

DIAGNÓSTICO DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA SEFA-PR

A implantação do Sistema SGT



SEFA
SECRETARIA
DE ESTADO
DA FAZENDA

PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO
PROFIAP/UTFPR

Elaborado por: **Rodrigo Alberto de Oliveira**
Orientadora: **Profa. Dra. Hilda Alberton de Carvalho**



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

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

Diagnóstico de Mudança Organizacional na Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná

A implantação do Sistema Integrado de Gestão Tributária – SGT

Contextualização

É inquestionável que todas as organizações estão sujeitas aos processos de mudança organizacional, que se mostram na atualidade cada vez mais frequentes e mais disruptivos. O mesmo também é verdadeiro para os órgãos públicos que, seja por pressões sociais e políticas, ou pelas próprias mudanças ambientais no contexto em que estão inseridos, se veem obrigados a mudar seus processos de negócio, sua estrutura organizacional, sua estratégia ou até mesmo sua cultura de trabalho. As constantes transformações se impõem de maneira cada vez mais veloz e com resultados mais impactantes e imprevisíveis onde, portanto, “mudar” passa ser a normalidade para a maioria das organizações e compreender essa dinâmica deixa de ser um mero diferencial competitivo e passa a ser uma questão de sobrevivência (BURKE, 2008).

“Nada é permanente, senão a mudança” Heráclito (500 a.C.)¹

“Se você quer entender verdadeiramente alguma coisa, tente muda-la” Kurt Lewin (1947)²

No setor público, em particular a partir dos anos 1980 e 1990, se observa um crescimento das demandas sociais e democráticas por mais e melhores prestações de serviços estatais, em paralelo com a necessidade de racionalização e eficiência no uso de recursos públicos. Nesse contexto, as administrações públicas têm se submetido a reformas que alternam do modelo de gestão burocrático para o denominado modelo gerencial (BRESSER PEREIRA, 2001), que passou a ser conhecido como “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*).

¹ Conforme citado por Scare (2019)

² Conforme citado por Otsupius e Otsu (2016)

Tais reformas estatais, baseadas particularmente no objetivo de tornar mais eficiente a gestão governamental, demandaram inúmeras mudanças nas instituições, que passaram a conviver com um número menor de servidores, redução de custos, otimização de processos administrativos e, destacadamente, a adoção de ferramentas de tecnologias de informação e comunicação (TIC) como catalisador do processo (DIAS, 2008).

Essa dinâmica não acontece de maneira diferente na Secretaria da Fazenda e na Receita Estadual do Paraná que, cada vez mais rapidamente, estão sujeitas às transformações e inovações da sociedade, às cobranças sociais por prestação de melhores serviços públicos, à racionalização dos escassos recursos e à adoção de novas tecnologias da informação como forma de permitir a automatização de seus processos. Apenas para ilustrar a dimensão da transformação no órgão, em 2004 o quadro de auditores fiscais ativos era de 1.178 pessoas³ e, atualmente, é composto por apenas 582 profissionais⁴.

Por essa razão, a organização optou por implantar o Sistema Integrado de Gestão Tributária, doravante SGT, com o objetivo de substituir soluções legadas que não mais atendiam aos processos de negócio do órgão e de realizar uma gestão mais eficiente e integrada do ciclo de vida dos impostos de competência estadual (ICMS, IPVA e ITCMD), tais como o cadastro de contribuintes, lançamento do crédito tributário, arrecadação, cobrança, conta corrente fiscal, benefícios fiscais, dívida ativa, certidões, relacionamento com o contribuinte e outros (PARANÁ, 2016).

Ocorre que a implantação de um novo sistema da informação impõe que a organização mude e se adapte às inovações que a ferramenta contempla. Essas mudanças podem ser no sentido objetivo e formal, ou seja, por exemplo com a revisão de normas e processos de trabalho e alterações no organograma institucional, ou então podem ter impacto no nível subjetivo e informal, como no clima e na cultura organizacionais, até mesmo desencadeando processos individuais de resistência à mudança.

Deveras, observando-se o relacionamento entre os componentes organizacionais (figura “1” abaixo), conforme proposto por Leavitt em 1965, é possível compreender que a transformação em um dos componentes (por exemplo, tecnologia), desencadeia o

³ Conforme levantamento realizado por Pires (2004)

⁴ Dados obtidos em <http://www.transparencia.pr.gov.br>, em 22 de setembro de 2021

rearranjo dos demais componentes (pessoas, tarefas e estrutura), causando impactos de difícil gerenciamento (KEEN, 1981).

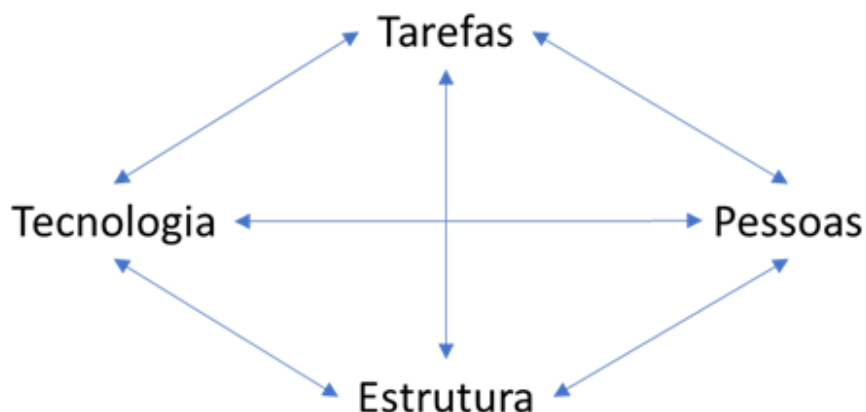


Figura 1 - Componentes organizacionais de Leavitt

Por outro lado, é necessário compreender os sistemas da informação como “sistemas” em sentido amplo, que não se limita apenas aos aspectos tecnológicos (de *hardware* e *software*) que automatizam tarefas de negócio, mas, na realidade, trata-se do próprio fenômeno da interação das pessoas com a tecnologia da informação, onde elas executam suas tarefas e armazenam seus dados através do tempo. Esta amplitude sistêmica confere uma dinâmica mais complexa e profunda durante a implantação de uma nova tecnologia, que justifica a compreensão mais atenta do processo de mudança organizacional daí decorrente.

“Um Sistema da Informação é a Tecnologia da Informação em uso” Paul (2010)⁵

Nesse sentido, o conhecimento sobre a dinâmica da mudança organizacional quando da implantação de sistemas da informação é de destacada relevância para os praticantes da gestão pública e para os profissionais da Secretaria da Fazenda, pois podem embasar sua prática reconhecendo a relevância do fenômeno, especialmente tendo em vista os recentes investimentos do órgão em aquisições de tecnologia da informação. Contudo, considerando que as variáveis objetivas e subjetivas dos componentes organizacionais se relacionam e se influenciam mutuamente a partir da perturbação de mudança (neste caso, a implantação de um novo sistema), o resultado do processo de transformação pode ser imprevisível e caótico (BURKE, 2008).

⁵ No original: “an I.S. is I.T. in use” (PAUL, 2010, p. 98)

Há um debate na academia se, de alguma forma, é possível planejar, controlar e gerenciar o fenômeno da mudança organizacional, conduzindo a transformação da instituição na direção estratégica desejada pelos seus gestores. Ora, se o resultado da mudança é imprevisível mesmo quando planejada, para que gerenciá-la? Esse paradoxo é apenas aparente, pois ainda que o resultado da mudança será inexoravelmente diferente do inicialmente pretendido, o processo gerenciado tende a minimizar os impactos negativos e otimizar o tempo para a organização atuar no novo patamar de performance permitido pelo novo sistema, conforme ilustra a figura 2 abaixo.

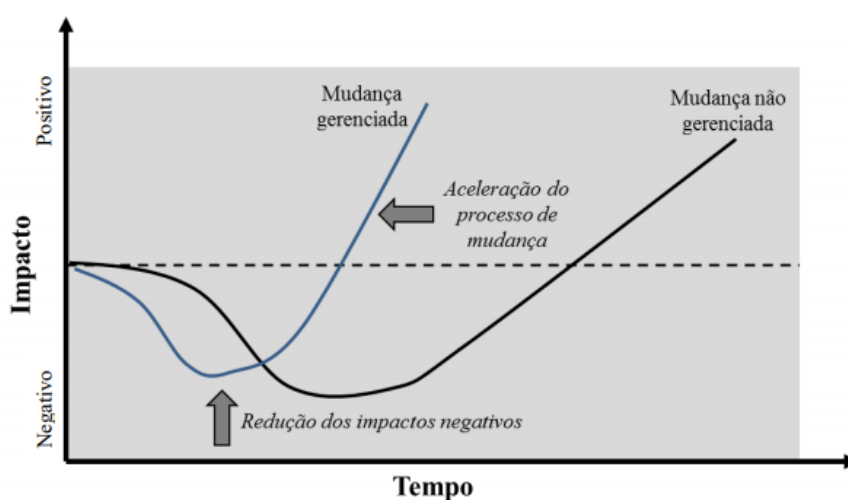


Figura 2 - Gestão da mudança organizacional. Fonte: Scare (2019, p. 55)

“Sejamos claros: devemos planejar as mudanças ainda que compreendamos que as coisas nunca saem como planejado. É um paradoxo.” Burke (2008)

Existe uma extensa lista de ferramentas de gestão, modelos prescritivos e teóricos que podem ser utilizados para melhor compreensão do fenômeno e das alternativas que o gestor tem para melhor conduzir o processo. Um modelo clássico, elaborado por Kurt Lewin em 1947, prescreve que as organizações devem conduzir a mudança em três etapas: primeiramente “descongelar”, onde as pré-condições e o planejamento da mudança são estabelecidos, para após “mover”, ou seja, executar a transformação pretendida e, finalmente, “recongelar” no novo nível de desempenho, garantindo que os novos processos sejam institucionalizados e não perdidos pelo processo subjetivo de resistência à mudança.

Outro estudo de impacto foi o apresentado por John Kotter em 1996⁶, que descreve a relevância dos líderes da organização no seu papel de patrocinadores da mudança que está em curso, cabendo a eles criar o senso de urgência, criar a visão, empoderar os profissionais responsáveis pela condução da mudança, consolidar e institucionalizar as melhorias. Existe, ainda, um *framework* proposto pela Associação dos Profissionais de Gestão da Mudança (ACMP), que prescreve áreas de conhecimento e processos que devem ser do domínio das pessoas envolvidas na dinâmica da mudança organizacional, buscando mitigar os riscos daí decorrentes. Este guia se integra com a disciplina de gerenciamento de projetos, que, por sua vez, são iniciativas comumente conduzidas por organizações para implantar suas inovações.

Por fim, este relatório apresenta os resultados da pesquisa realizada no âmbito do Mestrado Profissional em Administração pública na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, cujo objetivo foi observar e diagnosticar o processo de mudança organizacional na Receita Estadual e na SEFA a partir da implantação do Sistema SGT. Ademais, busca-se realizar sugestões de intervenção que permitam aprimorar o processo de mudança organizacional em iniciativas futuras de implantação de sistemas da informação.

Diagnóstico e sugestões de intervenção

O objeto do presente relatório é compreender o processo de mudança organizacional na instituição a partir da implantação do sistema SGT. Foram revistados documentos relacionados ao projeto (normas, portarias, publicações, notícias, etc.) e foram entrevistados servidores públicos que participaram do processo de mudança, sob a condição de anonimato, para colher suas percepções subjetivas. A pesquisa foi autorizada pela gestão do órgão através do protocolado sob o nº 17.462.395-3.

O Projeto SGT foi concebido como a aquisição de um sistema de tecnologia de informação de mercado, com potencial para ser a solução corporativa para gestão integrada dos processos relacionados aos tributos de competência estadual, conforme escopo ilustrado na figura 3 abaixo.

⁶ Livro denominado “Liderando Mudanças” (*Leading Changes*)

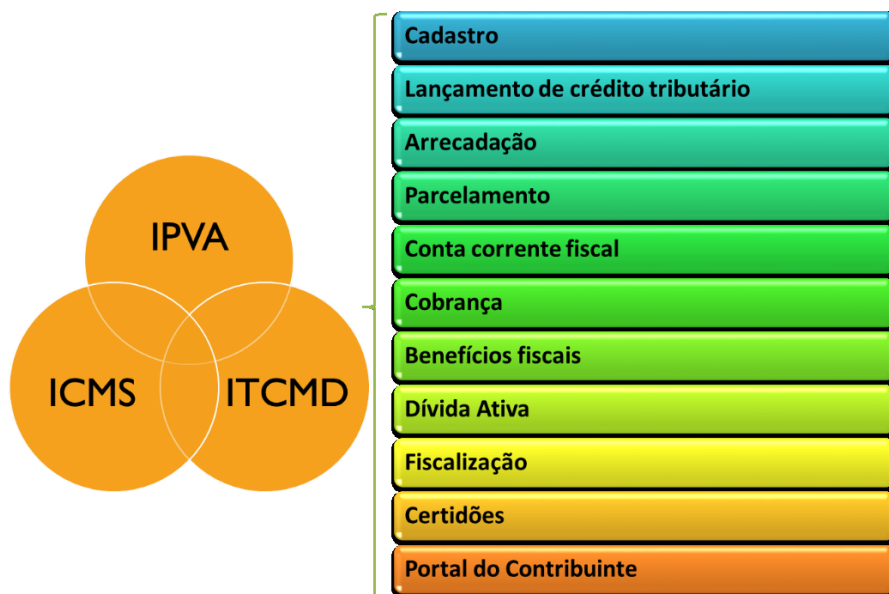


Figura 3 - Escopo original do Projeto SGT

A aquisição da solução foi conduzida por meio da Licitação Pública Internacional 01/2016-SEAP, que contou com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (“Banco Mundial” – BIRD), como parte do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná. A solução vencedora da licitação foi a ferramenta Oracle PSRM⁷ e seu contrato de implantação foi assinado em 30 de novembro de 2017.

Trata-se de uma iniciativa inovadora e pioneira da Receita Estadual, pois essa ferramenta jamais havia sido implantada em órgãos fiscais de quaisquer outros entes federativos no Brasil, tampouco nenhuma de suas ferramentas concorrentes, mas apenas em fiscos de outros países. O projeto envolveu a participação, em média, de 70 profissionais, a maioria deles técnicos da empresa contratada para a implantação, mas também auditores fiscais e analistas de sistemas da Celepar. Uma vez que não havia profissionais habilitados no Brasil com conhecimento em PSRM, a contratada contou também com a participação de diversos profissionais estrangeiros, vindos da África do Sul, Angola, Estados Unidos, Filipinas, Índia, México, Países Baixos e outros.

Em razão da complexidade do projeto e das particularidades da legislação tributária brasileira, demonstrou-se inviável a implantação de todo escopo no escasso prazo inicialmente proposto, e optou-se por excluir o ICMS do escopo do contrato, com redução proporcional de valor, mantendo-se apenas IPVA e ITCMD.

⁷ Acrônimo para *Public Sector Revenue Management* (Gestão das receitas do setor público)

O tributo IPVA foi implantado em produção em 27 de agosto de 2021, momento a partir do qual todas suas operações passaram a ser controladas pelo SGT, enquanto para o tributo ITCMD foi optado por uma estratégia de “piloto”, disponibilizando-se aos poucos as funcionalidades do novo sistema para os contribuintes, na medida em que são concluídas, buscando sua validação e estabilização. A figura 4 ilustra um resumo dos principais marcos do histórico do Projeto SGT.

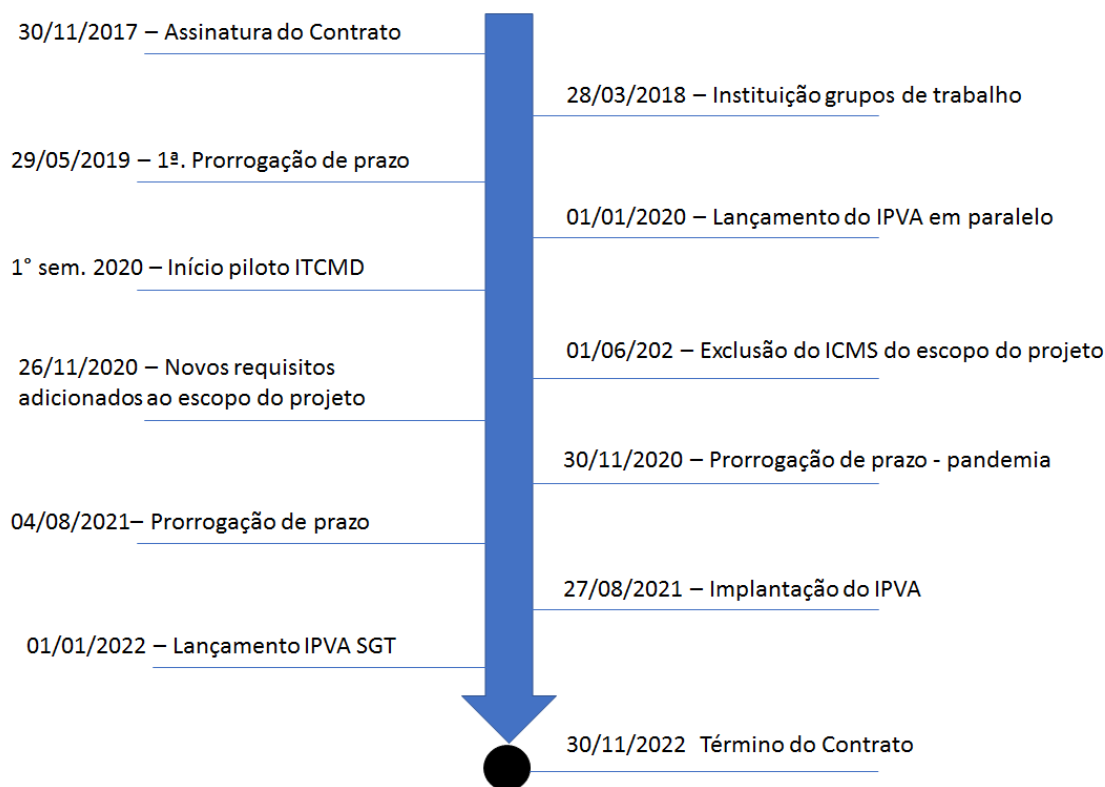


Figura 4 - Linha do tempo do Projeto SGT

Tendo em vista que é natural que a adoção de novos sistemas conduz a mudanças estruturais e de processos de trabalho da organização e observando o desenvolvimento do Projeto SGT, a instituição formou grupo de trabalho com o intuito de “reavaliar e propor as alterações necessárias na estrutura administrativa, organizacional e procedimental” da Receita Estadual⁸.

Uma mudança estrutural notável oportunizada pela implantação do novo sistema é a atuação unificada e descentralizada, em pedidos de IPVA e ITCMD. Cabia às regionais territoriais (DRR e ARE) a atuação processual nas demandas dos contribuintes da região de sua competência, o que causava um desequilíbrio do volume de trabalho, com

⁸ Portaria CRE nº 091 de 18 de fevereiro de 2019

sobrecarga nas regionais mais populosas ou com menos força de trabalho. Por isso, o novo sistema foi desenhado para funcionar de maneira desterritorializada, ou seja, os servidores responsáveis pelas demandas de IPVA e de ITCMD (como por exemplo, isenções, imunidades, avaliação de declarações, etc.) constituíram-se em grupos de especialistas com abrangência estadual, de modo que o volume das demandas seja distribuída uniformemente, irrelevante a lotação do auditor fiscal e o município de domicílio do contribuinte.

Outra mudança importante é nos novos serviços acessíveis pelo contribuinte diretamente pelo Portal do SGT, que antes tinham que ser solicitados ou presencialmente nas agências da receita estadual, ou por meio de eProtocolo, de maneira que o atendimento às demandas do cidadão pode ser mais célere. Da mesma forma, uma vez que foi permitido ao contribuinte identificar-se no novo Portal com seu usuário NotaPR, amplamente usado pela sociedade, os serviços da Receita Estadual para IPVA e ITCMD se tornaram mais acessíveis ao cidadão médio.

Entretanto, é natural que tais mudanças em estrutura, processos e sistemas sejam recebidas com desconfiança pelos profissionais por ela impactados, principalmente considerando-se a demora na implantação do novo sistema, os problemas que naturalmente ocorrem no processo de implantação e a dificuldade em apreender uma ferramenta nova e muito diferente das que vinham sendo utilizadas nas últimas décadas. Essa desconfiança, eventualmente, pode desencadear processos inconscientes de insegurança, ansiedade e insatisfações profissionais, que podem manifestar-se em um processo de resistência à mudança (**LEWIN, 1947**).

Buscando mitigar as possíveis resistências à mudança e preparar a organização para o cenário resultante da implantação do sistema SGT, foi constituído um Grupo de Trabalho de Gestão de Mudança Organizacional (GMO), composto por representantes da equipe do projeto e gestores sêniores da instituição, de maneira a permitir incrementar a chance de sucesso da implantação do projeto SGT. De fato, estudos demonstram que é uma boa prática alinhar os projetos da instituição à gestão da mudança (**HORNSTEIN, 2015**). Coube ao GMO participar das estratégias de comunicação, de treinamentos, de gestão de *stakeholders* e de riscos do projeto.

“Mudança é uma consequência inevitável das implementações de projetos, e a maneira como a mudança é ‘gerenciada’ impacta o quão sucedido será o projeto” Hornstein (2015)

Ainda assim, mesmo com a condução de estratégias de amortecimento da mudança na organização pelo GMO, as pessoas envolvidas no processo entrevistadas na presente pesquisa manifestaram insatisfação com a complexidade da nova ferramenta, com o fato de não terem sido ouvidas durante a definição dos novos processos de negócio, com a falta de treinamentos e com a carência e imprecisão na comunicação sobre o andamento do projeto.

Outro aspecto observado foram as incertezas dos envolvidos sobre a estratégia de longo prazo da organização, no que concerne ao novo sistema, suscitando uma postura hesitante na aceitação do novo sistema. De fato, essa percepção coaduna com estudos prévios que demonstraram que, nas organizações públicas, a rotatividade típica dos cargos de gestão dos órgãos causa inconsistência na percepção dos funcionários quanto à forma e à intensidade do patrocínio à iniciativa de mudança pelas lideranças (**OLIVEIRA, ZYCH, et al., 2020**).

Portanto, dado o volume de iniciativas de modernização e implantação de novos sistemas de informação no órgão, em particular no contexto do “Projeto Profisco II”, buscando reconhecer e melhor manejar os impactos de mudança organizacional desses intentos, é possível, como produto de lição aprendida do Projeto SGT e resultado da pesquisa ora apresentada, sugerir as intervenções organizacionais conforme destacado na Tabela 1 abaixo:

Sugestão de intervenção	Como fazer	Justificativa
Institucionalização de um grupo de mudança organizacional perene na instituição	<ul style="list-style-type: none">• Criação formal de um grupo de trabalho, comitê ou mesmo uma assessoria na estrutura organizacional, responsável por monitorar, gerenciar e controlar os processos de mudança;• Grupo deve contar com gestores experientes no órgão, com bom trânsito entre os funcionários;• Deve haver perenidade dos participantes, independente da rotatividade dos gestores do órgão.	Alinhamento estratégico das iniciativas de mudança (ACMP, 2019); Trabalho em conjunto com os projetos da organização (HORNSTEIN, 2015).

Comunicação frequente da liderança da organização sobre a necessidade da mudança	<ul style="list-style-type: none"> • Transmitir o senso de urgência da mudança para toda organização; • Utilizar-se do grupo de mudança organizacional para condução gerencial do processo; • Criar a visão da mudança e comunicá-la frequentemente; • Empoderar a equipe do projeto para implantação da transformação; • Consolidar e institucionalizar os novos processos. 	Papel da liderança da organização em coordenar a mudança (KOTTER, 1996); Necessidade de reforçar os ímpetus favoráveis às mudanças e arrefecer as resistências (LEWIN, 1947).
Planejamento estratégico com as mudanças de longo prazo	<ul style="list-style-type: none"> • Constar no planejamento estratégico da organização as iniciativas de longo prazo; • Comunicar frequentemente o plano estratégico, consolidá-lo e internalizar sua prática. 	Necessidade de alinhamento estratégico das mudanças (BURKE, 2008 ; ACMP, 2019), inclusive visando mitigar a alternância das lideranças.
Participação dos funcionários operacionais nos projetos que ensejam mudanças	<ul style="list-style-type: none"> • Encorajar a participação dos servidores “da ponta”, do operacional, nos projetos de novos sistemas de TIC; • Envolver as regionais nos processos de definição de requisitos, testes e implantação desses sistemas. 	O envolvimento das pessoas nos projetos que resultam em mudança cria um senso de “dono”, e mitiga processos de resistência (BURKE, 2008).

Tabela 1 - Sugestões de intervenção na organização

Referências

- ACMP.** Standard for Change Management. s.l.: **ACMP- Association of Change Management Professionals, 2019.**
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos.** A administração pública gerencial: **estratégia e estrutura para um novo estado.** Brasília: **ENAP, 2001.**
- BURKE, W. Warner.** Organization Change: **Theory and Practice.** 2ª. ed. Thousand Oaks: **Sage, 2008.**
- DIAS, Isabel de Meiroz.** A relação entre a reforma da administração pública e Tecnologias da Informação no governo do Estado de São Paulo. **Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo - USP. São Paulo. 2008.**
- HORNSTEIN, Henry A.** The integration of project management and organizational change management is now a necessity. *International Journal of Project Management*, v. **33**, n. **2**, p. **291-298**, 2015.
- KEEN, Peter G. W.** Information systems and organizational change. *Communications of the ACM*, v. **24**, n. **1**, jan. **1981.**
- KOTTER, J.P.** Leading Change. **Cambridge: Harvard Business Press, 1996.**
- LEWIN, Kurt.** Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change. *Human Relations*, v. **1**, n. **1**, p. **5-41**, jun. **1947.**

OLIVEIRA, Rodrigo Alberto de et al. Desafios no uso de metodologias ágeis de gestão de projetos em órgãos públicos: um estudo de caso da Receita Estadual do Paraná. Revista de Gestão e Projetos - GeP, v. 11, n. 2, p. 12-36, mai./ago. 2020.

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

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

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

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

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