

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**A CAPACIDADE DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL  
DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA  
NACIONAL**

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE  
MESTRE

**JOÃO GABRIEL RIBEIRO COLLETA DE ALMEIDA**  
Rio de Janeiro - 2020

JOÃO GABRIEL RIBEIRO COLLETA DE ALMEIDA

A CAPACIDADE DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL DA PROCURADORIA-GERAL  
DA FAZENDA NACIONAL

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de  
Administração Pública e de Empresas da  
Fundação Getulio Vargas como requisito  
parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Bernardo de Abreu  
Guelber Fajardo

RIO DE JANEIRO

2020

Almeida, João Gabriel Ribeiro Colleta de

A capacidade de mudança organizacional da Procuradoria-Geral da  
Fazenda Nacional / João Gabriel Ribeiro Colleta de Almeida. – 2020.  
77 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Bernardo de Abreu Guelber Fajardo.

Inclui bibliografia.

1, Desenvolvimento organizacional - Brasil. 2. Reforma administrativa –  
Brasil. 3. Brasil. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. I. Fajardo, Bernardo  
de Abreu Guelber. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empre-  
sas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 658.406

JOÃO GABRIEL RIBEIRO COLLETA DE ALMEIDA

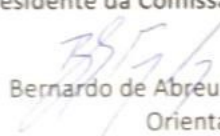
“A CAPACIDADE DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.”

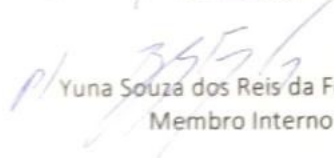
Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

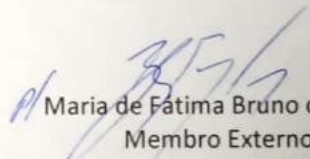
Data da defesa: 21/09/2020

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

Presidente da Comissão Examinadora: Prof<sup>o</sup> Bernardo de Abreu Guelber Fajardo


  
Bernardo de Abreu Guelber Fajardo  
Orientador

  
Yuna Souza dos Reis da Fontoura  
Membro Interno

  
Maria de Fátima Bruno de Faria  
Membro Externo

Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº.068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.

  
Flavio Carvalho de Vasconcelos  
Diretor

  
Antonio de Araujo Freitas Junior  
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV

Antonio Freitas, PhD  
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação  
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial\*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

\*Skype, Videoconferência, Apps de video etc

Dedico este trabalho à minha esposa Renata e ao nosso filho Rafael. Que eu possa retribuir todo carinho e amor que tenho recebido.

## **AGRADECIMENTOS**

À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e ao FGTS e seu Conselho Curador, pela oportunidade e pelo patrocínio para realizar o Mestrado Profissional em Administração Pública da FGV EBAPE.

À Coordenação do Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) da FGV EBAPE, especialmente às solícitas Roberta Guimarães e Raquel Freitas, por todo suporte durante o curso, e à Coordenação do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP) da FGV EAESP, onde pude cursar uma disciplina.

Aos Professores e Monitores da EBAPE, pelo aprendizado e pelo conhecimento obtidos durante o curso.

Ao meu Orientador, o Professor Bernardo Fajardo, pela disponibilidade de sempre e pelas sugestões durante a elaboração da Dissertação. Da mesma forma, às Professoras Yuna Souza dos Reis da Fontoura e Maria de Fátima Bruno de Faria, pelos valiosos comentários que contribuíram bastante para o aprimoramento do trabalho.

Aos colegas das unidades da PGFN que participaram da pesquisa, pela disponibilidade e pelas experiências compartilhadas durante as entrevistas.

Aos amigos do Gabinete da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região (PRFN3), especialmente Catheriny Baccaro Nonato e Renato Jimenez Marianno, pelo apoio e pela compreensão nesse período dedicado ao Mestrado.

Aos amigos do Mestrado, pelos debates instigantes durante as aulas e principalmente pelos momentos de descontração que tornaram muito mais leves as semanas de aulas.

À minha mãe, pelo exemplo profissional e por sempre ter incentivado o estudo; à minha esposa, pelo carinho, pela compreensão e pela resiliência durante a realização do Mestrado, principalmente nos momentos de maior dificuldade. Ao Rafael, que chegou durante o curso para me mostrar o que é importante na vida.

## RESUMO

**Objetivo** – Este estudo se propõe a investigar a capacidade de mudança organizacional da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com base nos principais fatores que facilitam ou dificultam a mudança organizacional nas unidades descentralizadas.

**Metodologia** – Foi realizada pesquisa qualitativa e exploratória na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Os dados foram coletados a partir de pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas com procuradores da Fazenda Nacional que representam ou representaram a União em processos de execução fiscal durante a implementação do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos. A análise de conteúdo foi realizada de acordo com categorias definidas com base na revisão de literatura.

**Resultados** – A análise de conteúdo das entrevistas revelou os principais fatores que facilitam e dificultam a mudança organizacional na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, relacionados à sua capacidade de mudança organizacional.

**Limitações** – As principais limitações foram o número reduzido de participantes e de unidades descentralizadas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional consideradas para esta pesquisa.

**Contribuições práticas** – A partir desses resultados, a organização pode aprimorar o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos e aumentar a sua capacidade para mudança.

**Contribuições sociais** – Os resultados podem contribuir para a justiça tributária, para a arrecadação tributária federal e para a arrecadação de créditos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

**Originalidade** – Pelo nosso conhecimento, este é o primeiro estudo que investiga a capacidade de mudança organizacional com base nos principais fatores que facilitam ou dificultam a mudança organizacional na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Além disso, contribui para o conhecimento no campo da Capacidade de Mudança Organizacional no Setor Público.

**Palavras-chave:** Mudança Organizacional; Capacidade de Mudança Organizacional; Setor Público.

**Categoria do artigo:** Dissertação de Mestrado

## ABSTRACT

**Purpose** – This study aims to investigate the organizational change capacity of the Attorney General's Office for the National Treasury based on the main factors that facilitate or hinder organizational change in decentralized units.

**Methodology** – Qualitative and exploratory research was carried out in Attorney General's Office for the National Treasury. Data were collected from documental research and semi-structured interviews with attorneys for the National Treasury that represent or represented the Federal Government in tax foreclosure procedures during the implementation of the Differentiated Credits Collection Regime. The content analysis was performed according to defined categories based on the literature review.

**Findings** – The content analysis of the interviews revealed the main factors that facilitate and hinder the organizational change in the Attorney General's Office for the National Treasury, related to its organizational change capacity.

**Research limitations** – The main limitations were the reduced number of participants and of decentralized units of the Attorney General's Office for the National Treasury considered to this research.

**Practical implications** – From these results, the organization can improve the Differentiated Credits Collection Regime and increase its capacity for change.

**Social implications** – The results can contribute to tax justice, to the federal tax collection and to the Government Severance Indemnity Fund for Employees credits collection.

**Originality** – To our knowledge, this is the first study that investigate the organizational change capacity based on the main factors that facilitate or hinder organizational change in the Attorney General's Office for the National Treasury. Additionally, it contributes to the knowledge in the field of Organizational Change Capacity in Public Sector.

**Keywords:** Organizational Change; Organizational Change Capacity; Public Sector

**Paper category:** Master's thesis



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Aspectos da capacidade de mudança das organizações .....	26
Figura 2 - Capacidade de mudança da Organização Mundial de Saúde .....	28
Figura 3 - Elementos da capacidade de mudança .....	30
Figura 4 - Modelo de facilitadores e dificultadores à mudança organizacional .....	32
Figura 5 - Desenvolvimento de uma análise .....	40

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de mudança organizacional.....	20
Quadro 2 – Descrições da escala do questionário de capacidade de mudança das organizações.....	27
Quadro 3 – Perfil dos entrevistados.....	38
Quadro 4 – Capacidade de mudança organizacional da PGFN.....	60

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGU – Advocacia-Geral da União

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DAU – Dívida Ativa da União

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ME – Ministério da Economia

MPF – Ministério Público Federal

OMS – Organização Mundial de Saúde

PEDP – Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PRFN3 – Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região

PSFN/Guarulhos – Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional em Guarulhos

PSFN/Osasco – Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional em Osasco

PSFN/Santo André – Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional em Santo André

PSFN/SBC – Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional em São Bernardo do Campo

RDCC – Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
2.1. MUDANÇA ORGANIZACIONAL.....	16
2.1.1. Definições.....	16
2.1.2. Tipos de mudança organizacional.....	19
2.1.3. Especificidades do Setor Público .....	22
2.2. A CAPACIDADE DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	24
2.2.1. A capacidade de mudança organizacional na literatura estrangeira.....	25
2.2.2. A capacidade de mudança organizacional na literatura nacional.....	31
2.2.3. Singularidades do Setor Público .....	34
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>36</b>
3.1. TIPO DE PESQUISA .....	36
3.2. COLETA DE DADOS.....	36
3.2.1. Seleção dos sujeitos .....	37
3.2.2. Procedimentos para coleta de dados e o roteiro de entrevistas .....	39
3.3. ANÁLISE DE DADOS .....	39
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>42</b>
4.1. COBRANÇA DE CRÉDITOS E MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	42
4.1.1. A cobrança da Dívida Ativa da União e do FGTS.....	42
4.1.2. O Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC).....	43
4.1.3. RDCC, Mudança Organizacional e Capacidade de Mudança Organizacional ..	44
4.2. PRINCIPAIS CATEGORIAS IDENTIFICADAS .....	45
4.2.1. Categoria “Objetivos e estratégia da organização” .....	45
4.2.2. Categoria “Estrutura” .....	47
4.2.3. Categoria “Tecnologia” .....	48
4.2.4. Categoria “Objetivos do processo de mudança” .....	49
4.2.5. Categoria “Timing” .....	50
4.2.6. Categoria “Fornecimento de informação” .....	51
4.2.7. Categoria “Apoio da alta administração” .....	53
4.2.8. Categoria “Apoio dos servidores” .....	55

4.2.9. Categoria “Influência de fatores externos” .....	56
4.2.10. Categoria “Restrições orçamentárias” .....	58
4.2.11. Categoria “Impacto da legislação” .....	58
4.3. QUADRO-SÍNTESE DOS PRINCIPAIS FATORES IDENTIFICADOS .....	60
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>67</b>
<b>APÊNDICE – Roteiro das entrevistas .....</b>	<b>75</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, a revolução científica e tecnológica contribuiu não apenas para inovações em produtos e serviços das empresas, mas também para mudanças nas formas de organização do trabalho, com o aperfeiçoamento dos processos administrativos que se tornaram mais simples e mais informatizados (MOTTA, 2001).

Organizações são pressionadas e impulsionadas para a mudança por todos os tipos de razões culturais, ambientais e internas (LEWIS, 2011). A crise econômica iniciada em 2008, por exemplo, é apontada como um fator que desencadeou um fluxo constante de mudanças nas organizações em todo o mundo (LEWIS, 2011).

A mudança organizacional passou a ser importante para muitas empresas, que passaram a modificar suas estratégias, estruturas e processos, adaptando-se aos novos ambientes para permanecerem competitivas em seus negócios (BUONO; KERBER, 2010).

No setor público, cada vez mais usuários dos serviços buscam qualidade e satisfação (ARAÚJO; JACOBINI; LIMA, 2015; BATISTA; REGIS, 2018; BORGES; MARQUES; REIS, 2016), o que pressiona as instituições públicas para a mudança, tanto no fornecimento de novos serviços quanto na melhoria dos já existentes (ARAÚJO; JACOBINI; LIMA, 2015; DESERTI; RIZZO, 2014; HOMBERG; VOGEL; WEIHERL, 2017).

Apesar da preocupação das empresas e dos órgãos públicos com as mudanças organizacionais, muitas delas falham (DOUGLAS; JUDGE, 2009; GOODMAN; ZHAO, 2019; GRAVENHORST; IN'T VELD, 2004; KLARNER; PROBST; SOPARNOT, 2007; KUNERT; STAAR, 2018).

A capacidade de mudança organizacional tem sido apontada como um novo construto nas ciências organizacionais que pode contribuir para o processo de mudança (DOUGLAS; JUDGE, 2009). Contudo, é um termo ainda considerado contraditório e confuso, e que demanda mais pesquisas empíricas (DOWLING; HECKMANN; STEGER, 2016; SÁNCHEZ-MEDINA, 2020).

Mudanças organizacionais na Administração Pública federal brasileira têm sido identificadas há décadas, especialmente nos órgãos da Fazenda (ARAÚJO, 1982; BERTERO, 1976), que hoje integram o Ministério da Economia (ME)<sup>1</sup>. Na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), um dos “órgãos específicos singulares” do ME (BRASIL, 2019a, 2019b), a

---

<sup>1</sup> O Ministério da Fazenda e outros ministérios foram transformados no Ministério da Economia, e foi criada a Secretaria Especial de Fazenda, conforme estabelecido na Medida Provisória nº 870/2019 (BRASIL, 2019c), convertida, posteriormente, na Lei nº 13.844/2019 (BRASIL, 2019d).

“Visão de Futuro” prevista no Planejamento Estratégico trata do reconhecimento pelo protagonismo e pela inovação (PGFN, 2017a), o que indica um caminho de mudanças.

A PGFN possui dezenas de unidades no país. Além da Unidade Central sediada em Brasília, possui 5 (cinco) Procuradorias Regionais, com sede em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Porto Alegre, 5 (cinco) Unidades Virtuais, 22 (vinte e duas) Procuradorias Estaduais e 73 (setenta e três) Procuradorias Seccionais (PGFN, 2020).

Uma das principais atribuições da PGFN é a cobrança da Dívida Ativa da União (DAU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)<sup>2</sup>. Parte considerável dessa cobrança é feita por meio de execuções fiscais, processos que causam uma alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, o que é periodicamente divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nos relatórios “Justiça em Números” (CNJ, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

A tramitação das execuções fiscais demanda atos administrativos e judiciais complexos e de pouca efetividade, o que já foi identificado em estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o custo e o tempo dos processos de execução fiscal na Justiça Federal, inclusive aqueles ajuizados pela União por meio da PGFN (IPEA, 2011a, 2011b, 2012).

A constatação dos problemas existentes para a recuperação dos créditos nas execuções fiscais contribuiu para o surgimento do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), que, nos termos do art. 1º da Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, consiste em um “conjunto de medidas administrativas ou judiciais para a otimização dos processos de trabalho relativos à cobrança da Dívida Ativa da União e do FGTS (...), visando outorgar maior eficiência à recuperação do crédito inscrito” (PGFN, 2016a).

Segundo o relatório “PGFN em números”, o RDCC possibilitou o arquivamento de mais de 1,1 milhão de execuções fiscais, e contribuiu para o recorde histórico de R\$ 26,1 bilhões recuperados em favor da União e do FGTS, um incremento de 75,4% na recuperação de créditos da Dívida Ativa da União em relação ao ano anterior (PGFN, 2018)<sup>3</sup>.

Dessa forma, considerada a implementação do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC) para a cobrança dos créditos da Dívida Ativa da União e do FGTS, pretende-se investigar a capacidade de mudança organizacional da PGFN a partir dos principais fatores que facilitam ou dificultam a mudança organizacional em unidades descentralizadas.

---

<sup>2</sup> Conforme atribuições previstas no art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), no art. 2º da Lei nº 8.844/1994 (BRASIL, 1994) e no Decreto nº 9.745/2019 (BRASIL, 2019a).

<sup>3</sup> O “PGFN em números” é um documento que registra a atuação dos procuradores e dos demais servidores da PGFN. As informações citadas estão na edição 2018, referente aos dados de 2017.

A identificação dos fatores que podem influenciar a mudança é relevante para os gestores das instituições públicas em processo de mudança, tanto para a elaboração de estratégias adequadas quanto para a superação de eventuais obstáculos existentes (DOMINGOS; NEIVA, 2014; FISCHER; LIMA, 2005).

Com o presente estudo, pretende-se contribuir para a implementação e consolidação das mudanças organizacionais que foram e podem vir a ser implementadas na PGFN.

Esta pesquisa está estruturada da seguinte forma: após a presente introdução, são apresentados o referencial teórico e a metodologia. Posteriormente, são apresentados os resultados e a discussão. Por fim, são feitas as considerações finais do estudo.



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

No intuito de promover o adequado embasamento teórico, o presente tópico trata de aspectos relacionados à mudança organizacional e à capacidade de mudança organizacional.

### 2.1. MUDANÇA ORGANIZACIONAL

A mudança organizacional tem sido estudada sob várias perspectivas nos últimos anos. No presente trabalho, apresentaremos algumas definições, os principais tipos de mudança organizacional identificados na literatura, e algumas especificidades do setor público.

#### 2.1.1. Definições

Tema que vem sendo estudado com alguma frequência nas últimas décadas, a variedade de abordagens existentes sobre mudança organizacional torna difícil estabelecer um conceito e seus limites (BRESSAN; LIMA, 2003; BRUNO-FARIA, 2003; CANÇADO; SALES; TANURE, 2014; LIMA; SALES; TANURE, 2013; POLICARPO, 2016; SHIRLEY, 1976; WOOD JR., 1992).

Frequentemente, a literatura relaciona a mudança organizacional à qualquer alteração, intervenção ou transformação, na organização ou nos seus componentes, que tenham algum impacto ou consequência relevante.

Na definição de Campos, Curado e Wood Jr., mudança organizacional “é qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização” (1994, p. 64).

Bressan e Lima propõem o seguinte conceito:

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, que possam ter consequências relevantes, de natureza positiva ou negativa, para a eficiência, eficácia e/ou sustentabilidade organizacional (2003, p. 25).

Para Bruno-Faria, “mudança organizacional é qualquer alteração, planejada ou não, ocorrida na organização, decorrente de fatores internos e/ou externos à mesma, e que tenha algum impacto nos resultados e/ou nas relações entre as pessoas no trabalho” (2003, p. 128). Essas alterações podem ser de qualquer natureza (estrutura, valores, processos de trabalho,

estrutura física, etc.), desde que promovam impacto nos resultados e/ou nas relações interpessoais no trabalho.

Fischer e Valle-Lima (2005) entendem a mudança organizacional como uma intervenção realizada para alterar os elementos-chave da organização (estratégia, natureza do trabalho, pessoas, estrutura informal e formal, sistemas, processos, métodos e procedimentos). A mudança deve ter influência nos diversos subsistemas, impacto em todos os membros e seus comportamentos, e derivar em mudanças nos resultados da organização.

Segundo conceito adotado por Neiva e Paz para mudança organizacional, esta consiste em:

qualquer alteração, planejada ou não, em componentes que caracterizam a organização como um todo – finalidade básica, pessoas, trabalho, estrutura formal, cultura, relação da organização com o ambiente –, decorrente de fatores internos e/ou externos à organização, que traz alguma consequência, positiva ou negativa, para os resultados organizacionais ou para sua sobrevivência (2012, p. 23).

A mudança mencionada na literatura de gestão, geralmente, é a que ocorre de forma planejada (KERSE, 2019). De fato, como afirma Lewis (2011), embora as organizações possam ser mais estáveis em determinados momentos, elas estão sempre em movimento e mudando, o que justifica a preocupação com as mudanças planejadas e introduzidas no fluxo de atividades organizacionais, interrompendo o que é normal e rotineiro.

Nessa linha, Araújo (1982) já definia mudança organizacional nos seguintes termos:

qualquer alteração significativa articulada, planejada e operacionalizada, por pessoal interno ou externo à organização que tenha o apoio e supervisão da administração superior e atinja, integralmente, os componentes de cunho comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico (1982, p. 24).

Rodat (2018) explica que a mudança organizacional pode visar transformações em diferentes áreas de um organização, consistindo em transições de estados obsoletos para estados desejados, atualizados, e adequados à dinâmica e aos desafios do ambiente, em termos de estratégia, estrutura, tecnologia, dentre outros.

Stouten, Rousseau e Cremer consideram mudança organizacional planejada como “atividades deliberadas que movem uma organização de seu estado atual para um estado futuro desejado” (2018, p. 752, tradução nossa).

A mudança da organização também é considerada um conjunto de processos complexos inter-relacionados, necessários para o rearranjo da operação existente da organização (KOVÁČ, 2000).

Leitão e Domenico definem a mudança organizacional como “um processo contínuo de reconstrução de redes de crenças e hábitos de ação entre os atores organizacionais, a partir de experiências intersubjetivas do cotidiano da organização” (2015, p. 960, tradução nossa).

Há, ainda, quem conceitue mudança organizacional como uma alteração ou transformação capaz de proporcionar um desequilíbrio psíquico e sociológico nos indivíduos envolvidos no processo, nos seguintes termos:

conceitua-se mudança organizacional como a alteração ou transformação do meio (externo ou interno), independente do agente motivador, capaz de proporcionar um estado de desequilíbrio psíquico e sociológico nos indivíduos envolvidos no processo, que precisa ser administrado para reestabelecer o equilíbrio aparente (ALMADA; BORGES, 2015).

Por fim, vale mencionar outros conceitos importantes relacionados à mudança organizacional, como os conceitos de criatividade e de inovação.

Para Motta (1989), criatividade consistiria no processo de desenhar e construir novos produtos, serviços ou formas de comportamento individual e organizacional, e inovação seria referente à introdução de uma mudança julgada positiva, benéfica.

Segundo Bruno-Faria (2003), criatividade envolveria a geração de ideias, processos, produtos e/ou serviços novos, que contribuam de modo valioso para a organização/ o bem-estar das pessoas que trabalham naquele contexto, e que possuam elementos essenciais a sua implementação.

Para referida autora, inovação seria o resultado da implementação de ideias, processos, produtos e serviços originários dos indivíduos/grupos na organização, bem como da introdução de novas tecnologias e outros novos elementos originados fora da organização, considerados valiosos para os resultados da organização/bem-estar das pessoas que nela trabalham (BRUNO-FARIA, 2003).

Em estudo mais recente, Bruno-Faria e Souza consideram que inovação refere-se a um processo de implementação de novas ideias e práticas em um dado contexto social, e que pode ou não ser bem sucedido devido a implicações de fatores facilitadores ou dificultadores (2013).

Embora às vezes usados indistintamente, os conceitos de criatividade e inovação não se confundem, sendo amplamente aceita a visão que considera criatividade como algo relacionado à produção de ideias, enquanto que inovação se refere à implementação bem-sucedida das ideias (BLOMBERG; KALLIO; POHJANPÄÄ, 2017).

### 2.1.2. Tipos de mudança organizacional

Segundo Heide e Simonsson (2020), os estudiosos distinguem vários tipos de mudança, em termos de processo (planejado ou não), magnitude (mudanças de primeira, segunda ou terceira ordem), substância (tecnologia, estrutura, cultura, etc.), e outras variações.

Lewis (2011) diferencia as mudanças planejadas das não planejadas. Aquelas seriam ocasionadas pelos esforços intencionais das partes interessadas responsáveis pela operação da organização, enquanto as não planejadas seriam aquelas provocadas por forças ambientais ou incontrolláveis, ou também processos emergentes e interações na organização.

Ao tratar das mudanças planejadas, esclarece Rodat (2018) que uma organização deve estar permanentemente preparada para se adaptar ao ambiente social e econômico; deve “olhar para o futuro”, e se preparar adequadamente para as transformações que podem ser antecipadas, reduzindo o número de situações em que mudanças apressadas precisam ser feitas. Por outro lado, as mudanças não planejadas seriam, geralmente, imprevisíveis, que acontecem quando é necessário reagir a novas situações, como uma crise.

Ainda sobre mudanças planejadas e não planejadas, outros autores adotam perspectiva diferente. As mudanças planejadas seriam aquelas orientadas pela gestão e caracterizadas por objetivos detalhados de mudança, formulados antes do processo de implementação (BLACKMAN et al., 2015). Seria a implementação “top-down”, mais tradicional, em que os objetivos são anteriores à mudança imposta à organização por sua alta administração (GROENEVELD; SCHMIDT; WALLE, 2017).

Contrapondo-se à essa acepção de mudanças planejadas, estariam as emergentes, que dependeriam mais da participação dos funcionários e aconteceriam de baixo para cima, com os objetivos surgindo e evoluindo durante o processo de mudança (BLACKMAN et al., 2015). Essas mudanças envolveriam o compartilhamento do poder e a tomada de decisões (GROENEVELD; SCHMIDT; WALLE, 2017).

No que se refere ao grau de participação dos membros da organização, Rodat (2018) classifica as mudanças em impostas, participativas e negociadas. As impostas seriam aquelas iniciadas e impostas pela liderança quando consultas e negociações podem dificultar o processo, ou em situações emergenciais. As mudanças participativas seriam por meio de consultas e debates, um processo muito mais lento, mas que permite aproveitar as experiências e a criatividade das pessoas, além de possibilitar resultados mais sustentáveis. Nas mudanças negociadas, haveria negociação entre grupos diretamente envolvidos ou interessados nas questões abarcadas pela possível mudança.

Em termos de magnitude, tamanho ou escopo, Bressan e Lima (2003) distinguem a mudança “transformacional” da “incremental”. Enquanto esta alteraria apenas alguns aspectos da organização, com pequenos ajustes contínuos em ambiente mais estável, aquela envolveria uma ruptura de padrões anteriores, atingindo a organização como um todo, com um redirecionamento da organização em função de grandes alterações em seu ambiente. Segundo as autoras, as principais tipologias de mudança organizacional seriam as do quadro 1:

Quadro 1 - Tipos de mudança organizacional

<b>Referência</b>	<b>Tipos de mudança</b>	
<b>Silva (1999)</b>	<b>Incremental/organizacional</b> Aumento da eficiência e do uso dos recursos, mudança na arquitetura da empresa.	<b>Transformacional/institucional</b> Questionamento e mudança da missão, natureza e objetivo da organização.
<b>Weick &amp; Quinn (1999)</b>	<b>Contínua</b> Mudança constante, cumulativa e evolutiva. Podem ser pequenos avanços que ocorrem cotidianamente em toda a organização, cujo acúmulo pode propiciar uma mudança significativa na organização.	<b>Episódica</b> Mudança pouco frequente, descontínua e intencional, que ocorre durante períodos de divergência, quando as empresas saem de sua condição de equilíbrio.
<b>Robbins (1999)</b>	<b>1ª ordem</b> Mudança linear e contínua. Não implica mudanças fundamentais nas pressuposições dos funcionários sobre o ambiente e sobre aspectos que podem causar melhorias na empresa.	<b>2ª ordem</b> Mudança multidimensional, multinível, descontínua e radical, que envolve reenquadramento de pressupostos sobre a empresa e o ambiente em que ela se insere.
<b>Nadler et alii (1994)</b>	<b>Incremental/contínua</b> Continuidade do padrão existente. Pode ter dimensões diferentes, mas é realizada dentro do contexto atual da empresa.	<b>Descontínua</b> Mudança do padrão existente, que ocorre em períodos de desequilíbrio e envolve uma ou várias reestruturações de características da empresa.
<b>Porras &amp; Robertson (1992)</b>	<b>1ª ordem</b> É uma mudança linear e contínua, que envolve alterações nas características dos sistemas, sem causar quebras em aspectos-chave para a organização.	<b>2ª ordem</b> É uma mudança multidimensional, multinível, radical e descontínua, que envolve quebra de paradigmas organizacionais.
<b>Greenwood &amp; Hinings (1996)</b>	<b>Convergente</b> Ajuste fino na orientação organizacional existente.	<b>Radical</b> Ruptura com a orientação existente e transformação da organização.

Fonte: Lima e Bressan (2003)

Lewis (2011) acrescenta uma terceira categoria à classificação – geralmente binária – de mudanças de primeira e de segunda ordem. Segundo o autor, mudanças de primeira ordem seriam pequenas, previsíveis e incrementais na prática normal; as de segunda ordem seriam grandes mudanças transformacionais ou radicais, que se afastam significativamente da prática anterior, colocando em dúvida as principais premissas organizacionais; e as de terceira ordem envolveriam a preparação para mudanças contínuas.

Em termos de substância, Shirley (1976) aponta cinco tipos básicos de objetivos de mudança: i) estratégicos (relação entre a organização e seu ambiente); ii) tecnológicos (relacionados com mudanças na tecnologia da organização); iii) estruturais (alterações nas relações de subordinação); iv) comportamentais (mudança das crenças, valores, atitudes, relações interpessoais, comportamento grupal e intergrupal e fenômenos humanos similares); e v) programa (que se destinam a alterar a estrutura ou aspectos dos planos de implementação técnica na produção, marketing, pesquisa, desenvolvimento e outras áreas).

Para Kovač (2000), as mudanças em uma organização podem ser técnica e tecnológica (com introdução de novas tecnologias ou processos de engenharia); física (mudança de localização da organização); organizacional (transformação da estrutura e dos processos organizacionais existentes); e pessoal (substituição ou mudanças na maneira de operar a equipe).

Motta (2001) apresenta seis perspectivas de análise organizacional por objetivos de processo de mudança: estratégia, estrutural, tecnológica, humana, cultural e política.

Na perspectiva estratégia, a organização é vista como um sistema aberto e inserido em um contexto social, econômico e político, envolvendo tanto o processo de pensar estrategicamente quanto as formas de se relacionar com a sociedade (MOTTA, 2001).

Na perspectiva estrutural, a organização seria vista como “um sistema de autoridade e responsabilidade, ou seja, através do conjunto de normas e orientações que determinam o comportamento das pessoas empenhadas na tarefa comum” (MOTTA, 2001, p. 85). É esclarecido que “para mudar uma organização é necessário se alterar a forma pela qual se distribuem formalmente a autoridade e a responsabilidade” (MOTTA, 2001, p. 86).

Por sua vez, a perspectiva tecnológica enfatiza

a divisão do trabalho, a especialização de funções e o tipo de tecnologia a ser empregada na produção; preocupa-se com a racionalidade do processo produtivo, principalmente com espaço, tempo, movimento, custo, qualidade e agregação de valor para a clientela (MOTTA, 2001, p. 93).

Quanto à perspectiva humana, para se mudar uma organização, é necessário “alterar atitudes, comportamentos e a forma de participação dos indivíduos” (MOTTA, 2001, p. 99), o que envolveria, por exemplo, “revisão de práticas de motivação, liderança e distribuição de poder à reconstrução do sistema de recompensas, de carreira e de aperfeiçoamento pessoal” (MOTTA, 2001, p. 99).

Na perspectiva cultural, a organização é um conjunto de valores, crenças e hábitos coletivamente compartilhados, que tipificam e singularizam a organização (MOTTA, 2001). A mudança é vista como “um empreendimento coletivo através da mobilização das pessoas para se alterar seus valores, crenças, hábitos, ritos, símbolos, linguagem e interesses comuns” (MOTTA, 2001, p. 106).

Em termos de perspectiva política, a organização é vista como “um sistema de poder onde pessoas ou grupos procuram maior influência no processo decisório” (MOTTA, 2001, p. 114). Para mudar a organização, seria necessário provocar uma redistribuição de poder para satisfazer novas prioridades de ação, por meio da ampliação do acesso à informações, melhoria das comunicações internas, criação de formas participativas de gestão e adoção de critérios mais claros de concentração e de distribuição de poder (MOTTA, 2001).

Andrade e Klering (2006) adotam as perspectivas de Motta (2001), mas acrescentam a perspectiva controle, que seria relacionada à novas formas de controle de ações, transparência e *accountability*.

Entre as dimensões mais importantes da organização sujeitas a mudanças estariam a base da organização (sua finalidade, natureza, etc.), a estratégia (projetos de planejamento e direção, objetivos de curto e longo prazo, visão de futuro, etc.), estruturas e processos de gestão (organização interna, fluxo de trabalho, procedimentos de tomada de decisão, etc.), a tecnologia, a cultura organizacional, e a comunicação (RODAT, 2018).

### 2.1.3. Especificidades do Setor Público

As organizações públicas possuem particularidades que as distinguem das organizações privadas e que podem influenciar a mudança organizacional no setor público (ARAÚJO; JACOBINI; LIMA, 2015; BLACKMAN et al., 2015).

A principal distinção entre organizações públicas e privadas seria em relação à finalidade, pois enquanto o setor privado tem por fim o lucro, o setor público atua em nome do povo e visa o atendimento do interesse público, dos cidadãos e de suas necessidades (ARAÚJO; JACOBINI; LIMA, 2015; VIMIEIRO, 2016).

Além disso, nas organizações públicas, as decisões são tomadas com base em leis e normas, que também estabelecem restrições com impacto na sua estrutura e no seu funcionamento (ARAÚJO; JACOBINI; LIMA, 2015).

Outra particularidade existente na administração pública é a descontinuidade administrativa, consequência dos ciclos de governo que pode implicar a alteração de diversos aspectos da gestão, tais como as prioridades estratégicas, as transformações na estrutura organizacional, a interrupção ou a implementação de programas e projetos, e a mudança dos ocupantes de cargos de confiança (VIMIEIRO, 2016).

Heide e Simonsson (2020) explicam que muitas organizações públicas têm características que as diferem das corporações: as decisões políticas democráticas, uma vez que as organizações públicas servem aos cidadãos; a multifuncionalidade, com várias missões e várias partes interessadas; o *éthos* público, que guia os funcionários em termos de certo e errado; e a complexidade, inclusive quando se trata de tomada de decisão.

Nos últimos anos, tem sido identificada uma tendência de mudanças organizacionais na Administração Pública por meio de novas técnicas e ferramentas de gestão, a fim de garantir maior eficiência e agilidade na implementação de políticas públicas e na melhoria dos resultados alcançados (POLICARPO, 2016).

Ainda que pesquisas sobre mudanças organizacionais no setor público sejam bastante raras – uma das explicações seria a maior dificuldade de produzir generalizações no setor público do que no setor privado (HEIDE; SIMONSSON, 2020) –, vale mencionar os principais pontos identificados na literatura que trata do assunto.

Afirmam Heide e Simonsson (2020) que as mudanças organizacionais no setor público são geralmente explicadas por fatores externos (políticos, técnicos, culturais, demográficos ou econômicos), por uma nova forma de gestão, ou por fatores internos (como novas tecnologias, mudanças de missão ou novas rotinas administrativas). Segundo os autores, há uma dificuldade prática de traçar uma linha clara entre as forças internas e externas porque elas estão interligadas, e, em muitos casos, há múltiplas mudanças ocorrendo.

Para alguns autores, as práticas adotadas no setor público são provenientes principalmente do setor privado, como a tecnologia da informação, as metas e indicadores de desempenho, e as práticas gerenciais com foco na qualidade do serviço prestado (ARAÚJO; JACOBINI; LIMA, 2015).

Nessa linha, há autores que relacionam a mudança organizacional no setor público à melhoria interna da organização pela introdução de práticas do setor privado (BEVILACQUA et al., 2020).



Contudo, as especificidades do setor público podem tornar as mudanças organizacionais lentas, pois dependem da criação de estruturas e cargos, sujeitos a um processo legislativo e condicionantes políticos, orçamentários e financeiros (ARAÚJO; JACOBINI; LIMA, 2015).

Além disso, o ambiente político-administrativo pode influenciar a seleção e o recrutamento de gerentes públicos, e o comprometimento de recursos é geralmente maior em organizações públicas do que no setor privado (GROENEVELD; SCHMIDT; WALLE, 2017).

Vale ser destacado que o complexo ambiente das organizações públicas se caracteriza pelos freios e contrapesos, pelo poder compartilhado, pelos interesses divergentes dos “stakeholders”, pela influência política, pelos mecanismos de responsabilização pública e pelo grande escrutínio de superiores políticos, da mídia e dos cidadãos (BLACKMAN et al., 2015).

Apresentados os aspectos gerais sobre mudança organizacional e as especificidades do setor público, no próximo tópico trataremos da capacidade de mudança organizacional e das singularidades da capacidade de mudança organizacional no setor público.

## 2.2. A CAPACIDADE DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Apesar dos esforços de pesquisadores e profissionais para compreender melhor a mudança organizacional, muitos problemas ainda são enfrentados pelas organizações: gerentes que não conseguem estabelecer o senso da urgência para a mudança, programas de mudança que seguem muito rápido ou devagar, objetivos de mudança incoerentes ou abstratos, líderes que têm muito poder ou pouca autoridade, dentre outros (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003).

Organizações de todos os tipos têm se deparado com cenários substancialmente modificados e significativamente mais dinâmicos que os anteriores, motivo pelo qual buscam se adaptar e compreender os mecanismos de mudança (WOOD, 1992).

Existe um consenso entre pesquisadores de que as organizações precisam desenvolver a sua capacidade para rápida adaptação, flexibilidade e inovação, e profissionais têm se preocupado com o desenvolvimento da capacidade de mudança, realizando experimentos para aumentar a capacidade de adaptação e aprendizado em grandes empresas do mundo todo (MEYER; STENSAKER, 2006).

A capacidade de mudança organizacional é um construto por vezes mencionado na literatura sobre mudança organizacional, mas que raramente foi definido ou descrito (KLARNER; PROBST; SOPARNOT, 2007).

Ainda que receba mais atenção da literatura na atualidade, a capacidade de mudança organizacional ainda é um conceito novo, e sobre o qual ainda não há consenso (DOWLING; HECKMANN; STEGER, 2016; KLARNER; PROBST; SOPARNOT, 2007; MEYER; STENSAKER, 2006; SÁNCHEZ-MEDINA, 2020; SCHERZINGER; SCHUMACHER, 2016).

A falta de uniformidade fica demonstrada até mesmo na variedade de termos utilizados em língua inglesa: “change capacity of organizations” (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003), “organizational change capacity” (DOUGLAS; JUDGE, 2009; GOODMAN; ZHAO, 2019; KLARNER; PROBST; SOPARNOT, 2007, 2008), “change capacity” (KLARNER; PROBST; SOPARNOT, 2007; MEYER; STENSAKER, 2006), “organizational capacity for change” (DOWLING; HECKMANN; STEGER, 2016), “organizational capability for change” (SÁNCHEZ-MEDINA, 2020), “capacity for change” (MEYER; STENSAKER, 2006).

Na literatura nacional, o termo que parece ser mais frequente é “capacidade organizacional para mudança” (DANNA, 2012; DOMINGOS, 2009; DOMINGOS; NEIVA, 2011, 2014; HORBE et al., 2018; NEIVA; PAZ, 2007; PARADA; VARGAS, 2020; VARGAS, 2013).

Nos próximos tópicos, apresentaremos os principais conceitos, modelos e dimensões que foram identificados na revisão de literatura sobre capacidade de mudança organizacional.

### 2.2.1. A capacidade de mudança organizacional na literatura estrangeira

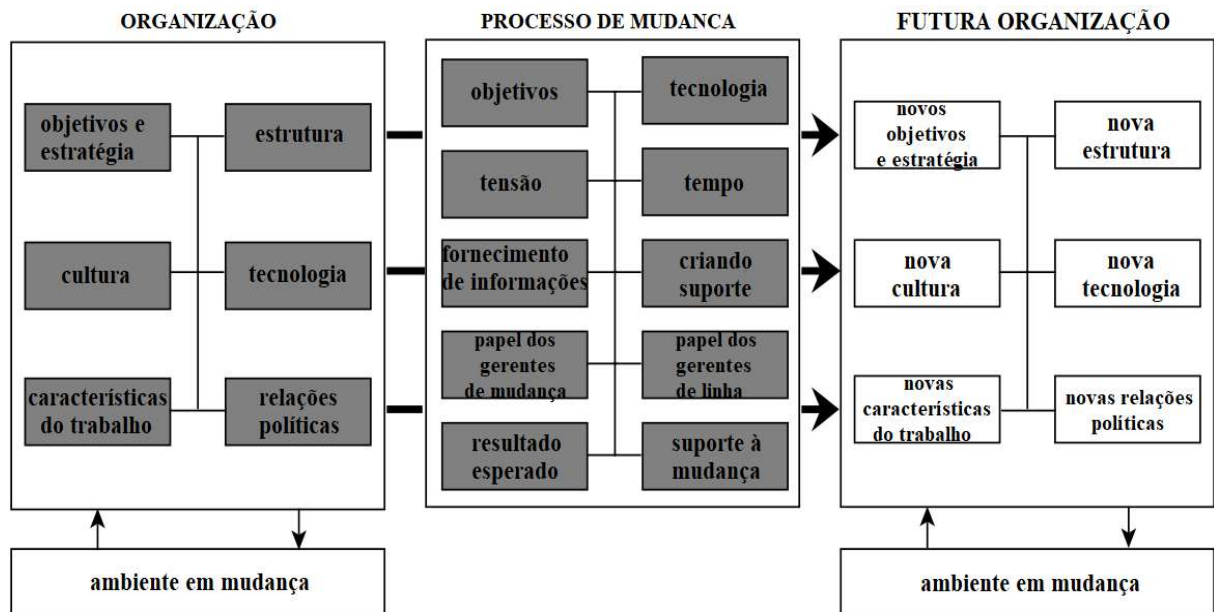
Na literatura estrangeira, foi identificada uma maior variedade de definições, dimensões e modelos sobre o construto capacidade de mudança organizacional.

Em uma primeira perspectiva, a capacidade de mudança organizacional é relacionada aos aspectos que facilitam ou dificultam a mudança organizacional (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003; BOONSTRA; KLOOT; WERKMANN, 2005).

Segundo Boonstra, Gravenhorst e Werkman (2003), capacidade de mudança é definida como o grau em que aspectos de uma organização e aspectos de um processo de mudança frustram ou contribuem para a mudança. Como destacado por Klarner, Probst e Soparnot (2007), são combinados, nessa definição, o contexto organizacional da capacidade de mudança e os determinantes do processo de mudança, fornecendo uma melhor compreensão da capacidade de mudança organizacional.

No trabalho de Boonstra, Gravenhorst e Werkman (2003), são investigados quais fatores contribuem ou não para a capacidade de mudança, totalizando 16 (dezesseis) aspectos ou características da “organização” e do “processo de mudança”, conforme figura 1.

Figura 1 - Aspectos da capacidade de mudança das organizações



Fonte: Traduzido de Boonstra, Gravenhorst e Werkman (2003)

A primeira dimensão consiste nos aspectos da organização (objetivos e estratégia da organização, estrutura, cultura organizacional, tecnologia, características do trabalho e relações políticas). A segunda consiste nos aspectos do processo de mudança (objetivos e estratégia da mudança; seus aspectos tecnológicos; tensões dentro e entre grupos na organização; o tempo do processo; suporte de informações; geração de apoio à mudança; o papel dos gerentes da mudança; o papel dos gerentes de linha; resultado esperado; e suporte à mudança).

Como explicam os autores, a organização, com seus seis aspectos inter-relacionados, interage com o ambiente. Os aspectos do processo de mudança também são inter-relacionados, e o processo de mudança conduz a uma nova situação, a futura organização ou organização do futuro. Esta também é integrada por aspectos inter-relacionados e que interagem com o ambiente, sendo o resultado do processo de mudança.

Cada aspecto da organização e do processo de mudança foi descrito pelos autores em um questionário, cujas escalas foram descritas conforme quadro 2.

Quadro 2 – Descrições da escala do questionário de capacidade de mudança das organizações

<b>ORGANIZAÇÃO</b>	
<b>Objetivos e Estratégia:</b>	clareza dos objetivos da organização, concordância sobre esses objetivos, orientação externa de sua estratégia e grau de flexibilidade para lidar com as demandas e desenvolvimentos do mercado fora da organização
<b>Estrutura:</b>	organização do trabalho e tomada de decisão sobre operações na organização
<b>Cultura:</b>	oportunidades de inovação, liderança orientada para as pessoas, e cooperação dentro de uma organização
<b>Tecnologia:</b>	tecnologia disponível, clareza do uso dos sistemas de suporte, e informações sobre procedimentos de trabalho
<b>Características do Trabalho:</b>	divisão do trabalho, qualidade do trabalho, relacionamento com colegas e perspectivas de carreira em uma organização
<b>Relações Políticas:</b>	interesses de indivíduos e departamentos ou equipes, divisão de influência e grau de competição em uma organização
<b>PROCESSO DE MUDANÇA</b>	
<b>Objetivos:</b>	clareza dos objetivos de mudança, acordo sobre esses objetivos e entendimento da estratégia de mudança
<b>Tecnologia:</b>	complexidade dos ajustes tecnológicos, esforço necessário dos funcionários para implementá-los e disponibilidade de suporte tecnológico para efetuar a mudança
<b>Tensão:</b>	tensões entre e dentro de equipes ou departamentos de uma organização resultantes da mudança e pressão sobre a cultura existente
<b>“Timing”:</b>	“timing” do processo de mudança, tempo para adotar a mudança e velocidade do processo de tomada de decisão sobre a mudança
<b>Fornecimento de Informações:</b>	quantidade e clareza de informações sobre o processo de mudança e maneira como uma organização fornece essas informações
<b>Criando Suporte:</b>	envolvimento de altos executivos, treinamento de funcionários e oportunidades que as pessoas têm para influenciar o curso do processo de mudança
<b>Papel dos Gerentes de Mudança:</b>	competência dos gerentes de mudança, sua visibilidade e comunicação entre gerentes de mudança e funcionários
<b>Papel dos Gerentes de Linha:</b>	papel dos gerentes de linha no processo de mudança, maneira como eles lidam com a mudança e interação com seus subordinados durante o processo de mudança
<b>Resultado Esperado:</b>	expectativas dos funcionários em relação ao desenvolvimento e resultados do processo de mudança
<b>Suporte à mudança:</b>	necessidade percebida da mudança e desejo das pessoas de contribuir ativamente para o processo de mudança

Fonte: Traduzido e adaptado de Boonstra, Gravenhorst e Werkman (2003)

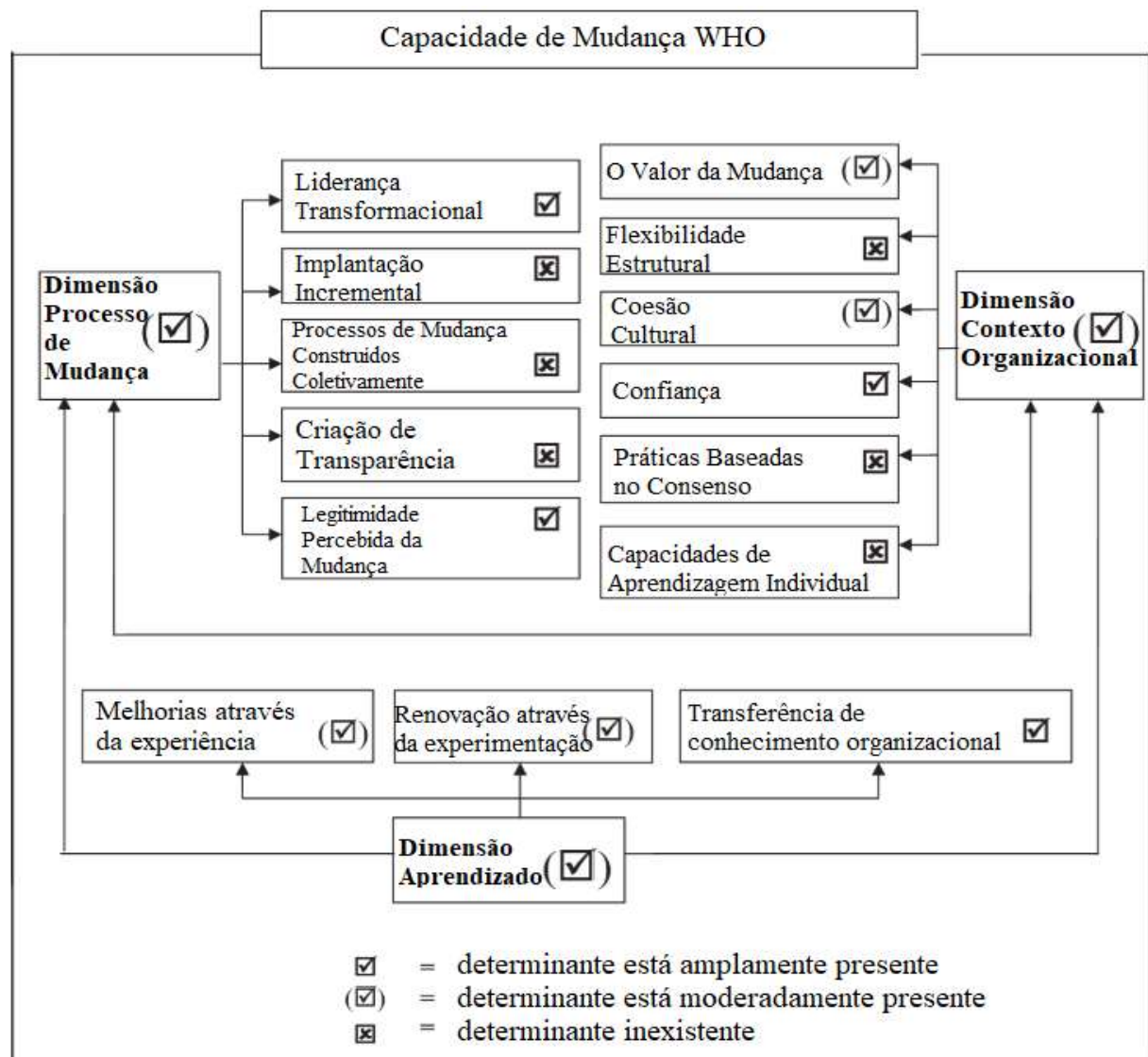
A pesquisa permitiu revelar um número limitado de configurações das organizações, que são: organização inovadora, organização “longing”, organização tecnologia envelhecida, organização com uma abordagem desajeitada e organização cínica.

Em outra definição identificada na literatura estrangeira, a capacidade de mudança organizacional é a habilidade para desenvolver e implementar mudanças organizacionais apropriadas para constantemente se adaptar ao ambiente (KLARNER; PROBST; SOPARNOT, 2008).

No modelo de Klarner, Probst e Soparnot (2007, 2008) são estabelecidas três dimensões: a primeira descreve cinco processos determinantes de mudanças referentes à implementação da mudança bem-sucedida; a segunda descreve seis condições no contexto da organização que facilitam a mudança; e a terceira dimensão, que vai além de estudos sobre capacidade de mudança de autores como Boonstra, Gravenhorst e Werkman (2003), descreve três determinantes que sublinham a importância do aprendizado durante o processo de mudança.

Na aplicação desse modelo de capacidade de mudança em um estudo de caso na Organização Mundial de Saúde (OMS), obteve-se como resultado o evidenciado na figura 2:

Figura 2 - Capacidade de mudança da Organização Mundial de Saúde



Fonte: Traduzido de Klarner, Probst e Soparnot (2008)

Vale mencionar a Teoria de Capacidade Organizacional Chinesa (GOODMAN; ZHAO, 2019), que decorre da aplicação do modelo de capacidade de mudança organizacional de Klarner, Probst e Soparnot (2008) nas organizações públicas de saúde chinesas, adaptando-o à realidade cultural, social e política do país.

Outra definição considera a capacidade organizacional para mudança uma capacidade organizacional ampla e dinâmica que permite à empresa adaptar recursos antigos à novas ameaças e oportunidades, além de criar novos recursos (ELENKOV; JUDGE, 2005; SÁNCHEZ-MEDINA, 2020).

Douglas e Judge adotam conceito similar em trabalho sobre o tema, considerando a capacidade de mudança organizacional uma combinação de recursos gerenciais e organizacionais que permite que uma empresa se adapte de modo mais rápido e efetivo que sua concorrência à situações em mudança (2009).

Foram identificadas oito dimensões elaboradas a partir do construto capacidade organizacional para mudança: liderança confiável, seguidores confiantes, campeões capazes, gerenciamento intermediário envolvido, cultura inovadora, cultura responsável, comunicação de sistemas e pensamento sistêmico (DOUGLAS; JUDGE, 2009; ELENKOV; JUDGE, 2005).

Essas dimensões são distribuídas por Blocker e Judge (2008) em quatro polaridades organizacionais: (1) polaridade líder e seguidor; (2) polaridade de inovação e responsabilidade; (3) polaridade de liderança unitária e distribuída; e (4) polaridade de pensamento e ação.

Capacidade organizacional para mudança também é considerada um

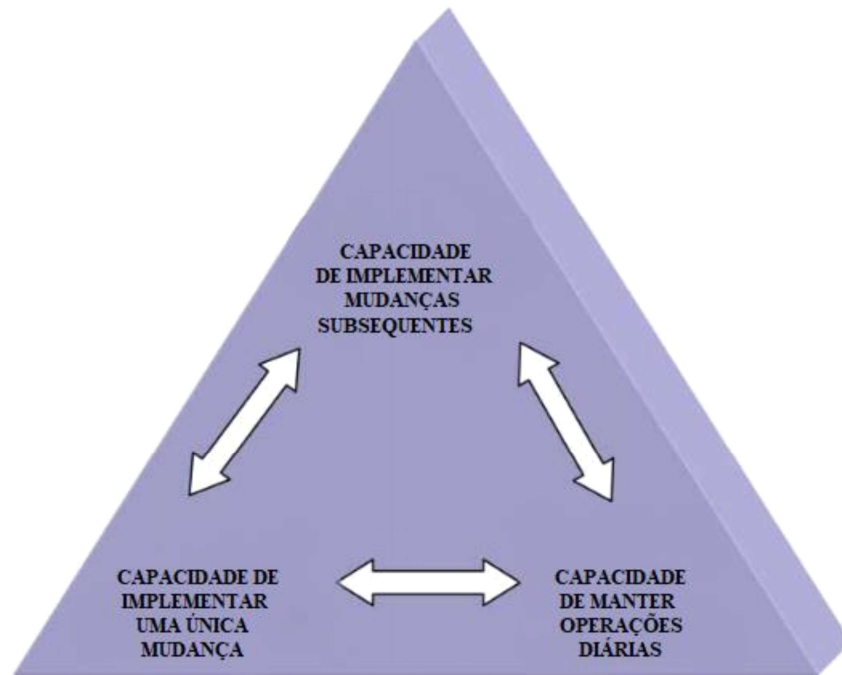
pacote dinâmico de recursos composto por capital humano efetivo em diferentes níveis de uma unidade de negócios, com predisposições culturais para inovação e “accountability”, e por sistemas organizacionais que facilitam a mudança e transformação organizacional (DOUGLAS; JUDGE; NAOUMOVA, 2009, p. 1739, tradução nossa).

Budhwar, Crawshaw e Shipton (2012) definem capacidade organizacional para mudança em linha com Douglas, Judge e Naoumova (2009), em estudo que traz uma perspectiva global sobre gerenciamento de recursos humanos, capacidade organizacional para mudança e desempenho organizacional.

Podemos mencionar, ainda, o entendimento segundo o qual capacidade de mudança é “a alocação e o desenvolvimento de capacidades operacionais e de mudança que sustentam o desempenho de longo prazo” (MEYER; STENSAKER, 2006, p. 220, tradução nossa). Para construir capacidade de mudança, as organizações precisariam equilibrar as capacidades de

implementar mudanças, de manter as operações diárias e de implementar mudanças subsequentes (figura 3).

Figura 3 - Elementos da capacidade de mudança



Fonte: Traduzido de Meyer e Stensaker (2006)

A definição de Meyer e Stensaker (2006) também é adotada por outros autores porque

reconhece não apenas que os processos de mudança estão frequentemente inter-relacionados e exigem uma capacidade que vai além de uma única iniciativa de mudança, mas também que estes múltiplos contextos de mudança podem servir como uma fonte para o desenvolvimento de uma capacidade de adaptação, flexibilidade e inovação. (SCHERZINGER; SCHUMACHER, 2016, p. 300, tradução nossa).

Segundo McGuinness e Morgan (2005), a capacidade de mudança organizacional representa a capacidade de implementar mudanças incessantes. Seus três componentes seriam: i) uma base adequada para mudanças incessantes (valor básico compartilhado pelos membros no sentido de que a mudança incessante é essencial para o sucesso da organização, sendo parte da cultura organizacional e estabelecendo uma prontidão para a mudança de comportamento); ii) a capacidade de moldá-las (modificação dos detalhes das mudanças organizacionais); e iii) manter a energia das mudanças incessantes (sustentar o comprometimento e a capacidade dos funcionários para formular e implementar mudanças, podendo ter relação com participação ou capacitação).

Por fim, Dowling, Heckmann e Steger também definem capacidade organizacional para mudança como “uma capacidade dinâmica ampla, multidimensional, que permite que uma organização inicie e obtenha com êxito mudanças de diferentes tipos, tamanhos e formas, de maneira contínua” (2016, p. 779, tradução nossa).

### 2.2.2. A capacidade de mudança organizacional na literatura nacional

A perspectiva que parece ser a mais recorrente nos estudos nacionais é a que relaciona, de algum modo, a capacidade de mudança organizacional aos aspectos que favorecem ou desfavorecem a mudança (DANNA, 2012; DOMINGOS, 2009; DOMINGOS; NEIVA, 2011, 2014; HORBE et al., 2018; NEIVA; PAZ, 2007; PARADA; VARGAS, 2020; VARGAS, 2013). Outros autores também tratam desses aspectos, mas sem associá-los ao construto em questão, como Cançado, Sales e Tanure (2014), Fischer e Lima (2005), e Goulart, Hörbe, Machado, Marchi, Moura e Tomazzoni (2016).

Capacidade organizacional para a mudança tem sido conceituada como a existência de condições/características organizacionais, ou dos membros, que são positivamente relacionadas à implantação do programa de mudanças, ou que funcionam como facilitadores do estabelecimento dessa mudança (DOMINGOS; NEIVA, 2011, 2014; HORBE et al., 2018; NEIVA; PAZ, 2007, 2012; VARGAS, 2013).

Domingos e Neiva (2011) informam que o conceito de capacidade organizacional para a mudança foi introduzido para descrever os fatores associados ao sucesso ou ao fracasso dos programas de mudança implementados, e apresentam um instrumento para avaliar a capacidade organizacional para a mudança, constituído por duas escalas de fatores que abordam aspectos que facilitam ou dificultam o processo de mudança organizacional.

Na primeira escala, os aspectos que facilitam a mudança transformacional seriam “existência de estratégia de atuação organizacional baseada na análise do ambiente externo”, “coalizões organizacionais apoiadoras da mudança”, “turbulência no ambiente externo”, e “fluxo de informação abrangente, rápido e preciso dentro da organização”. Na segunda escala, os aspectos que facilitam ou dificultam a mudança transacional seriam “autonomia de unidades e pessoas na organização”, “trabalho em grupo envolvendo pessoas e unidades”, “burocracia e continuísmo organizacional”, e “direção, flexibilidade e confiança na atuação gerencial” (DOMINGOS; NEIVA, 2011).

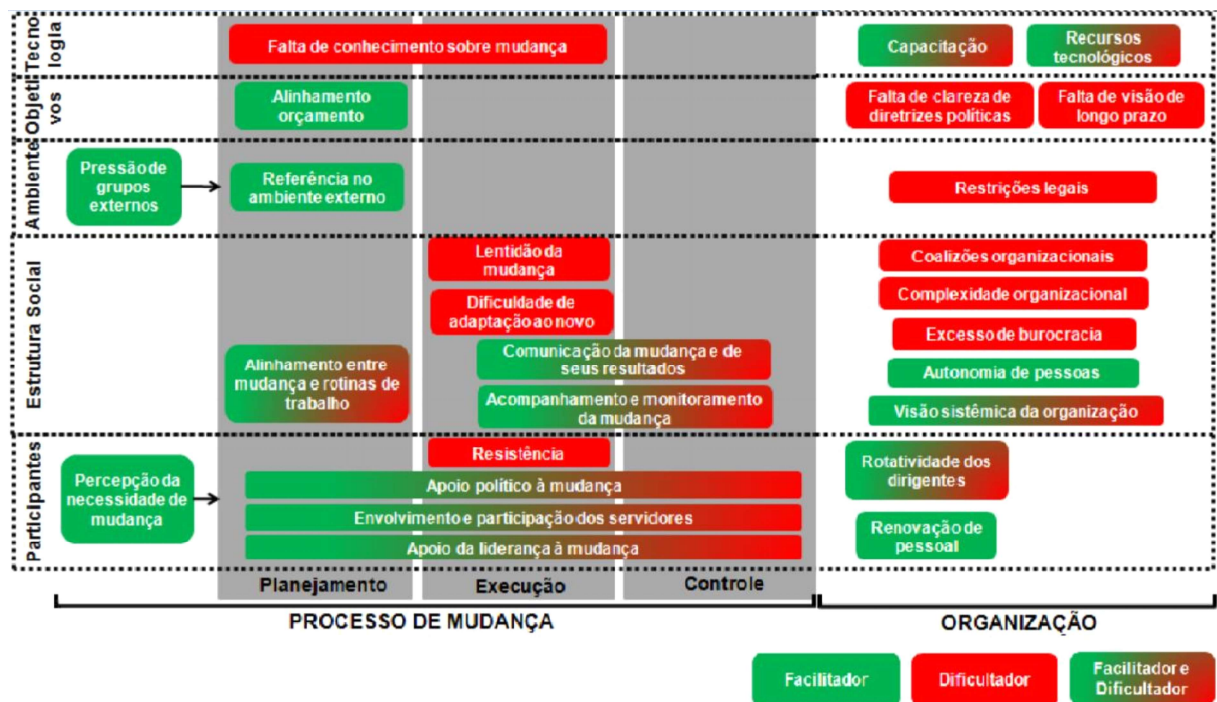
Na pesquisa de Danna (2012), quer versou sobre a capacidade organizacional para mudança na Câmara dos Deputados a partir da introdução do planejamento estratégico, também



foi adotada a definição de mudança organizacional de Neiva e Paz (2007), e adaptado o conceito de Boonstra, Gravenhorst e Werkman (2003), definindo-se capacidade organizacional para mudança como “modo como aspectos da organização e aspectos do processo de mudança contribuem ou restringem mudanças” (2012, p. 73).

A autora identificou 36 (trinta e seis) categorias, sendo 16 (dezesesseis) facilitadores à mudança organizacional e 20 (vinte) dificultadores à mudança organizacional no setor público, que foram utilizados em um modelo esquemático (figura 4). Alguns facilitadores e dificultadores eram distintos dos apontados pela literatura, o que corroborou, segundo a autora, a existência de especificidades no setor público (DANNA, 2012).

Figura 4 - Modelo de facilitadores e dificultadores à mudança organizacional



Fonte: Danna (2012).

O modelo de Danna (2012) permitiu identificar a qual dimensão o fator se relaciona (aspecto da organização ou aspecto do processo de mudança), a qual elemento da organização ele se vincula (participantes, objetivos, estrutura social, ambiente ou tecnologia), e, quando relacionado a um aspecto do processo de mudança, qual seria a fase do processo correspondente (planejamento, execução, controle). Como observado pela autora, muitos elementos se referem ao tema tanto de modo positivo quanto de modo negativo.

Adotando o entendimento de que a capacidade organizacional para mudança estaria relacionada a características ou condições da empresa e de seus membros de implementarem

mudanças, foi investigada a relação do estilo de gerenciar dos gerentes com os fatores que facilitam ou dificultam as mudanças organizacionais, concluindo que a influência sobre a capacidade para mudar seria a mesma, mas o estilo voltado ao relacionamento possuiria maiores correlações com os construtos dos fatores que facilitam ou dificultam as mudanças organizacionais (VARGAS, 2013).

Domingos e Neiva (2014) vinculam a capacidade organizacional para mudança à existência de condições ou características da organização, ou de seus membros, que sejam positivamente relacionadas à implementação de mudanças, ou que funcionem como facilitadores dessas mudanças. Na pesquisa, buscam avaliar se os fatores de capacidade organizacional para mudanças transformacionais e transacionais influenciam a percepção da ocorrência desses tipos de mudança em um órgão federal responsável por política de transportes com sede em Brasília/DF.

De acordo com os resultados, a “Estratégia da Atuação”, a “Dinâmica de Coalizões” e o “Fluxo de Comunicação” foram percebidos pelos respondentes como relacionados positivamente à existência de mudanças transformacionais. Mas apenas o “Trabalho em Grupo” foi percebido como relacionado positivamente à existência de mudanças transacionais. Assim, “os fatores de capacidade organizacional para mudanças transformacionais possuem influência considerável sobre as mudanças percebidas [...]” (DOMINGOS; NEIVA, 2014, p. 135).

Horbe, Maders, Moura e Vargas relacionam capacidade organizacional para mudança às características ou condições da empresa e de seus membros de implementarem mudanças. No estudo que fazem sobre a relação entre essa capacidade e o estilo gerencial, notaram que

“[...] independente de exercer o estilo gerencial orientado para a tarefa, para o relacionamento ou de acordo com a situação, o gerente influencia os mesmos fatores da mudança organizacional. No entanto, verificou-se um destaque ao estilo relacionamento, que apresentou uma associação de maior intensidade com os construtos Direção, Flexibilidade e Confiança na Atuação Gerencial e Fluxo de Informação, demonstrando que, dentre os estilos estudados, é o que influencia de maneira mais significativa sobre os fatores que compõem a capacidade organizacional para mudança.” (HORBE et al., 2018, p. 25).

Por fim, adotando o conceito de que capacidade organizacional para mudança é a existência de fatores que possam influenciar positiva e negativamente o processo de mudança, Parada e Vargas (2020) buscaram identificar os fatores de caráter transformacional e transacional que mais se destacaram na organização investigada, compreendendo se estão agindo como facilitadores ou dificultantes, e compondo, assim, a sua capacidade organizacional para mudança.

Os fatores transformacionais “coalizões organizacionais apoiadoras da mudança” e “turbulência no ambiente externo” foram considerados facilitadores, enquanto que houve divergência de opiniões em relação aos fatores “fluxo de informação abrangente, rápido e preciso dentro da organização” e “existência de estratégia de atuação organizacional baseada na análise do ambiente externo”. Os fatores transacionais “trabalho em grupo” e “direção, flexibilidade e confiança na atuação gerencial” foram os que mais se destacaram como facilitadores (PARADA; VARGAS, 2020).

### 2.2.3. Singularidades do Setor Público

Já mencionamos que as pesquisas sobre mudança em organizações públicas são raras, e que uma explicação apresentada na literatura seria porque o setor público de cada país é diferente, tornando mais difícil produzir generalizações do que no setor privado (HEIDE; SIMONSSON, 2020).

Quando se trata do tema específico da capacidade de mudança organizacional, aparentemente, o mesmo ocorre. Na revisão da literatura nacional e estrangeira, foi identificado um maior número de estudos com foco no setor privado, sendo mais raras as pesquisas envolvendo outros tipos de organizações, como as internacionais e as públicas. De qualquer modo, é importante destacar os poucos aspectos singulares, com foco no setor público, que foram identificados.

Inicialmente, observa-se que a baixa capacidade organizacional para a mudança em organizações públicas é mencionada na literatura, o que indicaria a pouca possibilidade de implementação de programas de mudanças (DOMINGOS, 2009; DOMINGOS; NEIVA, 2014; NEIVA; PAZ, 2007).

A ausência de turbulência no ambiente externo, o que seria comum numa organização pública, explicaria a mudança percebida no desenvolvimento da competência profissional dos membros da organização, juntamente com outros fatores, segundo o trabalho de Neiva e Paz (2012).

Domingos (2009) constatou que, devido à natureza pública do órgão pesquisado e a total dependência do Governo federal, o fator “turbulência no ambiente externo” não exerceria influência no trabalho do indivíduo ou na organização como um todo, o que faria com que o fator não fosse percebido como pertinente à mudança transformacional.

Também foram observadas estritas regras de trabalho, com predominância do sistema burocrático e de formas de atuação vinculadas a procedimentos de controle, característica que seria comum à maioria das instituições públicas e que dificultaria a mudança transacional (DOMINGOS, 2009; DOMINGOS; NEIVA, 2014).

Em pesquisa envolvendo um órgão do Poder Legislativo, foram identificados fatores singulares, tais como “apoio parlamentar à mudança”, “falta de clareza das diretrizes advindas da área parlamentar”, “rotatividade dos dirigentes”, “renovação de pessoal”, e a necessidade de “alinhamento entre planejamento da mudança e orçamento” (DANNA, 2012).

Verifica-se, portanto, que apesar de especificidades da mudança organizacional no setor público terem sido identificadas na literatura com alguma frequência, conforme referido na subseção 2.1.3, quando pesquisados fatores relacionados à capacidade organizacional singulares ao setor público, os resultados foram menos satisfatórios, o que reforça a importância de realizar a presente pesquisa.

No Capítulo 3, será apresentada a metodologia utilizada no presente trabalho.

### 3. METODOLOGIA

Na presente seção, apresentaremos o tipo de pesquisa e as técnicas utilizadas para a coleta e para a análise de dados.

#### 3.1. TIPO DE PESQUISA

A presente pesquisa é qualitativa, que, segundo Flick (2009, p. 16):

usa o texto como material empírico (em vez de números), parte da noção da construção social das realidades em estudo, está interessada nas perspectivas dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em estudo.

Classifica-se, também, segundo Vergara (2016), como exploratória, devido ao pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre capacidade de mudança organizacional no setor público; bibliográfica, pois tem base em livros, artigos, dissertações e teses; e documental, especialmente aqueles produzidos por órgãos públicos. A pesquisa bibliográfica e a documental serviram, principalmente, para a revisão de literatura e a interpretação dos dados empíricos.

Ainda em relação ao tipo de pesquisa, considerando que pesquisa de campo é uma investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu o fenômeno, o presente trabalho assim se classifica por se tratar de uma investigação realizada em unidades descentralizadas da PGFN.

#### 3.2. COLETA DE DADOS

A técnica de coleta de dados primários consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas. Esse tipo de entrevista apresenta certo grau de estruturação, na qual o entrevistador vai explorando ao longo do seu curso uma relação de pontos de seu interesse (GIL, 2008).

Na coleta de dados secundários, foram consultados documentos como os atos normativos disciplinadores do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), o novo modelo de cobrança de créditos implementado pela PGFN.

### 3.2.1. Seleção dos sujeitos

Segundo observa Duarte (2002), a definição de critérios para seleção dos sujeitos que vão compor o universo de investigação é primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações para construção da análise e compreensão do problema delineado.

A pesquisa foi realizada com procuradores da Fazenda Nacional lotados nas unidades da PGFN sediadas nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)<sup>4</sup> e que atuam ou atuaram nas execuções fiscais após o início da implementação do RDCC, em 2016. Parte desses entrevistados já possuíam experiências pretéritas na carreira, inclusive em cargos de gestão.

Foram entrevistados procuradores de cinco unidades de diferentes portes: a Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região (PRFN3) e as Procuradorias Seccionais da Fazenda Nacional em Guarulhos (PSFN/Guarulhos), em Osasco (PSFN/Osasco), em Santo André (PSFN/Santo André) e em São Bernardo do Campo (PSFN/SBC).

As unidades escolhidas, apesar de características distintas, têm sedes em municípios que se destacam pelo Produto Interno Bruto (PIB) elevado – entre os 30 (trinta) maiores a nível nacional (IBGE, 2017) – o que é um indício significativo do potencial de cobrança de créditos por meio das execuções fiscais.

Como se constatou que a implementação do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos na PRFN3, sediada em São Paulo, teve impactos significativos (CONRADO et al., 2019), o mesmo pode ter ocorrido nos demais municípios da Região Metropolitana, ocasionando mudanças organizacionais nas unidades da PGFN sediadas nessas localidades.

A opção por entrevistar procuradores com diferentes experiências e de diferentes unidades da RMSP permitiu ampliar a amostra e evitar determinado viés, possível de ocorrer caso a pesquisa se concentrasse apenas em uma unidade, ou fossem entrevistados apenas procuradores com determinado perfil. Afirma-se na literatura que, quando são adotados informantes variados, é improvável que eles se envolvam na criação de sentidos retrospectivos convergentes ou gerenciamento de impressões (EISENHARDT; GRAEBNER, 2007).

---

<sup>4</sup> Essas unidades fazem parte da denominada Região Metropolitana de São Paulo, também conhecida como “Grande São Paulo”, que foi instituída pela Lei Complementar federal nº 14, de 08 de julho de 1973 (BRASIL, 1973), e reorganizada pela Lei Complementar estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011 (SÃO PAULO (ESTADO), 2011).

Mencione-se, ainda, que o pesquisador trabalha na PGFN e está lotado na PRFN3, o que influenciou a escolha das unidades da RMSF e facilitou o contato para a realização de entrevistas com procuradores da Fazenda Nacional dessas unidades.

Devido às recomendações de isolamento social para prevenir a disseminação do Coronavírus (COVID-19), amplamente divulgadas pelo Poder Público, optou-se pelas entrevistas por meio das ferramentas de comunicação “Skype” e “Zoom”. Ademais, essa também foi a orientação do Comitê de Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas (CEPH/FGV), órgão ao qual o projeto foi submetido e aprovado pelo Parecer n. 087/2020.

No total, foram entrevistados onze procuradores, optando-se por não informar a lotação de cada um deles para assegurar o sigilo. Os perfis dos entrevistados estão no quadro 3.

Quadro 3: Perfil dos entrevistados

<b>E</b>	<b>Gênero</b>	<b>Tempo na carreira (1)</b>	<b>Tempo de atuação na gestão (2)</b>	<b>Tempo de atuação nas execuções (3)</b>	<b>Duração (4)</b>
<b>1</b>	F	10 anos	4 anos	6 meses	50min02s
<b>2</b>	M	12 anos	N	6 meses	41min09s
<b>3</b>	M	11 anos	N	6 meses	30min49s
<b>4</b>	M	12 anos	3 anos	4 anos	41min20s
<b>5</b>	M	4 anos	N	3 anos 6 meses	38min09s
<b>6</b>	M	4 anos	N	2 anos	52min39s
<b>7</b>	M	4 anos	1 ano e meio	1 ano e 6 meses	33min49s
<b>8</b>	F	7 anos	2 anos e meio	1 ano	48min10s
<b>9</b>	M	4 anos	N	4 anos	35min08s
<b>10</b>	F	7 anos	N	4 anos	26min55s
<b>11</b>	F	17 anos	N	3 anos	31min39s

Fonte: elaborado pelo autor

Legendas: E (entrevistado); F (feminino); M (masculino); N (não atuou na gestão); 1 (tempo aproximado em que o entrevistado está na carreira de procurador da Fazenda Nacional); 2 (tempo aproximado em que o entrevistado ocupa ou ocupou cargo de gestor/chefe da unidade a partir do início da implementação do RDCC em 2016); 3 (tempo que o entrevistado atua ou atuou nas execuções fiscais a partir da implementação do RDCC em 2016, desconsiderado eventual período pretérito existente); 4 (tempo de duração da entrevista).

Todas as onze entrevistas, realizadas entre junho e agosto de 2020, foram individuais, com duração que variou de 26 a 52 minutos, gravadas por meio dos próprios aplicativos “Skype” ou “Zoom”, e transcritas pelo próprio pesquisador. Manteve-se o sigilo da identidade e de eventuais informações que pudessem identificar os participantes entrevistados.

### 3.2.2. Procedimentos para coleta de dados e o roteiro de entrevistas

Para contatar os potenciais entrevistados e iniciar a coleta de dados, solicitou-se às Chefias das unidades os nomes e os contatos dos procuradores que atuam ou que atuaram nas execuções fiscais após o início da implementação do RDCC, em 2016. Com essa informação, os procuradores foram convidados para uma entrevista por meio de e-mail ou de mensagem pelo aplicativo “WhatsApp”.

A condução das entrevistas era iniciada com a apresentação, ao entrevistado, do pesquisador e do objetivo da pesquisa, solicitando-se autorização para gravação e para transcrição, medidas que viabilizariam a análise posterior das informações, sendo assegurado o sigilo da identidade do entrevistado e de quaisquer informações que pudessem identificá-lo.

Após esse momento inicial, foram solicitadas informações ao entrevistado sobre sua trajetória na organização (tempo de serviço na organização e tempo de atuação nas execuções fiscais) e feitas as perguntas sobre a organização e o processo de mudança organizacional, conforme roteiro semiestruturado de entrevistas de elaboração própria (**Apêndice**), baseado no questionário “Capacidade de Mudança das Organizações” de Boonstra, Gravenhorst e Werkman (2003), já reproduzido no quadro 2.

Por fim, foi feito o agradecimento e informado que a versão final do trabalho seria disponibilizada futuramente.

### 3.3. ANÁLISE DE DADOS

A análise de dados foi realizada com a utilização da técnica análise de conteúdo. Segundo Laurence Bardin (BARDIN, 2016), designa-se sob o termo de análise de conteúdo:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Em uma definição mais sintética, define-se a análise de conteúdo como “uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema” (VERGARA, 2015, p. 7).



Em exposição histórica sobre o assunto, Bardin (BARDIN, 2016) esclarece que antes das técnicas modernas do século XX, os textos já eram abordados com a hermenêutica (arte de interpretar textos sagrados ou misteriosos), a retórica (estudo das modalidades de expressão mais propícias à declamação persuasiva) e a lógica (tentativa de determinar, pela análise dos enunciados de um discurso e do seu encadeamento, as regras formais do raciocínio certo).

Considerada indispensável para a análise de entrevistas, a análise de conteúdo consistiria em três fases fundamentais: i) pré-análise; ii) exploração do material; iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2016), conforme figura 5.

Figura 5 - Desenvolvimento de uma análise



Fonte: Adaptado de Bardin (2016)

A pré-análise seria a fase de organização, que tem por objetivo “tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise” (BARDIN, 2016, p. 125).

A exploração do material, ou fase de análise propriamente dita, consistiria na “aplicação sistemática das decisões tomadas”, por meio de “operações de codificação, decomposição ou enumeração em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 2016, p. 131).

Por fim, na fase de tratamento dos resultados e de interpretação, os resultados brutos seriam tratados para que sejam significativos e válidos (BARDIN, 2016).

Na explicação de Vergara (2015, p. 10):

a pré-análise refere-se à seleção do material e à definição dos procedimentos a serem seguidos. A exploração do material diz respeito à implementação desses procedimentos. O tratamento e a interpretação, por sua vez, referem-se à geração de inferências e dos resultados da investigação.

Segundo Vergara (2015), após a leitura do material selecionado durante a etapa de coleta de dados, como as transcrições de entrevistas, deve-se definir as unidades de análise (palavra, expressão, frase, parágrafo) e as categorias de análise, que podem ser de acordo com três grades: a aberta (categorias definidas durante o andamento da pesquisa), fechada (categorias

estabelecidas *a priori* a partir da literatura pertinente) e mista (as categorias são definidas *a priori*, mas podem ser estabelecidas novas categorias).

Na presente pesquisa, realizadas as entrevistas e feitas as transcrições, frases e parágrafos foram definidos como unidades de análise. Foram utilizadas categorias estabelecidas *a priori*, com base em Boonstra, Gravenhorst e Werkman (2003) e categorias *a posteriori*, que emergiram da pesquisa (grade mista).

A análise foi qualitativa, que focaliza as peculiaridades e as relações entre os elementos, enfatizando o que é significativo, relevante, ainda que, não necessariamente, frequente no texto (VERGARA, 2015).

Assim, buscou-se identificar a capacidade de mudança organizacional da PGFN com base nos principais fatores que facilitam ou dificultam a mudança organizacional nas unidades descentralizadas. Por fim, foram feitas as considerações finais.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo trata do contexto empírico explorado na pesquisa e das principais categorias relacionadas aos fatores que facilitaram ou que dificultaram a mudança organizacional nas unidades descentralizadas da PGFN.

### 4.1. COBRANÇA DE CRÉDITOS E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Nesta subseção é esclarecido como é feita a cobrança judicial da Dívida Ativa da União e do FGTS; são destacados aspectos relevantes do novo modelo de cobrança de créditos, o RDCC; e são demonstradas as mudanças identificadas com a implementação do novo modelo.

#### 4.1.1. A cobrança da Dívida Ativa da União e do FGTS

Os créditos da Fazenda Pública são inscritos em Dívida Ativa, que pode ser Tributária, quando proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, ou não-tributária, quando se trata de outros créditos da Fazenda Pública, como foros e laudêmios, nos termos do art. 39 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964).

A Dívida Ativa da União é inscrita pela PGFN, conforme previsto no §5º do art. 39 da Lei nº 4.320/64 e no §4º do art. 2º da Lei nº 6.830/80 (BRASIL, 1964, 1980). A cobrança judicial é feita com fundamento no §3º do art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), e segundo o rito especial previsto na Lei nº 6.830/80 (BRASIL, 1980). Tal como ocorre com os créditos da União, os créditos do FGTS também são cobrados pela PGFN por meio de execuções fiscais, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.844/1994 e do inciso XIII do art. 24 do Decreto nº 9.745/ 2019 (BRASIL, 1988, 1994, 2019a).

Dados dos relatórios “Justiça em Números”, elaborados pelo CNJ, evidenciam que as execuções fiscais são as principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, entendendo-se por “taxa de congestionamento” o indicador que mede “o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados)” (CNJ, 2020, p. 92). Em outros termos, são os “processos represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano” (CNJ, 2020, p. 112).

Segundo o relatório mais recente, 77 (setenta e sete) milhões de processos estavam pendentes de baixa no final de 2019, sendo que mais da metade desses processos (55,8%) se referia à fase de execução, considerada a etapa do trâmite processual de maior morosidade (CNJ, 2020).

Apesar de a execução fiscal ser utilizada para a cobrança de créditos de várias pessoas jurídicas (BAJERSKI et al., 2015; LOPES, 2012; PAULSEN; ÁVILA; SLIWKA, 2012), na Justiça Federal a grande usuária desse procedimento é a União (IPEA, 2011a), que é representada pela PGFN em causas de natureza fiscal, especialmente na cobrança da dívida ativa da União (BRASIL, 1993).

#### 4.1.2. O Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC)

O Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC) foi pensado pela PGFN como uma forma de otimizar processos de trabalho relativos à cobrança da dívida ativa da União, conforme detalhado na Portaria PGFN n.º 396/2016 (PGFN, 2016a), que foi posteriormente alterada pelas Portarias PGFN n.ºs 376/2018, 422/2019 e 520/2019 (PGFN, 2018, 2019a, 2019b).

O RDCC teve como uma de suas principais medidas a suspensão e o arquivamento das execuções fiscais, obedecidos critérios como a ausência de garantia útil à satisfação do crédito executado, nos termos do art. 20 da Portaria PGFN n.º 396/2016 (PGFN, 2016a, 2019a):

Art. 20. Serão suspensas, nos termos do art. 40, caput, da Lei nº 6.830, de 1980, as execuções fiscais cujo valor consolidado seja igual ou inferior a um milhão de reais ou cujos débitos sejam considerados irrecuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação, desde que não constem dos autos informações de bens e direitos úteis à satisfação, integral ou parcial, do crédito executado. (NR dada pela Portaria PGFN nº 422, de 06 de maio de 2019)  
§1º. Entende-se por bem ou direito inútil aquele de difícil alienação, sem valor comercial ou de valor irrisório.

Vale lembrar que o art. 40 da Lei nº 6.830/80 (BRASIL, 1980), mencionado no art. 20 da Portaria PGFN nº 396/2016 – com redação dada pela Portaria PGFN nº 422/2019 – trata da suspensão da execução fiscal e do arquivamento dos autos, bem como do prazo prescricional:

Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.  
§ 1º - Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

§ 4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato. (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004)

Além disso, na Portaria que estabeleceu o RDCC também foi previsto o Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial (PEDP), com consulta sistemática e periódica às bases de dados patrimoniais dos devedores para localização de bens e direitos passíveis de expropriação judicial, cujo resultado é comunicado imediatamente às unidades descentralizadas quando há informação útil à cobrança (PGFN, 2016a, 2019a).

Em breve síntese, para otimizar a cobrança da dívida ativa da União e dos créditos do FGTS por meio das execuções fiscais, ficou autorizada a suspensão de determinadas execuções fiscais e o arquivamento dos autos, evitando-se a tramitação desnecessária desses processos, além de ter sido estabelecido o PEDP para diligenciamento de bens, cujo resultado é encaminhado às unidades descentralizadas para que adotem eventuais providências cabíveis, como o pedido de vista e o prosseguimento da execução fiscal.

#### 4.1.3. RDCC, Mudança Organizacional e Capacidade de Mudança Organizacional

O Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos possibilitou não apenas a suspensão, o arquivamento e o fim da tramitação desnecessária de uma quantidade significativa de execuções fiscais, mas também teria viabilizado o aumento expressivo da arrecadação logo após a sua implementação em 2016 (CONRADO et al., 2019)<sup>5</sup>.

Segundo o já citado “PGFN em números”, o RDCC teria possibilitado o arquivamento de mais de 1,1 milhão de execuções fiscais, além de ter contribuído para R\$ 26,1 bilhões recuperados em favor da União e do FGTS, um incremento de 75,4% na recuperação de créditos em relação ao ano anterior (PGFN, 2018).

Para Cardoso (2017, p. 150), “o RDCC representaria nada menos do que uma revolução na forma de cobrar a Dívida Ativa da União”, sendo considerado pelo autor “um exemplo de inovação bem-sucedida na Administração Pública brasileira”.

---

<sup>5</sup> A pesquisa dos autores é referente aos processos e à arrecadação no território correspondente à Subseção Judiciária da Justiça Federal em São Paulo, Capital.

No RDCC, é possível identificar algumas das perspectivas da mudança organizacional apresentadas no referencial teórico, como a estratégica (o fim tramitação desnecessária de processos com baixa perspectiva de recuperação dos créditos), a cultural (a mudança no modo de atuação, com foco nos processos mais relevantes), e a tecnológica (a intensificação das demandas que dependem dos sistemas de informática, como o PEDP).

Com a implementação do RDCC e o novo modelo de cobrança da dívida ativa da União e do FGTS, foi possível identificar mudanças em determinados componentes organizacionais da PGFN, motivo pelo qual é investigada a capacidade de mudança organizacional da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a partir dos principais fatores que facilitam ou dificultam a mudança organizacional nas unidades descentralizadas.

## 4.2. PRINCIPAIS CATEGORIAS IDENTIFICADAS

As principais categorias estabelecidas *a priori* foram: “Objetivos e estratégia da organização”, “Estrutura”, “Tecnologia”, “Objetivos do processo de mudança”, “Timing”, “Fornecimento de informação”, “Apoio da alta administração” e “Apoio dos servidores”.

Aquelas que emergiram da pesquisa e serão apresentadas posteriormente são: “Influência de fatores externos”, “Restrições orçamentárias” e “Impacto da legislação”.

### 4.2.1. Categoria “Objetivos e estratégia da organização”

Essa categoria refere-se à clareza dos objetivos da organização e concordância com esses objetivos (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003), o que pode facilitar ou dificultar a mudança organizacional.

Domingos e Neiva (2011) incluem a categoria “Existência de estratégia de atuação baseada na análise do ambiente externo” para avaliar a capacidade de mudança organizacional, relacionando-a a um plano de ação de médio e longo prazos, e que inclui o conhecimento da estratégia organizacional pelos empregados.

Nas entrevistas, foi possível identificar um alinhamento tanto à Missão quanto aos objetivos estratégicos previstos no Planejamento Estratégico para o período de 2017 a 2020, que foi aprovado pela Portaria PGFN nº 1.151, de dezembro de 2016 (PGFN, 2016b).

O conhecimento da Missão da PGFN, que é “Promover Justiça Fiscal e assegurar recursos à sociedade com integridade e respeito ao cidadão”, pode ser demonstrado na seguinte

verbalização: “a PGFN vem melhorando muito, principalmente na ideia da arrecadação, da Justiça Fiscal, que a gente tenta promover [...]”.

Os objetivos estratégicos identificados foram: “garantir a efetividade e a racionalidade da recuperação do crédito tributário”, “desenvolver cultura de inovação, de transparência, de participação e de foco em resultados” e “fortalecer a imagem institucional”.

O principal objetivo estratégico mencionado nas entrevistas foi relacionado à efetividade e à racionalidade da recuperação do crédito tributário, que tem fundamento na atribuição constitucional da PGFN de representar a União na execução da dívida ativa, nos termos do §3º do art. 131 da CRFB/1988 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, os entrevistados citaram a necessidade de acabar com a sensação de “enxugar gelo”, entendida como atuações que vão de encontro aos objetivos pretendidos nas execuções fiscais, sendo citada, também, a necessidade de conseguir maior efetividade na cobrança da dívida ativa da União com novos critérios de cobrança.

Foi afirmado por um dos entrevistados que era necessário focar a atuação em um menor número de empresas, aquelas que são responsáveis pela maior parte dos débitos. Com efeito, é possível constatar que 70% da dívida ativa da União está concentrada em apenas 0,6% das empresas devedoras e, no caso da dívida junto ao FGTS, 30,6% dessa dívida está concentrada em 0,1% das empresas devedoras (PGFN, 2019c).

A preocupação com resultados é evidenciada na fala do seguinte entrevistado:

Cada vez mais nós vemos a PFN querendo focar em atitudes de recuperação de créditos que são relevantes, que vão gerar resultados, e eu sinto muito isso no meu dia-a-dia: a partir do momento em que eu opto pela estratégia X ou Y vendo qual que vai ser a que tem maior potencial de dar êxito, em qual que vale mais a pena investir tempo e recurso.

Em relação ao fortalecimento da imagem da PGFN, foi mencionado que “essa nova era está muito produtiva para a instituição, para a visualização da instituição perante a sociedade, porque isso é importante”.

Portanto, assim como constatado na pesquisa de Boonstra e Werkman (2001), e em sentido contrário ao identificado em outras pesquisas (DANNA, 2012; PARADA; VARGAS, 2020), os objetivos e a estratégia foram identificados como fatores que facilitaram a mudança organizacional na PGFN.

#### 4.2.2. Categoria “Estrutura”

A presente categoria refere-se à “organização do trabalho e às relações entre as diferentes unidades de uma organização” (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003, p. 86, tradução nossa). Para Domingos e Neiva, “Estrutura Organizacional” refere-se à “forma com que o trabalho é coordenado, dividido e executado na organização”. (2011, p. 05).

A categoria “Estrutura” foi identificada como um facilitador no que se refere às formas de atuação/trabalho, pois “a pessoa pode trabalhar na Dívida, na Execução, na Defesa, na Defesa desterritorializada, que é o GARD, tem o Acompanhamento Especial [...]”, afirmando-se que nos últimos anos têm havido “mudanças bem dinâmicas e constantes, sempre assim, buscando aprimorar, e sempre com escopo de especialização”.

Nesse ponto, a análise documental permite constatar que novas formas de trabalho têm sido implementadas na PGFN, como o teletrabalho (PGFN, 2017b). No âmbito da Terceira Região, que abrange as unidades pesquisadas, foram implementados os Polos Regionais de Acompanhamento Especial – PRAEs (PRFN/3, 2019a) e o Grupo de Atuação Regional Desterritorializada - GARD (PRFN/3, 2019b, 2020).

No instrumento de avaliação elaborado por Domingos e Neiva (2011), a categoria “Trabalho em grupo envolvendo pessoas e unidades” é um fator que facilita ou dificulta a mudança transacional, sendo referente à “forma com que o trabalho é coordenado, dividido e executado na organização, dando ênfase à atuação focalizada em grupos ou equipes de trabalho”.

Em pesquisa para identificar as atitudes dos funcionários diante das mudanças de determinada empresa, assim como os fatores que facilitam ou dificultam as mudanças transformacionais e transacionais, o fator “Trabalho em grupo envolvendo pessoas e unidades” foi um dos fatores transacionais mais destacados positivamente pelos entrevistados (PARADA; VARGAS, 2020).

Por outro lado, constatou-se que dificulta a mudança organizacional a obrigatoriedade de realização de certas atividades pelas unidades, diminuindo a autonomia que possuem, conforme o seguinte relato:

Acho que a PFN, nos últimos tempos, deu um salto muito grande no que diz respeito à organização do trabalho, à otimização do seu trabalho [...]. Agora, com diversas demandas com que temos que atuar, em exclusividade, a Procuradoria acabou por fazer com que sua atuação ficasse mais engessada em determinados segmentos...[...] principalmente para unidades menores, esse engessamento, essa imposição de exclusividade para o desempenho de determinadas funções, acaba comprometendo muito a organização do trabalho nessas unidades.



Além disso, a organização do trabalho também seria afetada pelas saídas de colegas das unidades, ocasionando “um revés nesse plano organizacional” e tornando “difícil se organizar nas unidades de ‘ponta’ para cumprir as funções que a Procuradoria-Geral prevê para as unidades”, assim como “cumprir os objetivos da PFN”.

Vale acrescentar que uma entrevistada afirmou que a distribuição de procuradores “é sempre um caos, é sempre uma disputa muito grande, cada um quer defender a sua divisão”, o que demonstra alguma competição entre setores.

Portanto, conforme demonstrado em relação à organização do trabalho e às relações entre as diferentes unidades, a presente categoria atuou como facilitador e dificultador da mudança organizacional.

#### 4.2.3. Categoria “Tecnologia”

A categoria Tecnologia refere-se ao suporte tecnológico disponível para o trabalho e para a implementação da mudança organizacional. Envolve o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas, funcionalidades, usabilidade, disponibilidade e atualização dos dados.

Os sujeitos entrevistados mencionaram que as ferramentas tecnológicas seriam imprescindíveis para o trabalho, pois “contribuem muito para o dia, especialmente na recuperação de créditos”. De fato, a Tecnologia é essencial para a organização contemporânea, podendo contribuir para a organização de muitas maneiras diferentes (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003).

Tais ferramentas, ainda que “muito voltadas às necessidades dos gestores”, estariam passando por “uma melhora constante, um aprimoramento constante”, ou seja, “uma ascendente”. Em uma entrevista, foi relatado que “de três anos e meio para cá, [...] muitas coisas que a gente mexia, em sistemas que eram arcaicos, já não são mais utilizados nesses sistemas, já estão indo para a Plataforma, para layouts mais agradáveis”. Isso demonstra que a capacidade de mudança organizacional está sendo construída no que se refere à presente categoria.

Por outro lado, a multiplicidade de sistemas dificulta a sistematização de informações, havendo a necessidade de “evoluir muito no que diz respeito a sistemas e a unificação de sistemas”. Como relata um entrevistado:

[...] são vários sistemas dispersos e, é óbvio, eu sei que existem custos para integrar tudo de uma vez só, mas não me parece racional você ter vários sistemas com senhas diferentes, com formas de acesso diferentes, para pegar dados, sendo que muitas vezes esses sistemas estão indisponíveis [...] a

dispersão dificulta a sistematização de informações [...] agora a gente tem a “E-financeira”, que é um adiantamento, mas é um sistema separado, você tem que abrir em um, e depois executar em outro, no “Contágio”. Enfim, os sistemas são importantíssimos, mas esse desencontro, essa necessidade de você sempre ficar usando um sistema a mais para compilar as informações, eu acho que dificulta o trabalho.

Como afirmam Boonstra, Gravenhorst e Werkman (2003), a tecnologia pode ser uma ferramenta de apoio à mudança organizacional, mas também um grande problema quando sistemas de computadores não são integrados.

Há, ainda, problemas de usabilidade, ou seja, “certas dificuldades com os sistemas, muito mais de interface com o usuário”, e algumas limitações das informações disponíveis, como a base de dados “que não é instantânea”, tem “muito diligenciamentos atrasados” e que precisa ser “confiável”. Como foi comentado, “a partir do momento em que a gente depende da tecnologia, essa tecnologia tem que vir bem amarrada, completa, para que a gente possa fazer essa atuação boa. A tecnologia tem que ser confiável”.

Portanto, a análise das entrevistas permitiu confirmar a importância da Tecnologia de Informação para o trabalho realizado pela Procuradoria. Mas ainda há a necessidade de melhorias nos sistemas, que poderiam, por exemplo, ser mais integrados e mais atualizados.

#### 4.2.4. Categoria “Objetivos do processo de mudança”

Esta categoria refere-se à clareza dos objetivos da mudança e concordância com esses objetivos (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003). Quando os objetivos são claros e os membros da organização estão de acordo, podem colocá-los em prática, transformando objetivos abstratos em ações concretas, e facilitando a mudança. Se os objetivos do processo de mudança não são claros ou há discordância, podem ser uma barreira e as chances de uma mudança bem-sucedida são baixas.

Na Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, o art. 1º estabelece que o RDCC visa “outorgar maior eficiência à recuperação do crédito inscrito”, podendo esse ser considerado o seu principal objetivo.

Em geral, os entrevistados consideram que os objetivos da mudança foram bem compreendidos e encampados, como observado por um entrevistado, segundo o qual “[...] esse processo está indo para o arquivo para seguir o Regime Diferenciado de Cobrança, para que os bens sejam pesquisados de uma outra forma, mas em algum momento isso vai voltar.”.

Contudo, segundo algumas verbalizações, o RDCC não teria sido bem compreendido e seus objetivos deveriam ter sido mais bem explorados. Foi mencionado que o fato de

determinadas unidades não terem aderido ao RDCC poderia ser devido à dificuldade de os procuradores compreenderem que os autos do processo estariam sendo arquivados para que o trabalho fosse realizado de outra forma.

Além disso, o RDCC teria sido visto, por alguns procuradores, como uma forma de trabalhar menos. Segundo um entrevistado, “muitos acharam que o objetivo do RDCC era diminuir o trabalho do cara. O que não era exatamente verdade, o objetivo era diminuir um determinado tipo de trabalho para permitir que ele exercesse outro tipo de trabalho”.

Portanto, foi possível perceber que os objetivos da mudança foram compreendidos parcialmente, e poderiam ter sido mais explorados, a fim de facilitar a mudança.

#### 4.2.5. Categoria “Timing”

O ritmo do processo de mudança deve ser adequado; se devagar, pode acarretar menor relevância e menor notoriedade da mudança; sendo rápido demais, pode prejudicar a adaptação e os ajustes necessários à nova situação (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003; MEYER; STENSAKER, 2006).

O tempo para as mudanças foi razoável para parte dos entrevistados, pois numa “velocidade natural de adaptação”. Como constatou uma entrevistada, ainda que tenha levado aproximadamente 3 (três) anos até a fase dos relatórios de pesquisas patrimoniais, ainda foi à tempo da realização de diligências patrimoniais antes de decorrido o prazo prescricional.

Porém, nas entrevistas, constatou-se que o processo foi rápido demais em determinadas unidades, e devagar em outras, especialmente quanto à adoção do “Rating”, previsto na Portaria nº 293, de 12 de junho de 2017 (FAZENDA, 2017), que estabeleceu critérios para classificação dos créditos inscritos em DAU, e que posteriormente foram incorporados pelo RDCC para arquivamento das execuções fiscais aproximadamente dois anos depois (PGFN, 2019b, 2019a).

Afirma-se, na literatura, que as mudanças devem ser graduais, guiadas por metas de curto prazo para monitorar a evolução da organização e para aumentar a autoeficácia dos envolvidos (CERIBELI; MERLO, 2013). Um processo de mudança “passo a passo” dá aos funcionários tempo suficiente para adquirir novos conhecimentos e habilidades, ajuda-os a lidar melhor com a mudança, e mantém uma certa estabilidade durante o processo (KLARNER; PROBST; SOPARNOT, 2007). Em síntese, um processo claramente planejado e um cronograma cuidadoso das etapas do processo podem contribuir para o sucesso da mudança (BOONSTRA; KLOOT; WERKMANN, 2005).

No presente caso, foi possível perceber a necessidade de que o ritmo do processo de mudança na implementação do RDCC fosse planejado de modo diferente para determinadas unidades descentralizadas da PGFN, acompanhando-se a evolução do processo, e assegurando tempo suficiente aos funcionários para lidar com a mudança, a fim de garantir seu pleno sucesso. Como observado por um dos entrevistados:

[...] teve unidades que conseguiram fazer isso num tempo muito mais rápido, porque os processos já estavam preparados para isso, e porque a mentalidade dos colegas dessas unidades era diferente, eles compraram a ideia desde o começo, e teve unidades que não [...]. Então, eu vejo unidades que estão em estágios muito diferentes [...]. Algumas unidades provavelmente já estariam prontas para o novo passo, mas algumas unidades demandariam um pouco mais de tempo para organizar a casa para poder dar o próximo passo.

A análise das entrevistas demonstra o equilíbrio de opiniões, motivo pelo qual o “timing” do processo da mudança atuou como facilitador ou como dificultador dependendo da situação da unidade.

#### 4.2.6. Categoria “Fornecimento de informação”

Esta categoria trata do fornecimento de informações e da comunicação sobre a mudança organizacional. Para facilitar a mudança, a informação deve ser clara, atualizada, confiável, adaptada à audiência, e disponibilizada por vários meios quando possível, a fim de que todos os funcionários se sintam envolvidos no processo (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003). Caso contrário, pode dificultar a mudança.

Segundo Domingos e Neiva (2011), que tratam desse aspecto na categoria “Fluxo de informação abrangente, rápido e preciso dentro da organização”, incluiria clareza, objetividade e rapidez na transmissão de informações; acesso às informações necessárias ao trabalho; intercâmbio com outras organizações e unidade.

De acordo com os entrevistados, e apesar da existência de meios de comunicação como e-mail e WhatsApp, teriam faltado informações à época, pois “se divulgou o RDCC, mas não exatamente o que seria ou como seria a segunda fase, ou se divulgou o que seria, mas de maneira muito centralizada”.

Foi constatado que mais informações facilitariam a compreensão das etapas seguintes, pois, segundo um procurador, “a gente estava meio sem saber qual era o próximo passo, como é que isso ia funcionar. A gente sabia que em algum momento essas demandas iam voltar, mas por onde, de que jeito, ainda era muito obscuro isso [...]”.

Essa comunicação também evitaria dificuldades práticas, como no caso das pessoas que “não compreendiam exatamente quais eram os casos incluídos ou excluídos do RDCC, porque a Portaria fazia uso de uma série de conceitos jurídicos indeterminados”.

Goodman e Zhao (2019) tratam da “Comunicação e Transparência”, categoria que envolveria processos de comunicação e negociação entre membros que permitam que todos entendam melhor a mudança, abrangendo, também, a comunicação com parceiros e outras partes externas.

Considerada também esta perspectiva de comunicação com partes externas, deve ser mencionado o relato de deficiência de comunicação interinstitucional, o que é relevante devido à relativa dependência de informações disponibilizadas por outros órgãos. Segundo um entrevistado:

ainda há muita deficiência, algumas da própria tecnologia e da necessidade de comunicação interinstitucional, pois muitos dos dados, das informações, que a gente depende, vêm da Receita federal, de órgãos estaduais e de outros ministérios. Isso acrescenta um nível de dificuldade.

As falhas na comunicação podem comprometer a efetividade da implementação das mudanças devido ao acesso desajustado à informações, podendo conduzir à desconfiança, expectativas injustificadas, desmotivação e desintegração (GOULART et al., 2016).

Como afirmam Klarner, Probst e Soparnot (2007, 2008), a visibilidade do processo, com comunicação aberta e contínua do processo de mudança, seus riscos, resultados e as ações realizadas, permite que todos os funcionários entendam melhor e os ajuda a interpretar a mudança corretamente.

Vale lembrar que o mero fornecimento de informações não significa torná-las claras ou transparentes. Segundo Bersch e Michener (2013), a transparência exige visibilidade da informação e a inferabilidade, que seria a capacidade de tirar conclusões precisas dessa informação. Como observam Fung, Graham e Weil (2013) sobre política de transparência, os interessados devem receber informações que precisam, quando precisam, e na forma que precisam para tomar uma decisão efetiva.

Registre-se que a divulgação de informações também é um dos fatores que interferem favoravelmente no processo de inovação, devendo ser considerado o seguinte:

Desenvolvimento e utilização de canais de comunicação efetivos para divulgação de informações referentes à implementação das novas ideias e práticas no contexto organizacional, de modo a: fornecer aos colaboradores informações claras e atualizadas a respeito da inovação, conferir transparência

e visibilidade ao processo de implementação, possibilitar que os colaboradores se antecipem às etapas previstas e que a transição ocorra sem alterações bruscas, estimular receptividade e participação. (BRUNO-FARIA; SOUZA, 2013, p. 123)

Assim, a partir das entrevistas, apurou-se que esse fator atuou como dificultador, e o fornecimento de informações e a comunicação sobre a mudança deveriam ter sido mais enfatizados quando da implementação do RDCC, a fim de facilitar a mudança organizacional, da mesma forma que constatado na pesquisa de Parada e Vargas (2020) envolvendo categoria semelhante.

#### 4.2.7. Categoria “Apoio da alta administração”

A presente categoria refere-se ao envolvimento da alta direção no processo de mudança (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003). Caracteriza-se como facilitador quando a cúpula atua para dar suporte aos servidores e oportunidades para que estes influenciem o processo de mudança. Quando isso não ocorre, é um dificultador à mudança.

Domingos e Neiva (2011) tratam da “Direção, flexibilidade e confiança na atuação gerencial”, que se refere às práticas dos gerentes para administrar seus recursos no curso de ações que favorecem a mudança na organização, e incluiriam “valorizar opinião, iniciativas e ideias dos empregados; estimular a aprendizagem; confiar e inspirar confiança; ter coerência entre o discurso e a prática [...]” (DOMINGOS; NEIVA, 2011, p. 14).

Para Danna (2012, p. 101), o “apoio da liderança à mudança” é definido como “atuação dos líderes da organização, denotando concordância, aprovação e envolvimento no processo de mudança”, enquanto que o oposto definiria a “Falta de apoio da liderança à mudança”.

A partir das entrevistas, percebeu-se que faltou apoio da alta administração, tendo o RDCC sido implementado como um modelo “já pronto”, sem maior participação dos servidores nas fases “de idealização e calendarização do projeto”.

Ainda que existente, atualmente, um processo de aproximação com as unidades, o mesmo não teria ocorrido à época da implementação do RDCC, tendo sido relatado que “não era a proximidade que a gente vive hoje, por exemplo, com desdobramentos do RDCC, com demandas do ‘Analytics’, com investigação fiscal, com combate à fraude”. Segundo um entrevistado, a diretriz era: “arquiva aí, que daqui a pouco a gente vai mudar, vamos dar os próximos passos”.

Na PGFN, a alta direção teria agido para a “correção de rumos”, o que foi atribuído ao fato de que “[...] a pessoa que está lá não tem a experiência de ‘ponta’, é alguém que sempre esteve na Geral, vai ser Chefe de algum setor e vai implementar um plano.”.

As correções nos projetos implementados seriam feitas conforme as pessoas reclamam e indicam o erro, como foi exemplificado no caso das sucessivas normas editadas para adequações no RDCC, demonstrando falta de comunicação com a “ponta”.

Afirma-se, na literatura, que a perspectiva dos gerentes do topo geralmente domina os processos de mudança nas organizações, razão para dificuldades nos programas de mudança (GRAVENHORST; IN’T VELD, 2004).

Por isso, deve-se manter uma abertura para as ideias e as experiências dos funcionários, com possibilidade de participar e contribuir com o conhecimento durante o processo de mudança (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003). As mudanças devem ser “participativas”, que permitem aproveitar as experiências e a criatividade das pessoas, além de possibilitar resultados mais sustentáveis (RODAT, 2018).

A participação também pode contribuir para a compreensão e o comprometimento dos membros da organização. Vejamos:

A participação, seja na formulação ou implementação da mudança ou em ambas, pode contribuir para uma maior compreensão e comprometimento com a mudança. Envolver membros organizacionais de diferentes divisões e diferentes níveis da organização também criará uma arena para discussão e construção de significado. (MEYER; STENSAKER, 2006, p. 224, tradução nossa)

No mesmo sentido, lembram Klarner, Probst e Soparnot (2007) que a mudança organizacional deve ocorrer por meio de negociações e discussões entre todos os membros da organização, devendo ser "construída coletivamente", a fim de obter compromisso e apoio.

Contudo, é necessário reconhecer que a participação tem seus custos e pode ter aspectos negativos, como ser demorada, atrapalhar as atividades diárias e acarretar uma resistência à mudança, caso a participação dos membros da organização seja inútil e não tenha efeito real nas decisões tomadas (MEYER; STENSAKER, 2006).

Os resultados corroboram a literatura no sentido de que os processos de mudança são frequentemente iniciados de cima para baixo, contribuindo para barreiras para mudança (BOONSTRA; KLOOT; WERKMANN, 2005; GRAVENHORST; IN’T VELD, 2004; KLARNER; PROBST; SOPARNOT, 2008). A participação no processo de tomada de decisão

e/ou no processo de implementação poderia contribuir para facilitar a mudança e decisões qualitativamente melhores (MEYER; STENSAKER, 2006).

Registre-se que o apoio ou a falta de apoio político não foram elementos presentes nas entrevistas realizadas, possivelmente pelo fato de a PGFN ser um órgão público de representação jurídica com caráter eminentemente técnico, menos sujeito à influências políticas, ao contrário do constatado em pesquisa sobre implementação do planejamento estratégico na Câmara dos Deputados (DANNA, 2012), outro órgão público.

De qualquer modo, os dados colhidos nas entrevistas permitem afirmar que o “Apoio da alta administração” funcionou como um dificultador da mudança organizacional.

#### 4.2.8. Categoria “Apoio dos servidores”

Essa categoria refere-se à percepção da necessidade de mudança e o desejo das pessoas de contribuir para o processo de mudança. Quando as pessoas consideram a mudança necessária e concordam com seus objetivos, o apoio e comprometimento aumentam, facilitando-a (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003). Se não há apoio e falta interesse, há maior dificuldade para que ela ocorra.

A mudança de cultura e de mentalidade eram necessárias e foram bem aceitas na organização. No decorrer do processo, entendeu-se que “não tem como correr atrás de tudo, a gente tem que correr atrás do que é importante [...]”. Havia necessidade de “[...] uma mudança de mentalidade na PFN - correr atrás do que realmente importa - e isso encontrou terreno fértil na ânsia dos procuradores para reduzir essa carga de processos.”.

A resistência inicial que houve para arquivar os processos que cobravam altas quantias, e que foi atribuída ao “medo ou receio de sofrer alguma represaria no futuro em relação a esse arquivamento”, aos poucos, foi vencida. Como esclarecido em uma entrevista, “[...] você tinha que confiar no resultado que era esperado, e o pessoal ficava meio receoso de mandar processos de R\$900.000,00 para o arquivo [...]. Tinha muito procurador que ainda resistia [...]. Eu via, claramente, procuradores receosos [...]”.

Em uma entrevista, foi percebido que o desejo de mudança existia muito antes do RDCC: “Desde o primeiro dia eu questionava essa forma de trabalho, esse volume estratosférico, você não conseguia fazer nada direito, e eu não sei até que ponto isso era eficaz. [...]. Então, eu acho que sempre foi necessária essa mudança, sempre [...]”. Havia, também, a percepção da necessidade de mudança ou vontade de mudar: “Eu sempre estive [disposto a mudar], porque, para mim, aquilo não fazia o menor sentido.”.



Segundo Danna (2012, p. 108), “[...] a participação e o envolvimento dos membros organizacionais são de fundamental importância para que a mudança seja bem sucedida.”. Segundo a autora, “a ausência de uma construção coletiva da mudança, seja no planejamento ou na implementação, provoca a falta de envolvimento dos membros organizacionais.” (DANNA, 2012, p. 132).

Na organização pesquisada, o comprometimento poderia ser maior caso os procuradores da “ponta” tivessem sido ouvidos, o que está de acordo com o entendimento segundo a qual a resistência à mudança é resultado da ausência de interação e de cooperação entre os “stakeholders” relevantes (GRAVENHORST; IN’T VELD, 2004), perspectiva diferente daquela em que a mudança malsucedida é culpa dos funcionários ou do sistema organizacional.

Sobre essa questão, relatou uma procuradora entrevistada que “o problema do interesse é ser ouvido, se a Procuradoria ouvir os colegas da ‘ponta’, vai aumentar o interesse. [...]. Então, se realmente, for dada atenção aos colegas da ‘ponta’, eu vejo engajamento [...]”.

Portanto, nas entrevistas, foi identificada uma dificuldade inicial, devido ao receio, ao medo, e à resistência para mudança de cultura e de mentalidade, mas que foram vencidos pela compreensão da necessidade de mudança e pelo apoio cada vez maior dos servidores.

#### 4.2.9. Categoria “Influência de fatores externos”

Elementos identificados nas entrevistas foram agrupados na presente categoria, elaborada *a posteriori*, e que pode ser definida como a influência de fatores externos no processo de mudança, mais especificamente, medidas adotadas por outros órgãos que influenciam a mudança, tanto favoravelmente, como os “trabalhos em parceria”, quanto desfavoravelmente, a exemplo dos casos de tramitação de processos judiciais que fogem da normalidade devido ao represamento ou à remessa de um grande quantidade de processos.

Danna (2012) trata das categorias “Pressão de grupos externos” e “Referência no ambiente externo”, relacionando-as, respectivamente, à influência de elementos externos à organização (sociedade, órgãos de controle e outras organizações) que a forcem a agir, e à influência de grupos externos (outras organizações públicas) por meio de ações de “benchmarking” e parcerias. Todas essas categorias foram consideradas facilitadoras da mudança pela autora.

A implementação do RDCC foi mal compreendida por determinados órgãos do Poder Judiciário, que fizeram a remessa de uma grande quantidade de processos judiciais que estavam parados nos cartórios com manifestações da União aguardando apreciação pelo órgão julgador.

Como mencionado por um entrevistado, “o Judiciário criou aquele despacho padrão ‘manifeste-se sobre a aplicação do RDCC’ e desovou um cartório inteiro em cima do procurador”. Nesses casos, deveriam ter sido analisadas, previamente, as manifestações que já tinham sido juntadas aos autos dos processos.

Em outra entrevista, a dificuldade para dar andamento aos processos judiciais, principalmente aqueles que ainda tramitam nas varas estaduais, foi relatada nos seguintes termos: “a vara estadual é mais complicada de trabalhar do que a vara federal, porque não tem a mesma lógica de cobrar da União, cobra de um jeito do estado, de outro jeito do município, e a gente chega com essa ideia de arquivamento em massa...então é complicado”.

Foi mencionada, também, uma tentativa de protagonismo pelo Poder Judiciário no arquivamento de processos, nos casos em que proferida decisão de arquivamento dos autos sem que tivesse sido feito esse requerimento pelo Fazenda Nacional (União), o que exigiria “parar todos os processos para ver por que aquele caso não é passível de arquivamento” e adotar eventuais providências cabíveis.

Contudo, os relatos indicaram que a relação não foi apenas conflituosa, tendo havido, também, parceria e colaboração, como a remessa separada de processos que eram selecionados de acordo com os critérios normativos para aplicação do RDCC, e o trabalho de mutirão, realizado em parceria com as varas federais diretamente nos cartórios. Na literatura, é afirmada a importância da cooperação com partes externas para a qualidade do trabalho e o sucesso da mudança organizacional (GOODMAN; ZHAO, 2019).

Em relação ao papel de controle exercido por órgãos externos, foram mencionadas as atuações do Ministério Público Federal (MPF) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Aquele, encaminhou pedido de informações relativo ao RDCC (MPF, 2016), que foi arquivado após os esclarecimentos da PGFN (PGFN, 2016c), e este avaliou a eficiência da recuperação de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa da União pela PGFN, fazendo recomendações (TCU, 2018).

Segundo foi afirmado, “as discussões, especialmente fora, extra PFN... TCU, e eventualmente, MPF, e outros órgãos olhando de uma forma desvirtuada para essa iniciativa, talvez tenham gerado em alguns colegas um certo receito na hora de aplicar o instituto”.

Na literatura, a influência de elementos ou de grupos externos à organização tem sido identificada como categoria facilitadora: são exemplos as categorias “referência no ambiente externo” e “pressão de grupos externos” de Danna (2012), “turbulência no ambiente externo” de Domingos e Neiva (2011), e “cooperação com partes externas” de Goodman e Zhao (2019). Porém, também tem sido identificada como dificultadora, por exemplo, a categoria “obstáculos

provenientes do meio externo”, mencionada por Bruno-Faria e Souza (2013) quando tratam do processo de inovação no contexto organizacional.

Na pesquisa, ficou demonstrado que a categoria “Influência de Fatores Externos” abrange tanto aspectos que teriam facilitado quanto aspectos que teriam dificultado a mudança no âmbito da PGFN.

#### 4.2.10. Categoria “Restrições orçamentárias”

A categoria “Restrições Orçamentárias”, também elaborada *a posteriori*, está relacionada à disponibilidade de recursos orçamentários para os investimentos necessários à mudança organizacional, especialmente os relacionados à tecnologia de informação.

Como já afirmado na literatura, o comprometimento de recursos, geralmente, é maior em organizações públicas do que no setor privado (GROENEVELD; SCHMIDT; WALLE, 2017).

Segundo os entrevistados, às vezes seria necessário implementar algo, como um sistema novo, mas faltaria o dinheiro, ou seja, haveria “dificuldade por conta de orçamento”.

Essas restrições ficam evidentes na discordância sobre as prioridades estabelecidas para desenvolvimento de ferramentas tecnológicas, como mencionado por um dos entrevistados:

Eu vejo que as prioridades de desenvolvimento de ferramentas de tecnologia de informação são muito voltadas às necessidades dos gestores [...]. Às vezes necessidade simples e fáceis de solucionar para o procurador atuando são deixadas de lado, ficam para trás na fila de prioridades.

De fato, o poder compartilhado e os interesses divergentes de numerosos “stakeholders” tornam o ambiente no setor público muito mais complexo, o que afeta as mudanças no setor público (BLACKMAN et al., 2015).

Vale lembrar que limitações em termos de recursos financeiros e limitações em termos de recursos tecnológicos também são apontadas como fatores dificultadores à inovação no contexto organizacional (BRUNO-FARIA; SOUZA, 2013).

Portanto, durante as entrevistas foi identificada a presente categoria, incluída como um dificultador da mudança organizacional.

#### 4.2.11. Categoria “Impacto da legislação”

Categoria que também emergiu das entrevistas, “Impacto da Legislação” refere-se às limitações impostas pelas normas previstas na CRFB/88, nas leis, e nos demais atos normativos

infralegais, como as Portarias. Determinados autores relacionam mudanças legais e de regulamentação à categoria “Turbulência no Ambiente externo” (DOMINGOS; NEIVA, 2011; VARGAS, 2013) ou à categoria “Restrições Legais” (DANNA, 2012).

O impacto da legislação ficou evidente com a edição da Portaria PGFN nº 396/2016, que autorizou o arquivamento de milhares de execuções fiscais. A ideia do RDCC era facilitar a utilização do art. 40 da Lei nº 6.830/80 (CONRADO et al., 2019), dispositivo legal que autoriza suspensão e o arquivamento dos autos quando não encontrados bens penhoráveis, configurando “o início de um trabalho mais inteligente dentro da PGFN”, nas palavras de uma entrevistada.

Os atos normativos subsequentes também contribuíram para modificar a prática até então adotada, como a Portaria PGFN nº 422/2019, que autorizou a aplicação do RDCC aos créditos do FGTS e permitiu arquivar, também, as execuções cujos débitos fossem considerados irrecuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação, o que foi considerado “maravilhoso, porque a gente via que a empresa não tinha nada [...], não tinha como prosseguir, mas devido ao valor, a gente tinha que continuar pedindo várias diligências para o juiz [...]”.

Contudo, os limites normativos também dificultaram a mudança, como se constatou no relato de um entrevistado, segundo o qual, em momento anterior à edição da Portaria que instituiu o RDCC, a atuação só podia ser de determinada forma, porque “a previsão na Lei nº 6.830/80 era o que tínhamos”.

Além disso, foi afirmado por um dos entrevistados que outra imposição normativa teria causado um “engessamento” nas unidades menores, que passaram a ter que desempenhar funções com menos autonomia:

Acho que a PFN, nos últimos tempos, deu um salto muito grande no que diz respeito à organização do trabalho, à otimização do seu trabalho, principalmente com questões relacionadas à Portaria 32. Agora, com diversas demandas com que temos que atuar, em exclusividade, a Procuradoria acabou por fazer com que sua atuação ficasse mais engessada em determinados segmentos...[...] principalmente para unidades menores, esse engessamento, essa imposição de exclusividade para o desempenho de determinadas funções, acaba comprometendo muito a organização do trabalho nessas unidades.

Como já referido, em organizações públicas as decisões são tomadas com base em leis e em normas, que estabelecem restrições com impacto na sua estrutura e no seu funcionamento (ARAÚJO; JACOBINI; LIMA, 2015). As mudanças organizacionais dependeriam da criação de estruturas e cargos, sujeitos a um processo legislativo e condicionantes políticos, orçamentários e financeiros (ARAÚJO; JACOBINI; LIMA, 2015).

Portanto, na presente pesquisa, a categoria “Impacto da legislação” foi considerada tanto um facilitador quanto um dificultador da mudança organizacional.

#### 4.3. QUADRO-SÍNTESE DOS PRINCIPAIS FATORES IDENTIFICADOS

No quadro 4, são apresentados os principais fatores que facilitaram e dificultaram a mudança organizacional na PGFN durante a implementação do RDCC.

Quadro 4: Capacidade de mudança organizacional da PGFN

<b>CATEGORIA</b>	<b>Facilitador</b>	<b>Dificultador</b>
Objetivos e estratégia da organização	✓	
Estrutura	✓	✓
Tecnologia	✓	✓
Objetivos do processo de mudança	✓	✓
“Timing”	✓	✓
Fornecimento de informação		✓
Apoio da alta administração		✓
Apoio dos servidores	✓	✓
Influência de fatores externos	✓	✓
Restrições orçamentárias		✓
Impacto da legislação	✓	✓

Fonte: elaborado pelo autor

A categoria “Objetivos e estratégia da organização” foi identificada como um fator que facilitou a mudança organizacional, em razão da clareza dos objetivos da organização e da concordância com esses objetivos pelos membros da PGFN.

Foi demonstrado pelos entrevistados conhecimento dos principais objetivos estratégicos da Procuradoria, especialmente o objetivo “garantir a efetividade e a racionalidade da recuperação do crédito tributário”, que é, possivelmente, o mais relevante da PGFN em razão de seu fundamento constitucional no §3º do art. 131 da CRFB/1988 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, ficou evidente a preocupação em acabar com as atuações ineficientes e buscar maior efetividade na cobrança da dívida ativa da União, especialmente com o foco em um menor número de empresas, aquelas responsáveis pela maior parte dos débitos, conforme já mencionado.

Tratando-se de “Estrutura”, a organização do trabalho e as relações entre as diferentes unidades atuaram tanto como facilitadores quanto dificultadores da mudança organizacional na PGFN.

As novas formas de trabalho (teletrabalho, PRAEs e GARD) implementadas na PGFN e na PRFN3, permitiram aprimorar e especializar a atuação dos procuradores, com foco em grupos e equipes de trabalho.

Contudo, a obrigatoriedade de realização de determinadas atividades pelas unidades descentralizadas diminuiu a autonomia e dificultou a organização interna, especialmente nas menores unidades, o que foi agravado pelas saídas de procuradores. Ademais, também foi relatado conflito na divisão do trabalho entre grupos e divisões das unidades.

Foi constatada a imprescindibilidade da “Tecnologia” para o trabalho, e a evolução das ferramentas tecnológicas que tem ocorrido nos últimos anos, indicativo de que a capacidade de mudança organizacional referente à presente categoria está sendo construída.

Contudo, ainda são identificados problemas referentes à multiplicidade de sistemas, usabilidade, atualização e confiabilidade dos dados, motivo pelo qual a categoria também foi identificada como um fator dificultador da mudança organizacional.

Os “objetivos do processo de mudança” eram conhecidos pelos procuradores, que, em geral, compreendiam a necessidade de suspensão do processo e arquivamento dos autos para o desenvolvimento de outra forma de trabalho.

Contudo, aparentemente, houve alguma dificuldade de compreensão por aqueles que enxergaram como uma forma de trabalhar menos, motivo pelo qual a presente categoria foi considerada tanto um facilitador quanto dificultador da mudança.

Em relação ao “Timing” da mudança, identificou-se que nem todas as unidades descentralizadas estavam no mesmo estágio em relação ao arquivamento das execuções fiscais, e tinham que lidar com particularidades locais. Se, em algumas unidades, as mudanças foram no tempo adequado, razoável, em outras era necessário que ocorressem em ritmo mais ou menos acelerado, especialmente em relação à adoção do “Rating” nas execuções fiscais.

Portanto, o ritmo do processo de mudança de que trata a categoria “Timing”, seria diferente para cada unidade descentralizada da PGFN, motivo pelo qual a categoria foi considerada facilitadora ou dificultadora da mudança, conforme o caso.

A categoria “Fornecimento de informação” foi considerada um fator dificultador da mudança organizacional, pois mais informações relacionadas ao RDCC seriam necessárias quando da implementação do novo modelo de cobrança de créditos, o que facilitaria a compreensão do instituto e evitaria dificuldades práticas. Também foi relatada deficiência na comunicação interinstitucional, especialmente com a Receita Federal do Brasil.

“Apoio da alta administração” foi outra categoria identificada nas entrevistas como um fator que dificultou a mudança organizacional. Quando da implementação do RDCC, não havia

tanta proximidade da base com a cúpula, e foi afirmada a falta de participação na “idealização” e “calendarização” do projeto. Nos relatos sobre a atuação da alta administração para “correção de rumos”, foi mencionada a falta de “experiência de ponta”.

O “Apoio dos servidores” foi um fator que dificultou e facilitou a mudança, tendo sido identificada uma dificuldade inicial, devido ao receio, medo, e resistência para mudança de cultura e de mentalidade, posteriormente vencidos pela compreensão da necessidade de mudança.

A “Influência de fatores externos” foi identificada como fator que facilitou e dificultou a mudança no âmbito da PGFN. Foi identificada alguma dificuldade com órgãos do Poder Judiciário em relação ao RDCC, mas também parceria e colaboração, o que é importante para a qualidade do trabalho e o sucesso da mudança organizacional. A atuação dos órgãos como MPF e TCU foi um fator de preocupação durante a implementação do RDCC, o que pode ter dificultado a mudança.

A categoria “Restrições Orçamentárias” foi um dificultador da mudança organizacional, devido à falta de recursos, por exemplo, para o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas, pois os valores disponíveis nem sempre são suficientes para atender aos interesses de todos os “stakeholders” da organização.

Por fim, a categoria “Impacto da Legislação” demonstra como a mudança organizacional foi influenciada pelas normas: a Portaria PGFN nº 396/2016 e a Portaria PGFN nº 422/2019 facilitaram a mudança, por exemplo, enquanto a Lei nº 6.830/80 e outros atos normativos, de algum modo, desempenharam papel contrário. Assim, a categoria referida influenciou a mudança organizacional de ambas as formas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a investigar a capacidade de mudança organizacional da PGFN a partir dos fatores que facilitam ou dificultam a mudança organizacional em unidades descentralizadas do Órgão.

Sabe-se que as organizações são diferentes e que os processos de mudança, frequentemente, têm problemas (BOONSTRA; GRAVENHORST; WERKMAN, 2003). Mas com cenários cada vez mais modificados e dinâmicos que os anteriores, não há outra opção a não ser mudar (WOOD JR., 1992).

Por isso, foi importante identificar os fatores que influenciam a mudança na PGFN, pois possibilita elaborar estratégias adequadas e superar eventuais obstáculos existentes, além de permitir atenuar eventuais resultados negativos que possam aparecer (FISCHER; LIMA, 2005).

Na pesquisa realizada, “Objetivos e estratégia da organização” é identificada como uma categoria que apenas facilita a mudança, devido à clareza dos objetivos da organização e à concordância com esses objetivos pelos procuradores, especialmente a necessidade de atuação mais eficiente na recuperação dos créditos da União e do FGTS, com foco em devedores específicos.

Porém, outras categorias foram identificadas tanto como facilitadores quanto dificultadores. São as seguintes: “Estrutura”, “Tecnologia”, “Objetivos do processo de mudança”, “Timing”, “Apoio dos servidores”, “Influência de fatores externos”, e “Impacto da legislação”.

A organização do trabalho na PGFN e na PRFN3 facilita a mudança, enquanto a relação entre unidades e divisões contribui para que a categoria “Estrutura” também seja uma dificultadora da mudança. Portanto, mostra-se necessário analisar mais detidamente e estabelecer mais criteriosamente as atividades que devem ser exercidas por cada unidade descentralizada, além de buscar formas de recompor a força de trabalho das unidades quando estas tenham, de algum modo, sido afetadas.

A evolução das ferramentas tecnológicas fez da “Tecnologia” uma facilitadora da mudança organizacional, mas ainda é necessário buscar a unificação de sistemas, melhorias na usabilidade, atualização e confiabilidade de dados, o que pode demandar recursos financeiros e humanos, por exemplo.



Os “objetivos do processo de mudança” foram, em geral, compreendidos, mas os esclarecimentos podem ser reforçados para evitar eventual frustração quanto às questões que possam ser mal compreendidas na implementação de alguma iniciativa de mudança.

Importante mencionar que mais atenção deve ser dada ao “Timing”, principalmente porque diferentes estágios no arquivamento das execuções fiscais e peculiaridades locais podem tornar necessária uma abordagem mais casuística nas iniciativas adotadas pela organização. Como já afirmado, é importante que o processo de mudança seja claramente planejado, com um cronograma de etapas cuidadosamente elaborado, com metas de curto prazo e monitoramento.

O “Apoio dos servidores” foi, inicialmente, um fator de dificuldade, mas, posteriormente, o receio, o medo, e a resistência de alguns foram vencidos pela compreensão da necessidade de mudança. Aumentar a participação dos servidores “da ponta” na construção coletiva da mudança – no planejamento e na implementação –, num esforço colaborativo, pode ajudar a superar essas barreiras.

A “Influência de fatores externos”, que emergiu das entrevistas como fator facilitador e dificultador da mudança, decorreu das nuances do relacionamento entre a PGFN e outros órgãos públicos, nem sempre com a parceria desejada e, às vezes, com alguma desconfiança. A outra categoria que também emergiu das entrevistas - “Impacto da Legislação” - demonstra como a mudança organizacional foi influenciada pelas normas, tanto favorável quanto desfavoravelmente.

Contudo, foram identificadas, apenas como dificultadores, as seguintes categorias: “Fornecimento de informação”, “Apoio da alta administração” e “Restrições orçamentárias”.

O “Fornecimento de informações” é fator dificultador da mudança organizacional, porque mais informações relacionadas ao RDCC e, também, comunicação adequada, são necessários para facilitar a compreensão e evitar dificuldades práticas.

O planejamento de um processo de mudança e a elaboração de um cronograma de etapas não são suficientes, pois é necessário que a informação seja clara, atualizada, confiável, adaptada ao receptor e divulgada por vários meios de comunicação, o que pode ser feito com o auxílio das novas tecnologias, muito disseminadas atualmente.

A falta de “Apoio da alta administração” também foi identificada. Se os processos de mudança são, geralmente, iniciados de cima para baixo, com a perspectiva dos gerentes do topo dominando os processos de mudança, é necessário diminuir o distanciamento da “ponta” e viabilizar mais oportunidades de participação.

A abertura para a criatividade, o conhecimento e a “experiência de ponta”, num esforço colaborativo, podem viabilizar decisões qualitativamente melhores e resultados mais sustentáveis, aumentando, também, o comprometimento dos membros da organização. Vale lembrar que a resistência à mudança estaria relacionada à exclusão dos funcionários do processo de mudança, motivo pelo qual a solução seria permitir que todas as partes interessadas trabalhassem juntos como parceiros, num esforço colaborativo.

Por fim, identificou-se o fator “Restrições orçamentárias”, categoria elaborada *a posteriori*, como um dificultador, devido à falta de recursos para, por exemplo, a implementação das ferramentas tecnológicas, o que pode ser atenuado com melhor planejamento e transparência na gestão dos recursos disponíveis.

Cabe destacar que, em muitos desses aspectos, podem ser identificadas particularidades do setor público, tais como: objetivos estratégicos relacionados ao interesse público, como a arrecadação de recursos públicos que são destinados para políticas públicas; formas diferenciadas de trabalho e de recomposição da força de trabalho; maiores dificuldades para adoção de soluções de Tecnologia de Informação, em razão de limitações contratuais e de sigilo de dados, por exemplo; “timing” diferenciado da mudança em unidades do mesmo órgão, mas sujeitas às especificidades locais; receio, medo, e resistência de procuradores que atuam na cobrança e na defesa do crédito público; influência de fatores externos, especialmente órgãos públicos como os do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal; dificuldade de comunicação entre órgãos da mesma organização sediados em todo país; distância entre a base e a cúpula e pouca abertura para trabalhos colaborativos; restrições orçamentárias que dificultam o investimento em ferramentas para auxiliar no processo de mudança.

Como já observado, o conhecimento dos fatores que podem influenciar a mudança, e da percepção dos membros da organização sobre a existência ou não desses fatores, é importante para os gestores de instituições públicas em processo de mudança (DOMINGOS; NEIVA, 2014).

Cabe esclarecer que a identificação da capacidade de mudança organizacional da PGFN, por meio dos fatores facilitadores e dificultadores da mudança organizacional, não pretendeu exaurir todos os fatores que efetivamente influenciam a mudança, mas apenas evidenciar múltiplos fatores que podem ajudar a entender a complexidade da mudança organizacional.

Como contribuições, o presente trabalho pode ajudar no aprimoramento do RDCC implementado nas unidades da Procuradoria, na recuperação dos créditos da Dívida Ativa da União e do FGTS, e na implementação de outras iniciativas pela Administração.

Além disso, a identificação dos fatores que influenciam a mudança permite contribuir para uma melhor compreensão sobre a capacidade de mudança organizacional no setor público, e, especificamente, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Como sugestão para estudo futuro, recomenda-se a ampliação da base de entrevistados, a fim de abranger unidades da PGFN sediadas em municípios de outras regiões do país com características distintas, e a realização de estudos quantitativos sobre a capacidade de mudança organizacional no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

## REFERÊNCIAS

- ALMADA, L.; BORGES, R. S. G. E. **Resistência à Mudança em Processos de Fusão: o caso do Instituto Federal de Minas Gerais**. XXXIX Encontro da Anpad. Anais. Belo Horizonte: 2015
- ANDRADE, J. A. DE; KLERING, L. R. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: **JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 77–97.
- ARAÚJO, L. C. G. DE. **Mudança Organizacional da Administração Pública Federal Brasileira**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1982.
- ARAÚJO, M. A. D. DE; JACOBINI, J. P. R.; LIMA, J. M. C. Reestruturação organizacional: os principais desafios para o Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Revista de Administração de Empresas**, v. 49, n. 6, p. 1507–1530, 2015.
- BAJERSKI, L. M. et al. **Execução Fiscal Aplicada: análise pragmática do processo de execução fiscal**. 4ª edição ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3ª reimp. da 1ª ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTA, J. L.; REGIS, T. K. O. Mudança organizacional no setor público: o caso de uma Instituição de Ensino na Paraíba. **Repositório Digital - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba**, p. 1–27, 2018.
- BERSCH, K.; MICHENER, G. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233–242, 2013.
- BERTERO, C. O. Mudança organizacional e processo decisório. **Revista de Administração de Empresas**, v. 16, n. 2, p. 29–40, 1976.
- BEVILACQUA, C. et al. New Public Institutional Forms and Social Innovation in Urban Governance: Insights from the “Mayor’s Office of New Urban Mechanics” ( MONUM ) in Boston. **Sustainability**, v. 12, n. 23, 2020.
- BLACKMAN, D. A. et al. Held back and pushed forward: leading change in a complex public sector environment. **Journal of Organizational Change Management**, v. 28, n. 2, p. 290–300, 2015.
- BLOCKER, C. P.; JUDGE, W. Q. Organizational capacity for change and strategic ambidexterity: Flying the plane while rewiring it. **European Journal of Marketing**, v. 42, n. 9–10, p. 915–926, 2008.
- BLOMBERG, A.; KALLIO, T.; POHJANPÄÄ, H. Antecedents of organizational creativity: drivers, barriers or both? **Journal of Innovation Management**, v. 5, n. 1, p. 78–104, 2017.
- BOONSTRA, J. J.; GRAVENHORST, K. M. B.; WERKMAN, R. A. The Change Capacity of Organisations: General Assessment and Five Configurations. **Applied Psychology: an International Review**, v. 52, n. 1, p. 83–105, 2003.
- BOONSTRA, J. J.; KLOOT, W. VAN DER; WERKMANN, R. A. **Changing**

**Organizations: Understanding complexity, not denying it.** Academy of Management Conference. **Anais...**Hawaii: 2005. Disponível em: <<https://www.jaapboonstra.nl/wp-content/uploads/2013/01/Academy-paper-Configurations.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

BOONSTRA, J. J.; WERKMAN, R. A. **Action research as a method for improving the effectivity of change processes and stimulating learning in organizations.** EGOS-collequium “The Odyssey of Organizing”. **Anais.** 2001.

BORGES, R.; MARQUES, A. L.; REIS, I. DO C. Mudança organizacional e satisfação no trabalho: um estudo com servidores públicos do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 41–58, 2016.

BRASIL. **Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 14, de 08 de junho de 1973.** Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.** Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994.** Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8844.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 9.745, de 08 de abril de 2019.** Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 10.072, de 18 de outubro de 2019.** Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10072.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Brasília, DF: Presidência da República, 2019d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm#:~:text=1o Esta Lei estabelece,nos decretos de estrutura regimental.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm#:~:text=1o%20Esta%20Lei%20estabelece,nos%20decretos%20de%20estrutura%20regimental.)>. Acesso em: 6 jun. 2020.

BRESSAN, C. L.; LIMA, S. MARIA V. Mudança organizacional: uma introdução. In: **Mudança Organizacional: teoria e gestão.** Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 348.

BRUNO-FARIA, M. DE F. Criatividade, inovação e mudança organizacional. In: **Mudança Organizacional: teoria e gestão**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 348.

BRUNO-FARIA, M. DE F.; SOUZA, J. C. Processo de inovação no contexto organizacional: uma análise de facilitadores e dificultadores. **BBR: Brazilian Business Review**, v. 10, n. 3, p. 113–136, 2013.

BUDHWAR, P. S.; CRAWSHAW, J.; SHIPTON, H. HRM, Organizational Capacity for Change and Performance: A Global Perspective. **Thunderbird International Business Review**, v. 54, n. 6, p. 777–790, 2012.

BUONO, A. F.; KERBER, K. W. Creating a Sustainable Approach to Change: Building Organizational Change Capacity. **SAM Advanced Management Journal**, v. 75, n. 2, p. 4, 2010.

CAMPOS, H. M. DE.; CURADO, I. B. .; WOOD JR., T. Vencendo a crise: mudança organizacional na Rhodia Farma. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, p. 62–79, 1994.

CANÇADO, V. L.; SALES, S. R. G.; TANURE, B. **Transformação Organizacional: a Percepção Dos Gestores De Uma Filial De Uma Mineradora Multinacional No Brasil**. In: **III Simpósio Internacional de Gestão de Projetos. II Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade**. São Paulo: 2014. Disponível em: <<https://singep.org.br/3singep/resultado/528.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2020.

CARDOSO, P. R. DE S. Design thinking, regime diferenciado de cobrança de créditos pela Procuradoria- Geral da Fazenda Nacional e a inovação na Administração Pública. **Revista da PGFN**, p. 135–156, 2017.

CERIBELI, B.; MERLO, M. Mudança organizacional: um estudo multicase. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração.**, v. 7, p. 134–154, 2013.

CNJ. **Justiça em Números 2016: Ano-base 2015**. Brasília, 2016.

CNJ. **Justiça em Números 2017: Ano-base 2016**. Brasília, 2017.

CNJ. **Justiça em Números 2018: Ano-base 2017**. Brasília, 2018.

CNJ. **Justiça em Números 2019: Ano-base 2018**. Brasília, 2019.

CNJ. **Justiça em Números 2020: Ano-base 2019**. Brasília, 2020.

CONRADO, P. C. et al. **Redução de Executivos Fiscais e os Impactos Arrecadatórios Decorrentes do Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito Instituído pela PGFN**, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/regime-diferenciado-cobranca-creditos.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2020

DANNA, É. C. **Capacidade Organizacional para Mudança: Estudo de Caso de uma Organização Pública Legislativa**. Dissertação (Mestrado em Administração)—Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

DESERTI, A.; RIZZO, F. Design and Organizational Change in the Public Sector. **Design Management Journal**, v. 9, n. 1, p. 85–97, 2014.

DOMENICO, S. M. R. DE; LEITÃO, S. DOS S. Looking at Organizational Change Through the Construction and Reconstruction of the Underpinning Values of the Organization Through Interactions Among Stakeholders. **Review of Business Management**, v. 17, n. 55, p. 959–

986, 2015.

DOMINGOS, S. G. **Influência dos Fatores de Capacidade Organizacional na Percepção de Mudanças**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações)—Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

DOMINGOS, S. G.; NEIVA, E. R. Validação de instrumento para avaliação da capacidade organizacional para a mudança. **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, 2011.

DOMINGOS, S. G.; NEIVA, E. R. Percepção dos funcionários sobre mudanças transacionais e transformacionais em uma organização pública. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. 2, p. 118–138, 2014.

DOUGLAS, T.; JUDGE, W. Organizational change capacity: the systematic development of a scale. **Journal Of organizational Change management**, v. 22, n. 6, p. 635–649, 2009.

DOUGLAS, T.; JUDGE, W. Q.; NAOUMOVA, I. Organizational capacity for change and firm performance in a transition economy. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 20, n. 8, p. 1737–1752, 2009.

DOWLING, M.; HECKMANN, N.; STEGER, T. Organizational capacity for change, change experience, and change project performance. **Journal of Business Research**, v. 69, n. 2, p. 777–784, 2016.

DUARTE, R. Pesquisa Qualitativa: Reflexões sobre o Trabalho de Campo. **Cadernos de Pesquisa**, v. 115, p. 139–154, 2002.

EISENHARDT, K. M.; GRAEBNER, M. E. Theory building from cases: Opportunities and challenges. **Academy of Management Journal**, v. 50, n. 1, p. 25–32, 2007.

ELENKOV, D.; JUDGE, W. Q. Organizational capacity for change and environmental performance: An empirical assessment of Bulgarian firms. **Journal of Business Research**, v. 58, n. 7, p. 893–901, 2005.

FAZENDA, M. DA. **Portaria Nº 293 de 12 de junho de 2017**. Brasília: Diário Oficial da União, 13/06/2017, edição 112, seção 1, p. 15, 2017.

FISCHER, H. C. R.; LIMA, S. MARIA V. Validação de instrumento para diagnóstico de condições facilitadoras de mudança organizacional. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, v. 5, n. 1, p. 13–44, 2005.

FLICK, U. **Desenho da Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: ARTMED EDITORA S.A., 2009.

FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. Targeting transparency. **Science**, v. 340, n. 6139, p. 1410–1411, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

GOODMAN, R. M.; ZHAO, X. Western organizational change capacity theory and its application to public health organizations in China: A multiple case analysis. **International Journal of Health Planning and Management**, v. 34, n. 1, p. e509–e535, 2019.

GOULART, C. S. et al. Mudança organizacional: uma análise a partir da teoria das tipologias estratégicas. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 7, n. 1, p. 75–96, 2016.

GRAVENHORST, K. M. B.; IN'T VELD, R. Power and collaboration: methodologies for working together in change. In: BOONSTRA, J. (Ed.). **Dynamics of organizational Change and Learning**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2004.

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

HEIDE, M.; SIMONSSON, C. Change Communication: Developing the Perspective of Sensemaking and the Perspective of Coworkers. 2020.

HOMBERG, F.; VOGEL, R.; WEIHERL, J. Public service motivation and continuous organizational change: Taking charge behaviour at police services. **Public Administration**, n. 97, p. 28–47, 2017.

HORBE, T. DE A. N. et al. Relação entre Estilo Gerencial e Capacidade organizacional para Mudança: perspectivas e desafios de uma empresa do setor de implementos rodoviários. **R. Adm. FACES Journal**, v. 17, n. 1, p. 8–28, 2018.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=downloads&c=3534401>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

IPEA. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. Relatório de Pesquisa**. Brasília, 2011a.

IPEA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Nota Técnica**. Brasília, 2011b.

IPEA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**. Brasília, 2012.

KERSE, G. Change and Change Management in Organizations. In: AYTAÇ GOKMEN (Ed.). **Handbook of Research on Contemporary Change Management and Leadership in Local and International Businesses**. 1ª ed. [s.l.] IGI Global, 2019. p. 383–404.

KLARNER, P.; PROBST, G.; SOPARNOT, R. From change to the management of Organizational Change Capacity: a conceptual approach. **Cahier de Recherches - Université de Genève**, v. 1, n. 1, p. 36, 2007.

KLARNER, P.; PROBST, G.; SOPARNOT, R. Organizational Change Capacity in Public Services: The Case of the World Health Organization. **Journal of Change Management**, v. 8, n. 1, p. 57–72, 2008.

KOVAČ, J. Dimensions of Organizational Change. **Management: Journal of Contemporary management Issues**, v. 5, n. 1, p. 72–81, 2000.

KUNERT, S.; STAAR, H. Failure in Organizational Change. In: SEBASTIAN KUNERT (Ed.). **Strategies in Failure Management. Management for Professionals**. 1. ed. [s.l.] Springer, Cham, 2018. p. 9–25.

LEWIS, L. K. Defining Organizational Change. In: **Organizational Change: Creating Change through Strategic Communication**. [s.l.] Blackwell Publishing Ltd., 2011. p. 21–51.

LIMA, V. L. C.; SALES, S. R. G.; TANURE, B. Transformação Organizacional: Um Estudo



de Caso sobre a Percepção dos Gestores de uma Mineradora no Brasil. 2013.

LOPES, M. L. R. **Processo Judicial Tributário**. 7ª edição ed. Niterói: Editora Impetus, 2012.

MCGUINNESS, T.; MORGAN, R. E. The effect of market and learning orientation on strategy dynamics: The contributing effect of organisational change capability. **European Journal of Marketing**, v. 39, n. 11–12, p. 1306–1326, 2005.

MEYER, C. B.; STENSAKER, I. G. Developing capacity for change. **Journal of Change Management**, v. 6, n. 2, p. 217–231, 2006.

MOTTA, P. R. Gerência de idéias novas: como despertar a criatividade e vencer a impotência do desejo motivacional? v. 23, n. 4, p. 71–86, 1989.

MOTTA, P. R. **Transformação Organizacional: a teoria e a prática de inovar**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2001.

MPF. **Diário Do Ministério Público Federal Eletrônico**. Brasília: DMPF-e Nº 183/2016, 2016.

NEIVA, E. R.; PAZ, M. DAS G. T. DA. Percepção de Mudança Organizacional : um Estudo em uma Organização Pública Brasileira. **Revista de Administração Contemporânea**, p. 31–52, 2007.

NEIVA, E. R.; PAZ, M. DAS G. T. DA. Percepção de mudança individual e organizacional: o papel das atitudes, dos valores, do poder e da capacidade organizacional. **Revista de Administração**, v. 47, n. 1, p. 22–37, 2012.

PARADA, A. F.; VARGAS, K. S. Os reflexos das Atitudes na Capacidade Organizacional para Mudança. **Revista Estratégia & Desenvolvimento**, v. 03, n. 02, 2020.

PAULSEN, L.; ÁVILA, R. B.; SLIWKA, I. S. **Direito Processual Tributário: Processo Administrativo Fiscal e Execução Fiscal à luz da doutrina e jurisprudência**. 7ª edição ed. Porto Alegre: Editora, Livraria do Advogado, 2012.

PGFN. **Portaria PGFN N. 396, de 20 de abril de 2016**. Brasília: BP nº 17, 22/04/2016, 2016a.

PGFN. **Portaria PGFN Nº 1.151, de dezembro de 2016**. Brasília: Boletim de Serviço -BS, 23/12/2016, n. 51, 2016b.

PGFN. **NOTA PGFN/DGDAU/CGD Nº /2016**. Brasília, 2016c. Disponível em: <<https://www3.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/notapgfndgdaucgd593.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2020.

PGFN. **Planejamento Estratégico**, 2017a. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>>. Acesso em: 28 jul. 2020

PGFN. **Portaria Nº 1.069, de 9 de novembro de 2017**. Brasília: Diário Oficial da União, 10/11/2017, edição 216, seção 1, p. 16, 2017b.

PGFN. **PGFN Em Números**. Brasília: PGFN, 2018. Disponível em: <[http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn\\_em\\_numeros\\_final\\_2\\_web.pdf](http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros_final_2_web.pdf)>. Acesso em: 9 jun. 2020.

PGFN. **Portaria PGFN Nº 520, de 27 de maio de 2019**. Brasília: Diário Oficial da União, 29/05/2019, edição 102, seção 1, p. 21, 2019a.

PGFN. **Portaria PGFN Nº 422, de 06 de maio de 2019**. Brasília: Diário Oficial da União, 08/05/2019, edição 87, seção 1, p. 21, 2019b.

PGFN. **Nota SEI nº 40/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME ATO**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2019/nota-sei-no-40\\_2019\\_pgdau-estudo-2019.pdf/view](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2019/nota-sei-no-40_2019_pgdau-estudo-2019.pdf/view)>. Acesso em: 17 jul. 2020c.

PGFN. **Abrangência Territorial das Unidades da PGFN**, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn-em-numeros-2020>>. Acesso em: 28 jul. 2020

POLICARPO, R. V. S. **A Influência do Comportamento de Liderança nas Reações Individuais à Mudança: Estudo sobre a criação e constituição do IFMG**. Tese (Doutorado em Administração)—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

PRFN/3. **Portaria PRFN/3 Nº 32, de 23 de maio de 2019**. Brasília: Boletim de Pessoal e Serviço. Ministério da Fazenda. 27/05/2019. Ano 80, n. 51., 2019a.

PRFN/3. **Portaria PRFN/3 Nº 24, de 29 de março de 2019**. Brasília: Boletim de Pessoal e Serviço. Ministério da Fazenda. 29/03/2019. Ano 80, n. 59., 2019b.

PRFN/3. **Portaria PRFN/3 Nº 13365, de 01 de junho de 2020**. Brasília: Boletim de Pessoal e Serviço. Ministério da Fazenda. 23/6/2020. Ano 81, n. 107., 2020.

RODAT, S. Organizational Change: Framing the Issues. **Revista de Științe Politice**, n. 59, p. 23–33, 2018.

SÁNCHEZ-MEDINA, P. S. Organizational capability for change and performance in artisanal businesses in Mexico. **Journal of Organizational Change Management**, v. 33, n. 2, p. 415–431, 2020.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei Complementar Nº 1.139, de 16 de junho de 2011**. São Paulo, SP: Governo do Estado de São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>>

SCHERZINGER, M.; SCHUMACHER, T. Systemic in-house consulting: an answer to building change capacities in complex organizations. **Journal of Change Management**, v. 16, n. 4, p. 297–316, 2016.

SHIRLEY, R. Um modelo para análise da mudança organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 16, n. 6, p. 37–43, 1976.

STOUTEN, J.; ROUSSEAU, D. M.; CREMER, D. DE. Successful Organizational Change: Integrating the Management Practice and Scholarly Literatures. **Academy of Management Annals**, v. 12, n. 2, p. 752–788, 2018.

TCU. **ACORDÃO Nº 2.497/2018-TCU-PLENÁRIO**. Brasília. Relator: José Mucio Monteiro. Sessão de 31/10/2018, 2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=619712>>. Acesso em: 20 out. 2020.

VARGAS, K. DE F. S. **Estilo Gerencial e Capacidade Organizacional para Mudança: um estudo de caso em uma empresa do setor de implementos rodoviários**. Dissertação (Mestrado em Administração)—Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2013.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 16. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2016.

VIMIEIRO, J. V. **Mudança Organizacional na Administração Pública: análise da implantação de um Centro de Serviços Compartilhados**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)—Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

WOOD JR., T. Mudança Organizacional: uma abordagem preliminar. **Revista de Administração de Empresas**, v. 32(3), p. 74–87, 1992.

## **APÊNDICE – Roteiro das entrevistas**

### **1) Esclarecimentos iniciais:**

**1.1)** apresentação do pesquisador e do objetivo da pesquisa: identificar, a partir da análise do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), quais os principais fatores que facilitam ou dificultam a mudança organizacional em unidades descentralizadas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

**1.2)** esclarecimento sobre o sigilo da identidade e de eventuais informações que possam identificar os participantes entrevistados.

**1.3)** esclarecimento sobre a necessidade do registro (por meio da gravação e da transcrição da entrevista) e coleta da anuência do entrevistado após leitura de termo de consentimento.

### **2) Coleta de dados do entrevistado:**

**2.1)** sexo, cargo, Unidade/Divisão

**2.2)** trajetória do entrevistado na organização (tempo de serviço na organização, unidades/divisões em que atuou, cargos que ocupou, tempo de atuação nas execuções fiscais).

### **3) Coleta de dados sobre a organização e o processo de mudança organizacional:**

#### **3.1) dados sobre a organização**

**3.1.1)** Considera-se familiarizado com os objetivos e a estratégia da PGFN?

**3.1.2)** Qual a sua opinião sobre a organização do trabalho da PGFN?

**3.1.3)** Há preocupação na PGFN com a cultura organizacional?

**3.1.4)** Qual sua opinião sobre o uso da tecnologia na PGFN?

**3.1.5)** Considera-se satisfeito em relação a divisão e qualidade do trabalho? E em relação aos colegas? Considera que existe uma perspectiva de carreira?

**3.1.6)** Você considera que há mais concorrência ou cooperação entre grupos e pessoas (procuradores, servidores, etc.) na organização?

#### **3.2) dados sobre a mudança organizacional**

**3.2.1)** Qual a sua opinião sobre o RDCC, antes e depois de sua implementação?

**3.2.2)** Inicialmente, o RDCC não era aplicado aos créditos do FGTS. Após a Portaria PGFN Nº 422, de 06 de maio de 2019, o RDCC passou a poder ser utilizado para a cobrança de créditos do FGTS. Qual a sua opinião sobre a aplicação do RDCC aos créditos do FGTS?

**3.2.3)** Qual a sua percepção em relação aos fatores que facilitaram o RDCC?

**3.2.4)** Qual a sua percepção em relação aos fatores que dificultaram a implementação do RDCC?

### **3.3) dados sobre o processo de mudança organizacional**

**3.3.1)** Na sua opinião, os objetivos e a estratégia do RDCC eram claros, foram compreendidos?

Houve concordância?

**3.3.2)** Qual sua opinião sobre o uso Tecnologia de Informação no RDCC?

**3.3.3)** Houve conflitos durante a implementação do RDCC?

**3.3.4)** A implementação do RDCC foi no tempo adequado ?

**3.3.5)** Foram fornecidas informações adequadas sobre cada etapa do RDCC?

**3.3.6)** Houve envolvimento das principais Chefias e oportunidade de participar/influenciar o curso do processo de mudança?

**3.3.7)** Houve orientação sobre o RDCC? Houve monitoramento do processo de mudança?

**3.3.8)** Como foi a interação com a Chefia imediata?

**3.3.9)** Qual foi a sua expectativa em relação ao RDCC? Houve resistência ou apoio?

**3.3.10)** Deseja acrescentar mais alguma observação?