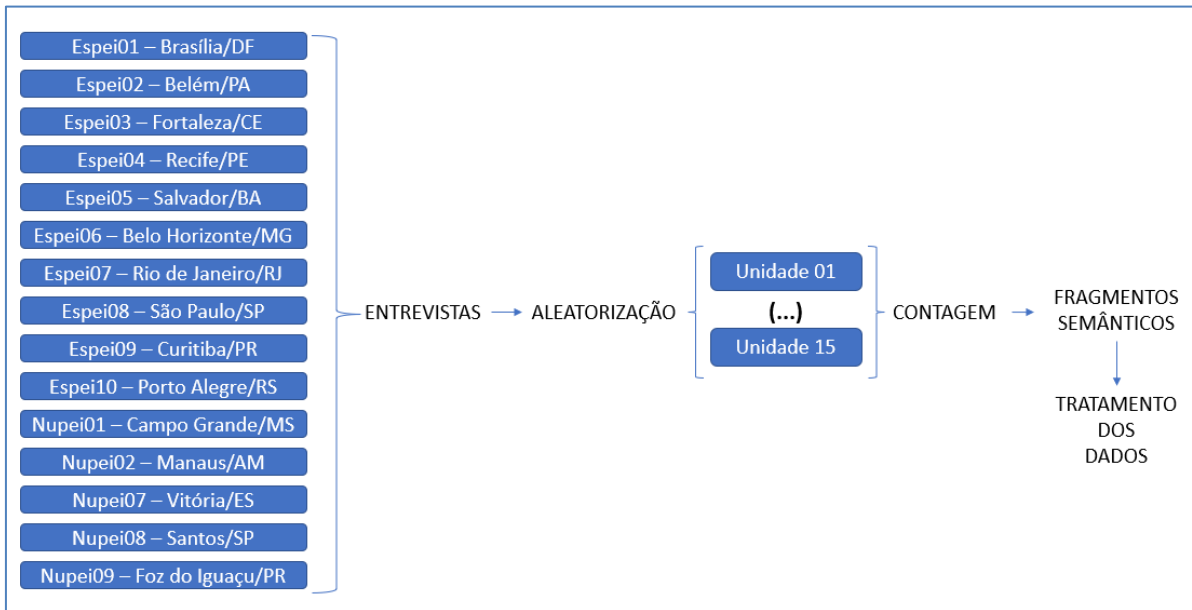
| | |
|---|---|
| seu andamento (vertical) por parte do encarregado de PPI. | |
| Nível complexidade: entradas – processos – saídas | As informações de entrada e os procedimentos realizadas são repetidos frequentemente entre PPI / os PPI têm entradas e procedimentos diversos uns dos outros |
| Frequência de fatores políticos/corporativos impactando a Copei | O ambiente da Copei tem se mantido politicamente estável dentro da RFB / surgem com alguma frequência ameaças ou possibilidades de ajustes organizacionais que demandam ação defensiva da Copei |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bardin, 2011 e Mintzberg, 2017 (2023).

Com base nos índices ou fragmentos semânticos esperados, foi desenvolvido o roteiro de entrevista. O roteiro foi, então, utilizado para aplicação de entrevistas com todos os 15 chefes das unidades descentralizadas da Copei (os Espei e Nupei). A primeira entrevista foi usada para validação do roteiro, com posterior aplicação das 14 restantes. Optou-se pela não realização de entrevista com a Seção Especial de Pesquisa e Investigação (Sapei) em motivo de sua reduzida equipe atual (2 integrantes) e associação administrativa ao Espei04.

Após a realização das 15 entrevistas, foi realizada sua anonimização através da renomeação aleatória, realizada por computador, de cada unidade, para denominação de “U1” a “U15”. Procedeu-se então à identificação e contagem dos índices ou fragmentos semânticos com caracterização dos estados de indicadores para os quais eles apontavam. Cada fragmento, a depender do grau de assertividade empregado, foi classificado como “fraco”, “normal” ou “forte”. Expressões eufêmicas como “às vezes é assim”, “os treinamentos *acabam* padronizando”, apontaram índices fracos. Já expressões superlativas como “sempre”, “jamais”, “nunca” etc. apontaram índices fortes. A figura que se segue ilustra o procedimento geral de coleta e tratamento.

Procedimento de coleta dos dados das entrevistas.



Fonte: elaborado pelo autor.

Além das entrevistas, os índices e indicadores foram usados para composição de questionário, com escala Likert bipolar de 5 níveis, que foi aplicado censitariamente aos potenciais encarregados de PPI: 66 auditores-fiscais localizados nas unidades descentralizadas da Copei. O instrumento utilizado para aplicação foi a ferramenta computacional na internet, sem identificação do respondente para garantia da manutenção do sigilo. A divulgação foi realizada através do envio de mensagem eletrônica aos endereços de correio corporativos de cada encarregado. Uma mensagem inicial foi enviada, além de duas mensagens subsequentes de reforço após sete e 20 dias.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Coordenação-Geral De Pesquisa E Investigação (Copei)

A Copei surgiu em 1996, a partir de uma equipe especializada em combate a fraudes fiscais estruturadas da área de fiscalização da RFB. Inicialmente foi composta somente pela Coordenação-Geral propriamente dita, situada em Brasília, e dois escritórios regionais no Rio de Janeiro e em São Paulo (CIAT, 2006). Expandiu-se, posteriormente, seguindo a estruturação regional da RFB: dez escritórios locais, situados em cada superintendência regional da Receita Federal, além de duas coordenações na estrutura central que marcavam sua dupla competência: pesquisa (inteligência) e investigação. Contava, então, com 52 servidores. Atualmente a Copei conta com 153 integrantes operacionais, divididos na estrutura central, composta por duas coordenações e duas divisões; dez unidades regionais localizadas nas superintendências da RFB e cinco unidades localizadas em pontos específicos do território nacional, escolhidos por particularidades envolvendo a atuação da Copei. A expansão seguiu a estrutura da RFB – escolha justificadamente conveniente, uma vez que a prévia existência de estruturas físicas e administrativas facilita acentuadamente a instalação de uma nova unidade. A relação entre a cúpula estratégica, a linha intermediária e o núcleo operacional, entretanto, é um tanto diversa. Ainda que a estrutura permaneça estável sob um ponto de vista rígido, com organograma idêntico, as relações entre as partes da organização, como os fluxos de comunicação de poder decisório podem ser ajustados mais agilmente a condições externas. A RFB apresenta, em primeira camada, uma divisão funcionalizada, com subsecretarias e coordenações-gerais divididas em razão da especialização funcional. As cúpulas das divisões funcionais concentram, usualmente, além do nível decisório estratégico, a estrutura da tecnocracia. A padronização de processos de trabalho é o principal mecanismo de coordenação em conjunção com padronização de habilidades. A tecnocracia ganha, portanto, poder, situando-se junto à cúpula estratégica, e há certo confronto entre o poder da tecnocracia (junto à cúpula estratégica) para centralizar, e o poder do núcleo operacional, para descentralização. Nesse estado de forças, há padronizações do processo de trabalho determinadas pela tecnoestrutura e cúpula estratégica, que são efetivamente observadas pelo núcleo operacional. O núcleo operacional, entretanto, mantém forte independência funcional, observadas as padronizações. Mais que isso, há uma sobreposição das formas divisionalizada por função e por mercado (geograficamente).

Funcionalmente, o núcleo operacional está sujeito às normas da tecnocracia/cúpula estratégica, e administrativamente, o núcleo operacional está ligado à divisão geográfica onde se situa. No caso da Copei, há uma suavização em ambas as formas. Por sua própria finalidade, o processo de trabalho da Copei é menos sujeito à padronização em decorrência da complexidade e dinamismo dos casos. Por seu caráter educativo, a atuação integrada em grandes operações é algo desejado. Por este motivo, há mais notadamente na Copei, se comparado com o restante da RFB, possibilidade de supervisão direta entre a cúpula estratégica e a linha intermediária/núcleo operacional. Há, entretanto, muito menor protagonismo da tecnocracia no que se refere a padronização de processos de trabalho. Isso vai ao encontro do que aduzem tamanho e idade da Copei quando comparados aos da RFB. No que se refere a sua dimensão, a Copei é uma unidade pequena, contando com menos de 1% dos servidores da casa (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2023). Com menos de 30 anos, tem metade da idade da RFB, sendo considerada relativamente nova. Isso se refletiria em menos formalização do comportamento (menor poder da tecnoestrutura) e menos elaboração da estrutura.

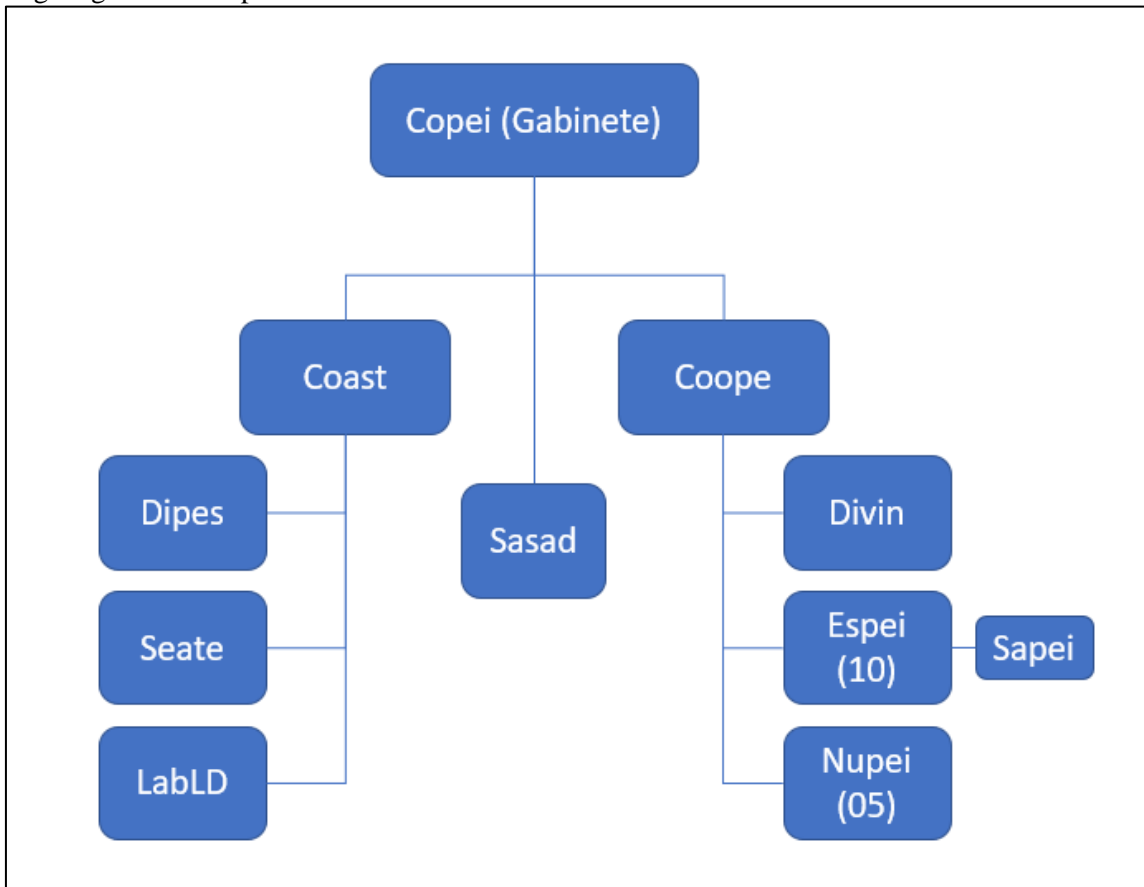
Os artigos n^{os}. 49 a 56 do Regimento Interno da RFB definem as atribuições da Copei, que se dividem nas grandes vertentes de inteligência e investigação. À própria Coordenação-Geral (ou seja, ao gabinete da Copei), compete a função de inteligência: “prestar assessoramento estratégico”, na literalidade do Regimento. Além disto, ao gabinete da Copei também compete gerenciar as funções de inteligência e de investigação desenvolvidas no âmbito de toda a Coordenação-Geral. Compete, finalmente, à Copei a representação da RFB nos sistemas, órgãos, comissões, conselhos e agências ligados às atividades de inteligência.

A Coordenação de Assuntos Estratégicos (Coast), uma das duas coordenações componentes da Copei, é responsável por gerenciar as atividades relativas à definição e à difusão de métodos de inteligência fiscal e contrainteligência; melhores práticas, tecnologias e métodos relativos às atividades desenvolvidas pela Copei; proposição de políticas e diretrizes de segurança institucional e ao planejamento e avaliação institucional, desenvolvimento organizacional e gerenciamento de projetos na área de competência da Copei. Subordinada à Coast encontra-se a Divisão de Análise e de Produção de Conhecimentos Estratégicos (Dipes), que tem competência regimental por gerir e executar a análise, produção e difusão de conhecimentos, especialmente em nível estratégico; e identificar, viabilizar o acesso, consolidar e difundir fontes de informação de interesse para as atividades de pesquisa e investigação. Também subordinado à Coast há o Serviço de Aplicação Tecnológica (Seate), que possui

competências relacionadas ao provimento e manutenção das soluções tecnológicas utilizadas na Copei; e o Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro (LabLD), que – como a denominação aduz – executa atividades de tratamento de dados relacionado à identificação e prevenção à Lavagem de Dinheiro.

Além da Coast, a Copei possui uma segunda coordenação: a Coordenação Operacional (Coope). A Coope gerencia o “braço operacional” da Copei: os Escritórios de Pesquisa e Investigação (Espei), os Núcleos de Pesquisa e Investigação (Nupei) e a Seção Especial de Pesquisa e Investigação (Sapei). À Coope está subordinada ainda a Divisão de Investigação (Divin) que auxilia a Coordenação na gestão das unidades de ponta, por meio do acompanhamento dos PPI, do suporte técnico e operacional necessário e da gestão dos recursos aplicados em atividades sigilosas. A Copei conta, ainda, com a Seção de Atividades Administrativas (Sasad), responsável por rotinas administrativas. A figura abaixo ilustra o organograma da Copei.

Organograma da Copei



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Brasil, (2020) (2023).

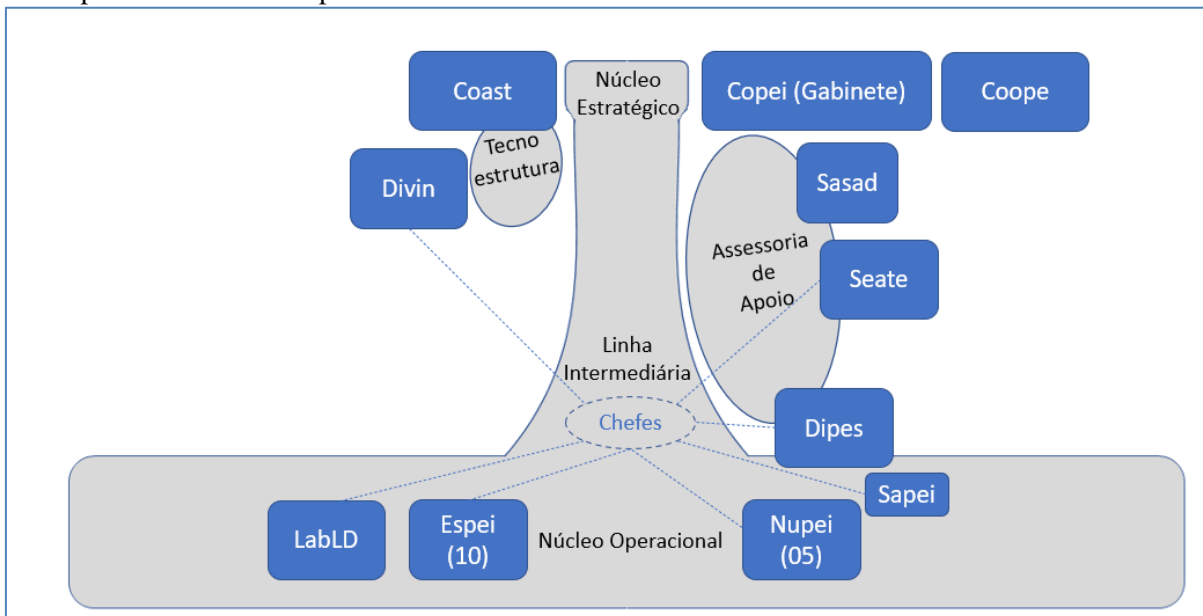
Estrutura da Copei como Partes Básicas na Configuração Organizacional

A partir das competências regimentais e atividades efetivamente desenvolvidas, pode-se enquadrar cada uma das subdivisões da Copei em uma das cinco partes básicas da organização utilizada por Mintzberg. O núcleo operacional é claramente representado na Copei pelos Espei, Nupei e Sapei – que desenvolvem os Procedimentos de Pesquisa e Investigação (PPI). A cúpula estratégica é composta pelo coordenador-geral e coordenadores da Coope e da Coast. A Coast possui, também, competências típicas da tecnoestrutura, uma vez que é responsável pelo desenvolvimento e divulgação de métodos relativos às atividades da Copei. A Divin, responsável por suporte técnico e operacional, também integra a tecnoestrutura. A Dipes tem caráter duplo: desenvolvendo atividades de geração de conhecimento, compõe o núcleo

operacional, já que se trata de atividade fim da Copei – apesar de menos demandada que o desenvolvimento dos PPI efetuado nos Espei, Nupei e Sapei. Fornecendo e gerenciando fontes de informação, compõe a assessoria de apoio juntamente com Seate e Sasad. A Coast também tem alguma função de assessoria de apoio por ser responsável pela coordenação de projetos no âmbito da Copei. O LabLD também desenvolve atividade fim, ainda que diversa dos PPI, compondo o núcleo estratégico. Os chefes da Divin, Dipes, Seate, Espei e Nupei compõem a linha intermediária.

O tamanho de cada parte básica pode ser definido a partir do número de componentes em cada uma. Desta maneira, o núcleo estratégico tem três componentes, a tecnoestrutura, quatro, a assessoria de apoio 32, a linha intermediária 19 e o núcleo operacional é composto por 117 servidores. A próxima figura ilustra as subdivisões da Copei, levando-se em conta o tamanho de cada subdivisão da organização.

Cinco partes básicas da Copei



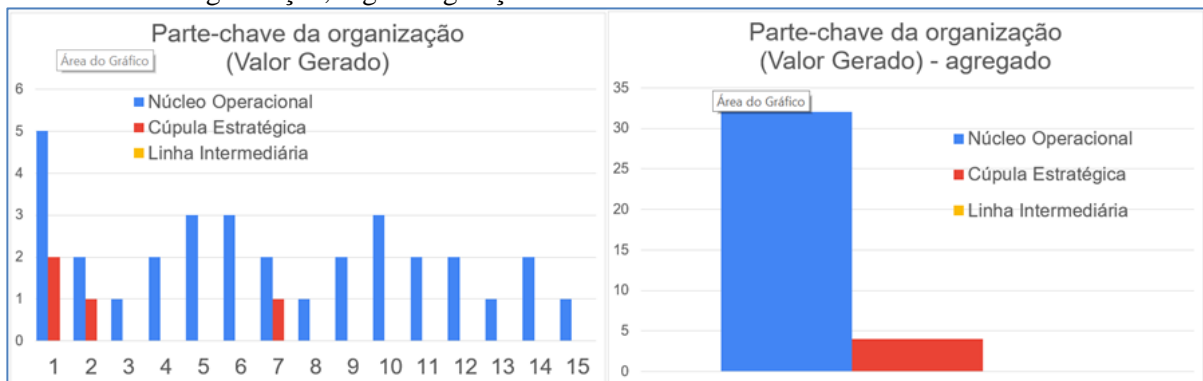
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Mintzberg, 2017 e Brasil, 2020 (2023).

Contagem dos Índices das Entrevistas

Conforme a metodologia apresentada, foram contados os fragmentos semânticos das quinze unidades anonimizadas U1 a U15. Cerca de oito horas de gravação foram analisadas

para contagem dos fragmentos semânticos, considerando-se 1 ponto para o fragmento “normal”, 1,5 ponto para o fragmento “forte” e 0,5 para o fragmento “fraco”. Os fragmentos foram então tabelados considerando cada unidade individualmente, para cada estado de indicadores. A descrição estatística individual é especialmente útil para demonstrar uniformidade dos estados de indicadores em todas as unidades ou sua variabilidade unidade a unidade. Os dados foram considerados, também, agregados por todas as unidades para cada estado de indicadores. Essa descrição estatística mostra a tendência, no conjunto da Copei, para um ou outro estado. Para melhor compreensão do comportamento de cada estado de indicadores, os resultados são apresentados concomitantemente para cada dimensão ou componente nas figuras que se seguem:

Parte chave da organização, segundo geração de valor



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

A parte-chave da organização, claramente, advém da predominância do valor da Copei como resultado das atividades executadas nos PPI – que são concentrados nas subunidades descentralizadas. Tal resultado indica que a parte-chave é representada pelo núcleo operacional (encarregados por PPI).

Design do sistema de tomada de decisão – abertura de um PPI



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Design do sistema de tomada de decisão – suspensão de um PPI



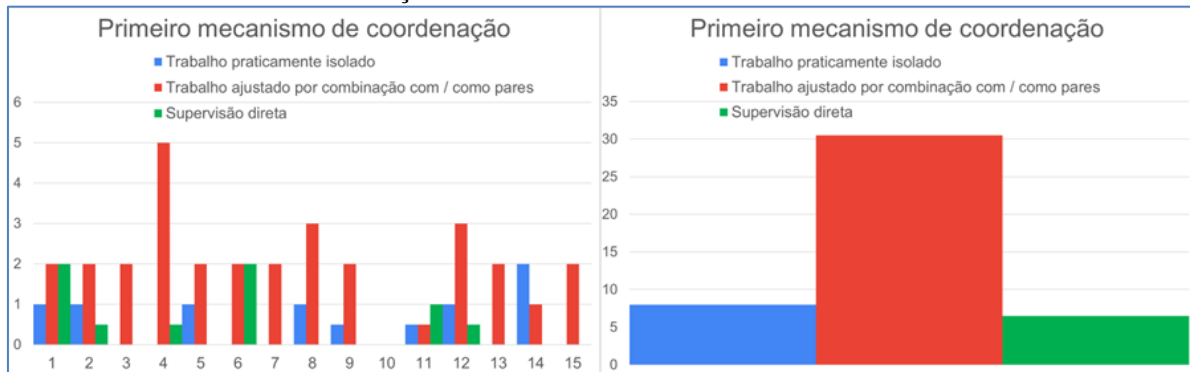
Fonte: elaborado pelo autor (2023).

A caracterização do *design* do sistema de tomada de decisão usou por base o poder decisório envolvido na abertura e suspensão de um PPI. Não há, praticamente, nenhuma prevalência da cúpula estratégica na decisão, com concentração no encarregado do (futuro) PPI no ato decisório da abertura. É necessário, aqui, observar que o gráfico não revela um importante fator na decisão de abertura de um PPI: trata-se de normalização interna, na forma de uma norma de execução vigente, que torna o processo de tomada de decisão bastante objetivo, criando fatores a serem observados pelo responsável por uma análise prévia à abertura do procedimento. Trata-se de evidência do poder da *tecnoestrutura* no processo – algo não previsto nas entrevistas exploratórias.

No caso da suspensão do PPI, há prevalência de indicadores da decisão tomada por chefes de unidades e encarregados. As menções às suspensões motivadas pela cúpula estratégica são usualmente relacionadas a cobrança de produtividade: como o PPI não progrediu conforme esperado, há sugestão de revisão de seu andamento após determinado período. Cumpre

ressaltar que o modelo de análise definiu os indicadores mutuamente excludentes “chefe” ou “encarregado”. Tal escolha parece não ter sido a mais adequada: as entrevistas revelaram que, ainda que o indicador tenha sido considerado um ou outro, a decisão é quase sempre conjunta entre chefe e encarregado.

Primeiro mecanismo de coordenação

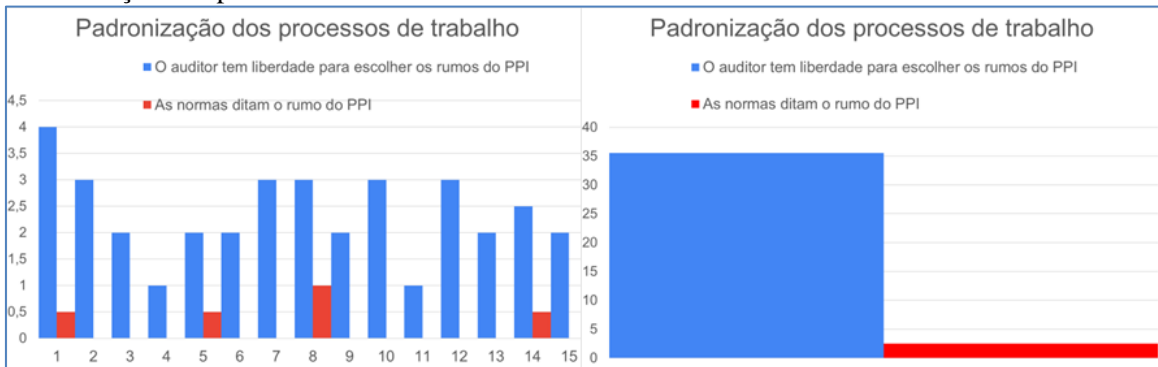


Fonte: elaborado pelo autor (2023).

A avaliação do primeiro mecanismo de coordenação foi realizada através da provocação: “Como normalmente é o desenvolvimento do PPI pelo auditor responsável? Ele pede e recebe muita orientação do chefe ou colegas? Há determinação, por parte do chefe, de rumos a serem tomados, cruzamentos, pesquisas etc. – ou é algo que fica muito mais no âmbito decisório do auditor?”. Há clara predominância da comunicação do encarregado PPI com seus pares. É necessário sopesar, entretanto, tal resultado com o que se encontra no indicador “especialização da tarefa”. Intensa comunicação entre executores de processos de trabalho poderá ser considerado ajuste mútuo no caso – e somente no caso – de haver divisão do processo entre (abrangência limitada da tarefa). Não é o ficou caracterizado, como se verá.

Mesmo nos casos em que há orientação prestada pelo chefe, foi frequente, no curso das entrevistas, o comentário de que não se tratava especificamente de comando, direcionamento impositivo – ou seja, a *supervisão direta* –, mas tão somente aconselhamento, sugestões dadas especialmente a membros da equipe com menos experiência. Tal realidade reflete uma cultura organizacional – decorrente da lei – que perpassa a RFB à Copei; Há efetivo respeito ao livre convencimento destes no curso de seu trabalho na maioria dos processos de trabalho da RFB.

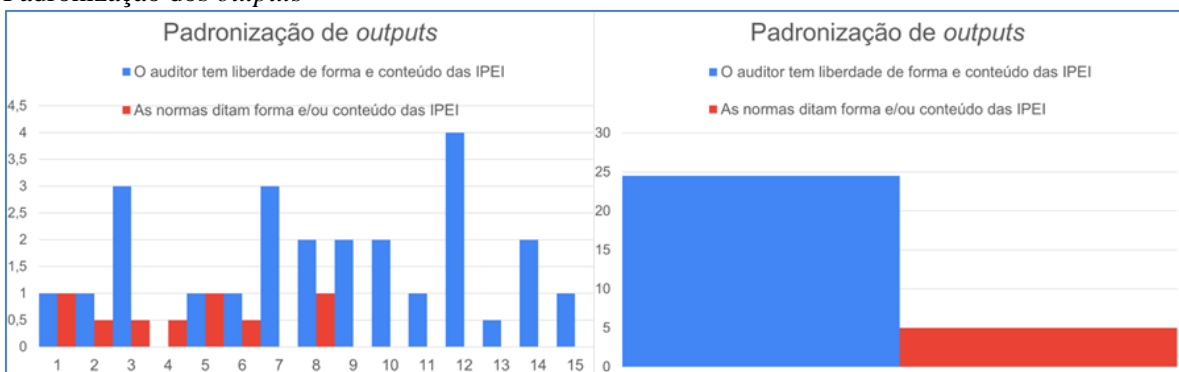
Padronização dos processos de trabalho



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Padronização dos processos de trabalho: no caso da padronização dos processos de trabalho, os índices demonstram com pouca dúvida a inexistência de padronização. Enquanto a pesquisa documental expõe que o processo de trabalho “Executar Procedimento de Pesquisa e Investigação” é, efetivamente, mapeado, tal mapeamento tem nível macro, prevendo grandes passos e procedimentos gerais de gerenciamento do processo. Há grande dificuldade de padronização em detalhes – já que o processo em si é bastante complexo e variável – algo a ser verificado na contagem dos índices relacionados ao indicador “complexidade do objeto de trabalho – abrangência do sistema técnico”. Mas, ainda que haja dificuldade de mapeamento detalhado do processo como um todo, a percepção é que mesmo passos ou pequenas porções ou tarefas que se repetem internamente aos procedimentos poderiam ser objeto de padronização – algo pouco frequente, apesar de algumas tentativas recentes nesse sentido.

Padronização dos *outputs*



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Padronização dos *outputs*: em relação à padronização de *outputs*, que considerou a IPEI

– principal produto do PPI – como saída a ser medida, o resultado é bastante semelhante à padronização do processo de trabalho. Exceção feita a alguns tipos de IPEI que costumam se repetir no tempo – e cuja padronização decorre mais da prática que de efetiva normatização por parte da tecnoestrutura – e de orientações muito gerais que acabaram sendo mencionadas e, por conseguinte, contadas como índices.

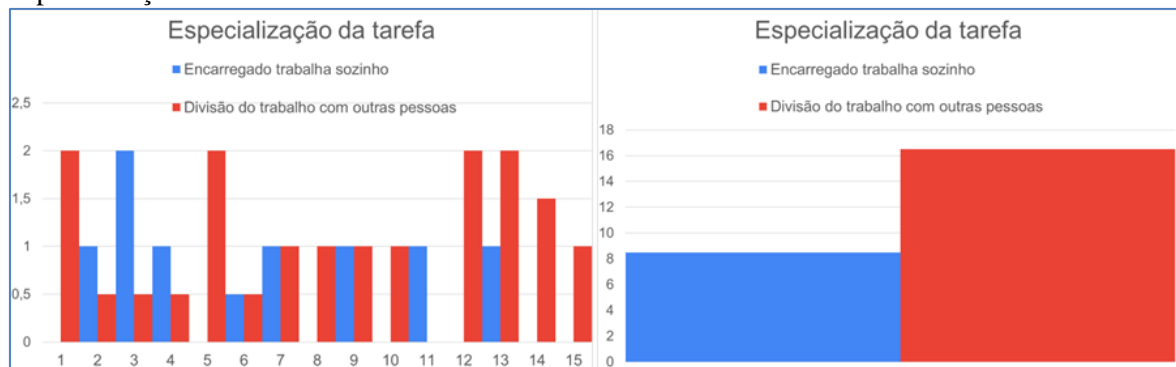
Padronização de habilidades



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Padronização de habilidades: assim como as padronizações por processo de trabalho e *outputs*, a contagem dos índices demonstra com bastante clareza que não há significativa padronização do trabalho decorrente de treinamentos prévios ou após a entrada dos servidores na Copei. Alguma ressalva chegou a ser mencionada em relação a treinamentos de trabalho operacional, bastante específico, mas indiferente quanto à padronização do PPI como um todo.

Especialização da tarefa

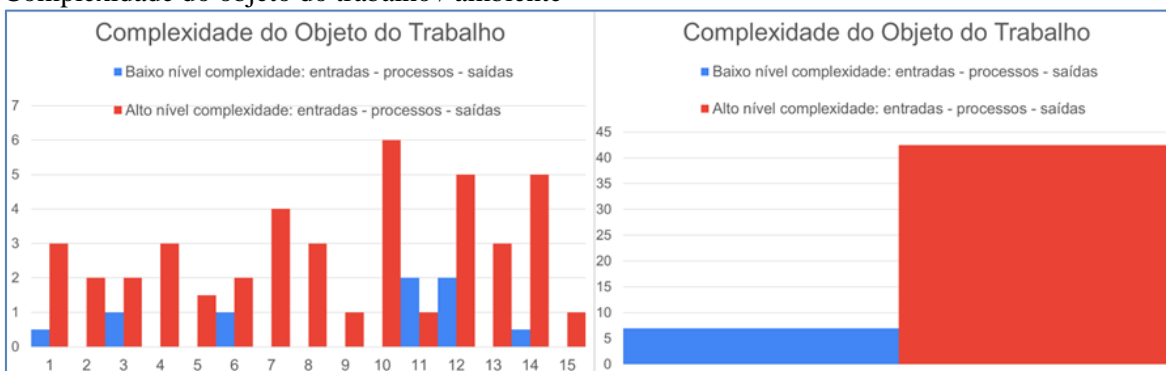


Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Especialização da tarefa: no que se refere à especialização da tarefa, é necessário

esclarecer a terminologia aqui utilizada, que se baseia, naturalmente, na utilização de Mintzberg. A especialização horizontal é o estreitamento do objeto, da parcela do trabalho realizado pelo profissional. Assim, o clássico evento do trabalhador que passa o dia apertando o mesmo parafuso em uma linha de montagem representa o máximo de especialização da tarefa – ainda que não se trate de uma atividade com alta especialização. Um professor responsável por um curso profundamente especializado de física quântica, por exemplo, pode trabalhar com uma tarefa pouco especializada – se ele é o responsável pelo planejamento, exposição de todas as aulas, aplicação e correção de provas etc. – ainda que o conhecimento envolvido seja, efetivamente, altamente especializado. O próprio Mintzberg mistura por vezes ambas as acepções, o que talvez indique ser melhor se ater ao termo “abrangência da tarefa” para se referir à especialização horizontal. Os resultados encontrados para a especialização, ou abrangência, da tarefa, apresentam razoável variabilidade entre unidades. Em se considerando o agregado, há predominância da divisão do trabalho (16,5 x 8,5), porém menor do que a tendência para um ou outro estado de indicador apresentada por outros índices. É necessário, ainda, se tecer alguns comentários sobre a divisão mencionada. Primeiramente, foi bastante constante o comentário de que – ainda que haja divisão de algumas tarefas entre mais de uma pessoa, no curso do PPI, tal fato decorre fortemente da discricionariedade do encarregado. Havendo preferência pelo trabalho totalmente individual, o encarregado é livre para assim proceder – característica, mais uma vez, provavelmente decorrente da cultura da RFB e da independência funcional associada ao cargo de auditor-fiscal. Além disto, houve unidades onde o trabalho compartilhado foi taxativamente declarado como regra (“*aqui 90% dos PPI são tocados por mais de uma pessoa*”) e outras onde os índices apareceram de forma bastante eufêmica (“*normalmente é uma só pessoa, às vezes ele pede uma ou outra coisa para um outro colega*”).

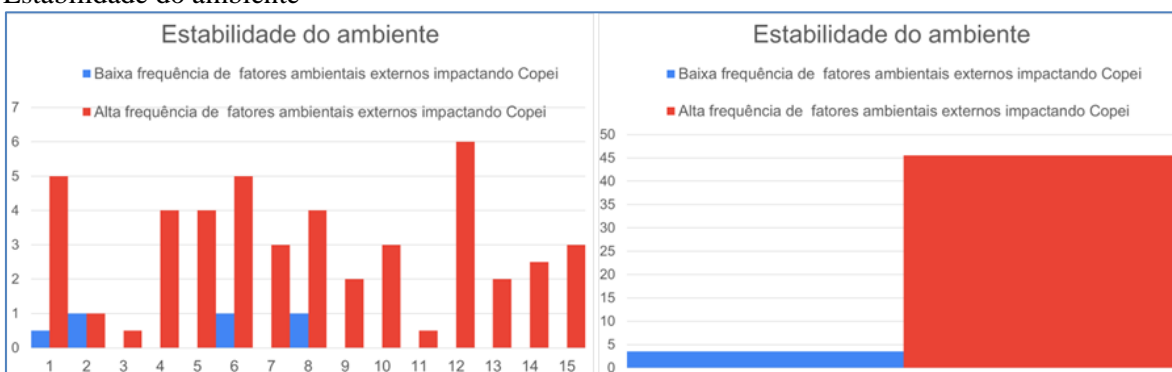
Complexidade do objeto do trabalho / ambiente



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Complexidade do objeto do trabalho / ambiente: no que se refere ao sistema técnico, repisa-se que, na acepção Mintzberg, a sofisticação de um sistema técnico, assim como sua capacidade de regular a execução das tarefas estão associadas diretamente à capacidade deste sistema de lidar – de maneira abrangente – com os *inputs* e *outputs* dos processos de trabalho, ou com a complexidade do ambiente de atuação da organização. Desta forma, aferiu-se indiretamente a sofisticação e a força regulatória do sistema técnico através da complexidade percebida do ambiente: os *inputs*, procedimentos necessários ao desenvolvimento e *outputs* da gama de PPI trabalhados pela unidade ao longo do tempo. Os índices demonstraram de maneira unânime em todas as unidades (e, por conseguinte, de maneira fortemente superior na contagem agregada) que o sistema técnico não é percebido como abrangente ou fortemente regulador: os *inputs*, processamentos e *outputs* dos PPI são preponderantemente diversos entre os PPI trabalhados, havendo pouco reaproveitamento ou possibilidade de automação do sistema técnico utilizado.

Estabilidade do ambiente



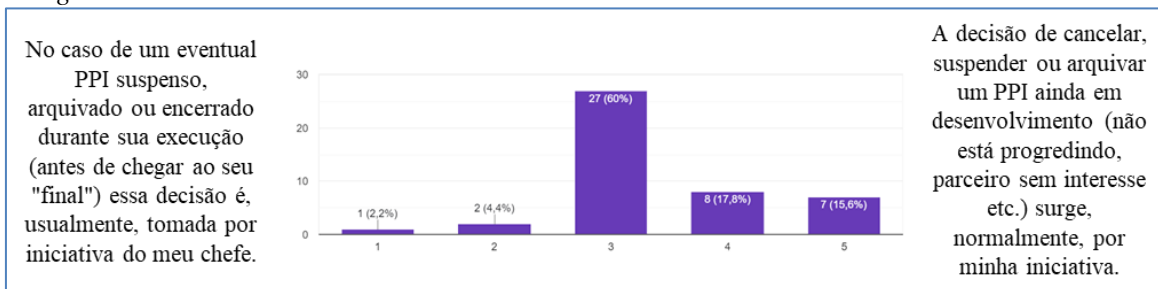
Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Estabilidade do ambiente: finalmente, no que se refere à estabilidade do ambiente vivenciado pela Copei: sua colocação na RFB, no Ministério da Fazenda ou mesmo no Poder Executivo Federal – a percepção aferida pelos índices apresenta proeminente dominância de ambiente instável, com frequentes fatores ambientais afetando a coordenação-geral. A análise dos índices demonstra que a quase totalidade dos fatores são internos à RFB, e variam desde invasões nas competências regimentais da Copei, sua localização na hierarquia da RFB, chegando mesmo à sua possível extinção. Há duas forças antagônicas convivendo, neste caso: o ambiente complexo encoraja a descentralização, enquanto a hostilidade ambiental encoraja a centralização. Na prática, essas forças convivem em relativa harmonia, vez que são exercidas quase sempre em processos de trabalho, relações profissionais e fóruns de debates distintos: o PPI é desenvolvido pelo núcleo organizacional, “na ponta”, com pouca interferência direta das hostilidades do ambiente que a Copei – tomada como organismo único dentro da RFB – eventualmente enfrenta. Tais questões são confrontadas pela cúpula estratégica nos fóruns específicos, envolvendo a cúpula estratégica e linha intermediária da organização-mãe: a RFB.

Respostas ao Questionário

Conforme o procedimento explanado no capítulo 3, alguns indicadores foram fruto de sondagem tanto por meio das entrevistas – visão dos chefes de unidades –, quanto por meio do questionário – visão dos encarregados de PPI. Os resultados do questionário são apresentados nas figuras seguintes, com considerações sobre o indicador, componente ou dimensão do modelo de análise, inclusive quando comparados aos resultados das entrevistas.

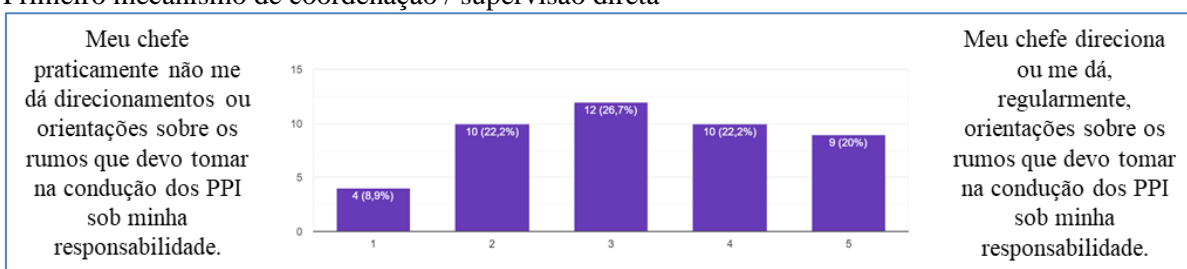
Design do sistema de tomada de decisão



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Design do sistema de tomada de decisão: notável concentração no ponto médio da escala Likert na questão sobre a decisão de suspensão de um PPI. As entrevistas revelaram que a regra é a decisão conjunta, com prévia discussão entre encarregado e chefe de unidade. Isso pode explicar o resultado do questionário. Ademais, o resultado indica a descentralização horizontal típica de burocracias profissionais. Ainda que, formalmente, o poder associado à suspensão, encerramento ou arquivamento de um PPI situe-se na esfera decisória do chefe da unidade, o poder acaba sendo equalizado entre subordinado: encarregado do PPI, e chefe.

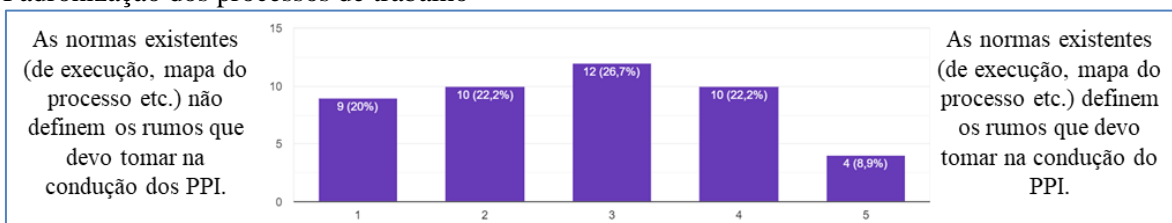
Primeiro mecanismo de coordenação / supervisão direta



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Primeiro mecanismo de coordenação / supervisão direta: não há um resultado predominante sobre a supervisão direta exercida pelo superior hierárquico, com concentração nas faixas intermediárias entre comando constante e ausência total de direcionamento na condução do PPI. Quando confrontado com as respostas da entrevista, esse resultado pode demonstrar que há muita comunicação sobre os trabalhos em desenvolvimentos, mas não necessariamente com caráter impositivo, com comando hierárquico chefe-subordinado. É o que aqui se denomina de comunicação “como pares”: o chefe age, muitas vezes, como um colega com experiência similar ou maior, discutindo e aconselhando, sem imposição de como deve ser desenvolvido cada passo do PPI por parte do encarregado. Novamente, descentralização horizontal esperada em burocracias profissionais ou o equilíbrio do poder formal (chefe) com o do especialista.

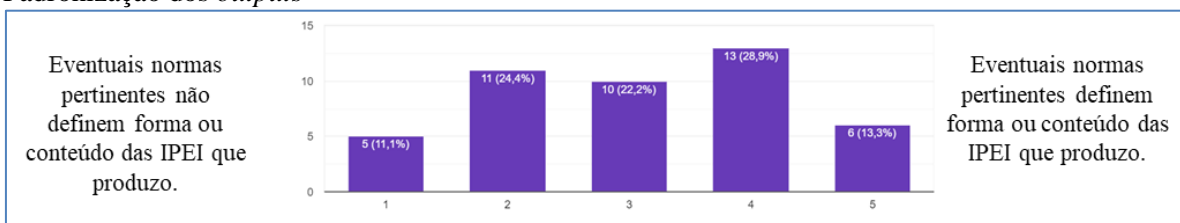
Padronização dos processos de trabalho



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Padronização dos processos de trabalho: o resultado da questão sobre padronização do processo é bastante distinto entre a entrevista e o questionário. Aquela parece demonstrar, de maneira unânime, que não há padronização decorrente de normas no desenvolvimento do PPI. Este aponta uma visão distinta dos encarregados, que efetivamente executam o trabalho. Um dos motivos pode ser que o início do processo (o exame de uma denúncia ou fato que desemboca na abertura do PPI) está efetivamente padronizado – resultado que aparece na análise do “*design* do sistema de tomada de decisão”. As respostas podem ter levado em conta tal padronização. Além disto, há algumas normas que impõe o registro de relatórios ou que padronizam determinadas práticas operacionais. Na concisão inerente ao questionário, tais normas podem ter sido levadas em conta pelos respondentes, com resultante concentração das respostas no meio termo entre os extremos da questão. Consideradas as dimensões da tecnoestrutura e a estabilidade ambiental requerida para uma formalização mais extensiva do trabalho, característica própria de uma burocracia mecanizada, dificilmente haveria condições para isto. Alguma formalização, entretanto, pode advir do controle externo – algo esperável para uma organização estatal que manuseia dados sensíveis.

Padronização dos *outputs*

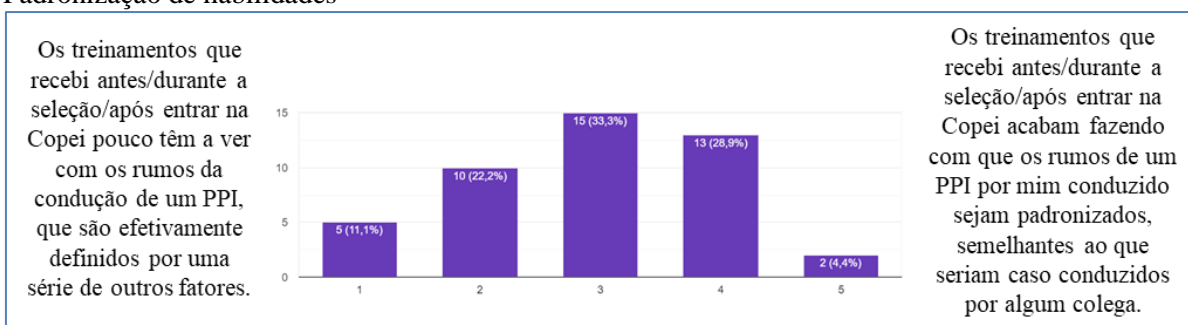


Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Padronização dos *Outputs*: aqui, mais uma vez o questionário demonstrou resultados mais uniformemente distribuídos que as entrevistas. Na visão dos chefes de unidades prevalece fortemente a não padronização das IPEI. Não é o que se observa por parte dos encarregados de

PPI. Mais uma vez, o caráter conciso do questionário, quando comparado com a liberdade da entrevista semiestruturada, pode explicar em parte a potencial divergência. Há normas, efetivamente, que trazem orientações sobre as IPEI. Mas as próprias normas ressaltam que não há estrutura rígida para o documento, e que as orientações não impositivas, mas sugeridas. A imposição, possivelmente, é mais percebida por aqueles diretamente impostos: os encarregados de caso que, efetivamente, produzirão os *outputs*.

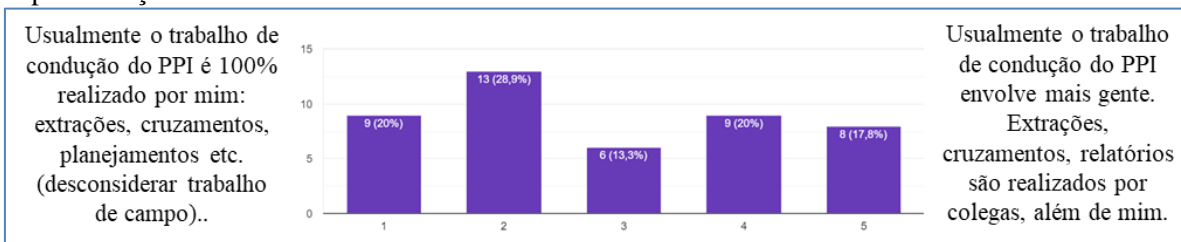
Padronização de habilidades



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

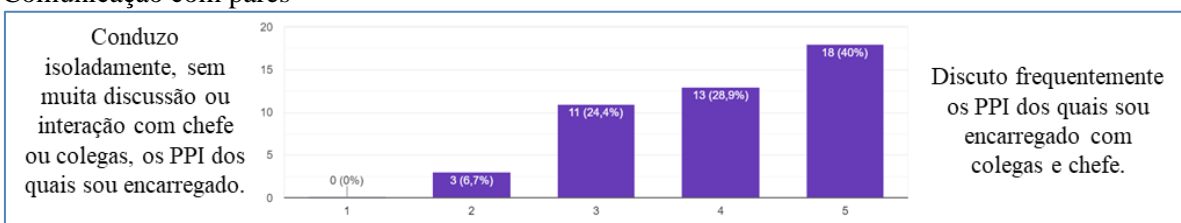
Padronização de Habilidades: no que se refere à padronização de habilidades, o resultado tem forte concentração no meio-termo entre nenhuma padronização decorrente de treinamentos e grande padronização decorrente de treinamentos. Há, decerto, padronização de habilidades: o concurso para o cargo de auditor-fiscal exige, com profundidade, cerca de duas dezenas de disciplinas, subdivididas em mais de duas centenas de tópicos de conhecimentos teóricos básicos e específicos. A alta concorrência do concurso garante a padronização de habilidades mínimas exigidas. Trata-se de recurso usual de treinamento de profissionais especializados, realizado externamente e previamente ao ingresso dos profissionais na organização. Além disto, quando da realização de seleção interna de servidores da RFB para ingresso na Copei, é altamente recomendável a realização de treinamento específico às atividades da Copei. Os resultados do questionário e das entrevistas indicam que a complexidade do ambiente e objeto do trabalho (tratada logo à frente) tem apresentado ritmo não acompanhado pela necessidade de treinamentos especializados.

Especialização da tarefa



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

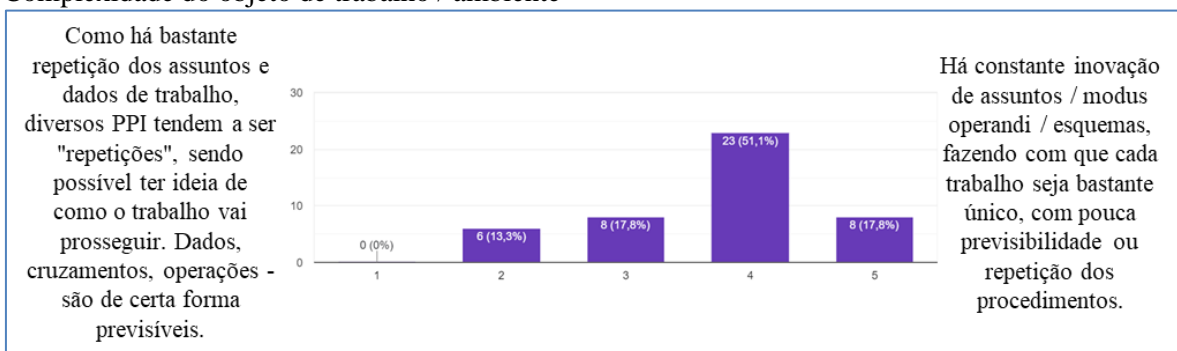
Comunicação com pares



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Especialização da tarefa / comunicação com pares: assim como nas entrevistas, fica bastante caracterizada a frequente comunicação entre pares no dia a dia laboral. Quando se trata de divisão efetiva do trabalho: atuação conjunta no PPI, o resultado indica basicamente falta de um padrão. Há uma distribuição aproximadamente uniforme nos diversos graus de divisão, desde a execução das tarefas completamente isolada (baixa especialidade ou alta abrangência) à divisão de algumas atividades (aumento da especialidade / diminuição da abrangência). Ambos resultados refletem bem aquilo que se observou nas entrevistas: é bastante comum a comunicação entre pares na prática laboral e há grande variação no que se refere à divisão das tarefas. As entrevistas, de onde se pode perquirir melhor os argumentos que embasam os índices, indicam que há muito do alto grau de autonomia profissional, típico das burocracias profissionais, envolvido.

Complexidade do objeto de trabalho / ambiente



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Complexidade do objeto de trabalho / ambiente: assim como nas entrevistas, há uma clara predominância da visão de que o sistema técnico é abrangente e pouco regulador, se comparado com a grande complexidade e variabilidade do objeto de trabalho. Tal característica reforça a necessidade de atualização constante das habilidades – ou seja, do treinamento continuado, conforme resultados da questão correlata, já discutidos.

Com base nos indicadores e componentes de cada dimensão analisada, a composição de todos os fragmentos discutidos pode ser usada para caracterização da Coordenação-Geral de acordo com o modelo de análise ou modelo teórico escolhido, conforme se abordará a seguir.

Caracterização da Copei segundo as Configurações de Mintzberg

Considerados os achados das entrevistas e do questionário, conclui-se que a parte-chave da organização é indubitavelmente o núcleo operacional: as unidades de ponta, onde os PPI são executados. A Coordenação-Geral executa historicamente muito mais a função de investigação de casos específicos – junto a unidades da própria RFB ou organizações parceiras – que a função de assessoria estratégica, de desenvolvimento de informação de inteligência a partir dos dados coletados de diversas fontes – inclusive das investigações executadas. Um maior enfoque na função de assessoria estratégica ou inteligência traria maior protagonismo à cúpula estratégica (gabinete da Copei), em nível nacional; e à linha intermediária (chefes de unidade), em nível local. Claro, a função administrativa que ambas as partes desempenham segue sendo importantíssima – o que não significa a determinação como parte-chave, no conceito de configurações organizacionais. Não há grande padronização de *outputs*, o que limita, também,

o protagonismo da linha intermediária. Apesar da clareza do protagonismo do núcleo operacional, há tampouco baixa padronização de habilidades. Há diminuto protagonismo da tecnoestrutura, representada principalmente pela Divin e Coast, uma vez que a padronização dos processos é bastante limitada. A assessoria de apoio tem, também, protagonismo limitado. Há tentativas pontuais de ajuste mútuo para diversas tarefas de melhorias de processos, projetos etc. – que são coordenadas pela Coast, mas sem significativo patrocínio organizacional ou inclusão nos processos usuais de trabalho.

No que tange ao primeiro mecanismo de coordenação, não há uma resposta muito clara. É prevalente a comunicação direta e intensa entre pares no trabalho do núcleo operacional. Isso indica ajuste mútuo. Ocorre que a especialização horizontal da tarefa é bastante baixa: o trabalho de condução do PPI é, muitas vezes, concentrado na mão de um único encarregado. Ainda que maioria dos chefes de unidades indique, nas entrevistas, que existe divisão do trabalho, o resultado do questionário indica que a divisão é tímida. Os achados indicam que há limitada padronização de processos, *outputs* ou habilidades – que, tampouco, podem ser claramente caracterizados como primeiro mecanismo de coordenação. Há recentes iniciativas de controle e acompanhamento de produtividade, que mesclam, além do controle da produtividade, certo acompanhamento dos processos de trabalho executados. As características, entretanto, aproximam-se mais do controle usualmente exercido em burocracias mecanizadas que em burocracias profissionais, como o resto do componentes indicam se tratar do caso da Copei.

Em relação ao *design* do sistema de tomada de decisão e ao tipo e grau de descentralização presente na Copei, há necessidade de detalhamento dos diversos achados. Em se tratando de uma organização pública, fortemente estabelecida com base em regras formais, legais e infralegais, é certo que a descentralização sempre será seletiva: normas necessariamente ditarão aquilo que pertence ao poder decisório de cada cargo ou função, com relativa concentração na cúpula estratégica e linha intermediária, notadamente no que se refere a expedientes administrativos. No que se refere ao processo de trabalho, a cultura e história da organização exercem força precisamente em sentido contrário, de descentralização vertical e horizontal ampla: no curso da fiscalização tributária tradicional, o auditor-fiscal é autoridade devidamente constituída para proceder de acordo com suas próprias deduções e sua formação de convicção – observando sempre respeito, certamente, às normas legais e infralegais pertinentes. As entrevistas iniciais apontaram que, por conta do caráter educativo associado a

ações integradas de grande impacto, tal descentralização deveria ser mitigada no processo de trabalho da Copei – o PPI. Em relação à condução do PPI, os achados indicam que há pouca mitigação: o poder decisório durante o processo é descentralizado vertical e horizontalmente até o encarregado. Em relação a suspensão, encerramento ou arquivamento de um PPI, há descentralização vertical e descentralização horizontal limitada: a decisão é, formalmente, competência do chefe da unidade, que na quase totalidade dos casos decide conjuntamente com o encarregado do PPI. No que se refere à decisão de abertura de um PPI – talvez a mais fundamental decisão envolvida no processo – as entrevistas revelam que ocorre uma descentralização seletiva: com a publicação de normas que tornam a decisão da abertura bem mais objetiva, a cúpula estratégica descentralizou o poder não somente para as unidades, mas principalmente para a tecnoestrutura – responsável pela criação dos critérios adotados.

Os enquadramentos a cada um dos elementos das configurações estão realçadas no quadro seguinte. A configuração estrutural à qual a Copei mais se assemelha é a burocracia profissional, notadamente pela clareza do núcleo operacional como parte-chave da organização. Há pouca predominância de qualquer mecanismo de coordenação, com maior concentração na padronização de habilidades, que ainda se mostra insuficiente, e alguma presença seletiva do ajuste mútuo. No que se refere ao tipo de descentralização, há presença concomitante de descentralização horizontal limitada (decisão na interrupção de um PPI), descentralização seletiva (regras publicadas pela tecnoestrutura), e principalmente descentralização vertical e horizontal (condução do PPI).

Configuração estrutural da Copei

| Configuração estrutural | Primeiro mecanismo de coordenação | Parte-chave da organização | Tipo de descentralização |
|--------------------------------|--|-----------------------------------|---|
| Estrutura simples | Supervisão direta | Cúpula estratégica | Centralização vertical e horizontal |
| Burocracia mecanizada | Padronização dos processos de trabalho | Tecnoestrutura | Descentralização horizontal limitada |
| Burocracia profissional | Padronização das habilidades | Núcleo operacional | Descentralização vertical e horizontal |
| Forma divisionalizada | Padronização dos | Linha intermediária | Descentralização |

| | | | |
|-------------------|--------------------------|---|--------------------------------------|
| | <i>outputs</i> | | vertical limitada |
| <i>Adhocracia</i> | Ajustamento mútuo | Assessoria de apoio / núcleo operacional | Descentralização seletiva |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mintzberg, 2017 e Brasil, 2020 (2023).

5. CONCLUSÕES

Caracterizada a Copei como uma burocracia profissional e caracterizadas as dimensões de sua configuração organizacional, é possível tecer-se algumas conclusões e, com base nelas, recomendações à Coordenação-Geral. Ambas, conclusões e recomendações, serão apresentadas nas subseções que se seguem.

Burocracia Profissional – Comentários

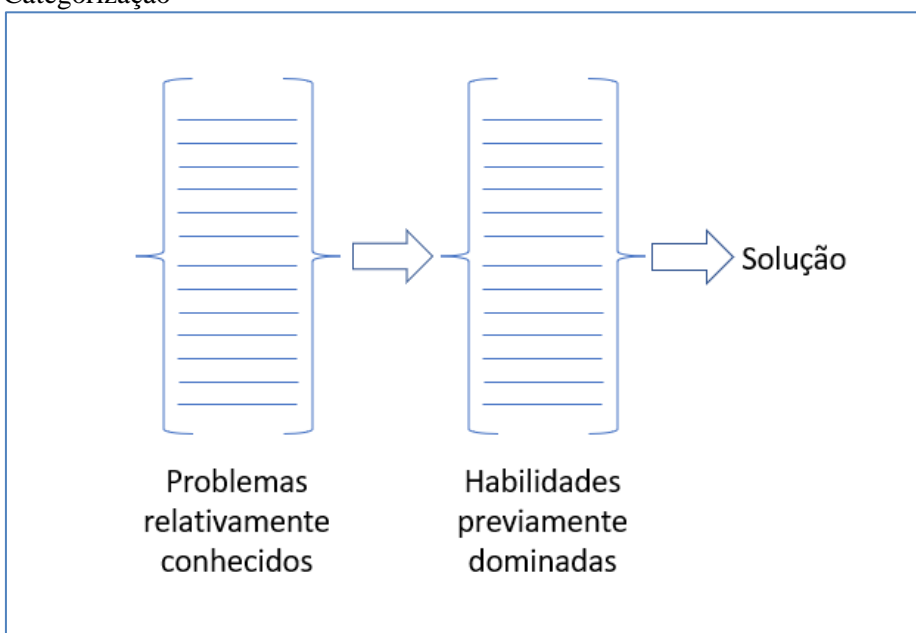
Definida a Configuração da Copei como uma burocracia profissional, observa-se que seria esperado que o primeiro mecanismo de coordenação fosse a padronização das habilidades do núcleo operacional (como no caso de professores de uma universidade, médicos em um hospital, auditores numa empresa de auditoria etc.). Tal padronização foi observada nas entrevistas e questionário, entretanto, com um viés de insuficiência. É certo que há uma linha de base, já que todos os integrantes da Copei são, previamente, avaliados quanto a conhecimentos extensivos necessários ao ingresso nas carreiras de auditor-fiscal e analista-tributário da RFB. No que se refere ao exercício específico na Copei, houve, em ocasiões pretéritas, a seleção prévia com base em perfil e habilidades, e o treinamento concomitante à seleção (como etapa desta) algo próprio das burocracias profissionais. Tal método de seleção, entretanto, demanda procedimentos específicos que nem sempre foram patrocinados pelo gabinete da RFB, e há diversos servidores na Copei que não passaram por tal seleção. É fato que não há a percepção de padronização de habilidades, o que destoaria do cerne de uma burocracia profissional. Exceção necessariamente mencionada é o trabalho especializado de práticas operacionais para obtenção de dados negados, cerne da atividade da Copei, mas que não representa suficiente parcela das atividades para, por si, definir a padronização – o que o próprio resultado das entrevistas e questionário corroboram.

No caso da burocracia profissional, padrões ou processos de trabalho são usualmente muito complexos para serem determinados por analistas da tecnoestrutura, cabendo normalmente ao próprio núcleo operacional a entrega de qualidade em detrimento da padronização das habilidades necessárias para tanto. Da mesma maneira, o ajuste mútuo ou a supervisão direta acabariam, na visão do autor, por interferir na necessária autonomia

profissional na execução de atividades complexas. Assim, a padronização das habilidades resta, efetivamente, como a principal possibilidade de mecanismo de coordenação. A falta de tal padronização, notadamente associada à complexidade do ambiente, ou do objeto de trabalho da Copei, apresenta-se como um desafio-chave para a eficácia da atuação da coordenação-geral.

A complexidade do ambiente é, sem embargo, característica inerente às burocracias profissionais. É da complexidade que surge a necessidade de alta capacitação do núcleo operacional, uma vez que os profissionais desta parte da organização assentam seu poder no conhecimento. Mintzberg cita o processo de “categorização” como típico dos profissionais especializados da burocracia profissional. Categorização é o enquadramento, por parte do profissional, da tarefa, problema ou situação a ser tratada numa série de categorias pré-estabelecidas, para as quais já existe, nas habilidades previamente adquiridas pelo profissional, os métodos e ferramentas adequados para aplicação. Desta forma, tarefas únicas, mas com elementos de certa maneira previamente conhecidos, podem ser tratados com sucesso. É o que se observa, de certa maneira, no processo fiscal geral. No caso da Copei, que por sua própria formação trata casos com maior nível de abrangência e complexidade, um agravante é incorporado: a categorização pressupõe ambiente complexo, mas relativamente estável. Os treinamentos prévios dão conta da complexidade, e a relativa estabilidade permite que inovações sejam abrangidas por novos conhecimentos adquiridos continuamente – como exposto na figura abaixo.

Categorização



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mintzberg, 2017.

A realidade do núcleo operacional da Copei parece falhar em ambas as premissas: os treinamentos já enfrentam déficit em relação ao grau de complexidade, e o ambiente apresenta pouca estabilidade. A alta abrangência horizontal da tarefa, típica da burocracia profissional, é característica presente na Copei. Ressalta-se, entretanto, que a típica burocracia profissional possui especialização *entre* seus pares: um professor de determinada disciplina pode dividir o curso com outro, mais especializado em determinada técnica ou conteúdo específico. Um advogado de um grande escritório inclui no caso outros colegas, a depender das especificidades e áreas envolvidas na lide. Tal especialização não é observada na Copei. Excetuados determinados conhecimentos de informática, em alta demanda, ou alguns encarregados que vêm desenvolvendo investigações específicas, há pouco conhecimento organizado sobre quais membros da Copei detém quais conhecimentos ou experiências mais aprofundadas, sendo o conhecimento mais ou menos igualmente distribuído. Tal situação é, sem embargo, um problema comum nas burocracias profissionais. Mintzberg considera que a burocracia profissional possui estrutura inflexível, preparada para produção de *outputs* padronizados com base em habilidades previamente adquiridas – mas que é pouco preparada para a produção de novos *outputs*, para a inovação.

Além disto, a avaliação do trabalho enfrenta desafios neste tipo de configuração. A necessária autonomia associada à complexidade do ambiente e à alta qualificação do profissional torna bastante difícil uma avaliação externa da qualidade dos *outputs* do processo. Uma resposta típica é a tentativa externa (por clientes ou pela organização) de impor outros mecanismos de coordenação: supervisão direta, padronização dos processos de trabalho ou padronização dos *outputs* – o que, com exceção de casos de condutas muito negligentes, leva normalmente a controles ineficiente ou desnecessários. Em se tratando de organizações de Estado, há controles externos adicionalmente presentes. A padronização dos *outputs*, por sua vez, pode levar os profissionais a terem enfoque no simples atingimento dos padrões, mais que no interesse do cliente (no caso da Copei, na qualidade do trabalho entregue a parceiros, RFB ou a própria sociedade). Reclamação não rara em determinados setores da RFB que tiveram ou têm indicadores de produtividade mal desenhados representa tal disfunção: “para atingir os indicadores, muitas vezes somos obrigados a esquecer o que deveria ser o mais importante”. É um fato de difícil aceitação por cúpula estratégica ou tecnoestrutura que “o trabalho complexo

não pode ser eficazmente desempenhado, a menos que esteja sob controle do operador que o executa”. Isto não significa total falta de controle, mas reconhecimento da realidade de que os controles devem ser voltados à produtividade em termos gerais, à observância de certas regras de condutas e gastos etc. – mas que os “controles tecnocráticos servem apenas para amortecer a consciência profissional”, nas palavras de Mintzberg. Tais controles tem, ademais, impacto no incentivo para a inovação – já pouco presente na burocracia profissional.

***Adhocracia* como Configuração Sobreposta à Burocracia Profissional**

A complexidade do ambiente associada à necessidade de inovação sugerem a quinta configuração descrita por Mintzberg. Na *adhocracia*, há fluidez na formação de equipes, que agrupam profissionais com qualificação específicas a partir das necessidades momentâneas. Tais profissionais atuam compondo equipes de projeto que têm vida limitada à duração dos esforços até que se atinja o produto desejado. É uma estrutura que se aproxima à estrutura orientada a projetos ou matricial forte, conforme o *Program Management Body of Knowledge* (PMBoK) do *Program Management Institute*. Os extensivos processos do PMBoK, entretanto, possuem vasta carga formal inclusive na estrutura organizacional em projetos. No caso da *adhocracia*, há pouca formalização e a regra é a fluidez organizacional – ainda que Mintzberg alerte para o fato de que descreve uma configuração relativamente nova – quando da edição de “*The Structuring of Organizations*”, em 1979), fluida e ainda pouco conhecida pelo autor – que pode, portanto, não ter sido totalmente descrita em suas características mais marcantes. Não houve grandes mudanças até a edição de “*Criando Organizações Eficazes*”, de 2017, base principal deste trabalho.

A condição da *adhocracia* é, precisamente, sua adequação a ambientes complexos e dinâmicos – exatamente os que são percebidos para a Copei nos achados da pesquisa. Na *adhocracia* os especialistas continuam sendo detentores de profunda qualificação, mas há o reconhecimento de que não se pode a eles atribuir-se a coordenação de inovações, já que a tendência é a estabilidade, a padronização dos procedimentos. A filosofia dominante na *adhocracia* é romper com os conhecimentos previamente adquiridos dos especialistas, buscando a interdisciplinaridade e a inovação constantes. Para tanto, é imprescindível o uso extensivo de instrumentos de interligação: pessoas ou estruturas cuja tarefa é precisamente

agrupar, coordenar, ligar partes da organização, como, por exemplo, diversos especialistas necessários à adequação da Copei ao ambiente complexo e dinâmico, e cujo trabalho fora do processo usual de categorização na burocracia profissional é normalmente desencorajado ou indesejado.

Mintzberg descreve dois tipos de *adhocracia*: a *adhocracia* operacional, onde o elemento chave a ser tratado pela estrutura específica é o problema do cliente, que precisa de uma inovação. A *adhocracia* profissional guarda uma proximidade quase identitária com a estrutura orientada a projetos descrita no PMBoK. Os próprios especialistas do núcleo operacional organizam-se caso-a-caso para solucionar problemas únicos dos clientes por meio de soluções inovadoras.

O outro tipo de *adhocracia* é a administrativa. Aqui, há uma espécie de convívio entre o núcleo operacional, que permanece assimilado ao da configuração de burocracia profissional, e o componente administrativo, que possui a flexibilidade pronunciada esperada para atingir a constante inovação necessária ao ambiente complexo e dinâmico. A *adhocracia* administrativa aproxima-se, de certa maneira, à estrutura organizacional do tipo matricial forte do PMBoK, ao lançar mão de diversos gerentes de projeto, que coordenam pessoas – inclusive especialistas do núcleo operacional – sem possuir ascendência formal hierárquica sobre elas. São também importantes os papéis da linha intermediária, que coordena formalmente os recursos, e da assessoria de apoio ou tecnocracia, que fornece os gerentes, determina necessidade de inovação e busca o patrocínio da cúpula estratégica. A incapacidade da tecnocracia em padronizar não os processos, mas habilidades ou procedimentos específicos a serem usados como ferramentas no mecanismo supracitado da categorização, estaria suprido: a tecnocracia agiria mais como instrumento de religação, coordenando membros do próprio núcleo operacional, dando publicidade e mantendo disponível o rol de treinamentos, documentos e demais material de suporte à padronização.

A partir das conclusões, foram desenvolvidas algumas recomendações à Copei, que serão apresentadas a seguir.

6. RECOMENDAÇÕES À COPEI

A partir da teoria pesquisada – notadamente dos estudos de Mintzberg, do que foi apurado por meio das entrevistas e questionário, e da discussões, recomenda-se que:

- 1) A Copei invista mais fortemente em padronização de habilidades e competências por meio de treinamentos. É certo que existe razoável oferta de treinamentos. Muitos, entretanto, são superficiais, abordando elementos iniciais, possuindo baixa carga horária e quase que em sua totalidade sendo ministrados na forma de simples palestras *online*. Os treinamentos *online* têm inestimável valor. Popularizaram a troca de conhecimentos, antes restritas a limitado grupo presencialmente reunido, para praticamente qualquer integrante da Copei, sem limitação da localização geográfica ou do número de presentes nas sessões. Entretanto, disciplinas mais complexas ou o aprendizado sobre ferramentas e rotinas com maior necessidade de aprofundamento e participação iterativa entre educador e educandos são uma necessidade, e devem coexistir com os treinamentos de massa, ainda que (indesejavelmente) ministradas na forma *online*;
- 2) Em adição à recomendação anterior, a Copei invista em treinamentos práticos, internos, baseados em aplicações a casos concretos e ministrados por membros da própria Copei. A coordenação-geral possui membros com conhecimentos mais profundos que a média em diversas técnicas ou assuntos, ainda que a regra seja uma distribuição equânime de conhecimento entre os encarregados de PPI;
- 3) A Copei invista mais fortemente na padronização de habilidades e competências – por meio de seleção. O perfil para atuação na Copei é particular, assim como as competências da Coordenação-Geral. Não todos os servidores da RFB são especificamente adequados ao perfil – avaliação que passa ao largo de um juízo de sua qualidade profissional, mas de simples adequação de perfil. A seleção – com os primeiros treinamentos e doutrinações a ela integrados – é um dispositivo usado por organizações de inteligência estratégica, e é mister que a Copei restrinja ao máximo

o acesso de seus integrantes à prévia seleção e participação bem sucedida na formação inicial para atuação na área;

- 4) A Copei aborde de maneira bastante cuidadosa o presente movimento de tentativa de mensuração de produtividade através da medição detalhada de esforços, mais do que de *outputs*. A experiência e a teoria aqui utilizadas (MINTZBERG, 2017) (HANDY, 1993) apontam que tal foco, além de ineficiente, pode redundar em diminuição da qualidade da execução e perda da visão do objetivo do trabalho por parte do núcleo operacional. Isto não significa renunciar a medir produtividade, mas em buscar conjuntamente com o próprio núcleo operacional, e certamente com a linha intermediária, de maneiras mais inteligentes de medição, que não tolham o cerne do trabalho da Copei;
- 5) A Copei invista na formação de unidades (não-formais) de excelência em determinados assuntos, que poderiam ser acionadas para atuar nos casos correlatos. Como burocracia profissional, seria esperado alguma especialização conhecida pelos pares para acionamento em casos específicos. Assuntos determinados como fraude aduaneira; criptoativos; esquemas financeiros elaborados etc. – poderiam ter especialistas identificados e encorajados e atuar como consultores ou partes de PPI-chave, afetos aos temas;
- 6) A Copei invista na qualificação e fortalecimento de sua assessoria de apoio e tecnoestrutura. Há aqui um aparente paradoxo. É de se esperar, numa estrutura de burocracia profissional, que exista forte resistência do núcleo estratégico a regras advindas da tecnoestrutura. A verdade é que orientações, padrões, manuais, documentos exemplificativos e outros produtos da tecnoestrutura – ainda que não impositivos – podem ser muito bem recebidos pelo núcleo operacional, muito mais como auxílio e proteção ao trabalho do que como imposição de regras, especialmente em se tratando de uma organização pública altamente formalizada, de maneira geral, e com formalização mitigada no que tange à atuação da Copei, que ainda trata de assuntos sensíveis. Assim, uma maior atuação da tecnoestrutura

deveria se mostrar mais benéfica que negativa. A distribuição da força de trabalho é um desafio, já que a tecnoestrutura é pequena em relação ao núcleo operacional. De maneira semelhante, temos uma parcela da assessoria de apoio, a que tem competência regimental pela difusão de métodos e procedimentos de inteligência fiscal basicamente sem mão-de-obra – em exercício na Coast só há o próprio coordenador, o que parece um contrassenso ao fato de que a coordenação tem importantes atribuições regimentais específicas;

- 7) Como forma de consecução das recomendações anteriores, e certamente a mais importante, é a incorporação de elementos da configuração organizacional de *adhocracia* administrativa na atuação da Copei. Isto não pressupõe, necessariamente, mudança regimental ou organizacional significativa, mas mudança de cultura, entendimento de que – por conta de seu tamanho (pequeno em relação às unidades típicas da RFB), idade (nova em relação às unidades típicas da RFB) e principalmente ambiente (complexo e dinâmico); o grau de invocação, aprendizado de novas técnicas, ferramentas e conhecimentos sobre o objeto de trabalho parece não ser atendido pela burocracia profissional, unicamente. Para tanto, recomenda-se que:
- a. Haja forte patrocínio da cúpula estratégica, e o entendimento – refletido em patrocínio da linha intermediária;
 - b. Efetiva participação de membros do núcleo estratégico nas equipes formadas para inovação e esforços específicos. Hoje há uma participação de alguns membros por pura liberalidade, sem reconhecimento amplo na coordenação de que tal participação é necessária para o aumento da efetividade da Copei. A participação deve ser refletida no entendimento da linha intermediária (chefe da unidade), na carga de trabalho usual do núcleo estratégico (execução de PPI) e em eventuais mensurações de produtividade e qualidade do trabalho;
 - c. Criação de uma força de trabalho pronta a atuar como elementos de interligação. Atualmente, o coordenador da Coast é praticamente o único elemento de interligação atuando na Copei, com baixa possibilidade de

dedicação ao papel. Organizações matriciais fortes possuem equipes inteiras de gerentes de projeto. Não se pretende, obviamente, refletir esta realidade na Copei, mas é necessário que outros integrantes da tecnoestrutura, assessoria de apoio e – por conta do tamanho reduzido destas partes da organização – do próprio núcleo operacional atuem como elementos de interligação. A seleção futura de servidores poderia, inclusive, adicionar a aptidão e o conhecimento deste papel em candidatos às coordenações e divisões da Copei.