



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 19, n.6, art. 2, p. 26-46, jun. 2022

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

http://dx.doi.org/10.12819/2022.19.6.2

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Mudanças Organizacionais no Setor Público Brasileiro e Suas Tipologias: Um Estudo Bibliométrico

Organizational Changes in the Brazilian Public Sector and their Typologies: A Bibliometric Study

Dante Evangelista Miranda Filho

Mestrado em Administração Pública / PROFIAP pela Universidade Federal de Viçosa
Graduação em Sistemas de Informação pela Universidade Federal de Lavras
Analista de Tecnologia da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais
Email: dante.filho@ufv.br

João Márcio Silva de Pinho

Mestrado em Administração Pública / PROFIAP pela Universidade Federal de Viçosa
Graduação em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais
Especialista em Regulação da Agência Nacional do Cinema
Email: joao.pinho@ancine.gov.br

Thiago Corrêa Borges

Mestrado em Administração Pública / PROFIAP pela Universidade Federal de Viçosa
Graduado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa
Administrador da Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba
Email: thiago.borges@ufv.br

Adriana Ventola Marra

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais
Professora Titular da Universidade Federal de Viçosa –Campus Florestal
E-mail: aventola@ufv.br

Endereço: Dante Evangelista Miranda Filho

Universidade Federal de Viçosa - Campus de Florestal -
Rodovia LMG 818, km 06, s/n, Campus Universitário,
CEP: 35.690-000, Florestal/MG, Brasil.

Endereço: João Márcio Silva de Pinho

Universidade Federal de Viçosa - Campus de Florestal -
Rodovia LMG 818, km 06, s/n, Campus Universitário,
CEP: 35.690-000, Florestal/MG, Brasil.

Endereço: Thiago Corrêa Borges

Universidade Federal de Viçosa - Campus de Florestal -
Rodovia LMG 818, km 06, s/n, Campus Universitário,
CEP: 35.690-000, Florestal/MG, Brasil.

Endereço: Adriana Ventola Marra

Universidade Federal de Viçosa - Campus de Florestal -
Rodovia LMG 818, km 06, s/n, Campus Universitário,
CEP: 35.690-000, Florestal/MG, Brasil.

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 19/01/2022. Última versão recebida em 09/02/2022. Aprovado em 10/02/2022.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Este artigo teve como objetivo analisar a produção de estudos nacionais sobre mudanças organizacionais e suas tipologias em instituições públicas. Para tanto, foi realizado um estudo bibliométrico, pelo método ProKnow-C, considerando as publicações entre 2012-2021, na base de dados da Web of Science. Os resultados mostraram que os estudos, em sua maioria, foram realizados em organizações públicas federais, e quando tratam de mudanças, se referem às mudanças profundas, de troca de valores ou de paradigmas. A maioria dos artigos não se utiliza de nenhuma tipologia para a classificação das mudanças organizacionais em instituições públicas. Contudo, a que foi mais referenciada foi a de Mahoney e Thelen (2010), a partir do institucionalismo histórico.

Palavras-Chave: Mudanças Organizacionais. Tipologias de Mudanças. Organizações Públicas. Transformações Organizacionais.

ABSTRACT

This article aimed to analyze the production of national studies on organizational changes and their typologies in public institutions. For that, a bibliometric study was performed, using the ProKnow-C method, considering publications between 2012-2021, in the Web of Science database. The results showed that most of the studies were carried out in federal public organizations, and when they deal with changes, they refer to deep changes, in the exchange of values or paradigms. Most articles do not use any typology for classifying organizational changes in public institutions. However, the one that was most referenced was that of Mahoney and Thelen (2010), from historical institutionalism.

Keywords: Organizational Changes. Change Typologies. Public Organizations. Organizational Transformations.

1 INTRODUÇÃO

O tema Mudança Organizacional possui uma profusão de enfoques, fazendo com que sua abordagem não seja uma tarefa fácil. A profundidade e a complexidade do contexto aumentam a dificuldade na construção de um corpo coerente de ideias, uma vez que as correntes dominantes se tornam rapidamente ultrapassadas, dando lugar a novas abordagens (WOOD JR, 2009; CHAPMAN, 2002; FREITAS, 2007; FISCHER, 2002). Percebe-se ainda a existência de um constante movimento de retorno a conceitos antigos, por vezes fundamentados em clássicos filosóficos ou das ciências econômicas, buscando inovações e rupturas (CANÇADO, BADHAM, 2019). Contudo, ressalta-se que a expansão e proliferação de conceitos podem diminuir o poder analítico de tais teorias e abordagens (VAN DER HEIJDEN; KUHLMANN, 2017).

A mudança organizacional se tornou uma das principais atividades das organizações ao redor do mundo, diante da crescente competitividade, baseada na introdução de novas tecnologias e atendimento das variações de preferências de consumidores ou de parceiros, além da busca pela adequação às leis e regulamentações (HERNANDEZ, CALDAS, 2001; FISCHER, 2002). No entanto, mesmo diante de tanta prática em relação à mudança, as organizações ainda enfrentam desafios para conduzir transformações de forma efetiva, sendo bastante comuns os casos de fracassos e raros os casos de sucesso (GREY, 2004; KOTTER, 1999; LINO *et al.*, 2019; MARQUES *et al.*, 2018).

A Administração Pública brasileira se insere neste contexto, uma vez que vem passando por várias reformas, reestruturações e ajustes que provocaram mudanças em sua estrutura, e, por consequência, na forma de gerir. Usualmente estas mudanças visam à melhoria do desempenho das organizações públicas, aumentando o foco na entrega de resultados de interesse da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2014). Contudo, como ressaltam Lino et al. (2019, p.376) “as reformas no setor público falham por não conseguir ir além do texto da lei e efetivamente criar novas práticas em governos”. Os autores reforçam que não basta ter recursos suficientes para que as mudanças compulsórias, impostas pela lei, sejam implementadas pela gestão pública.

Diante desse cenário e da cobrança cada vez maior da sociedade por uma Administração Pública que presta serviços de excelência, se faz fundamental entender que tipos de mudanças vêm sendo implementadas e estudadas nas organizações públicas brasileiras. Sabe-se que existem mudanças de diversos tipos, como incrementais, transacionais e transformacionais, incrementais e por conversão, por exemplo. Grandes mudanças, como foi

o caso da Reforma Gerencial do Estado, que buscava implementar as diretrizes da nova gestão pública no Brasil (MATIAS-PEREIRA, 2014) são raras, embora mudanças de menor porte sejam empreendidas a todo o tempo na administração pública brasileira.

Apesar de a literatura tratar de tipos diferentes de mudanças organizacionais, não há consenso na terminologia e na quantidade de tipologias existentes. Watzlawick *et al.* (1974) e Levy (1986) propõem uma classificação em primeira e segunda ordem. Golembiewski *et al.* (1976) abarcam duas etapas análogas a essas (alpha e beta), mas ampliam o *framework*, incluindo uma terceira categoria (gamma). Bartunek e Moch (1987) também utilizam um modelo em três níveis, mas a partir de conceitos diferentes. Mahoney e Thelen (2010), que abordam o modelo de mudança institucional, na perspectiva do institucionalismo histórico (COSTA; MELLO, 2017), indicam quatro tipos de mudança, que variam em função das características do contexto político e da instituição, sem identificar o porte delas. Chapman (2002), ao avaliar a profusão terminológica desta área, resumiu a diferença de porte em dois grandes conceitos, em consonância aos estudos de Burke e Litwin (1992). Por um lado, temos mudanças de caráter incremental, ditas transacionais, que não buscam substituir o conjunto de valores, comportamentos e ideias estabelecidos naquele grupo ou na organização, pois são mudanças de estruturas ou em alguns padrões de comportamento. Já em um segundo nível, existem mudanças que alteram os valores e comportamentos de forma basilar, implementando uma nova ótica ou paradigma de funcionamento. De forma geral, são mudanças que ajustam o sistema ou implementam um novo sistema, denominadas mudanças transformacionais (BURKE; LITWIN, 1992).

De acordo com Mintzberg *et al.* (2000), entender o tipo da mudança é um passo crucial para se buscar um estágio mais elevado de gestão, uma vez que, para cada conjunto de pressupostos sendo introduzidos, haverá um conjunto diferente de ferramentas a serem utilizadas. Assim, no intuito de contribuir para o entendimento de como está estruturada a pesquisa brasileira sobre mudanças organizacionais e suas tipologias no setor público, o objetivo deste estudo foi analisar a produção de artigos nacionais sobre o tema, publicados no período de 2012-2021. Realizou-se um estudo bibliométrico, considerando as publicações de periódicos nacionais dos últimos dez anos na base de dados da *Web of Science* que abordam a temática da mudança organizacional no contexto do setor público brasileiro. A partir do estudo empreendido, esperamos contribuir para os estudos organizacionais, principalmente brasileiros, no sentido de avaliar a terminologia para classificação dos tipos de mudança.

Após esta breve introdução, este artigo foi estruturado a partir do referencial teórico, a metodologia do estudo empreendido, a apresentação dos dados levantados na bibliometria

realizada, bem como a discussão destes dados, e as considerações finais, incluindo limitações da pesquisa e indicações para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial abordará os paradigmas da mudança organizacional, passando pelas definições e teorias de alguns autores sobre o processo de mudança, além das terminologias de classificação das mudanças organizacionais e institucionais numa perspectiva histórica.

2.1 A mudança organizacional

Até a década de 1970, a teoria das organizações era sustentada pelo entendimento da organização como uma máquina, e precisava ser gerida, reduzida a seus tempos e movimentos, atos e processos, para que o sucesso fosse alcançado. Assim foi estabelecido o paradigma da estabilidade, baseado em valores como perenidade, mecanicismo, mudanças incrementais, controle e comando. As mudanças eram vistas como crises e deviam ser combatidas, mantendo-se o *status quo* a qualquer custo (FISCHER, 2002).

Já a partir da década de 1970, diante das profundas alterações de natureza social, econômica e política que começaram a afetar as organizações, os modelos de gestão e paradigmas que lhes davam sustentação passaram a ser revistos. O paradigma da estabilidade passou a ser substituído pelo paradigma da transformação organizacional, cujas mudanças não eram mais lineares e incrementais, mas abrangentes, transformadoras e multidimensionais (FISCHER, 2002), implicando no estabelecimento de um novo conjunto de valores para o segmento (WOOD JUNIOR, 2009).

Dessa forma, a mudança organizacional não podia mais ser considerada apenas um projeto isolado, mas sim concebida e gerenciada como um processo de transformação contínua, dinâmico, com fim específico, que busca direcionar o imprevisível, a partir de uma visão clara, práticas estabelecidas, com vitórias de curto prazo e essa alteração gerou diversas teorias e modelos sobre a forma como essas mudanças acontecem ou deveriam acontecer (MACHADO; NEIVA, 2017).

O modelo de mudança em três etapas, frequentemente atribuído a Kurt Lewin, é considerado por muitos a base fundamental da gestão da mudança e consiste no processo de descongelar, mudar e recongelar, porém é bastante criticado por outros estudiosos que o

consideram um modelo que simplifica o processo de mudança, apesar de sua importância permanecer inquestionável (CUMMINGS; BRIDGMAN; BROWN, 2016).

Para Kotter (1999), o processo de mudança é composto por uma série de fases, que consomem um tempo considerável. No entanto, a eliminação de tais fases pode criar uma ilusão de velocidade, mas não irá produzir resultados satisfatórios. Além disso, destaca que a ocorrência de erros críticos em qualquer uma dessas fases irá exercer um enorme impacto, causando uma desaceleração e a anulação de conquistas significativas no processo (KOTTER, 1999).

Na tentativa de melhor compreender a mudança organizacional, Lawrence (1991) destaca que precisamos entender o porquê de as mudanças organizacionais ocorrerem, e para isso propõe um *framework* que abrange as diversas variáveis que influenciam a mudança como o comportamento dos membros da organização, o arranjo organizacional, stakeholders e forças ambientais, social, técnica, econômica e política.

Por sua vez, Fischer (2002) propõe um modelo de gestão da mudança que se preocupa em realizar levantamentos e análises de dados, para o entendimento dos fluxos de comunicação, dos processos de trabalho e interação entre diferentes áreas da organização, buscando formas de conceber e implementar as mudanças e os aperfeiçoamentos de curto e médio prazo, contando com o envolvimento e participação dos funcionários no processo de transformação organizacional de forma gradativa em eventos estruturados, chegando por fim no monitoramento e avaliação das ações e rumos do processo de mudança.

Dentro da abordagem institucionalista, Mahoney e Thelen (2010, p. 4) afirmam que a mudança institucional ocorre “[...] quando problemas na interpretação de regras e execução abrem espaço para os atores implementarem as regras existentes de uma nova maneira”. Isso significa dizer que as mudanças institucionais acontecem a partir das tensões, ambiguidades e considerações sobre a distribuição do poder. Desta forma, como afirmam Costa e Mello (2017, p.182), sob esta perspectiva do institucionalismo histórico, “existe um elemento dinâmico, em que as instituições representam compromissos duráveis ou acordos, embora ainda não resolvidos com base na coalizão dinâmica, sendo, portanto, sempre vulneráveis a mudanças”. Neste sentido, cabe destacar a definição de instituições, muito além de organizações, adotada por Mahoney e Thelen (2010, p. 4), como algo com “características da vida política e social (regras, normas, procedimentos) relativamente duradouras que estruturam os comportamentos e que não podem ser mudadas de forma fácil ou instantânea”.

Além dos estudos sobre como a mudança poderia ocorrer, diversos autores se ocuparam em criar teorias sobre as formas que as mudanças poderiam se apresentar, a partir

de classificações e significados diversos, buscando criar tipologias que ao serem comparadas se complementam de alguma forma.

2.1 Tipologias de mudanças organizacionais: um resgate histórico

Em conformidade com Golembiewski *et al.* (1976), a adoção de um único conceito de mudança é inadequado e pode levar a sérios enganos. Nesse sentido, no quadro 1 são apresentadas algumas tipologias utilizadas na classificação dos tipos de mudanças organizacionais e institucionais.

Quadro 1 – Tipologias para classificar mudanças

Autores	Tipologias
Watzlawick <i>et al.</i> (1974)	<p>Mudança de primeira ordem: ocorre em determinado sistema, porém esse sistema permanece inalterado após a ocorrência da mudança.</p> <p>Mudança de segunda ordem: altera o sistema em si.</p>
Golembiewski <i>et al.</i> (1976)	<p>Mudança Alpha: a medição da mudança ocorre dentro de um sistema relativamente fixo de dimensões estáveis da realidade, onde os intervalos são mais ou menos constantes, atingindo uma dimensão estável da realidade.</p> <p>Mudança Beta: os intervalos usados para medir alguma dimensão estável da realidade são reajustados, em contraste com as mudanças alpha, que são medidas em intervalos mais ou menos invariáveis.</p> <p>Mudança Gamma: envolve uma redefinição ou nova conceituação de um determinado domínio.</p>
Levy (1986)	<p>Mudança de primeira ordem: mudanças de ajustamento, que não alteram os sistemas centrais e decorrem do desenvolvimento e do crescimento natural da organização, ou ocorre ainda quando ocorre um rápido crescimento e expansão da organização, sem que haja mudança de missão, propósito ou paradigma.</p> <p>Mudança de segunda ordem ou transformação: acontecem no núcleo da organização, e afetam de forma profunda aspectos centrais como a missão, o propósito, a cultura e a visão ou paradigma organizacional, portanto, são irreversíveis.</p>
Bartunek e Moch (1987)	<p>Primeira ordem (<i>first-order change</i>): busca alterar situações dentro de um mesmo esquema, não havendo uma busca pela alteração do esquema em si. Pelo contrário, as ações, ao aprimorar valores, processos ou produtos dentro daquela realidade, terminam por ratificar o esquema em curso</p> <p>Segunda ordem (<i>second-order change</i>): não permite a convivência dos dois</p>

	<p>esquemas simultaneamente. Trata-se da mudança real de um esquema para outro. Os efeitos não intencionais e inesperados de segunda ordem são consequência dos efeitos da primeira.</p> <p>Terceira ordem (<i>third-order change</i>): Neste nível, além de uma alteração do esquema em si, a mudança foi alcançada a partir de uma autoconsciência do grupo. Efeitos de terceira ordem ocorrem em reação a efeitos de segunda ordem e representam o surgimento de esquemas inteiramente novos. Esta situação está relacionada à construção da capacidade do grupo de reconhecer o(s) esquema(s) em curso e alterá-lo.</p>
Burke e Litwin (1992)	<p>Mudança transacional: ocorre a partir de alterações internas da organização, estão relacionados a transações cotidianas, individuais e organizacionais, buscando uma melhoria da eficiência, e por isso não se preocupam em realizar grandes alterações de identidade, da missão ou valores.</p> <p>Mudança transformacional: decorrente das relações com o ambiente externo, estão relacionadas a parte estratégica da organização, alteram toda a organização de forma profunda, podendo alterar até mesmo a missão e a cultura organizacional, afetando todos os aspectos da organização, e com isso exige novos comportamentos dos membros.</p>
Mahoney e Thelen (2010)	<p>Mudança incremental ou em camadas (<i>layering</i>): acréscimo de novas regras ao conjunto pré-existente, que pode ocorrer devido a alteração na legislação.</p> <p>Mudança por substituição (<i>displacement</i>): substituição das regras existentes por novas regras.</p> <p>Mudança pela negligência (<i>drift</i>): alteração do impacto das regras existentes devido a mudanças advindas do ambiente.</p> <p>Mudanças pela conversão: mudança na forma de aplicação das regras existentes, devido a um realinhamento estratégico.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Conforme evidenciado no quadro 1, parte da literatura subdivide os tipos de mudanças organizacionais em dois (BURKE; LITWIN, 1992; LEVY, 1986; WATZLAWICK *et al.*, 1974), enquanto outros adotam a subdivisão em três (GOLEMBIEWSKI *et al.*, 1976; BARTUNEK; MOCH, 1987) ou quatro (MAHONEY; THELEN, 2010). Ressalta-se que, apesar de algumas diferenças entre as tipologias, há uma sobreposição significativa na caracterização dos efeitos e da abrangência das mudanças nas organizações. Dentre as semelhanças nas caracterizações destacam-se as distinções entre as ordens (primeira e segunda; primeira, segunda e terceira) e o nível de profundidade das mudanças (as profundas de redirecionamento estratégico e as com alterações pontuais), ou seja, se são transformacionais ou não, usando a tipologia de Burke e Litwin (1992). A sobreposição

também está presente no desenvolvimento da tipologia proposta por Watzlawick *et al.* (1974) sobre a primeira e a segunda ordem nos estudos posteriores, como Levy (1986) e Bartunek e Moch (1987), utilizando os mesmos termos, apesar das diferenciações nas caracterizações. As mudanças de primeira e segunda ordem propostas por Watzlawick *et al.* (1974) são análogas respectivamente às mudanças alpha e gamma de Golembiewski *et al.* (1976). Sobre Bartunek e Moch (1987), por exemplo, os efeitos de terceira ordem envolvem a transformação nas formas estabelecidas de pensar e de trabalhar, ocorrendo uma transformação na estrutura das organizações, se aproximando da de segunda ordem de Watzlawick *et al.* (1974) e de Levy (1986).

Em todas as tipologias, o último nível é o que corresponde a mudanças que alteram o sistema em si (WATZLAWICK *et al.*, 1974), trazem o efetivamente novo (GOLEMBIEWSKI *et al.*, 1976), afetam de forma profunda aspectos centrais da organização (LEVY, 1986), representam o surgimento de esquemas inteiramente novos (BARTUNEK; MOCH, 1987), alteram toda a organização de forma profunda (BURKE; LITWIN, 1992), contemplando um realinhamento estratégico (MAHONEY; THELEN, 2010). Nesse sentido, tais mudanças, para Chapman (2002), devem ser estruturadas a partir de três questões centrais da gestão: a natureza e o escopo das organizações e o que constitui melhorias para elas; estratégias adequadas para alavancar mudanças e papéis dos agentes de mudança. Sobre a primeira questão, Chapman (2002) destaca com base em Brown e Covey (1987) que em situações de mudança transformacional se faz adequado o uso da perspectiva ecológica, pois essa perspectiva permite a interconectividade das organizações dentro de redes de parceiros de negócios, consumidores, órgãos reguladores, comunidade, grupos de interesse e concorrentes, com ligações estendidas para outras organizações.

Segundo Chapman (2002), o ímpeto da mudança transformacional pode partir de qualquer elemento dessa rede e tem o potencial para ser mutuamente aprimorado por meio de uma interligação de propósitos. Sobre a segunda questão, a autora destaca que nas mudanças de primeira ordem (transacionais), as intervenções geralmente são focadas em estruturas e sistema formais, processos de trabalho ou relações dos grupos de trabalho, tendo como objetivo preparar os funcionários para fazer mais as mesmas coisas (mudança alfa) ou para aumentar o seu desempenho (alteração beta).

Por outro lado, para que a mudança transformacional, também conhecida como gama ou de segunda ordem, ocorra, os valores, crenças e atitudes precisam ser alterados logo nas primeiras fases, uma vez que estes serão a base das alterações (CHAPMAN, 2002). Por fim, sobre a terceira questão, Chapman (2002) destaca que a mudança transformacional é

beneficiada por uma liderança forte, pela criação de uma visão que amplie a organização para além do que ela é atualmente e pela sustentação durante o processo de implementação. Nesse tipo de mudança, cada pessoa que será afetada pela mudança também é considerada um agente de mudança.

Em Mahoney e Thelen (2010) existem aproximações entre as mudanças incrementais e as mudanças transacionais propostas por Burke e Litwin (1992), apesar de tratarem especificamente de mudanças institucionais. Mahoney e Thelen (2010) assumem que as mudanças institucionais também ocorrem de maneira contínua e gradual, evidenciando o processo dialético de mudança em que a ação dos atores em disputa e as coalizões são constantes. Conforme proposto por Mahoney e Thelen (2010), nas disputas por espaços de poder, as mudanças incrementais possuem alta possibilidade de veto e baixo nível de discricionariedade na interpretação/execução; as mudanças por substituição possuem baixa possibilidade de veto e baixo nível de discricionariedade na interpretação/execução; as mudanças pela negligência possuem alta possibilidade de veto e alto nível de discricionariedade na interpretação/execução; e as mudanças pela conversão possuem baixa possibilidade de veto e alto nível de discricionariedade na interpretação/execução.

3 METODOLOGIA

Para se alcançar o objetivo de realizar uma análise dos estudos nacionais acerca de mudança organizacional, publicados entre 2012-2021, foi realizado um estudo bibliométrico, que consiste no “estudo dos aspectos quantitativos da produção, disseminação e uso da informação registrada” (MACIAS-CHAPULA, 1998, p.134).

Optou-se pela utilização das duas primeiras etapas da metodologia *ProKnow-C*, uma vez que esta apresenta um processo estruturado, minimizando a seleção aleatória e subjetiva (AFONSO *et al.*, 2011). Esse processo consiste em uma metodologia de construção do conhecimento de quatro etapas: 1) Realizar a seleção do portfólio bibliográfico; 2) Realizar a análise do portfólio bibliográfico; 3) Analisar sistematicamente o portfólio bibliográfico; 4) Elaborar os objetivos da pesquisa (AFONSO *et al.*, 2011).

A base de dados escolhida para a aplicação da primeira etapa do *ProKnow-C*, foi a *Web Of Science*, cujo acesso se deu por meio do Portal de Periódico CAPES. Essa base foi escolhida pois ela contém uma diversidade significativa de periódicos de bases de dados diferentes.

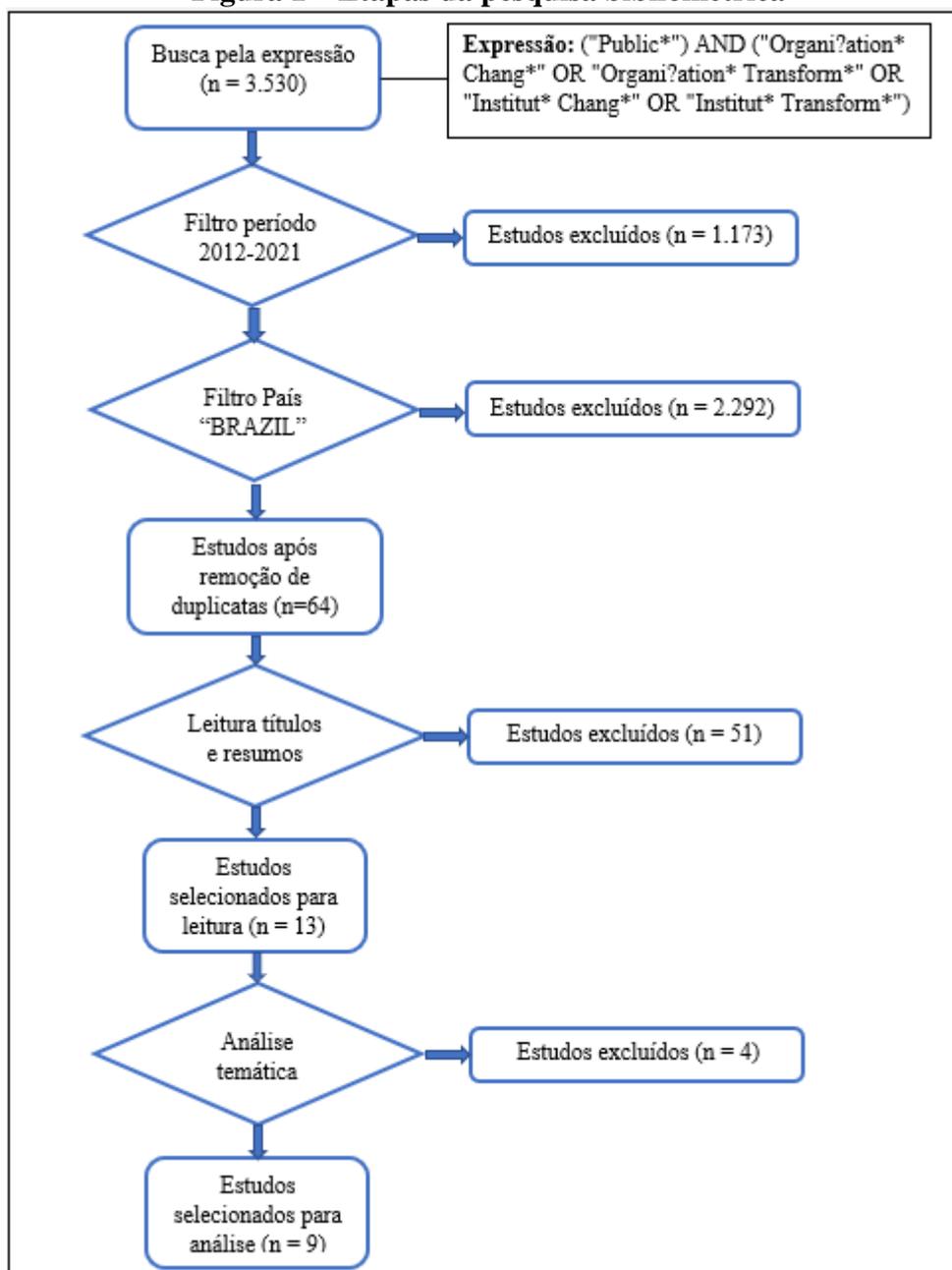
Na base de dados *Web of Science*, foi utilizada a busca por tópico, que verifica os

termos pesquisados no título, resumo e palavras-chave. Dessa forma, buscando abarcar os principais termos referentes ao tema da mudança organizacional nas organizações públicas brasileiras, foi utilizada a seguinte expressão na busca: *“(Public*) AND (Organi?ation* Chang* OR Organi?ation* Transform* OR Institut* Chang* OR Institut* Transform*)”*. Para a construção da expressão, para permitir que as variações de escrita dos termos fossem contempladas, utilizou-se o caractere “*” uma vez que ele pode representar nenhum ou diversos caracteres e o caractere “?” que pode ser substituído por qualquer caractere.

As buscas foram realizadas em 24/11/2021, primeiramente foram retornados 3.530 resultados. O próximo passo consistiu na aplicação do filtro “Anos da publicação” contemplando o período de 2012 a 2021, foram retornados 2.357 resultados. Posteriormente, devido ao interesse em abarcar somente organizações públicas brasileiras, aplicou-se o filtro “Países/Regiões”, sendo selecionada a opção “Brazil”, tendo como retorno 65 resultados. Nesses resultados, foi encontrada uma duplicata, restando, assim, 64 estudos.

Na próxima foi realizada a análise de conteúdo desses estudos, sendo este um método que circula entre objetividade e a subjetividade (SILVA; FOSSÁ, 2015), visando à extração de sentidos, significados e informações provenientes dos dados (CRESWELL, 2010). Seguiu-se então com as fases apresentadas por Bardin (2011): 1) pré-análise; 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Inicialmente, procedeu-se com a leitura dos títulos e resumos dos 64 trabalhos, buscando averiguar os estudos aderentes ao escopo da presente pesquisa. Em seguida, foram descartados 51 estudos que não mencionaram mudança organizacional no setor público, restando então 13 trabalhos. Posteriormente, procedeu-se com a leitura integral dos 13 artigos, com o intuito de verificar quais tratavam sobre mudança organizacional em organizações públicas brasileiras. Ao final desse processo, 9 estudos foram considerados aptos para compor a análise. A figura 1 apresenta o fluxograma com o processo de busca e seleção dos artigos de modo sintetizado.

Figura 1 – Etapas da pesquisa bibliométrica



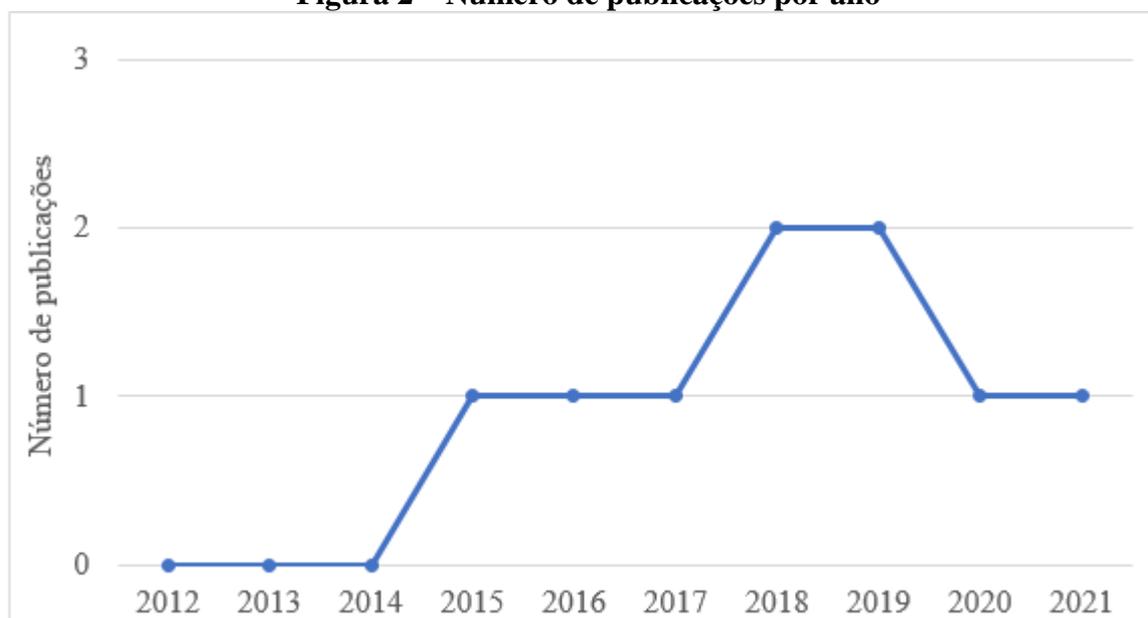
Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Por fim, foi realizada a análise bibliométrica dos 9 estudos selecionados, com base nas seguintes categorias de análise: publicações por ano, publicações por nível de governo, terminologias de tipos de mudança utilizadas, tipos de mudanças abordadas, autores e relevância das publicações. As análises foram realizadas através do software “Excel 365” e do “bibliometrix”, que é uma biblioteca disponível para linguagem de programação “R” (ARIA, CUCCURULLO, 2017). Em relação à plotagem dos gráficos, optou-se pela utilização do software “Excel 365”.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

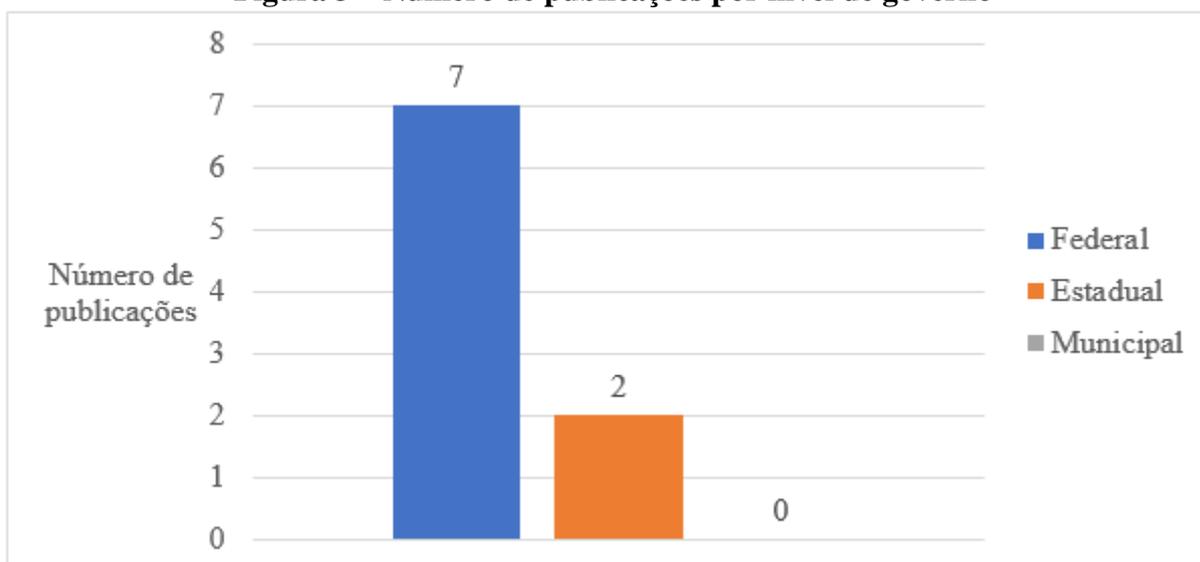
Quanto à análise temporal referente ao período de 2012 a 2021, conforme disposto na figura 2, verificou-se que houve uma publicação por ano a partir de 2015, o que se manteve até 2017. No ano seguinte, houve uma publicação a mais, o que se manteve também em 2019. No ano seguinte, houve uma publicação a menos que o ano anterior. Em 2021, foi verificada uma publicação aderente ao escopo deste trabalho.

Figura 2 – Número de publicações por ano



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Em relação ao número de publicações por ente federado, observou-se um maior número de publicações que abordam a temática no nível federal, significativamente maior do que no nível estadual. Já no âmbito municipal, não foi verificada nenhuma publicação aderente ao escopo deste trabalho, conforme disposto na figura 3.

Figura 3 – Número de publicações por nível de governo

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

O quadro 2 apresenta a relação dos 9 estudos analisados neste trabalho, em ordem decrescente pelo ano da publicação. A classificação Qualis CAPES utilizada foi a correspondente ao quadriênio 2013-2016, uma vez que é a última disponível. Essa classificação não estava disponível para o “*Journal of Applied Behavioral Science*”, além disso, a área de avaliação utilizada foi “Administração pública e de empresas, Ciências Contábeis e Turismo” para todos os periódicos, com exceção do “*Latin American Policy*”, que não recebeu classificação nessa área e, portanto, foi utilizado a área de avaliação “Ciência política e relações internacionais” para compor o quadro. O quadro 2 também apresenta o número total de citações da base “*Web of Science*”, para cada um dos artigos.

Quadro 2 – Lista de estudos analisados

Referência	Fonte	ISSN	Qualis (2013-2016)	Citações
Viera (2021)	Organizações & Sociedade	1984-9230	A2	0
Cabral e Vieira (2020)	Revista Ciências Administrativas	1414-0896	B2	0
Nery, Franco e Neiva (2019)	Journal of Applied Behavioral Science	0021-8863	-	2
Filgueiras, Fernandes e Palotti (2019)	Latin American Policy	2041-7365	B2	8
Policarpo, Borges e Almada (2018)	Revista Ciências Administrativas	1414-0896	B2	0

Coelho Jr. et al. (2018)	International Journal of Innovation And Learning	1471-8197	A2	2
Miranda e Calmon (2017)	Revista do Serviço Público	0034-9240	A2	0
Gomes et al. (2016)	Administração Pública e Gestão Social	2175-5787	A2	0
Fernandes, Moraes e Nascimento (2015)	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	2236-5710	B2	4

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Diante do quadro 2, cabe destacar que dos 9 estudos, 2 foram publicados no mesmo periódico (Revista de Ciências Administrativas) e os demais em periódicos distintos. Em relação aos autores/coautores, a análise realizada neste trabalho verificou a participação de um total de 26 autores/coautores na produção dos 9 estudos selecionados. Desses 26 autores/coautores, somente Diego Mota Vieira (2020 e 2021) publicou mais de um artigo ao longo do período analisado.

Com relação ao conteúdo, a pesquisa científica nacional praticamente descartou o conceito de mudança transacional de Burke e Litwin (1992). Todos os artigos selecionados, quando tratam de mudanças, se referem às mudanças profundas, de troca de valores ou de paradigmas. Não houve pesquisas tratando de mudanças institucionais graduais, *ad hoc*, que se operam de forma progressiva. Dentre os artigos analisados, apenas um classificou explicitamente o tipo de mudança, que foi classificada como conversão, em conformidade com a terminologia proposta Mahoney e Thelen (2010), embora três artigos tenham utilizado a abordagem do institucionalismo histórico destes dois autores. Viera (2021) trabalha com os pressupostos de Mahoney e Thelen (2010), por meio do Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa (MIGT), acrescentando novos elementos na análise de como stakeholders se agrupam em coalizões a partir de crenças compartilhadas.

Apenas quatro dos artigos abordaram tipologias classificatórias em seu referencial, sendo que um deles abarcou o estudo a partir da classificação da liderança. Policarpo, Borges e Almada (2018) avaliam a influência das lideranças no comportamento e reações individuais, dentro do processo de mudança organizacional a partir da tipologia de liderança criada por Burns (BURNS, 1978 apud POLICARPO, BORGES, ALMADA, 2018): transacional, transformacional ou *laissez-faire* (sem estilo definido). O estudo indicou que o estilo de liderança não possui impacto na aceitação à mudança, mas que o desempenho da liderança (independentemente do estilo) influencia o comportamento. A pesquisa avalia uma reestruturação na Rede de Educação Profissional e Tecnológica no país, de modo ser possível

inferir que se trata de uma mudança transformacional.

Os dois artigos que abordaram tipologias de mudança organizacional a fizeram a partir modelo de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010). Cabral e Vieira (2020) avaliam a mudança pelo ponto de vista dos *stakeholders* e seu papel como agente de mudança, utilizando-se da tipologia de classificação proposta por Mahoney e Thelen (2010), que identifica tipos de mudança a partir de dois eixos, o contexto político e o nível de discricionariedade na interpretação e implementação das normas, classificando as mudanças em: incremental, substituição, conversão e negligência (MAHONEY; THELEN, 2010). A pesquisa aborda a mudança interna, dentro de entidades sujeitas à ação reguladora do estado, bem como quais as influências que o órgão regulador possui no agente regulado, como *stakeholder*. O artigo é situado em um contexto institucional sujeito a mudanças transformativas, de modo que podemos classificar como mudanças transformacionais. Miranda e Calmon (2017) também partem do modelo da mudança de Mahoney e Thelen (2010) para analisar os processos de mudança institucional na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ocorrida pela institucionalização das suas ouvidorias. O tipo de mudança institucional encontrado nas duas agências foi o da conversão, em que os agentes de mudança não promovem, necessariamente, a alteração de regras e normas, pelo contrário, acontece a reinterpretção das regras em favor desses agentes. Vieira (2021) ao estudar a atuação de stakeholders e coalizões de defesa na Usina Hidroelétrica de Belo Monte afirma que a mudança institucional foi dos tipos substituição, conversão e em camadas.

Com relação aos demais artigos, todos eles avaliaram, de alguma maneira, mudanças transformacionais (BURKE; LITWIN, 1992), apesar de não citar nenhum tipo de classificação no referencial teórico. Alguns deles tiveram foco no indivíduo, como Nery, Franco e Neiva (2019), que avaliam a mudança organizacional a partir de atributos como planejamento, risco percebido, aceitação, ceticismo, medo e bem-estar. Não foi tratado o porte ou a tipologia da mudança, mas sim o processo cognitivo individual e quais elementos possuem impactos neste. Coelho Jr. *et al.* (2018) realizam pesquisa sobre mudança organizacional a partir dos elementos da resistência e da cultura organizacional na administração pública federal localizada em São Paulo. A pesquisa reforçou a importância dos agentes de mudança em empreenderem soluções e processos específicos à situação, em aderência às concepções de Schein (1984). Gomes *et al.* (2016) analisam as configurações identitárias manifestadas por gestores de uma organização pública de defesa sanitária e inspeção agropecuária, considerando que as mudanças possuem importantes implicações

identitárias para a organização.

Pelo ponto de vista da organização, Filgueiras, Fernandes e Palotti (2019) tratam a mudança institucional a partir da transformação digital e seu impacto na prestação de serviços públicos, incorporando-se à reforma burocrática. Fernandes, Moraes e Nascimento (2015) retratam a modernização da estrutura pública piauiense a partir de uma reforma administrativa entre 2003 e 2007, apresentada por conceitos de isomorfismo mimético, normativo e coercitivo. As principais mudanças implementadas foram a criação das ouvidorias e das controladorias do estado, alterações na estrutura administrativa, plano de carreira de servidores, características do modelo gerencial.

Diante da análise dos artigos selecionados para este estudo, verificou-se que nenhum dos artigos analisados abordou mudanças incrementais (BURKE, LITWIN, 1992), a maioria não realiza nenhum tipo de classificação, mas que a mais utilizada é a de Mahoney e Thelen (2010), indicando que a abordagem do institucionalismo histórico é predominante nos estudos nacionais das mudanças em organizações públicas. Este resultado era esperado considerando que, como afirmam Mahoney e Thelen (2010), no que tange a organizações públicas e, conseqüentemente, a políticas públicas, é essencial a institucionalidade para se reconhecer e avaliar os resultados das mudanças e da implementação de políticas públicas. Contudo, tais achados, de certa forma, corroboram parcialmente com Van Der Heijden e Kuhlmann (2017) que ao fazerem uma revisão sistemática internacional afirmam que, apesar do modelo de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010) ser o mais frequentemente citado, sua aplicação ainda é limitada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mudanças organizacionais continua sendo um tema que chama a atenção dos administradores. Seja pelo ponto de vista da mudança em si, das reações às mudanças ou das culturas nas organizações, a comunidade acadêmica continua empreendendo pesquisas e estudos sobre o tema.

Este trabalho propôs-se a analisar a produção científica brasileira sobre mudanças organizacionais e suas tipologias, publicada no período de 2012-2021, a partir de um estudo bibliométrico. Apesar de o campo de análise ter sido apenas as organizações públicas e em apenas na base de dados *Web of Science*, por mais representativa que seja, isso pode ser considerado uma limitação do trabalho. Contudo, foi possível perceber que o tema relacionado à mudança organizacional em organizações públicas não tem sido foco de muitos

trabalhos, não sendo encontradas mais que duas publicações por ano, sendo as existentes focadas na administração pública federal. Os trabalhos analisados também não possuem muitas citações, não obstante terem sido publicados em periódicos com classificação Qualis/CAPES.

As diversas terminologias de mudança organizacional propostas pelos autores desde o início dos estudos organizacionais não foram retratadas nos trabalhos analisados nesta pesquisa, ao passo que todos os artigos analisados retratam mudanças profundas, de troca de valores ou de paradigmas, inferidas como mudança transformacional, além de três artigos que abordaram a tipologia de mudança a partir dos conceitos de Mahoney e Thelen (2010), que abordam as mudanças institucionais a partir do institucionalismo histórico.

Como contribuições do estudo, acredita-se que colabora para a pesquisa sobre mudanças organizacionais, uma vez que apresenta as publicações recentes sobre o tema e uma tendência de análise, a partir de estudos do campo da administração pública. Entender o que vem sendo pesquisado sobre o tema atualmente nos demonstra eventuais lacunas existentes, bem como os focos atuais da comunidade acadêmica. Para pesquisas futuras, sugere-se analisar como as mudanças estão sendo estudadas pela comunidade internacional. Também sugere-se avaliar a mudança em um contexto organizacional geral, não apenas público, como forma de entender o modo como as tipologias de mudança serão retratadas, apesar da certeza de que a mudança organizacional é uma tarefa difícil de ser mensurada e definida de forma clara, pois envolve aspectos complexos, diversos e intrínsecos a cada organização.

REFERÊNCIAS

AFONSO, M. H. F.; SOUZA, J. V. de; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Como construir conhecimento sobre o tema de pesquisa? Aplicação do processo proknow-c na busca de literatura sobre avaliação do desenvolvimento sustentável. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo (SP), v. 5, n. 2, p. 47–62, 2011.

ARIA, M; CUCCURULLO, C. Bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis, **Journal of Informetrics**, v.11, n. 4, p. 959-975, Elsevier, 2017.

BARDIN L. **Análise de conteúdo**. SP: Edições 70, 2011.

BARTUNEK, J. M., MOCH, M. K. First-Order, Second-Order, and Third-Order Change and Organizational Development Interventions: A Cognitive Approach. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 23, n. 4, p. 483-500, 1987

BURKE, W. W., LITWIN, G. H. A causal model of organizational performance and change. **Journal of Management**, 18, 523-545, 1992.

CABRAL, D.D.P.; VIEIRA, D. M. Stakeholders como Agentes de Mudança Institucional em Ambientes de Regulação Estatal. **Revista Ciências Administrativas**, v. 26, n. 1, 2020.

CANÇADO, V. L.; BADHAM, R. Discutindo o gerenciamento para a mudança: o framework 5M. **Organizações & Sociedade**, v. 26, n. 90, p. 435-456, 2019.

CHAPMAN, J. A. A framework for transformational change in organizations. **Leadership & Organization Development Journal**, v. 23, n. 1, p. 16-25, 2002.

COELHO JR., F. A.; LOWER, L.; FAIAD, C., REGO, M. C. B.; ARMOND, L. P.; SILVA, A. R. D. Knowledge management, learning, social attitudes and organisational change in a Brazilian public organisation. **International Journal of Innovation and Learning**, v. 24, n.1, p 62-80, 2018.

COSTA, M. C.; MELLO, C. M. Change and institutional logic: overview and proposal of analysis of different institutionalist approaches. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 175–202, 2017.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2010.

CUMMINGS, S; BRIDGMAN, T; BROWN; K. G. Unfreezing change as three steps: Rethinking Kurt Lewin's legacy for change management. **Human Relations**. v.69, n.1, p.33-60, 2016.

FERNANDES, A. S. A.; MORAES, D. B.; NASCIMENTO, A. M. As Reformas Administrativas nos Estados Brasileiros: O caso da Reforma Administrativa do Estado do Piauí. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 67, p. 194-213, 2015.

FILGUEIRAS, F.; FERNANDES, F. C.; PALOTTI, P.L.M. Digital Transformation and Public Delivery in Brazil. **Latin American Policy**, v.10, n.2, p.195-219, 2019.

FISCHER, R. M. **Mudança e Transformação Organizacional**. In: FLEURY, M.T.L (coord.). As pessoas na Organização. São Paulo: Editora Gente, 2002.

GOLEMBIEWSKI, R. T; BILLINGSLEY, K.; YEAGER, S. Measuring change and persistence in human affairs: types of change generated by OD Designs, **Journal of Applied Behavioral Science**, v. 12, p. 133-157, 1976.

GOMES, J. O.; FANTINEL, L. D.; PALASSI, M. P.; LEITE DA SILVA, A. R. Identification and alterity in organizational identity of a public organization. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 4, p. 257-269, 2016.

GREY, C. O fetiche da mudança. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 1, p. 10-25, 2004.

HERNANDEZ, J. M. C.; CALDAS, M. P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 31-45, abr./jun. 2001.

KOTTER, J. P. **Liderando mudança**. Gulf Professional Publishing, 1999.

LAWRENCE, P. R. **Why organizations change**. In: Mohrman *et al.* Large-scale organizational change. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.

LEVY, A. Second-order planned change: definition and conceptualization. **Organizational Dynamics**, v. 15, n. 1, p. 5-23, 1986.

LINO, A. F. *et al.* A falta de trabalho institucional e mudanças organizacionais incompletas em municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 375-391, 2019.

MACHADO, L. C. P.; NEIVA, E. R. Práticas de gestão da mudança: impacto nas atitudes e nos resultados percebidos. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, v. 17, n. 1, p. 22-29, 2017.

MACIAS-CHAPULA, C. A. O papel da informetria e da cienciometria e sua perspectiva nacional e internacional. **Ciência da Informação**, v. 27, n. 2, p. 134-140, 1998.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**. New York: Cambridge University Press, 2010.

MARQUES, A. L. *et al.* Resistir ou cooperar? Analisando os fatores que influenciam as reações individuais à mudança organizacional. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 11, n. 2, p. 195-212, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MIRANDA, L. D. O.; CALMON, P. D. P. Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 68, n. 2, p. 389-416, 2017.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári da Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

NERY, V. D. F.; FRANCO, K. S.; NEIVA, E. R. Attributes of the Organizational Change and Its Influence on Attitudes Toward Organizational Change and Well-Being at Work: A Longitudinal Study. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v.55, n.4, p. 477-496, 2019.

POLICARPO, R. V. S.; BORGES, R. S. G.; ALMADA, L. Liderança e reações individuais à mudança organizacional. **Revista Ciências Administrativas**, v. 24, n. 2, 2018.

SCHEIN, E. H. Coming to a New Awareness of Organizational Culture. **Sloan Management Review**, v.25, n.2, p.6-13, 1984.

SILVA, A. H; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 16, n. 1, 2015.

VAN DER HEIJDEN, J.; KUHLMANN, J. Studying incremental institutional change: A systematic and critical meta-review of the literature from 2005 to 2015. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 3, p. 535-554, 2017.

VIEIRA, D. M. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Atuação de Stakeholders e Coalizões de Defesa no Caso da Usina Hidroelétrica de Belo Monte. **Organizações & Sociedade**, v. 28, p. 398-421, 2021.

WATZLAWICK, P.; WEAKLAND, J. H.; FISCH, R. **Change: Principles of Problem Formation and Problem Formation and Problem Resolution**, Norton: Nova York, 1974.

WOOD JUNIOR, T. **Mudança organizacional**: aprofundando temas atuais em administração de empresas. São Paulo: Atlas, 2009.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

MIRANDA FILHO, D. E; PINHO, J. M. S; BORGES, T. C; MARRA, A. V. Mudanças Organizacionais no Setor Público Brasileiro e Suas Tipologias: Um Estudo Bibliométrico. **Rev. FSA**, Teresina, v.19, n. 6, art. 2, p. 26-46, jun. 2022.

Contribuição dos Autores	D. E. Miranda Filho	J. M. S. Pinho	T. C. Borges	A. V. Marra
1) concepção e planejamento.	X	X	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X	X