



Capacidade Organizacional para Mudança no Setor Público

Organizational Capacity for Change in the Public Sector

Capacidad Organizacional para Cambio en el Sector Público

Gabriela Cappellari¹
Rafaella Vieira Vargas²
Paulo Vanderlei Cassanego Junior³
Mygre Lopes da Silva⁴
Jeferson Luís Lopes Goularte⁵











Resumo

O objetivo deste artigo é compreender os reflexos das atitudes frente à mudança dos servidores sobre a capacidade organizacional para mudança na Secretaria da Fazenda, município de Santana do Livramento/RS. Refere-se a uma pesquisa de natureza aplicada, abordagem qualitativa, caráter exploratório e descritiva quanto aos procedimentos, baseando-se em um estudo de caso. A coleta de dados foi realizada a partir de entrevistas com os funcionários operacionais e táticos. Na análise dos dados utilizou-se a análise de conteúdo. Os dados revelaram, a respeito das mudanças transformacionais, que o fluxo de informação e a existência de estratégia são fatores que dificultam as mudanças. Já quanto às coalizões e a turbulência no ambiente externo, estes se demonstraram estimuladores das mudanças. Em relação aos fatores transacionais, a autonomia de unidades e pessoas, o trabalho em grupo e a burocracia foram positivos, facilitando o processo de mudança. Já no que se refere a direção, flexibilidade e a confiança na atuação gerencial, as evidências sugerem insatisfação quanto à valorização profissional e o diálogo. Referente às atitudes que caracterizam o comportamento do indivíduo, as evidências sugerem atitudes de aceitação. O estudo elenca dados referente fatores que influenciam os processos de mudança, permitindo a elaboração de estratégias organizacionais.

Palavras-chaves: capacidade para mudança, atitudes, setor público.

Abstract

The objective of this article is to understand the reflexes of attitudes towards the change of servers on the organizational capacity for change in the Secretary of Finance, municipality of Santana do Livramento/RS. It refers to a research of an applied nature, qualitative approach, exploratory and descriptive character regarding the procedures, based on a case study. Data collection was carried out through interviews with operational and tactical employees. In data analysis, content analysis was used. The data revealed regarding transformational changes that the flow of information and the existence of strategy are factors that make changes difficult. As for coalitions and the turmoil in the external environment, these proved to be stimulators of change. Regarding transactional

-   Universidade Federal do Pampa, Bagé, Rio Grande do Sul, Brasil. Docente da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no Campus de Palmeira das Missões/RS. Doutora em Desenvolvimento Regional, linha de pesquisa de gestão empresarial pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ, 2020). Mestre em Desenvolvimento (2017). Especialista em Gestão Empresarial (2015). Especialista em Marketing (2011). Graduada em Administração (2010). Interesse em investigações com foco na importância da estratégia, seus impactos nas organizações e na sociedade. Estudos que objetivam a compreensão das relações entre as organizações públicas e/ou privadas e a sociedade, e estudos sobre a relações entre as pessoas no contexto organizacional, ambiental e social. Também, métodos qualitativos de pesquisa
-   Universidade Federal do Pampa, Bagé, Rio Grande do Sul, Brasil. Tecnóloga em Gestão Pública, Universidade Federal do Pampa. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública.
-   Universidade Federal do Pampa, Bagé, Rio Grande do Sul, Brasil. Graduação em Administração pela Universidade Franciscana (2003), Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (2006) e Doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo (2014). Atualmente sou Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa. Sou coordenador do NERds (Núcleo de Estudos em Redes) desde 2015. Meus principais interesses de pesquisa são: Cooperativismo, Estudo de Clusters e Arranjos Produtivos Locais, Aplicações de Network Analysis.
-   Universidade Federal do Pampa, Bagé, Rio Grande do Sul, Brasil. Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) (2013), em Administração pelo Centro Universitário de Maringá (Unicesumar) (2021), mestrado (2016) e doutorado (2018) em Administração, com ênfase em Economia e Finanças, pela UFSM. Professora com dedicação exclusiva da Universidade Federal do Pampa (Unipampa) desde 2018. Atua na graduação em Administração e no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da mesma instituição. Trabalha com temas relacionados a Administração da Produção, Clusters e Comércio Internacional.
-   Universidade Federal do Pampa, Bagé, Rio Grande do Sul, Brasil. Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade da Região da Campanha (1997), mestrado em Integración y Cooperación Internacional pela Universidad Nacional de Rosario (2002) e doutorado em Ciencias de la Educación pela Universidad Nacional de Rosario (2015). Atualmente é professor do magistério superior na Universidade Federal do Pampa. Tem experiência na área de Ciências Contábeis, principalmente, em orçamento, contabilidade e auditoria no setor público.

factors, the autonomy of units and people, group work and bureaucracy were positive, facilitating the change process. With regard to direction, flexibility and trust in managerial performance, evidence suggests dissatisfaction with professional appreciation and dialogue. Regarding the attitudes that characterize the behavior of the individual, the evidence suggests attitudes of acceptance. The study lists data regarding factors that influence the processes of change, allowing the elaboration of organizational strategies.

Keywords: capacity for change, attitudes, public sector.

Resumen

El objetivo de este artículo es comprender los reflejos de las actitudes ante el cambio de los servidores sobre la capacidad organizacional para cambio en la Secretaría de Hacienda, municipio de Santana do Livramento/RS. Se refiere a una investigación de naturaleza aplicada, enfoque cualitativo, carácter exploratorio y descriptivo cuanto a los procedimientos, basándose en un estudio de caso. La colecta de datos fue realizada a partir de entrevistas con los funcionarios operacionales y tácticos. En el análisis de los datos se utilizó el análisis de contenido. Los datos revelaron a respecto de los cambios transformacionales que el flujo de información y la existencia de estrategia son factores que dificultan los cambios. Ya cuanto a las coaliciones y la turbulencia en el ambiente externo, estos se demostraron estimuladores de los cambios. En relación a los factores de transacción, la autonomía de unidades y personas, el trabajo en grupo y la burocracia fueron positivos, facilitando el proceso de cambio. A lo que se refiere a la dirección, flexibilidad y la confianza en la actuación general, las evidencias sugieren insatisfacción cuanto a la valoración profesional y el dialogo. Referente a las actitudes que caracterizan el comportamiento del individuo, las evidencias sugieren actitudes de aceptación. El estudio enumera datos referentes a factores que influyen en los procesos de cambio, permitiendo la elaboración de estrategias organizacionales.

Palabras llave: capacidad de cambio, actitudes, sector público.

Vários fatos evidenciam que a mudança organizacional é relevante em todas as esferas, sejam elas públicas ou privadas, para que as organizações tenham um bom desempenho e capacidade de crescimento e evolução. Neiva e Domingos (2011) asseveram que a mudança organizacional pode apresentar uma independência de setores e colaboradores na organização, trabalho em grupo, envolvendo burocracia, direção, agilidade e firmeza da atuação gerencial. Nas organizações públicas, em especial, as mudanças organizacionais são provenientes da modernização da gestão pública. Os métodos de gestão de prestação dos serviços requerem qualidade e contentamento do cidadão e da mudança organizacional, o que, neste sentido, é uma estratégia utilizada para garantir bons resultados (Batista & Regis, 2018).

Osborne e Gaebler (1994) asseveram que um dos fatores que impulsiona mudanças no ambiente de trabalho é a insatisfação do cidadão com a qualidade dos serviços públicos ofertados. As mudanças organizacionais, tema deste estudo, fazem parte da rotina do setor público e dos serviços prestados pelos servidores, uma vez que os mesmos buscam novas maneiras de fazer as coisas e ainda buscam desburocratizar os processos de trabalho (Marques, Borges, & Reis, 2016). Na medida em que ocorre a mudança organizacional, os valores introduzidos e os valores originados na própria organização são confrontados com os valores simbólicos e culturais já enraizados na organização em questão (Chaves, Marques, & Dias, 2005). A efetividade de mudanças organizacionais pode estar relacionada a vários elementos, como à esfera organizacional (aspectos inerentes à estruturação da organização e suas estratégias), e também à esfera individual (fatores relacionados às atitudes, emoções e percepções dos indivíduos), que determinam como estes vão se comportar diante das mudanças (Parada & Vargas, 2019).

A capacidade organizacional é a soma de todas as competências individuais e do ambiente organizacional como um todo, deixando evidente que para implementar e analisar a mudança faz-se necessário analisar as competências e as características organizacionais. A capacidade organizacional para a mudança é caracterizada por fatores facilitadores ou dificultadores, os quais são formados por aspectos organizacionais que podem estar presentes em diferentes graus (Vargas et al., 2018).

Neiva e Paz (2007) asseveram que é possível identificar a mudança por meio do conteúdo da mudança organizacional. Burke e Litwin (1992) explicam que a mudança transformacional ocorre porque a cultura organizacional ou a tarefa organizacional muda, alterando o comportamento dos membros da organização, sendo associada ao esforço no ambiente interno e externo da organização. A mudança transacional, por sua vez, é de competência operacional, considerando a estrutura e clima, que tem impacto sobre as responsabilidades, habilidades e controlando o estímulo e o desempenho de cada indivíduo. Ressalta-se que a tarefa de mudar pode ser difícil, tendo em vista os fatores que podem estar envolvidos nesse processo. Estratégias bem definidas e delineadas por vezes não são suficientes para o sucesso, pois aspectos individuais podem impactar no processo de mudança (Parada & Vargas, 2019). As atitudes do indivíduo determinam o seu comportamento diante do processo (Slivnik, 2009). Logo, entende-se que a capacidade organizacional pode sofrer forte influência das atitudes frente à mudança, como também pode influir sobre essas atitudes.

Apesar de estratégias bem definidas, se a equipe de trabalho não estiver preparada e disposta a mudar, todo o processo estará predestinado ao fracasso, pois uma baixa capacidade organizacional para mudanças ou atitudes negativas, frente à mudança, podem trazer efeitos que por vezes são irreversíveis para a organização (Parada & Vargas, 2019).

Neste sentido, a pesquisa investigou o interior organizacional da Secretaria da Fazenda, criada juntamente com todas as pastas administrativas locais do município de Santana do Livramento, responsável por toda arrecadação de impostos, cadastro de imóveis e demais atividades administrativas e financeiras. O município de Santana do Livramento fica localizado a 498km da capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, localizado na região da fronteira oeste do estado, fazendo fronteira com Rivera-Uruguai. Santana do Livramento têm ênfase na produção de arroz e soja, além da pecuária e vitivinicultura.

Destaca-se, portanto, a importância de estudar atitudes frente à mudança e à capacidade organizacional de mudança no setor público. A partir deste contexto, busca-se responder à seguinte questão: De quais formas acontecem os reflexos das atitudes frente à mudança dos servidores sobre a capacidade organizacional para mudança na Secretaria da Fazenda, no município de Santana do Livramento/RS? Assim, o objetivo geral da pesquisa é compreender os reflexos das atitudes frente à mudança dos servidores sobre a capacidade organizacional para mudança na Secretaria da Fazenda, município de Santana do Livramento/RS.

A partir desta pesquisa busca-se contribuir com a literatura ao apresentar elementos para a compreensão das atitudes referentes à capacidade organizacional de mudança. Assim, ao reunir elementos teóricos sobre reações individuais e a capacidade organizacional para mudança, pode-se auxiliar na compreensão das decorrências da mudança (Berson et al., 2008). Ressalta-se a escassez de pesquisas sobre mudança organizacional em organizações públicas. Sendo assim, o estudo contribui para a área de administração pública elencando dados empíricos sobre a capacidade organizacional de mudança na perspectiva dos servidores.

Em sentido complementar, Barreto et al. (2017) destacam que a capacidade de realizar as mudanças propicia às organizações flexibilidade, velocidade e agilidade nos processos. Todavia, os processos de mudanças possuem taxa de insucesso superior de 70% (Kuntz & Gomes, 2012) e este índice pode estar relacionado a valores individuais, resistência à mudança e acompanhamento da capacidade organizacional para mudança (Ford & Ford, 1944; Slivnik, 2009; Judge & Douglas, 2009). A partir desta investigação, pretende-se contribuir para o entendimento dos fatores que influenciam os processos de mudança, permitindo a elaboração de estratégias e na tomada de decisões da organização em questão, além de *insights* gerenciais para outras organizações.

Este artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, aborda-se o referencial teórico sobre mudanças organizacionais, capacidade organizacional para mudança e as atitudes frente à mudança. Na terceira seção, são apresentados os principais procedimentos metodológicos empregados na pesquisa. Na quarta seção, os resultados são analisados e discutidos. Por fim, na quinta seção, realiza-se uma síntese das principais contribuições do estudo.

Referencial Teórico

Mudanças organizacionais

Para Almeida (2014), as mudanças organizacionais são relevantes para organizações públicas ou privadas porque modificações acontecem no âmbito científico e tecnológico, que acabam transformando a técnica de trabalho e a gestão de pessoas.

Na mesma linha de pensamento, Oliveira (2010) explica que vários aspectos levam a organização a implementar processos de mudança, seja pelas novas tecnologias, pela mudança de comportamento dos usuários dos serviços oferecidos, pelo comportamento organizacional, dentre muitos outros motivos.

Motta (2001), por sua vez, afirma que a mudança é percebida como uma conquista de comprometimento valorativo, sendo um ato de transformar a organização no jeito de pensar e também incluindo novos valores ou adaptando os velhos valores para incluir um novo conjunto organizacional. Já Lines (2005) conceitua a mudança organizacional como um ato intencionalmente programado na sua estrutura formal, procurando um melhor desempenho do objetivo organizacional no que tange a processos, sistemas, produtos e serviços.

Em sentido complementar, Almeida (2014) assevera que para que a mudança tenha um bom desempenho faz-se necessário o envolvimento da organização e do comprometimento das pessoas com a mudança, pois são os responsáveis por executar os processos. O autor reitera que é preciso que haja monitoramento da mudança, a fim de avaliar a existência ou não de resistência por parte das pessoas e suas possíveis causas. Oliveira (2010), neste sentido, explica que essa resistência é gerada pelo fato que as pessoas não aceitam, não se adaptam, se sentem prejudicadas e não acreditam na validade da mudança.

Robbins (2009) declara que os funcionários são os principais agentes promotores e estimuladores da mudança ou os que podem proporcionar o declínio desta. Assim, os líderes organizacionais têm o dever de estimular sua equipe de trabalho e de desenvolver projetos de mudança.

Diante do exposto, Parada e Vargas (2019) enfatizam que a mudança organizacional pode ocorrer naturalmente ou de maneira planejada, sendo intencional com o intuito de atingir um objetivo da organização. Robbins (2009) denota que as mudanças planejadas buscam aprimorar a capacidade organizacional e se adaptar mudanças no seu espaço interno, visando mudar o comportamento de seus funcionários.

Pinto e Couto-de-Souza (2009) declaram a relevância de identificar os tipos de mudança na organização, dando liberdade dos gestores organizacionais optarem por somar suas capacidades de intervenção e agirem de acordo com as situações. Parada e Vargas (2019) enfatizam a importância de estudar a mudança porque só assim é possível adequar os processos e as estratégias para que a mesma ocorra da melhor maneira possível.

De forma complementar, a capacidade de mudança organizacional possibilita o desenvolvimento e implementação de mudanças organizacionais, permitindo que se adapte constantemente ao seu ambiente. Esta capacidade está relacionada ao contexto organizacional (características e rotinas da organização), aos processos de mudança (liderança e implementação) e a aprendizagem (capacidade de inovação em longo prazo a partir da experiência, renovação e experimentação) (Zhao & Goodman, 2018, Adna & Sukoco, 2020).

Apesar das diversas definições de capacidade organizacional para a mudança, é consenso na literatura o fato de que as organizações precisam desenvolver capacidade de adaptação, inovação e flexibilidade, de forma reativa ou proativa a atender as rápidas mudanças do seu ambiente (Judge et al., 2015). É importante destacar que a capacidade de mudança está atrelada ao processo de melhoria contínua, de forma que múltiplas mudanças são implementadas paralelamente ou sequencialmente e ao longo do tempo, as quais podem se referir a diferentes magnitudes e aspectos (Heckmann et al., 2016).

A capacidade de mudança organizacional pode ser entendida como dinâmica, uma vez que permite a reconfiguração e adaptação de forma contínua, com o intuito de criar novas capacidades organizacionais. Desta forma, esta habilidade é necessária para organizações que estão inseridas em ambientes dinâmicos e de ritmo acelerado, onde as mudanças são necessárias para a sua sobrevivência. Além disso, a capacidade de mudança aponta um conflito entre mudança e estabilidade, pois é necessário se adaptar e manter as rotinas organizacionais concomitantemente (Heckmann et al., 2016).

Ressalta-se que a mudança organizacional pode falhar e exige capacidade organizacional para este processo. Assim, pode-se sugerir que a capacidade para mudança organizacional é multidimensional, pois compreende as questões gerenciais relacionadas à liderança e cultura, ao comportamento dos funcionários e à infraestrutura que permite, suporta e apoia a mudança, bem como o ambiente econômico que a organização está inserida (Judge et al., 2015). Seguindo essa linha de pensamento, o tópico seguinte versa sobre a capacidade organizacional para mudança, elencando os fatores facilitadores e dificultadores da mudança.

Capacidade organizacional para mudança: fatores facilitadores e dificultadores da mudança

Domingos (2009) se refere à capacidade como uma competência para desenvolver uma atividade ou um tipo de ação. Já na esfera organizacional, essa definição é praticamente a mesma, pois o funcionário e a organização precisam de competência para que se tenha uma adaptação às mudanças. No entendimento de Burke e Litwin (1992), a capacidade é uma maneira de buscar a redução da resistência à mudança, envolvendo a cultura e a liderança da organização.

A orientação de Neiva e Domingos (2011) é no sentido que a capacidade envolve tanto a existência de circunstâncias do indivíduo, quanto as circunstâncias da organização para obter a mudança organizacional. A capacidade organizacional para mudança apresenta os fatores que podem facilitar ou dificultar a mudança organizacional, definidas como características organizacionais que contribuem ou dificultam a mudança (Vargas et al., 2018).

De acordo com Burke e Litwin (1992), os fatores que contribuem ou não para a mudança organizacional são denominados fatores transacionais e transformacionais. As mudanças transacionais modificam somente poucos pontos da organização. Já as mudanças transformacionais são mais bruscas, abrangendo a totalidade da organização (Neiva & Domingos, 2014).

Os fatores transformacionais fazem parte da estratégia organizacional, envolvendo os líderes e a cultura da organização, impactando o comportamento diante da mudança. Os fatores transacionais dizem respeito aos componentes psicológicos e pontos motivacionais, os quais geram impacto nas pessoas perante situações de mudança, como, por exemplo: práticas gerenciais, ambiente de trabalho, tarefas, habilidades e valores. Logo, são fatores relevantes e influentes nos processos de mudança organizacional (Burke & Litwin, 1992).

Neiva e Domingos (2011) destacam que os fatores transformacionais são relacionados a novas condutas dos indivíduos, como efeito de pressões do ambiente organizacional, a liderança, a cultura, a missão e também a estratégia. Já os fatores transacionais estão relacionados às qualidades individuais e organizacionais levando em conta as consequências motivacionais que refletem no desempenho em grupos. As definições dos fatores que dificultam e facilitam a mudança transformacional são expostas no Quadro 1 e referente à mudança transacional são apresentadas no Quadro 2, ambos conforme Neiva e Domingos (2011).

Quadro 1*Fatores que Facilitam ou Dificultam a Mudança Transformacional*

| FATORES QUE FACILITAM OU DIFICULTAM A MUDANÇA TRANSFORMACIONAL | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FATOR | DEFINIÇÃO |
| TURBULÊNCIA NO AMBIENTE EXTERNO ORGANIZACIONAL | São as forças do ambiente organizacional que agem incentivando a mudança e incluem as inovações da tecnologia, as crises da economia, as novas regulamentações, políticas de governo, e modificações no comportamento e vontades da sociedade. |
| FLUXO DE INFORMAÇÕES ABRANGENTES, RÁPIDO E PRECISO DENTRO DA ORGANIZAÇÃO | São características que facilitam os procedimentos de comunicação diante de mudanças organizacionais e inclui o acesso a informações, intercâmbio com outras organizações, nitidez, rapidez e objetividade de conduzir as informações. |
| COALIZÕES ORGANIZACIONAIS QUE APOIAM A MUDANÇA ORGANIZACIONAL | É a forma que as organizações se ordenam para apoiar ou resistir aos processos de mudança e inclui os acordos para propiciar mudanças e interesses com o mesmo objetivo, apoio de grupo que tem influência na liderança, pressão da liderança para a mudança, ou a resistência dos mesmo e de também de grupos. |
| EXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTOS DE ATUAÇÃO ORGANIZACIONAL, BASEADA NO ESTUDO DO AMBIENTE EXTERNO | É um plano de ação que visa garantir a coerência interna e externa da organização, para médio e longo prazo, e inclui a coerência da estratégia com as ações do ambiente externo, o conhecimento dos empregados sobre o plano organizacional e também o uso de debates interno e externo sobre o mesmo, contendo também a avaliação periódica e o uso das demandas do meio externo para definições operacionais. |

Fonte: elaborado pelos autores conforme Neiva e Domingos (2011).

Quadro 2*Fatores que Facilitam ou Dificultam as Mudanças Transacionais*

| FATORES QUE FACILITAM OU DIFICULTAM A MUDANÇA TRANSACIONAL | |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FATOR | DEFINIÇÃO |
| INDEPENDÊNCIA DE PESSOAS E UNIDADES NA ORGANIZAÇÃO | Consiste em desconcentrar as decisões das organizações, dando liberdade às pessoas de tomarem decisões importantes sobre a organização e inclui a descentralização e a centralização referente à tomada de decisão em projetos inovadores. |
| TRABALHO EM GRUPO ENVOLVENDO PESSOAS E UNIDADES | Refere-se à forma de coordenação do trabalho, dividido e executado na organização, colocando em evidência grupos e equipes de trabalho e inclui a centralização e a descentralização da tomada de decisão, forma de executar as atividades que envolvam grupos ou atuação de várias unidades. |
| BUROCRACIA E CONTINUISMO NA ORGANIZAÇÃO | É a existência de barreiras da estrutura organizacional que impede que a inovação seja implantada na organização e inclui a existência dos níveis hierárquicos, padronização e formalização de procedimentos e repetição de hábitos que já eram rotina. |
| DIREÇÃO, FLEXIBILIDADE E CONFIANÇA NA ATUAÇÃO GERENCIAL | É a prática adotada por gerentes na administração de recursos no curso normal de ações que são a favor da mudança e inclui a clareza dos objetivos, estabelece metas definidas e claras, valoriza opiniões, estimula a aprendizagem, ter coerência entre o discurso e a prática, além de estar disposto a correr aos riscos, entre outros. |

Fonte: elaborado pelos autores conforme Neiva e Domingos (2011).

A seção seguinte trata das atitudes relacionadas à mudança nas organizações.

Atitudes frente à mudança organizacional

Parada e Vargas (2019) mencionam que qualquer mudança que aconteça em uma organização impacta fortemente as pessoas que naquela organização se encontram. As atitudes das pessoas em comparação às mudanças organizacionais são os motivos pelos quais a resistência à mudança existe (Neiva et al., 2004).

Já Lines (2005) afirma que a resistência é marcada pela retenção de conhecimentos, tentativa de atrasar a implementação ou tentativa de convencimento que a mudança é algo inapropriado. Almeida (2014) traz a ideia de que a resistência é um obstáculo relacionado a qualquer mudança que venha a suceder nas organizações, é motivo de desconforto diante dos funcionários por inúmeras razões, sendo elas, o temor do desconhecido, a modificação dos padrões de trabalho e a segurança.

Piderit (2000), por sua vez, acredita que a resistência nem sempre vem apenas pelas pessoas no seu individual, mas também dos condutores dos processos de mudança e das crenças, valores e objetivos, incluindo as questões culturais e a maneira de gerenciar a mudança, afetando a constância e a identidade da organização. Mesmo com tantos motivos para que a resistência à mudança seja vista como algo negativo, Almeida (2014) constata que nem sempre pode ser um aspecto negativo, pois em algumas partes é possível que a mesma apresente possibilidades de inovação ou planos impróprios que seriam implementados na organização. As alterações comportamentais em relação às atitudes frente à mudança podem originar emoções e reações e ainda provocar respostas sobre o processo, podendo ser positivas ou negativas (Dickel et al., 2018). Neiva et al. (2004) trazem a ideia de que as atitudes são encarregadas de fazer com que o indivíduo se torne ciente da mudança, constituindo em uma nova maneira de comportamento e posição mediante às mudanças.

Neiva et al. (2004) elencam três atitudes que caracterizam o comportamento do indivíduo, sendo eles a aceitação, o temor e o ceticismo. As atitudes de aceitação evidenciam uma percepção sobre as crenças e comportamentos otimistas dos indivíduos, que acabam aceitando os processos de mudança e vendo os mesmos como algo positivo e benéfico. As atitudes de ceticismo referem-se ao contrário da aceitação, diz respeito a atitudes negativas em relação aos processos de mudança. As atitudes de temor, por fim, relacionam-se ao medo e às incertezas em relação aos processos, não deixando de ser também uma atitude negativa. O temor se refere à perda de poder e de benefícios conquistados ao longo do tempo (Neiva & Paz, 2012).

As atitudes positivas são favoráveis para o sucesso da mudança organizacional. As atitudes negativas são manifestações contra a capacidade ou processo da mudança (Lines, 2005). Nesta perspectiva, as atitudes para as mudanças organizacionais relacionam-se aos pareceres de tais processos, apresentadas em sentimentos positivos ou negativos, e possuem elementos cognitivos, afetivos e comportamentais (Neiva et al., 2004). O elemento afetivo expressa os sentimentos das pessoas em relação à mudança organizacional. O elemento cognitivo é tudo que aquele indivíduo reflete sobre as mudanças. E o elemento comportamental é todo o ato em retorno a mudança organizacional (Piderit, 2000).

Portanto, compreende-se que estudar as atitudes dos indivíduos frente à mudança mostram-se determinantes para o sucesso ou não dos processos de mudança organizacional (Damanpour, 1991). Na próxima seção, apresentam-se o método, as técnicas de coleta e análise de dados empregados na pesquisa.

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa caracteriza a natureza como aplicada (Gil, 2008), de caráter exploratório e descritivo (Gil, 2002) quanto aos procedimentos (Marconi & Lakatos, 2003), abordagem qualitativa (Gil, 2008), baseando-se em um estudo de caso (Yin, 2005).

O estudo de caso foi realizado na Secretaria da Fazenda do município de Santana do Livramento/RS, que iniciou suas atividades na década de 70 e é responsável pela arrecadação da receita e pagamentos em geral. Compreende os seguintes setores: o setor de arrecadação, fiscalização tributária, tesouraria, contabilidade, empenho, compras, cobrança, cadastro imobiliário, a fiscalização do comércio e posturas e, licitações. A gestão da secretaria é realizada por um secretário coordenador, um secretário adjunto e por 4 chefes de setor e dispõe de 60 funcionários (estagiários, cargos de carreira e comissão).

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas (Marconi & Lakatos, 2003). Utilizou-se dois roteiros de entrevista semiestruturados, sendo o primeiro para os funcionários operacionais e o segundo destinado ao gestor e funcionários táticos, indicados pelo gestor como funcionários que auxiliam no processo decisório. Ambos os roteiros foram adaptados de Neiva (2004), Neiva et al. (2004) e Parada e Vargas (2019), uma vez que os mesmos abarcam os elementos teóricos abordados nesta pesquisa. Realizou-se pré-teste (com 4 indivíduos) dos roteiros para validação e ajustes finais dos questionamentos.

O modelo de Neiva (2004) avaliou a capacidade organizacional para mudança sob duas óticas: as mudanças transformacionais e as mudanças transacionais, que são resultantes de fatores que facilitadores ou dificultadores da mudança transformacional e fatores facilitadores ou dificultadores da mudança transacional. O instrumento de coleta que foi utilizado nesta investigação buscou identificar, na organização, a existência de tais fatores, bem como compreender se os mesmos foram facilitadores ou dificultadores do processo de mudança.

Já quanto à avaliação das atitudes em relação à mudança, o modelo de avaliação das atitudes frente à mudança de Neiva et al. (2004) elenca três elementos que podem ser relacionados às mudanças organizacionais, sendo: aceitação, temor e ceticismo. Em sentido complementar, Parada e Vargas (2019) explicam que é importante identificar os fatores para que os gestores conheçam o que influencia a mudança nos processos, de modo que a organização venha gerir melhor a mudança no seu núcleo organizacional. Logo, a partir deste aporte teórico tentou-se reconhecer as atitudes em relação à mudança.

Os dados foram coletados de janeiro a abril de 2021 e os sujeitos da pesquisa foram 10 funcionários da Secretaria da Fazenda do município de Santana do Livramento/RS. Destes, 7 são funcionários operacionais e 3 funcionários do nível tático. Os indivíduos foram convidados a participar da pesquisa pelos critérios de conveniência

e acessibilidade (realizou-se o convite a 25 funcionários e 10 aceitaram participar do estudo). As entrevistas tiveram duração média de 30 minutos e, mediante autorização dos participantes, as mesmas foram gravadas. Posteriormente, as entrevistas foram transcritas na sua integralidade.

Os dados coletados foram analisados pela técnica análise de conteúdo, para Bardin (2011) refere-se à organização e à operacionalização de informações iniciais de modo a construir um plano de análise. De acordo com a autora, a técnica compreendeu três etapas: a) pré-análise; b) exploração do material que vai ser coletado; c) tratamento dos dados. Na fase de pré-análise, o material coletado foi organizado para análise; na exploração do material, realizou-se as operações de codificação, classificação e categorização dos dados com base nas regras previamente formuladas; na última etapa, realizou-se o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, que consistiu na condensação dos resultados e interpretação. A seguir, apresenta-se os resultados da pesquisa e a análise dos mesmos.

Análise e Discussão dos Resultados

Perfil dos entrevistados

Para conhecer os entrevistados, a fim de apresentar e discutir as suas concepções acerca da mudança organizacional em relação a Secretaria da Fazenda de Santana do Livramento/RS, buscaram-se informações pessoais e profissionais de cada entrevistado. O Quadro 3 apresenta o perfil dos respondentes.

Quadro 3

Perfil dos Entrevistados

| Entrevistado | Idade | Naturalidade | Formação | Cargo/ Função | Tempo |
|--------------|-------|-----------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------|
| EO.1 | 52 | Montevideo-UY | Administração e Gestão Pública | Escriturário/ Funcionário do Setor de Dívida Ativa | 28 anos |
| EO.2 | 29 | Santana do Livramento | Ensino Médio | Escriturário/Funcionário do Setor de Arrecadação | 4 anos |
| EO.3 | 47 | Santana do Livramento | Economia | Funcionário do Setor de Fiscalização do Comércio e Posturas | 3 anos |
| EO.4 | 46 | Santana do Livramento | Administração e Pós-Graduação em Gestão Pública | Escriturária/Funcionária do Setor de Cadastro Imobiliário | 2 anos |
| EO. 5 | 50 | Santana do Livramento | Administração | Funcionário do Setor de Fiscalização do Comércio e Posturas | 27 anos |
| EO.6 | 54 | Santana do livramento | Pedagogia | Escriturário/Funcionário do Setor de Cadastro Imobiliário | 25 anos |
| EO. 7 | 61 | Santana do Livramento | Administração | Escriturário/Funcionário do setor de Cadastro imobiliário | 40 anos |
| ET.1 | 53 | Santana do Livramento | Administração | Chefe do Setor de Dívida Ativa | 30 anos |
| ET.2 | 45 | Santana do Livramento | Contabilidade | Secretaria Adjunta | 3 meses |
| ET.3 | 29 | Santana do Livramento | Ciências Contábeis | Chefe do Setor de Fiscalização de Comercio e Posturas | 3 anos |

Fonte: dados da pesquisa.

Conforme o Quadro 3, nota-se que a maioria dos entrevistados são naturais de Santana do Livramento/RS, onde se localiza a Secretaria da Fazenda. A faixa etária varia entre 29 e 61 anos, sendo o escriturário (EO.2) o respondente mais jovem do grupo e também o escriturário (EO.7) o respondente de maior idade. Em relação ao tempo dentro da organização, este varia entre 3 meses a 40 anos, sendo a secretária adjunta (ET.2) com menos tempo dentro da organização e um escriturário (EO.7) com mais tempo dentro da organização.

Em relação aos cargos ocupados pelos entrevistados, o nível tático é formado pelo secretário, secretário adjunto e também pelos chefes de setor, sendo eles 3(três). O nível operacional, por sua vez, é formado por escriturários, fiscais de comércio e fiscais de cadastro imobiliário que são servidores públicos aprovados mediante concurso público. Quanto ao nível de escolaridade, apenas um possui ensino médio completo, os demais possuem formação em ensino superior. A próxima seção apresenta os fatores facilitadores e os desafios para a mudança transformacional.

Fatores que facilitam ou dificultam a mudança transformacional

No que tange ao *fluxo de informação abrangente, rápido e preciso dentro da organização*, os entrevistados operacionais foram questionados sobre as informações disseminadas aos funcionários e se elas chegam de maneira clara e objetiva. Os respondentes declararam que nem sempre as informações chegam nos setores. Relataram que há situações em que é necessário solicitar informações a respeito de alguma modificação e que, por vezes, não recebem retorno dos canais formais de comunicação.

A respeito da comunicação entre os setores da organização investigada, os respondentes operacionais afirmaram que existem ruídos que atrapalham as comunicações. No que tange às necessidades atendidas pelos meios formais, os entrevistados apontaram falhas que precisam ser analisadas, concertadas e implementadas. Embora alguns tenham citado que os meios formais sejam úteis para as comunicações, a maioria relatou que possui particularidades.

Neste sentido, as evidências empíricas sugerem que os meios formais de comunicação não são ágeis e eficientes na perspectiva dos funcionários operacionais. Os trechos a seguir relatam a respeito: *“Nem sempre as informações chegam para todos de maneira igual, algumas coisas chegam para alguns colegas e para outros não”* (trecho da entrevista, EO.2); *“Geralmente todos nossos pedidos de informação são feitos por meio formal, mas não temos respostas claras sobre os procedimentos e elas não são repassadas aos outros setores”* (trecho da entrevista, EO.4).

Os entrevistados táticos afirmaram a existência de muitas falhas na comunicação interna da Secretaria de Fazenda. Apontaram que não há uma comunicação eficiente e rápida no setor de trabalho, sinalizaram a existência de falhas nos processos de comunicação que acabam atrasando os processos dentro da organização. Há o entendimento que os meios de comunicação deveriam ser facilitadores de mudanças, no entanto, acarretam atrasos em processos e dificultam a disseminação de informações. Por exemplo, mensagens informais acabam facilitando processos e até mesmo fazendo com que as demandas do dia a dia da organização se tornem mais rápidas e efetivas.

Estas ocorrências são relatadas pelos entrevistados: *“Há muitas falhas na comunicação interna, ainda não há uma comunicação organizada e eficiente”* (trecho da entrevista, ET.2). *“No serviço público há dificuldade para disseminação de informações de maneira igual, pois existem muitas pessoas envolvidas no processo”* (trecho da entrevista, ET.3).

Neiva e Domingos (2011) afirmam que o fluxo de informação são características que facilitam os procedimentos de comunicação diante de mudanças organizacionais e inclui o acesso a informações, o intercâmbio com outras organizações, a nitidez, a rapidez e a objetividade de conduzir as informações. Diante do exposto, a partir dos dados da pesquisa, sugere-se que o fluxo de informação da organização investigada é um fator dificultador para as mudanças transformacionais.

Em relação à *existência de estratégia de atuação organizacional baseada na análise do ambiente externo*, os respondentes de nível operacional foram questionados se há conhecimento por parte dos mesmos, sobre estratégias que a organização busca para alcançar seus objetivos, se os mesmos participam das definições de estratégias e se as decisões operacionais estão de acordo com o objetivo da organização. Os entrevistados relataram que desconhecem as estratégias da organização, considerando a mudança de gestão a cada 4 anos, bem como também afirmaram que os objetivos organizacionais não são bem definidos.

Os trechos a seguir relatam a respeito: *“Não, porque sempre impera a política, muitas vezes quer pegar o embalo do serviço, troca tudo de novo”* (trecho da entrevista, EO.7). *“Com certeza não tem estratégia nenhuma, exatamente pelos gestores não serem pessoas preparadas, então cada um aqui vai levando do jeito que acha que dá e realmente não tem estratégias”* (trecho da entrevista EO.1).

Já os respondentes táticos afirmaram que os funcionários têm conhecimento e participam na definição de estratégias. Declararam que os cargos de chefia valorizam a opinião e o conhecimento de cada um, tendo em vista o trabalho colaborativo e em equipe. Estas concepções são relatadas pelos entrevistados ET.2 e ET.3: *“Toda opinião é considerada importante, há um elo de comunicação, o gabinete está aberto para que os funcionários possam chegar aqui e colocarem as suas preocupações os seus problemas dentro de cada departamento”* (trecho da entrevista, ET.2). *“Se questionado ao chefe do setor pela administração pública, este repassa aos subordinados e há uma consulta sobre a opinião destes sobre determinado assunto”* (trecho da entrevista, ET.3).

Neiva e Domingos (2011) afirmam que o conhecimento dos empregados sobre o plano organizacional e também o uso de debates internos e externos sobre o mesmo visa garantir a coerência interna e externa. Sendo assim, ao analisar os resultados empíricos expostos, sugere-se que a estratégia de atuação organizacional, baseada na análise do ambiente externo, é um fator dificultador das mudanças na Secretaria da Fazenda. Evidencia-se a necessidade de integração entre os funcionários operacionais e táticos, bem como estudo do meio externo.

A respeito das *coalizões organizacionais apoiadoras da mudança*, foi questionado aos funcionários operacionais se os cargos de chefia exercem pressão na hora de sugerir e implementar mudanças. Os participantes da pesquisa relataram a existência de pressão indireta e imposta de maneira discreta. No que se refere à participação dos funcionários nos processos de mudança, informaram que, na maioria das vezes, essa participação direta nos processos não existe. A liderança é imperativa e as decisões nos processos de mudança também. O trecho a seguir

relata a respeito: *“Eles decidem de forma unilateral e depois é imposta a nós funcionários o que foi decidido”* (trecho da entrevista, EO.5).

Já os entrevistados de nível tático sinalizaram que não existe pressão por parte da gestão em relação à mudança, mas sim diálogo aberto. Asseveraram que mudança de fato acontece pelas atitudes dos funcionários, isto é, eles são os responsáveis pelo processo. Os respondentes ET.1, ET.2 e ET.3 relatam que: *“Não acredito que haja uma pressão nos funcionários, até por causa da nossa forma de trabalhar através do diálogo”* (trecho da entrevista, ET.1). *“A chefia tem a função de orientação e decisão. A execução cabe aos servidores e aqui no setor também ao chefe”* (trecho da entrevista, ET.3).

Neiva e Domingos (2011) denotam que as coalizões organizacionais se referem à forma como as organizações se ordenam para apoiar ou resistir aos processos de mudança. Inclui acordos para propiciar mudanças e interesses com o mesmo objetivo, apoio de grupo que tem influência na liderança, pressão da liderança para a mudança ou a resistência dos mesmos e também de grupos. Sendo assim, os achados da pesquisa propõem que a liderança não exerce uma pressão direta, mas sim uma orientação de como desenvolver as propostas de mudanças, que ambos se sentem confortáveis mediante as mesmas. Sugere-se a existência de apoio, facilitando o processo de mudança organizacional.

No que se refere à *turbulência no ambiente externo*, os funcionários operacionais foram questionados se mercado externo (economia, desemprego, situação do país) afeta o interior da organização e se a Secretaria da Fazenda é competitiva. Os entrevistados declararam que organização é afetada indiretamente e que a mesma não é competitiva, conforme os seguintes relatos: *“Afeta indiretamente, até pelos próprios funcionários, toda a situação geral, a economia e a situação do país”* (trecho da entrevista, EO.5). *“A organização não pode ser competitiva, porque não tem meios para isso”* (trecho da entrevista, EO.7).

Já os funcionários de nível tático relataram que a Secretaria é sensível às mudanças no setor de atuação e que mudanças no cenário econômico, tais como no mercado de ações, nas taxas de juros e de câmbio, por exemplo, afetam de forma direta a organização. Ou seja, que o setor é exposto a esses fatores relacionados à turbulência do ambiente externo. No que se refere à competitividade da organização foi relatado que competição não é algo detectado nessa organização. O relato versa a respeito: *“Afetam diretamente, qualquer fator, valor, flutuação de taxa de juros, taxa de câmbio, inflação, qualquer índice ele afeta diretamente os serviços da Secretaria da Fazenda em todos aspectos”* (trecho da entrevista, ET.1).

Neiva e Domingos (2011) expõem que as turbulências do ambiente externo são as forças do ambiente organizacional que agem incentivando a mudança. Ou seja, inclui as inovações da tecnologia, as crises da economia, as novas regulamentações, políticas de governo, e modificações no comportamento e vontades da sociedade.

A partir dos achados da pesquisa sugere-se que o meio externo impacta a rotina de trabalho na Secretaria da Fazenda, impulsionando o processo de mudança. De maneira geral, estes resultados corroboram os estudos de Damanpour (1991), Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) e Bressan (2001), à medida que os aspectos elencados influenciam a mudança organizacional. A próxima seção apresenta os fatores facilitadores e os desafios para a mudança transacional.

Fatores que facilitam ou dificultam a mudança transacional

No que tange à *autonomia de unidades e pessoas na organização*, os funcionários operacionais apontaram que existe autonomia para proposição de mudanças na rotina de trabalho e que as tarefas podem ser realizadas de forma diferente das normas estabelecidas, sem comunicação prévia à direção. No dia a dia as decisões acontecem no ato, porque os processos demandam agilidade. Os respondentes EO.4 e EO.1 relatam que: *“Diariamente a gente tem decisões a tomar que são coisas mínimas, mas que dependendo da decisão que tu tomes, vai afetar diretamente o atendimento ao público, então essa autonomia aí a gente vive no cotidiano”* (trecho da entrevista, EO.4); *“Tem coisas que não precisamos comunicar a direção, no dia a dia não necessariamente todas as nossas ações tem que passar pelo crivo deles, não porque a gente já vem de uma continuidade de anos trabalhando dessa forma, é um padrão de trabalho”* (trecho da entrevista, EO.1).

Os entrevistados do grupo tático apontaram que o setor oferece autonomia para propor mudanças na sua rotina de trabalho e que os mesmos conseguem realizar suas tarefas de forma diferente das normas estabelecidas sem comunicação prévia à direção. Isto é possível pela experiência do grupo de trabalho em relação aos processos envolvidos. O funcionário relata que: *“Alguns momentos eles têm que serem independentes e autônomos para que o sistema funcione, se surge um problema tem que ter uma solução sem ter tido contato direto com o gabinete, dependendo de cada cargo sim existe uma autonomia, no atendimento, uma autonomia na hora de fazer relatórios”* (trecho da entrevista, ET.2).

Neiva e Domingos (2011) explicam que a autonomia de setores e colaboradores na organização consiste em desconcentrar as decisões das organizações, permitindo que os colaboradores tomem decisões importantes, incluindo a descentralização referente à tomada de decisão em projetos. Sendo assim, diante dos resultados elencados,

propõe-se que a independência na rotina de trabalho e a descentralização no processo decisório facilitem a mudança na Secretaria da Fazenda.

A respeito do *trabalho em grupo envolvendo pessoas e unidades*, os respondentes operacionais declararam que o trabalho em equipe é organizado e que há estímulo dos cargos superiores para o trabalho em grupo. No que tange à prática de discussão sobre atividades que precisam ser realizadas, os funcionários relataram que é relativo, não se trata de uma prática constante. Os entrevistados relatam que: *“Em relação a equipe não existe problema, nos damos bem no serviço”* (trecho da entrevista, EO.7); *“Eles estimulam a gente trabalhar em equipe pensar como equipe”* (trecho da entrevista, EO.3.).

Já os respondentes de nível tático sinalizaram que há estímulo para o trabalho em grupo, uma vez que existem tarefas que precisam ser realizadas em equipe. No que se refere ao desenvolvimento do trabalho em grupo pelos funcionários e se há discussões em grupo sobre as atividades a serem realizadas foi exposto que no âmbito da Secretaria existe diálogo e integração por parte dos chefes de setor, resultando no desenvolvimento satisfatório do trabalho. O relato do entrevistado ET.3 versa a respeito: *“Ações relacionadas ao retorno de ICMS ao Município são realizadas mediante o trabalho em grupo onde cada equipe fica responsável por uma ação de um total de cinco. Incluem-se nestas ações a educação fiscal, fiscalização de cargas e o combate à sonegação fiscal”* (trecho da entrevista, ET.3).

Neiva e Domingos (2011) relatam que o trabalho em grupo envolvendo pessoas se refere à forma de coordenação do trabalho, dividido e executado na organização, colocando em evidência grupos e equipes de trabalho. Diante do exposto, as evidências da pesquisa sugerem que a descentralização da tomada de decisão e a forma de executar as atividades entre os grupos de trabalho facilitam a mudança organizacional.

No que se refere à *burocracia e continuísmo organizacional*, mediante ao questionamento se existem tarefas desnecessárias na rotina dos funcionários e se os gestores em cargos de chefia optam por tarefas que passem segurança, os resultados apresentados mostraram que existem tarefas que se tornam desnecessárias na rotina dos funcionários. Todavia, entrevistados operacionais relataram que os cargos de chefia não optam por tarefas mais simples, mas sim pelo o que é correto a se fazer. Quando questionados se as atividades são caracterizadas por excesso de burocracia, os funcionários operacionais alegaram que a burocracia é necessária e faz parte da rotina da Secretaria da Fazenda, uma vez que as tarefas seguem protocolos específicos. O respondente EO.5 relata: *“A burocracia ela é muito grande, por vezes muito necessária porque como as nossas atividades elas precisam ser muito bem claras e detalhadas para os outros”* (trecho da entrevista, EO.5).

Já os funcionários de nível tático apontaram que, no âmbito do serviço público, a burocracia é necessária e benéfica, uma vez que oportuniza o controle de processos organizacionais. Todavia, em alguns casos compromete a agilidade de atividades nos setores. Os respondentes relataram que algumas pessoas do grupo de trabalho realizam ações processuais desnecessárias quando não sabem como executar o serviço. Quanto à existência de inovação nos processos, os participantes da pesquisa afirmaram que as mesmas são eventuais e pressionadas pela tecnologia. Os entrevistados ET.1 e ET.2 relatam a respeito: *“A burocracia é um mal necessário se não houver burocracia tu não tens como fazer as coisas legais e nem em um ordenamento, talvez algumas questões burocráticas elas possam ser melhoradas até mesmo com o advento da tecnologia”* (trecho da entrevista, ET.2); *“No serviço público a burocracia é necessária, pois tu evita desvios, evita corrupção, facilita controle”* (trecho da entrevista, ET.1); *“As inovações ocorrem pela tecnologia. Não há conhecimento dos gestores em inovar, eles não entendem o que deve ser inovado”* (trecho da entrevista, ET.1).

Neiva e Domingos (2011) asseveraram que a burocracia é a existência de barreiras da estrutura organizacional, as quais impedem que a inovação seja implantada na organização. A burocracia pode ser caracterizada pela existência dos níveis hierárquicos, padronização e formalização de procedimentos e repetição de hábitos incorporados na rotina organizacional. Neste sentido, as evidências empíricas deste estudo sugerem que a burocracia é um dificultador de mudanças. Apesar de garantir o controle das ações, compromete a agilidade das tarefas.

No que corresponde à *direção, flexibilidade e confiança na atuação gerencial*, os entrevistados operacionais relataram que creem que os cargos de chefia possuem clareza de direção e sobre as metas definidas para o setor para o cumprimento das atividades que são de sua responsabilidade. Os funcionários afirmaram que não se sentem valorizados no trabalho pelos cargos de chefia. Também alegaram a ausência de diálogo no sentido de buscar ações que possam melhorar a atuação profissional. O relato a seguir versa a respeito: *“A chefia tem plena noção do que envolve todo o trabalho aqui no setor, ele tem clareza de tudo que tem que fazer e faz até mais”* (trecho da entrevista, EO.1).

Os respondentes táticos afirmaram que as chefias superiores seguem os regramentos da administração pública e, em relação à gestão de pessoas possuem clareza sobre as metas definidas para o cumprimento das atividades. No que se refere à valorização dos funcionários pelos cargos de chefia, apontaram que por parte da chefia não há práticas para tal, mas existe uma valorização monetária em relação aos benefícios que o servidor possui. Os funcionários também sinalizaram que há orientações quanto ao cumprimento das tarefas de maneira adequada e diálogo entre os setores da organização. Os entrevistados relatam a respeito: *“Nós temos o plano de cargos que nos conhecemos, quando o servidor faz o concurso público, ele sabe o quanto ele vai receber até o final da sua carreira”*

(trecho da entrevista, ET.2); *“No serviço público, para o exercício do cargo de chefia, existem regramentos legais a serem cumpridos. Dentro destes, há as diretrizes da administração municipal com relação a gestão”* (trecho da entrevista, ET.3); *“Nós temos feito várias reuniões com os departamentos, já trazemos chefes com todo departamento dentro do gabinete para que haja essa conversa”* (trecho da entrevista, ET.2).

Neiva e Domingos (2011) asseguram que a direção, a flexibilidade e a confiança na gerência é a prática adotada por gerentes na administração de recursos no curso normal de ações que são a favor da mudança, incluindo a clareza dos objetivos, estabelece metas definidas e claras. No que diz respeito a esta categoria de análise, o estudo sinaliza insatisfação quanto à valorização profissional e à necessidade de diálogo com o grupo operacional. Neste sentido, as evidências empíricas sugerem que a direção, a flexibilidade e a confiança na atuação gerencial são elementos que dificultam a mudança na Secretaria da Fazenda.

Em suma, a instituição pública analisada é gerida por um sistema burocrático e regras previamente estabelecidas. Estas características são entraves à evolução individual e organizacional e estes achados confirmam as pesquisas de Neiva e Paz (2007) e Burke (2011). A seção seguinte, discute-se sobre as atitudes dos servidores frente ao cenário de mudança.

Atitudes dos servidores diante de propostas de mudança

Em relação às *atitudes de aceitação*, os entrevistados operacionais demonstraram-se favoráveis e confortáveis às mudanças, destacaram que as mudanças são necessárias para que a organização melhore em seus processos e que são bem-vindas quando o setor não está apresentando bons resultados. Os respondentes pontuaram que o processo de implementação de mudanças contribui para o crescimento pessoal e profissional. Isto é relatado pelos entrevistados: *“Eu sou uma pessoa que gosto de mudanças, de rotinas, quando a coisa não está certa”* (trecho da entrevista, EO.1); *“As mudanças são bem estruturadas, são bem pensadas, é um crescimento para a gente como funcionário como para os setores”* (trecho da entrevista, EO.3).

No que diz respeito aos entrevistados táticos, ao serem questionados como as mudanças propostas são recebidas pelos funcionários, os mesmos afirmaram que as proposições são aceitas e que os funcionários são favoráveis às mudanças. O entrevistado ET.3 relata a respeito: *“Na maioria das vezes ocorre a aceitação. Até mesmo porque, quando o servidor participa do processo através de sugestões, este mesmo é o responsável pelo desenvolvimento das mudanças nos processos”* (trecho da entrevista, ET.3).

Neiva e Paz (2012) afirmam que as atitudes de aceitação evidenciam uma percepção sobre as crenças e comportamentos otimistas dos indivíduos, que acabam aceitando os processos de mudança e percebendo-os como algo positivo e benéfico. Nesta perspectiva, tendo em vista as evidências empíricas do presente estudo, percebe-se atitudes de aceitação frente às propostas de mudança na Secretaria da Fazenda.

No que se refere às *atitudes de temor*, os respondentes operacionais destacaram que se sentem à vontade para decidir a se adaptar ou não aos processos de mudança, que não existe insegurança de perder poder, benefícios ou o cargo, já que todos são concursados e estatutários. Os entrevistados relataram que as mudanças na Secretaria da Fazenda podem por vezes prejudicá-los, uma vez que não se sentem confortáveis em aprender novas maneiras de trabalho ou se adaptar a um novo ambiente. Os relatos a seguir versam a respeito: *“As propostas são recebidas, mas o servidor é resistente a mudança então qualquer mudança que se propõem aqui dentro vai mexer com a zona de conforto das pessoas e muitos não querem mudar”* (trecho da entrevista, ET.1); *“Algumas mudanças podem prejudicar o funcionário, talvez de pronto não prejudique a organização, mas os funcionários sim”* (trecho da entrevista, EO.3).

Já os funcionários de nível tático relataram que a mudança pode surtir efeitos relacionados ao medo e à insegurança, uma vez que remete “sair da zona de conforto”. O respondente ET.2 relata a respeito: *“Sempre há essa questão do medo, isso é normal, é um processo que todo ser humano carrega e qualquer ambiente, no trabalho não ia ser diferente, então há sempre uma reação de medo de temor de que não vá funcionar”* (trecho da entrevista, ET.2).

Neiva e Paz (2012) explicam que as atitudes de temor se relacionam ao medo e às incertezas em relação aos processos, não deixando de ser também uma atitude negativa. O temor se refere à perda de poder e de benefícios conquistados ao longo do tempo. Nesta perspectiva, os achados deste estudo sugerem que o temor não é um elemento dificultador de mudanças na organização. As evidências são sutis e salienta-se que os profissionais se demonstram adeptos às proposições. Vale salientar que o fato de os funcionários serem concursados e estatutários influencia neste comportamento.

Quanto as atitudes relacionadas ao *ceiticismo*, os funcionários operacionais relataram que o processo de mudança dentro da organização é complexo porque relaciona-se com questões políticas e que em muitas situações às mudanças ficam apenas na fase do planejamento. Ou seja, não é bem planejado e as ações não são executadas corretamente. De qualquer forma, os entrevistados demonstraram disposição a mudar, como é possível notar nos trechos a seguir: *“A minha experiência ao longo desses 27(vinte e sete) anos de prefeitura, me dizem que elas ficam só na fase do estamos implantando”* (trecho da entrevista, EO.5); *“Eu acredito que existe uma tentativa de mudança na organização, mas eu não acredito muito na nossa contribuição nessa mudança, devido a terem legislações muito específicas no setor público”* (trecho da entrevista, EO.2).

Já os respondentes de nível tático alegaram que se percebe falta de interesse do servidor nas mudanças propostas e que é possível notar na rotina organizacional resistência por parte dos funcionários em “sair da zona de conforto. O entrevistado ET.3 versa a respeito: “O servidor e as pessoas em si elas são resistentes à mudança então, qualquer mudança que tu queiras propor aqui dentro vai mexer com a zona de conforto das pessoas, e elas não querem mudar” (trecho da entrevista, ET.3).

Neiva e Paz (2012) relatam que o ceticismo se refere a atitudes negativas em relação aos processos de mudança, ou seja, quando há resistência frente às mudanças organizacionais. A partir das evidências empíricas, os respondentes operacionais não demonstraram comportamentos de ceticismo. Já os relatos dos entrevistados táticos propõem a existência de resistência, sendo uma atitude que dificulta a mudança organizacional.

Propõe-se, neste sentido, que há antecedentes positivos para a mudança organizacional no objeto de estudo. Os dados empíricos validam as proposições de Tamayo e Borges (2000), Menon (2002) e Sagie (2002). Na próxima seção, realiza-se uma síntese das principais contribuições desta investigação.

Considerações Finais

Esta pesquisa teve como objetivo compreender os reflexos das atitudes frente à mudança dos servidores sobre a capacidade organizacional para mudança na Secretaria da Fazenda, município de Santana do Livramento/RS. A respeito dos fatores transformacionais que compreendem a estratégia, as lideranças e a cultura organizacional, conclui-se que o fluxo de informação abrangente, rápido e preciso dentro da organização, bem como a existência de estratégia de atuação organizacional baseada na análise do ambiente externo são elementos dificultadores das mudanças. Já quanto às alianças organizacionais promotoras de mudança e as turbulências no ambiente externo, estes se demonstraram estimuladores das mudanças.

Os dados relacionados aos fatores transacionais revelaram que a autonomia de setores e colaboradores na organização, trabalho em grupo e setores, bem como a burocracia, foram positivos, facilitando o processo de mudança organizacional. Já no que se refere à direção, flexibilidade e a confiança na atuação gerencial os resultados são menos expressivos, pois as evidências mostraram insatisfação quanto à valorização profissional e o diálogo.

Referente às atitudes que caracterizam o comportamento do indivíduo, sendo elas a aceitação, o temor e o ceticismo, as evidências sugerem atitudes de aceitação. Os entrevistados são favoráveis às mudanças que a organização propõe, trazendo benefícios e contribuindo para um maior comprometimento do funcionário mediante.

Enquanto contribuição teórica, este estudo apresenta elementos acerca das reações individuais frente à capacidade de mudança organizacional. Isto é, tais conhecimentos facilitam a compreensão das decorrências da mudança. O estudo tenciona corroborar com novas pesquisas para melhor entendimento dos aspectos ligados ao comportamento organizacional.

Ressalta-se que a capacidade de mudança favorece a flexibilidade, velocidade e agilidade nos processos organizacionais. Neste sentido, este estudo contribui para a área de administração pública elencando dados referente a fatores que influenciam os processos de mudança, permitindo a elaboração de estratégias organizacionais.

Apesar do esforço empírico, o estudo apresenta limitações. A investigação restringiu-se ao contexto da Secretaria da Fazenda do município de Santana do Livramento/RS. Assim, reitera-se que o foco foi o ambiente organizacional interno. A ampliação do escopo do estudo pode contribuir com os resultados.

Sugere-se, neste sentido, o avanço das pesquisas acerca da temática. Estudos com o intuito de compreender a capacidade organizacional de mudança a partir da percepção de partes interessadas de uma ou mais organizações. Propõe-se estudos futuros que possam ampliar o escopo/setor estudado correlacionando-os. Entende-se que estas descobertas possam ampliar o aporte teórico e possibilitar estudos quantitativos, tendo em vista a validação dos construtos.

Referências

- Adna, B. E., & Sukoco, B. M. (2020). Managerial cognitive capabilities, organizational capacity for change, and performance: The moderating effect of social capital. *Cogent Business & Management*, 7(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/23311975.2020.1843310>.
- Almeida, P. D. (2014). *Resistência a mudança organizacional: Estudo comparativo entre os fatores que motivam a resistência à mudança organizacional em uma empresa pública e outra privada*. [Monografia de Especialização, Universidade Tecnológica Federal do Paraná]. Repositório Institucional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (RIUT). <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/22993>
- Barreto, L. M. T. S., Albuquerque, L. G., & Medeiros, C. A. F. (2017). Capacidades organizacionais: Um estudo na hotelaria do nordeste brasileiro. *Revista de Gestão*, 24(2), 170-180. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rege.2017.03.007>
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. 70a ed. Almedina Brasil.

- Batista, J. L., & Regis, T. K. O. (2018). *Mudança organizacional no setor público: O caso de uma instituição de ensino na Paraíba*. [Tese de Doutorado, Instituto Federal da Paraíba]. Repositório Instituto Federal da Paraíba. <https://repositorio.ifpb.edu.br/handle/177683/823>
- Berson, Y., Oreg, S., & Dvir, T. (2008). CEO values, organizational culture and firm outcomes. *Journal Of Organizational Behavior*, 29(5), 615-633. <http://dx.doi.org/10.1002/job.499>
- Bressan, C. L. (2001). *Mudança organizacional na percepção dos gerentes*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade de Brasília.
- Burke, W. W. (2011). *Organization change: Theory and practice*. 3rd ed. Sage Publications.
- Burke, W., & Litwin, G. (1992). A Causal Model of Organizational Performance and Change. *Journal Of Management*, 18(3), 523-545. <http://dx.doi.org/10.1177/014920639201800306>
- Chaves, R. C., Marques, A. L., & Dias, A. T. (2005, 17 a 21 de Setembro). *Validando um instrumento de medida de resistência à mudança*. [Apresentação de Trabalho]. 29º do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Brasília, Distrito Federal.
- Damanpour, F. (1991). Organizational Innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, 34(3), 555-590. <http://dx.doi.org/10.2307/256406>
- Dickel, D. G., Dapper, S. N., Machado, B. P., & Moura, G. L. (2018). Atitude frente à mudança organizacional: Estudo em uma instituição educacional vinculada a Universidade Federal de Santa Maria. *Revista Científica Hermes*, 21, 1-23. <http://dx.doi.org/10.21710/rch.v21i0.353>
- Domingos, S. G. (2009). *Influência dos fatores de capacidade organizacional na percepção de mudanças*. [Dissertação de Mestrado, Instituto de Psicologia]. Repositório da Universidade de Brasília. <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/4602?locale=fr>
- Domingos, S. G., & Neiva, E. R. (2014). Percepção dos funcionários sobre mudanças transacionais e transformacionais em uma organização pública. *Revista de Administração Contemporânea*, 18(2), 118-138. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552014000200002>.
- Ford, J., & Ford, L. (1994). Logics of identity, contradiction, and attraction in change. *Academy of Management Review*, 19(4), 756-785. <http://dx.doi.org/10.5465/amr.1994.9412190218>
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4a ed. Editora Atlas.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6a ed. Editora Atlas.
- Heckmann, N., Steger, T., & Dowling, M. (2016). Organizational capacity for change, change experience, and change project performance. *Journal of Business Research*, 69(2), 777-784. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusres.2015.07.012>
- Judge, W., & Douglas, T. (2009). Organizational change capacity: The systematic development of a scale. *Journal of Organizational Change Management*, 22(6), 635-649. <http://dx.doi.org/10.1108/09534810910997041>
- Judge, Q. W., Hu, H. W., Gabrielsson, J., Talaulicar, T., Witt, M. A., Zattoni, A., López-Iturriaga, F., Chen, J. J., Shukla, D., Quttainah, M., Adegbite, E., Rivas, J. L., & Kibler, B. (2015). Configurations of Capacity for Change in Entrepreneurial Threshold Firms: Imprinting and Strategic Choice Perspectives. *Journal of Management Studies*, 52(4), 506-530. <http://dx.doi.org/10.1111/joms.12121>
- Kuntz, J., & Gomes, J. (2012). Transformational change in organizations: A self-regulation approach. *Journal of Organizational Change Management*, 25(1), 143-162. <http://dx.doi.org/10.1108/09534811211199637>
- Lines, R. (2005). The structure and function of attitudes toward organizational change. *Human Resource Development Review*, 4(1), 8-32. <http://dx.doi.org/10.1177/1534484304273818>
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5a ed. Atlas.

- Marques, A. L., Borges, R., & Reis, I. C. (2016). Mudança organizacional e satisfação no trabalho: Um estudo com servidores públicos do estado de minas gerais. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 41-58. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612131034>
- Menon, S. T. (2002). Value based empowerment. [Conference presentation]. The 8th Bi-annual Conference of the International Society for the Study of Work and Organisational Values (ISSWOV), Warsaw, Poland. Proceedings, pp. 294-298.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2000). *Safari de estratégia*. Bookman.
- Motta, P. R. (2001). *Transformação Organizacional: A teoria e a prática de inovar*. Editora Qualitymark.
- Neiva, E. R. (2004). Percepção de mudança organizacional: O papel das atitudes e das características organizacionais. [Tese de Doutorado]. Universidade de Brasília.
- Neiva, E. R., & Domingos, S. G. (2011, 04 a 07 de setembro). *Validação de instrumento para avaliação da capacidade organizacional para a mudança*. [Apresentação de Trabalho]. 35º Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro. http://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTMyNTQ=
- Neiva, E. R., & Paz, M. G. T. (2007). Percepção de mudança organizacional: Um estudo em uma organização pública brasileira. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(1), 31-52. <http://dx.doi.org/10.1590/s1415-6552007000100003>
- Neiva, E. R., Ros, M. G., & Paz, M. G. T. (2004). Validación de una Escala de Actitudes ante el Cambio Organizacional. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 20(1), 9-30. <https://www.redalyc.org/pdf/2313/231317996002.pdf>
- Neiva, E. R., & Paz, M. G. T. (2012). Percepção de mudança individual e organizacional: O papel das atitudes, dos valores, do poder e da capacidade organizacional. *Revista de Administração*, 47(1), 22-37. <http://dx.doi.org/10.5700/rausp1023>
- Oliveira, M. O. (2010). *Comportamento organizacional para a gestão de pessoas: Como agem as empresas e seus gestores*. Saraiva.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Reinventando o governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público* (9a ed.). MH Comunicação.
- Parada, A. F., & Vargas, K. S. (2019). Os reflexos das atitudes na capacidade organizacional para mudança. *Revista Estratégia e Desenvolvimento*, 3(2), 1-25. <https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/RED/article/view/103332>
- Piderit, S. K. (2000). Rethinking resistance and recognizing ambivalence: A multidimensional view of attitudes toward an organizational change. *Academy of Management Review*, 25(4), 783-794. <http://dx.doi.org/10.5465/amr.2000.3707722>
- Pinto, M. C. S., & Couto-de-Souza, C. L. (2009). Mudança organizacional em uma empresa familiar brasileira. *Revista de Administração Pública*, 43(3), 609-634. <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122009000300005>
- Robbins, S. (2009). *Comportamento organizacional* (11a ed.). Pearson Education.
- Sagie, P. (2002). *Investigating the determinants of empowerment*. [Conference presentation]. The 8th Bi-annual Conference of the International Society for the Study of Work and Organisational Values (ISSWOV), Warsaw, Poland. Proceedings, pp. 411- 417.
- Slivnik, M. L. (2009). *Mudança no âmbito organizacional: O poder preditivo dos valores organizacionais*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- Tamayo, A., & Borges, L. (2000). Valores del trabajo y valores de las organizaciones. In M. Ros, & V. V. Gouveia, (Orgs.), *Psicología social de los valores humanos: Desarrollos teóricos, metodológicos y aplicados* (pp. 325-352). Biblioteca Nueva.

Vargas, K. F. S., Moura, G. L., Maders, T. R. & Horbe, T. A. N. (2018). *Revista de Administração FACES Journal*, 17(1), 8-28. <http://dx.doi.org/10.21714/1984-6975FACES2018V17N1ART4617>

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

Zhao, X., & Goodman, R. M. (2018). 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*, 34(1), 509-535. <https://doi.org/10.1002/hpm.2665>

Como citar:

Cappellari, G., Vargas, R. V., Cassanego, P. V., Jr., Silva, M. L. da, & Goularte, J. L. L. (2023). Capacidade Organizacional para Mudança no Setor Público. *Revista Ciências Administrativas*, 29, 1-15. <http://doi.org/10.5020/2318-0722.2023.29.e13784>

Endereço para correspondência:

Gabriela Cappellari
E-mail: gabriela.cplr@gmail.com

Rafaella Vieira Vargas
E-mail: rafaellavargas.aluno@unipampa.edu.br

Paulo Vanderlei Cassanego Junior
E-mail: paulojr@unipampa.edu.br

Mygre Lopes da Silva
E-mail: mygresilva@unipampa.edu.br

Jeferson Luís Lopes Goularte
E-mail: jefersongoularte@unipampa.edu.br



Submetido em: 02/06/2022
Revisado em: 24/04/2023
Aprovado em: 26/06/2023