

A PRODUÇÃO ACADÊMICA RECENTE SOBRE MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO

RECENT ACADEMIC RESEARCH ON ORGANIZATIONAL CHANGE IN THE PUBLIC SECTOR

Rodrigo Alberto de Oliveira¹

Hilda Alberton de Carvalho²

Liliane Canopf³

RESUMO

As organizações públicas têm sofrido nas últimas décadas pressões sociais, econômicas e políticas para a mudança de sua forma de gestão de burocrática para a gerencial e orientada ao desempenho, movimento que é denominado de Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM). Tais mudanças implicam em transformações profundas nas organizações, onde os modelos Mudança Organizacional devem ser usados para compreender e apoiar esse processo. O presente estudo tem por objetivo apresentar revisão teórica, inicialmente abordando os estudos clássicos de mudança organizacional e, após, de maneira sistemática, revisando publicações recentes em periódicos relevantes sobre a gestão da mudança organizacional no setor público. O estudo indica que a NPM continua sendo catalisador das mudanças no setor público, que os modelos de gestão da mudança têm apoiado esse processo e que endereçar o aspecto da mudança cultural da instituição é um grande desafio.

Palavras-chave: mudança organizacional; gestão da mudança; administração pública.

ABSTRACT

Last decades, government agencies have suffered social, economic and political pressures to change their management style from bureaucratic to managerial, in a so-called movement of New Public Management – NPM. Such changes imply huge transformations in this organizations, where Organizational Change models should be assessed to understand and support this process. This study aims to present a theoretical review, first addressing the classic studies of Organizational Change and then systematically reviewing recent articles published in relevant journals about organizational change management in the public sector. The study suggests that NPM is still stimulant for change on public sector; that change management models have been supporting this process; and that addressing the cultural change is a major challenge.

Keywords: organizational change; change management; public administration.

¹ Mestrando em Administração Pública – Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) – rodrigoalberto.oliveira@gmail.com.

² Prof^a. Dr^a. do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública– Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) – hilda@utfpr.edu.br.

³ Prof^a. Dr^a. do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública– Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) – lilianec@utfpr.edu.br.

1. INTRODUÇÃO

No contexto pós segunda guerra mundial, as administrações públicas tiveram um sensível aumento na demanda por serviços públicos, como parte do desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social (*welfare states*). Ocorre que, nas últimas décadas, as organizações públicas concebidas sob um modelo burocrático e submetidas a racionalização de recursos e restrições orçamentárias passaram a ter dificuldades em atender as crescentes demandas sociais, o que levou a um movimento reformista do setor público para um modelo de gestão gerencial, que se tornou conhecido como Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), e que prescreviam aspectos como gestão orientada por resultados, redução de custos e programas de desestatização (BRESSER PEREIRA, 2001; GRUENING, 2001).

Tais reformas demandaram, e ainda demandam, mudanças em vários fatores das organizações públicas, sendo alguns transacionais, mas principalmente fatores transformacionais por serem originadas do ambiente externo e impactarem a estratégia e a cultura dessas instituições, ocasionando transformações na estrutura profunda (*deep structure*), que requerem dos gestores públicos a compreensão e o uso devido de técnicas e ferramentas da gestão de mudança organizacional (KUIPERS, HIGGS, *et al.*, 2014; PARRY, KIRSCH, *et al.*, 2014; BURKE, 2008).

Nesse contexto, é necessário observar quais são as pressões que sofrem as organizações públicas que implicam em necessidades de mudanças organizacionais, tanto evolucionárias quanto revolucionárias, e de que maneira as administrações públicas vêm trabalhando essa questão. Portanto, se torna relevante compreender os conceitos de mudança organizacional já consolidados na literatura e, principalmente, as pesquisas recentes sobre as aplicações desse conhecimento às organizações do setor público.

Dessarte, o objetivo do presente artigo é, primeiramente revisitar a literatura de autores clássicos sobre mudança organizacional, tais como Lewin (1947) e Burke-Litwin (1992), e compreender as demandas e necessidades recentes de mudanças nas organizações públicas, para, através de uma revisão bibliográfica sistemática, investigar as publicações acadêmicas atuais e relevantes sobre a gestão de mudança organizacional no setor público, buscando sistematizar as descobertas recentes nessa área de pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção será abordado o referencial teórico sobre o tema da gestão da mudança organizacional, buscando primeiramente conceituar o termo e seus aspectos mais relevantes e, após, explorar algumas teorias de autores clássicos, como o processo de mudança em três passos de Kurt Lewin (1947) e o modelo causal de mudança organizacional e desempenho de Burke e Litwin (1992). Também serão descritas características e particularidades do setor público para compreender a relevância das necessidades de mudanças organizacionais.

2.1 Mudança organizacional

Daft (2014, p. 420), definiu mudança organizacional genericamente como “a adoção de uma nova ideia ou comportamento por uma organização”. Já Lima e Bressan (2003) trouxeram uma definição mais específica de que a mudança organizacional é “qualquer alteração, planejada ou não, nos componentes organizacionais — pessoas, trabalho, estrutura formal, cultura — ou nas relações entre a organização e seu ambiente”. A esse respeito, Burke (2008) descreve que a mudança ocorre nas organizações a todo tempo mas, na maioria das vezes, não é planejada e é gradual, sendo mais raras as mudanças revolucionárias que modificam por completo a missão, estratégia, liderança ou cultura organizacionais.

Deve-se destacar o papel da cultura organizacional e sua influência no processo de mudança, onde cultura pode ser definida como “o modelo dos pressupostos básicos, que um

dado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu no processo de aprendizagem, para lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna” (FREITAS, 1991, p. 74-75). A mudança cultural ainda é um aspecto controverso na literatura sobre o tema, pois, conforme constatou Freitas (1991) em uma revisão bibliográfica, não há consenso entre os pesquisadores de que ela possa ser deliberadamente mudada e, para aqueles que defendem que é possível, ainda assim é uma iniciativa bastante complexa, cara e potencialmente traumatizante para as organizações. Ainda de acordo com a autora, apesar disso, os gestores sentem-se atraídos por patrocinarem processos de mudança cultural, em razão de a cultura ser uma poderosa ferramenta de controle para a organização atingir suas metas.

Nesse mesmo sentido, um aspecto relevante descrito por Burke (2008) é a constatação de que a maioria dos esforços por parte dos executivos e administradores para mudar significativamente as organizações simplesmente não funcionam, pois as mudanças mais comuns decorrem de o que o autor descreveu como um “ajuste fino”: transformações menores, mas mais constantes. Por outro lado, tal constatação não pode levar as organizações a evitarem o planejamento das mudanças, pois poderia conduzir à sua inviabilidade, mas ao contrário, deve-se ter em mente as transformações devem ser planejadas e executadas, mesmo sabendo que não serão realizadas da forma pretendida, o que se caracteriza como um paradoxo.

Historicamente, os primeiros estudos sobre mudança organizacional estavam relacionados à administração científica de Frederick Winslow Taylor que, no contexto pós Revolução Industrial, entendia a organização como uma máquina, que deveria ser estudada através do levantamento de dados e replanejamento do trabalho, de maneira a diferenciar a atividade de análise e planejamento dos gestores da realização efetiva do trabalho pelo trabalhador (YANG, LIU e WANG, 2013; BURKE, 2008).

Ao contrário de Taylor, que tinha grande influência da engenharia e da economia, outros estudos de mudança organizacional que o seguiram tiveram contribuições da sociologia e da psicologia, dos quais se destacam os estudos de Hawthorne, que, embora inicialmente buscavam entender a influência da luminosidade do ambiente de trabalho na produtividade, demonstraram, na verdade, a relevância do fator psicológico e humano e a importância de questões como a autonomia dos funcionários, o recebimento de feedback e a possibilidade de influenciar o processo de mudança, em resumo, a importância de suas atitudes e sentimentos (ROETHLISBERGER, 1980). São de grande relevância as implicações dos estudos de Hawthorne, que constataram que aspectos sociais, psicológicos e de relacionamento são determinantes para o aumento da produtividade e, portanto, devem ser primordialmente observados nos processos de mudança. Demonstrou-se que se tornam mais efetivos os trabalhos em grupos menores, com maior autonomia, com feedback e com a percepção de participação das pessoas nos processos de mudança da organização.

Nesse sentido, e em razão da complexidade das variáveis envolvidas, suas interações e o relacionamento com o meio, os modelos organizacionais mais usados para compreensão da mudança baseiam-se na concepção de sistemas abertos (*open system modeling*), fato que foi destacado por Pondy e Mitroff (1979). Por sua vez, Burke (2008) ao defender que a mudança organizacional deve ser sistêmica, descreve que é característico da abordagem de sistemas abertos o ciclo de entrada-transformação-saída (*input-throughput-output*), qual seja a constante troca de energia do sistema com o ambiente através de suas fronteiras. É relevante também a informação apresentada pelo autor de que a organização (ou o sistema) representa uma entidade diferente da simples soma das partes que a compõe e que, ao pensar em mudança, deve-se ter em mente o todo, porque a mudança de uma das partes afetará as demais. O autor destacou também algumas características dos sistemas abertos, que são: a importação de energia, vazão (ou transformação – *throughput*), saídas, que os sistemas são ciclos de eventos (o que, na

realidade identifica um sistema), a entropia negativa (necessidade de obter mais energia do ambiente do que as saídas), a importância do feedback negativo, a homeostase dinâmica (situação de aparente equilíbrio estacionário, mas na realidade um constante fluxo), a necessidade de diferenciação por um lado, mas de coordenação e integração por outro e a equifinalidade, capacidade de o sistema usar vários meios para atingir seu fim.

Deve-se também fazer uma diferenciação entre as mudanças organizacionais consideradas evolucionárias, também conhecidas como incrementais ou transacionais, e revolucionárias, ou transformacionais. No caso das mudanças revolucionárias, essas ocorrem através de um processo denominado “equilíbrio intercalado” (*punctuated equilibrium*), cujas características são: a existência de uma estrutura profunda (*deep structure*), que é a maneira como o sistema é organizado e como se relaciona com o ambiente; os períodos de equilíbrio, que são os períodos em que o sistema está desempenhando suas atividades e interagindo com o meio; e os períodos revolucionários, onde uma perturbação interna ou do ambiente impõe a necessidade de mudança. Sobre mudanças evolucionárias, que são as mais comuns, elas são incrementais para corrigir ou melhorar as partes de um sistema maior, que até podem fazer parte de um processo revolucionário, mas que por se não afetam a estrutura profunda. Entende-se que raramente, senão nunca, o processo evolucionário de mudanças contínuas leva a uma mudança fundamental, pois é necessário um movimento brusco para sobrepor a inércia e o equilíbrio do sistema (BURKE e LITWIN, 1992; BURKE, 2008).

Por fim, outro aspecto importante a ser considerado na gestão da mudança organizacional diz respeito à prontidão ou propensão (*readiness*) da organização para a mudança. Nesse sentido é bastante didática a fórmula atribuída a David Gleicher de mudança organizacional (BECKHARD e HARRIS, 1987), representada por: $C = (ABD) > X$, onde “C” é a mudança em si, “A” é o nível de insatisfação com a situação atual, “B” é a clareza em relação ao novo status desejado, “D” é a clareza com relação aos primeiros passos a serem tomados e “X” é o custo. Ou seja, a fórmula resume que a prontidão da organização para a mudança deve ser maior que o custo.

2.2 Processo de mudança em três passos de Kurt Lewin

Em uma pesquisa clássica conduzida entre os anos de 1940 e 1950, Kurt Lewin realizou uma série de estudos a respeito de um processo coordenado de mudança de comportamento e concluiu que, para ter sucesso, são necessários três passos para mudar, usando a analogia de que a organização deve primeiro **descongelar**, depois **mudar** e por último, **recongelar** (LEWIN, 1947). Segundo Burke (2008), a primeira etapa pode ser ajustada de acordo com a característica da organização, o autor cita por exemplo a sensibilização através de treinamentos ou a apresentação de dados que demonstram o *gap* entre a situação atual e o novo nível de desempenho que se procura atingir. O segundo passo compreende mover a organização para o novo nível de comportamento que se pretende obter e constitui tipicamente o treinamento comportamental de gestores e a implementação de planos de ação para melhorar processos de trabalho ou sistemas de informação.

O terceiro passo, por fim, representa a estabilização do novo nível de desempenho e comportamento para sua perenidade na organização. De fato, Lewin (1947) constatou que as mudanças em geral têm vida curta e, muitas vezes, após um breve período de comportamento em um nível superior de desempenho, o comportamento do grupo retornava ao nível anterior. Portanto, concluiu o autor, que tal fato indica que em um esforço de mudança planejado não basta definir uma meta para um novo nível, mas que a permanência na nova situação também deve ser relevada, daí a importância da fase de recongelar (*refreezing*).

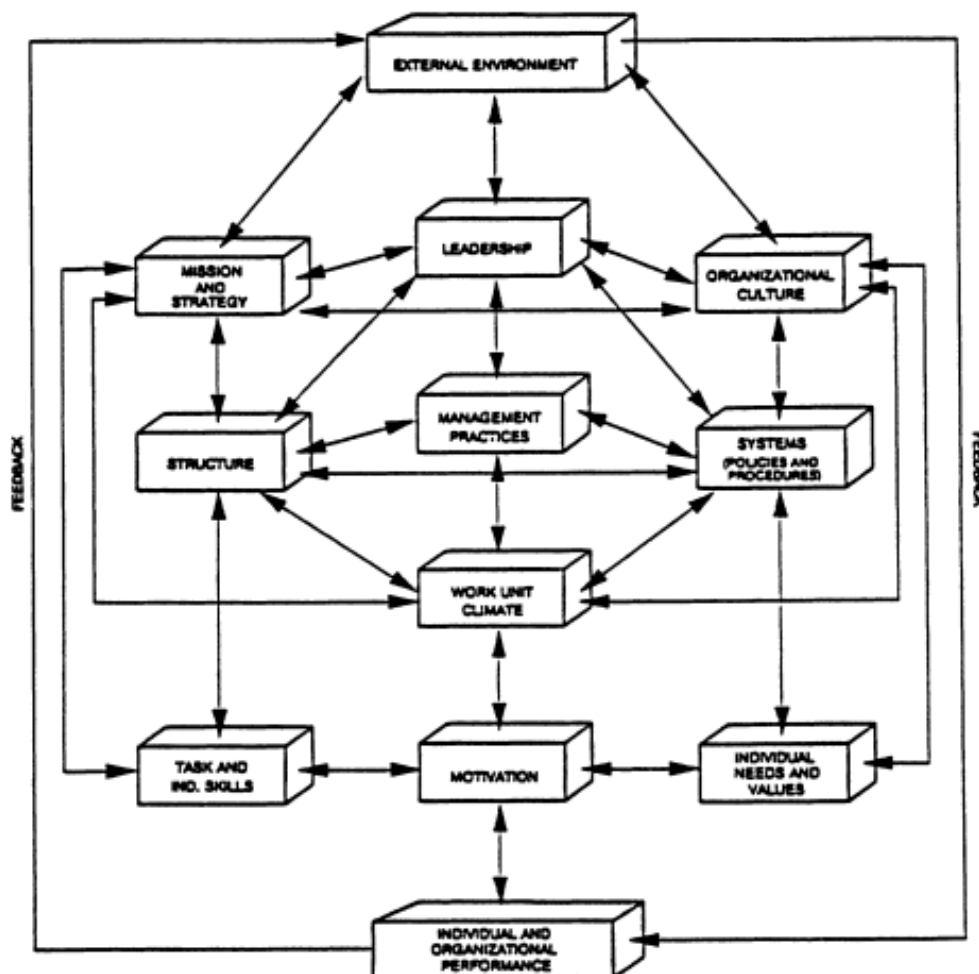
Por sua vez, Schein (1980) expandiu o modelo de Kurt Lewin afirmando que os passos prescritos para a mudança não são discretos quando, na realidade, eles se sobrepõem entre si e,

por esse motivo, optou por usar o termo três “estágios” para a mudança, ao invés de “passos”. Para o autor, o estágio de descongelamento pode se dar através da sensibilização para a necessidade da mudança, mas também pela indução de sentimento de culpa ou ansiedade pelo atual nível de desempenho, o que deve ser feito em conjunto com a criação de um sentimento de segurança psicológica, no sentido de diminuir o medo da mudança. Já o segundo estágio, da mudança em si, vai além das mudanças de procedimentos de trabalho ou tecnológicas, mas envolve uma reestruturação cognitiva, ou seja, a mudança da maneira como as pessoas veem a nova situação. Por fim, o estágio de recongelamento é a integração definitiva da mudança nos níveis individual e interpessoal.

2.3 Modelo Burke-Litwin de mudanças organizacionais

Um dos modelos mais relevantes para a compreensão de mudanças organizacionais é o Modelo de Burke e Litwin (1992), descrito como um modelo causal de desempenho e mudança organizacional, projetado por Warner Burke e George Litwin. O modelo foi concebido para apoiar e representar as interações entre os elementos principais em processos de mudança organizacional, usando-se o conceito de sistemas abertos e representa dimensões de sistemas maiores (*larger-system level*), tais como estratégia, liderança e cultura; de nível local ou de grupo, como clima; e do nível individual, como motivação, valores e necessidades individuais e requisitos de atividades e perfil individual, conforme destacado na Figura 1.

Figura 1 - Modelo Burke-Litwin de Desempenho e Mudança Organizacional



Fonte: BURKE E LITWIN (1992, p. 528)

O modelo é representado por fatores (caixas) que são divididos em duas categorias: fatores transformacionais e fatores transacionais. Os primeiros decorrem da interação com o ambiente externo que demandam novos comportamentos da organização, afetando-a inteiramente, onde a mudança é descontínua ou revolucionária, ou seja, afeta a estrutura profunda (*deep structure*) da organização. Trata-se da metade superior do modelo cujos fatores são: ambiente externo (entrada do sistema), missão e estratégia, liderança e cultura.

Já os fatores transacionais decorrem das operações cotidianas da organização (transações) e, por isso, são usados termos como melhoria contínua, mudança evolucionária e seletiva. São as caixas da metade inferior do modelo que compõe os seguintes fatores: estrutura, práticas gerenciais, sistemas, clima, requisitos das tarefas e perfis individuais, valores e necessidades individuais, motivação e, por fim, a saída do sistema que é o desempenho individual e organizacional.

2.4 As mudanças na administração pública

Ao tratar do papel estratégico da mudança, Daft (2014) afirma que “as organizações atuais devem manter-se em posição de inovação contínua, não somente para prosperar, mas para, ao menos sobreviver”. O mesmo, sem dúvidas, aplica-se às organizações públicas, que têm se deparado com a necessidade de adequarem-se às constantes transformações da atualidade de onde, portanto, é imperioso o aperfeiçoamento de seus processos de gestão da Mudança Organizacional (BERTOLINO, 2019).

Além das transformações tecnológicas e ambientais, de fato, as pressões sociais e políticas por mudanças na administração pública levaram à concepção do movimento conhecido como Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*), que se desenvolveu entre as décadas de 1970 e 1980 inicialmente no contexto das reformas do governo da primeira-ministra Margareth Thatcher no Reino Unido, sendo posteriormente expandido em reformas administrativas em inúmeros países (GRUENING, 2001). Tais reformas implicaram em profundas mudanças nas organizações públicas, pois, conforme destacou Gruening (2001), o foco deixou de ser a administração burocrática e passam a sobressair aspectos de resultado financeiro, da administração estratégica e métricas de desempenho. O movimento da Nova Gestão Pública repercutiu também no Brasil, onde influenciou a reforma administrativa em meados dos anos 1990 (SILVA e AMARAL, 2007), cujo objetivo era reformar o aparelho estatal, em razão da insatisfação com o modelo de administração burocrático até então prevalente, e tinha como metas enfrentar a crise fiscal, reduzir custos, tornar mais eficiente a administração estatais e proteger o patrimônio público da corrupção (BRESSER PEREIRA, 2001).

Por outro lado, as necessidades de mudanças na gestão no setor público não se limitam às reformas gerencialistas das últimas décadas, mas, conforme ressaltaram McAdam, Hazlett e Casey (2005), existe uma constante pressão para melhoria do desempenho, bem como uma filosofia implícita, e às vezes explícita, de que as organizações públicas seriam melhor sucedidas se aplicassem as técnicas de gestão da iniciativa privada. Essa visão pode ser simplista em razão da complexidade da gestão pública, destacadamente devido à multiplicidade de atores e interesses que influenciam a criação e implementação de políticas públicas (KLIJN, 2008), que implicam em cobranças constantes de atenção às necessidades de mudanças organizacionais no setor público.

3. METODOLOGIA

A pesquisa foi conduzida por meio de uma pesquisa bibliográfica sistemática, cujo principal benefício “é o fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2018). Segundo o

autor, a vantagem dessa metodologia é possibilitar a investigação de fenômenos através de materiais já elaborados como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos e fontes. Em geral esse tipo de pesquisa envolve as seguintes etapas: escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, formulação do problema, elaboração do plano provisório de assunto, busca das fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto.

Uma vez que o objetivo do presente trabalho é avaliar as publicações recentes sobre a mudança organizacional no setor público, o alvo dessa revisão são artigos científicos publicados nos últimos cinco anos em periódicos relevantes e, por essa razão, foi eleita a base de dados indexada Scopus como ferramenta de pesquisa. Dada a amplitude do tema, o critério foi constituído apenas sobre as palavras-chave que integram o tema do presente estudo: mudança organizacional, gestão de mudanças e administração pública. Na base Scopus foi usado sua correspondente em inglês: *organizational change*, *change management* e *public management*. Para o termo “administração pública” foram pesquisados em inglês, além de “*public management*”, os sinônimos “*public administration*” e “*government*”.

Observou-se que raramente os termos “*change management*” e “*organizational change*” são usados em conjunto nas palavras-chave das publicações, portanto a pesquisa realizada foi: *KEY(("change management" OR "organizational change") AND ("public management" OR "public administration" OR "government"))*. Inicialmente, a pesquisa retornou 431 publicações na base Scopus, que foram filtradas selecionando-se apenas as de acesso aberto, com ano de publicação maior que 2014 e áreas de conhecimento relacionadas ao objeto do estudo, chegando-se ao apanhado de onze artigos, que, através da leitura de seus *abstracts*, três deles foram descartados por não estarem alinhados ao tema da pesquisa e, portanto, foram objetos da presente revisão os demais oito artigos.

4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÕES

Inicialmente, os artigos científicos identificados foram catalogados e tiveram seus objetivos destacados, conforme Quadro 1 abaixo. Após, a partir da leitura e análise dos trabalhos, procurou-se obter as informações relacionadas ao objetivo do presente artigo.

Quadro 1 - Artigos selecionados para a revisão sistemática

Autor(es)	Ano	Título	Objetivo(s)
Irwin e St.-Pierre	2014	<i>Creating a culture of meaningful evaluation in public libraries: Moving beyond quantitative metrics</i>	Estudar os desafios enfrentados por bibliotecas públicas para adequarem-se a novos paradigmas sociais e políticos por elas enfrentados, bem como propor um modelo de mudança cultural baseado em um questionário.
Kane et al	2019	<i>Coming Full Circle: How Health Worker Motivation and Performance in Results-Based Financing Arrangements Hinges on Strong and Adaptive Health Systems</i>	Estudar a implementação de financiamento orientado a resultados em organizações públicas no Zimbábue, bem como o aparente paradoxo de que a motivação dos funcionários decrescia apesar nas melhoras nas condições de trabalho decorrentes da reforma administrativa implementada.

Ledesma	2014	<i>Conceptual frameworks and research models on resilience in leadership</i>	Descrever teorias, modelos e outros aspectos da resiliência nas organizações e seu relacionamento com o desenvolvimento das lideranças, como aspecto chave na condução de mudanças organizacionais.
Lee, Oh e Nam	2016	<i>Transformational and transactional factors for the successful implementation of enterprise architecture in public sector</i>	Avaliar os fatores de mudança transacionais e transformacionais na adoção de ferramentas de arquitetura corporativa através de um estudo realizado em organizações públicas da Coreia do Sul.
Mafini	2014	<i>An empirical reflection of organizational processes in a government department</i>	Determinar os fatores que influenciam o desempenho de organizações públicas através de uma pesquisa em uma repartição na África do Sul, onde destacaram-se os fatores estrutura organizacional, mudança organizacional, trabalho em equipe e liderança.
Nam et al	2016	<i>Dynamics of enterprise architecture in the Korean public sector: Transformational change vs. transactional change</i>	Aplicação do modelo Burke-Litwin (1992) de mudança organizacional a uma implementação de arquitetura corporativa em um departamento do setor público sul-coreano.
Schmidt, Groeneveld e Van de Walle	2017	<i>A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis</i>	Baseado na necessidade de cortes orçamentários nas organizações públicas, busca-se focar no comportamento gerencial para operar as mudanças organizacionais decorrentes desse processo imperativo.
Suleimenova et al	2018	<i>Performance evaluation of the government agencies of Kazakhstan</i>	Compreender como os modelos de avaliação de desempenho de organizações públicas são implementados em países em desenvolvimento, particularmente no caso do Cazaquistão, avaliando a efetividade das abordagens de mudança que vêm sendo aplicadas.

Fonte: elaborado pelos autores, 2020

Primeiramente, cabe destacar que, à exceção de dois artigos teóricos (LEDESMA, 2014; SCHMIDT, GROENEVELD e VAN DE WALLE, 2017), os demais trabalhos pesquisados são empíricos, o que vai ao encontro da necessidade que havia sido descrita por Kuipers *et al* (2014) de incrementar os estudos de gestão das mudanças em organizações públicas com mais e melhores pesquisas empíricas, que possam basear uma compreensão mais clara da prática.

Na maioria dos artigos analisados, observa-se uma preocupação sobre os desafios das organizações públicas na gestão das mudanças organizacionais, particularmente aquelas impostas pelas políticas e reformas gerencialistas no contexto do movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*). Tal fato pode ser observado em Irwin e St.-Pierre (2014), onde os autores pesquisaram os desafios das bibliotecas públicas da província de Ontário no Canadá ao enfrentar as mudanças sociais, políticas e econômicas e a necessidade de

mudança e adaptação nos sistemas de avaliação de desempenho dessas organizações, afirmando que a atual prevalência da filosofia da Nova Gestão Pública e os imperativos ideológicos da sociedade auditora neoliberal criaram um motivador externo para a mudança nos sistemas de avaliação de desempenho. De forma semelhante, Schmidt, Groeneveld e Van De Walle (2017) ao propor um arcabouço para análise de mudanças organizacionais decorrentes da imposição de cortes orçamentários aos órgãos públicos, descreveram que foi a própria retórica de restrição financeira do setor privado nos anos 1970 e 1980 que inspiraram a criação do movimento NPM, que buscava implementar essa filosofia também na administração pública.

Entretanto, no artigo de Suleimenova *et al* (2018), os autores tratam particularmente da mudança organizacional decorrente da adoção dos aspectos do NPM por países emergentes, mas realizando uma crítica à mera adoção da prescrição usada em países desenvolvidos, sem considerar as particularidades de cada administração no processo de mudança organizacional, concluindo que, no geral, o estudo apoia a compreensão da efetividade de mudanças institucionais quando ferramentas da NPM são incorporadas nas reformas administrativas através de uma abordagem impositiva (*top-down approach*), o que demonstra a importância de se levar em conta o ambiente institucional, particularmente as instituições informais, os posicionamentos dos *stakeholders* e a necessidade de uma abordagem mais transversal entre os órgãos da administração pública. Nesse sentido, os autores destacaram a necessidade de uma aplicação menos simplista e impositiva e mais abrangente das reformas institucionais.

Já Kane *et al* (2019), embora não citaram explicitamente o NPM, abordam em seu artigo a situação específica da experiência de remuneração orientada por resultados no setor de saúde do Zimbábue, o que é um dos aspectos prescritos pela Nova Gestão Pública. Porém, chama a atenção a observação dos autores de que a mera implantação da remuneração por desempenho não implicou necessariamente em melhoria da performance organizacional, sem que fossem considerados outros elementos da gestão de mudança, como questões culturais e de liderança.

Os aspectos transformacionais e transacionais da mudança organizacional foram destacados nos dois artigos sul-coreanos que compuseram a pesquisa, inspirados na definição de Burke e Litwin (1992) sobre o tema, sendo que Lee, Oh e Nam (2016) estudaram os principais fatores transformacionais e transacionais nas mudanças decorrentes da implementação de arquitetura corporativa (*Enterprise Architecture – EA*) no setor público do seu país, enquanto que, relacionado ao mesmo caso pesquisado, Nam *et al* (2016) observaram a adoção do modelo Burke-Litwin de mudança organizacional nesse processo de mudança, explicando que:

O presente estudo observa a adoção da EA como um processo de mudança organizacional baseado no framework proposto por Burke e Litwin, que classifica mudanças organizacionais em transformacionais (TFC) e transacionais (TSC). TFC é associada com mudanças fundamentais que alteram a cultura e os valores da organização, enquanto TSC tem por objetivo melhorar o desempenho organizacional de curto prazo. (NAM, OH, *et al.*, 2016, p. 2 - tradução nossa)

Além disso, demonstrou-se uma preocupação bastante recorrente dos autores sobre o aspectos da cultura e da liderança nas organizações públicas, e sua relevância nos processos de mudança, tema que foi abordado com destaque por Mafini (2014), Ledesma (2014), Irwin e St-Pierre (2014) e Kane *et al* (2019). A importância destes fatores humanos para a mudança das organizações já vem sendo observado desde os estudos de Hawthorne, e a complexidade de abordar a cultura organizacional também já havia sido destacada por Freitas (1991) e no modelo de Burke e Litwin (BURKE e LITWIN, 1992), e, por fim, dentre os artigos pesquisados, esse aspecto ficou muito claro na pesquisa conduzida nas bibliotecas públicas canadenses, onde,

através da aplicação de um questionário seguido de entrevistas com pessoas chave, ficou cada vez mais aparente a necessidade de endereçar as questões da cultura institucional (IRWIN e ST-PIERRE, 2014).

Por fim, os principais achados do trabalho foram sintetizados no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Principais achados da pesquisa

Tema	Descrição resumida	Autor(es) - Ano
Modelos teóricos para a mudança organizacional	Os artigos estudados destacaram a relevância de modelos teóricos para a compreensão da mudança organizacional no setor público, alguns propondo modelos próprios, outros fazendo uso do modelo de Burke-Litwin (1992), e outros, em estudos empíricos.	Nam <i>et al</i> (2016); Lee, Oh e Nam (2016); Mafini (2014); Schmidt, Groeneveld e Van De Walle (2017); Irwin e St-Pierre (2014).
Influência da Nova Gestão Pública - NPM	O movimento NPM, concebido na década de 1980, continua sendo um dos principais motivadores de estudos de mudança organizacional no setor público, pois é uma preocupação recorrente dos autores as mudanças estruturais que ocorrem nos órgãos públicos decorrentes de tais reformas.	Suleimenova <i>et al</i> (2018); Kane <i>et al</i> (2019); Irwin e St-Pierre (2014); Schmidt, Groeneveld e Van De Walle (2017).
Relevância da cultura e da liderança nos processos de mudança	Os aspectos humanos e subjetivos (como cultura, liderança e motivação) são destacados na maioria dos estudos, que, em geral, avaliam que a condução objetiva da mudança organizacional desprestigiando aspectos subjetivos tendem a ter efeito contrário, impactando negativamente o desempenho da organização.	Ledesma (2014); Mafini (2014); Suleimenova <i>et al</i> (2018); Kane <i>et al</i> (2019); Irwin e St-Pierre (2014);

Fonte: elaborado pelos autores, 2020

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa constatou que a dinâmica clássica de mudança em três estágios de Kurt Lewin (1947) não tem sido mais abordada nas publicações recentes sobre mudança organizacional na administração pública. De fato, autores como Parry *et al* (2014) já haviam arrazoadado que a dinâmica das mudanças na atualidade não permite que as organizações “descongelem”, “mudem” e “recongelem” para transformarem-se. Portanto, observa-se que, embora de relevância histórica, teórica e didática, o processo de mudança de Lewin não tem sido mais aplicado para a compreensão empírica da mudança organizacional do setor público. Outros modelos, contudo, e principalmente aquele proposto por Burke e Litwin (1992) efetivamente apoiam as pesquisas recentes, demonstrando a relevância de modelos teóricos como referencial para estudos sobre o tema.

Além disso, chama atenção que, embora tenham sido inicialmente idealizadas há cerca de quarenta anos, as reformas gerenciais da administração pública, genericamente agrupadas no movimento da *New Public Management*, continuam exercendo pressões por mudanças nas organizações governamentais, destacadamente nos países emergentes, onde a tendência gerencialista foi adotada mais tarde, mas também ainda continua sendo objeto de estudo em pesquisas no mundo desenvolvido. Uma vez que a NPM prescreve mudanças radicais em algumas organizações (gestão orientada por desempenho, corte de custos, privatizações), esse processo tende a ser revolucionário, impactando a estrutura profunda das organizações e os fatores transformacionais de mudança, como cultura, liderança, missão e estratégia. Ora, não é

de se surpreender, portanto, que as mudanças gerencialistas nas administrações públicas ainda atraíam a atenção dos pesquisadores da área.

Contudo, outros catalisadores de mudança organizacional não receberam a mesma atenção que os preceitos do NPM pelos autores de publicações recentes sobre mudanças em órgãos públicos. Abordagens organizacionais emergentes, como teorias de complexidade e gestão de múltiplos *stakeholders* com interesses conflitantes sobre organizações públicas foram apenas superficialmente citadas em poucos dos estudos pesquisados, embora também tenham o potencial de afetar fatores transformacionais de mudança (*deep structure*). Da mesma forma, apenas menções coadjuvantes foram feitas sobre as mudanças no setor estatal influenciadas pela necessidade de adoção de novas tecnologias da informação na prestação de serviços públicos, elemento relevante de mudança organizacional – conforme modelo Burke-Litwin (1992) – e que tem sido amplamente empregado nos órgãos governamentais. Portanto, abrem-se oportunidades de pesquisas futuras, principalmente empíricas, a respeito desses dois assuntos.

REFERÊNCIAS

BECKHARD, R.; HARRIS, R.T. **Organizational transitions: managing complex change**. 2ª. ed. Reading: Addison-Wesley, 1987.

BERTOLINO, Priscilla Lopes. **Comunicação e Aprendizagem Organizacional em processos de mudança: um estudo da implantação do Sistema Eletrônico de Informações no IFPR**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Ponta Grossa. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado**. Brasília: ENAP, 2001.

BURKE, W. Warner. **Organization Change: Theory and Practice**. 2ª. ed. Thousand Oaks: Sage, 2008.

BURKE, W. Warner; LITWIN, George H. A Causal Model of Organizational Performance and Change. **Journal of Management**, v. 18, n. 3, p. 523-545, 1992.

DAFT, Richard L. **Organizações: teoria e projetos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

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

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

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

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

KANE, Sumit et al. Coming Full Circle: How Health Worker Motivation and Performance in Results-Based Financing Arrangements Hinges on Strong and Adaptive Health Systems. **International Journal of Health Policy and Management**, v. 8, n. 2, p. 101-111, fev. 2019.

KLIJN, Erik-Hans. Complexity theory and Public Administration: what's new; key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration. **Public Management Review**, v. 10, n. 3, p. 299-317, 2008.

KUIPERS, Ben S. et al. The management of change in public organisations: a literature review. **Public Administration**, v. 92, n. 1, p. 1-20, 2014.

LEDESMA, J. Conceptual frameworks and research models on resilience in leadership. **SAGE (Open)**, v. 4, n. 3, 2014.

LEE, S.; OH, S.W.; NAM, K. Transformational and transactional factors for the successful implementation of enterprise architecture in public sector. **Sustainability (Switzerland)**, v. 8, n. 5, p. 456, 2016.

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

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

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

MCADAM, Rodney; HAZLETT, Shirley-Ann; CASEY, Chistine. Performance management in the UK public sector: Addressing multiple stakeholder complexity. **International Journal of Public Sector Management**, v. 18, n. 3, p. 256-273, 2005.

NAM, K. et al. Dynamics of enterprise architecture in the Korean public sector: Transformational change vs. transactional change. **Sustainability (Switzerland)**, v. 8, n. 11, p. 1074, out. 2016.

PARRY, Warren et al. Empirical Development of a Model of Performance Drivers in Organizational Change Projects. **Journal of Change Management**, v. 14, n. 1, p. 99-125, 2014.

PONDY, Louis R.; MITROFF, Ian I. Beyond open system models of organization. **Jay Press**, v. 1, p. 3-39, 1979.

ROETHLISBERGER, F.J. The Hawthorne experiments. In: MANKIN, D.; AMES JR, R. E.; GRODSKY, M. A. **Classics of industrial and organizational psychology**. Oak Park: Moore, 1980. p. 29-39.

SCHEIN, E.H. **Organizational psychology**. 3ª. ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1980.

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

SILVA, Paulo Bernardo; AMARAL, Helena Kerr do. Perspectivas da Gestão Pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. esp, p. 7-17, 2007.

SULEIMENOVA, G. et al. Performance evaluation of the government agencies of Kazakhstan. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 11, n. 2, p. 171-198, 2018.

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