

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

RODRIGO ALBERTO DE OLIVEIRA

**MUDANÇA ORGANIZACIONAL A PARTIR DE UM PROJETO DE
IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO: UM ESTUDO DE
CASO DA RECEITA ESTADUAL DO PARANÁ**

DISSERTAÇÃO

PONTA GROSSA

2022

RODRIGO ALBERTO DE OLIVEIRA

**MUDANÇA ORGANIZACIONAL A PARTIR DE UM PROJETO DE
IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO: UM ESTUDO DE
CASO DA RECEITA ESTADUAL DO PARANÁ**

**Organisational change from an integrated system implementation project: a case study
of Paraná state revenue service.**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Hilda Alberton de Carvalho

PONTA GROSSA

2022



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es) e que licenciem as novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



RODRIGO ALBERTO DE OLIVEIRA

MUDANÇA ORGANIZACIONAL A PARTIR DE UM PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO: UM ESTUDO DE CASO DA RECEITA ESTADUAL DO PARANÁ

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Administração Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Administração Pública.

Data de aprovação: 31 de Janeiro de 2022

Prof.a Hilda Alberton De Carvalho, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Alexandre Meira De Vasconcelos, Doutorado - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Ufms)

Prof.a Isaura Alberton De Lima, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Leonardo Tonon, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 18/02/2022.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à minha família: minha esposa Ana pelo companheirismo e o incentivo, meu filho Martin pela paciência e pelas horas de convivência que deixaram de acontecer e meu filho Lars, recém-chegado enquanto concluía esse trabalho.

Agradeço aos meus pais, Luiz Carlos e Mariane, que deram todas as condições e sempre incentivaram a formação e a educação.

À professora doutora Hilda Alberton de Carvalho, pela orientação do trabalho, pela paciência e as valiosas dicas.

A todos os professores do programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – da UTFPR.

Aos colegas de turma, em especial ao Denilson, à Edicléia e ao Ronaldo, pela parceria em inúmeras ocasiões durante o curso e pelo apoio recíproco.

À Receita Estadual do Paraná e à Secretaria de Estado da Fazenda, pelo incentivo à qualificação, com a permissão em participar do programa e autorização em realizar a presente pesquisa.

Aos colegas auditores fiscais da REPR, que aceitaram participar da pesquisa. Aos colegas do Comitê de Governança do Projeto SGT, da ATIC e ao colega Marlon Liebel, que contribuíram muito, com debates e *insights*.

*“Cambia lo superficial
Cambia también lo profundo
Cambia el modo de pensar
Cambia todo en este mundo
(...)
Lo que cambió ayer
Tendrá que cambiar mañana
Así como cambio yo
En esta tierra lejana*

*¡Cambia, todo cambia!
¡Cambia, todo cambia!”*

Julio Numhauser,
eternizado na voz de Mercedes Sosa.

RESUMO

As organizações deparam-se cada vez mais frequentemente com necessidades de adaptarem-se e mudarem em razão de transformações no ambiente competitivo, tecnológico, social e outras. Essa afirmação é verdadeira também para as organizações públicas que, além de estarem sujeitas às perturbações ambientais, ainda sofrem pressões sociais e políticas para que sejam mais produtivas e eficientes. Nesse contexto, projetos de implantação de sistemas de informação (SI) podem ser conduzidos pelos órgãos estatais na busca por modernizarem-se e atenderem às demandas por mais e melhores serviços públicos. Contudo, os SI devem ser entendidos não apenas como ferramenta de tecnologia da informação (TI), mas no contexto sistêmico da organização e, por essa razão, é importante a compreensão dos processos de mudança organizacional que ocorrem nos órgãos públicos quando dos projetos implantação dos SI. A presente pesquisa objetiva diagnosticar o processo de mudança organizacional na Receita Estadual do Paraná, a partir do projeto de implantação de um sistema de informações para atender seus processos de gestão tributária. A investigação é um estudo de caso único e se deu a partir de um processo qualitativo e exploratório, envolvendo entrevistas com servidores públicos impactados pela mudança em estudo e análise documental que, em conjunto, oportunizam a triangulação dos métodos como forma de confirmação e complementariedade dos achados. Além de contribuir para a escassa base empírica de pesquisas nesse recorte, o estudo pode propiciar uma melhor compreensão pelos gestores públicos sobre o processo de mudança nas organizações em que atuam. A pesquisa (1) demonstrou que a implantação de um SI integrado na Receita Estadual do Paraná levou a melhorias em procedimentos internos e externos da organização; (2) evidenciou situações de resistência à mudança na esfera individual ou local; (3) relevou que a alternância das lideranças, típica nas instituições estatais, torna hesitante a dedicação dos profissionais ao processo de mudança; e (4) indicou que o planejamento e o gerenciamento do processo de mudança, ainda que impreciso, é uma alternativa para a mitigação das resistências e otimização dos resultados positivos.

Palavras-chave: Mudança organizacional. Setor público. Sistemas de informações

ABSTRACT

Organisations increasingly face the need to adapt and change, due to changes in competitive, technological, social environment, and other. It is also true for public organisations that, in addition to being subject to environmental disturbances, face social and political pressure to be more productive and efficient. In this context, information systems (IS) implementation projects can be conducted by government agencies in order to modernize them and meet the social demands for broader and better public services. However, IS should not be understood as simple information technology (IT) tool, but as part of the organisation's systemic context and, that is why, it is important to understand the processes of organisational change when implementing IS in public agencies. The research aims to diagnose the organisational change process in Paraná State Revenue Service, from an information system implementation project, regarding its tax management processes. The investigation was a single case study and based on a qualitative and exploratory research, involving interviews with employees impacted by the change process and document analysis that, together, provide triangulation of methods, aiming at confirmation and complementarity of the findings. In addition to contributing to the scarce empirical database about the theme, the study can improve the understanding by public managers about the change process in the organisations they take part in. The research (1) showed that the implementation of an integrated IS in the Paraná State Revenue Service led to improvements in the organisation's internal and external procedures; (2) evidenced occurrences of resistance to change in the individual and local sphere; (3) revealed that alternation of leadership, typical in public institutions, turns hesitant for professionals on dedicating themselves to change processes; and (4) indicated that planning and management of change process, although imprecise, is an alternative for mitigating resistance and optimizing positive results.

Keywords: Organisational change. Public sector. Information systems

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Delimitação da pesquisa na área de conhecimento.....	18
Figura 2 - Abordagens de intervenção OD - sociotécnica.....	24
Figura 3 - Evolução das metáforas de mudança organizacional	25
Figura 4 – Fases da mudança organizacional	26
Figura 5 – Mudança gerenciada e não gerenciada.....	29
Figura 6 - Três fases da mudança de Lewin	32
Figura 7 - Modelo causal de desempenho e mudança organizacional	36
Figura 8 - O diamante de Leavitt: componentes da organização	48
Figura 9 - Esquema da coleta de evidências dos aspectos de mudança organizacional.....	56
Figura 10 - Organograma simplificado da SEFA e setores impactados pela mudança.....	57
Figura 11 - Escopo original do Sistema SGT	66
Figura 12 - Linha do tempo das fases do Projeto SGT.....	67
Figura 13 - Estrutura do Comitê de Governança do Projeto SGT.....	69
Figura 14 - Estratégias de implantação IPVA e ITCMD.....	74
Figura 15 - Linha do tempo do projeto de implementação do SGT	76
Figura 16 - Portal disponível ao contribuinte do IPVA.....	77
Figura 17 - Extrato de tela da declaração de ITCMD feita pelo contribuinte	78
Figura 18 - Processo de construção de categorias	84
Figura 19 – Impactos da variável “sistemas” no caso em estudo	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Paralelo entre causas de insucesso da mudança e o modelo de Kotter (1996).....	33
Quadro 2 - Variáveis do modelo causal de desempenho e mudança organizacional	37
Quadro 3 - Processos do Guia ACMP por grupo e área de conhecimento.....	40
Quadro 4 - Características do <i>New Public Management</i>	43
Quadro 5 - Valores do NPM e da Administração Pública.....	44
Quadro 6 - Roteiro das entrevistas individuais.....	58
Quadro 7 - Arrecadação tributária do Paraná em 2020 (em R\$ milhões)	61
Quadro 8 - Regionais da REPR	62
Quadro 9 - Alinhamento entre o escopo do Projeto e a ferramenta adquirida	68
Quadro 10 - Relação dos Grupos de Trabalho (GT)	70
Quadro 11 - Sugestões de intervenção de mudança organizacional, em implantações de SI na organização.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACMP	<i>The Association of Change Management Professionals</i> (Associação dos Profissionais de Gestão de Mudança)
ARE	Agência da Receita Estadual
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (“Banco Mundial”)
Celepar	Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná
CGSGT	Comitê de Governança do Sistema Integrado de Gestão Tributária
COTS	<i>Commercial Off-The-Shelf</i> (Produto de prateleira)
CRE	Coordenação da Receita do Estado
DIOE	Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná
DRR	Delegacia Regional da Receita
FTE	<i>Full Time Equivalent</i> (Equivalente a tempo integral)
Efaz	Escola Fazendária do Paraná
ES	<i>Enterprise Systems</i> (Sistemas corporativos)
GMO	Gestão da Mudança Organizacional
GT	Grupo de Trabalho
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IT	<i>Information Technology</i> (Tecnologia da Informação)
ITCMD	Imposto sobre a Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de Quaisquer Bens e Direitos
LPI	Licitação Pública Internacional
NPM	<i>New Public Management</i> (Nova Gestão Pública)
MIS	<i>Management Information Systems</i> (Sistemas de informação gerencial)
OD	<i>Organisational Development</i> (Desenvolvimento Organizacional)
PIB	Produto Interno Bruto
PMBok	<i>Project Management Body of Knowledge</i> (corpo de conhecimentos em gestão de projetos)
PMI	<i>Project Management Institute</i> (Instituto de Gestão de Projetos)
PO	<i>Product Owner</i> (Dono de produto)
PSRM	<i>Public Sector Revenue Management</i> (Gestão de receitas do setor público)
PTT	Produto Técnico/Tecnológico
Profiap	Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
REPR	Receita Estadual do Paraná
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
SEAP	Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Estado do Paraná
SEFA	Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná
SEPL	Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes do Estado do Paraná
SGT	Sistema Integrado de Gestão Tributária
SI	Sistemas de Informação
TAF	Tributação Arrecadação Fiscalização
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TFC	<i>Transformational Change</i> (Mudança Transformacional)

TI Tecnologia da Informação
TR Termo de Referência
TSC *Trasactional Change* (Mudança Transacional)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	14
1.2 JUSTIFICATIVA	15
1.3 PROBLEMA DE PESQUISA	16
1.4 OBJETIVOS	17
1.4.1 Objetivo geral	17
1.4.2 Objetivos específicos	17
1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	17
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 MUDANÇA ORGANIZACIONAL	21
2.1.1 Definições	21
2.1.2 Perspectiva histórica	22
2.1.3 Principais conceitos	25
2.2 MODELOS TEÓRICOS	30
2.2.1 Mudança em três passos de Kurt Lewin	30
2.2.2 Mudança em oito passos de Kotter	33
2.2.3 Modelo de Burke e Litwin de mudança organizacional	35
2.2.4 Framework de mudança da ACMP	39
2.3 AS MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	42
2.4 MUDANÇAS A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	46
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	51
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	51
3.2 COLETA DE EVIDÊNCIAS	52
3.2.1 Análise documental	52
3.2.2 Entrevistas individuais	53
3.3 TRIANGULAÇÃO DOS DADOS	55
3.4 ESCOLHA DOS PARTICIPANTES DAS ENTREVISTAS	56
3.5 ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	57
3.6 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO	58
3.7 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DO ESTUDO	59
3.8 LIMITAÇÕES E VIESES	63
4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÕES	65
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE DOCUMENTAL	65
4.1.1 O Projeto SGT	65
4.1.1.1 Características gerais	65

4.1.1.2 A equipe do projeto	69
4.1.1.3 Histórico do projeto de implantação.....	72
4.1.1.4 Situação atual do Projeto	76
4.1.2 Mudanças administrativas na REPR com a implantação do SGT	79
4.1.3 Gestão da mudança organizacional	81
4.2 ENTREVISTAS INDIVIDUAIS	83
4.2.1 Perfil dos entrevistados.....	83
4.2.2 As entrevistas.....	83
4.2.3 Construção das categorias	83
4.2.3.1 Resistência à mudança.....	85
4.2.3.2 Papel das lideranças.....	89
4.2.3.3 Mudança gerenciada	90
4.2.3.4 Diálogo com a área de Gerenciamento de Projetos.....	92
4.2.3.5 Melhorias processuais	93
4.3 DIAGNÓSTICO E POSSÍVEIS INTERVENÇÕES	95
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
REFERÊNCIAS	101
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	107
APÊNDICE B – CATÁLOGO DE DOCUMENTOS USADOS NA FASE DOCUMENTAL DA PESQUISA	108

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo introdutório se propõe a contextualizar, justificar e delimitar a investigação ora apresentada, bem como estabelece seus objetivos geral e específicos e a questão de pesquisa.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

É inegável que organizações de todos os tipos se deparam com necessidades de mudança constantes, sejam elas intencionais e planejadas, ou sejam impostas pelo ambiente externo à organização, podendo ser pequenas mudanças cotidianas e evolucionárias ou grandes transformações revolucionárias. Também é reconhecido que, nas últimas décadas, as mudanças organizacionais se impõem de maneira cada vez mais veloz, mais impactante e mais imprevisível, de modo que “mudar” se tornou a normalidade para muitas organizações. Dessa forma, fica evidente a necessidade de as organizações compreenderem, planejarem e se prepararem para as mudanças não apenas para prosperarem, mas meramente para sobreviverem (BURKE, 2008; PARRY *et al.*, 2014; DAFT, 2014; SANTOS, Marcel, 2014).

Essa realidade não se aplica apenas às empresas privadas no contexto de competição mercadológica, mas também se impõe ao setor público, que vem sofrendo pressões sociais, econômicas e políticas por mais eficiência e transparência na prestação de serviços públicos (BERTOLINO, 2019). No Brasil, isso se tornou muito evidente a partir dos anos 1990, quando as instituições governamentais, antes concebidas sob um modelo burocrático, passaram a ser submetidas a racionalização de recursos e restrições orçamentárias, o que gerou dificuldades em atender às crescentes demandas sociais. Essa situação justificou um movimento reformista do setor público, do modelo burocrático para um modelo gerencial, que se tornou conhecido como Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*), e que prescrevia aspectos como gestão orientada por resultados, redução de custos e programas de desestatização (OWEN *et al.*, 2017; BRESSER PEREIRA, 2001).

Tais reformas demandaram, e ainda demandam, mudanças em vários aspectos das organizações públicas, para os quais os projetos de implantação de ferramentas de Tecnologias da Informação são catalisadores do processo (MCNISH, 2001; FROGERI *et al.*, 2020; DIAS, 2008).

Nesse contexto, visando a modernização tecnológica e a melhoria de seus processos de negócio, a Receita Estadual do Paraná (REPR) optou por implantar uma Solução Integrada de Gestão Tributária, denominada Projeto SGT, responsável por gerenciar o ciclo de vida completo dos três impostos de competência estadual: Imposto sobre a Propriedade de Veículos

Automotores - IPVA, Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos - ITCMD, e Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. O projeto ainda está em andamento, sob o gerenciamento do autor deste trabalho, e implica em sensíveis mudanças nos processos de negócio, procedimentos operacionais e também na própria estrutura da organização (PARANÁ, 2016; OLIVEIRA *et al.*, 2020). A presente pesquisa, portanto, se propõe a analisar o processo de mudança organizacional na REPR, a partir da implantação de um sistema de informações para atender seus processos de gestão tributária.

1.2 JUSTIFICATIVA

Conforme descreveu Burke (2008), o estudo da mudança organizacional já vem sendo objeto de pesquisa desde a primeira metade do século XX e inúmeros modelos teóricos e *frameworks* de gestão da mudança foram propostos para a melhor compreensão do fenômeno, dentre os quais pode-se citar os propostos por Lewin (1947), Burke e Litwin (1992) e Kotter (1996). Contudo, ainda são necessários estudos empíricos exploratórios, buscando a compreensão das características relevantes dos projetos e seu impacto na mudança organizacional, além da necessidade daí decorrente de validar os modelos de mudança em organizações diferentes, através de situações diversas, com características e cultura próprias (PARRY *et al.*, 2014; STOUTEN; ROUSSEAU; CREMER, 2018).

Por sua vez, Kuipers *et al.* (2014), que realizaram uma revisão da literatura de pesquisas publicadas no período de 2000 a 2010 sobre gestão da mudança organizacional no setor público, ao descreverem temas ainda pouco explorados e proporem pesquisas futuras, destacaram a necessidade de mais investigações empíricas sobre processos de mudança nas organizações públicas, dada suas particularidades:

Pesquisadores podem melhorar a construção teórica sobre a gestão de mudanças em organizações públicas com mais, e mais fortes, pesquisas empíricas que levem à construção de uma melhor compreensão da prática. Nesse caminho, os pesquisadores podem prover diretrizes práticas, rigorosamente fundamentadas. Contudo, deve-se atentar mais aos resultados e aos sucessos da mudança nas organizações públicas (4), ou seja, apoiar os praticantes na sua busca pelo aprendizado sobre o que conduz a mudança ao sucesso (KUIPERS *et al.*, 2014, p. 34, tradução nossa).

Por outro lado, as implementações de sistemas da informação implicam em algum grau de mudança organizacional, daí a relevância da compreensão desse processo (SUNDARASARADULA; HASAN, 2004; MCNISH, 2001). Nesse sentido, Perides *et al.* (2020) relataram a carência de pesquisas em organizações que descrevam a integração da gestão da mudança organizacional com os projetos de transformação digital, mormente quando considerado o grau de analfabetismo digital de algumas organizações. Tais estudos são ainda

mais escassos quando se trata da compreensão desse processo no setor público, pois pesquisas recentes descrevem a escassez de investigações sobre mudança organizacional decorrentes de projetos de implantação de sistemas da informação em organizações estatais (ROZTOCKI; STRZELCZYK, 2020; OLIVEIRA; CARVALHO; CANOPF, 2020; ZIEMBA; OBLAK, 2015).

Tendo em vista o cenário descortinado em que as cobranças por maior eficiência no setor público, em grande parte, podem ser atendidas através do uso da Tecnologia da Informação (TI) (DIAS, 2008), é razoável deduzir ainda que, na presente situação de pandemia e distanciamento social, serão acentuadas as demandas por mais e melhores prestações de serviços públicos através de ferramentas de TI, conduzindo a mudanças organizacionais cada vez mais intensas nos órgãos públicos (ANSELL; SØRENSEN; TORFING, 2020).

Portanto, a compreensão de como ocorrem os processos de mudança nas organizações estatais decorrentes de projetos de implantação de soluções de TI é relevante para: (1) os praticantes da gestão pública, que carecem do entendimento sobre o fenômeno para fundamentar sua prática na administração estatal; (2) para a própria Secretaria de Estado da Fazenda e a Receita Estadual do Paraná, conquanto reconheçam suas particularidades nas dinâmicas de transformações organizacionais com a implantação de novas tecnologias; e (3) para a área de pesquisa em mudança organizacional, na medida em que permite enriquecer a base de estudos empíricos com realidades ainda pouco exploradas, além de permitir corroborar ou criticar modelos teóricos sobre o tema, fortemente concebidos sobre experiências nas empresas privadas.

1.3 PROBLEMA DE PESQUISA

As mudanças organizacionais podem ser classificadas em transformacionais e transacionais, sendo que estas representam mudanças evolucionárias e setoriais, de menor impacto na organização, enquanto aquelas são revolucionárias e afetam a organização como um todo, podendo resultar na revisão da própria estrutura organizacional, sua missão e sua estratégia. Observando-se os fatores que podem ser significativos para o processo de mudança, e os relacionamentos entre eles, as variáveis também podem ser classificadas de acordo com seus impactos no processo de mudança da organização, sendo transacionais (clima, motivação, sistemas, etc.) e transformacionais (ambiente externo, estratégia, liderança, etc.) (NAM *et al.*, 2016).

Burke (2008) cita que o fator de mudança “sistemas” inclui as soluções de tecnologia da informação (TI) e, em seu modelo, descreve que ele impacta e se relaciona com outros fatores transformacionais e transacionais, como: cultura, liderança, práticas gerenciais, clima e valores

e necessidades individuais. Esse impacto da implantação de sistemas de informação em demais fatores da mudança de organizações já foi observado também por outros autores, porém a verificação desse fenômeno em organizações públicas ainda carece ser aprofundada (MCNISH, 2001; ZIEMBA; OBLAK, 2015; PERIDES; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2020).

Nesse sentido, dentro das peculiaridades da administração pública brasileira, é necessário avaliar como ocorre a mudança organizacional a partir da implantação de um sistema integrado de TI, com quais impactos em quais fatores e suas inter-relações, observando tanto as repercussões nos aspectos objetivos, processuais e tecnológicos da organização, bem como nos aspectos subjetivos, sociológicos e humanos, verificando a medida em que tais impactos podem ser transformacionais ou transacionais (FROGERI *et al.*, 2020). Portanto, a pergunta-problema que rege o presente projeto de pesquisa é: quais são os impactos de mudança organizacional em um órgão público estadual brasileiro a partir de um projeto de implantação de um sistema de informações de gestão integrada?

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo geral

Diagnosticar a mudança organizacional na Receita Estadual do Paraná, a partir de um projeto de implantação de um sistema de informações para atender seus processos finalísticos de gestão tributária.

1.4.2 Objetivos específicos

- Identificar as características da SEFA e da REPR, do Projeto SGT (Sistema Integrado de Gestão Tributária) e de sua implantação, que possam conduzir a transformações na organização;
- Analisar as percepções dos envolvidos sobre o processo de mudança organizacional que ocorreu no Órgão a partir da implantação do novo sistema;
- Descrever um diagnóstico sobre o processo de mudança na organização, com o projeto de implementação do sistema de informação.

1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A área de conhecimento de Mudança Organizacional, embora seu conceito possa ser definido de maneira tão simples quanto “a adoção de uma nova ideia ou comportamento por uma organização” (DAFT, 2014, p. 420), possui uma grande amplitude de temas correlatos e, para fins de focar a pesquisa, se faz necessário delimitá-la. Sua concepção originalmente se confunde com a própria origem da administração científica de Taylor e Fayol, que já estudaram a mudança organizacional a partir da metáfora mecanicista, havendo inúmeras inovações desde então, mas foram os estudos de Lewin em 1947 que inauguram as pesquisas concentradas com

foco na mudança em si (BURKE, 2008; ROSENBAUM; MORE; STEANE, 2018; SANTOS, Marcel, 2014).

Atualmente, a área de pesquisa possui inúmeros focos e segmentos, dentre os quais pode-se destacar os modelos teóricos de mudança (BURKE; LITWIN, 1992; PARRY *et al.*, 2014; ROSENBAUM; MORE; STEANE, 2018), os estudos sobre liderança em processos de mudança organizacional (BURKE, 2008; KOTTER, 1995), os guias e as ferramentas de gestão para os praticantes da área (ACMP, 2019; KOTTER, 1996), os estudos empíricos em organizações das mais diversas naturezas (BERTOLINO, 2019; KUIPERS *et al.*, 2014; SCARE, 2019), as pesquisas sobre transformação digital das organizações (ZIEMBA; OBLAK, 2015; PERIDES; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2020), e tantos outros.

Embora possa fazer uso dos diversos assuntos que cercam o tema, como fundamentação teórica, a presente pesquisa focará a mudança organizacional no setor público decorrente de projetos de implantação de soluções de TI, tratando-se da interseção desses dois segmentos da área de conhecimento, ainda pouco explorada em pesquisas empíricas. A Figura 1 demonstra a delimitação da área de conhecimento a ser pesquisada.

Figura 1 - Delimitação da pesquisa na área de conhecimento



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Tendo em vista que se pode descrever os modelos de mudança organizacional como uma evolução a partir de um ponto comum, um refinamento do modelo de Lewin (1947); bem como observa-se que, historicamente, a taxa de insucesso na condução de mudança planejada persiste em patamares elevados (ROSENBAUM; MORE; STEANE, 2018), pode-se chegar a

duas possíveis hipóteses inquietantes: (1) seria impossível conduzir a mudança organizacional de forma racionalmente planejada; ou (2) as ferramentas (e os modelos) usadas nos processos de mudança não seriam adequadas, uma vez que, no limite, elas foram construídas sobre o mesmo alicerce proposto por Lewin (1947). Nesse sentido, a abordagem de partir “da teoria para a prática”, procurando compreender a aplicação de algum modelo ou ferramenta sobre a realidade empírica, pode se tornar uma armadilha, pois a compreensão da dinâmica da mudança na organização é uma etapa prévia à racionalização dos esforços que pretenderam planejá-la.

Portanto, essa pesquisa não se propõe a estudar a aplicação de algum modelo ou técnica de gestão da mudança organizacional, ou a melhor forma de conduzir e direcionar as mudanças através de guias ou ferramentas de administração, pois as pesquisas têm demonstrado a imprevisibilidade do processo e relatado o baixo índice de sucesso desses guias e ferramentas (BURKE, 2008; ROSENBAUM; MORE; STEANE, 2018; PARRY *et al.*, 2014). Ao contrário, a proposta é observar e interpretar o processo de mudança conforme ele ocorreu, para oferecer o diagnóstico desse processo para a organização, além de fornecer insumos empíricos adicionais para a comunidade acadêmica validar ou criticar os modelos e ferramentas teóricas em eventuais estudos posteriores.

Por essa razão, o estudo será conduzido de maneira indutiva, partindo da descrição e interpretação da prática para a teoria, de maneira que a abordagem qualitativa se mostra a mais adequada para o desenvolvimento da pesquisa, tendo em vista sua natureza descritiva e interpretativa, e cujo pressuposto é se abster de aspectos formais e definitivos, posto que a incerteza é parte de sua epistemologia (MERIAM; TISDEL, 2016; QUEIROZ *et al.*, 2007).

Porém, essa forma de trabalho não significa desprezar os modelos teóricos e a literatura acadêmica sobre o tema até aqui produzidos, pois esse conhecimento será o arcabouço para a construção do questionário semiestruturado, para a análise dos dados coletados, para o achado das características, e fornece valiosos *insights* e relata *gaps* de conhecimento que poderão ser explorados durante a condução da presente investigação.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação será organizada em cinco partes: a primeira, ora apresentada, contextualiza, justifica e delimita o tema da investigação, além de apresentar o problema da pesquisa e os objetivos propostos a alcançar.

No capítulo seguinte, apresenta-se o referencial teórico com base em uma revisão da literatura científica sobre os temas que cercam a questão da investigação. Inicialmente observa-se as teorias clássicas de mudança organizacional, evoluindo-se para uma revisão das publicações acadêmicas recentes e relevantes sobre a mudança organizacional no setor público

e os impactos das mudanças decorrentes da implantação de sistemas de Tecnologia da Informação em organizações.

O terceiro capítulo descreverá os procedimentos metodológicos para coleta, tratamento e análise dos dados da investigação, observada a característica de estudo de caso qualitativo da presente pesquisa.

A quarta parte apresenta os dados coletados, em formato descritivo, primeiramente contextualizando a organização e o projeto alvos do estudo de caso e, após, se lhes organizando em termos das categorias que constituirão os achados da pesquisa como resultado do processo indutivo de análise qualitativa, buscando discuti-los em diálogo com a teoria revisada no segundo capítulo.

Por fim, o quinto e último capítulo apresentará conclusões sobre a análise desenvolvida, verificando se atendeu à pergunta da pesquisa, observando sua contribuição, eventuais limitações encontradas e sugestões de investigações futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A presente seção apresentará uma revisão da literatura acadêmica sobre os principais temas que cercam o objeto da pesquisa e representam as subseções do capítulo, quais sejam: os principais conceitos de mudança organizacional (2.1), modelos teóricos relevantes (2.2), pesquisas sobre mudanças nas organizações públicas (2.3) e decorrentes da implantação de sistemas de Tecnologia da Informação (2.4).

Para fins de organização do tema, a primeira subseção também foi subdividida, pois procurará apresentar definições (2.1.1), uma breve perspectiva histórica (2.1.2) e teorias e conceitos mais relevantes (2.1.3). A subseção seguinte buscará revisar os modelos teóricos de destaque que apoiam a racionalização e a compreensão do fenômeno da mudança organizacional. As duas primeiras subseções subsidiaram-se destacadamente em autores clássicos e ainda amplamente citados em pesquisas atuais sobre o assunto, tais como Lewin (1947), Burke e Litwin (1992), Kotter (1996) e Burke (2008), sem contudo menosprezar outras pesquisas mais recentes.

As subseções 2.3 e 2.4 foram construídas precipuamente baseadas em contribuições acadêmicas recentes e relevantes que cercam o tema, obtidas a partir das bases indexadas *Scopus*, *Google Scholar* e repositórios de teses e dissertações, em português ou inglês, publicadas nos últimos seis anos, a partir das palavras-chave que delimitam os assuntos. Sem, no entanto, desprezar o diálogo com autores mais clássicos, tais como Bresser Pereira (2001), Keen (1981) e Gruening (2001).

2.1 MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Essa subseção discutirá a caracterização do tema mudança organizacional, buscando na literatura acadêmica sua definição, aspectos históricos e discussões conceituais e teóricas de relevância para a presente pesquisa.

2.1.1 Definições

Kurt Lewin foi um dos pioneiros dos estudos de mudança organizacional com sua proposta, em 1947, do processo de mudança em três etapas, de ainda muita relevância na pesquisa acadêmica sobre o tema (ROSENBAUM; MORE; STEANE, 2018). A ele é imputada a citação “se você quer entender verdadeiramente alguma coisa, tente mudá-la” (OTSUPIUS; OTSU, 2016, p. 1, tradução nossa). É atribuído ao filósofo grego Heráclito (aprox. 500 a.C.) o aforismo “nada é permanente, senão a mudança” (SCARE, 2019). Burke e Litwin (1992) disseram que mudança é uma espécie de caos, tendo em vista a imensa quantidade de variáveis envolvidas, a magnitude das transformações ambientais e a resistência humana, sendo um fenômeno quase impossível de prever e de ser controlado.

Apesar de um fenômeno complexo, mudança organizacional pode ser definida simplesmente como a aplicação de um novo conceito ou de uma nova conduta pela organização (DAFT, 2014). Segundo Lima e Bressan (2003, p. 25), a mudança organizacional é “qualquer alteração, planejada ou não, nos componentes organizacionais — pessoas, trabalho, estrutura formal, cultura — ou nas relações entre a organização e seu ambiente”. Por sua vez, a Associação de Profissionais de Gestão de Mudança (*The Association of Change Management Professionals* – ACMP) propõe uma definição mais cartesiana, ao afirmar que mudança é a transição entre um estado atual e um estado futuro, onde o “estado atual” é a condição na época em que a mudança é iniciada e o “estado futuro” é a condição no tempo em que os benefícios podem vir a ser percebidos (ACMP, 2019).

Kotter (1995) argumenta que o objetivo das iniciativas de transformações das organizações é realizar mudanças substantivas na condução dos negócios com o fim de enfrentar um ambiente novo e mais desafiador. Daí que, segundo Daft (2014, p. 416), “as organizações atuais devem manter-se em posição de inovação contínua, não somente para prosperar, mas para, ao menos sobreviver”. Porém, Burke (2008) explica que as mudanças ocorrem a todo momento em todas as espécies de organizações, embora muitas vezes não se trata de um fenômeno planejado e abrupto, mas gradual, evolucionário e lento, enquanto são mais atípicos os processos disruptivos e revolucionários, que impactam fatores sensíveis da própria existência organizacional, como missão, estratégia, liderança ou cultura.

2.1.2 Perspectiva histórica

As primeiras investigações das mudanças nas organizações confundem-se com a própria gênese da administração científica de Frederick Winslow Taylor e Jules Henry Fayol que, no contexto industrial em que pesquisavam, viam as organizações através da metáfora mecanicista, onde os processos da organização eram vistos como engrenagens de máquinas que trabalhavam em conjunto em prol do desempenho fabril. A mudança organizacional, portanto, nada mais era que, quando da identificação dos gargalos produtivos pelo administrador através de dados objetivos e matemáticos, este deveria rearranjar seus processos de manufatura buscando maior eficiência da produção (YANG; LIU; WANG, 2013; BURKE, 2008).

Essa visão mecanicista da mudança organizacional foi desafiada não intencionalmente através de um conjunto de estudos que ficaram conhecidos como os experimentos de Hawthorne, conduzidos por F. J. Roethlisberger e W. J. Dickson em uma planta industrial em Hawthorne entre os anos de 1927 e 1937. O objetivo do estudo era observar o comportamento da produtividade de trabalhadores frente a inúmeros fatores tecnológicos, como a variação da luminosidade do ambiente e, para isso, grupos de trabalhadores foram separados do ambiente

em “salas de teste”, onde eram submetidos às variações de iluminação e de outras variáveis tecnológicas aparentemente isoladas e controláveis (HART, 1943).

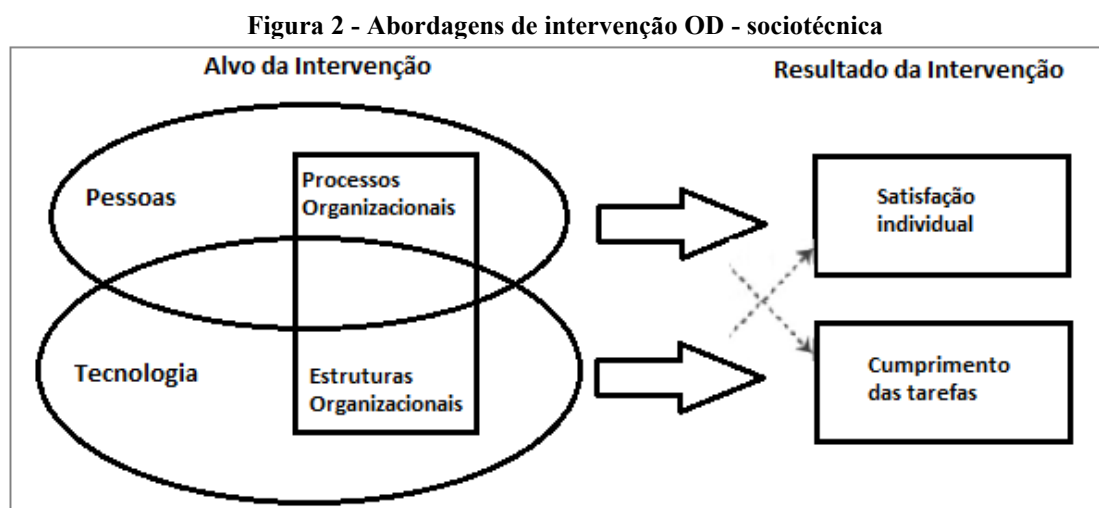
Não obstante, constatou-se que a produtividade aumentava quando se incrementava a intensidade da luz, mas também aumentava quando se diminuía a luminosidade, e também aumentou quando se destacava um grupo de controle em uma sala de teste sem variação na luz ambiente. Após o resultado repetir-se isolando-se outras variáveis do teste, Roethlisberger e seus colegas constataram, na realidade, que os sentimentos e a moral dos trabalhadores que participaram do experimento foram incrementados, uma vez que os trabalhos eram realizados com relativa autonomia, em grupos menores e com sensação de pertencimento, chefias colaborativas e *feedback* dos pesquisadores, e era por essas razões que se dava a melhoria na produtividade (HART, 1943).

Os estudos de Hawthorne, e outros que o sucederam, demonstraram a relevância do fator psicológico, sociológico e humano no desempenho organizacional, rompendo com a visão mecanicista e tecnológica até então prevalente, onde a possibilidade dos colaboradores de influenciarem o processo de mudança é de grande relevância (BURKE, 2008). Foi a partir desse contexto histórico de estudos organizacionais com vieses psicológicos que se desenvolveu o modelo de Kurt Lewin de mudança organizacional (LEWIN, 1947), que será abordado na próxima subseção.

Nessa mesma linha, investigações posteriores aprofundaram o entendimento dos aspectos humanos nos estudos organizacionais e embasaram a compreensão dos processos de mudança, como por exemplo a psicologia industrial (anos 1950), que prega a integração do indivíduo com a organização; as ferramentas de feedback de pesquisas (*survey*) desenvolvidas a partir dos anos 1950 e 1960, importante ainda atualmente nos processos de gestão da mudança; os treinamentos de sensibilidade (*sensitivity training*), também desenvolvidos entre os anos 1950 e 1960 como forma de aprendizado comportamental através de dinâmicas de grupo. O trabalho de Lewin (1947) teve um papel preponderante no progresso dessas abordagens (BURKE, 2008).

Posteriormente, foi desenvolvida a compreensão das organizações como sistemas sociotécnicos, que sugeriu a existência da interdependência entre as pessoas (social) e as ferramentas (técnico) com que elas trabalham, trazendo uma visão dualista ao processo de mudança, avaliando a correlação dos aspectos tecnológicos e dos aspectos humanos e psicológicos no desempenho organizacional. Esse ponto de vista influenciou o modelo Desenvolvimento Organizacional (*Organisational Development – OD*), que propôs uma escala bidimensional para classificar os gestores conforme suas aptidões de relacionamento (pessoas)

e técnica (produção), propondo como ideal ter um alto grau em ambas dimensões (BURKE, 2008). Em 1974, Friedlander e Brown usaram o arcabouço sociotécnico e de OD para propor um modelo de compreensão das intervenções de mudança organizacional, conforme ilustra a Figura 2 .



Fonte: Adaptado pelo autor, 2021, a partir de Friedlander e Brown (1974), citado por Burke (2008).

Uma abordagem posterior para a compreensão das dinâmicas organizacionais e, por conseguinte, das suas transformações, é a interpretação das organizações como um “sistema aberto” (*open system modeling*), que tomou emprestada concepções e terminologias da teoria de sistemas e ajudou a conceber os modelos de mudança organizacional (SUNDARASARADULA; HASAN, 2004; PONDY, 2005).

Tipicamente, um sistema aberto é concebido através da dinâmica de ciclos de entrada-transformação-saída (*input-throughput-output*), onde existe a troca de energia constante entre o sistema e o ambiente através de suas fronteiras. Nesse sentido, não há que se falar que os sistemas abertos permaneçam em equilíbrio estacionário, como talvez a metáfora mecanicista poderia sugerir, pois, ao contrário, em constantes trocas de energia com o meio o sistema estaria em equilíbrio dinâmico (*steady state*). Chama-se de homeostase essa capacidade inercial do sistema em manter-se em equilíbrio dinâmico, sendo uma das características que leva à resistência à mudança nas organizações, ela é mantida através de mecanismos de *feedback*, em especial o *feedback* negativo, que resulta em neutralizar as influências do meio para que o sistema mantenha sua homeostase (SUNDARASARADULA; HASAN, 2004; MILLET, 1998).

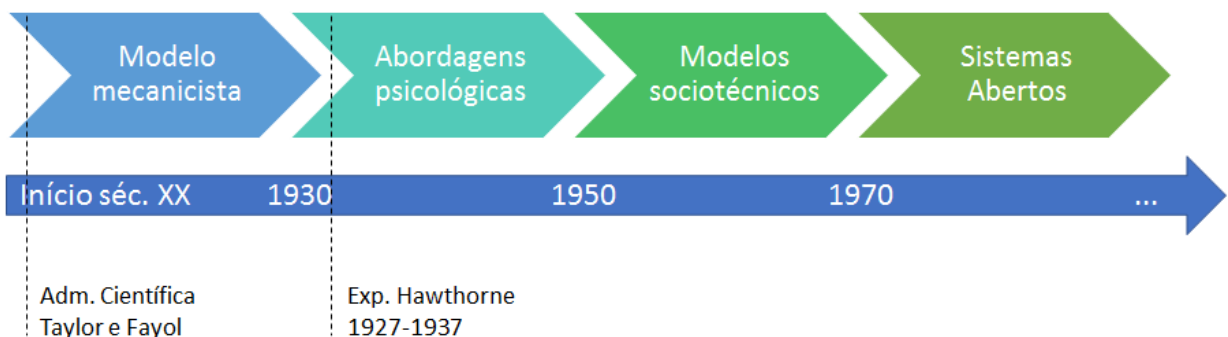
Há que se levar em conta, também, a chamada entropia negativa, ou seja, a necessidade do sistema em obter mais energia do ambiente do que somente aquela necessária para realizar suas saídas, o que decorre da tendência natural de decaimento dos sistemas abertos. Existem, ainda, os aspectos de diferenciação entre os sistemas ou subsistemas que os compõem, como

forma de atender às complexidades, mas que demandam esforços de integração ou coordenação que, por sua vez, buscam a sinergia, que ocorre quando o todo representa mais que a soma das partes (MILLET, 1998; PONDY, 2005). Por essa razão, ao tratar-se de mudança organizacional, deve-se considerar o todo, uma vez que quando ocorre mudança em um dos subsistemas ou alguma perturbação do meio, necessariamente impactará os demais subsistemas (BURKE, 2008). Sob a ótica organizacional, outro aspecto relevante da teoria de sistemas é a equifinalidade, que é a capacidade de o sistema usar vários meios para atingir seu fim, estando de alguma forma relacionado ao equilíbrio dinâmico (PONDY, 2005; SUNDARASARADULA; HASAN, 2004; MILLET, 1998).

As investigações em mudança organizacional atuais fundamentam-se destacadamente na concepção de organizações como sistemas abertos, que fornece fartos subsídios e *insights* para essa área de pesquisa (BURKE, 2008). Contudo, teorias organizacionais emergentes vêm desafiando a interpretação sistêmica, adicionando percepções de complexidades organizacionais não captadas pela modelagem de sistemas abertos, que fazem uso de ferramentas como teoria do caos, sistemas não lineares ou sistemas distantes do equilíbrio (*far-from-equilibrium*) e impactarão a compreensão das dinâmicas das mudanças organizacionais (MILLET, 1998; PONDY, 2005; YANG; LIU; WANG, 2013).

Embora a evolução das investigações sobre mudança organizacional dentro de suas principais abordagens não seja perfeitamente linear através do tempo, e haja interseções e sobreposições teóricas e empíricas (BURKE, 2008), é possível ilustrar a evolução da disciplina conforme a Figura 3.

Figura 3 - Evolução das metáforas de mudança organizacional



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

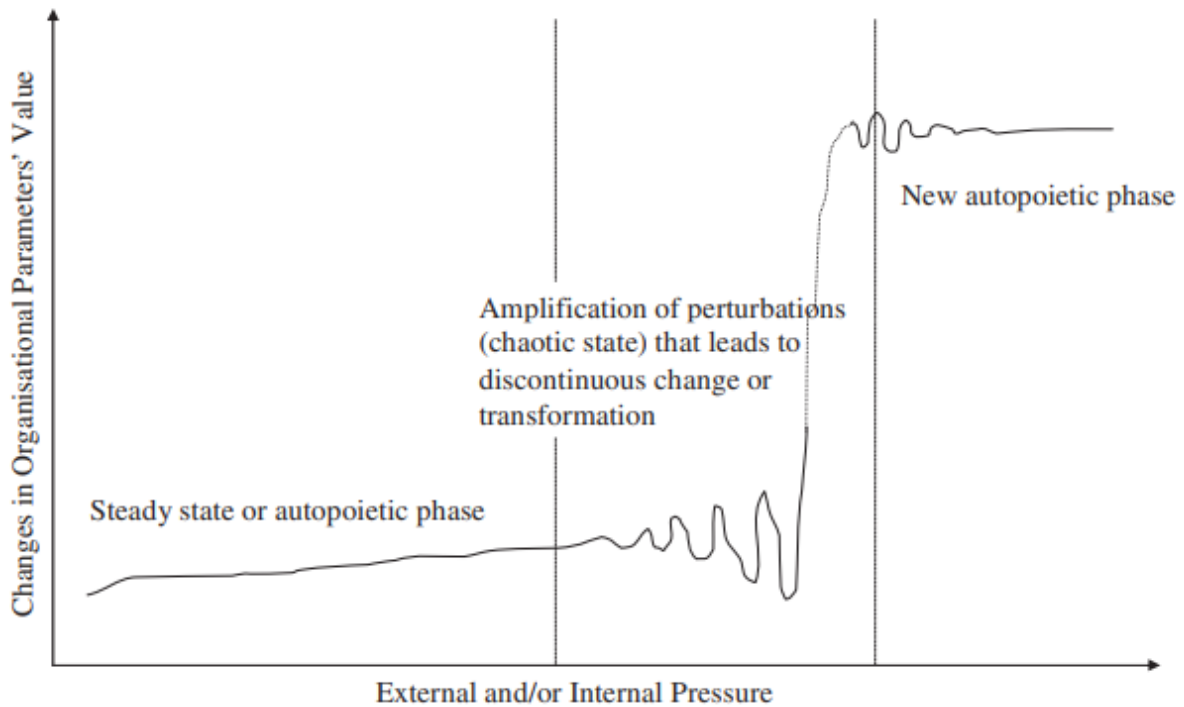
2.1.3 Principais conceitos

Alguns teóricos classificam as mudanças organizacionais em evolucionárias e revolucionárias, sendo estas as grandes mudanças disruptivas, geralmente a partir de

perturbações externas, capazes de alterar profundamente as organizações, enquanto as evolucionárias são as pequenas mudanças incrementais, constantes e progressivas nos processos organizacionais (SUNDARASARADULA *et al.*, 2005). Tal classificação contrasta com o conceito de evolução dos sistemas biológicos, de onde inspirou-se a terminologia, pois a evolução biológica é descrita como períodos intercalados e relativamente longos de estabilidade nas espécies, marcadas por mutações abruptas e perturbações do meio que geram transformações significativas. Essa descrição evolucionária da biologia assemelha-se com a dinâmica da mudança revolucionária na teoria das organizações (BURKE, 2008).

A partir da fundamentação da biologia, forjou-se o conceito denominado “equilíbrio intercalado” (*punctuated equilibrium*), caracterizado pela observação de: (1) uma estrutura profunda na organização (*deep structure*), que retrata a organização do sistema e seu relacionamento com o ambiente, é a própria caracterização do sistema (ou, no caso, da organização); (2) os longos períodos de equilíbrio, ou autopoieticos, onde o sistema está agindo normalmente em sua característica de equilíbrio dinâmico (*steady state*) e cuja estrutura robusta absorve as oscilações do meio; e (3) os períodos revolucionários, descontínuos ou caóticos, marcados por perturbações que impõem a mudança, levando a um novo estágio de equilíbrio, conforme ilustra a Figura 4 (BURKE, 2008; SUNDARASARADULA *et al.*, 2005).

Figura 4 – Fases da mudança organizacional



Fonte: Sundarasaradula *et al*, 2005, p. 374.

As mudanças organizacionais chamadas evolucionárias são as mais comuns, pois retratam as alterações incrementais cotidianas na fase de equilíbrio do sistema, para corrigir ou melhorar processos individuais. Eventualmente, podem ser parte de uma mudança descontínua maior no sistema, porém individualmente não têm a capacidade de impactar a estrutura profunda. Raramente os processos evolucionários e contínuos conduzem a uma mudança revolucionária, pois é necessário um impacto forte e potencialmente caótico para vencer inércia do sistema (BURKE, 2008).

Uma metáfora semelhante foi descrita por Malcolm Gladwell (2013) a respeito da maneira em que grandes mudanças ocorrem, sugerindo que se assemelha com a expansão de uma epidemia. O autor explica que os fenômenos transformacionais (e as epidemias) têm três características fundamentais: capacidade de contágio, pequenas causas podem ter grandes efeitos e as mudanças ocorrem de forma dramática, não gradual ou incremental. Essa metáfora é relevante para compreender como pequenos movimentos em grupos isolados ampliam-se para uma mudança maior, eventualmente revolucionária, pois, conforme o autor:

Estas três características – a possibilidade de contágio, o fato de que pequenas causas podem ter grandes efeitos e de que a mudança não acontece gradualmente, mas num momento decisivo – são os mesmos três princípios que explicam como o sarampo se dissemina numa sala de aula e como a gripe aparece todo o inverno. O terceiro traço – a ideia de que a epidemia pode surgir num momento decisivo – é o mais importante, porque é o que dá sentido aos dois primeiros e permite entender melhor como ocorre a mudança moderna. O nome que se dá a esse momento decisivo numa epidemia, quando tudo pode mudar de repente, é Ponto da Virada (GLADWELL, 2013, p. 9).

Outra abstração bastante didática para a compreensão das variáveis envolvidas nas dinâmicas de transformações é a fórmula, atribuída a David Gleicher, sobre a propensão ou prontidão (*readiness*) da organização para a mudança. Ela analisa a correlação entre o custo da mudança e os fatores que a podem desencadear (insatisfação com o status atual, clareza quanto ao novo status e os primeiros passos) e é representada por: $C = (ABD) > X$, onde “C” designa a própria mudança, “A” é o nível de insatisfação com a status vigente, “B” é a clareza em relação à nova situação almejada, “D” é a clareza sobre os primeiros passos a serem realizados e “X” é o custo ou esforço. Portanto, a fórmula propõe que a prontidão ou propensão da organização para começar a mudar é uma função dessas três variáveis, sendo que seu produto deve ser maior que o custo (BECKHARD; HARRIS, 1987).

Sob o aspecto da metáfora sociotécnica da mudança organizacional, é comum que as iniciativas de transformações foquem nos critérios técnicos e tecnológicos (processos, tarefas, sistemas, estruturas) em detrimento dos aspectos humanos e subjetivos (cultura, liderança, clima, motivação), o que representa uma armadilha e incrementa as chances de insucesso da iniciativa (OLIVEIRA; CARVALHO; CANOPF, 2020; SANTOS, Marcel, 2014). A relevância

dos fatores psicológicos nas mudanças das organizações já foi demonstrada desde os estudos de Hawthorne (HART, 1943) e têm um papel de destaque na maioria dos modelos teóricos mais significativos: Lewin (1947) endereçou principalmente o fenômeno da resistência à mudança, Burke e Litwin (1992) fundamentaram-se nos conceitos de clima e cultura e Kotter (1996) ressaltou o papel da liderança na condução das mudanças.

Papel de destaque cabe, portanto, ao estudo da cultura organizacional, definida como “o modelo dos pressupostos básicos, que um dado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu no processo de aprendizagem, para lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna” (FREITAS, 1991, p. 74-75). Trata-se de um conceito derivado da antropologia, que representa um sistema de significados do grupo social que compartilha dessa cultura. Schein (1990), conforme citado em Irwin e St-Pierre (2014), descreve que o impacto da cultura organizacional deve ser percebido em dois níveis: o “oficial”, a cultura formal, descrito na missão e valores da organização, e a “subcultura não oficial”, onde os princípios mais rígidos subjacentes residem,

Por essa característica, a dinâmica cultural das organizações pode ser impactada em processos revolucionários de transformação e deve ser corretamente endereçada (SANTOS, Marcel, 2014), pois este sistema de valores e crenças restringe o processo de mudança:

Quando o ambiente passa por mudanças disruptivas, demandando mudança concomitante nas organizações, a maneira enraizada de se fazer as coisas (crenças e valores profundos) pode relevar-se uma limitação [...] Todavia, levar em conta o processo de mudança cultural é condição *sine-qua-non* para o processo de mudança organizacional (SCARE, 2019, p. 62).

Existe, porém, grande controvérsia sobre a efetividade de se promover propositalmente a mudança cultural nas organizações, pois não há consenso que a cultura possa ser deliberadamente mudada e, mesmo assim, seria um processo excessivamente custoso, complexo e sem garantias de resultados. Entretanto, é comum que os administradores das organizações se sintam tentados a conduzir iniciativas de mudança cultural, por ser essa uma ferramenta de controle e poder organizacionais (FREITAS, 1991).

Nesse contexto de cultura organizacional, o principal impacto associado às pessoas nas iniciativas de transformação é, sem dúvida, a resistência às mudanças. Ela se apresenta de complexa racionalização, uma vez que, tendo em vista o descrito por Hernandez e Caldas (2001, p. 41), suas variáveis não dependem “apenas atributos da personalidade, como dogmatismo, empatia, falta de habilidade em lidar com abstrações ou com a ambiguidade, fatalismo, motivação, criatividade, aversão ao risco, dependência, autoestima, insegurança e resiliência, mas valores culturais, crenças, etnocentrismo cultural, conformidade e imperativos para o

comprometimento”. Embora as pesquisas sobre resistência à mudança nas organizações sejam fartas, o domínio do fenômeno ainda é limitado:

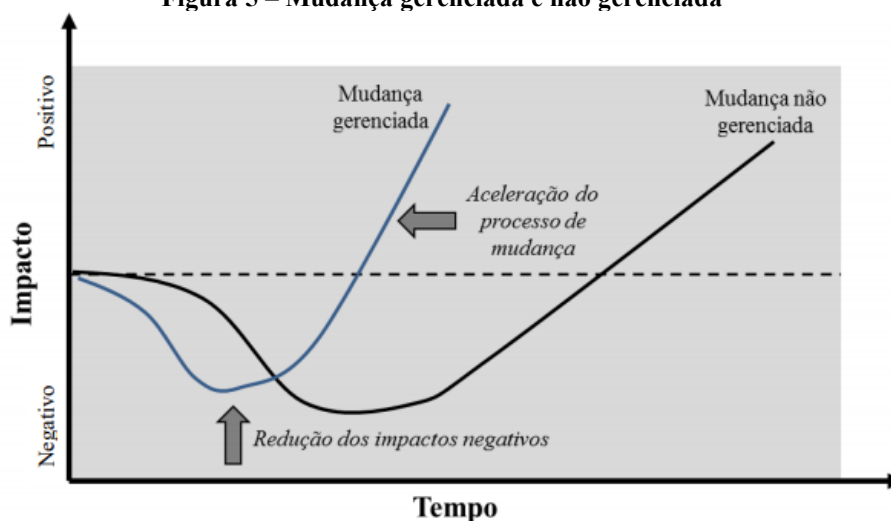
Por ser esse [resistência às mudanças] um dos tópicos mais estudados no campo organizacional, os pesquisadores da atualidade têm sido induzidos a crer que tudo sabem a seu respeito, o que caracteriza um grande paradoxo, já que, embora exista volumosa literatura sobre a temática da resistência associada à mudança, as organizações continuam a sofrer os efeitos que essas barreiras lhes trazem durante as transformações que desejam realizar (BERTOLINO, 2019, p. 46).

Nesse sentido, e tendo em vista a complexidade da inter-relação das variáveis envolvidas nos processos de mudança, que se influenciam mutuamente de forma quase caótica, posto que humanas, e são praticamente impossíveis de serem racionalizadas, pesquisas constataram que a maioria das iniciativas dos gestores das organizações com o intuito de conduzir mudanças significativas não são efetivas (ROSENBAUM; MORE; STEANE, 2018; BURKE, 2008; PARRY *et al.*, 2014). Essa observação poderia levar os administradores a concluir que o melhor seria evitar o planejamento das mudanças nas suas organizações, pois o custo envolvido não se justificaria frente ao resultado imprevisível.

Porém, ao contrário, as organizações devem procurar compreender, planejar e executar as iniciativas de mudança, ainda que o resultado seja diferente do inicialmente pretendido, uma vez que o processo de mudança quando acompanhado e gerenciado tende a minimizar o impacto e a mais rapidamente produzir resultados positivos, ainda que desconhecidos (SCARE, 2019; MCNISH, 2001), conforme ilustra a Figura 5. Trata-se de um paradoxo, pois:

A gestão do processo de mudança [...] deve encarar as consequências não antecipadas que ocorrem quando interferimos no modo normal da organização fazer as coisas com uma nova forma. Sejam claros: devemos planejar as mudanças ainda que compreendamos que as coisas nunca saem como planejado. É um paradoxo (BURKE, 2008, p. 14, tradução nossa).

Figura 5 – Mudança gerenciada e não gerenciada



Fonte: Scare, 2019, p. 55.

Por fim, a compreensão da dinâmica da mudança organizacional, bem como das intervenções para conduzi-las, levam em conta a complexidade das variáveis envolvidas no processo, sejam elas de características técnicas ou tecnológicas, sejam de características humanas ou psicossociais, que interagem e se influenciam mutuamente de maneira quase imprevisível em um sistema aberto, sob constante influência do meio. Tais incertezas, contudo, não devem hesitar os esforços de compreensão e planejamento da condução das mudanças nas organizações, uma vez que mitigam as indeterminações.

2.2 MODELOS TEÓRICOS

Burke (2008) descreveu que os modelos são ferramentas úteis que ajudam a simplificar em partes gerenciáveis a complexidade da teoria e a focar nos aspectos mais relevantes que se deve ter atenção. Um modelo para ser relevante deve, ao mesmo tempo, ser simples o bastante para ser compreendido, mas também deve representar suficientemente bem a realidade, de maneira a permitir guiar as intervenções e compreender os fenômenos.

Essa seção tem por objetivo revisar alguns dos principais modelos teóricos e guias prescritivos de mudança organizacional, de destacada relevância nas pesquisas e na prática sobre o tema. É extensa a lista de modelos acadêmicos disponíveis, dentre os quais poderiam ser destacados os trabalhos como o de Owens (1974), Porras e Robertson (1992), Nadler e Tushman (1997), Greiner (1998), ADKAR de Hiatt (2006), Beer (2010), Parry *et al.* (2014) e inúmeros outros. Podem ser observadas duas grandes fases na concepção dos modelos, uma de condução de mudança planejada (anos 1950 a 1970) e a outra uma abordagem emergente, a partir dos anos 1980 (SCARE, 2019; BERTOLINO, 2019).

O recorte da revisão ora proposta focará nos modelos de Lewin (1947), Kotter (1996), Burke e Litwin (1992) e ACMP (2019). Buscou-se fundamentar em modelos representantes de ambas as fases do desenvolvimento teórico (planejada e emergente), tanto clássicos como recentes, e com focos mais teóricos ou mais prescritivos, desde que amplamente referenciados na literatura acadêmica (ROSENBAUM; MORE; STEANE, 2018; STOUTEN; ROUSSEAU; CREMER, 2018), que permitam subsidiar a pesquisa ora desenvolvida.

2.2.1 Mudança em três passos de Kurt Lewin

O modelo de mudança em três fases (ou etapas, ou estágios) de Kurt Lewin (1947) foi um dos grandes precursores da teoria da mudança organizacional, inaugurou a fase “planejada” do desenvolvimento teórico e constitui-se essencialmente da descrição e da prescrição das três etapas que o autor entendeu como necessárias para promover a mudança: (1) descongelar (*unfreezing*), (2) transacionar para o novo nível (*moving*) e (3) recongelar (*refreezing*). Embora argumente-se que a dinâmica e a velocidade das transformações da atualidade não permitam

que as organizações se deem ao luxo de “descongelarem” para mudarem e depois “recongelarem” no novo patamar de comportamento (PARRY, KIRSCH, *et al.*, 2014), o modelo de Lewin segue sendo amplamente referenciado nas investigações recentes sobre mudança nas organizações (STOUTEN; ROUSSEAU; CREMER, 2018; OTSUPIUS; OTSU, 2016; BERTOLINO, 2019; SCARE, 2019; HUSSAIN *et al.*, 2018). Mais do que isso, Rosenbaum *et al.* (2018) argumentam que os demais modelos que o seguiram são, na realidade, refinamento, detalhamento ou especialização da proposta inicial de Kurt Lewin.

Ambientado no contexto pós-segunda guerra mundial, Lewin foi descrito como um idealista, que entendia que a condição humana seria melhorada através da solução dos conflitos sociais, da convivência em grupo e, por essa razão, argumenta-se que seu modelo não teria sido pensado apenas para as situações organizacionais, mas para mudanças em inúmeros espectros grupais e sociais (AL-HADDAD; KOTNOUR, 2015; STOUTEN; ROUSSEAU; CREMER, 2018). Lewin é considerado o precursor das teorias de desenvolvimento organizacional (OD), da ciência comportamental aplicada, da pesquisa-ação e da mudança planejada, pois seu foco da pesquisa nos anos 1940 foi compreender como mudar o comportamento humano, procurando endereçar as mudanças como um processo. Suas pesquisas demonstraram como os indivíduos se comportam, reagem e resistem às mudanças sociais e, uma vez que as organizações se tornavam mais orientadas para equipes, o comportamento individual nas dinâmicas do grupo deveria ser observado na condução das mudanças (AL-HADDAD; KOTNOUR, 2015; LEWIN, 1947).

O primeiro passo para a mudança do coletivo é o seu descongelamento (*unfreezing*), que diz respeito a preparar a organização para a transição aos novos sistemas, estruturas ou procedimentos. É nesse momento que se estabelece a visão da mudança e se desenvolve seu planejamento. Deve-se considerar que o *status quo ante* é o estado de equilíbrio e, para rompê-lo, é necessário enfrentar a resistência às mudanças dos indivíduos e grupos, o que pode ser alcançado através da potencialização das forças que apoiam o movimento de transição e oposição àquelas que o restringem. Ademais, é o momento para se criar a motivação para a mudança através da segurança psicológica, procurando a superação das ansiedades e insatisfações dos indivíduos do grupo (SCARE, 2019; STOUTEN; ROUSSEAU; CREMER, 2018; OTSUPIUS; OTSU, 2016; LEWIN, 1947).

A segunda fase do modelo de Lewin, de transição ou mudança (*moving*) é o momento de execução do plano realizado na etapa anterior, ou seja, é a modificação propriamente dita dos elementos da organização que possam permitir o alcance da nova visão. É o momento em

que os indivíduos e grupos desenvolvem e aprendem os novos conceitos, significados e processos (STOUTEN; ROUSSEAU; CREMER, 2018; SCARE, 2019).

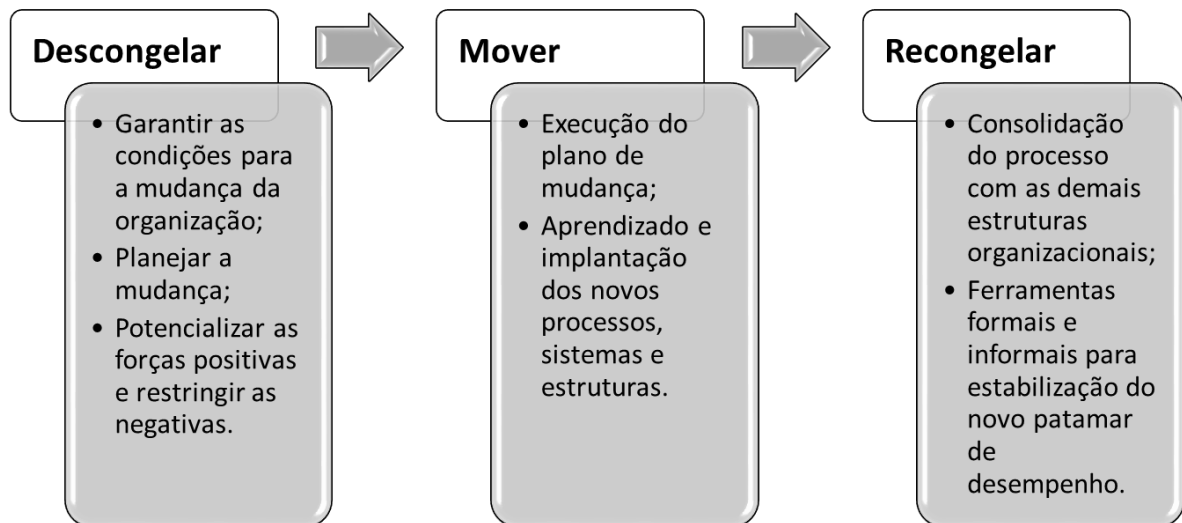
Por fim, a etapa de recongelamento no novo patamar de desempenho e comportamento (*refreezing*) é o momento de consolidação da mudança e alinhamento com as demais estruturas e processos da organização (STOUTEN; ROUSSEAU; CREMER, 2018). Trata-se de um momento crítico de estabilização da mudança, que pode lançar mão de ferramentas formais, como políticas e procedimentos, e informais, como narrativas e histórias organizacionais (BERTOLINO, 2019; SCARE, 2019).

Buscando explicar a necessidade do terceiro passo para a mudança da organização, de recongelamento no novo nível de comportamento, Lewin (1947, p. 34-35) descreve:

Uma mudança para um nível mais elevado de desempenho do grupo frequentemente tem vida curta; após um “tiro” breve, a vida do grupo retorna ao patamar anterior. Isso indica que não é suficiente definir como objetivo da mudança planejada no desempenho de grupos apenas o alcance de um novo patamar. A permanência no novo nível, ou a permanência por um período desejado, deve ser incluída no objetivo. (tradução nossa).

A Figura 6 sintetiza o processo de três etapas da mudança organizacional do modelo lewiniano:

Figura 6 - Três fases da mudança de Lewin



Fonte: elaborado pelo autor, 2021, com base em Lewin (1947).

Uma contribuição importante para a compreensão do modelo foi feita por Schein (1980), conforme citado em Burke (2008), que, na realidade, expandiu a interpretação de Lewin, uma vez que ponderou que os passos para a dinâmica da mudança não seriam determinísticos e subsequentes, mas sobrepostos e interdependentes e, por essa razão, o autor preferia cunhar a terminologia de “três estágios” ao invés de “passos”. O estágio do descongelamento tem um aspecto de constante sensibilização sobre a necessidade de mudança, e não acontece somente no início da iniciativa, mas permeia todo o processo. Da mesma forma, as fases de movimentação e recongelamento envolvem, respectivamente, a reestruturação cognitiva dos processos e a integração nos níveis pessoal e interpessoal das mudanças, mas de maneira cíclica e iterativa até atingir o novo patamar de desempenho.

2.2.2 Mudança em oito passos de Kotter

O modelo prescrito por Kotter (1996) encontra bastante repercussão entre os praticantes de administração nas diversas organizações, possui muitos *cases* de aplicação no mercado e ainda produz ampla literatura prescritiva, não necessariamente científica, para os gestores corporativos. Mesmo assim, e talvez por essa razão, seu trabalho subsidia inúmeras investigações acadêmicas de mudança organizacional. John Kotter é um pesquisador da área de liderança e concebeu seu modelo com esse foco – deveras batizando seu trabalho de “liderando mudanças” (*leading changes*) – alegadamente após a observação empírica de condução de uma centena de processos de mudança em organizações (STOUTEN; ROUSSEAU; CREMER, 2018; ROSENBAUM; MORE; STEANE, 2018; KOTTER, 1995), talvez daí sua grande aceitação mercadológica.

A gênese do modelo encontra-se em seu artigo de 1995 intitulado “Liderando Mudanças: porque os esforços de transformação falham” (*Leading Change: why transformation efforts fail*), em que o autor relata as oito principais causas de insucesso observadas nas iniciativas de mudança das companhias e, a partir desses erros comuns, Kotter sugeriu quais são os passos para a mudança em seu modelo prescritivo de 1996 (KOTTER, 1995; KOTTER, 1996). O Quadro 1 ilustra um paralelo entre as causas comuns de insucesso e as etapas do modelo:

Quadro 1 - Paralelo entre causas de insucesso da mudança e o modelo de Kotter (1996)

Causa comum de insucesso (Kotter, 1995)	Fases para implementação da mudança (Kotter, 1996)
Não estabelecer um senso de urgência grande o suficiente	Passo I. Criar senso de urgência
Não criar uma coalisão administrativa (<i>guiding coalition</i>) forte o suficiente	Passo II. Formar uma coalisão administrativa
Falta de visão	Passo III. Criar uma visão
Subcomunicar a visão por um fator de dez	Passo IV. Comunicar a visão

Não remover obstáculos para a nova visão	Passo V. Empoderar os outros para agir de acordo com a visão
Não se planejar sistematicamente e nem criar pequenas vitórias	Passo VI. Criar vitórias de curto prazo
Declarar a vitória muito cedo	Passo VII. Consolidar as melhorias
Não fixar as mudanças na cultura organizacional	Passo VIII. Institucionalizar as mudanças

Fonte: elaborado pelo autor, 2021, com base em Kotter (1995, 1996).

Embora fique claro o foco no papel da liderança para a consolidação do processo de mudança, Kotter (1996) definiu seu método como sendo holístico, tendo observado que seria capaz de superar as principais armadilhas que as organizações enfrentam quando desejam promover alguma mudança, aumentando significativamente suas chances de sucesso (AL-HADDAD; KOTNOUR, 2015).

Seu processo inicia-se com (I) o estabelecimento do senso de urgência, quando se busca sensibilizar os colaboradores de que a mudança é necessária para a sobrevivência da organização. Após, (II) deve-se mobilizar uma “coalizão administrativa” (*guiding coalition*) com papel de patrocinadora da transformação e a quem cabe (III) determinar a visão da mudança objeto da iniciativa. Tal visão (IV) deve ser extensiva e repetidamente comunicada aos empregados, de maneira escrita e falada, tendo em vista a observação de que apenas uma fração da mensagem comunicada é absorvida. Em seguida, (V) a coalizão deve envolver os empregados no planejamento para que eles se sintam engajados no processo de mudança, e este plano deve (VI) prever constantes vitórias de curto prazo, que devem ser destacadas na medida em que ocorrem, para retroalimentar as forças transformativas. O estágio seguinte (VII) é o de consolidação, quando outros processos não suficientemente alinhados com a mudança podem também ser impactados para que não comprometam o processo, o que não se confunde com o estágio final, (VIII) que institucionaliza a mudança a partir de sistemas formais e informais da estrutura e da cultura organizacionais (KOTTER, 1996; KOTTER, 1995).

Observa-se destacadamente o papel que o autor atribuiu ao desempenho da função de liderança no seu roteiro para as organizações adequarem-se às mudanças, em particular no estabelecimento e comunicação da visão, do empoderamento dos funcionários e do reforço periódico (retroalimentação) dos pequenos marcos para a conquista definitiva. A comunicação pelos líderes é fator crítico de sucesso, e esta não deve se limitar às palavras escritas e faladas, mas também aos atos, uma vez que a incoerência da liderança pode comprometer todo o processo. Esse papel de liderança cabe também à alta administração que, no papel de patrocinadores, devem criar as condições e demonstrar seu comprometimento de forma a obter a motivação dos colaboradores (SCARE, 2019; KOTTER, 1995).

2.2.3 Modelo de Burke e Litwin de mudança organizacional

Burke e Litwin propuseram em 1992 seu modelo causal de desempenho e mudança organizacional, de destacada relevância em pesquisas recentes para a compreensão do fenômeno (NAM *et al.*, 2016; OLIVEIRA; CARVALHO; CANOPF, 2020; OTSUPIUS; OTSU, 2016). Os autores buscaram explicar a relação causal entre os principais fatores de mudança das organizações e como afetam seu desempenho, esclarecendo que se trata de um modelo teórico, porém de concepção indutiva a partir de observações empíricas (BURKE; LITWIN, 1992).

O modelo interpreta a mudança tanto em termos de “processo” como de “conteúdo” (BURKE; LITWIN, 1992). A distinção entre os dois aspectos é relevante, pois enquanto o conteúdo diz respeito a “o que” e dá o sentido e a direção da mudança, o processo se trata de “como”, ou seja, a implementação e adoção pela organização. O conteúdo, o “o que”, está relacionado a fatores estratégicos, como visão de futuro, missão e valores da organização, enquanto o “como” tem viés executivo, de planejamento, implantação e sustentação da mudança. Ambas as percepções dependem do papel da liderança organizacional, pois o conteúdo precisa ser percebido e declarado para iniciar o processo de mudança, enquanto o processo depende de engajamento e envolvimento das pessoas a partir da liderança para que seja conduzido adequadamente (BURKE, 2008).

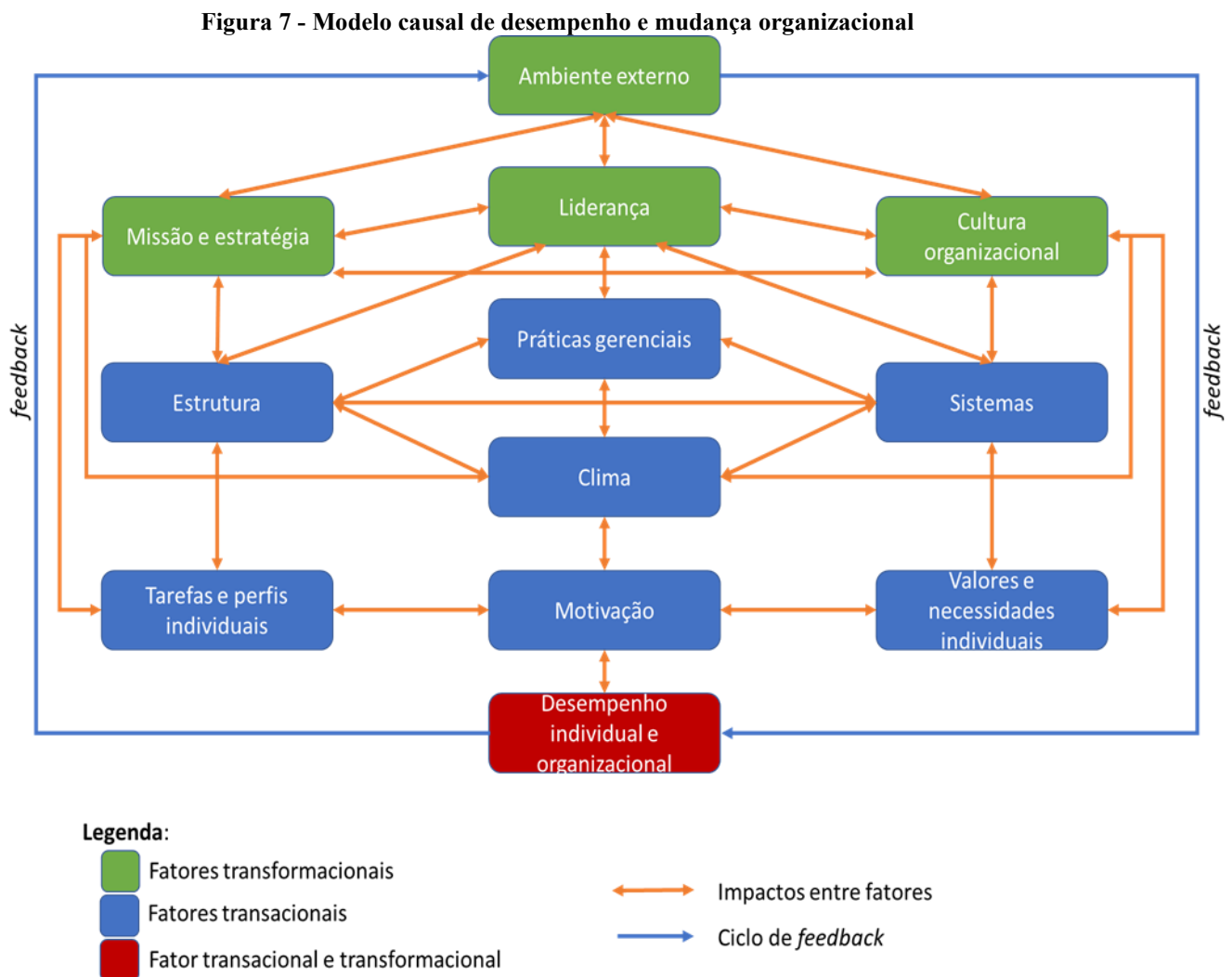
Os autores destacam que o modelo que propuseram subsidia-se com ênfase nos fatores clima e cultura organizacionais, e é essencial distinguir entre eles. Clima é conceituado como as percepções que os indivíduos têm do seu local de trabalho, de como seu dia-a-dia é gerenciado e como interpretam a relação com os colegas no sentido da condução do trabalho. Por sua vez, a definição de cultura está mais afeta ao sistema de crenças e valores subjacentes ao coletivo da organização. Nota-se que o nível de análise quando se trata de clima é de unidade de trabalho, de grupo, enquanto cultura é analisada sob o nível organizacional (BURKE; LITWIN, 1992; FREITAS, 1991).

Ambos os fatores são centrais no modelo, influenciam-se e determinam-se mutuamente, contudo é importante isolar as variáveis que impactam cultura ou clima, porque estas são precipuamente transacionais dos processos cotidianos da organização, e aquelas tendem a desencadear processos transformacionais e revolucionários, posto que atingem mudanças comportamentais fundamentais (BURKE; LITWIN, 1992).

O modelo é descrito pelos autores como uma evolução de trabalhos anteriores de ambos, aprimorado por observações empíricas e baseado na metáfora de da teoria de sistemas. A organização é vista como um sistema aberto que se relaciona com o ambiente externo

(entradas), entrega resultado através do desempenho organizacional e individual (saídas), havendo um ciclo de *feedback* entre eles, enquanto os demais fatores são responsáveis pelo processo de transformação (*throughput*) do sistema.

O modelo deve ser interpretado de forma em que cada “caixa” representa um fator (ou variável) relevante para a transformação organizacional e as flechas demonstram quais variáveis influenciam mais diretamente quais outras. Também é representada uma distinção entre as dinâmicas de comportamento e mudança organizacionais consideradas transacionais e aquelas transformacionais (BURKE; LITWIN, 1992). A Figura 7 reflete o modelo proposto:



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Burke e Litwin (1992, pp. 528, 530 e 531).

Embora as flechas sugiram que a influência entre as variáveis seja bidirecional (e de fato o são), Burke e Litwin (1992) relembram que o modelo é causal e, portanto, alguns fatores têm um peso maior na relação de influências mútuas, conforme ilustram:

Uma mudança organizacional que revisita a estratégia de negócios da companhia deriva mais do impacto ambiental [ambiente externo] do que de quaisquer outros fatores. Além disso, em uma mudança organizacional de larga escala, missão,

estratégia, liderança e cultura têm mais “peso” que estrutura, práticas gerenciais e sistemas: ou seja, apenas ter líderes organizacionais comunicando a nova estratégia não é suficiente para a mudança efetiva. A mudança cultural deve ser planejada em conjunto e alinhada com a estratégia e o comportamento da liderança. Essas variáveis têm mais peso porque, quando alteradas (ex. missão organizacional), elas afetam o sistema como um todo. Mudar a estrutura, por outro lado, pode ou não afetar todo sistema (BURKE; LITWIN, 1992, p. 529, tradução nossa).

É em razão do “peso” que algumas variáveis têm na dinâmica da mudança organizacional que deriva o conceito central do modelo de diferenciar os fatores transformacionais e transacionais. A mudança transformacional (*transformational change* – TFC) é tipicamente causada por perturbações no ambiente externo da organização e impacta os aspectos missão, estratégia, liderança e cultura – destacados em verde na figura acima – e, por isso, costuma ser revolucionária, criando um novo patamar de comportamento, valores e engajamento pelos membros da organização (NAM *et al.*, 2016; FROGERI *et al.*, 2020).

De outro lado, a mudança transacional (*transactional change* – TSC) desenvolve-se a partir das variáveis organizacionais psicológicas e tecnológicas – destacadas em azul na Figura 7 – capazes de influenciar o desempenho de curto prazo, a motivação e o clima de uma determinada unidade de trabalho, tendo como viés de impacto a análise local (de clima), mas com pouca capacidade de afetar a cultura ou redesenhar a organização nos seus aspectos estratégicos (NAM *et al.*, 2016).

Fica evidente que o clima organizacional decorre das transações (TSC), enquanto a mudança cultural requer transformações (TFC). Porém, Nam *et al.* (2016) sustentam que não se pode afirmar que exista uma hierarquia entre os dois tipos de mudança, pois a sua intervenção depende da visão e da proposta da organização, eis que uma mudança fundamental demanda a atuação em fatores TFC, mas devido aos impactos mútuos, as intervenções em variáveis TSC devem ser planejadas em conjunto.

As variáveis (ou fatores) representados pelas “caixas” do modelo são apresentadas no Quadro 2:

Quadro 2 - Variáveis do modelo causal de desempenho e mudança organizacional

Fator de mudança organizacional	Tipo	Descrição
Ambiente externo	TFC	Conceito derivado da administração estratégica que se trata de qualquer condição externa que possa influenciar o desempenho da organização.
Missão e estratégia	TFC	Missão está relacionado à proposta, à razão de ser da organização, enquanto estratégia diz respeito ao “como” executar a missão. Há que se diferenciar “missão” de “visão”, pois o conceito de “visão” está mais alinhado ao escopo da variável “liderança” do modelo.

Liderança	TFC	Em geral associada ao comportamento dos executivos, porém permeia toda organização. Relaciona-se com as ideias de direção, persuasão, influência, servir os seguidores e agir como modelo, e difere, portanto, de comando e controle e dominação. Não se confunde também com atividades de “gerenciamento”, que está mais associado à variável das tarefas do modelo.
Cultura organizacional	TFC	É a maneira como o trabalho é conduzido na organização, pode ser explícita (através de normas, por exemplo) ou implícita. A história da organização tem um papel de destaque na formação da cultura.
Estrutura organizacional	TSC	Tipicamente associado ao organograma organizacional, que define o arranjo de funções organizacionais (contabilidade, manufatura, RH, etc.) e unidades operacionais (exemplo, regionais), que significam os níveis de responsabilidade, tomadas de decisão e linhas de comunicação.
Práticas gerenciais	TSC	É um conjunto de comportamento associado ao trabalho cotidiano dos gestores para conduzirem a estratégia da organização.
Sistemas	TSC	Trata-se do conceito de sistemas em sentido amplo, ou seja, políticas e procedimentos que apoiam os membros da organização a realizar seus trabalhos. Inclui, especialmente, os sistemas de tecnologia da informação (TI), mas também sistemas de recompensa e de controle da organização,
Clima	TSC	É a percepção coletiva das pessoas de um grupo ou unidade de trabalho, que incluem: como são gerenciadas, clareza sobre as expectativas a respeito delas, reconhecimento do desempenho, envolvimento nas tomadas de decisão, e outros.
Tarefas e perfis individuais	TSC	Diz respeito ao “casamento” entre o trabalho e o indivíduo (<i>job-person-match</i>), ou seja, a congruência entre os requisitos do trabalho e os conhecimentos, responsabilidades e papéis da pessoa que o executa.
Valores e necessidades individuais	TSC	São relacionados à congruência entre as necessidades do indivíduo (por exemplo, segurança) e o que o trabalho oferece.
Motivação	TSC	É uma variável altamente dependente das “tarefas e perfis individuais” e dos “valores e necessidades individuais”. Trata-se do atendimento a certas necessidades pessoais, como a necessidade de alcançar algo (<i>need to achieve</i>), de pertencimento com outros e, eventualmente, a necessidade de poder. Cabe aos líderes e gerentes da organização estabelecer metas apropriadas para a organização e ao indivíduo, como trabalho com significado, autonomia e reconhecimento para desenvolver esse fator.
Desempenho individual e organizacional	TFC / TSC	É o resultado ou saída (<i>output</i>) de todas as transações organizacionais, que pode ser medido através de indicadores, tais como produtividade, satisfação dos clientes, indicadores financeiros, ou outros. Gera <i>feedback</i> do e ao ambiente, cujas perturbações alimentam as mudanças disruptivas.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Burke e Litwin (1992), Burke (2008) e Nam *et al.* (2016).

Por fim, embora os autores deixem claro que seu modelo foi fortemente concebido sob a metáfora sistêmica da organização, particularmente na compreensão do sistema como um processo de entradas-transformações-saídas (*input-throughput-output*) com ciclos de *feedback* (BURKE; LITWIN, 1992), também é possível observar suas características sociotécnicas, por descrever fatores humanos (clima, motivação, necessidades individuais, cultura, liderança),

fatores tecnológicos (estrutura, sistemas, tarefas) e a correlação entre eles, as linhas de influências mútuas.

2.2.4 Framework de mudança da ACMP

A Associação dos Profissionais em Gestão de Mudança (ACMP) se define como uma organização sem fins lucrativos com o objetivo de desenvolvimento dos profissionais envolvidos em atividades de mudança organizacional e, por essa razão, produz e mantém um padrão prescritivo, subsidiado na prática dos profissionais associados, denominado “*ACMP Standard for Change Management*”. Esse documento é um guia que estabelece áreas de conhecimento, normas, processos, tarefas e perfis necessários aos profissionais de mudança organizacional, buscando apoiar os praticantes na condução dos processos transformativos nas mais diversas organizações (ACMP, 2019).

O guia define que a mudança é um processo de transição entre um estado atual e um estado futuro desejado. Em sendo um processo, não é um simples fato, mas possui uma cadeia de eventos associados à transformação, com suas múltiplas variáveis influenciando a dinâmica. A ACMP (2019) defende que as atividades de gestão da mudança, em conformidade com o preconizado no seu modelo, aumentam a probabilidade do atingimento do estado futuro com sucesso, através de:

- Aumento da prontidão para a mudança da organização, sua flexibilidade e adaptabilidade;
- Aumento do engajamento, da moral e da preparação dos colaboradores;
- Minimização da queda do desempenho e da produtividade durante o processo de mudança;
- Melhora no desempenho organizacional durante e após o processo de mudança;
- Incremento na proficiência dos colaboradores em realizar o trabalho na nova forma;
- Minimizar a curva de aprendizado e a velocidade de adoção da nova forma de trabalho;
- Melhorar a probabilidade de a mudança gerar resultados;
- Otimizar a sustentabilidade de longo prazo uma vez que o estado futuro seja alcançado (ACMP, 2019, p. 8, tradução nossa).

O guia é uma abordagem estruturada para essa transição ao estado futuro, fazendo uso de uma série de ferramentas obtidas da organização nos chamados grupos de processos de gestão da mudança (ROSENBAUM; MORE; STEANE, 2018). Os processos que integram cada grupo recebem como entrada ativos organizacionais e geram saídas produzindo algum avanço no sentido de consecução da meta de mudança (ACMP, 2019). Eles são organizados também em áreas de conhecimento, conforme ilustra o Quadro 3.

O grupo de processos de (1) avaliar o impacto da mudança e a prontidão organizacional, é aquele que busca avaliar e antecipar a prontidão para a mudança da organização e dos *stakeholders*, bem como do impacto da mudança nos indivíduos e no todo.

A história, a cultura e o sistema de valores são ativos importantes para realizar esse trabalho. O grupo (2) formular a estratégia de gestão da mudança, contém os processos de alto nível para engajar patrocinadores e a liderança da organização. É nesse momento que será desenvolvida a estratégia da mudança e definidos os recursos, riscos e orçamento. A etapa de (3) desenvolver o plano de gestão da mudança, terá como resultado o plano integrado e detalhado de todo o trabalho a ser realizado, incluindo os planos de comunicação, patrocínio, engajamento das partes interessadas (*stakeholders*), aprendizado e desenvolvimento, riscos e medição e obtenção dos resultados. Por sua vez, o grupo de processos (4) executar o plano de gestão da mudança, é a implementação do trabalho e das ações previstas no plano desenvolvido na etapa anterior, atualizando os planos conforme a necessidade. Por fim, os processos de (5) completar os esforços de gestão da mudança, compreendem a medição do trabalho, monitoramento do progresso e a transição da iniciativa de mudança, bem como as análises e registros de lições aprendidas (ACMP, 2019).

Quadro 3 - Processos do Guia ACMP por grupo e área de conhecimento

Áreas de conhecimento	Grupos de processo				
	Avaliar o impacto a prontidão organizacional	Formular a estratégia de gestão da mudança	Desenvolver o plano de gestão da mudança	Executar o plano de gestão da mudança	Completar os esforços de gestão da mudança
Escopo da iniciativa de mudança	<ul style="list-style-type: none"> • Definir a mudança; • Determinar o “por que” da mudança; • Alinhar a mudança com objetivos estratégicos; • Avaliar fatores externos que possam impactar a mudança; • Avaliar fatores culturais da organização; • Avaliar prontidão; 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver a estratégia de impacto e prontidão da mudança; 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver o plano de gestão da mudança completo; • Integrar o plano de gestão da mudança e os planos de gestão dos projetos; • Revisar e aprovar o plano de gestão da mudança com as lideranças do projeto; 	<ul style="list-style-type: none"> • Executar, gerenciar e monitorar o plano de gestão da mudança; • Modificar o plano de gestão da mudança conforme necessário; 	<ul style="list-style-type: none"> • Projetar e conduzir a avaliação de lições aprendidas e divulgar resultados para as melhores práticas;
Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar necessidades, canais e habilidades de comunicação 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver a estratégia de comunicação; 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de comunicação; 	<ul style="list-style-type: none"> • Executar o plano de comunicação; 	

Aprendizado e desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar necessidades de aprendizado; 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver a estratégia de aprendizado e desenvolvimento; 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de aprendizado e desenvolvimento; 	<ul style="list-style-type: none"> • Executar o plano de aprendizado e desenvolvimento; 	
Gestão e engajamento das partes interessadas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar partes interessadas impactadas pela mudança; 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver a estratégia de engajamento das partes interessadas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de engajamento das partes interessadas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Executar o plano de engajamento das partes interessadas; 	
Gestão de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar o impacto da mudança; 		<ul style="list-style-type: none"> • Plano de recursos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Executar o plano de recursos; 	
Engajamento da liderança e patrocinadores	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver uma visão clara do estado futuro; • Identificar patrocinadores responsáveis pela mudança; 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver a estratégia de patrocínio da mudança; 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de patrocínio; 	<ul style="list-style-type: none"> • Executar o plano de patrocínio; 	<ul style="list-style-type: none"> • Obter aprovação para finalização, transferência de responsabilidade e liberação de recursos;
Medir e obter os resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar metas, objetivos e critérios de sucesso; 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver a estratégia de medição e obtenção dos resultados; 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de medições e obtenção de resultados; • Desenvolver os mecanismos de feedback para monitorar o desempenho sobre o plano; 	<ul style="list-style-type: none"> • Executar o plano de medições e obtenção de resultados; 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar resultados a partir dos objetivos;
Gestão de riscos	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar os riscos para a mudança; 				
Sustentabilidade		<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver a estratégia de sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Executar o plano de sustentabilidade; 	

Fonte: elaborado pelo autor, com base em ACMP (2019).

Fica evidente um paralelo entre o Guia ACMP e o Guia PMBoK (*Project Management Body of Knowledge*) editado pelo PMI (*Project Management Institute*), pois a própria estrutura daquele, organizando-se em processos, grupos de processos e áreas de conhecimento, reflete a mesma estrutura do guia de gestão de projetos (PMI, 2017). Não surpreende, pois os projetos são, em última análise, uma ferramenta de mudanças organizacionais (OLIVEIRA *et al.*, 2020;

HORNSTEIN, 2015) e o Guia ACMP prevê, em alguns dos seus processos, inteligibilidade com os de gestão dos projetos (ACMP, 2019).

Se, por um lado, a literatura de gestão de projetos negligencia a mudança organizacional como fator crítico de sucesso do projeto e existe um aparente conflito entre as duas disciplinas (HORNSTEIN, 2015), a ACMP (2019), por outro lado, ressalta que ambas as áreas (projetos e mudanças) são complementares embora distintas, que podem apresentar sobreposição nas entregas das mudanças, mas seu grau de interdependência depende das particularidades de cada organização.

2.3 AS MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É incontestável que todos os tipos de organizações estão sujeitos a serem impactados por necessidades cada vez mais frequentes de mudança, e as organizações do setor público não são exceção (SANTOS, Marcel, 2014). Contudo deve-se levar em conta a natureza que lhes é particular e compreender sua dinâmica própria, sobre quais são os estressores que motivam o estopim das transformações organizacionais e como esse processo ocorre nos órgãos públicos (KUIPERS *et al.*, 2014).

Historicamente, é possível observar a evolução do serviço público a partir de três grandes fases de desenvolvimento: a administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial. Não que este faseamento seja absoluto e linear na história, pois as fases se sobrepõem e resquícios de todas elas podem ser identificadas nas formas de gestão dos mais diversos órgãos governamentais (BRESSER PEREIRA, 2001).

A administração pública patrimonialista era aquela em que órgão se confundia com a própria pessoa do administrador, geralmente o soberano, sendo a confusão patrimonial, a corrupção e o nepotismo características intrínsecas desse sistema. Buscando superar o desvirtuamento do sistema estatal, a partir do século XIX foi concebida a administração pública burocrática que, baseada nas ideias de Max Weber, determinava que esta deveria ter um viés técnico, centrada em normas, procedimentos e hierarquias, criando-se uma série de controles para minimizar a apropriação da máquina pública pelos administradores estatais (BRESSER PEREIRA, 2001).

Embora o modelo burocrático weberiano demonstrou-se relativamente eficiente no controle da corrupção e do nepotismo e no incremento da transparência estatal (BRESSER PEREIRA, 2001), ocorreu que, a partir do pós segunda guerra mundial, com a concepção dos Estados de bem estar social (*welfare state*), houve um aumento exponencial na demanda por serviços públicos. Com limitação de recursos, sobrevieram as cobranças sociais por maior eficiência da administração pública, que levaram à proposição de conceitos gerenciais de gestão

estatal, muitas vezes copiados da administração privada (IRWIN; ST-PIERRE, 2014), e este conceito foi batizado de modelo gerencialista (GRUENING, 2001).

Os ideais gerencialistas começaram a ser mais amplamente aplicados no mundo anglo-saxão a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, onde as reformas promovidas pela primeira-ministra britânica Margareth Thatcher foram particularmente marcantes, de inspiração gerencialista e neoliberal, sendo em seguida imitadas por administrações públicas na Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos (GRUENING, 2001). Nesse contexto, tais reformas gerencialistas ganharam a alcunha de movimento *New Public Management – NPM* (nova gestão pública) e, rapidamente, buscou-se implementá-las em inúmeros países ao redor do globo, muitas vezes mediante o fomento de organismos e bancos internacionais (GRUENING, 2001; SCHMIDT; GROENEVELD; VAN DE WALLE, 2017).

Essencialmente, o receituário da nova gestão pública demandava reformas estatais com foco na gestão financeira, corte de custos, percepção do cidadão como “cliente”, mensuração de indicadores de desempenho, privatizações e outras iniciativas, a maioria aparentemente copiadas da administração de empresas privadas, com a ideia de que a desburocratização estatal resultaria em eficiência e qualidade na prestação do serviço público (SCHMIDT; GROENEVELD; VAN DE WALLE, 2017; IRWIN; ST-PIERRE, 2014; OLIVEIRA; AZEREDO, 2021). O Quadro 4 resume algumas características amplamente aceitas como que descrevem o NPM:

Quadro 4 - Características do *New Public Management*

Cortes de custos	Privatização	Responsabilidade pelo desempenho
Auditoria de desempenho	<i>Vouchers</i> para bens públicos	Cidadão como cliente
Descentralização	Planejamento e gerenciamento estratégicos	Separação entre provisão e produção
Competição	Mensuração de desempenho	Mudança do estilo de gestão
Contratação	Liberdade de gestão (flexibilidade)	Melhorias na contabilidade
Gestão de pessoas através de incentivos	Cobranças para os usuários	Separação entre política e administração
Melhoria da gestão financeira	Incremento no uso da tecnologia da informação	

Fonte: Oliveira e Azeredo, 2021, p.37.

Ainda que possa parecer um raciocínio simplista, de que a mera repetição pelas organizações públicas das práticas administrativas gerencialistas da iniciativa privada, supostamente moralmente superiores ao serviço público “corrupto, burocrático e ineficiente”

(PIRES, 2004; ENRIQUEZ, 2006), resultaria em melhor desempenho e resultados do serviço estatal, esta tendência sintetizada no movimento neoliberal NPM ganhou muito espaço tanto no debate político quanto nas investigações acadêmicas, e motivou (e ainda motiva) inúmeras reformas estatais das suas estruturas (HIJAL-MOGHRABI; SABHARWAL; RAMANATHAN, 2020; IRWIN; ST-PIERRE, 2014).

Tais reformas nas organizações públicas são potencialmente revolucionárias e transformacionais, uma vez que afetam severamente não apenas a estrutura e sistemas organizacionais, mas impõem um redesenho das suas missões e culturas, todos esses fatores da estrutura profunda (*deep structure*) das organizações, gerando necessidades disruptivas de mudanças (OLIVEIRA; CARVALHO; CANOPF, 2020). Curiosamente, o modelo de Burke e Litwin (1992) de mudança organizacional emergiu a partir da experiência dos autores na condução de um processo de transformação revolucionária ocorrida em uma organização pública, privatizada durante os anos 1980, em razão da aplicação de reformas da NPM, adotadas pela Grã-Bretanha (BURKE, 2008).

Embora aparentemente relativamente superadas nos países desenvolvidos, as prescrições da NPM seguem sendo amplamente debatidas e adotadas no mundo em desenvolvimento, gerando impacto de mudança organizacional em seus órgãos públicos, que vêm sendo relatados em pesquisas empíricas recentes (SULEIMENOVA *et al.*, 2018; KANE *et al.*, 2019).

Quadro 5 - Valores do NPM e da Administração Pública

Valores do NPM: Buscam o aumento de...	Valores tradicionais do setor público: Buscam o aumento da(o)...
Eficiência	Equidade
Efetividade (como: resultados claros)	Legitimidade
Valor para o cliente	Igualdade
Transparência	Justiça
Frugalidade	Confiabilidade
	Segurança
	Devido processo legal

Fonte: adaptado de Kuipers *et al.* (2014, p. 27).

Ademais, destaca-se que o movimento NPM foi gestado e amadurecido nos países de tradição política anglo-saxã, onde sua cultura reformista pode apresentar padrões de mudança organizacional mais suaves, principalmente de mudanças culturais, diferentes daqueles não anglo-cêntricos, onde a dinâmica das transformações para o padrão NPM é potencialmente traumatizante (KUIPERS *et al.*, 2014). O Quadro 5 demonstra uma comparação entre alguns

valores pregados pelo gerencialismo e valores típicos de administrações públicas, cujos atritos conduzem a tensões na implantação dos processos reformistas.

Ainda que a maioria das prescrições das reformas gerencialistas tenham caráter eminentemente técnico, o impacto de sua adoção nos fatores humanos das organizações públicas (liderança, cultura, clima, motivação, etc.) é marcante e, com frequência, vem sendo objeto das investigações. Em geral observa-se que, quando desprestigiadas as variáveis psicológicas, sociais e humanas nas iniciativas de mudança organizacional no setor público, focando-se mormente nos fatores técnicos e tecnológicos (processos, sistemas, estruturas), as chances de insucesso das iniciativas incrementam-se e, ao contrário, podem impactar negativamente o desempenho organizacional, indo de encontro ao que se propunha ser o objetivo reformista (KANE *et al.*, 2019; IRWIN; ST-PIERRE, 2014; MAFINI, 2014). Por essa razão, Hijal-Moghrabi, Sabharwal e Ramanathan (2020, p. 744) indicaram que, para as organizações públicas serem mais predispostas às mudanças devem, dentre outros:

[...]Promover um clima psicossocial seguro, no qual os servidores possam experimentar as novas ideias e práticas sem o receio de perderem o emprego;
Fomentar uma cultura organizacional que recompense ideias novas e melhores práticas e considere erros uma oportunidade para o aprendizado; e
Capitalizar o elemento humano através de apoio, motivação, capacitação e empoderamento dos servidores para alcançar seu completo potencial. (tradução nossa)

Nesse sentido, e como já foi exposto, é inquestionável o papel central das lideranças na condução dos processos de mudança organizacional (KOTTER, 1996). Ocorre que, conforme descreveram Kuipers *et al.* (2014), as lideranças típicas nas empresas privadas diferem substancialmente das lideranças políticas e administrativas no setor público. A necessidade de envolvimento dos patrocinadores, engajamento das lideranças e a comunicação pelo exemplo (ACMP, 2019; KOTTER, 1996) frequentemente contrasta com o modelo de liderança hierárquico-normativo dos órgãos estatais. Por essa razão, os processos de mudança tendem a aumentar sua chance de sucesso quando há engajamento e convergência entre as lideranças políticas e as lideranças administrativas do órgão (HIJAL-MOGHRABI; SABHARWAL; RAMANATHAN, 2020; KUIPERS *et al.*, 2014).

Outra particularidade dos processos de mudança nas organizações públicas se deve à compreensão dos seus aspectos culturais, às vezes marcadamente distintos daqueles das empresas privadas (IRWIN; ST-PIERRE, 2014; FROGERI *et al.*, 2020). A variável cultural deve ser endereçada, tendo em vista esta ser transformacional e que pode conduzir a movimentos revolucionários e disruptivos, além de ser fonte de severa resistência à mudança (NAM *et al.*, 2016). Irwin e St-Pierre (2014) explicam que as culturas e, em especial, as subculturas não oficiais e não evidentes, são grandes formadores de crenças e práticas

organizacionais e, por essa razão, as iniciativas de mudança no setor público devem compreendê-las e endereçá-las simultaneamente à adoção das novas práticas.

Apesar da literatura sobre mudança organizacional em órgãos públicos debruçar-se extensamente sobre os impactos das reformas NPM, em especial quando das pesquisas empíricas, não se trata do único catalisador de transformações nas organizações estatais (OLIVEIRA; CARVALHO; CANOPF, 2020). Por exemplo, novas pesquisas têm investigado o impacto de mudança organizacional decorrentes da adoção de novas tecnologias de sistemas da informação e de transformação digital, nada obstante ainda haja carência de estudos mais aprofundados no tema (ROZTOCKI; STRZELCZYK, 2020; JANSSEN; VAN DER VOORT, 2016). Além disso, mais recentemente, a gravidade da situação da pandemia de Covid-19 trouxe inúmeros desafios e cobranças para o setor público, que se viu na obrigação de corresponder e mudar rapidamente, seja para atender à emergência, seja para adaptar-se às novas formas de trabalho, como o teletrabalho (ANSELL; SØRENSEN; TORFING, 2020).

Todavia, a compreensão das dinâmicas transformativas nas instituições de governos que decorreram das reformas gerencialistas do NPM, por serem abundantes as pesquisas ainda que insuficientes (KUIPERS *et al.*, 2014), subsidia o entendimento do comportamento de outras mudanças organizacionais, que vêm se colocando como novos desafios, mesmo que sejam outros os estressores e catalisadores que as instituem. Ademais, como bem observou Dias (2008), as instituições públicas buscam atender a preceitos da NPM através da adoção de ferramentas de tecnologia da informação, principalmente relacionados com eficiência e gestão, de maneira que o estudo das mudanças que daí decorrem pode trazer contribuições valiosas sobre sua dinâmica nos órgãos governamentais quando da adoção dos sistemas da informação.

2.4 MUDANÇAS A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Os sistemas de tecnologia da informação (TI) são geralmente referenciados na literatura científica apenas como “sistemas de informação” (SI, ou *information systems* – IS) ou, ainda, como “sistemas de informação baseados em computação” (*computer-based information systems*), embora eventualmente as expressões “sistemas corporativos” (*enterprise systems* – ES), ou “sistemas de informações gerenciais” (*management information systems* – MIS), ou ainda “sistemas integrados de gestão” são usadas em algumas investigações, às vezes como sinônimo de SI, às vezes como uma especialização do gênero (PAUL, 2010; ROZTOCKI; STRZELCZYK, 2020; NAM *et al.*, 2016; WICKRAMASINGHE; WICKRAMASEKARA, 2021). Para fins do objeto ora estudado, qual seja a compreensão do fenômeno da mudança organizacional a partir da implantação de sistemas de tecnologia, todas essas expressões foram usadas como chave de pesquisa nas bases indexadas.

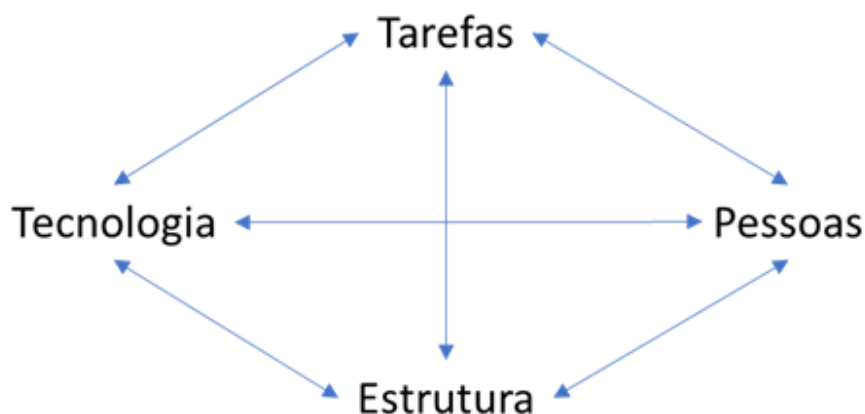
Ao buscar-se uma conceituação de sistemas de informação, uma definição comumente aceita é de tratarem-se de *sistemas* (em sentido amplo) onde interagem pessoas, dados armazenados e atividades que processam as informações das organizações, incluindo processos automatizados por computador. Nesse sentido, um SI não se limita a ativos computacionais, de software e hardware que automatizam os processos corporativo, mas representa a integração desses ativos com seus usuários em sua dinâmica em diversos estágios através do tempo (PAUL, 2010).

As ferramentas de TI (hardware e software) que suportam os SI contêm as regras formais de transformações das informações e o armazenamento dos seus dados, mas o SI em si é, na realidade, a combinação do uso dessas ferramentas de TI em interação com as decisões humanas tomadas pelos usuários na condução dos negócios da organização através do tempo. Por essa razão, Paul (2010, p. 98) define que um “sistema de informação é tecnologia da informação em uso” (*an I.S. is I.T. in use*).

Os SI permeiam toda a organização, pois no nível executivo permitem aos tomadores de decisão acesso de alto nível às informações da corporação, como contabilidade, financeiro, recursos humanos, operações e clientes. No nível gerencial, os SI são usados para o planejamento e monitoramento das execuções que estão sob sua responsabilidade direta e, por fim, no nível operacional os sistemas conduzem à execução das tarefas da maneira mais eficiente, conforme a ferramenta foi projetada visando às necessidades da organização ou às boas práticas da indústria (ROZTOCKI; STRZELCZYK, 2020; DAVENPORT, 1998).

Nesse sentido, Keen (1981) já havia situado os SI no contexto do pluralismo das tomadas de decisões corporativas, destacando que existe uma clara percepção da relação entre “informação” através dos SI e “poder” organizacional. Isso deriva da interpretação de organizações como um complexo sistema social de inter-relacionamentos entre sua estrutura, pessoas, tecnologia e tarefas (NAM *et al.*, 2016; KEEN, 1981). Quando ocorre uma mudança no fator tecnologia, um novo sistema de TI por exemplo, os outros componentes organizacionais se reorganizam e reajustam para amortecer o impacto da inovação, estressando o comportamento homeostático da organização, podendo conduzir às mudanças organizacionais. O diamante de Leavitt (1965) apresentado na Figura 8 ilustra bem o inter-relacionamento desses componentes (KEEN, 1981).

Figura 8 - O diamante de Leavitt: componentes da organização



Fonte: adaptado de Keen (1981, p. 25).

Daí que os SI devem ser considerados em toda sua amplitude sistêmica, não apenas a tecnológica (PAUL, 2010; KEEN, 1981), e a resistência à sua implantação pode ser analisada sob o fenômeno da inércia social, aparentemente causada por: (1) a informação ser apenas um dos componentes do processo decisório das instituições; (2) o processamento das informações pelos seres humanos derivar das suas experiências e simplificações mentais; (3) as organizações serem complexas e a mudança geralmente ser incremental e evolucionária; e (4) os dados não serem apenas uma *commodity* intelectual, mas um ativo político, e a redistribuição do acesso a esses dados através de novos SI afeta interesses (KEEN, 1981).

Nesse contexto, Ziemba e Oblak (2015) observaram que a implantação de soluções de SI em instituições produz inevitáveis mudanças na organização e, por essa razão, a compreensão e a gestão dos impactos da mudança organizacional mais do que meramente apoiam o projeto de implantação da solução de tecnologia, pois tornam-se um fatores-chave determinantes para a viabilidade do projeto. As autoras citam doze fatores críticos de sucesso para a gestão das transformações organizacionais nas implantações de sistemas de TI: apoio da alta gestão, o reconhecimento da mudança, visão compartilhada da mudança, planejamento do projeto como uma mudança organizacional, papel das atividades gerenciais, comunicação efetiva, prontidão (*readiness*) para a mudança, capacitação dos colaboradores, envolvimento dos colaboradores, satisfação dos colaboradores, fluxo da informação e aferição dos resultados.

Portanto, observando-se os impactos organizacionais das adoções dos SI, passa a ser importante para a comunidade de TI / SI a compreensão mais precisa dos processos de mudança e como endereçá-los (SUNDARASARADULA; HASAN, 2004; ZIEMBA; OBLAK, 2015; MCNISH, 2001; DAVENPORT, 1998). Nesse ínterim, observa-se que os desafios de cultura organizacional e de resistência às mudanças são particularmente traumáticos nas implantações de SI. Dependendo das características culturais da organização, algumas variáveis podem ser

especialmente relevantes para considerar a resistência à nova tecnologia (FROGERI *et al.*, 2020), tais como a inclusão digital (*digital literacy*) de empregados e líderes, a percepção distorcida da adoção da SI como um custo de curto prazo – ao invés de investimento de longo prazo –, a cultura pouco focada na agilidade, o papel da liderança da organização, a disponibilidade de orçamento e recursos, o senso de importância e urgência na adoção da SI e as barreiras humanas intrínsecas (política, egos, medos, etc.) (ATTARAN; ATTARAN; KIRKLAND, 2019).

Já tendo sido observado que as instituições muitas vezes veem a introdução de SI como uma tarefa preponderantemente de TI, subdimensionando os demais componentes envolvidos no processo (NAM *et al.*, 2016; ATTARAN; ATTARAN; KIRKLAND, 2019), os responsáveis pela implantação devem sensibilizar os gestores da organização por um papel mais ativo no processo, uma vez que um SI é, além de um instrumento técnico, também político e social (FROGERI *et al.*, 2020). Uma estratégia efetiva de SI em relação à mudança organizacional deve considerar o fator “político” dos dados e a probabilidade das resistências à implementação (NAM *et al.*, 2016).

Porém, tendo em vista a irrupção tecnológica dos ambientes onde encontram-se as organizações, onde a permeabilidade da tecnologia é cada vez mais arraigada na sociedade, surge a necessidade de as organizações adaptarem-se como mera condição de sobrevivência, fenômeno que se denomina “transformação digital” (PERIDES; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2020). Esse processo, Perides *et al.* (2020, p.56) descreveram que “pode envolver operações essenciais para o negócio e afetar tanto produtos e processos como a revisão das estruturas organizacionais e dos conceitos de gerenciamento”, tornando-se um grande catalizador da mudança nas organizações.

Para enfrentar o fenômeno, Jansen e van der Voort (2016) relataram que as organizações têm adotado processos de governança mais adaptativos em razão das mudanças tecnológicas que lhes são impostas pelo meio, por exemplo através da adoção de práticas ágeis de desenvolvimento de software e gerenciamento de projetos. Contudo, os autores arrazoaram que esse processo leva a um descompasso temporal entre os processos de governança de longo prazo das instituições e as necessidades adaptativas de curto prazo, gerando inevitáveis conflitos.

No caso em particular das organizações públicas, as iniciativas adaptativas de adoção de SI ainda são tímidas, em particular no Brasil (OLIVEIRA *et al.*, 2020), o que pode ser explicado, em partes, em razão das características de planejamento de longo prazo dos governos (JANSSEN; VAN DER VOORT, 2016). Ainda assim, a implementação de SI nos órgãos

públicos vem sendo observada em pesquisas como elemento de estímulo às mudanças organizacionais: seja como ferramenta que permite a implantação de reformas do estilo gerencialista e NPM (DIAS, 2008; IRWIN; ST-PIERRE, 2014), ou através da avaliação do impacto no negócio por meio da implantação de sistemas integrados de gestão nos órgãos públicos (ROZTOCKI; STRZELCZYK, 2020; ZIEMBA; OBLAK, 2015).

Porém é essencial a compreensão dos SI como um fenômeno de abrangência plena nas organizações, pois “o sucesso das iniciativas de mudança [de implantação de SI] requer efetividade de persuasão e compreensão da mudança como um processo de longo prazo, de múltiplos passos, ao invés de um evento singular” (ATTARAN; ATTARAN; KIRKLAND, 2019, p. 21, tradução nossa).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

O capítulo discutirá os aspectos metodológicos desta investigação, particularmente quanto à classificação da pesquisa (subseção 3.1), seus métodos de coleta de evidências (3.2), a triangulação (3.3), os participantes e o questionário roteiro das entrevistas (3.4 e 3.5), além de aspectos relacionados ao produto técnico/tecnológico (3.6) e limitações e vieses da pesquisa (subseção 3.7).

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Visando diagnosticar o processo de mudanças organizacionais em um órgão público com a implantação de um sistema integrado de TI, foi realizado um estudo de caso na Receita Estadual do Paraná, por meio da implementação do Sistema Integrado de Gestão Tributária – SGT, cujos trabalhos estão em fase de conclusão e os impostos IPVA e ITCMD estão majoritariamente em operação, sendo o prazo para conclusão do contrato de implantação em novembro de 2022. Conforme descrito por Yin (2015, p. 4), o estudo de caso é uma ferramenta apropriada para “contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados”, sendo, portanto, adequado para o atendimento ao objetivo da pesquisa proposta.

Os estudos de Hawthorne, os modelos sociotécnicos e as metáforas sistêmicas de mudanças organizacionais demonstraram que a compreensão das transformações não se limita aos aspectos técnicos e mecânicos das organizações (mudanças de ferramentas, tecnologias, processos), mas deve ser analisada precipuamente sob os componentes subjetivos: humano, psicológico e social, tais como o clima organizacional, a cultura, a motivação e necessidades e valores individuais (FREITAS, 1991; BURKE; LITWIN, 1992). Para compreender a mudança organizacional em seus aspectos subjetivos é necessário obter e interpretar os significados das experiências das pessoas envolvidas e impactadas pelo processo de mudança e, para isso, o estudo será conduzido através de uma pesquisa qualitativa e interpretativa no contexto do caso em estudo, baseando-se no conceito de que o conhecimento é construído pelas pessoas por intermédio de suas percepções dos fenômenos e experiências (MERRIAM; TISDEL, 2016).

Conforme explicaram Leech e Onwuegbuzie (2007), a pesquisa qualitativa é deveras útil para obter insights a partir de experiências peculiares e os significados para as pessoas envolvidas no processo, podendo atingir a compreensão do fenômeno sendo, portanto, interessante para investigações de estudos de caso. Nesse contexto, a presente pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso único, de abordagem qualitativa e natureza aplicada, sendo ainda uma investigação exploratória quanto aos seus objetivos.

3.2 COLETA DE EVIDÊNCIAS

Os métodos e instrumentos de coleta de evidências devem levar em conta a natureza qualitativa da presente investigação, pois, conforme explicam Queiroz *et al.* (2007, p. 277),

as pesquisas qualitativas possuem características multimetodológicas, utilizando um número variado de métodos e instrumentos de coleta de dados. Entre os mais aplicados, estão a entrevista em profundidade (individual e grupal), a análise de documentos e a observação participante.

Nesse sentido, a coleta das evidências se deu de duas formas distintas: (1) a análise de documentos que cercam o fenômeno em investigação, e (3) as entrevistas qualitativas individuais com os servidores públicos participantes do projeto e/ou impactados pela dinâmica de mudança.

A opção por múltiplas fontes de evidência na pesquisa tem o intuito de viabilizar a triangulação dos dados, que, de acordo com Yin (2015), uma vez que as informações possuem múltiplas origens, elas proporcionam várias perspectivas do mesmo fenômeno, e sua triangulação permite que as informações coletadas corroborem com uma mesma descoberta, ou critiquem eventuais inconsistências.

3.2.1 Análise documental

A análise documental abordou documentos públicos sobre o projeto SGT e sobre a instituição, com o objetivo da compreensão do contexto organizacional em estudo, da dinâmica de implantação do sistema de informação, além de permitir obter aspectos mais objetivos do processo de mudança, como alterações normativas e processuais. Foram acessados e catalogados 46 documentos de acesso público a respeito do projeto e da organização, dentre os quais encontram-se:

- alterações normativas (Portarias, Resoluções, Despachos, Norma de Procedimento Administrativo, Leis) promovidas pelo Estado do Paraná, relacionadas ao Projeto SGT ou à organização, que foram obtidas por meio do Diário Oficial do Poder Executivo do Estado do Paraná, disponível para acesso público no sítio do Departamento de Imprensa Oficial do Estado (DIOE);
- notícias jornalísticas a respeito do andamento do Projeto SGT, publicadas no portal de notícias da Secretaria de Estado da Fazenda e na imprensa em geral;
- o Edital da Licitação Pública Internacional 001/2016-SEAP, que resultou no Contrato SEPL nº 003/2017, sobre a aquisição da ferramenta que está sendo implantada através do Projeto SGT, bem como os serviços de consultoria a si relacionados. No Edital, em especial no Termo de Referência que o compõe, consta o detalhamento do escopo do projeto, seus requisitos técnicos e funcionais, o

mapeamento dos processos de negócio impactados pela nova ferramenta e outras informações do contexto tecnológico e processual da SEFA e da REPR. O Edital é de acesso público e foi obtido por meio do portal de compras públicas Compras Paraná, mantido pelo Estado;

- os extratos de alterações contratuais, promovidas no contrato através de termos aditivos, igualmente disponíveis no Diário Oficial do DIOE;
- pesquisas acadêmicas prévias, desenvolvidas no âmbito da SEFA e da REPR, sobre o órgão em si, sobre o mesmo projeto SGT ou sobre estudos de caso de implantação de outros sistemas de informação no órgão. Foram selecionados dois artigos publicados em periódicos científicos, uma dissertação de mestrado e um trabalho de conclusão de curso de especialização; e
- a apresentação institucional da Secretaria de Estado da Fazenda, disponível no sítio do órgão.

O recorte temporal da pesquisa documental levou em conta o momento da publicação do Edital de Licitação para aquisição da nova ferramenta (2016) até o momento em que essa pesquisa é desenvolvida (outubro de 2021), principalmente quanto aos documentos que possam demonstrar a evolução e os impactos do projeto na organização. Exceções foram feitas a documentos anteriores a 2016 que tratam a respeito do órgão (pesquisas acadêmicas de 2004 e 2014) e normas legislativas sobre a carreira fiscal, o órgão, ou os tributos por ele administrados.

Conforme ensina Gil (2018), após a busca das fontes documentais e a leitura do material selecionado com base no tema que cerca a pesquisa, os itens foram fichados e organizados de maneira lógica para, após, subsidiarem a redação do texto, que foi sistematizada ao redor dos objetivos da pesquisa. A relação dos documentos analisados consta no Apêndice B – Catálogo de documentos usados na fase documental da pesquisa.

O foco preliminar foi compreender a conjuntura do órgão submetido ao processo de transformação e obter as evidências sobre os aspectos objetivos do fenômeno (em especial mudanças estruturais e mudanças processuais). Sem embargo, as informações ali obtidas podem dialogar com as evidências alcançadas por meio das entrevistas individuais.

3.2.2 Entrevistas individuais

As entrevistas individuais foram realizadas com o objetivo de obter as percepções de pessoas chave inseridas no e impactadas pelo processo de mudança organizacional, buscando precipuamente descrever os componentes subjetivos do processo (MERRIAM; TISDEL, 2016), tais como aspectos relacionados ao clima e cultura organizacionais, papel das lideranças da instituição e motivação dos profissionais envolvidos na transformação. Tais aspectos são

intrínsecos ao fenômeno da mudança organizacional e são centrais para sua compreensão, mas não são passíveis de serem apreendidos meramente a partir da análise de documentos objetivos, pois não constam em normas e regulamentos (SANTOS, Marcel, 2014; SCARE, 2019).

Ademais, conforme explicam Merriam e Tisdell (2016, p. 108), “a entrevista é necessária quando não é possível observar comportamentos, sentimentos, ou como as pessoas interpretam o mundo ao redor delas” (tradução nossa). Por essa razão, foram conduzidas entrevistas com 06 profissionais afetados pela dinâmica de mudança organizacional.

A escolha dos entrevistados se deu conforme critério descrito na seção 3.4 a seguir. As entrevistas foram conduzidas durante os meses de setembro a dezembro de 2021, uma vez que a implantação do marco mais relevante do projeto ocorreu em 27 de agosto de 2021. Ainda que entregas parciais tenham sido realizadas anteriormente, o maior impacto de mudança organizacional poderia ser observado somente após essa data.

Foi desenvolvido um roteiro no formato de questionário semiestruturado que serviu como guia das entrevistas, conforme detalha a seção 3.5. A condução das entrevistas foi autorizada pelo órgão público sob o protocolo nº 17.462.395-3. As conversas foram conduzidas via videoconferência, tendo seus áudios gravados e, posteriormente, transcritos sob forma anônima. Os envolvidos manifestaram seu consentimento em participar da pesquisa, tendo firmado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que consta no Apêndice A. Após a transcrição, as gravações foram definitivamente excluídas de qualquer meio digital, mantidas apenas as transcrições anônimas.

O método de análise das transcrições das entrevistas, conforme sintetizaram Merriam e Tisdell (2016, p. 221), diz respeito ao:

Processo de criar sentido a partir dos seus dados. [...] Mais usualmente, os pesquisadores estendem a análise para desenvolver categorias, temas ou outra classificação taxonômica que interprete os significados dos dados. As categorias se tornam os achados do estudo. (tradução nossa)

Nesse sentido, as transcrições das entrevistas são os documentos de evidência obtidos, a partir da leitura dos quais se buscou reconhecer os padrões (ou categorias, ou codificações) dentre os segmentos dos textos, que possam responder à questão de pesquisa. O processo de reconhecimento das categorias foi conduzido de maneira indutiva e comparativa, buscando consolidar, reduzir e interpretar, ou seja, dar sentido àquilo que os entrevistados disseram (MERRIAM; TISDELL, 2016).

Esse processo de interpretação e abstração das transcrições foi enriquecido também em diálogo com as evidências encontradas por meio da análise documental, ressaltando-se o

papel de gerente do projeto do pesquisador, participante, portanto, da realidade pesquisada. O resultado das iterações e refinamento de codificação dos dados constituíram-se nas características, ou achados da pesquisa.

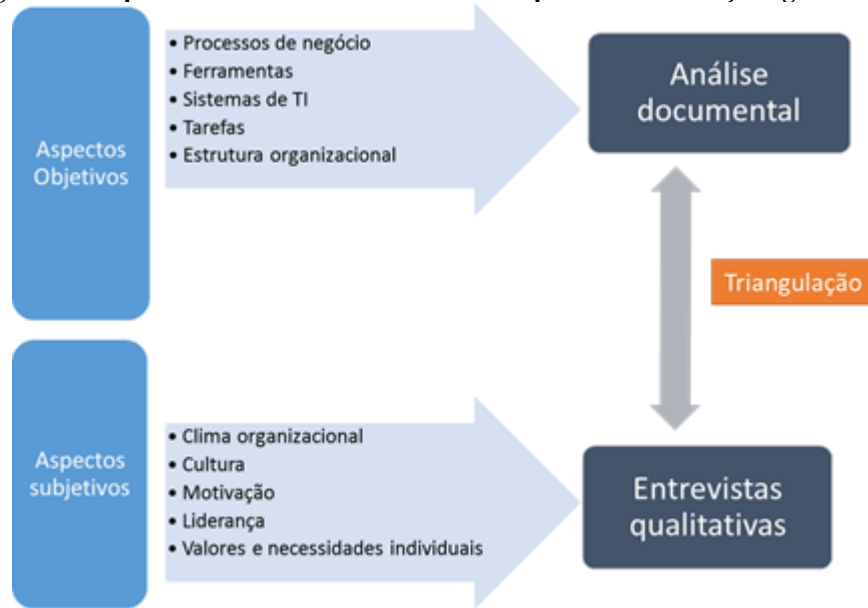
3.3 TRIANGULAÇÃO DOS DADOS

A triangulação diz respeito a combinar mais de uma abordagem durante a pesquisa com o objetivo de obter dados mais ricos e mais completos, que permitam confirmar ou questionar os resultados que estão sendo obtidos na investigação. Porém, não se limita a ratificar a validade dos achados, pois possibilita incrementar o escopo, a profundidade e a consistência da pesquisa (WILSON, 2014). A triangulação permite, portanto, trazer olhares adicionais sobre o fenômeno de mudança organizacional em investigação, que não seriam possíveis de captar somente com o uso de um dos métodos. De acordo com Leech e Onwuegbuzie (2007, p. 579), “tipicamente, triangulação envolve o uso de múltiplas fontes de dados, múltiplos pesquisadores, múltiplas perspectivas teóricas, e/ou múltiplos métodos” (tradução nossa). A presente investigação optou pela triangulação com o uso de múltiplos métodos: análise documental e entrevistas individuais. Conforme explica Thurmond (2001), a combinação dessas estratégias em uma pesquisa qualitativa auxilia a validar a interpretação dos achados, uma vez que as observações retroalimentam os dados obtidos a partir das entrevistas.

Ressalte-se o fato de o pesquisador estar inserido no andamento do fenômeno em estudo, uma vez que é servidor de carreira da organização e integrante do Comitê de Governança do Projeto SGT (CGSGT), no papel de gerente do projeto, desde a assinatura do Contrato em 30 de novembro de 2017. Havendo participação ativa do autor na condução da implantação do Sistema de Informações que implica nas mudanças organizacionais do órgão público, tais observações podem enriquecer a discussão e o processo emergente de descoberta dos achados durante a pesquisa.

Ademais, como já explorado, a diversidade de métodos permite observar aspectos distintos do mesmo fenômeno. A mudança da instituição perpassa por variáveis que são objetivamente perceptíveis, como processos de negócio, normas, estrutura organizacional e sistemas que são mais assertivamente identificadas por intermédio da análise dos documentos. Outrossim, aqueles fatores subjetivos e não escritos quando das transformações organizacionais são mais bem explorados com as entrevistas dos profissionais envolvidos. Os dois métodos são, portanto, complementares, conforme ilustra a Figura 9.

Figura 9 - Esquema da coleta de evidências dos aspectos de mudança organizacional



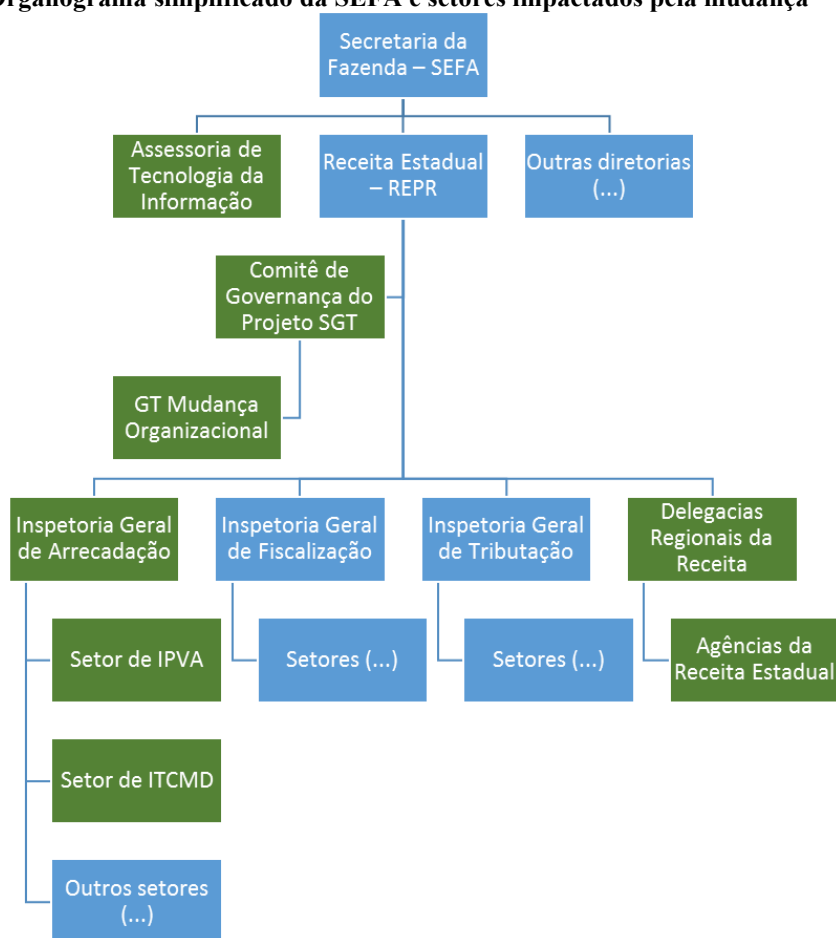
Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

3.4 ESCOLHA DOS PARTICIPANTES DAS ENTREVISTAS

Para a escolha das pessoas a serem entrevistadas, uma vez tratando-se de pesquisa qualitativa, Merriam e Tisdell (2016) ensinam que o mais apropriado é uma estratégia não probabilística, mas proposital, relacionada ao problema e aos objetivos da pesquisa. Foram entrevistados auditores fiscais da Receita Estadual, dentre representantes da alta administração do órgão, do grupo de trabalho de gestão da mudança organizacional (GT-GMO), e profissionais envolvidos na operação dos tributos. A Figura 10 apresenta um organograma simplificado da Secretaria da Fazenda e da REPR, destacando (em verde) os setores que, de alguma forma, são impactados pelo projeto, cujos servidores são potenciais entrevistados.

Ressalte-se que há sobreposição em alguns papéis, às vezes o mesmo profissional responde por um setor e participa dos grupos de trabalho de governança do projeto. Nesse sentido, foram convidados oito auditores fiscais das áreas acima destacadas para participarem das entrevistas das pesquisas, dos quais seis aceitaram e foram interrogados. Em razão do sobreposição de responsabilidades, houve representantes de todos os setores impactados.

Figura 10 - Organograma simplificado da SEFA e setores impactados pela mudança



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

3.5 ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Conforme explicam Brinkmann e Kvale (2015), citados por Merriam e Tisdell (2016, p. 107), “uma entrevista de pesquisa [qualitativa] é uma conversação que tem uma estrutura e um propósito” (tradução nossa), é, portanto, uma conversa com foco em obter as respostas para as questões de pesquisa.

Nesse sentido, foi elaborado um questionário semiestruturado, usado como roteiro das entrevistas individuais, onde as perguntas englobam os principais temas de mudança organizacional relacionados ao caso em estudo, obtidos a partir da revisão da literatura, mas que pontualmente foram flexibilizadas ou complementadas na medida em que as descobertas se tornam emergentes com o andamento das entrevistas, das observações e da análise documental. Essa liberalidade é permitida uma vez que, na investigação qualitativa, o pesquisador “não é, necessariamente, prisioneiro de um instrumento rígido de coleta de dados” (QUEIROZ *et al.*, 2007, p. 278).

Tendo em vista que o objeto da pesquisa é a compreensão das mudanças organizacionais no órgão público em questão a partir da implantação de um sistema de

informações integrado, o recorte inicial do questionário privilegiava aquelas variáveis em que a teoria sustenta serem mais subjetivas, e potencialmente impactadas pela implantação de um sistema de informações, mas podem ser eventualmente expandidas caso tornem-se emergentes novas variáveis ou relacionamentos relevantes na condução do processo qualitativo.

O roteiro das entrevistas foi, portanto, elaborado buscando preencher as lacunas mais subjetivas da mudança organizacional, em diálogo com os modelos e teorias que compuseram o embasamento teórico na revisão da literatura. Ademais, tendo em vista a preservação do sigilo dos servidores entrevistados e considerando que muitos setores da organização têm limitação de pessoal (às vezes, apenas um servidor responde pelo setor), não foram colhidos dados demográficos dos entrevistados, pois informações como gênero, idade, tempo de serviço ou setor poderiam revelar a identidade do entrevistado. O roteiro inicial das entrevistas individuais é o exposto no Quadro 6:

Quadro 6 - Roteiro das entrevistas individuais

Pergunta	Dimensão	Fundamentação teórica
1. Conte sua história na implantação do sistema SGT.	Clima / Sistemas / Valores e necessidades individuais	Merian e Tisdell (2016), Paul (2010)
2. O que você acha do SGT? Como o sistema SGT impacta seu dia-a-dia de trabalho?	Clima	Burke e Litwin (1992)
3. Descreva os resultados da implantação do SGT, para a Receita Estadual e a sociedade?	Desempenho organizacional / Sistemas	Parry <i>et al.</i> (2014), Ziemba e Oblak (2015), Keen (1981)
4. O que ainda falta para a devida implantação do novo sistema, sua estabilização e consolidação?	Sistemas / Cultura organizacional	Rosenbaum; More; Steane (2018), Burke (2008)
5. O que precisa mudar na organização para se adequar ao uso do sistema SGT?	Estrutura / Cultura organizacional	Lewin (1947), Daft (2014)
6. Na sua visão, como os gestores e as lideranças da instituição devem atuar para a consolidação do sistema SGT?	Liderança / Práticas gerenciais	Kotter (1996), Kuipers <i>et al.</i> (2014)
7. Na sua percepção como foi a experiência das pessoas na adoção do novo sistema?	Valores e necessidades individuais / Clima	Attaran; Attaran; Kirkland (2019), Bertolino (2019), Frogeri <i>et al.</i> (2020)

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

3.6 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

A presente investigação procura realizar um diagnóstico do processo de mudança organizacional na Receita Estadual do Paraná, a partir da implantação de um sistema integrado de informações e, para tanto, foi produzido um Produto Técnico Tecnológico (PTT), que

sintetiza o diagnóstico do fenômeno observado, a partir dos achados da pesquisa discutidos nas Seções 4 e 5 e sugere intervenções na organização para enfrentar o fenômeno em iniciativas futuras.

O documento será disponibilizado para a organização em que ocorreu o estudo de caso e para a Escola Fazendária do Paraná (Efaz), com o objetivo de subsidiar os gestores e demais colaboradores no sentido de conhecerem as particularidades da instituição em um processo de mudança organizacional, visando fomentar o aprendizado organizacional e subsidiar a prática dos gestores da instituição em dinâmicas congêneres no futuro.

3.7 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DO ESTUDO

A Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná (SEFA) é o órgão da estrutura do poder executivo estatal, responsável pela administração financeira e tributária do Estado. A SEFA tem como missão garantir a sustentabilidade das contas públicas do Paraná e, nos termos da Lei nº 19.848 de 03 de maio de 2019 (PARANÁ, 2019), é a instituição competente para:

- I** - a análise, avaliação e acompanhamento permanentes do desempenho econômico do Estado;
- II** - a realização de estudos e pesquisas para a previsão da receita;
- III** - o aperfeiçoamento da legislação tributária estadual;
- IV** - a formulação e execução da política e da administração tributária, da política econômica, orçamentária e financeira do Estado;
- V** - a adoção de providências executivas para obtenção de receitas derivadas e outras;
- VI** - a inscrição, cobrança e manutenção do serviço da dívida ativa;
- VII** - a promoção de medidas de controle interno e providências exigidas pelo controle externo da administração pública;
- VIII** - a elaboração e acompanhamento da execução das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, fiscal e próprio da Administração Direta e Indireta e de investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais;
- IX** - a contabilidade geral e administração de todos os recursos financeiros do Estado, independentemente da fonte;
- X** - a auditoria contábil-financeira, análise e controle de recursos da Administração Direta e Indireta;
- XI** - a análise da conveniência da criação e extinção de fundos especiais, e respectivo controle e fiscalização;
- XII** - a alimentação do processo decisório governamental, com dados relativos a custos e a desempenho financeiro;
- XIII** - a defesa dos capitais do Estado;
- XIV** - o controle dos investimentos públicos e da capacidade de endividamento do Estado;
- XV** - o acompanhamento e controle da execução física e financeira do orçamento anual;
- XVI** - a orientação aos contribuintes sobre assuntos pertinentes à sua área de atuação.

O Estado do Paraná possui o quinto maior Produto Interno Bruto (PIB) dentre as unidades da federação do Brasil, sendo que a SEFA é responsável por administrar um orçamento, no ano de 2021, de R\$ 50,6 bilhões (cinquenta bilhões e seiscentos milhões de reais). A maior parte do orçamento estadual advém das receitas tributárias, que são aquelas derivadas da arrecadação dos tributos estatais (impostos, taxas e contribuições). Os três

impostos administrados pela SEFA são: o ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação); o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores); e o ITCMD (Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens e Direitos).

O Edital de Licitação da contratação da ferramenta resumiu as características dos três impostos de competência estadual:

[Quanto ao ICMS] do valor arrecadado, 75% pertencem ao Estado e 25% aos Municípios. Esse imposto pode ser seletivo. Na maior parte dos casos o ICMS, que é embutido no preço, corresponde ao percentual de 18%. Entretanto, para certos alimentos básicos, como arroz e feijão, o ICMS cobrado é de 7%. Existem também alíquotas de 4%, 12%, 25% e 29%, variando conforme objeto e destino das operações. O ICMS é um imposto declaratório, não cumulativo, compensando-se o valor devido em cada operação ou prestação com o montante cobrado anteriormente. Em cada etapa da circulação de mercadorias e em toda prestação de serviço sujeita ao ICMS deve haver emissão do documento fiscal correspondente. Esses documentos serão escriturados nos livros fiscais para que o imposto possa ser apurado pelo contribuinte e arrecadado pelo Estado. [...]

[Quanto ao IPVA] do valor arrecadado, 50% pertencem ao Estado e 50% aos Municípios. O IPVA tem como fato gerador a propriedade, plena ou não, de veículos automotores de qualquer espécie. Seu fato gerador ocorre no dia 1º de janeiro de cada ano, em relação a veículos adquiridos em anos anteriores, e também na data da aquisição, em relação a veículos nacionais novos (zero quilômetro) e na data do desembarço aduaneiro, em relação a veículos importados. A base tributária do IPVA é obtida do cadastro de veículos do Departamento de Trânsito do Paraná - DETRAN (veículos e proprietários). Os valores dos veículos são obtidos da tabela da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE. As alíquotas do imposto são de 1% e 3,5%. As isenções são aplicadas a certos tipos de usuários (funcionários de corpo consular, taxistas e portadores de deficiência física); veículos utilizados em determinadas atividades (ônibus em linhas urbanas por concessão pública e veículos escolares); pelo ano de fabricação (automóveis com mais de 20 anos e motocicletas até 125cc com mais de 10 anos). [...]

[Quanto ao ITCMD] do valor arrecadado, 100% pertencem ao Estado. O fato gerador do imposto pode ser uma doação (*inter vivos*) ou uma herança (*causa mortis*). No caso de doação, o contribuinte que a recebe deve declarar o fato para a Receita Estadual e pagar o imposto devido. No caso de heranças, em se tratando de processos extrajudiciais, os cartórios de registro de nota requerem que os herdeiros paguem o imposto antes de lavrar a escritura pública definitiva. Nos casos judiciais, o processo passa pela Procuradoria Geral do Estado - PGE para manifestação quanto ao pagamento do imposto, antes da conclusão do processo SGT (PARANÁ, 2016, p. 129-130).

O Quadro 7 demonstra a arrecadação tributária recolhida pelo Estado do Paraná no ano de 2020 na proporção dos impostos de sua competência.

Quadro 7 - Arrecadação tributária do Paraná em 2020 (em R\$ milhões)

Tributo	Arrecadação	Participação
ICMS	31.607,20	87,3%
IPVA	3.909,20	10,8%
ITCMD	678,00	1,9%
TOTAL	36.194,30	100,0%

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Paraná (<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/receitas/consultalivre?windowId=936>), acesso em 06 set. 2021.

A Receita Estadual do Paraná (REPR) é um órgão vinculado à SEFA, de regime especial e de atuação desconcentrada, portanto de relativa autonomia dentro da estrutura da Secretaria. A ela compete a efetiva administração dos tributos estaduais, através dos processos de tributação, arrecadação e fiscalização, que incluem procedimentos tais como: o planejamento, organização, previsão, coleta, análise, cobrança e auditoria das receitas tributárias; a execução da política fiscal do Estado; inscrição e gestão de créditos tributários em dívida ativa; emissão de certidões sobre a situação dos débitos dos contribuintes; gestão do cadastro dos contribuintes; orientação fiscal e consultas sobre matéria tributária; prestação de atendimento ao contribuinte; restituição de valores recolhidos indevidamente ao Estado; lançamento de ofício do crédito tributário; apuração de infrações à legislação tributária; e outros.

Conforme explicou Pires (2004), a gênese da REPR está vinculada à própria emancipação política do Estado do Paraná, em 1853, com a administração dos tributos de competência estadual. De fato, historicamente observa-se que a atividade fiscal é uma das primeiras funções organizadas do aparato estatal, permitindo a própria existência do Estado como hoje é concebido (SCHIER, 2016). A estrutura da REPR desenvolveu-se com a criação do ora extinto Imposto de Reajustamento Econômico em 1934 e, após, em 1966 com a concepção do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), que originou o atual ICMS (PIRES, 2004). Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, competem às administrações tributárias estaduais a gestão do ICMS, IPVA e ITCMD, além de taxas e contribuições.

Em termos administrativos, a REPR é formada pela Administração Central do órgão, responsável pela direção e assessoramento, e, no nível de execução, pelas Delegacias Regionais da Receita (DRR), Delegacia de Julgamento (DJ) e Delegacia de Contribuintes Localizados em Outros Estados (DCOE). O atendimento ao contribuinte é realizado nas Agências da Receita Estadual (ARE), vinculadas às DRR, além de uma estrutura de atendimento telefônico (SAC) e serviços disponibilizados *online* por meio do portal da SEFA, do portal ReceitaPR e do portal

SEFANET. O Quadro 8 apresenta a distribuição geográfica das Delegacias da Receita e suas Agências vinculadas.

Quadro 8 - Regionais da REPR

Delegacia Regional da Receita	Agências da Receita Estadual
Administração central	-
1ª DRR – Curitiba	Curitiba Paranaguá
3ª DRR – Ponta Grossa	Ponta Grossa
5ª DRR – Guarapuava	Guarapuava Irati União da Vitória
6ª DRR – Jacarezinho	Cornélio Procópio Jacarezinho Siqueira Campos
8ª DRR – Londrina	Apucarana Ivaiporã Londrina
9ª DRR – Maringá	Maringá
11ª DRR – Umuarama	Campo Mourão Cianorte Umuarama
13ª DRR – Cascavel	Cascavel Foz do Iguaçu
14ª DRR – Pato Branco	Francisco Beltrão Pato Branco
DCOE (Delegacia de Contribuintes Localizados em outros Estados)	-
DJ (Delegacia de Julgamento)	-

Fonte: Portal da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná
(<http://pdp.fazenda.pr.gov.br/pdp/delegacias>), acesso em 20 set. 2021.

A instituição organiza-se conforme o denominado “sistema TAF”, que é acrônimo para as atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização, de maneira que a administração central é composta por uma Inspeção Geral de Tributação (IGT), Inspeção Geral de Arrecadação (IGA) e Inspeção Geral de Fiscalização (IGF), além de assessorias e órgãos de apoio. Essa mesma estrutura é replicada nas DRR, que por sua vez, organizam-se por meio das Inspeções Regionais de Tributação, Arrecadação e Fiscalização. Pires (2004, p. 9-10) sintetiza o conceito de atuação desses setores:

A área de Tributação é responsável, entre outras atividades, pelo julgamento de processos administrativos fiscais e pela interpretação e proposição de alterações sobre a legislação tributária (...); a área de Arrecadação tem como principais atividades o cadastramento dos contribuintes do estado e o acompanhamento das informações

relativas ao efetivo recolhimento do produto arrecadado ao Tesouro do Estado (...); e a área de Fiscalização tem como principal objetivo a promoção de medidas de combate à evasão de impostos e à fraude fiscal, ou seja, fiscalizar os contribuintes dos impostos estaduais.

A Lei Complementar nº 131, de 29 de setembro de 2010, descreve que o Auditor Fiscal é o servidor público dotado de competências para o exercício das atividades de administração tributária, ou seja, de tributação, arrecadação e fiscalização dos tributos estaduais no Estado do Paraná, sendo, portanto, carreira típica e exclusiva de Estado. Ainda que a REPR conte também com servidores administrativos oriundos de outras carreiras, servidores comissionados, funcionários terceirizados, residentes técnicos e estagiários, que apoiam a execução das atividades da REPR, cabe aos Auditores Fiscais da Receita Estadual a condução, a gestão e a responsabilidade pela maioria dos procedimentos do órgão, posto que atividades privativas, nos termos da Lei Complementar 131/2010:

Art. 4º. Compete privativamente ao Auditor Fiscal, além das demais atribuições conferidas pela legislação vigente:

I - a constituição do crédito tributário pelo lançamento e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível;

II - o julgamento do processo administrativo fiscal em primeira instância administrativa;

III - o julgamento do processo administrativo fiscal como membro do Corpo Deliberativo do Conselho de Contribuintes e Recursos Fiscais, representando a Fazenda Pública Estadual;

IV - o exercício da função de Representante da Fazenda Pública Estadual junto ao Conselho de Contribuintes e Recursos Fiscais;

V - a representação do Estado do Paraná na Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE/ICMS), órgão de assessoramento do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ);

VI - a direção, o assessoramento e a chefia das unidades administrativas da CRE;

VII - a resposta a consulta em matéria tributária com caráter orientativo;

VIII - a execução administrativa de débitos tributários.

Conforme dados do portal da transparência do Estado do Paraná, dos 1.350 cargos de provimento efetivos de Auditor Fiscal na REPR, atualmente estão ocupados 582 cargos por servidores ativos, que estão lotados na administração central ou nas diversas regionais do órgão, ou ainda, alguns destes, à disposição da estrutura administrativa da própria Secretaria da Fazenda ou cedidos a outros órgãos.

3.8 LIMITAÇÕES E VIESES

Uma vez que na abordagem qualitativa o próprio pesquisador é o principal instrumento da coleta e análise das evidências, não deve ser ignorado o fato de haver subjetividade e vieses, o que também ocorrerá com os entrevistados. Porém, ao contrário da pesquisa experimental objetiva, a investigação interpretativa não deve rechaçar o contexto do fenômeno e os vieses individuais, mas reconhecê-los, o que pode, na realidade, enriquecer a construção do conhecimento (MERRIAM; TISDEL, 2016). Adicionalmente, tendo em vista o papel de

gerente do projeto exercido pelo pesquisador, é possível que os entrevistados tenham externado uma posição mais suavizada de suas críticas ao novo sistema.

Além disso, é necessário observar que a amostra escolhida para as entrevistas individuais é composta essencialmente por auditores fiscais das áreas-fim da instituição o que, por sua vez pode representar um aspecto parcial do impacto de implantação de um sistema de informações, pois não foram colhidos relatos de profissionais de atividades-meio, tais como setores administrativos, de recursos humanos, profissionais terceirizados, ou outros.

No caso em estudo, uma vez que o autor compõe a equipe do projeto de implantação do sistema de informações, tal fato pode, por um lado, aperfeiçoar a análise por oportunizar observações minuciosas do fenômeno, mas, por outro lado, pode resultar em induções subjetivas de conclusões sobre a realidade estudada (QUEIROZ *et al.*, 2007). Ademais, deve-se reconhecer a existência de potenciais vieses do pesquisador, que podem desarmonizar as validações oportunizadas pelo processo de triangulação, uma vez que é evidente que possam ser encontradas contradições sobre o fenômeno entre observações realizadas por meio dos distintos métodos, podendo haver, inclusive, contaminação dos achados em razão da subjetividade do próprio investigador na priorização e hierarquização das categorias (LEECH; ONWUEGBUZIE, 2007; THURMOND, 2001).

Ainda, é necessário relevar que um estudo de caso único apresenta limitações, pois os dados obtidos e analisados dizem respeito somente ao caso em estudo e ao contexto em que se encontra, o que poderá levar a achados que representam aspectos parciais da realidade. Por essa razão é necessária cautela com possíveis ímpetos em universalizar os achados da presente pesquisa para quaisquer fenômenos semelhantes em organizações e projetos de naturezas diversas, ou até mesmo na própria organização objeto desse estudo, em contextos distintos do ora investigado (YIN, 2015).

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÕES

O presente capítulo é dividido em três seções, a primeira com o intuito de contextualizar e descrever o caso em estudo, apresentando o órgão público em que o fenômeno foi observado e características do projeto de implantação do novo sistema, para a qual as fontes de evidência preponderantes foram as análises documentais, incluindo outras pesquisas acadêmicas. A segunda seção, por sua vez, apresenta as categorias que representam os achados da investigação, cuja fonte primária de evidências submetidas à análise qualitativa foram as transcrições das entrevistas com os auditores fiscais envolvidos no processo de mudança organizacional, sem desprezar, contudo, o diálogo com as fontes documentais. Por fim, a terceira seção procura fazer um diagnóstico conjunto dos achados das seções anteriores e propõe sugestões de intervenção na organização.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE DOCUMENTAL

A presente seção descreve o projeto objeto do caso em estudo, projeto SGT, seu histórico, suas peculiaridades, a solução adquirida, a equipe do projeto, além de debater aspectos documentados de mudança organizacional na instituição com a implantação da nova solução.

4.1.1 O Projeto SGT

A adoção de soluções de tecnologia da informação com o intuito de automatizar, modernizar e otimizar os processos de negócio pode ser uma estratégia para mitigar a severa redução do quadro de pessoal dos órgãos estatais, conquanto incrementem as cobranças da sociedade por prestações de serviços públicos melhores e mais eficientes (DIAS, 2008). Nesse contexto, a REPR vem procurando investir em novas tecnologias e sistemas de informação que permitam a continuidade da atividade da organização, além da prestação de um serviço mais eficiente ao contribuinte e ao cidadão (PARANÁ, 2016; BROSKO; FARIAS; MEIRA, 2020), investimentos dentre os quais o Sistema Integrado de Gestão Tributária (SGT) é uma das iniciativas.

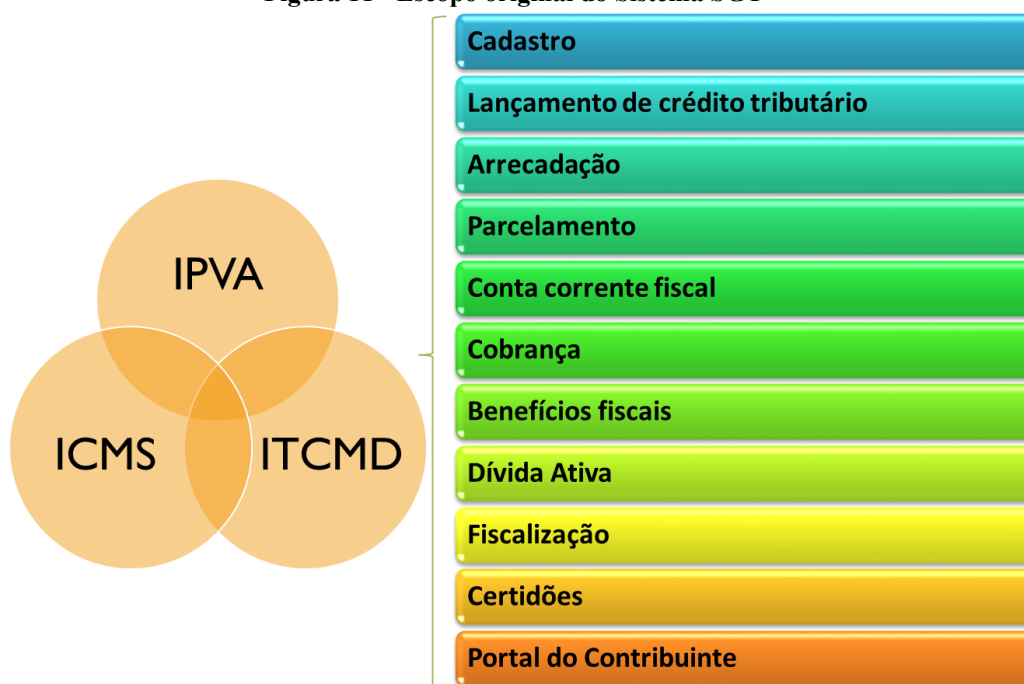
4.1.1.1 Características gerais

O projeto de implantação do Sistema Integrado de Gestão Tributário (SGT) da REPR foi concebido visando adquirir uma solução corporativa para a gestão dos processos de negócio dos três impostos de competência estadual (ICMS, ITCMD e IPVA), abrangendo as principais etapas de seu ciclo de vida: cadastro, lançamento de crédito tributário, arrecadação (ou pagamentos), conta corrente fiscal, parcelamento, cobrança, benefícios fiscais, dívida ativa, fiscalização, certidões, restituições e portal do contribuinte, conforme demonstra a Figura 11. O objetivo era adquirir uma solução de mercado que contemplasse esses processos através de uma

visão única e integrada dos contribuintes, seus débitos e seu relacionamento com fisco (visão 360°).

A solução foi concebida como um sistema corporativo (“*enterprise system*”) de administração tributária, baseado na premissa de atendimento das melhores práticas de eficiência advindas da adoção de uma solução de mercado (DAVENPORT, 1998; ROZTOCKI; STRZELCZYK, 2020). Trata-se de uma iniciativa pioneira e inovadora do Estado do Paraná, pois nenhuma outra administração tributária de quaisquer outras esferas de poder jamais havia implementado solução integrada semelhante.

Figura 11 - Escopo original do Sistema SGT



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Do ponto de vista da estrutura organizacional da instituição em que o fenômeno estudado ocorre, observa-se que a maioria dos requisitos do novo sistema são afeitos à área de atuação fiscal de arrecadação, ou seja, processos de negócio de domínio da Inspeção Geral de Arrecadação (IGA) e, no âmbito regional, as respectivas Inspetorias Regionais (IRA) e agências da Receita Estadual (AREs).

A implantação do novo sistema tem por objetivo a substituição de uma miríade de sistemas de informação legados, desenvolvidos há algumas décadas e de maneira isolada, em tecnologias ultrapassadas e com escassa documentação técnica, por uma solução mais moderna e integrada, que tenha a capacidade de atender a dinâmica do negócio da Receita Estadual e da Secretaria da Fazenda, além da atualização do seu parque tecnológico (OLIVEIRA *et al.*, 2020; PARANÁ, 2016; SANTOS, Mônica, 2014). Trata-se de um projeto essencial e prioritário para

a organização, uma vez que os sistemas usados atualmente na administração tributária não atendem mais as novas necessidades dos processos de negócio, além de apresentarem limitações de integrações e de capacidade de implementar novas melhorias, bem como oferecem apenas uma quantidade restrita de serviços ao contribuinte de forma *online*.

A implantação do sistema do SGT foi concebida por meio de um projeto que envolveu etapas prévias de mapeamento dos processos de negócio da organização, prospecção das soluções disponíveis de mercado e definição da estratégia de implantação, com a posterior confecção de um Edital de Licitação para contratação da solução e do projeto de implantação propriamente dito, conforme ilustra a Figura 12. O projeto de implantação tem como escopo fornecimento de software e dos serviços de consultoria, parametrização, customização e capacitação relacionados a sua adoção e assimilação.



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Nos termos do Edital de Licitação, as seguintes características gerais devem estar presentes na solução de software que seria contratada para atender aos requisitos de negócio do projeto SGT:

- Integração total entre processos e respectivas informações;
- Cadastro único com visão 360° do contribuinte (Visão única e integral da Conta Corrente Fiscal, englobando todos os tributos);
- Disponibilização de serviços através dos vários dispositivos tecnológicos disponíveis (Celular, Tablet e PC);
- Disponibilização de interfaces via Workflow com Motor de Regras parametrizáveis pela área de negócio, implicando em baixo índice de dependência da TI;
- Estrutura de dados com histórico das informações (Vigência da informação);
- Mudar o foco da Automação das Atividades para a Gestão da Informação;
- Facilitar a vida do Contribuinte buscando oferecer uma interface amigável e livre das complexidades inerentes à Legislação Tributária;
- Inovação tecnológica constante (PARANÁ, 2016, p. 131-132).

A concorrência foi conduzida por Comissão Especial de Licitação composta por servidores da SEFA, SEAP e SEPL, e contava com recursos do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, obtidos mediante operação de crédito junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial – BIRD). A Licitação Pública Internacional n° 01/2016-SEAP foi concebida no formato técnica e preço, por meio da qual sagrou-se vencedor o Consórcio Integra Paraná, que propôs a implantação da ferramenta

Oracle PSRM (*Public Sector Revenue Management*), bem como sua parametrização e configuração para atender aos requisitos de negócio da SEFA. Tratou-se do primeiro órgão fiscal, dentre as esferas de governo brasileiras, a adquirir a ferramenta PSRM que, até então, só havia sido implementada em algumas dezenas de administrações tributárias em outros países.

A solução adquirida oferece um conjunto pré-concebido de funcionalidades para atender às necessidades de administrações tributárias estatais, no que concerne à gestão de impostos e políticas fiscais. Segundo o fabricante, o sistema provê um método simples para configurar e implementar as complexidades da política tributária, cujas mudanças são constantes, por meio da gestão de regras de negócio no formato de motor de regras e *workflow*, implementado no cerne da ferramenta PSRM (ORACLE, 2016). Portanto, trata-se de uma solução especificamente projetada e construída para atender os objetivos estatais relacionados à gestão fiscal, como os aqueles relativos a critérios de conformidade, à melhoria na prestação de serviços ao cidadão e ao contribuinte, ao incremento da capacidade de arrecadação e à flexibilidade para responder às mudanças na legislação tributária. Conforme explica o fabricante no manual da ferramenta (ORACLE, 2016):

A solução Oracle *Public Sector Revenue Management* possibilita essas vantagens essenciais: um produto comercial “de prateleira” (COTS¹) – a solução é atualizável e sustentável. As autoridades fiscais são capazes de implementar atualizações enquanto preservam suas configurações específicas; uma funcionalidade completa, de ponta a ponta, para os processos de negócio de gestão tributária, incluindo: cadastro, processamento de formulários, bilhetagem e lançamento de impostos, dívida ativa e cobrança tributária, contabilidade, inclusive de multas e juros, restituições e pagamentos a maior, modelagem de políticas fiscais e automação das políticas. (tradução nossa)

Nesse sentido, conforme ilustra o Quadro 9, a ferramenta adquirida está alinhada ao escopo proposto para o projeto e, ademais, relaciona-se aos objetivos estratégicos da Secretaria da Fazenda, tais como: prestar serviço de qualidade ao cidadão, ampliar a transparência das ações da Secretaria da Fazenda e das contas do Estado, incrementar as receitas tributárias e não tributária e promover o desenvolvimento organizacional, tecnológico e de recursos humanos.

Quadro 9 - Alinhamento entre o escopo do Projeto e a ferramenta adquirida

Escopo do Projeto SGT	Características da ferramenta Oracle PSRM
Cadastro	Cadastro (<i>Tax Registry</i>)
Lançamento do crédito tributário	Formulários fiscais (<i>Tax Forms</i>)
Arrecadação	Bilhetagem (<i>Billing</i>), pagamentos (<i>Payments</i>) e restituições (<i>Overpayments and Refunds</i>)
Parcelamento	Planos de pagamento (<i>Pay plan</i>)

¹ Commercial Off-The-Shelf (COTS) – são ferramentas de software “de prateleira”, ou seja, pré-concebidos para a implantação no negócio.

Conta corrente fiscal	Conta corrente (<i>Account</i>) e juros e multas (<i>Penalties and Interests</i>)
Cobrança	Controle de cobrança (<i>Collection cases</i>)
Benefícios fiscais	Supressão de impostos (<i>Tax suppression</i>)
Dívida Ativa	Dívida ativa (<i>Overdue Debt</i>)
Fiscalização	Casos de auditoria (<i>Audit cases</i>)
Certidões	Visão 360° do contribuinte

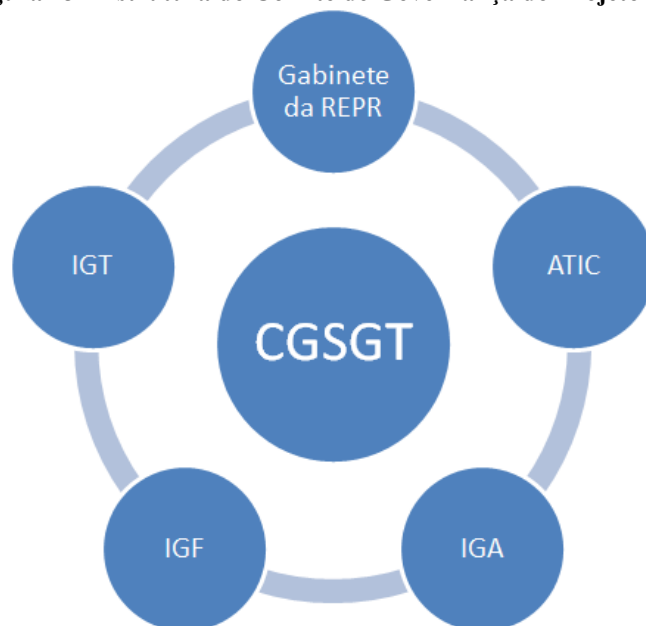
Fonte: elaborado pelo autor, 2021, com base em Oracle (2016) e Paraná (2016).

Ainda, com a adoção da nova ferramenta tem-se a expectativa de contar com uma plataforma eficiente, integrada e transparente para a gestão tributária do Estado e, portanto, reduzir a burocratização no relacionamento com o contribuinte, buscando oferecer inúmeros serviços de forma *online*, por um Portal do Contribuinte, onde cidadão poderá ter a maioria de suas necessidades atendidas de maneira automatizada pela internet, sem precisar protocolar processos nas Agências da Receita Estadual.

4.1.1.2 A equipe do projeto

Para conduzir a gestão do projeto e a gestão do contrato, a organização designou o Comitê de Governança do Sistema Integrado de Gestão Tributária (CGSGT), contando com representantes das três Inspetorias Gerais da REPR, do Gabinete do Diretor e do setor de tecnologia da informação do órgão, conforme ilustra a Figura 13. Cabe ao representante da diretoria a coordenação do grupo de trabalho e a representação do patrocinador no processo, e a um representante do setor de TI o gerenciamento do projeto.

Figura 13 - Estrutura do Comitê de Governança do Projeto SGT



Fonte: elaborado pelo autor, 2021

A composição do comitê de governança foi inicialmente prevista na Portaria REPR nº 178/2017 e posteriormente alterada pelas Portarias REPR nº 167/2018, 090/2019 e 430/2019 que, embora alterassem alguns integrantes da equipe, manteve essencialmente seu conceito original. Na Portaria mais recente, foram designados catorze componentes ao CGSGT, entre titulares e suplentes, contudo nem todos tinham dedicação exclusiva ao projeto, pois a alocação das pessoas variou muito conforme a fase da implantação. Além da gestão do projeto e fiscalização do contrato, foram atribuídas ao comitê de governança atividades de mudança organizacional, como por exemplo a responsabilidade de “propor a criação, a revisão ou a extinção de processos de trabalho da REPR”.

Com o intuito de auxiliar o CGSGT nas definições das necessidades de processos de negócio e definições tecnológicas, foram designados através de Portarias do Diretor da Receita Estadual os Grupos de Trabalho (GT) especializados em cada um dos processos impactados pela implantação do novo sistema, conforme ilustra o Quadro 10.

Quadro 10 - Relação dos Grupos de Trabalho (GT)

Grupo de Trabalho	Portaria nº	Atribuições
GT - Cadastro	049/2018	Analisar e avaliar todas as fontes de cadastro existentes nas bases da Coordenação da Receita do Estado com o intuito de definir as melhores regras para implementação de um cadastro único para os contribuintes do Estado do Paraná no SGT
GT – Lançamento	050/2018	Analisar e avaliar todas as fontes de informações e dados com o intuito de definir as melhores regras para o processo de lançamento de tributos no SGT
GT – Cobrança	051/2018	Analisar e avaliar as melhores regras para definir o processo de cobrança no SGT
GT – Portal	052/2018	Analisar e avaliar as melhores regras para definir o portal do contribuinte no SGT
GT – Migração/Integração	053/2018	Analisar e avaliar as melhores regras para definir o processo de migração e integração no SGT;
GT – Fiscalização	054/2018	Analisar e avaliar as regras para definir os processos de fiscalização de contribuintes no SGT;
GT – Pagamento	055/2018	Analisar e avaliar as melhores regras para definir o processo de pagamento no SGT;

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Além da designação dos Grupos de Trabalho, buscando estabelecer a interação entre a equipe de negócio da SEFA e a equipe técnica da contratada no formato de trabalho de gestão de projetos ágeis, foram nomeados os chamados “Donos de Produto” (*Product Owner – PO*) para cada um dos impostos em implantação. No projeto SGT, os PO são “responsáveis pelo escopo e requisitos da implementação, cabendo a eles a descrição dos requisitos do sistema, por

meio da técnica de histórias de usuário, sua aprovação e validação” (OLIVEIRA *et al.*, 2020, p. 28), sendo, portanto, aqueles que realizam a tradução das definições de mudanças de negócio para a implementação no novo sistema.

Por sua vez, o Edital de Licitação previa uma equipe-chave da contratada para a implantação da solução, que deveria ser composta, no mínimo, por profissionais com os seguintes papéis: gerente do projeto, gerente do contrato, executivo da solução, consultor sênior da solução, consultor sênior em administração tributária, gerente de requisitos, gerente de serviços, arquiteto da solução, arquiteto da informação, líder de implementação e customização, líder de testes, líder de migração, especialista em mapeamento e melhoria de processos e especialista em banco de dados (PARANÁ, 2016). Do ponto de vista de mudança organizacional, é possível destacar a relevância dos profissionais especialistas em administração tributária e em mapeamento e melhoria de processos.

Tendo em vista tratar-se de uma implantação pioneira no Brasil, além do ineditismo da tecnologia Oracle PSRM, não havia no mercado de trabalho nacional profissionais qualificados para trabalhar no projeto, de maneira que o consórcio contratado teve que subcontratar profissionais estrangeiros no processo. Participaram do projeto profissionais da África do Sul, Angola, Estados Unidos, Filipinas, Índia, México, Países Baixos e outros. Fato que agregou complexidade ao projeto, seja em termos de tradução dos requisitos de negócio, seja em termos da dificuldade de compreensão por profissionais estrangeiros das peculiaridades da legislação tributária brasileira.

Por fim, cabe notar que as operações de tecnologia da informação da SEFA são majoritariamente conduzidas pela empresa de TI do Estado do Paraná (Celepar), de maneira que a participação da estatal também foi essencial no apoio ao processo de implantação, conforme já previa o próprio termo de referência de aquisição da solução:

Neste projeto, a CELEPAR é parceira da SEFA-PR, sendo responsável pela hospedagem da SOLUÇÃO em equipamentos do parque tecnológico do Estado que estão sob sua gestão, participando também da gestão técnica do contrato e sendo responsável direta pela sustentação da SOLUÇÃO a ser implantada (PARANÁ, 2016, p. 132).

Nesse sentido, foi observado que a alocação média de profissionais na equipe do projeto durante sua fase de execução era de cerca de setenta profissionais equivalentes a tempo integral (FTE), dentre os técnicos do consórcio contratado, auditores fiscais da Receita Estadual e analistas de sistemas da Celepar (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

4.1.1.3 Histórico do projeto de implantação

Finalizado o processo licitatório, foi firmado entre o Estado do Paraná e a licitante vencedora do certame o Contrato SEPL nº 003/2017 em 30 de novembro de 2017, tendo início em seguida a fase de implantação do novo sistema. O valor global contratado foi de R\$ 27.949.619 84 (vinte e sete milhões, novecentos e quarenta e nove mil, seiscentos e dezenove reais e oitenta e quatro centavos). O prazo inicial previsto no Contrato era de 18 (dezoito) meses para a denominada fase de execução (licenciamento, customização, parametrização e capacitação da ferramenta) e um período adicional de 24 (vinte e quatro) meses de suporte, garantia e operação assistida após o termo de aceitação operacional.

Durante seu planejamento inicial, o projeto de implantação do novo sistema foi faseado em duas etapas ou entregas (*releases*), a primeira delas abrangendo os impostos IPVA e ITCMD e a segunda correspondente ao ICMS, Simples Nacional, outras taxas e processos tributários comuns a todos os impostos, como dívida ativa.

Buscando mitigar o prazo estreito e a incerteza com relação a requisitos do projeto, dada a complexidade da legislação tributária, a equipe de trabalho da REPR e da empresa contratada adotou parcialmente algumas abordagens ágeis de gerenciamento de projetos, em especial algumas técnicas emprestadas das metodologias *Scrum* e *Kanban*, tais como “determinação de Donos de Produto (*Product Owner* – PO), as Reuniões Diárias (*daily meetings*), a organização do trabalho por *Sprints*, as apresentações das entregas dos *Sprints* (evento de Revisão do *Sprint*), e o uso de *Backlog* de Produto e de *Sprint*” (OLIVEIRA *et al.*, 2020, p. 28). Conforme estudo que avaliou as técnicas de metodologias ágeis de gestão de projetos no SGT, elas contribuíram positivamente para o desempenho do projeto e ajudaram a incrementar suas chances de sucesso (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

Não obstante, tendo em vista o refinamento do mapeamento dos processos de negócio a partir do início do contrato e posterior descrição dos requisitos em termos de “histórias de usuários” (*user stories*), as equipes passaram a compreender melhor a complexidade das regras tributárias a serem implementadas na ferramenta, de maneira que logo tornou-se evidente que o prazo inicial previsto para a implantação do sistema seria inexecutável. A constatação da inviabilidade do prazo inicial ensejou algumas alterações contratuais mediante a formalização de termos aditivos, acordados entre o Estado do Paraná e a contratada.

O primeiro termo aditivo ao Contrato, celebrado em 29 de maio de 2019, foi motivado pela constatação da inviabilidade de concluir o primeiro *Release* (IPVA e ITCMD) no prazo inicialmente previsto e, portanto, prorrogou o prazo de execução do projeto em adicionais dezoito meses, sem impacto no custo do contrato. Ademais, o acordo de empréstimo entre o

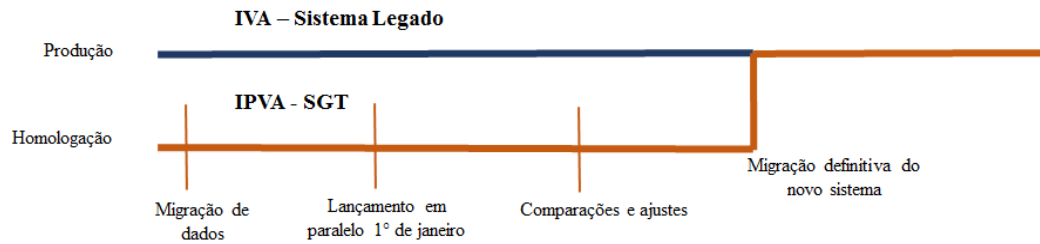
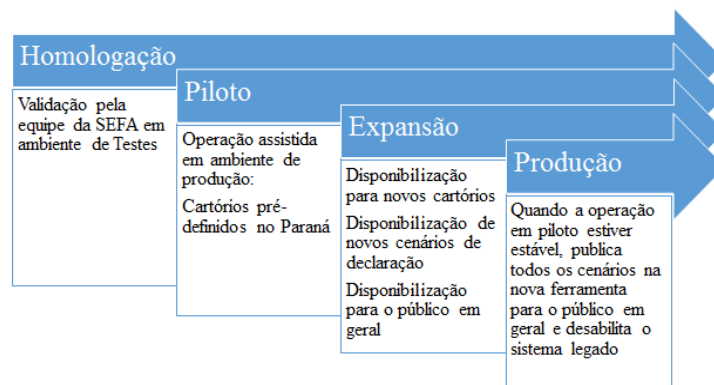
Estado do Paraná e o Banco Mundial (BIRD) encerrava-se em 30 de novembro de 2019 e, a partir dessa data, a titularidade do Contrato de implantação do Sistema SGT deixava de ser da coordenação do projeto multissetorial para o desenvolvimento do Paraná (a cargo da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral – SEPL), passando para a Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA. Os recursos financeiros para custear o contrato, destarte, a partir dessa data, deixariam de ter a fonte da operação de crédito com o BIRD e passariam a ser de recursos próprios do Estado do Paraná, e tal fato também constou no 1º termo aditivo.

Em seguida, o projeto de implantação do sistema SGT apresentou significativas evoluções no desenvolvimento do *Release 1*, permitindo que já em janeiro de 2020 as funcionalidades de IPVA estivessem em paralelo ao sistema legado que se propunha a substituir (Sistema IVA), de maneira a permitir a comparação do lançamento anual do imposto, cujo fato gerador ocorre em 1º de janeiro de cada ano para os veículos automotores adquiridos em exercícios anteriores. Trata-se do processo mais crítico da gestão desse tributo, que foi executado em paralelo nos dois sistemas para apuração das diferenças de cálculo, correções e refinamentos dos requisitos.

No caso do imposto ITCMD, foi desenvolvida uma abordagem de implantação diferente, optando-se por implantar um piloto da declaração na nova ferramenta para alguns cenários restritos (inicialmente, transmissões *inter vivos*), que seriam expandidos na medida da conclusão do desenvolvimento e testes dos demais cenários do imposto, conforme preconiza a abordagem de gestão de projetos ágeis. A declaração do ITCMD é uma ferramenta muito utilizada em tabelionatos na prática do seu ofício, uma vez que o imposto incide sobre doações, divórcios e heranças, atos tipicamente praticados por tais estabelecimentos, que são solidariamente responsáveis pela apuração e recolhimento do tributo, conforme determina a Lei nº 18.573 de 30 de setembro de 2015, que disciplina o ITCMD:

Art. 16. São solidariamente responsáveis pelo imposto devido pelo contribuinte:
I - os notários, os tabeliães, os escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão de seu ofício;

Por essa razão, foram convidados alguns cartórios do Estado do Paraná para participarem da fase de piloto da implantação do novo sistema para o ITCMD. Essa fase de piloto viria a ser expandida, aos poucos, para novos cartórios e novos cenários de declaração, até que o sistema estivesse suficientemente maduro para ser disponibilizado para o público em geral. A Figura 14 ilustra as estratégias de implantação diferenciadas do IPVA e do ITCMD para o *Release 1* do Projeto SGT.

Figura 14 - Estratégias de implantação IPVA e ITCMD**Estratégia de implantação do IPVA – Projeto SGT – “paralelo”****Estratégia de implantação do ITCMD – Projeto SGT – “piloto”**

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Em relação ao escopo do chamado *Release 2* (ICMS e Simples Nacional) foram iniciados em paralelo às atividades do *Release 1* o mapeamento dos processos de negócio e a definição de histórias de usuário de alguns requisitos. Contudo, logo observou-se que em vista da peculiar complexidade desse tributo, seria impossível cumprir com seu integral dentro dos prazos do Contrato, mormente quando as equipes estavam focadas no IPVA e ITCMD. Por essa razão, em 1º de junho de 2020, as partes celebraram o segundo termo aditivo ao Contrato nº 003/2017-SEFA, onde foi pactuada a supressão qualitativa do objeto, se lhe excluindo do escopo a implantação do ICMS, Simples Nacional e processos a eles relacionados de fiscalização, dívida ativa e controle de créditos e indébitos, havendo redução proporcional do valor contratado em 34,85%. A partir de então, as partes focaram na implantação e no aprimoramento apenas do IPVA e ITCMD.

Com o decorrer do projeto ao longo do tempo, é natural ocorram mudanças nas necessidades da organização e, conseqüentemente, mudanças de escopo frente ao que havia sido inicialmente contratado (PMI, 2017). No período de 2017 a 2020 ocorreram alterações nos requisitos de negócio da SEFA decorrentes de fatores supervenientes, tais como alterações legislativas, mudanças jurisprudenciais e alterações em sistemas de entidades externas à REPR (como Receita Federal, Detran, bancos arrecadadores e outros), com os quais o sistema SGT

possui interfaces de integração. Exemplos dessas mudanças de requisitos, doravante “*change requests*”, foram a edição da Lei nº 19.971 de 22 de outubro de 2019, que alterou regras de benefícios fiscais para o IPVA, e a Súmula 377 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que modificou entendimento jurisprudencial no regime de separação legal de bens, alterando o cálculo do ITCMD.

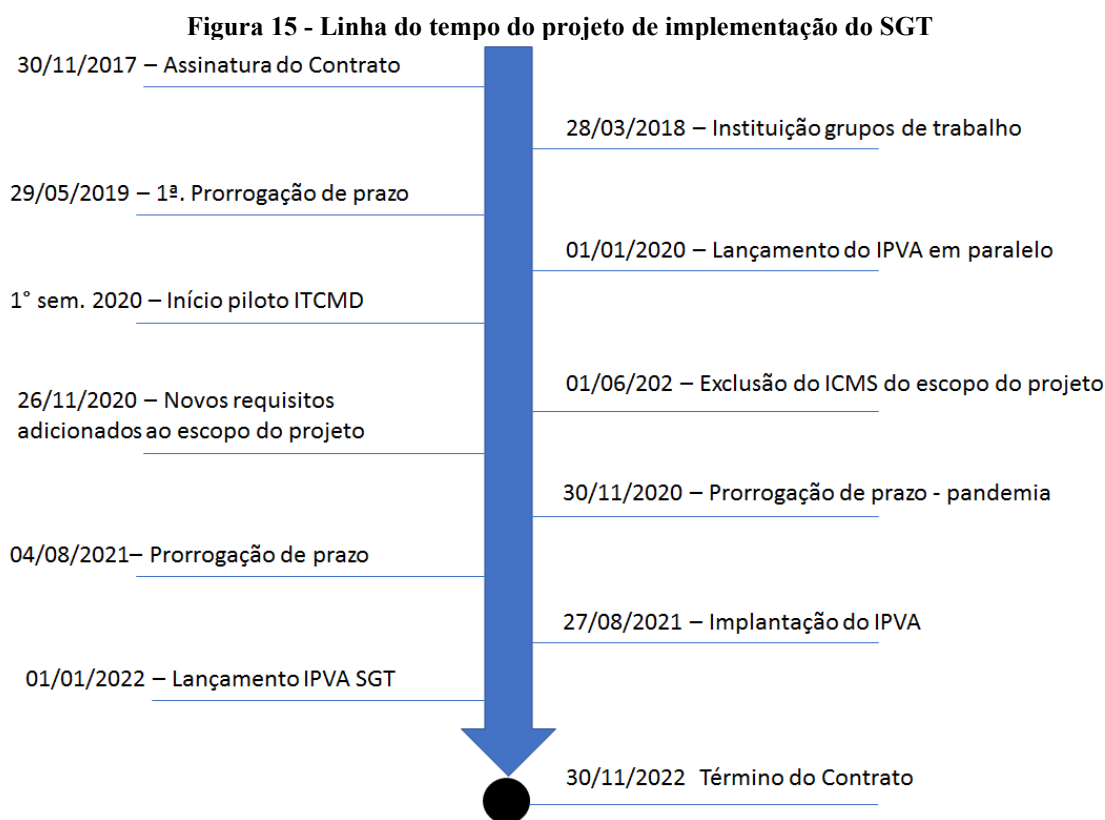
Uma vez que a contratação da customização do sistema foi na modalidade escopo fechado, tais *change requests* foram objetos de um terceiro termo aditivo ao Contrato, que incluiu essas novas funcionalidade identificadas no decorrer do projeto ao seu escopo. Uma vez que houve acréscimo qualitativo ao objeto em conjunto com a proposição de cronograma para atendimento de tais solicitações de mudança, os valores contratuais foram proporcionalmente acrescidos em 7,17%, sendo o termo aditivo celebrado em 26 de novembro de 2020.

Além da complexidade intrínseca de um projeto desse porte, que por sua natureza já representa um grande desafio para a organização, e desafios adicionais em razão do pioneirismo da REPR e da escassez de mão de obra no mercado adicional, um outro grande ofensor aos prazos das entregas do projeto foi a irrupção da pandemia de Covid-19 e a imposição de medidas de distanciamento social dela decorrentes. Ansell *et al.* (2020) já haviam destacado os impactos para os órgãos estatais que o novo cenário imposto exigiria enfrentar, o que, naturalmente, não foi diferente na SEFA.

Esse novo cenário obrigou as equipes do projeto a adaptarem suas rotinas ao teletrabalho e acesso remoto ao ambiente de rede da REPR, o que não ocorreu sem impacto em termos de produtividade e curva de aprendizado dos profissionais envolvidos, mormente quando se considera o formato adaptativo do gerenciamento ágil de projetos, que tem como característica equipes multidisciplinares (*squads*) em colaboração e comunicação constantes (OLIVEIRA *et al.*, 2020). O impacto imposto pela pandemia conduziu a novos replanejamentos das entregas do projeto o que conduziu a duas novas alterações no contrato de execução, o quarto e o quinto termos aditivos, celebrados em 30 de novembro de 2020 e 04 de agosto de 2021 respectivamente. A Figura 15 ilustra os marcos mais relevantes na linha do tempo do projeto.

Nesse ínterim, houve a expansão de novos cenários do imposto ITCMD no novo sistema, que foi disponibilizado a todos os contribuintes do tributo como opção preferencial tanto nos cenários *inter vivos* (doações, divórcios) quanto na maioria dos cenários *causa mortis* (inventários, heranças), deixando o sistema legado disponível apenas como contingência em caso de intermitência do novo sistema, para uso em cenários mais específicos e alguns processos internos enquanto não tenham seu desenvolvimento concluído no Projeto SGT.

Com relação ao tributo IPVA, a estratégia de “paralelo” ao sistema antigo permitiu repetidas comparações com os dados do novo sistema, oportunizando inúmeras correções e refinamentos até que fosse considerado maduro para a migração de dados definitiva. Esse processo ocorreu em 27 de agosto de 2021, momento a partir do qual todas as operações de IPVA do Estado do Paraná passaram a ser controladas pelo sistema SGT.



Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

4.1.1.4 Situação atual do Projeto

Com a migração integral do tributo IPVA para o sistema SGT, este se encontra em plena operação tanto para os contribuintes, quanto para as atividades internas da Receita Estadual. A Figura 16 ilustra o portal do IPVA disponibilizado aos contribuintes do imposto, onde é possível acessar serviços públicos (sem *login*) e também serviços de acesso restrito, quando o sistema reconhece os veículos, débitos, benefícios fiscais e parcelamentos da pessoa física ou jurídica que acessou o sistema, muitas dessas funcionalidades novas que não estavam acessíveis ao contribuinte de maneira *online* nas soluções substituídas, necessitando que procurasse atendimento em uma das Agências da Receita Estadual.

Figura 16 - Portal disponível ao contribuinte do IPVA

The screenshot displays the IPVA portal interface. At the top, it features the logo of the State of Paraná and the Secretaria de Estado da Fazenda, along with a link to the portal and an 'Acessar o sistema' button. The main header includes the title 'IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores' and a chatbot icon.

The navigation menu includes 'Sobre o IPVA', 'Consultas', 'Serviços', 'Legislação', and 'Ajuda'. The 'Serviços' menu is expanded, showing options like 'Isenção / Imunidade', 'Parcelamento IPVA', 'Regularização de Débitos', 'Restituição de Pagamento', 'Retificação de Pagamento', and 'Revisão de Valor Venal'. The 'Legislação' menu is also expanded, showing 'Imunidades Constitucionais (Templos e Outros)', 'Isenção para PcD, Síndrome de Down ou Autista', 'Substituição de isenção de veículo de PcD', and 'Substituição de isenção de veículo táxi ou escolar'.

The 'Sobre o IPVA' section provides information about the tax, including its purpose and payment methods. It states that the tax is used for public expenses like education and health. It also mentions that for vehicles acquired in previous years, the tax starts in January and can be paid in full or in five installments. For current year taxes, they must be paid in a single installment.

The 'Como pagar o IPVA:' section lists several options:

- As guias para pagamento estão disponíveis na "Consulta a débitos e guias para pagar o IPVA", acessada com o número do RENAVAM;
- O IPVA pode ser pago por meio de:
 - GR-PR (Guia de Recolhimento do Estado do Paraná) nos bancos credenciados (Banco do Brasil, Bradesco, Bancoob, Rendimento, Santander, Itaú e Sicredi) para quaisquer exercícios pendentes de IPVA;
 - Ficha de compensação bancária (boleto), apenas para o IPVA do exercício corrente, cujo pagamento pode ser realizado em qualquer banco, no período de calendário do imposto;
 - Apenas com o nº de RENAVAM do veículo, nas agências ou nos caixas automáticos dos bancos credenciados (com exceção do Banco do Brasil).
- Observações:
 - As dívidas ativas desvinculadas do veículo (oriundas de aquisições em leilão ou determinações judiciais) podem ser quitadas com a emissão de guia para pagamento do IPVA;

The 'Renavam' form on the right side of the page includes a field for 'Digite o RENAVAM', a 'Data de Pagamento' field with a dropdown menu showing '25' and a date field showing '10/2021', a 'rehex' logo, a 'Recarregar imagem' link, and a 'CONSULTAR' button.

Fonte: Portal de IPVA da Secretaria de Estado da Fazenda

(<https://www.contribuinte.fazenda.pr.gov.br/ipva/faces/home>), acesso em 25 out. 2021.

Até a data do *golive* do IPVA, as funcionalidades do ITCMD permaneciam com status de “piloto”, uma vez que o sistema legado permanecia ativo, como contingência. Esse fato era permitido em razão da característica faseada da implantação deste tributo no sistema SGT, que possibilita a convivência com o sistema antigo que está sendo substituído. Essa estratégia permite que, em eventuais indisponibilidades em razão do processo de implantação, o serviço ao contribuinte não seja prejudicado. Restam pendentes de implantação alguns requisitos coadjuvantes do ITCMD, principalmente relacionados a processos internos que, quando da sua conclusão, permitirão a migração definitiva do imposto ao novo sistema. A Figura 17 ilustra um extrato de tela do formulário de declaração do ITCMD, que pode ser acessada pelo contribuinte por meio do Portal da SEFA.

Figura 17 - Extrato de tela da declaração de ITCMD feita pelo contribuinte

Estado do Paraná
Secretaria de Estado da Fazenda

[Ir para o Portal da Fazenda](#) Olá [REDACTED] [Sair](#)

Declaração do ITCMD

1 DADOS GERAIS 2 PESSOAS 3 BENS E DIREITOS 4 CÁLCULO 5 ANEXOS 6 ENVIO

O que deseja fazer?

NOVA DECLARAÇÃO DECLARAÇÃO COMPLEMENTAR

Selecione o tipo de transmissão:

DOAÇÃO CAUSA MORTIS DIVÓRCIO ... OUTRO

Qual a modalidade?

Por Escritura Pública
 Por Ato Particular

Informe os dados do cartório:

UF: PR Município: PONTA GROSSA Cartório: Selecionar

VOLTAR Etapa 1 de 6 SALVAR E PROSSEGUIR

Fonte: portal de ITCMD da Secretaria de Estado da Fazenda
(<https://www.contribuinte.fazenda.pr.gov.br/itcmd/faces/itcmdSobre>), acesso em 25 out. 2021.

Além do projeto de implantação, o contrato vigente prevê a prestação do serviço de garantia da solução, ou seja, a correção de *bugs* até o término da vigência contratual, bem como o serviço de operação assistida prestado pela contratada, que se trata de assistência à SEFA nas atividades técnicas de operação do sistema, mormente naquelas de maior complexidade tecnológica, como execução e monitoramento de rotinas críticas (lançamento anual do IPVA, consolidação, processamento de pagamentos, etc.), suporte aos usuários especializados, monitoramento do ambiente computacional e outras, que são necessárias para garantir a estabilidade de um sistema com tal nível de criticidade e complexidade, e asseguram a operação do sistema pela SEFA.

A implantação do novo sistema movimentou integrações e migrações de dados em grande volume, com diversos ambientes distintos para atender as funcionalidades do ITCMD e IPVA, em especial para comunicar-se com os sistemas legados, com integrações com sistemas externos (Detran, Receita Federal, bancos arrecadadores e outros) e para a extensão das funcionalidades do sistema para o público externo. A título de ilustração, somente o IPVA conta com uma base de aproximadamente 4 milhões de contribuintes, que arrecadam anualmente quase R\$ 4 bilhões ao erário estadual. Foram migrados para o sistema o histórico cadastral e as transações financeiras dos últimos cinco anos, prazo prescricional do imposto.

4.1.2 Mudanças administrativas na REPR com a implantação do SGT

Observando-se que a implantação de sistemas da informação são catalisadores de mudanças administrativas e estruturais nas organizações (KEEN, 1981; ZIEMBA; OBLAK, 2015), principalmente no contexto de transformação digital em que estão incluídas (PERIDES; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2020), a Receita Estadual do Paraná entendeu que a implantação do Sistema SGT conduziria à necessidade reorganização da estrutura administrativa do órgão para deparar-se com essa realidade. Deveras, a Portaria CRE nº 091, de 18 de fevereiro de 2019, constituiu uma comissão para revisão da estrutura da instituição, prevendo a nova realidade decorrente da implantação do sistema:

O DIRETOR DA COORDENAÇÃO DA RECEITA DO ESTADO – CRE, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no inciso IX do art. 9º do Anexo II da Resolução SEFA nº 1.132, de 28 de julho de 2017, considerando:

- i. os avanços da tecnologia da informação;
- ii. a diminuição do quadro de servidores em razão de aposentadorias concedidas;
- iii. a necessidade de simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos nos termos do Decreto nº 9.360, de 23 de abril de 2018;
- iv. o avançado estágio de desenvolvimento do Sistema de Gestão Tributária – SGT; e
- v. a proposta do Sr. Governador do Estado, de reforma administrativa do Poder Executivo,

RESOLVE

Art. 1º. [...] constituírem comissão com a finalidade de reavaliar e propor as alterações necessárias na estrutura administrativa, organizacional e procedimental da Coordenação da Receita do Estado – CRE². (grifou-se)

Uma significativa mudança estrutural na organização possibilitada pela adoção da nova ferramenta é atuação unificada, porém descentralizada, em protocolos de IPVA e ITCMD. Conforme é possível depreender da própria estrutura hierárquica da instituição, cabia às regionais territoriais (DRR e ARE) a atuação nas demandas dos contribuintes da região de sua competência. Isso causava um desequilíbrio do volume de trabalho, sobrecarregando regionais com maiores populações ou menores disponibilidades de mão de obra.

Por essa razão, o sistema SGT foi projetado para operar sem o conceito de territorialização das delegacias regionais, ou seja, os auditores fiscais encarregados das operações de IPVA e de ITCMD agruparam-se no formato de grupos de especialistas com abrangência estadual, de maneira que a carga de trabalho seja distribuída de maneira uniforme independente da regional de lotação do servidor e do município de domicílio do contribuinte. Isso é possibilitado por meio da ferramenta de gestão de demandas de trabalho e de tarefas (*ToDo*) da ferramenta PSRM, com controle de fluxo de atividade (*workflow*). Uma ilustração dessa mudança estrutural e processual pode ser depreendida da Resolução SEFA nº 135/2021,

² Coordenação da Receita do Estado (CRE) era o nome anterior do órgão, que posteriormente passou a ser denominado Receita Estadual do Paraná (REPR).

que regulamenta a Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o tratamento tributário ao IPVA:

Art. 25. Compete ao Grupo de Especialistas analisar e decidir sobre o mérito do pedido, devendo implantar a situação de não-incidência ou isenção no sistema de processamento de dados da Sefa/PR, quando satisfeitos os requisitos legais. Em grau de recurso, o Auditor Fiscal que indeferiu a solicitação inicial deverá reanalisar o pedido, com despacho fundamentado e, se mantido o indeferimento, encaminhá-lo ao Setor de IPVA da IGA – Inspetoria Geral de Arrecadação, para análise;

[...]

Art. 57. É de competência do Grupo de Especialistas apreciar o pedido de restituição de pagamento indevido de IPVA.

[...]

Art. 64. A análise e decisão sobre os pedidos de retificação de lançamento ou pagamento do IPVA são de competência do Grupo de Especialistas de IPVA e, em grau de recurso, do Setor de IPVA da IGA, instruído com despacho do Auditor Fiscal que indeferiu o pedido.

Além disso, com a implantação do novo sistema, deixou de ser necessário que o cidadão faça um novo cadastro para ter acesso ao sistema, podendo utilizar os acessos de relacionamento com a Secretaria da Fazenda que ele já possuía, pois, o portal do SGT permite identificar o usuário por meio do acesso ao portal ReceitaPR, bem como do usuário do programa Nota Paraná. Nesse aspecto, o novo sistema representa uma significativa evolução, pois o acesso aos serviços da Receita Estadual nos sistemas anteriores era quase exclusivamente por meio do sistema ReceitaPR, cujo cadastro envolve etapas burocráticas (como reconhecimento de firma em cartório) e limita a adesão aos serviços digitais.

A disponibilização de serviços por meio de reconhecimento do usuário do programa de cidadania fiscal Nota Paraná atualiza a acessibilidade às prestações da SEFA pelo contribuinte, uma vez que seu cadastro é mais simples e o programa já possui quase 4 milhões de cidadãos³ inscritos, o que permite desburocratizar e simplificar o relacionamento da Receita Estadual com os usuários do ITCMD e IPVA.

Adicionalmente à acessibilidade mais fluida ao sistema, o contribuinte também passa a dispor de inúmeros serviços *online* que até então só poderiam ser solicitados por meio de atendimento presencial nas Agências da Receita Estadual (ARE). Outros serviços que demandavam a atuação processual de um auditor fiscal passaram a ser analisados automaticamente pelo sistema, de acordo com regras pré-definidas e parametrizáveis. Essa previsão também foi normatizada na Resolução SEFA nº 135/2021:

Art. 20. O reconhecimento da não-incidência ou isenção poderá ocorrer automaticamente ou por despacho da autoridade administrativa competente.

Art. 21. Ocorrerá o reconhecimento automático:

I - da não-incidência, via processamento de dados, em primeiro de janeiro, para os veículos automotores arrolados no art. 16 e registrados no cadastro do DETRAN/PR;

³ Fonte: Portal Nota Paraná (<https://www.notaparana.pr.gov.br/>), acesso em 25 out. 2021.

II - da isenção, via processamento de dados, em primeiro de janeiro, para os veículos automotores arrolados nos incisos II a VI, VIII, IX e XI, do art. 17 e registrados no cadastro do DETRAN/PR.

A expectativa, portanto, é de redução da demanda de atendimento presencial nas repartições da organização e concomitante redução de carga de trabalho mecânica de auditores fiscais, que podem passar a dedicarem-se a trabalhos de maior valor agregado. Nesse sentido, a implantação do novo sistema permite à organização avançar no processo de transformação digital, uma vez que uma de suas premissas é a disponibilidade de serviços de forma *online* (PERIDES; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2020), além de permitir que a instituição enfrente mais apropriadamente o inevitável cenário de redução no quadro de servidores de carreira.

Contudo, é esperado que as mudanças no dia a dia do trabalho das pessoas causadas pela implantação do novo sistema possam impactar o clima dos locais de trabalho e, inclusive, possam desencadear processos de resistência à mudança (FROGERI *et al.*, 2020; SANTOS, Marcel, 2014). Ora, é natural que aqueles servidores habituados a executar suas tarefas de forma manual e regionalizada, por meio de sistemas da informação antigos e de baixa integração, estranhem a nova ferramenta e os novos processos de trabalho, eventualmente discordem das novas proposições e até mesmo resistam a elas.

Conforme já explicava Lewin (1947), para mitigar a resistência à mudança, a gestão do processo de mudança pode desenvolver a motivação para a transição, trazendo segurança psicológica aos indivíduos, por meio da superação de ansiedades e insatisfações dos profissionais. Nesse contexto, a organização propôs a criação de um grupo de trabalho para conduzir a gestão da mudança organizacional.

4.1.3 Gestão da mudança organizacional

Procurar gerenciar a mudança em uma organização é um paradoxo, pois a quantidade de variáveis objetivas e subjetivas envolvidas, que se relacionam e se impactam mutuamente, torna praticamente impossível modelar, planejar e programar o fenômeno, posto seu alto grau de imprevisibilidade. Contudo, a falta de iniciativas de planejamento das transformações incrementa seus riscos de insucesso, razão pela qual as organizações devem procurar realizar a gestão do fenômeno, apesar de sua intangibilidade (BURKE, 2008; SCARE, 2019).

Tendo em vista que a adoção de um novo sistema de informações com a implantação de novos processos de trabalho conduz a processos de mudança em inúmeros aspectos da instituição (KEEN, 1981), a Receita Estadual propôs a criação de um grupo de trabalho de gestão da mudança organizacional (GT-GMO), cujo principal objetivo é apoiar a equipe do

projeto na preparação da organização para as transformações a partir da implantação do novo sistema. Suas atribuições, nos termos da Portaria REPR nº 39/2021, de 03 de março de 2021, são:

Art. 3.º Compete ao grupo de trabalho auxiliar o CGSGT no desenvolvimento das seguintes ações, no âmbito da REPR:

I - atualizar os planos de comunicação, de gerenciamento das partes interessadas, de mobilização e organização das frentes de trabalho, de riscos, de treinamento e de gestão das mudanças organizacionais;

II - levantar os impactos organizacionais relacionados à implantação do SGT e das decorrentes mudanças de processos, assim como identificar e monitorar as ações mitigadoras;

III - promover ações visando minimizar resistências à mudança, estimulando e promovendo a sua aceitação;

IV - possibilitar que os usuários assimilem corretamente as mudanças introduzidas, minimizando o impacto sobre o desempenho organizacional com a implantação do SGT;

V - monitorar e analisar os fatos e comportamentos capazes de influenciar ou comprometer a implementação do projeto, sugerindo as ações necessárias para solução de problemas em tempo hábil

A iniciativa da REPR de criar um grupo de trabalho para a gestão da mudança na instituição, atuando em conjunto com a equipe do projeto de implantação do novo sistema vai ao encontro da necessidade observada pela literatura de uma maior integração entre as disciplinas de gestão de projetos e gestão de mudanças (HORNSTEIN, 2015; ACMP, 2019). De fato, o impacto é recíproco, pois a implantação de mudanças institucionais prescinde tipicamente da proposição de novos projetos, ao mesmo tempo que a execução de projetos conduz à mudança em diversos aspectos organizacionais (OLIVEIRA *et al.*, 2020). Conforme esclarece Hornstein (2015, p. 5):

Mudança é uma consequência inevitável das implementações de projetos, e a maneira como a mudança é “**gerenciada**” impacta o quão sucedido será o projeto. Gerenciamento de projetos e gerenciamento de mudanças usam terminologias diversas e metodologias diversas. [...] No entanto, são disciplinas complementares e que se apoiam mutuamente, que contribuem para o sucesso na implementação de uma ampla variedade de projetos. O sucesso de projetos é reconhecido atualmente como multidimensional; não dispõe somente das métricas de desempenho tradicionais [...], mas se estende a campos relacionados como a gestão de mudança organizacional. (tradução nossa)

O grupo de trabalho iniciou de maneira informal na organização, com a premissa de que deveria ser conduzido por gestores mais experientes, em conjunto com o CGSGT. Sua formalização ocorreu apenas com a emissão da Portaria em 2021, mas o grupo já desempenhava as responsabilidades ali previstas desde o início do projeto, atuando particularmente na estratégia de comunicação interna e externa, definição de treinamento para as equipes e monitoramento dos riscos de mudança organizacional.

4.2 ENTREVISTAS INDIVIDUAIS

4.2.1 Perfil dos entrevistados

Foram entrevistados seis auditores fiscais da Receita Estadual com distintos papéis na organização, todos de alguma forma impactados pelo processo de mudança organizacional decorrente da implantação do sistema SGT. Quanto à participação no projeto, quatro dos entrevistados participaram ativamente da implementação, enquanto outros dois tiveram um papel passivo, de usuários do sistema após a entrega. Dois auditores fiscais participaram em alguma medida do grupo de trabalho de Gestão de Mudança Organizacional (GMO), e apenas um dentre os seis teve participação no comitê de governança do projeto (CGSGT). Duas pessoas exerceram o papel de *product owner* (PO), ou dono do produto, responsáveis por um grupo de requisitos durante o projeto.

Dois dos entrevistados exerceram cargos de alta gestão da organização, tendo um perfil mais estratégico e tático, os demais quatro exercem majoritariamente um papel operacional. Quanto ao local de trabalho, três dos profissionais interrogados exercem a atividade nas regionais da receita estado, e os demais três na administração central. Quatro auditores fiscais estão em exercício há mais de vinte anos, enquanto dois deles há menos de dez anos.

4.2.2 As entrevistas

Tendo em vista o cenário de pandemia e as distâncias geográficas das regionais do órgão, as entrevistas foram conduzidas no formato de videoconferência, individualmente com cada entrevistado, sendo-lhes garantido o anonimato. Quatro das seis entrevistas tiveram duração entre vinte e trinta minutos, uma durou aproximadamente uma hora e outra cerca de duas horas. As entrevistas foram gravadas com consentimento dos interrogados, após foram transcritas sob formato anônimo e as gravações excluídas. A análise dos códigos e, posteriormente, das categorias deu-se sobre as transcrições.

4.2.3 Construção das categorias

Conforme ensinam Merriam e Tisdell (2016, p. 204), a análise das transcrições das entrevistas fez uso do método de construção de “categorias” da investigação, que podem compreendidas como sinônimos de “temas, padrões, achados ou respostas à questão de pesquisa” (tradução nossa).

Figura 18 - Processo de construção de categorias

77 Eu ouvi foi "an nao e meinor a gente esperar e nao e empregar esse recurso escasso em algo que
78 nós não temos sequer contrato assinado".

79 A também sei da de todas as dificuldades que hoje na contratação, que a licitação foi questionada
80 por um dos contedores da licitação, com aquilo que perdeu, e nisso o projeto perdeu um pouco de
81 time dentro da receita estadual isso me parece algo que não é bom para a imagem do projeto.

82 Ai chegamos no novo momento em dezembro foi assinado o contrato salvo engano no início de
83 dezembro de 2017. Necessitou se fazer várias atribuições de função, quando você mesmo foi
84 colocado como membro do comitê gestor do projeto, acredito que naquele momento eu acho que
85 eu estava como um dos indicados.

86 E ele começou, nós tivemos um início que foi interessante porque em princípio acreditava-se no
87 prazo de entrega da contratada que era previsto para ser, salvo engano, 18 meses. Então
88 imediatamente uma das primeiras atividades que o GMO envolveu foi visitar todas as unidades
89 regionais da receita. Como eu dizendo?

90 Porque é um pouco dar a cara a tapa, porque nós tivemos outras experiências de tentativa de iniciar
91 algo que interesse em mudar organização que não foram bem-sucedidas então essa memória era
92 muito grande e também principalmente mesmo os desenvolvimentos internos os prazos eram dados
93 e muitas vezes eles duplicaram ou triplicaram de acordo com a dificuldade do sistema que estava
94 sendo desenvolvido. Então essa resistência à mudança, ela foi se realizando quando se fazia
95 presente a necessidade de desenvolvimento tecnológico.

96 Então o GMO foi até as unidades regionais, nós nos dividimos eu tive oportunidade de visitar salvo
97 engano 5 unidades regionais levando essa informação que nós teremos um sistema novo, e isso
98 serviu para quebrar o gelo e o objetivo era justamente tentar reduzir a resistência dos nossos
99 colegas esse tipo de inovação. É eu acho que foi bastante bem sucedido.

100 Mas o que se desenrolou na sequência? E começou a minar a credibilidade do projeto. Foram

1. Códigos

	A	B	C
Demora no projeto	1 Entrevista01		
	2 Linha	Codificação	Padrao emergente
	3	72-73 Demora no projeto	Diálogo com disciplina GP
	4	79-81 Demora no projeto	Diálogo com disciplina GP
	5	90-95 Resistência à mudança	Resistência à mudança
	6	96-99 Mitigar as resistências	Mudança gerenciada
	7	108-111 Demora no projeto	Diálogo com disciplina GP
	8	119-120 Rotatividade das lideranças	Papel das lideranças
	9	122-123 Rotatividade das lideranças	Papel das lideranças
	10	136-138 Limitações sistemas legados	Melhorias processuais
	11	143 Facilidade para o contribuint	Melhorias processuais
Resistência à mudança	12	148-150 Estratégia de implantação	Mudança gerenciada
	13	155-156 Resistência à mudança	Resistência à mudança
	14	167-168 Resistência à mudança	Resistência à mudança
	15	169-170 Papel das lideranças	Papel das lideranças
	16	172-174 Papel das lideranças	Papel das lideranças
	17	178-179 Papel das lideranças	Papel das lideranças
	18	205-208 Usabilidade do portal	Melhorias processuais
	19	221-222 Necessidade da organização	Mudança gerenciada
Mitigar as resistências	20	225-226 Mudança estrutura organizac	Melhorias processuais
	21	254-260 Estratégia de implantação	Diálogo com disciplina GP
	22	261-264 Benefícios da ferramenta	Melhorias processuais
	23	293-295 Necessidade de eficiência	Melhorias processuais

2. Análise

3. Categorias

- Resistência à mudança

- Papel das lideranças

- Mudança gerenciada

- Diálogo com a área de GP

- Melhorias processuais

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

A partir das transcrições das entrevistas, foi realizado o processo de codificação (*coding*) dos textos, que se tratou de destacar segmentos de diálogo relevantes para responder à questão de pesquisa e associá-los a um código, geralmente uma palavra ou expressão livremente atribuída pelo pesquisador, que sintetize a ideia ali expressa (MERRIAM; TISDEL, 2016). Observando-se os códigos identificados, foi possível notar recorrências e padrões entre eles, se lhes permitindo agrupar em categorias que, finalmente, dão representatividade às respostas da pergunta de pesquisa. A Figura 18 representa como foi conduzido esse processo. Conforme Merriam e Tisdell (2016, p. 206):

Esses padrões e regularidades se tornam as categorias ou temas dentro dos quais os itens subsequentes são agrupados. Categorias são elementos conceituais que “cobrem” ou abrangem muitas amostras individuais (ou bits ou unidades do dado previamente identificados) da categoria em si. (tradução nossa)

A partir do processo de análise supra descrito, foi possível identificar as cinco categorias detalhadas a seguir: resistência à mudança, papel das lideranças, mudança gerenciada, diálogo com a área de gestão de projetos e melhorias processuais.

4.2.3.1 Resistência à mudança

Inúmeros autores ora revisados descrevem pormenorizadamente como que as mudanças organizacionais conduzem a processos individuais e coletivos de resistência às inovações (LIMA; BRESSAN, 2003; LEWIN, 1947; KOTTER, 1995; SUNDARASARADULA *et al.*, 2005; SCARE, 2019; HERNANDEZ; CALDAS, 2001). Sem dúvida, é esperado que as resistências ocorram também quando de mudanças organizacionais em razão da implantação de sistemas da informação (ATTARAN; ATTARAN; KIRKLAND, 2019; BERTOLINO, 2019; KEEN, 1981; SANTOS, Marcel, 2014; WICKRAMASINGHE; WICKRAMASEKARA, 2021). De fato, trata-se de um dos aspectos mais relevantes da área de mudança organizacional, observando-se que o próprio modelo pioneiro proposto por Kurt Lewin em 1947 foi concebido como uma forma de mitigar as resistências nas iniciativas transformacionais em fenômenos coletivos (LEWIN, 1947).

Não surpreende, portanto, que uma das categorias emergentes que se destacou por meio da análise das transcrições das entrevistas é o fenômeno da resistência à mudança. Esse aspecto apareceu ora explicitamente, pela descrição objetiva de alguns entrevistados de que os colegas resistiriam adotar o novo sistema, como comentou um dos auditores fiscais entrevistados “a impressão que dá é que as pessoas buscam formas de apresentar uma crítica e não necessariamente construtiva em relação ao novo”. Contudo o mesmo aspecto surge também implicitamente, quando foi possível observar que críticas à inovação contém eventualmente uma carga subjacente de oposição às mudanças que dela advém.

Um dos entrevistados recordou do histórico da organização em projetos de implantação de sistemas, onde houve resistência por parte do corpo funcional, principalmente decorrente dos atrasos nas entregas do projeto:

“[...] é um pouco dar a cara à tapa, porque nós tivemos outras experiências de tentativa de iniciar algo que interesse em mudar organização que não foram bem-sucedidas. Então essa memória era muito grande e também principalmente mesmo os desenvolvimentos internos os prazos eram dados e muitas vezes eles duplicaram ou triplicaram de acordo com a dificuldade do sistema que estava sendo desenvolvido. Então essa resistência à mudança, ela foi se realizando quando se fazia presente a necessidade de desenvolvimento tecnológico.”

Alguns modelos de mudança organizacional, como o de Lewin (1947) e Kotter (1996), descrevem que uma estratégia de mitigação das resistências é o envolvimento das pessoas no processo de mudança, trazendo sua participação no próprio momento de transição, o que é capaz de criar um senso de pertencimento à inovação, reduzindo a refração das pessoas e grupos. De fato, os próprios estudos de Hawthorne que precederam a disciplina de mudança organizacional demonstraram a importância dos sentimentos e da moral, da percepção de relevância das pessoas envolvidas, na construção de resultados (HART, 1943).

No caso em estudo, contudo, alguns entrevistados relataram que alguns profissionais não foram envolvidos no processo, sentindo-se excluídos: “só que são pessoas que são ouvidas na realização muitas vezes são as que estão se sentindo excluídas do processo. Alguns que se dizem excluídos do processo.” Evidentemente, o profissional que não se sente parte da transição pode alimentar sua atitude de refração.

Por outro lado, entrevistados relataram também o oposto, ou seja, profissionais que não se sentiram atraídos pela inovação tiveram uma participação coercitiva no processo de mudança:

“Então fui convocado, eu não fui chamado, eu fui convocado a participar da homologação do sistema.”

“[...] uma pessoa que foi uma é selecionada para trabalhar num dos grupos especialistas e após menos de uma semana entrou em contato comigo pedindo para ser retirada, que ela não ia aguentar... estava às lágrimas”

Ora, essa percepção de alguns entrevistados vai diametralmente de encontro ao que propunha Kurt Lewin (1947) no estágio inicial, de “descongelamento” (*unfreezing*), do seu modelo de três etapas, que é justamente potencializar as forças positivas à mudança e restringir as opositivas.

As críticas ao novo sistema geralmente surgiram nas entrevistas em termos de uma alegada complexidade em usar a nova ferramenta, em particular o módulo de uso interno pelos auditores fiscais, denominado PSRM. Esse aspecto surgiu majoritariamente entre os

funcionários que desempenham tarefas mais operacionais, ou seja, aqueles que necessitam da ferramenta para seu uso cotidiano, conforme ilustram as citações que seguem:

“Mas como pontos negativos eu vejo assim que não é um sistema amigável, ele não é um sistema intuitivo. Então ele acaba demandando do usuário mais tempo do que o sistema antigo demandava para algumas tarefas específicas.”

“Eu acho que o grau de complexidade dele [do sistema], do dia a dia do auditor é muito ruim. Eu não estou falando em termos de tecnologia de funcionalidade, mas a média de idade dos colegas ela é maior. Ele é um sistema bom, mas é muito difícil”

“Inclusive tem uma das rotinas que eles nos liberaram agora, que eles fizeram uma espécie de assepsia na tela. Tiraram os botões que não nos interessam e ficou divino. Eu acho que o que precisaria ser feito era isso”

“Vai ser uma fase difícil para nós dos auditores que estão acostumado a uma ferramenta simples. Digamos assim, era simples mas não tem 1/5 das funcionalidades que a ferramenta nova tem, só que ela é muito complexa, são muitos botões e muitos caminhos que você tem que percorrer para chegar no teu objeto, então acredito que vai ter um período meio nebuloso aí. Até todo mundo primeiro aceitar que não tem para onde fugir, que é aquilo ali que vai ser o dia a dia”

Na realidade, como evidenciou um dos entrevistados, a própria impressão de que o sistema é complexo já cria a preconcepção de complexidade associada a uma atitude de objeção:

“às vezes pelo fato dele não conseguir resolver a situação do contribuinte que está ali na frente dele, fica carregando uma imagem de que ela [a ferramenta] não funciona, então ele já interpreta que o negócio é complicado, já que o contribuinte não está conseguindo, vai ser complicado para ele também, então essa é uma barreira que a gente vai ter que superar.... que a percepção momentânea é aquela de que tudo que é novo causa um certo espanto nas pessoas e dá para a gente sentir que está todo mundo meio contra a ferramenta”

Essa percepção de que o sistema novo é complexo em comparação ao antigo, considerado simples, pode na realidade mascarar a dinâmica de resistência à adoção da nova ferramenta e processos. Na realidade, alguns entrevistados observaram que os sistemas legados eram tão ou mais complexos que o SGT. É ilustrativo o relato de um auditor fiscal entrevistado que tinha a necessidade de fazer uma declaração de ITCMD como pessoa física, por razões de ordem pessoal, e não conseguiu fazê-lo por conta própria no sistema legado, necessitando de auxílio de colegas do setor especializado. Portanto, existe um aparente paradoxo na narrativa de que o novo seria “complexo” enquanto o antigo era “simples”. Um dos entrevistados foi enfático:

“Porque o uma coisa que às vezes se fala o SGT não é perfeito como era o meu antigo. Perfeito não. Uma pinóia, desculpe se tenho que corrigir, mas não era perfeito ele era suscetível a erro, mas ele, como eu falei, eram uns 2 sistemas que tinham 10 ou 30 anos de desenvolvimento para apresentar menos erros, coisa que às vezes a gente quer que aconteça imediatamente com um sistema novo que aí.”

Da mesma forma, alguns que tiveram uma participação mais ativa no projeto não veem a mesma complexidade na solução:

“Bem claro quem se envolveu, os POs, todas as pessoas que se envolveram mais dentro das salas de contação de história, são apaixonados pelo trabalho, são apaixonados pelo PSRM, então não são pessoas que desistem só porque encontraram um obstáculo”

Nesse sentido, é possível depreender que parte da narrativa de complexidade do uso do novo sistema traz subjacente o sentimento de objeção à mudança que ele impõe. Esse fenômeno já havia sido observado por Wickramasinghe e Wickramasekara (2021), que demonstraram que a intenção comportamental de empregados frente a uma nova tecnologia está mais relacionada às crenças das pessoas para com a ferramenta do que com aspectos objetivos de usabilidade dos sistemas.

Existe também uma percepção complacente por alguns entrevistados, que entendem que a aceitação ao novo virá “com o tempo”, na medida do amadurecimento da nova ferramenta. Um auditor entende que “muita gente acha que o sistema já tem que vir praticamente redondo, sem esse período de adequação”, outro relata que “[falta] esse tempo de amadurecimento, de nós percebemos quais são as melhorias e quais os ajustes que têm que ser feitos”, enquanto outro comenta que “uma parte de se acostumar com um sistema, acho que com o tempo ele vai se acostumando aos caminhos, à maneira de o sistema operar”.

Por fim, cabe relevar que nem toda a dificuldade com a ferramenta está exclusivamente relacionado à resistência à mudança. A ferramenta PSRM é muito abrangente e efetivamente possui processos e rotinas complexos, proporcional à complexidade dos processos tributários que ela implementa. Nesse sentido, alguns entrevistados destacaram a necessidade de mais e melhores estratégias de capacitação e de comunicação sobre o processo de mudança, conforme ilustra um dos auditores entrevistados:

“E não adianta você me dizer ‘tem manual, foi dado o treinamento’, ele tem um grau de complexidade e de dificuldade que só quem está usando muito ele e vai achando as suas funcionalidades, que tem muitas, consegue trabalhar muito bem dentro da ferramenta, dentro do PSRM. Então isso é uma dificuldade que o projeto está trazendo para dentro da Receita que poderia ser minimizada, poderia ser melhorada”

Nesse sentido, tendo em vista ser um fenômeno central da mudança organizacional, cabe o reconhecimento das atitudes de resistência à mudança para buscar as estratégias de mitigação. Há uma complementariedade nessas estratégias: Kotter (1996) afirma que cabe à liderança organizacional demonstrar atitude inequívoca no sentido da mudança; Burke (2008) e Scare (2019) destacam a necessidade de estabelecer um processo de gestão sobre o fenômeno; ACMP (2019) e Hornstein (2015) lembram do relacionamento entre gestão da mudança e gestão de projetos.

4.2.3.2 Papel das lideranças

A literatura de mudança organizacional dá um papel de destaque às atitudes da liderança da instituição no patrocínio ao processo transformativo (BURKE, 2008; HUSSAIN *et al.*, 2018; STOUTEN; ROUSSEAU; CREMER, 2018). Kotter (1996), em particular, prescreve uma série de atitudes dos gestores da organização com o objetivo de atingir o propósito da mudança, que envolve etapas tais como: criar o senso de urgência na instituição, criar e comunicar a visão de futuro e empoderar as pessoas no processo de mudança.

Ocorre que alguns entrevistados descrevem que a rotatividade entre os gestores da organização prejudica a transmissão da mensagem de urgência, de visão e de empoderamento dos responsáveis por conduzir a transição, o que pode levar a um arrefecimento do ímpeto em transacionar a organização para um novo estado. Conforme observou um dos auditores entrevistados:

“[o apoio ao projeto] foi muito do perfil do administrador, porque o SGT ele passou por ‘n’ administradores. Não é [mais] o administrador que [inicialmente] encampou o projeto e disse ‘OK, vamos enquanto organização encarar essa licitação?’ Então [a alternância] dos gestores que estavam no momento que o contrato foi assinado e os demais gestores que foram passando eu acho que o grande problema.”

Outro auditor fiscal lembrou “uma das situações que aconteceu é que esse projeto já passou salvo engano por quatro Diretores da Receita”.

De fato, Kuipers *et al.* (2014) haviam observado que a mudança em organizações públicas tem particularidades em razão da natureza dessas instituições. Ora, a rotatividade do poder intrínseco das democracias conduz a uma alternância de gestores nos órgãos públicos com estratégias e visões institucionais divergentes, o que leva a incertezas sobre a condução de mudanças organizacionais, em particular as de longo prazo, a cada nova gestão. Esse fato também foi observado por Oliveira *et al.* (2020, p. 33) em que “verificou-se que o apoio da alta administração aos projetos no setor público tende a variar na forma e na intensidade de acordo com alternância dos gestores da organização, o que é relativamente frequente no setor governamental”.

É natural, portanto, que essa incerteza de que o próximo gestor apoiará os esforços de mudança de sistema reflita em atitudes hesitantes pelos liderados envolvidos no processo. Um dos entrevistados relatou da seguinte forma:

“[falta] um posicionamento claro das lideranças da organização em divulgar ‘este é o sistema oficial’. Talvez, estejam esperando o momento mais adequado, mas o quanto antes isso acontecer, é um choque que vai acontecer. Eu já ouvi alguns colegas dizerem ‘eu não vou conseguir trabalhar com SGT e então eu vou preferir me aposentar’”

É possível que a alternância de líderes em meio ao processo de mudança organizacional conduza à gestão do órgão profissionais com conceitos hesitantes e até mesmo contrários ou resistentes à inovação. Alguns auditores entrevistados mostraram-se preocupados com essa hipótese, um deles afirmando que “com um posicionamento contrário [pelos gestores] você está automaticamente aparentemente validando o comportamento contrário de todos os outros” e outro profissional relevou que “as pessoas estão se sentindo autorizadas a isso quando veem que alguns dos líderes da organização também se colocam contrários a essa modernização”.

A literatura revisada não explora de que maneira mitigar o fenômeno da alternância das lideranças nos órgãos públicos que atenuam o patrocínio da condução de projetos de transformação de longo prazo. É razoável propor que algumas abordagens possam ser ensaiadas, como a profissionalização da gestão estratégica, mediante planejamento estratégico efetivo, bem como a institucionalização de um grupo de gestão de mudanças perene no órgão público.

Outro aspecto lembrado por um profissional entrevistado foi que, em virtude de a mudança decorrer da implantação de um sistema da informação, alguns entenderiam que caberia ao setor de TIC do órgão a condução do processo, o que ele classificou como uma ingenuidade: “é ingenuidade de um gestor achar que a área de TI tem que estar à frente de uma inovação tecnológica. Porque a primeira inovação tem que ser do líder em relação às pessoas da organização.” De fato, alguns autores já haviam observado que os sistemas de informação são fenômenos complexos que não podem ser reduzidos meramente aos aspectos de tecnologia de hardware e software que os sustentam (PAUL, 2010; DAVENPORT, 1998; KEEN, 1981).

Alguns entrevistados também recordaram o papel das lideranças em providenciar os recursos para a implementação da mudança, tendo em vista a já mencionada redução no quadro de pessoal do órgão. Um auditor citou que cabe aos líderes “arrumar um meio, apesar de todo mundo estar atarefado, de [mais] treinamentos. E mais gente, porque nós estamos com um contingente lá embaixo e está todo mundo sobre atarefado”. Outro, além de cobrar os recursos, lembrou da necessidade de orientação estratégica pelos líderes: “uma [responsabilidade] seria dar os recursos para as melhorias; e a outra dar um norte pra onde que essas melhorias têm que levar a gente.”

4.2.3.3 Mudança gerenciada

Os entrevistados explicaram que a implantação do sistema SGT já era uma intenção de longa data da instituição, tendo em vista particularmente as limitações dos sistemas de

informação legados. Uma pessoa relatou que “a decisão de investir numa nova ferramenta ela veio de uma série de necessidades levantadas pela própria receita estadual” e outra recordou que “quando lá atrás optou por fazer esse tipo de contratação, é porque alguma coisa precisava ser melhorada.”

Com a clareza da necessidade de mudança, houve também um ímpeto em mudar “tudo”, ou seja, potencialmente qualquer processo poderia ser revisto, o que alguns entrevistados consideraram um erro, posto ser muito difícil planejar e controlar tamanha mudança:

“A lição que a gente aprendeu em relação a isso, realmente nós tentamos abraçar o mundo para usar uma expressão bem popular, e aprendemos que algumas etapas não podem ser abreviadas algumas, atividades são morosas e nós não nos preparamos”

“Fica o aprendizado porque nós não tínhamos noção da mensuração do tamanho que era sua implantação. E nem as empresas contratadas, embora tenha sido uma licitação internacional com os maiores peixes do mercado”

Por outro lado, aparentemente a visão de longo prazo não foi muito bem transmitida para os funcionários de toda a organização, como destacou um dos auditores:

“Porque as reclamações que nós temos do SGT são todas pontuais e imediatistas, ninguém, eu pelo menos não ouvi ninguém, da direção para dizer não nós tínhamos um cenário ‘a’, nós estamos passando por um cenário ‘b’, que é o momento da implantação, para chegar num resultado ‘c’, que é o terceiro momento dessa história.”

Foi destacado por alguns dos entrevistados o papel do já mencionado grupo de trabalho de gestão da mudança organizacional (GT-GMO), que trabalhou em paralelo ao projeto de implantação do sistema SGT. Caberia a este grupo as estratégias de comunicação e de treinamento da nova ferramenta, de maneira a preparar a Receita Estadual para a transformação decorrente da implantação do sistema. As opiniões sobre esse trabalho foram divergentes, um dos entrevistados recordou:

“Então o GMO foi até as unidades regionais, nós nos dividimos eu tive oportunidade de visitar salvo engano 5 unidades regionais levando essa informação que nós teremos um sistema novo, e isso serviu para quebrar o gelo e o objetivo era justamente tentar reduzir a resistência dos nossos colegas esse tipo de inovação. É... eu acho que foi bastante bem sucedido.”

Por outro lado, outro auditor fiscal ressaltou:

“na delegacia [regional da receita], SGT é uma sigla que ‘ah... eu lembro do *kickoff* que teve aí... eu lembro de uma apresentação onde alguém falou dele...’, fora isso ninguém sabe! Então eu acho que o que a organização precisa mudar, ela precisa aprender a comunicar”

Outro entrevistado destacou que a organização deve procurar “formas de convencer os nossos colegas que a mudança faz parte de uma rotina e aumentar a frequência com que isso vai acontecer na nossa vida profissional.” Houve a sugestão também de que isso fosse realizado

por uma equipe institucionalizada na hierarquia do órgão: “eu acho que se você tivesse uma equipe, um setor, um órgão subsidiando o gestor das informações técnicas reais, menos ‘percepções’ iam chegando para ele”.

A observação por algumas das pessoas de que a mudança deve ser planejada, gerenciada e até mesmo perene, apesar da virtual impossibilidade e fazê-lo com precisão, coaduna com o debate acadêmico sobre o tema. Burke (2008) havia dito que se trata de um paradoxo, pois é impossível prever um processo de mudança e, ainda assim deve-se planejá-lo e gerenciá-lo. O custo da mudança planejada tende a ser menor, e seus efeitos deletérios, como resistência à mudança, mais atenuados, permitindo a organização a chegar a um patamar de melhor desempenho mais rapidamente (SCARE, 2019; ROSENBAUM; MORE; STEANE, 2018).

Nesse sentido, apesar da limitação do alcance de um processo de planejamento e gestão da mudança a partir da implantação do sistema SGT, a mera tentativa de conduzir a dinâmica ordenadamente traz ganhos. Nas palavras de um dos entrevistados:

“Eu acho que em termos de mudança organizacional, como forma de trabalhar, nós nunca trabalhamos um projeto dessa forma. O comitê está, eu acho, que foi uma forma muito profissional. Se você desenvolver um projeto dentro do mundo de uma organização de um setor público, porque mudaram quatro gestores, mas os membros né do comitê permaneceram. Houve continuidade, uma mudança daqui e outra dali, mas digamos, a espinha dorsal do comitê manteve.”

Ou, conforme sintetizou outro servidor: “O que que o SGT trouxe de bom? Eu acho que ele trouxe uma forma um pouco mais profissional de gerenciar, de desenvolver e construir um projeto desse tamanho.” Por outro lado, a percepção é que o processo de mudança está longe de ser concluído, pois:

“precisamos investir ainda, continuar investindo tempo para poder aproveitarmos todo o potencial que o sistema tem, acho que hoje ele está numa fase ainda muito crua, recém lançado, que demanda vários ajustes, então falta bastante ainda”

4.2.3.4 Diálogo com a área de Gerenciamento de Projetos

Uma vez que, quando as entrevistas foram realizadas ainda era muito recente a implantação do novo sistema em produção, alguns entrevistados demonstraram uma tendência em associar as mudanças organizacionais decorrentes dessa implantação com a dinâmica do projeto que a antecedeu. De maneira alguma essa imprecisão analítica prejudica a análise do fenômeno, pelo contrário, pois conforme havia sido notado por Hornstein (2015), existe carência de produção acadêmica que relacione as áreas de conhecimento de gerenciamento de projetos e de mudança organizacional.

No caso do projeto SGT, o próprio processo de iniciação do projeto foi muito custoso e moroso, o que, de antemão, já levou a uma depreciação das percepções do corpo funcional quanto ao projeto:

“Ah também sei da de todas as dificuldades que hoje na contratação, que a licitação foi questionada por um dos contedores da licitação, com aquilo que perdeu, e nisso o projeto perdeu um pouco de *timing* dentro da Receita Estadual. Isso me parece algo que não é bom para a imagem do projeto”

Nesse sentido, as necessárias etapas prévias de planejamento da mudança organizacional não receberam os recursos e patrocínios que seriam valorosos, pois, como comentou um dos auditores entrevistados, “nenhum gestor gosta de ceder funcionário enquanto não tem contrato assinado”.

Mesmo após o término da fase licitatória e a assinatura do contrato, a fase de planejamento do projeto junto à contratada foi extensa, dada a complexidade da gestão tributária, prejudicando também a reputação da iniciativa:

“a compreensão total pelo consórcio contratado do que era o nosso negócio. Levou algum tempo, e levou a frustração de várias das implantações que eram solicitadas no edital e isso ao longo do tempo vai minando a credibilidade do projeto como um todo.”

Alguns entrevistados relataram uma “demora de correções” por parte da contratada durante a execução do projeto, que também prejudica a aceitação do novo sistema. Além disso, em particular no caso do imposto ITCMD, que, como relatado, contou com a estratégia de uma implantação de “projeto piloto”, estendido ao longo do tempo, com limitações funcionais, que recebeu muitas críticas pelos auditores operadores desse imposto, conforme um deles relatou: “ele tem falhas ainda por estar na fase de piloto. Deve ser o piloto que vai entrar para trabalhar lá no *boeing* com mais horas de voo, de tanto tempo de piloto que está.”

A carência entre a gestão de projetos e a mudança organizacional também é refletida na prática da gestão, pois pode-se depreender que os projetos nada mais são que uma ferramenta de mudança organizacional planejada (OLIVEIRA *et al.*, 2020). O framework de gestão de mudança organizacional da ACMP (2019) inova nesse sentido, pois sua própria estrutura dialoga com a estrutura do guia de gestão de projetos (PMBok) do PMI; sua adoção por organizações que se utilizam de projetos para catalisar a mudança organizacional pode ser uma alternativa para reduzir este *gap*.

4.2.3.5 Melhorias processuais

Da mesma forma que ficou evidenciado por meio da análise documental, também os entrevistados relataram perceber melhoras nos processos de negócio da Receita Estadual alcançados com a implantação do sistema SGT. Em particular, quando ela traz novas

funcionalidades para atendimento ao contribuinte e ao cidadão de maneira mais automatizada, que antes eram prestados por meio de atendimento presencial ou protocolo digital com a intervenção dos auditores fiscais. Conforme o relato de alguns dos entrevistados:

“Em relação ao SGT, em relação à ferramenta, ela é boa. Ela é muito boa, ela vai trazer funcionalidades para o cidadão”

“O nosso objetivo com o sistema novo é principalmente é trazer facilidades para o contribuinte”

“Eu vou usar um exemplo que é o trabalho do grupo de especialistas de IPVA. É aquilo que entra pelo portal é muito mais rápido, é muito mais célere o trabalho dentro do PSRM. Então esse é um impacto muito positivo”

“Mas os resultados pra Receita supondo que a gente invista nesse potencial do sistema, eu acho que agilizar a tratativa de solicitações feitas pelo contribuinte de forma que o com que o auditor possa realmente usar o tempo dele na análise dos pedidos, tirando do auditor a manipulação de atividades secundárias. Então o auditor vai conseguir realmente focar naquilo que realmente interessa, mais atividade intelectual, a parte digamos assim que antes era feita manualmente acabam sendo transferidas pro sistema”

“de acordo com a expectativa que a gente tinha, ele vai dar uma grande diminuída no volume de protocolos. Ele vai facilitar a comunicação entre fisco e contribuinte, porque ele tem muitas facilidades para esse tipo de coisa”

“eu recebi muitos elogios por parte de contribuinte, que dá percepção mais fácil de dele de saber lançar. Ele vai facilitar demais, porque ele faz o cálculo sozinho, desde que a pessoa dê as informações corretas.”

Essa percepção de melhorias processuais não se limita ao relacionamento com o contribuinte, pois a ferramenta permitiu inovações processuais internas, conforme o relato de alguns dos entrevistados:

“Até o auditor descobrir isso ele demora, nessa curva de aprendizado e é normal. Mas depois que ele passou por isso, e essa produtividade é muito, mais muito maior dentro do PSRM do que via protocolo”

“E agora nós estamos numa fase que nós estamos nos acostumando com a mudança. Uma coisa que foi extremamente importante foi a criação dos grupos de especialistas”

Apesar que, conforme foi observado quando descreveu-se a categoria de resistência à mudança, não houve um envolvimento muito amplo da organização na definição dos novos processos de negócio, o envolvimento de alguns deles foi considerado positivo, conforme um dos auditores entrevistados: “ousou dizer que houve uma inovação interna no ponto que foi o primeiro projeto que envolveu muito os nossos colegas e vários colegas numa mudança de sistema e numa tentativa de desenvolver essa capacidade de criticar o próprio processo”.

Outro aspecto lembrado na melhoria dos processos de negócio com a adoção do novo sistema é sua característica de solução integrada, uma vez que os sistemas legados eram

especialistas e com baixo nível de integração entre eles, dificultando a execução dos processos tributários:

“Porque sempre, desde que eu vim para cá, nós convivemos com muitos sistemas: um sistema permite guia, um sistema para conciliar a arrecadação, o sistema do conta corrente, o sistema de IPVA, ... à medida que o tempo foi passando e outros sistemas foram aparecendo, então assim, ao invés de, acho que deve ter mais de 30 sistemas orbitando, para fazer a arrecadação funcionar, cada um com uma tecnologia, cada um com um analista, e a ideia era que existisse um único sistema. Então muito antes de se ter em mente o SGT, se falava em um sistema único”

“O sistema eu acho que ele traz novidades em relação ao sistema que nós tínhamos antes. Eu acho que ele tem potencial. A questão é como que esse potencial vai ser desenvolvido. Então como pontos positivos eu vejo isso é um sistema que tem potencial existe. Ele teria capacidade de unificar vários sistemas que hoje estão são separados”

Por outro lado, ainda subsiste a percepção de que as melhorias processuais poderiam ser mais arrojadas, dada as potencialidades da nova ferramenta. A organização pode ter sido conservadora em alguns aspectos, repetindo as restrições processuais limitantes dos sistemas legados no novo sistema, “asfaltando o caminho da vaca” nos termos de um dos entrevistados:

“asfaltamos o caminho da vaca em alguns processos que haviam sido mapeados e que tinham possibilidade de melhoria, principalmente porque nós temos uma questão legalista, nós temos alguns colegas que levam é essa desse lado muito a sério. Eu não sei se nós poderíamos ou não, aí foge ao meu conhecimento, porque aí fala a galera do direito, se nós poderíamos ou não ter modernizado do ponto de vista legal, do ponto de vista processual do processo que era desempenhado, se havia algumas chances de melhoria que não foram aproveitadas.”

4.3 DIAGNÓSTICO E POSSÍVEIS INTERVENÇÕES

A pesquisa sugere que a implantação de um sistema integrado de informações em um órgão público, tal como o caso em estudo do sistema SGT na Receita Estadual do Paraná, cause perturbações em variáveis como a “cultura”, o “clima” e a “estrutura” da instituição. É nesse contexto que se observa o fenômeno da resistência à mudança, que embora influenciada pelo perfil cultural da organização, tem uma dinâmica muito mais “local”, portanto de clima, do que global e generalizado no órgão. Em geral, isso é possível depreender da análise da narrativa dos profissionais que têm seu cotidiano afetado pelo sistema, que relatam a complexidade da ferramenta e a falta de participação de alguns usuários no processo, demonstrando uma característica mais de clima do que de cultura no fenômeno.

As alterações estruturais do órgão, por sua vez, têm um viés muito mais objetivo, possível de depreender de alterações normativas e alterações processuais, por exemplo nas mudanças da estrutura hierárquica organizacional, em particular quanto aos setores que prestam atendimento ao IPVA e ITCMD, onde a implantação do novo sistema conduz que o formato de trabalho deixe de ser “regionalizado”, ou seja, prestado através das Delegacias Regionais da Receita dentro de suas áreas de jurisdição, e passará a ser centralizado com a distribuição

automática de tarefas pelo sistema SGT. Ademais, os profissionais que participaram da pesquisa demonstraram satisfação em notar que os processos dos serviços prestados ao contribuinte ficaram mais céleres.

Estes impactos em “cultura”, “clima” e “estrutura” também foram observados nas escassas pesquisas anteriores sobre mudança organizacional decorrente de implantação de SI em órgãos públicos, que foram revisadas na presente investigação (ROZTOCKI; STRZELCZYK, 2020; FROGERI *et al.*, 2020; ZIEMBA; OBLAK, 2015; DIAS, 2008).

Além disso, cabe destacar o papel das lideranças organizacionais no processo de mudança. Kotter (1996) e Kuipers *et al.* (2014) já haviam indicado a relevância da liderança organizacional, seja ela política ou administrativa, que é de fundamental importância para a consolidação do novo sistema – fase de recongelamento (*refreezing*) da metáfora de Lewin (1947). Estudando o mesmo projeto SGT, Oliveira *et al.* (2020) ponderaram que a alta rotatividade dos cargos de gestão, típica nos órgãos públicos, conduz a uma desuniformidade na percepção da equipe do projeto sobre a forma e a intensidade do patrocínio prestado pelas lideranças, sendo que as narrativas dos servidores públicos entrevistados na presente investigação reforçam este achado.

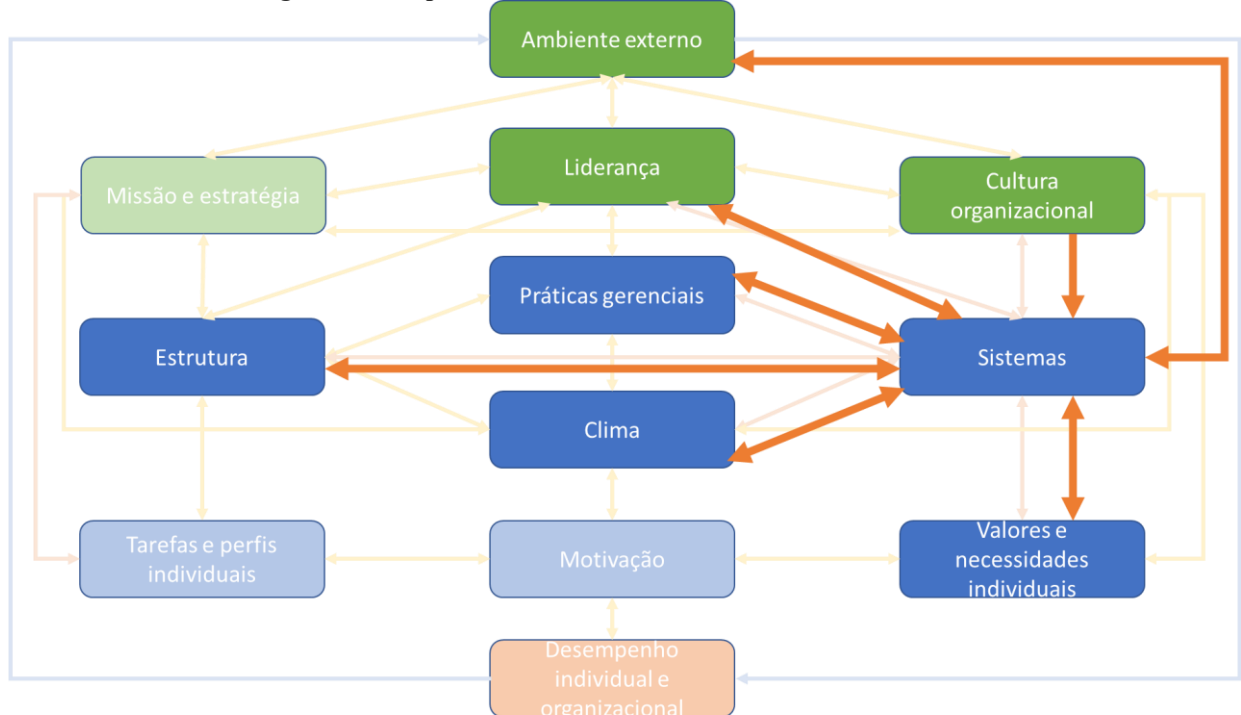
Além disso, a pesquisa destacou a necessidade de práticas gerenciais no sentido de conduzir a mudança de forma planejada, seja por meio do grupo de trabalho de gestão da mudança organizacional, seja por meio do diálogo com a área e as práticas de gerenciamento de projetos. Autores como Hornstein (2015) e ACMP (2019) já haviam indicado que essa área de pesquisa e de prática organizacional ainda carece de ser desenvolvida.

Portanto, observou-se que os fatores “clima”, “cultura”, “estrutura”, “práticas gerenciais” e “liderança” estão intimamente relacionados e são de alguma maneira impactados pela variável “sistemas”, quando se permite uma comparação com o modelo causal desenvolvido por Burke e Litwin (1992). Essa percepção poderia sugerir uma validação parcial do modelo proposto pelos autores para a mudança organizacional no caso em estudo. Porém, as evidências dão conta de que a variável “cultura” seja muito mais um insumo para o comportamento das pessoas frente à mudança em estudo do que efetivamente tenha sido impactada pelo novo sistema, de maneira que a influência teria natureza mais unidirecional, ao contrário do que sugere o modelo.

Ademais, a pesquisa indica que o fator “ambiente externo” também impacte e seja impactado pela adoção do novo sistema em um órgão público, o que inicialmente não havia sido destacado pelos autores que sugeriram o modelo. O relacionamento é bidirecional: no sentido externo quando das inúmeras melhorias de serviços prestados ao contribuinte, como

demonstrado na pesquisa, e no sentido interno quando atores externos à organização, como a fornecedora contratada, causem impacto no projeto e no processo de mudança organizacional, destacadamente no cronograma (atrasos relatados por entrevistados) ou na qualidade (*bugs* no sistema). A Figura 19 representa um excerto do modelo causal de Burke e Litwin (1992) destacando os impactos da variável “sistemas” conforme sugere a presente pesquisa.

Figura 19 – Impactos da variável “sistemas” no caso em estudo



Fonte: elaborado pelo autor, 2022, a partir de Burke e Litwin (1992).

Cabe notar, ainda, que o caso em estudo de mudança a partir de perturbação na variável “sistemas” não aparenta ser um processo disruptivo ou transformacional, o que de fato já havia sido arguido por Nam *et al.* (2016). Contudo, cabe ponderar que a implantação do sistema pode ser uma etapa transacional de uma mudança maior que a organização enfrenta, em um esforço de transformação digital, para o qual a pressão do meio e da sociedade é cada vez maior, este por sua vez de características revolucionárias e transformacionais.

Portanto, a partir do diálogo entre os achados da presente investigação e subsidiado na literatura acadêmica sobre o tema, é possível propor estratégias de intervenção pontuais na organização em que se realizou o estudo, com o intuito de que os projetos de implantação de sistemas da informação tenham o impacto das resistências no processo de mudança organizacional mitigados, bem como que atinjam seus resultados e um novo patamar desempenho organizacional com mais brevidade. O Quadro 11 sintetiza possíveis estratégias

que os praticantes de gerenciamento de mudanças com a implantação de SI em órgãos públicos podem utilizar.

Quadro 11 - Sugestões de intervenção de mudança organizacional, em implantações de SI na organização

Sugestão de intervenção	Como fazer	Embasamento teórico
Institucionalização de um grupo de mudança organizacional perene na instituição	Criação formal de um grupo de trabalho, comitê ou mesmo uma assessoria na estrutura organizacional, responsável por monitorar, gerenciar e controlar os processos de mudança; Grupo deve contar com gestores experientes no órgão, com bom trânsito entre os funcionários; Deve haver perenidade dos participantes, independente da rotatividade dos gestores do órgão.	Alinhamento estratégico das iniciativas de mudança (ACMP, 2019); Trabalho em conjunto com os projetos da organização (HORNSTEIN, 2015).
Comunicação frequente da liderança da organização sobre a necessidade da mudança	Transmitir o senso de urgência da mudança para toda organização; Utilizar-se do grupo de mudança organizacional para condução gerencial do processo; Criar a visão da mudança e comunicá-la frequentemente; Empoderar a equipe do projeto para implantação da transformação; Consolidar e institucionalizar os novos processos.	Papel da liderança da organização em coordenar a mudança (KOTTER, 1996); Necessidade de reforçar os ímpetus favoráveis às mudanças e arrefecer as resistências (LEWIN, 1947).
Planejamento estratégico com as mudanças de longo prazo	Constar no planejamento estratégico da organização as iniciativas de longo prazo; Comunicar frequentemente o plano estratégico, consolidá-lo e internalizar sua prática.	Necessidade de alinhamento estratégico das mudanças (BURKE, 2008; ACMP, 2019), inclusive visando mitigar a alternância das lideranças.
Participação dos funcionários operacionais nos projetos que ensejam mudanças	Encorajar a participação dos servidores “da ponta”, do operacional, nos projetos de novos sistemas de TIC; Envolver as regionais nos processos de definição de requisitos, testes e implantação desses sistemas.	O envolvimento das pessoas nos projetos que resultam em mudança cria um senso de “dono”, e mitiga processos de resistência (BURKE, 2008).

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Observa-se que as sugestões de intervenção na organização relacionam-se com as boas práticas que a pesquisa identificou no caso em estudo, como a atuação de um grupo de trabalho de gestão de mudanças organizacionais em conjunto com o projeto de implantação, mas também procuram mitigar as fraquezas observadas no processo, em particular as resistências às mudanças de âmbito locais, com a participação de servidores com papéis operacionais no processo, e hipóteses para mitigar a alternância de lideranças no setor público, por meio de melhores estratégias de comunicação e de planejamento estratégico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou diagnosticar a dinâmica da mudança organizacional na Receita Estadual do Paraná, com um projeto de implantação de um sistema de informações para atender seus processos finalísticos de gestão tributária, qual seja o Sistema Integrado de Gestão Tributária – Projeto SGT. Para este fim, tendo em vista a abrangência do fenômeno de mudança organizacional, foi realizada uma pesquisa qualitativa que contou com duas fontes de evidência: análise documental e entrevistas individuais, proporcionando também a oportunidade de triangular os dados dos achados em cada evidência.

Dessa forma, foi possível construir uma análise descritiva da organização e do caso em estudo, obter as percepções de alguns profissionais envolvidos na dinâmica da mudança organizacional e realizar um diagnóstico do fenômeno observado, atendendo-se aos objetivos geral e específicos da investigação. Houve, ainda, a oportunidade adicional de sugerir algumas intervenções organizacionais que possam mitigar as intercorrências em processos semelhantes, sintetizadas em um Produto Técnico/Tecnológico, capaz de contribuir para a Secretaria de Estado da Fazenda e a Receita Estadual do Paraná, ou outras organizações públicas, que possam direcionar seus esforços de mudança organizacional em projetos de implantação de sistemas de informação no futuro.

Dessa forma, a análise dos resultados possibilitou compreender as mudanças estruturais e processuais na organização, que foram possibilitadas em decorrência da implantação do novo sistema, em especial o atendimento desregionalizado às demandas dos contribuintes, bem como a prestação de novos serviços de maneira *online* e automática, otimizando o trabalho do auditor fiscal para as demandas processuais mais complexas e de maior valor agregado. Além deste aspecto mais objetivo da mudança, a pesquisa permitiu compreender, ainda que parcialmente, fenômenos subjetivos, posto que a organização é feita de pessoas. O aspecto mais evidente é a resistência à mudança por parte de pessoas ou grupos de pessoas no uso do novo sistema, que ora aparece explicitamente na narrativa dos envolvidos no processo e ora se revela dissimulado com críticas à complexidade do novo sistema, os atrasos no projeto, ou à falta de oportunidade de participação no processo de sua construção. Contudo, constatou-se que a resistência na adoção dos novos processos oportunizados pela tecnologia reside precipuamente em fenômenos individuais ou locais, de clima organizacional, e não são generalizados, ou de cultura da instituição.

Ainda, foi possível constatar que o papel das lideranças no patrocínio das iniciativas transformacionais em organizações públicas diverge daquele que lhes é creditado na literatura acadêmica produzida para o setor privado, principalmente em virtude da alternância dos

gestores nos órgãos estatais, que muitas vezes possuem formas e intensidades divergentes em liderar a mudança. Adicionalmente, foi oportunizado debater a necessidade de gerenciar as mudanças em franca integração com a área de gerenciamento de projetos, ainda que seja um fenômeno muito complexo de ser planejado e racionalizado, visto que assim permite-se mitigar as resistências potencializar resultados positivos do processo. Dessa maneira, a investigação atendeu à questão de pesquisa, quando enumera os impactos de mudança organizacional em um órgão público com um projeto de implantação de um SI de gestão integrado, observando-se também que é uma mudança de característica mais transacional do que transformacional.

Outrossim, pretendeu-se observar e descrever, em formato de diagnóstico, o fenômeno da mudança organizacional com a implantação de um SI de maneira ampla e abrangente, o que por si só representa um risco de ser limitado e superficial, uma vez que o fenômeno é complexo e multifacetado, com interações imprevisíveis entre as inúmeras variáveis envolvidas. Essa limitação do presente estudo pode oportunizar pesquisas futuras mais detalhadas de aspectos específicos, por exemplo procurando compreender melhor o fenômeno de resistência à mudança. Igualmente, cabem novas pesquisas descritivas de estratégias que visem mitigar a alternância das lideranças organizacionais na perenidade dos processos de mudança de longo prazo. Ademais, poderiam ser sugeridos experimentos na integração da gestão de projetos com a gestão de mudanças na implantação de SI em órgãos públicos, como através do uso do processo descrito pela ACMP (2019).

Por fim, acredita-se que a presente investigação tenha sido relevante para a SEFA-PR e para a REPR no sentido que lhes permita compreender como ocorrem as perturbações de mudança organizacional no órgão, com um projeto de implementação de um SI, o que é particularmente importante no momento em que os investimentos em soluções de TI são uma alternativa à inevitável redução do quadro funcional em paralelo ao incremento das demandas por melhores serviços estatais. Além disso, pretendeu-se contribuir à base de pesquisas empíricas sobre o tema, nas particularidades do contorno do caso em estudo, permitindo a crítica, a validação ou melhorias em modelos teóricos ou prescritivos.

REFERÊNCIAS

- ACMP. **Standard for Change Management**. s.l.: ACMP- Association of Change Management Professionals, 2019.
- AL-HADDAD, Serina; KOTNOUR, Timothy. Integrating the organizational change literature: a model for successful change. **Journal of Organizational Change Management**, v. 28, n. 2, p. 234-262, 2015.
- ANSELL, Christopher; SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. **Public Management Review**, n. esp., p. 1-12, 2020.
- ATTARAN, Mohsen; ATTARAN, Sharmin; KIRKLAND, Diane. Technology and Organizational Change: Harnessing the Power of Digital Workplace. In: IDEMUDIA, E. C. **Handbook of Research on Social and Organizational Dynamics in the Digital Era**. [S.l.]: IGI Global, 2019. Cap. 18, p. 383-408.
- BECKHARD, R.; HARRIS, R.T. **Organizational transitions: managing complex change**. 2ª ed. Reading: Addison-Wesley, 1987.
- BERTOLINO, Priscilla Lopes. **Comunicação e Aprendizagem Organizacional em processos de mudança: um estudo da implantação do Sistema Eletrônico de Informações no IFPR**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Ponta Grossa. 2019.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado**. Brasília: ENAP, 2001.
- BROSKO, Eloiza Andresa; FARIAS, Jessica Martins; MEIRA, Rosane de. Processo de institucionalização e impactos do sistema Phoenix para auditoria contínua das fiscalizações na Receita Estadual do Paraná. In: Congresso ANPCONT, XIV. **Anais...**, 2020.
- BURKE, W. Warner. **Organization Change: theory and practice**. 2a. ed. Thousand Oaks: Sage, 2008.
- BURKE, W. Warner; LITWIN, George H. A Causal Model of Organizational Performance and Change. **Journal of Management**, v. 18, n. 3, p. 523-545, 1992.
- DAFT, Richard L. **Organizações: teoria e projetos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- DAVENPORT, Thomas H. Putting the enterprise into the Enterprise System. **Harvard Business Review**, p. 121-131, jul.-ago. 1998.
- DIAS, Isabel de Meiroz. **A relação entre a reforma da administração pública e Tecnologias da Informação no governo do Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo - USP. São Paulo. 2008.
- ENRIQUEZ, Eugène. O Homem do Século XXI: sujeito autônomo ou indivíduo descartável. **RAE-Eletrônica**, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2006.

FREITAS, Maria Ester. Cultura Organizacional: grandes temas em debates. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, p. 73-82, jul.-set. 1991.

FROGERI, Rodrigo Franklin; PARDINI, Daniel Jardim; PIURCOSKI, Fabricio Pelloso; PRADO, Liz Áurea; PORTUGAL JÚNIOR, Pedro dos Santos. Traços culturais do brasileiro e a resistência na implantação de sistemas de informação: proposta de um modelo teórico. IN: SEMEAD - Seminários de Administração, XXIII, 2020, São Paulo. **Anais...**, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GLADWELL, Malcolm. **O ponto da virada: the tipping point**. Rio de Janeiro: Sextante, 2013.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, v. 4, p. 1-25, 2001.

HART, C. W. M. The Hawthorne experiments. **The canadian journal of economics and political science**, v. 9, n. 2, p. 150-163, mai. 1943.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 31-45, abr./jun. 2001.

HIJAL-MOGHRABI, Imane; SABHARWAL, Meghna; RAMANATHAN, Kannan. Innovation in public organizations: do government reforms matter? **International Journal of Public Sector Management**, v. 33, n. 6/7, p. 731-749, 2020.

HORNSTEIN, Henry A. The integration of project management and organizational change management is now a necessity. **International Journal of Project Management**, v. 33, n. 2, p. 291-298, 2015.

HUSSAIN, Syed Talib; LEI, Shen; AKRAM, Tayyaba; HAIDER, Muhammad Jamal; HUSSAIN, Syed Hadi; ALI, Muhammad. Kurt Lewin's change model: A critical review of the role of leadership and employee involvement in organizational change. **Journal of Innovation & Knowledge**, v. 3, n. 3, p. 123-127, 2018.

IRWIN, B.; ST-PIERRE, P.G. Creating a culture of meaningful evaluation in public libraries: Moving beyond quantitative metrics. **SAGE Open**, v. 4, n. 4, p. 1-15, 2014.

JANSSEN, Marijn; VAN DER VOORT, Haiko. Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. **Government Information Quarterly**, v. 33, p. 1-5, 2016.

KANE, Sumit; GANDIDZANWA, Crecentia; MUTASA, Ronald; MOYO, Irene; SISMAYI, Chenjerai; MAFAUNE, Patron; DIELEMAN, Marjolein. Coming Full Circle: How Health Worker Motivation and Performance in Results-Based Financing Arrangements Hinges on Strong and Adaptive Health Systems. **International Journal of Health Policy and Management**, v. 8, n. 2, p. 101-111, fev. 2019.

KEEN, Peter G. W. Information systems and organizational change. **Communications of the ACM**, v. 24, n. 1, jan. 1981.

KOTTER, J.P. **Leading Change**. Cambridge: Harvard Business Press, 1996.

KOTTER, John Paul. Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. **Harvard Business Review**, p. 59-67, mar.-abr. 1995. Disponível em: <<https://hbr.org/1995/05/leading-change-why-transformation-efforts-fail-2>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

KUIPERS, Ben S.; HIGGS, Malcom; KICKER, Walker; TUMMERS, Lars; GRANDIA, Jolien; VAN DER VOET, Jorisl. The management of change in public organisations: a literature review. **Public Administration**, v. 92, n. 1, p. 1-20, 2014.

LEECH, Nancy L.; ONWUEGBUZIE, Anthony J. An array of qualitative data analysis tools: a call for data analysis triangulation. **School Psychology Quarterly**, v. 22, n. 4, p. 557-584, 2007.

LEWIN, Kurt. Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change. **Human Relations**, v. 1, n. 1, p. 5-41, jun. 1947.

LIMA, Susana Maria Valle; BRESSAN, Cyntia. Mudança Organizacional: uma introdução. In: LIMA, S. M. V. **Mudança organizacional: teoria e gestão**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Cap. 1, p. 17-61.

MAFINI, C. An empirical reflection of organisational processes in a government department. **Mediterranean Journal of Social Sciences**, v. 5, n. 8, p. 218-228, 2014.

MCNISH, Mark. Guidelines for managing changes: a study of their effects on the implementation of new information technology projects in organisations. **Journal of Change Management**, v. 2, n. 3, p. 201-211, 2001.

MERIAM, Sharan D.; TISDEL, Elizabeth J. **Qualitative Research: a guide to design and implementation**. 4th. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2016.

MILLET, Bruce. Understanding organisations: the dominance of systems theory. **International Journal of Organisational Behaviour**, v. 1, n. 1, p. 1-12, 1998.

NAM, K.; OH, S.W.; KIM, S.K.; GOO, J.; SAJID KHAN, M.. Dynamics of enterprise architecture in the Korean public sector: Transformational change vs. transactional change. **Sustainability (Switzerland)**, v. 8, n. 11, p. 1074, out. 2016.

OLIVEIRA, R. A.; AZEREDO, A. D. O pináculo da virtude: o mito da ineficiência pública e a virtude do setor privado. **Revista Sítio Novo**, Palmas, v. 5, n. 2, p. 36-44, abr./jun. 2021.

OLIVEIRA, Rodrigo Alberto de; ZYCH, Denilson Roberto; OLIVEIRA, Jair de; MICHALOSKI, Ariel Orlei. Desafios no uso de metodologias ágeis de gestão de projetos em órgãos públicos: um estudo de caso da Receita Estadual do Paraná. **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, v. 11, n. 2, p. 12-36, mai./ago. 2020.

OLIVEIRA, Rodrigo Alberto de; CARVALHO, Hilda Alberton de; CANOPF, Liliane. A produção acadêmica recente sobre mudança organizacional no setor público. In: CONVIBRA - Congresso Virtual de Administração, XVII. **Anais...**, 2020.

ORACLE. **Oracle Public Sector Revenue Management v2.5.0 features and functions overview**. [S.l.]: Oracle Corporation, 2016. Disponível em:

<https://cdn.app.compendium.com/uploads/user/e7c690e8-6ff9-102a-ac6d-e4aebca50425/2f566616-4325-4e8d-a9a7-533d12750e7f/File/07a854b41e8d6eec79a1c5c19b3200eb/psrm_2_5_feature_and_functions.pdf>. Acesso em: 2021 out. 04.

OTSUPIUS, Anthonia Ighiebemhe; OTSU, Pius Awua-Ikhia. Organisational Change Management: A Strategic Approach for Organizational Effectiveness. **International Journal For Research In Business, Management and Accounting**, v. 2, n. 7, p. 1-17, jul. 2016. Disponível em: <<https://gnpublication.org/index.php/bma/article/download/423/415/>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

OWEN, Jill; CONNOR, James; LINGER, Henry; MCDERMOTT, Vanessa; ALGEO, Chivonnel. **Developing Government policy capability: policy work, project management and knowledge practices**. Newton Square: Project Management Institute - PMI, 2017.

PARANÁ. Edital de Licitação Pública Internacional 01/2016 - SEAP. **Aquisição de SOLUÇÃO Integrada de Gestão Tributária para o Estado do Paraná, compreendendo o fornecimento de Software e dos serviços de Consultoria, Parametrização, Customização e Capacitação, relacionados à sua adoção e assimilação**, Curitiba, 2016.

PARANÁ. Lei nº 19.848 de 03 de Maio de 2019. **Dispõe sobre a organização básica administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.**, Curitiba, 2019.

PARRY, Warren; KIRSCH, Christina; CAREY, Paul; SHAW, Doug. Empirical Development of a Model of Performance Drivers in Organizational Change Projects. **Journal of Change Management**, v. 14, n. 1, p. 99-125, 2014.

PAUL, Ray J. What an Information System is, and why is it important to know this. **Journal of Computing and Information Technology**, v. 18, n. 2, p. 95-99, 2010.

PERIDES, Maria Paula N.; VASCONCELLOS, Eduardo Pinheiro Gondim de; VASCONCELLOS, Liliana. A gestão de mudanças em projetos de transformação digital: estudo de caso em uma organização financeira. **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, v. 11, n. 1, p. 54-73, jan./abr. 2020.

PIRES, Glauco Oscar Ferraro. **Poder, controle e trabalho na Receita Estadual do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2004.

PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK)**. 6a. ed. Newtown Square: Project Management Institute Inc., 2017.

PONDY, Louis R. Beyond open system models of organization. **Emergence: Complexity and Organization**, v. 7, n. 3-4, Dez. 2005.

QUEIROZ, Danielle Teixeira; VALL, Janaína; SOUZA, Ângela Maria Alves e; VIEIRA, Neiva Francenely Cunha. Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde. **Revista de Enfermaria da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 276-283, abr./jun. 2007.

ROSENBAUM, David; MORE, Elizabeth; STEANE, Peter. Planned organisational change management: Forward to the past? An exploratory literature review. **Journal of Organisational Change Management**, v. 31, n. 2, p. 286-303, 2018.

ROZTOCKI, Narczyk; STRZELCZYK, Wojciech. Enterprise Systems in the public sector: a literature review. In: AMCIS - Americas Conference on Information Systems, 2020, Salt Lake City, AIS. **Proceedings...**, Salt Lake City: 2020.

SANTOS, Marcel de Souza e Silva. **Gestão da mudança organizacional: uma revisão teórica**. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV. Rio de Janeiro. 2014.

SANTOS, Mônica Silva. **O ITCMD e os recursos de tecnologia da informação**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação), Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. 2014.

SCARE, Helena Loffredo da Rocha Fava. **Mudança organizacional em cooperativas agroindustriais: o processo de profissionalização da gestão**. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto. 2019.

SCHIER, Adriana Costa Ricardo. **A institucionalização da administração tributária: a lei orgânica da administração tributária e a garantia de direitos fundamentais**. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHMIDT, E.; GROENEVELD, S.; VAN DE WALLE, S. A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis. **Public Management Review**, v. 19, n. 10, p. 1538-1555, 2017.

STOUTEN, Jeroen; ROUSSEAU, Denise M.; CREMER, David de. Successful organizational change: integrating the management practice and scholarly literatures. **Academy of Management Annals**, v. 12, n. 2, p. 752-788, 2018.

SULEIMENOVA, G.; KAPOGUZOV, E.; KABIZHAN, N.; KADYROVA, M.. Performance evaluation of the government agencies of Kazakhstan. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 11, n. 2, p. 171-198, 2018.

SUNDARASARADULA, D.; HASAN, H. M. A unified open systems model for explaining organisational change. In: GREGOR, S.; HART, D. **Information Systems Foundations: Constructing and Criticising**. Canberra: Australian National University Press, 2004. p. 125-142.

SUNDARASARADULA, Doy; HASAN, Helen; WALKER, David S.; TOBIAS, Andrew M.. Self-organization, evolutionary and revolutionary change in organizations. **Strategic Change**, v. 14, n. 7, p. 367-380, 2005.

THURMOND, Veronica A. The point of triangulation. **Journal of Nursing Scholarship**, v. 33, n. 3, p. 253-258, 2001.

WICKRAMASINGHE, Vathsala; WICKRAMASEKARA, Jaliya. Putting Public Services into Enterprise System- Predicting Employees' Acceptance of Transformational Government Technology in an Expanded Technology Acceptance Model. **Public Organization Review**,

mai. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11115-021-00528-2>>. Acesso em: 08 dez. 2021.

WILSON, Virginia. Research Methods: Triangulation. **Evidence Based Library and Information Practice**, v. 9, n. 1, p. 74-75, 2014.

YANG, Chun-Xia; LIU, Han-Min; WANG, Xing-Xiu. Organization Theories: from classical to modern. **Journal of Applied Sciences**, v. 13, n. 21, p. 4470-4476, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZIEMBA, Ewa; OBLAK, Iwona. Change Management in Information Systems Projects for Public Organizations in Poland. **Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management**, v. 10, p. 47-62, 2015.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

A) INFORMAÇÕES DO PESQUISADOR

Tema da pesquisa: Mudança organizacional no setor público a partir da implantação de um sistema integrado: um estudo de caso da Receita Estadual do Paraná

Pesquisador: Rodrigo Alberto de Oliveira

Orientadora: Profa. Dra. Hilda Alberton de Carvalho

Local de realização da pesquisa: Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA/PR

B) INFORMAÇÕES AO PARTICIPANTE

Você está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) de uma pesquisa para compor o trabalho de conclusão do curso de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Esta pesquisa tem por objetivo diagnosticar o processo de mudança organizacional na Receita Estadual do Paraná a partir da implantação do Sistema Integrado de Gestão Tributária - SGT.

Sua participação na pesquisa é voluntária. A sua participação não será remunerada nem implicará em gastos para você. A estimativa de duração da entrevista é de 15 a 30 minutos, que será gravada para transcrição posterior.

Todos os dados obtidos por meio desta entrevista serão confidenciais e não serão divulgados em nível individual, visando assegurar o sigilo de sua participação. A transcrição da entrevista será anônima (isto é, sem a sua identificação) e, após a transcrição, o pesquisador se compromete a excluir definitivamente o áudio da gravação. Para fins de análise e interpretação, apenas os dados transcritos sob a forma anônima serão utilizados.

Existem benefícios e riscos ao participar dessa pesquisa. Eventuais riscos relacionados com sua participação nesta pesquisa são mínimos, podendo ser riscos de origem psicológica ou emocional, pois algumas perguntas podem causar desconforto ou estresse, entre outros. Por outro lado, participar desta pesquisa permitirá que você entre em contato com informações e conhecimento a respeito da temática em questão, possibilitando refletir sobre o tema.

Por fim, a qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo. Você tem o direito de receber esclarecimentos em qualquer etapa da pesquisa. A desistência, ou eventuais esclarecimentos, poderão ser direcionados ao pesquisador por meio do e-mail rodrigoalberto.oliveira@gmail.com.

C) CONSENTIMENTO DO PARTICIPANTE:

Eu declaro ter conhecimento das informações contidas neste documento e ter recebido respostas claras às minhas questões a propósito da minha participação neste exercício e, adicionalmente, declaro ter compreendido o objetivo, a natureza, os riscos, os benefícios, a confidencialidade e a inexistência de custos relacionados a este estudo.

Após reflexão, eu decidi, livre e voluntariamente, participar deste estudo. Estou ciente que posso deixar a pesquisa a qualquer momento, sem nenhum prejuízo.

Nome Completo do Participante: _____

Assinatura do Participante: _____

APÊNDICE B – CATÁLOGO DE DOCUMENTOS USADOS NA FASE DOCUMENTAL DA PESQUISA

N.	Documento	Tipo	Data	Assunto	Utilidade na pesquisa	Acesso ao documento
1	Edital de Licitação 01/2016-SEAP	Edital	2016	Informações gerais do projeto SGT	Fonte primária de informações sobre o projeto SGT, seu escopo, processos de negócio da REPR abrangidos	http://www.gms.pr.gov.br/arquivos/edital/2016/anedo_edital_6_79644.pdf
2	Desafios no uso de metodologias ágeis de gestão de projetos em órgãos públicos: um estudo de caso da Receita Estadual do Paraná	Artigo Científico	2020	Estudo de caso sobre metodologias ágeis no projeto SGT	Foi um estudo de caso aplicado sobre a equipe do projeto SGT e, além de informações sobre a REPR e o projeto em si, traz insights úteis sobre mudança organizacional.	https://periodicos.uninov.br/gep/article/download/16522/8446
3	Portaria REPR n. 430/2019	Normativo	2019	Institui o Comitê de Governança do SGT (versão mais recente)	Descreve os objetivos e os papéis do comitê responsável pela implantação do projeto	DIOEPR n. 10553, pp. 51-52
4	Poder, Controle e Trabalho na Receita Estadual do Paraná	Dissertação de Mestrado	2004	Dissertação sobre a estrutura de poder na REPR	Pires descreveu com precisão inúmeros aspectos da estrutura de poder e controle, em partes aquela subjacente, que podem contribuir com inúmeros insights ao tratar-se dos aspectos culturais do órgão que possam impactar o processo de mudança organizacional	https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30334/R%20-%20D%20-%20GLAUCO%20OSCAR%20FERRARO%20PIRES.pdf?sequence=1&isAllowed=y
5	O ITCMD e os recursos de tecnologia da informação	Monografia de especialização	2014	Analisa a implantação do sistema ITCMD Web na REPR	Trata-se do sistema "anterior" que fazia a gestão do imposto ITCMD na REPR. Foi feito um questionário sobre o sistema, que pode trazer insights sobre o processo de negócio, ou sobre deficiências	https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/19408/1/CT_GETIC_I_2014_19.pdf
6	Processo de institucionalização e impactos do sistema Phoenix para auditoria contínua das fiscalizações na Receita Estadual do Paraná	Artigo Científico	2020	Discute o processo de institucionalização do sistema Phoenix na REPR	Ao tratar da institucionalização de outro sistema (Phoenix) na REPR, pode contribuir com algumas questões culturais e processos de mudança na organização.	http://anpcont.org.br/pdf/2020_CSP622.pdf
7	REPR lança novo portal de acesso ao IPVA e ITCMD	Notícia	2021	Notícia sobre o lançamento do Sistema	Notícia publicada no portal da fazenda para informar os contribuintes sobre o lançamento do novo sistema	http://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Receita-Estadual-lanca-novo-portal-de-acesso-ao-IPVA-e-ITCMD
8	Projetos permitem modernização fazendária e incentivam a inovação	Notícia	2020	Notícia sobre projetos de inovação da Fazenda	Publicada no portal da fazenda, menciona o andamento do projeto SGT	http://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Projetos-permitem-modernizacao-fazendaria-e-incentivam-inovacao

9	Novo Sistema de Gestão Tributária do Paraná estreia com o cadastro do ITCMD	Notícia	2020	Notícia sobre o lançamento do piloto do ITCMD	Notícia publicada no portal da fazenda para informar os contribuintes sobre o lançamento do piloto do módulo ITCMD do sistema	http://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Novo-Sistema-de-Gestao-Tributaria-do-Parana-estrela-com-o-cadastro-do-ITCMD
10	Novo Sistema de Gestão Tributária chega à etapa de homologação	Notícia	2020	Notícia sobre o andamento do projeto	Descreve a fase de homologação do sistema	http://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Novo-Sistema-de-Gestao-Tributaria-chega-etapa-de-homologacao
11	Governo apresenta ao BIRD resultados obtidos com financiamento	Notícia	2020	Notícia sobre apresentação ao BIRD	Descreve o status do projeto quando do término do financiamento pelo BIRD	http://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Governo-apresenta-ao-BIRD-resultados-obtidos-com-financiamento
12	Angolanos conhecem sistema de gestão tributária da Receita Estadual	Notícia	2019	Notícia sobre visita técnica de Angola	Relata visita técnica do fisco de Angola para conhecer a solução que está sendo implantada no Paraná	http://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Angolanos-conhecem-sistema-de-gestao-tributaria-da-Receita-Estadual
13	Estado contrata novo Sistema de Gestão Tributária	Notícia	2017	Notícia sobre a assinatura do contrato do novo sistema	Relata o momento da assinatura do contrato, as expectativas da REPR com relação à nova solução.	http://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Estado-contrata-novo-Sistema-de-Gestao-Tributaria
14	Serviços do IPVA podem ser acessados no novo portal	Notícia	2021	Notícia na imprensa sobre novos serviços disponíveis ao cidadão	Repercussão na imprensa do novo sistema	https://www.bemparana.com.br/noticia/servicos-sobre-ipva-podem-ser-solicitados-diretamente-em-novo-portal-saiba-como-acessar#.YaS5edDMKUI
15	Resolução Conjunta SEPL/SEFA/SEAP n. 01/2016	Normativo	2016	Designa comissão de licitação projeto SGT	Descreve a equipe inicial e seus papéis para realizar a contratação da solução	DIOE PR n. 9666 p. 73
16	Resolução Conjunta SEPL/SEFA/SEAP n. 06/2017	Normativo	2017	Altera comissão de licitação projeto SGT	Descreve a equipe inicial e seus papéis para realizar a contratação da solução	DIOEPR n. 9901 pp. 66-67
17	Portaria REPR n. 178/2017	Normativo	2017	Institui o Comitê de Governança do SGT (primeira versão)	Primeira versão do CGSGT instituída antes mesmo da assinatura do contrato, definindo pessoas e papéis na coordenação do projeto	DIOEPR n. 10037 pp. 218-219
18	Extrato do Contrato 003/2017-SEPL	Extrato	2017	Extrato do Contrato	Informações da licitação e extrato após assinatura do Contrato	DIOEPR n. 10079, p. 109
19	Portaria REPR n. 049/2018	Normativo	2018	Institui Grupo de Trabalho Cadastro - SGT	Formação, pessoas e papéis dos grupos de trabalho de suporte à implantação do projeto	DIOEPR n. 10161, pp. 61-64 (28/03)

20	Portaria REPR n. 050/2018	Normativo	2018	Institui Grupo de Trabalho Lançamento - SGT	Formação, pessoas e papéis dos grupos de trabalho de suporte à implantação do projeto	DIOEPR n. 10161, pp. 61-64
21	Portaria REPR n. 051/2018	Normativo	2018	Institui Grupo de Trabalho Cobrança - SGT	Formação, pessoas e papéis dos grupos de trabalho de suporte à implantação do projeto	DIOEPR n. 10161, pp. 61-64
22	Portaria REPR n. 052/2018	Normativo	2018	Institui Grupo de Trabalho Portal - SGT	Formação, pessoas e papéis dos grupos de trabalho de suporte à implantação do projeto	DIOEPR n. 10161, pp. 61-64
23	Portaria REPR n. 053/2018	Normativo	2018	Institui Grupo de Trabalho Migração e Integração - SGT	Formação, pessoas e papéis dos grupos de trabalho de suporte à implantação do projeto	DIOEPR n. 10161, pp. 61-64
24	Portaria REPR n. 054/2018	Normativo	2018	Institui Grupo de Trabalho Fiscalização - SGT	Formação, pessoas e papéis dos grupos de trabalho de suporte à implantação do projeto	DIOEPR n. 10161, pp. 61-64
25	Portaria REPR n. 055/2018	Normativo	2018	Institui Grupo de Trabalho Pagamento - SGT	Formação, pessoas e papéis dos grupos de trabalho de suporte à implantação do projeto	DIOEPR n. 10161, pp. 61-64
26	Resolução SEFA n. 445/2018	Normativo	2018	Planejamento estratégico de TIC	Demonstra que uma das ações estratégicas de TIC é a implantação do sistema SGT, apresentando alinhamento com objetivos estratégicos do órgão	DIOEPR n. 10166, p. 41
27	Portaria REPR n. 009/2018	Normativo	2018	Altera componentes do CGSGT	Demonstra evolução na norma 178/2017 que havia instituído o CGSGT	DIOEPR n. 10123, p. 130
28	Portaria REPR n. 167/2018	Normativo	2018	Institui o Comitê de Governança do SGT (segunda versão)	Nova versão dos papéis e responsabilidades do CGSGT. Interessante traçar um comparativo entre as diversas versões	DIOEPR n. 10290, p. 50
29	Portaria REPR n. 090/2019	Normativo	2019	Institui o Comitê de Governança do SGT (terceira versão)	Nova versão dos papéis e responsabilidades do CGSGT. Interessante traçar um comparativo entre as diversas versões	DIOEPR n. 10383, p. 93
30	Portaria REPR n. 091/2019	Normativo	2019	Institui comissão de revisão de processos da REPR	Comissão para revisão de procedimentos administrativos do órgão, em que uma das justificativas é o andamento do projeto de implantação do sistema SGT	DIOEPR n. 10383, pp. 93-94
31	Norma de Procedimento Administrativo n. 005/2019	Normativo	2019	Altera a NPA 014/2019, sobre regras de acesso a sistemas corporativos	Demonstra a necessidade de alterações de perfis de acesso ao sistema, e portanto mudança de processos administrativos	DIOEPR n. 10590, p. 55

32	Resolução SEFA n. 403/2020	Normativo	2020	Define equipe de trabalho para SGT/Profisco	Demonstra a necessidade de novos módulos de desenvolvimento do SGT, através de um novo projeto, com recursos de financiamento do PROFISCO	DIOEPR n. 10680, p. 69
33	Portaria REPR n. 39/2021	Normativo	2021	Institui o GT de Mudança Organizacional - GMO	Pessoas e papéis do grupo de mudança organizacional (GMO). Destacar que é a primeira vez que o grupo é formalizado.	DIOEPR n. 10887 p. 176
34	Portaria REPR n. 102/2021	Normativo	2021	Altera GMO	Alteração de pessoas no GT-GMO	DIOEPR n. 10935 p. 55
35	Lei 18573/2015	Normativo	2015	Disciplina o ITCMD	Aspectos processuais e normativos do imposto ITCMD, que possam ser impactados com a adoção do novo sistema	https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=147423&indice=1&totalRegistros=1&dt=6.8.2021.12.10.12.720
36	Lei 19848/2019	Normativo	2019	Dispõe sobre a organização do poder executivo	Descreve a estrutura da Secretaria da fazenda e suas responsabilidades	https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=219774&codItemAto=1370421
37	Lei Complementar 131/2010	Normativo	2010	Dispõe sobre a Receita Estadual e auditores fiscais	Aspectos estruturais e processuais da REPR e da carreira de auditores fiscais	https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=56286&codItemAto=437191#437191
38	Resolução SEFA 1.132/2017	Normativo	2017	Regimento da SEFA	Aspectos estruturais e processuais do órgão	https://www.sefanet.pr.gov.br/dados/SEFADOCUMENTOS/101201701132.pdf
39	Resolução SEFA 135/2021	Normativo	2021	Regulamenta o IPVA	Além de aspectos gerais do sistema IPVA, descreve as atribuições do Grupo de Especialistas, cujo formato de trabalho "desregionalizado" foi uma consequência da adoção do novo sistema	https://www.sefanet.pr.gov.br/dados/SEFADOCUMENTOS/101202100135.pdf
40	Extrato do 1o. Termo Aditivo	Extrato	2019	Prorroga o prazo de vigência em 18 meses	Histórico do andamento do projeto, suas necessidades de termo aditivo em razão de alteração de prazos	DIOEPR n. 10454 p. 5
41	Despacho n. 04/2019-GS SEPL	Normativo	2019	Despacho sobre o 1o. termo aditivo	Explica a alteração de prazo do contrato e alteração da gestão do contrato (que passa a denominar contrato SEFA 003/207).	DIOEPR n. 10454 p. 45
42	Extrato do 2o. Termo Aditivo	Extrato	2020	Retira o ICMS do escopo contratual	Histórico do andamento do projeto, momento em que retirou o ICMS do escopo	DIOEPR n. 10702, p. 3

43	Extrato do 3o. Termo Aditivo	Extrato	2020	Mudanças de escopo e prorrogação da operação assistida	Histórico do andamento do projeto, momento em que houve mudança de escopo no contrato (adição de novas funcionalidades) e prorrogação do serviço de operação assistida	DIOEPR n. 10818, p. 4
44	Extrato do 4o. Termo Aditivo	Extrato	2020	Prorrogação de prazo em razão da pandemia	Histórico do andamento do projeto, momento em que houve prorrogação do prazo em razão da pandemia	DIOEPR n. 10821, p. 3
45	Extrato do 5o. Termo Aditivo	Extrato	2021	Prorrogação de prazo de execução e serviço de operação assistida	Histórico do andamento do projeto, momento em que houve prorrogação do prazo.	DIOEPR n. 10990, p. 3
46	Apresentação institucional da SEFA	Apresentação	2021	Apresentação da organização	Contextualiza e explica a visão estratégica do órgão	http://www.fazenda.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-05/ap_apresentacao_fazenda_0.pdf

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.