

# **A MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA REESTRUTURAÇÃO DE UM ÓRGÃO PÚBLICO: O CASO DA PROCURADORIA SECCIONAL FEDERAL DE SANTA MARIA**

***THE ORGANIZATIONAL CHANGE IN PUBLIC AGENCY  
RESTRUCTURE: THE PROCURADORIA SECCIONAL  
FEDERAL DE SANTA MARIA CASE***

*Giovana Bortoluzzi Fleig*

*Procuradora Federal*

*Especialista em Processo Civil pela UFRGS*

*Rolando Juan Soliz Estrada*

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração e do Programa de*

*Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSM*

*Pós-Doutor em Administração pela FEA/UFSC*

*Márcia Zampieri Grohmann*

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFSM*

*Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas pela UFSC*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Revisão da Literatura; 2 Identificando a mudança; 2.1 O Modelo de Oito Etapas de Kotter; 3 Metodologia; 4 O Caso: a Procuradoria Seccional Federal de Santa Maria; 5 Resultados; 5.1 Classificação da mudança; 5.2 Etapas da mudança; 5.3 Resultados Comparados a Outras Pesquisas; 6 Considerações Finais; Referências.

**RESUMO:** O presente estudo objetiva compreender como está sendo percebido o processo de mudança na Procuradoria Seccional Federal em Santa Maria por parte dos dois principais segmentos envolvidos (servidores e procuradores). O propósito é identificar aplicabilidade do modelo de Kotter (1997) a uma organização pública e comparar as percepções de servidores e procuradores. Kotter (1997) propõe um modelo de oito etapas para gerenciar mudanças organizacionais bem-sucedidas. Trata-se de uma pesquisa descritiva, mas com abordagem qualitativa, de corte transversal, que utilizou combinação de técnicas de coleta de dados (levantamento bibliográfico, análise de documentos e entrevistas semi-estruturadas). O caso estudado foi identificado como uma mudança intencional, macro, conduzida, evolutiva, radical e de natureza predominantemente técnica/econômica, embora aspectos humanos e sociais começem a ser alterados. Observou-se que ocorreram as seguintes etapas: a criação de um senso de urgência, a formação de uma coalizão administrativa, o desenvolvimento de uma visão e estratégia, a comunicação dessa visão, a delegação de poderes, a realização de conquistas a curto prazo e a produção de novas mudanças. Percebeu-se indícios de que a mudança começa a ser influir na cultura da organização. Conclui-se que a mudança em uma organização pública pode ser gerenciada com êxito seguindo o modelo de Kotter.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mudança Organizacional. Processo de Mudança. Administração Pública.

**ABSTRACT:** This study aims to understand how it is being noticed the change process in Procuradoria Seccional Federal in Santa Maria by the two main segments involved (civil servants and federal barristers). The purpose is to identify the Kotter (1997) model applicability a public organization and compare the perceptions of civil servants and federal barristers. Kotter offers an eight-step model for managing organizational change successful. It is a descriptive cross-sectional research, but with a qualitative approach, with the combination of techniques for collecting data (document analysis and semi-structured interviews). The case

study was identified as an intentional, macro, driven, dynamic, radical and nature predominantly technical/economic change, although human and social aspects begin to be changed. It was observed that occurred the following steps: establishing a sense of urgency, creating the guiding coalition, developing a change vision, communicating that vision, empowering broad-based action, generating short-term wins and production of new changes. It was noticed indications that the change begins to influence the organizational culture. It is concluded that the change in a public organization can be managed successfully by following the Kotter model.

**KEYWORDS:** Organizational Change. Change Process. Public Administration.

## INTRODUÇÃO

O desafio das organizações contemporâneas é estar em constante desenvolvimento, o que requer mudança. “Os que não mudam estão fadados à estagnação ou ao fracasso”<sup>1</sup>. A mudança organizacional pode ser planejada ou não, pode provocar alterações internas (estruturais, processuais, tecnológicas, econômicas e humanas) ou nas relações entre a organização e seu ambiente, pode ter resultados positivos ou negativos. De qualquer forma, mudar é um imperativo.

Para que seja bem sucedida, a mudança organizacional pode e deve ser gerenciada<sup>2</sup>. Segundo Kotter, há duas premissas importantes: “Primeiro, a mudança útil tende a ser associada a um processo de várias etapas que gera a força e a motivação suficientes para anular todas as fontes da inércia. Segundo, esse processo nunca é empregado de forma eficaz, a não ser que seja impulsionado por uma liderança de alta qualidade”<sup>3</sup>.

Não é diferente com relação às organizações públicas, que cada vez mais procuram a excelência em serviços e o reconhecimento por isso, interna e externamente. Conquanto o tema mudança organizacional tenha sido amplamente estudado, pouco se tem pesquisado sobre a mudança em organizações públicas. Não há instrumentos específicos, que considerem sua natureza e suas características.

---

<sup>1</sup> BEER, Mike (org.). *Gerenciando a mudança e transição*. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 9.

<sup>2</sup> FISCHER, Rosa Maria. Mudança e transformação organizacional. In: FLEURY, Maria Tereza Leme. *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002. p. 147-163.

<sup>3</sup> KOTTER, John P. *Liderando mudança*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997. p. 20.

Nesse contexto, o presente trabalho propõe a realização de um estudo de caso, a fim de analisar a mudança que está ocorrendo para a reestruturação da Procuradoria Seccional Federal de Santa Maria, com o objetivo de verificar se os passos do modelo de Kotter<sup>4</sup> se repetem ou podem se repetir em uma organização pública.

Com o fito de melhorar a estrutura, padronizar de procedimentos, racionalizar os recursos humanos e materiais, facilitar o gerenciamento dos processos judiciais, aproveitar os diversos bancos de informações, tornando mais efetiva e eficiente a defesa judicial das autarquias e fundações públicas federais, está sendo instalada a Procuradoria Seccional Federal de Santa Maria, que assumirá a representação judicial e extrajudicial de quase duas centenas de Autarquias e Fundações públicas federais em quatro Subseções Judicárias e vinte Comarcas da região central do Rio Grande do Sul. Esse processo está a exigir mudança com maior força e ritmo, especialmente porque envolve a reunião de Procuradores e Servidores com origem em diversos órgãos e, por isso, com diversas percepções.

A profundidade da mudança em curso justifica o interesse acadêmico pelo caso. Ademais, considerando que mudanças semelhantes (instalações de Procuradorias Seccionais Federais) se repetirão pelo país, o estudo desse caso poderá trazer resultados úteis e replicáveis.

Na primeira parte deste artigo apresenta-se uma revisão teórica sobre a mudança organizacional. O objetivo não é esgotar o tema, mas abordar os principais conceitos que orientaram a pesquisa empírica. Na segunda parte, explica-se o método utilizado e o modelo conceitual da pesquisa. Na terceira parte, descreve-se sinteticamente o caso estudado. Por fim, discutem-se os resultados da pesquisa, relacionando-os com o quadro teórico inicialmente delineado.

## 1 REVISÃO DA LITERATURA

## 2 IDENTIFICANDO A MUDANÇA

Para melhor compreensão da mudança, a literatura gerencial desenvolveu várias classificações. Ford e Ford<sup>5</sup> distinguem dois tipos de mudança organizacional: a intencional, baseada em uma decisão

<sup>4</sup> KOTTER, op. cit.

<sup>5</sup> FORD, Jeffrey D.; FORD, Laurie W. The Role of Conversations in Producing Change in Organizations. *Academy of Management Review*, v.20, n.3, p.541-570, 1995.

deliberada e consciente, a partir da qual se busca a sua realização, com ou sem a colaboração de outras pessoas; e a não intencional, decorrente de efeitos colaterais ou secundários, acidentes ou do inesperado.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel<sup>6</sup> diferenciam a micromudança, com foco dentro da organização (como, por exemplo, a redefinição de cargos), da macromudança, com foco na organização inteira (como, por exemplo, a mudança de todas as instalações físicas, ou a mudança cultural). Os autores relacionam as dimensões micro e macro da mudança com três abordagens básicas do processo de mudança: a planejada, a conduzida e a evoluída.

A mudança planejada é programática: existe um sistema ou conjunto de procedimentos a ser seguido. Estes vão de programas de melhoria da qualidade e treinamento (micro) até programas de desenvolvimento organizacional e planejamento estratégico (mais macro).

[...] A mudança conduzida é guiada: um indivíduo ou grupo pequeno, usualmente numa posição influente de autoridade, supervisiona a mudança e garante que ela aconteça. Encontramos aqui as atualmente populares palavras começando com “re”, que vão desde racionalização e reestruturação até revitalização.

[...] Finalmente, a mudança evoluída é orgânica: ela acontece, ou pelo menos é guiada por pessoas que não ocupam posições de autoridade significativa, com frequência em lugares obscuros da organização. Ao contrário das duas primeiras abordagens, que são conduzidas, ou de certa forma “gerenciadas”, mais formalmente por procedimentos ou menos por gerentes, esta terceira abordagem à mudança não é gerenciada<sup>7</sup>.

Weick & Quinn<sup>8</sup> classificam a mudança em episódica ou contínua. A mudança episódica é aquela que tende a ser descontínua, não frequente. Ela ocorre durante períodos de divergência, quando organizações estão se afastando das suas condições de equilíbrio. A divergência é o resultado de um desalinhamento crescente entre uma estrutura inerte

---

<sup>6</sup> MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia: Um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 240-241.

<sup>8</sup> WEICK, Karl E.; QUINN, Robert E. Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, n. 50, 1999. p. 361-389.

e as demandas ambientais percebidas. A mudança episódica tende a ocorrer em períodos diversos e isolados, durante os quais as mudanças são induzidas por fatores externos, como alterações na tecnologia ou mudança de pessoas-chave. De outro lado, a mudança contínua é aquela em evolução, cumulativa. Ela tem como fundamento as atualizações contínuas de processos de trabalho e as práticas sociais.

Quanto à profundidade das alterações, Silva<sup>9</sup> distingue a mudança normal da radical. Mudança normal é aquela marginal, que provoca pequenas e pontuais alterações na organização com relação ao seu estado inicial. De outro lado, a mudança radical é aquela que tende a provocar grandes e profundas alterações na organização.

A mudança também pode ser classificada quanto ao principal tipo de conteúdo afetado por ela. Nesse sentido, a mudança pode ser de natureza predominantemente técnica/econômica, afetando principalmente dimensões estruturais, processuais, tecnológicas e econômicas, ou de natureza predominantemente humana/social, que afeta sobretudo as relações humanas<sup>10</sup>.

É importante referir que essa classificação visa a identificar a natureza predominante pois, em qualquer mudança, as pessoas farão parte e serão afetadas. Isso porque a “mudança é algo que se produz não apenas por meio das diretrizes e ações institucionais implementadas, mas em grande parte nas interações do dia-a-dia, à medida que a organização se constrói continuamente, como um contexto social”<sup>11</sup>.

## 2.1 O MODELO DE OITO ETAPAS DE KOTTER

O modelo de John P. Kotter é adotado “com frequência por conta de sua atualidade e abrangência, além de sua preocupação em compreender as razões dos fracassos de boa parte dos esforços em transformações

<sup>9</sup> Apud SOUZA, Cristina Lyra Couto de. *Mudança organizacional em uma empresa familiar brasileira: um estudo de caso*. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2006. 132 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Administração, Rio de Janeiro, 2006.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> SILVA, José Roberto Gomes da; VERGARA, Sylvia Constant. Análise Comparativa Acerca da Utilização de Desenhos na Pesquisa sobre a Criação de Sentido da Mudança Organizacional. *Organizações & Sociedade*, Salvador, BA, v. 9, n. 23, p. 159-169, 2002. p. 160.

empresariais”<sup>12</sup>. O modelo proposto por Kotter<sup>13</sup> é desenvolvido em oito etapas que, inicialmente, objetivam o descongelamento do status quo, e, em sequência, a introdução de novas práticas e alteração na cultura corporativa. “A mudança bem-sucedida de qualquer magnitude passa por todas as oito etapas [...] Embora ocorram normalmente várias fases ao mesmo tempo, ignorar uma única etapa ou adiantar-se demais sem ter uma base sólida sempre gera problemas”<sup>14</sup>.

A primeira etapa do modelo de Kotter<sup>15</sup> consiste no estabelecimento de um senso de urgência. Sem ele, as pessoas tendem a ser complacentes, permanecem na sua zona de conforto e não colaboram com a mudança. Crises aparentes podem criar ou aumentar o senso de urgência.

A segunda etapa consiste em criar uma coalizão administrativa, ou seja, formar uma equipe com objetivos comuns e nível de confiança adequado para liderar a mudança. “Esse grupo nunca inclui todos os executivos de nível mais elevado, pois algumas pessoas não comprarão a idéia, pelo menos de início. Mas nos casos de maior êxito, a coalizão é sempre bastante poderosa – em termos de títulos, de informação e competências, e de reputação e relacionamentos”<sup>16</sup>.

A terceira etapa refere-se ao desenvolvimento da visão e estratégia. A visão representa um quadro imaginável, sensato e atraente do futuro. Serve para direcionar os esforços da mudança, motivando as pessoas, além de servir de fundamento para a tomada de decisões. A estratégia define a como a visão pode ser alcançada. Portanto, deve ser viável.

A quarta etapa, comunicação da visão da mudança, para ser efetiva, precisa ser feita através de palavras e de atitudes. A comunicação deve ser simples, mas abundante, ocupando todos os meios disponíveis (reuniões, memorandos, informativos), com freqüente repetição da visão e abertura para o diálogo. De outro lado, os líderes devem manter comportamentos

---

<sup>12</sup> PINTO, Mario Couto Soares; SOUZA, Cristina Lyra Couto de. *Mudança organizacional em uma empresa familiar brasileira*. RAP - Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 609-634, mai./jun. 2009. p. 617.

<sup>13</sup> KOTTER, op. cit.

<sup>14</sup> KOTTER, op. cit., p. 23.

<sup>15</sup> KOTTER, op. cit.

<sup>16</sup> Idem. Liderando a mudança: por que fracassam as tentativas de transformação. In: *Mudança*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 23.

coerentes com o seu discurso, atuando “como símbolos vivos da nova cultura organizacional”<sup>17</sup>. Inconsistências aparentes devem ser explícita e imediatamente resolvidas, para não minar a confiança.

A quinta etapa, investir de empowerment os funcionários para ações abrangentes, consiste em desenvolver hierarquias mais simples e minimizar a burocracia, eliminando os obstáculos à mudança. O principal obstáculo a ser vencido são os chefes imediatos que desencorajam as ações que visam a implementação da nova visão. A mudança é favorecida quando os funcionários de níveis inferiores são investidos de poderes para gerenciar seus grupos de trabalho, e quando a eles é delegada grande parte das responsabilidades administrativas.

A sexta etapa, conquistas de curto prazo, é importante para reforçar a credibilidade e a confiança na mudança. Mas a sua comemoração excessiva pode esgotar o senso de urgência, paralisando o processo muito perto da linha de chegada. Para Kotter<sup>18</sup>, a coalizão administrativa deve empregar essa credibilidade para manter o ritmo da mudança, empreendendo mais e maiores transformações.

Surge, então, a sétima etapa. Ela consiste na consolidação de ganhos e produção de mais mudanças. “Os líderes dos programas bem-sucedidos aproveitam a credibilidade decorrente das conquistas de curto prazo para a investida contra problemas ainda maiores.”<sup>19</sup>. O esforço de mudança não se restringe a poucos meses, mas se prolonga por alguns anos, em que cada pequena vitória motiva mais transformações.

Por fim, a mudança ganha força na oitava etapa, estabelecimento de novos métodos na cultura. “A cultura se refere a normas de comportamento e valores compartilhados entre um grupo de pessoas”<sup>20</sup>. Por normas de comportamento entende-se a maneira que os indivíduos de um grupo se comportam, perpetuando essas práticas pela transmissão aos novos membros. Valores compartilhados são, na visão de Kotter<sup>21</sup>, as metas e as preocupações que permeiam o inconsciente da maioria das pessoas de um grupo.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 19.

<sup>18</sup> KOTTER, 1997, op. cit.

<sup>19</sup> Idem, p. 24.

<sup>20</sup> Idem, p. 150.

<sup>21</sup> Idem, 1997.

### 3 METODOLOGIA

O presente estudo foi delineado como uma pesquisa descritiva, pois buscou verificar se as etapas do modelo de Kotter se repetem ou podem se repetir em uma organização pública. A abordagem é qualitativa, de corte transversal. Como estratégia de pesquisa, foi adotado o estudo de caso, com a combinação de técnicas de coleta de dados. Foram realizados: levantamento bibliográfico, análise de documentos e entrevistas semi-estruturadas.

O modelo conceitual da pesquisa foi determinado com base nos objetivos do estudo, bem como nos conceitos e dados obtidos na fundamentação teórica. O modelo consiste em um conjunto de variáveis relacionadas com as oito etapas do processo de mudança de Kotter, além de variáveis relacionadas à classificação da mudança. O modelo conceitual é demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 1 – Modelo conceitual da pesquisa

IDENTIFICANDO A MUDANÇA	
Critério	Classificação
Intencionalidade	Intencional
	Não intencional
Controle sobre o processo	Planejada
	Conduzida
	Evoluída
Amplitude das dimensões organizacionais afetadas	Macro
	Micro
Frequência de ocorrência	Evolutiva
	Episódica
Profundidade das alterações provocadas na organização	Normal
	Radical
Principal tipo de conteúdo afetado	De natureza predominantemente técnica/econômica
	De natureza predominantemente humana/social

VERIFICANDO AS ETAPAS DA MUDANÇA	
Etapas da Mudança	Variáveis
Estabelecimento de um senso de urgência	Urgência/complacência
	Crise/oportunidade
Criação de uma coalizão administrativa	Coalizão/Equipe
	Confiança
Desenvolvimento de uma visão e estratégia	Visão
	Estratégia
Comunicação da visão da mudança	Comunicação
Investir de <i>empowerment</i> os funcionários para ações abrangentes	Delegação
Realização de conquistas a curto prazo	Vitórias já conquistadas
	Credibilidade
Consolidação de ganhos e produção de mais mudanças	Novas mudanças
Estabelecimento de novos métodos na cultura	Valores
	Comportamento

Fonte: os Autores.

A unidade de análise é a Procuradoria Seccional Federal em Santa Maria. O interesse no caso surge justamente porque esse órgão está atualmente em pleno processo de mudança. Ademais, o levantamento de dados foi realizado por uma pesquisadora inserida na organização, atuando em observação participativa, o que facilitou a coleta.

Após a realização de uma entrevista-teste, foram realizadas entrevistas entre 29 de setembro e 21 de outubro de 2011, de forma a descrever e analisar o estado da mudança às vésperas de seu ápice – a instalação formal da Procuradoria Seccional Federal em Santa Maria, em 7 de dezembro de 2011. Foram entrevistados dois Procuradores e dois Servidores. Assim é possível investigar como a mudança está sendo vivida e apropriada pelos membros da organização, não se limitando à ótica do líder.

#### **4 O CASO: A PROCURADORIA SECCIONAL FEDERAL DE SANTA MARIA**

Historicamente, a representação judicial e extrajudicial de autarquias e fundações públicas federais pertencia às procuradorias e departamentos jurídicos instalados dentro dessas organizações. A partir da Lei Complementar n.º 73, de 10 de Fevereiro de 1993, essas procuradorias e departamentos espalhados em diversas instituições passaram a estar vinculados à Advocacia-Geral da União, mas somente sob o ponto de vista normativo e técnico.

Com a criação da Procuradoria Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, pela Lei n.º 10.480, de 2 de julho de 2002, foi prevista a possibilidade de instalação de Procuradorias Seccionais Federais fora das capitais, a critério do interesse público, com o fito de promover a centralização, economicidade, eficiência e racionalização dos serviços jurídicos. Uma vez instalada, a Procuradoria Seccional Federal reúne todos os recursos locais de departamentos jurídicos e procuradorias. Em contrapartida, a Procuradoria Seccional Federal passa a representar judicialmente todas as autarquias e fundações sediadas em sua área de atuação, além de manter o assessoramento jurídico quanto a matérias de competência legal ou regulamentar das entidades e autoridades assessoradas.

Em Santa Maria, o processo iniciou em 2006, dirigido por um líder local, denominado Instalador. Naquela época existiam duas Procuradorias: uma especializada, junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, e outra não especializada, junto à Universidade Federal de Santa Maria. Portanto, somente essas duas autarquias possuíam representação na região. A equipe de cada procuradoria era constituída por Procuradores Federais, carreira da Advocacia-Geral da União, e de Analistas e Técnicos das respectivas autarquias (INSS e UFSM).

Durante a entrevista, o Procurador 1 lembrou que os objetivos iniciais da mudança eram a melhoraria das condições físicas do ambiente e a racionalização do trabalho de representação jurídica das autarquias e fundações em Santa Maria. De fato, nessa mudança, observa-se a busca constante por melhorar a estrutura, padronizar procedimentos, racionalizar os recursos humanos e materiais, facilitar o gerenciamento dos processos judiciais, aproveitar os diversos bancos de informações, tornando mais efetiva e eficiente a defesa judicial das autarquias e fundações públicas federais.

A reestruturação da Procuradoria Seccional Federal em Santa Maria implica na reunião de parte da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, da Procuradoria Federal da UFSM, e do Escritório de Representação da Procuradoria-Geral Federal local. É uma mudança que envolve a reestruturação da organização, a racionalização de custos, o reposicionamento estratégico e, inevitavelmente, a revitalização cultural. A partir da sua instalação, serão treze Procuradores Federais e onze Servidores empenhados, direta ou indiretamente, na defesa dos interesses de quase duzentas autarquias e fundações públicas federais em quatro Subseções Judiciárias e vinte Comarcas da região.

A profundidade da mudança em curso justifica o interesse acadêmico pelo caso. Ademais, considerando que mudanças semelhantes (instalações de Procuradorias Seccionais Federais) se repetirão pelo país, o estudo desse caso poderá trazer resultados úteis e replicáveis.

## 5 RESULTADOS

Foram ouvidos dois procuradores, a seguir identificados como Procurador 1 e Procurador 2, e dois servidores, identificados como Servidor 1 e Servidor 2. Os entrevistados Procurador 1, Procurador 2 e Servidor 1 participam ativamente do processo de mudança, enquanto que o Servidor 2 somente sofreu seus efeitos. O Procurador 1 e o Servidor 1 ocupam cargos de chefia nos órgãos de origem. Todos entrevistados trabalham em procuradorias há cinco anos ou mais.

### 5.1 Classificação da mudança

Quanto à classificação da mudança, todos os respondentes afirmaram que se trata de uma *mudança intencional*, fruto de uma decisão consciente da organização. Todos entrevistados concordam que, embora não exista uma sequência rígida de eventos planejados, o Instalador dirigiu processo de mudança, de modo que ela se caracteriza como uma *mudança conduzida*.

Todos respondentes afirmaram que a mudança envolve várias dimensões internas e externas da organização, razão pela qual ela pode ser classificada como uma *macromudança*. O Servidor 1 enfatizou mudanças nas relações com o cidadão; o Procurador 1 e o Servidor 2 destacaram as alterações no relacionamento com as autarquias e outros órgãos públicos; o Procurador 2 citou alterações nas relações com o Poder Judiciário.

O Servidor 1 e os Procuradores 1 e 2 consideram a *mudança evolutiva*, composta por alterações que vem ocorrendo aos poucos, mas frequentemente, para produzir uma grande mudança ao longo do tempo. O Servidor 2, embora não tenha admitido que a mudança é de longo prazo, em função de seu conceito pessoal do que é longo prazo, disse que certamente ela não é de curto prazo.

Quanto a profundidade, o Servidor 1 e os Procuradores 1 e 2 afirmaram que mudança tende a provocar grandes alterações no conjunto global da organização, sendo classificada como uma *mudança radical*. O Servidor 2 acredita que as alterações foram mais ou menos profundas dependendo do setor.

Os Servidores 1 e 2 o Procurador 2 reconhecem que a mudança tem *natureza predominantemente técnica/econômica*, principalmente voltada para a transformação da estrutura e dos processos e redução de custos. O Procurador 1 acredita que tanto o conteúdo técnico/econômico quanto o humano/social foram afetados. Evidentemente, por mais que uma mudança vise aspectos técnicos ou econômicos, as pessoas sempre serão afetadas. Como se verá mais adiante, as transformações de natureza humana/social recentemente começaram a ocorrer no caso em análise.

## 5.2 Etapas da mudança

Quanto à primeira etapa, estabelecimento de um senso de urgência, o Servidor 1 e os Procuradores 1 e 2 reconhecem que houve um senso de urgência. Todos eles se referiram ao mesmo evento – locação do prédio para instalação da Procuradoria – como desencadeador do sentido de urgência. Embora o Procurador 1 e o Servidor 1 tenham se referido a ele como uma crise, o Procurador 2 inicialmente percebeu nele uma oportunidade.

Ao contrário dos demais, o Servidor 2, que não participou ativamente do processo de mudança, demonstrou complacência: “[...] não vejo um sentimento de urgência. Não me parece que exista. Mas também não vejo, por outro lado, descompromisso. Eu vejo a aceitação do ritmo que as coisas eventualmente tomam.” (Servidor 2). Isso confirma o modelo de Kotter (1997), para quem aqueles que não compartilham o senso de urgência são contaminados pela complacência e, mais cedo ou mais tarde, deixam de cooperar.

Quanto a segunda etapa, criação de uma coalizão administrativa, os Procuradores 1 e 2 e o Servidor 1 acreditam que houve um grupo com poder suficiente para liderar a mudança. O Procurador 2 e o Servidor 1 referiram-se a união, o que remete ao conceito de coalizão. Para Kotter (1997), a coalizão administrativa é formada por pessoas unidas por objetivos comuns, com nível de confiança adequado.

O Servidor 1 lembrou que algumas pessoas não confiavam no resultado da mudança: “É um problema seriíssimo, o pessoal não confia nas coisas. A gente tem que tentar explicar pra eles que se tem que ter confiança.” (Servidor 1).

O Procurador 1 também reconheceu que algumas pessoas não tinham confiança. Essa variável não impediou a mudança, mas é um dos fatores que atrasou o processo. Para Kotter (1997), a confiança é o componente essencial para a formação de uma equipe eficaz, que lidere a mudança. No caso em estudo, as pessoas envolvidas na mudança confiavam no líder, mas as pessoas que não confiavam não se envolveram ativamente no processo. O Procurador 2, inclusive, mencionou que eles foram “capitaneados” pelo instalador. Quanto a terceira etapa, desenvolvimento de uma visão e estratégia, todos entrevistados acreditam que existiam visão e estratégia definidas, que direcionaram os esforços de mudança. O Procurador 1, questionado sobre se a definição da visão e da estratégia auxiliou na mudança, assim respondeu:

Sim, ajudou. Inclusive não só em relação aqui a Procuradoria Seccional de Santa Maria. Porque o nosso processo de instalação foi um dos primeiros do Brasil, que foi em 2006, quando ele nasceu. Não tinha nenhum ato normativo disciplinando essa questão. E a partir daí que a PGF começou a editar atos no sentido de disciplinar a questão, porque todas as unidades, as demais unidades do país, também quiseram a mesma coisa. (Procurador 1)

Isso confirma o modelo de Kotter (1997), que defende que uma visão adequada facilita grandes mudanças através da motivação, da otimização dos recursos e da coordenação das diversas pessoas envolvidas.

Quanto a quarta etapa, comunicação da visão da mudança, os Servidores 1 e 2 acreditam que a comunicação não foi eficiente. Os Procuradores 1 e 2 entendem que a comunicação foi eficiente. Mas todos reconhecem a importância da comunicação. O Procurador 1, consciente das falhas no processo, esclareceu:

[...] algumas questões, principalmente a questão remuneratória, de inclusão ou não inclusão na carreira, de uma eventual carreira nova dentro da AGU, talvez os servidores tenham uma certa noção de que eles não tem toda a informação. Só que essa informação nunca ela chega de forma completa, porque é uma questão que depende de toda uma cadeia de decisões de dentro da estrutura do órgão. Não é só em nível local, aqui que se pode definir isso ou não. (Procurador 1)

De fato, as maiores preocupações demonstradas pelo Servidores 1 e 2 referem-se a sua situação funcional: se eles seriam cedidos dos seus órgãos de origem para Advocacia-Geral da União ou não, se isso iria acontecer com todos os servidores ou só com parte deles, se causaria alguma alteração na remuneração. Como essas questões são definidas politicamente, através de lei, é possível uma aparente inconsistência entre a visão desenvolvida e comunicada localmente e o que ocorre em instâncias superiores da Administração. Para Kotter (1997), a forma de resolver essas inconsistências é a comunicação explícita e honesta. Uma mensagem simples e honesta, informando a atual situação da questão, mesmo que seja para esclarecer que o líder local não possui ingerência sobre ela, é suficiente para manter a credibilidade e a confiança. As falhas ou limitações ocorridas na comunicação, reafirmam a importância dessa etapa no processo de mudança, confirmando o modelo de Kotter.

Quanto à quinta etapa, investir de empowerment os funcionários para ações abrangentes, todos entrevistados afirmaram que foram delegados poderes. Os Servidores 1 e 2 e o Procurador 1 citaram nomes de servidores que receberam poderes ou atribuições para tomar atitudes de base ampla. No entanto, o Procurador 1 acredita que a delegação de poderes poderia ter sido maior: “O que eu faria diferente, que eu daria como conselho, é tentar distribuir, muito mais ainda, delegar poderes decisórios para muito mais pessoas, para que todos se sintam parte dessa nova criação” (Procurador 1). Isso confirma o modelo de Kotter (1997), para quem o empowerment é necessário para que os funcionários sintam-se capazes de realizar a mudança, envolvendo-se no processo.

Quanto à sexta etapa, realização de conquistas a curto prazo, todos entrevistados reconhecem que já houveram vitórias. Servidores 1 e 2 e o Procurador 2 destacaram como uma conquista a melhoria da estrutura física, a partir da instalação na nova sede. O Procurador 1 e o Servidor 2 consideraram como vitória a otimização dos processos internos, a partir da Secretaria. O Procurador 1 e os Servidores 1 e 2, afirmaram que as pequenas vitórias já alcançadas motivam as pessoas para dar

continuidade a mudança. Para Kotter (1997), a conquista de curto prazo que contribui para o processo de mudança é aquela que é visível a um grande número de pessoas, que reconhecem nela o resultado do esforço, pois aumenta a credibilidade na coalizão administrativa.

Quanto à sétima etapa, consolidação de ganhos e produção de mais mudanças, todos entrevistados concordam que as conquistas de curto prazo estão alavancando novas mudanças. Inclusive o Servidor 2 reconhece a necessidade de produzir mais mudanças, sugerindo alterações nos processos e na comunicação. Isso vai ao encontro do modelo de Kotter (1997), para quem a credibilidade conquistada com as conquistas de curto prazo deve ser utilizada para empreender mais e maiores transformações.

Quanto à oitava etapa, os Procuradores 1 e 2 e o Servidor 1 percebem que houve alguma alteração no comportamento, mas a mudança ainda não foi incorporada à cultura da organização. Segundo eles, os valores não foram afetados. Fizeram referência ao tempo, no sentido de que essa incorporação ainda está por vir. A fala do Procurador 1 resume a questão: “Eu acho que ainda tem pessoas, não que resistam, mas que não se deram conta ainda que não estão mais num órgão só, como era a PFE/INSS, e sim que estão fazendo parte de um outro órgão, que abrange todas as autarquias federais. Isso ainda não aconteceu de forma plena.”.

O Servidor 2, questionado especificamente sobre novos comportamentos e valores, disse não percebeu alteração significativa no comportamento ou nos valores - fez referência apenas a redução do tempo de convivência com os colegas de Setor, mas sem repercussão importante. Mas, em outro trecho da sua entrevista, o Servidor 2 deixa transparecer que novas práticas começam a ser adotadas:

Então eu acho que, sei lá, às vezes é simbólico também, a pessoa enxerga: estou num prédio novo, numa casa nova, vou tentar fazer as coisas mais pelo manual. Ai, eu, eu... do nosso ponto de vista do setor me parece que é isso que tá acontecendo. Ah, coisinhas bobas, por exemplo: lá entrava e saia processo sem muito controle, aqui 99% tá seguindo... exceto, claro, aquilo, às vezes não é possível seguir o manual. Mas 99% tá seguindo o manual: entra na Secretaria, vem com o SICAU prontinho, sem muito papel, bonitinho, tudo como deveria ser, como o padrão determina. Então isso é bom porque a gente tem uma rotina mais... menos sobressaltada de trabalho. (Servidor 2)

“Seguir o manual” dos fluxos de serviço não era um hábito arraigado, tampouco uma preocupação compartilhada entre todos. Mas, conforme observou o Servidor 2, essa prática está sendo alterada e, com o tempo, é possível que se torne uma norma cultural.

Defato, Kotter<sup>22</sup> reconhece que as alterações nas regras de comportamento e nos valores compartilhados ocorrem no final do processo de mudança. Por isso é que o estabelecimento de novos métodos na cultura é o oitavo estágio, e não o primeiro. Ademais, a introdução de novos métodos na cultura demanda tempo pois eles serão incorporados somente após muita instrução verbal e apoio, quando as pessoas admitirem a sua validade e reconhecerem os seus benefícios.

A tabela abaixo resume os resultados encontrados:

Tabela 2 – Resultados da pesquisa

Etapas da mudança	Servidor 1		Servidor 2		Procurador 1		Procurador 2	
	Faz	*	Faz	*	Faz	*	Faz	*
Etapa 1								
Etapa 2								
Etapa 3								
Etapa 4								
Etapa 5								
Etapa 6								
Etapa 7								
Etapa 8								

\* importante

Fonte: os Autores

A seguir, compara-se os resultados obtidos com o resultado de outras pesquisas já desenvolvidas sobre o tema da mudança organizacional.

### 5.3 Resultados comparados a outras pesquisas

Sellmann & Marcondes<sup>23</sup>, analisando processos de mudança em empresas de telecomunicações, verificaram que a criação do senso de

<sup>22</sup> KOTTER, op. cit.

<sup>23</sup> SELLMANN, Maria Cristina Zampieri; MARCONDES, Reynaldo Cavalheiro. A gestão da mudança em ambientes dinâmicos: um estudo no setor das telecomunicações. *Cadernos EB/ABE*, v. 8, n. 4, Rio de Janeiro, p. 764-781, dez. 2010.

urgência e a coalizão administrativa influenciaram as prioridades dadas à implementação dos projetos de transformação. “A urgência revelou-se tão importante quanto a coalizão entre os gestores dos projetos e a direção das empresas, fazendo com que a autoridade e poder para a tomada de decisões tenha ajudado na obtenção do comprometimento e no envolvimento das pessoas na mudança”<sup>24</sup>.

Estrada & Almeida<sup>25</sup> elaboraram um modelo de mudança organizacional voltado à implementação do planejamento estratégico. Nesse modelo, o primeiro estágio é formar a coalizão dominante, “reunião de um grupo com bastante poder e motivado a trabalhar em equipe, a fim de liderar o esforço da mudança na empresa”<sup>26</sup>, o equivalente a segunda etapa do modelo de Kotter<sup>27</sup>. Isso corrobora a importância de formar uma coalizão administrativa logo no início do processo de mudança.

Refletindo sobre a ligação entre os processos de comunicação e mudança organizacional, Reis conclui que “Não há como implementar o conteúdo da mudança sem uma forte presença comunicacional; produzida e caracterizada como tal, ou não (embutida nas ações de gestão e operacionalização da mudança)”<sup>28</sup>. Isso vai ao encontro do modelo de Kotter<sup>29</sup> que também reconhece a importância da comunicação para o sucesso da mudança.

Vieira<sup>30</sup> examinou o processo de gestão da mudança para implantar uma cultura de segurança da informação na Petrobrás a partir do modelo de Kotter. Verificou que a alta complacência, o senso de urgência atribuído somente no primeiro momento, as falhas na comunicação da visão e na mudança cultural, além da pouca preocupação em comemorar as conquistas de curto prazo, prejudicaram o processo.

24 Ibidem, p. 778.

25 ESTRADA, Rolando Juan Soliz; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. Eficiência e eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 9, n. 19, p. 147-178, set.-dez. 2007.

26 Ibidem, p. 169.

27 KOTTER, 1997, op. cit.

28 REIS, Maria do Carmo. *Comunicação e mudança organizacional: uma interlocução instrumental e constitutiva*. Organicom, Brasil, v. 1, n. 1, p.34-53, 2004. Disponível em: <<http://revistas.univerciencia.org/index.php/organicom/article/view/5715/5173>>. Acesso em: 28 nov. 2011. p. 51.

29 KOTTER, op. cit.

30 VIEIRA, Patrícia dos Santos. *Cultura de segurança da informação: um processo de mudança organizacional na Petrobras*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2009. 117 p. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

Souza<sup>31</sup> aplicou o modelo de Kotter em uma empresa familiar, em um processo de mudança que não foi bem-sucedido. A autora concluiu que a empresa não seguiu as oito etapas de Kotter, o que explica as dificuldades enfrentadas. Assim como pesquisa empírica de Souza<sup>32</sup>, em que a empresa não passou pelas oito etapas e não obteve êxito na mudança, o estudo aqui desenvolvido, em uma organização pública que está obtendo sucesso com a mudança, confirmam o modelo de Kotter<sup>33</sup>.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa empírica permitiu analisar a mudança objeto do estudo, a reestruturação da Procuradoria Seccional Federal de Santa Maria, classificando-a como: intencional, pois partiu de uma decisão consciente; macro, pois envolve várias dimensões da organização; conduzida, pois há um líder dirigindo processo, embora a mudança não siga uma sequência rígida de eventos planejados; evolutiva, pois vem ocorrendo aos poucos, mas com freqüência, visando uma grande transformação de longo prazo; radical, porque tende a provocar profundas alterações no conjunto global da organização; e de natureza predominantemente técnica/econômica, embora aspectos humanos e sociais começem a ser alterados.

Também foi investigado se as etapas do modelo de Kotter ocorreram ou não no caso estudado. Verificou-se que, no processo de mudança, a organização em exame passou ou está passando por todas as etapas do modelo de Kotter.

No entanto, foram identificadas dificuldades na criação do senso de urgência, pois existiam pessoas contaminadas pela complacência, e na formação da coalizão administrativa, devido à falta de confiança no estágio inicial. Também houveram problemas com a comunicação, em razão da aparente inconsistência entre a visão desenvolvida e comunicada localmente e o que ocorre em instâncias superiores da Administração Pública. O empowerment dos funcionários poderia ser mais amplo e as mudanças culturais só estão começando. A realidade não é perfeita. Mas esses pequenos problemas da prática são congruentes com o modelo teórico adotado. Isso leva a conclusão de que a mudança em uma organização pública pode ser gerenciada com êxito seguindo o modelo de Kotter.

---

<sup>31</sup> SOUZA, op. cit.

<sup>32</sup> SOUZA, op. cit.

<sup>33</sup> KOTTER, 1997, op. cit.

O presente estudo encontra limitações, pois o resultado só se aplica mudanças semelhantes, com as mesmas características. Para pesquisas futuras, tendo em vista o mesmo caso ou semelhante, sugere-se o aprofundamento da pesquisa no que tange a mudança cultural, com um corte longitudinal.

## REFERÊNCIAS

- BEER, Mike (org.). *Gerenciando a mudança e transição*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- FORD, Jeffrey D.; FORD, Laurie W. The Role of Conversations in Producing Change in Organizations. *Academy of Management Review*, v.20, n.3, p.541-570, 1995.
- ESTRADA, Rolando Juan Soliz; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. Eficiência e eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 9, n. 19, p. 147-178, set./dez. 2007.
- FISCHER, Rosa Maria. Mudança e transformação organizacional. In: FLEURY, Maria Tereza Leme. *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002. p. 147-163.
- KOTTER, John P. *Liderando mudança*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- \_\_\_\_\_. Liderando a mudança: por que fracassam as tentativas de transformação. In: *Mudança*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- LEITE, Nildes Pitombo; PRIETO, Vanderli Correia. Gestão da mudança dos padrões culturais em direção ao paradigma da transformação: o caso da organização alfa. *Produto & Produção*, v. 10, n. 1, p. 19-37, fev. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ProdutoProducao/article/view/2107/4704>>. Acesso em: 28 nov. 2011.
- LIMA, Suzana Maria Valle, BRESSAN, Cyndia Laura (Org.). *Mudança Organizacional: teoria e gestão*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia: Um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

PINTO, Mario Couto Soares; SOUZA, Cristina Lyra Couto de. Mudança organizacional em uma empresa familiar brasileira. *RAP - Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 609-634, maio/jun. 2009.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *RAP - Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 679-705, maio/jun. 2010.

REIS, Maria do Carmo. Comunicação e mudança organizacional: uma interlocução instrumental e constitutiva. *Organicom*, Brasil, v. 1, n. 1, p. 34-53, 2004. Disponível em: <<http://revistas.univerciencia.org/index.php/organicom/article/view/5715/5173>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

SELLMANN, Maria Cristina Zampieri; MARCONDES, Reynaldo Cavalheiro. A gestão da mudança em ambientes dinâmicos: um estudo no setor das telecomunicações. *Cadernos EBAPE*, v. 8, n. 4, Rio de Janeiro, p. 764-781, dez. 2010.

SILVA, José Roberto Gomes da; VERGARA, Sylvia Constant. Análise Comparativa Acerca da Utilização de Desenhos na Pesquisa sobre a Criação de Sentido da Mudança Organizacional. *Organizações & Sociedade*, Salvador, BA, v. 9, n. 23, p. 159-169, 2002.

SOUZA, Cristina Lyra Couto de. *Mudança organizacional em uma empresa familiar brasileira: um estudo de caso*. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2006. 132 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Administração, Rio de Janeiro, 2006.

VIEIRA, Patrícia dos Santos. *Cultura de segurança da informação: um processo de mudança organizacional na Petrobras*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2009. 117 p. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2009.

WEICK, Karl E.; QUINN, Robert E. Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, n. 50, p. 361-389, 1999.

