

POR QUE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS FALHAM?

WHY DO PUBLIC ORGANIZATIONS FAIL?

Sérgio Nogueira Seabra

Professor Doutor de Administração do Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB

E-mail: sergio.seabra@iesb.br

Recebido em 04/09/2024

Publicado em 21/12/2024

RESUMO

Este artigo analisa as causas da falha organizacional em organizações do setor público, com foco especial nos fatores internos que comprometem a capacidade de adaptação e recuperação. A partir de uma revisão extensa da literatura, o estudo organiza os determinantes do fracasso em três constructos principais: cegueira organizacional (incapacidade de perceber mudanças ambientais), inação (falta de resposta diante do declínio) e implementação falha (incapacidade de executar estratégias corretivas). Além disso, o artigo discute como fatores como rigidez cognitiva, liderança fraca, cultura de conformidade e ausência de capacidades gerenciais contribuem para o fracasso persistente. Explicações dialéticas também são consideradas, destacando o papel de conflitos entre grupos de interesse internos e externos na obstrução de mudanças organizacionais. O estudo incorpora literatura recente que enfatiza o papel da resiliência institucional, segurança psicológica, governança ágil e sistemas de informação de desempenho. Ao articular uma abordagem abrangente que combina explicações deterministas e voluntaristas, o artigo oferece uma lente integradora para entender por que organizações públicas falham, mesmo em contextos de intervenção. Os achados têm implicações práticas para gestores públicos e formuladores de políticas que buscam reverter trajetórias de fracasso organizacional de forma sustentável.

Palavras-chave: falha; desempenho; organizações públicas; declínio; capacidades organizacionais

ABSTRACT

This article examines the causes of organizational failure in public sector organizations, with a particular emphasis on internal factors that hinder adaptation and recovery capacity. Drawing on a comprehensive literature review, the study organizes failure determinants into three core constructs: organizational blindness (failure to perceive environmental change), inaction (lack of response to decline), and faulty implementation (failure to carry out corrective strategies). The article further explores how cognitive rigidity, weak leadership, compliance-oriented cultures, and lack of managerial capacities contribute to sustained failure. A dialectical perspective is also considered, showing how conflicting interests among internal and external stakeholders can obstruct change. The study incorporates recent literature that highlights the role of institutional resilience, psychological safety, agile governance, and performance information systems. By combining deterministic and voluntaristic explanations, the article offers an integrative framework for understanding why public organizations fail—even under reform efforts. The findings have practical implications for public managers and policymakers seeking to implement sustainable turnaround strategies in failing organizations.

Keywords: failure; performance; public organizations; decline; organizational capabilities

1 – INTRODUÇÃO

O conceito de falha e declínio organizacional não é preciso. A mesma organização, no mesmo momento, pode ser considerada uma organização “fracassada” ou “bem-sucedida”, dependendo apenas da perspectiva adotada. Assim, com o objetivo de oferecer maior clareza, iniciamos esta seção fornecendo uma definição de falha organizacional. O que é uma organização “fracassada”? Em que momento uma organização pode ser considerada como tal?

Duas definições de falha organizacional são encontradas na literatura. Alguns autores definem a falha organizacional como o resultado final de uma trajetória de declínio caracterizada por um descompasso malsucedido entre as ações da organização e seu ambiente (c.f. CAMERON et al., 1987; MELLAHI; WILKINSON, 2004; SHEPPARD; CHOWDURY, 2005). Essa concepção tem sido chamada de “falha macro” e representa o colapso completo da organização ou sua saída do mercado (MEIER; BOHTE, 2003). É, portanto, sinônima de conceitos como desaparecimento, morte, mortalidade e falência (MEHHAHI; WILKINSON, 2004). A falha organizacional também tem sido definida em termos de “falha micro” (MEIER; BOHTE, 2003), que consiste na diferença entre o desempenho real e o desempenho desejado (CANNON; EDMONDSON; 2005).

Nesse sentido, três desfechos possíveis podem ocorrer após um período consistente de desempenho insatisfatório: o desaparecimento completo ou saída do mercado (falha macro); uma reviravolta (recuperação do desempenho da organização); ou um estado “permanente” de baixo desempenho, o que tem sido chamado de “organizações permanentemente falhas” (MEYER; ZUCKER, 1989). Neste artigo, adotamos uma perspectiva “micro” de falha organizacional, pela qual entendemos “padrões consistentes de desempenho organizacional insatisfatório por períodos prolongados” (ibid).

Tendo esclarecido o termo falha organizacional, passamos agora à revisão da literatura sobre esse tema. Os estudos sobre as causas da falha organizacional giram, em geral, em torno do debate entre as perspectivas “determinista” e “voluntarista” da falha (MELLAHI; WILKINSON, 2004). A primeira concentra a explicação em fatores externos, fora do controle da organização, enquanto a segunda foca no papel da dinâmica e gestão interna das organizações na determinação das causas da falha (BUNDY et al., 2017).

No entanto, muitos autores concordam que essas perspectivas devem ser vistas como complementares, e não concorrentes (por exemplo, MELLAHI; WILKINSON, 2004). Como apontam Andrews et al. (2006), “as estruturas teóricas que enfatizam demasiadamente os limites externos ou a gestão interna apresentam apenas uma visão parcial da falha organizacional”. Portanto, uma análise sólida e abrangente das causas da falha organizacional deve considerar essas duas explicações amplas. Com base nas perspectivas “voluntarista” e “determinista”, este artigo busca identificar os fatores tanto do contexto organizacional quanto dos processos gerenciais que explicam a falha e o declínio em organizações do setor público.

Estudos recentes continuam a destacar a complexidade da falha organizacional, especialmente no setor público. Um número crescente de pesquisas associa a falha de longo prazo à incapacidade da organização de construir e manter resiliência institucional - sua capacidade de se adaptar, absorver choques e sustentar funções essenciais em meio a mudanças (LINNENLUECKE, 2017).

A teoria da resiliência destaca como mecanismos de aprendizagem adaptativa podem ajudar organizações públicas a evitar a falha, mesmo em contextos voláteis. Isso complementa as abordagens anteriores ao reformular a falha não apenas como um descompasso estático com o ambiente, mas como uma deterioração da capacidade adaptativa ao longo do tempo. Esses insights fortalecem a visão de que explicações externas e internas para o declínio devem ser consideradas de forma integrada e sob uma lente dinâmica.

2 – CAUSAS EXTERNAS DA FALHA ORGANIZACIONAL

Organizações de serviços públicos, como todos os tipos de organizações, são sistemas sociais abertos a diversos tipos de pressões e restrições oriundas do ambiente externo (RAINEY et al., 2021). O ambiente externo pode ser concebido como as condições do contexto no qual a organização está inserida. Tais condições têm sido frequentemente caracterizadas em termos de aspectos tecnológicos, legais, políticos, econômicos, sociais, ecológicos e culturais que influenciam as organizações (RAINEY et al., 2021).

Alguns autores argumentam que características do ambiente no qual as organizações públicas estão inseridas são determinantes importantes do seu sucesso ou fracasso (ANDREWS et al., 2006; BOYNE; MEIER, 2009). Esses autores sustentam que organizações públicas que enfrentam condições ambientais adversas têm maior probabilidade de fracassar do que aquelas em contextos mais favoráveis (ANDREWS et al., 2006).

A análise de Andrews et al. (2006) sobre 120 autoridades locais inglesas revela que as causas da falha organizacional estão associadas a variáveis que expressam a complexidade e a dimensão econômica do ambiente. A análise de regressão realizada pelos autores mostra que ambientes caracterizados por alta diversidade étnica estão significativamente associados ao fracasso. Isso ocorre porque, segundo os autores, a heterogeneidade da população torna difícil — e provavelmente custoso — elucidar suas preferências e oferecer serviços “padronizados” que atendam às suas necessidades.

Conforme afirmam Andrews et al. (2006): “primeiro, é necessário um esforço maior para identificar as preferências de diferentes grupos; e segundo, é necessário fornecer uma variedade maior de serviços para atender às suas exigências.” Da mesma forma, os resultados mostram uma forte associação entre condição econômica — operacionalizada em termos de declínio populacional e famílias monoparentais — e o fracasso das autoridades locais. A justificativa por trás dessa associação é que pessoas mais ricas têm maior probabilidade de participar na “co-produção” dos serviços públicos, melhorando assim sua oferta e qualidade (Andrews et al., 2006).

A associação entre a complexidade ambiental — em termos de diversidade da população atendida — e o fracasso organizacional também recebeu apoio do estudo empírico conduzido por Meier e Bohte (2003). Ao analisar a relação entre declínio de desempenho e algumas características ambientais em uma amostra de 1.000 distritos escolares do Texas, os autores mostram que a falha organizacional esteve significativamente associada à diversidade do ambiente com o qual as escolas devem lidar. A diversidade ambiental foi medida em termos do percentual de estudantes afro-americanos, hispânicos e de baixa renda por distrito atendido. De forma semelhante ao estudo de Andrews et al. (2006), Meier e Bohte (2003) argumentam que a heterogeneidade da população aumenta o número de tarefas e metas que as organizações públicas devem enfrentar, aumentando assim o grau de dificuldade e a probabilidade de fracasso.

Os estudos de Andrews et al. (2006) e Meier e Bohte (2003) demonstram que as características do ambiente desempenham um papel importante na explicação do fracasso de organizações do setor público. Suas pesquisas sugerem que organizações públicas são mais propensas a fracassar quando precisam lidar com um conjunto mais heterogêneo de problemas e enfrentar condições econômicas adversas. Nos poucos estudos empíricos encontrados na literatura que relacionam características ambientais ao declínio organizacional, o ambiente é geralmente representado por algumas dimensões, como complexidade — a diversidade de componentes externos que uma organização deve lidar (DESS; BEARD, 1984) —, condições econômicas (por exemplo, pobreza) e demográficas (como tamanho e características populacionais).

Poucos estudos buscaram fornecer uma análise mais abrangente do ambiente, incluindo outras dimensões como a institucional e a política. Estas englobariam aspectos que variam desde valores e instituições da economia política até o papel de atores específicos, como políticos, grupos de interesse, mídia e legisladores, além dos sistemas de responsabilização e governança do governo (RAINEY et al., 2021). O estudo empírico de Jas e Skelcher (2005) sobre tentativas de recuperação em autoridades locais do Reino Unido, por exemplo, sugere que a natureza da política local (como altamente contestada e fracionada) e a relação entre líderes políticos locais e os gestores seniores da organização (por exemplo, gestores sem apoio de atores políticos-chave) podem impedir que autoridades locais “fracassadas” recuperem seu desempenho.

Autoridades políticas externas desempenham um papel importante no desempenho de organizações de serviços públicos (PITT; SMITH, 1981). Tais organizações estão inseridas em uma rede complexa de atores políticos e instituições externas, que influenciam suas operações e desempenho, seja formalmente (por meio da imposição de políticas devido a seu poder e autoridade formais), seja informalmente (exercendo pressão política contra estratégias que vão de encontro aos interesses “paroquiais” dos políticos). Uma análise do sistema de saúde do Reino Unido durante o governo do Partido Trabalhista (Labour Party) na primeira década de 2000, ilustra claramente como o contexto político e institucional pode impactar o desempenho de uma organização de serviço público.

Desde 2001, as organizações de saúde pública tinham sido submetidas a um sistema de avaliação de desempenho imposto externamente, que mede e publica

anualmente um resumo do desempenho de cada organização. Em 2006, essa avaliação passou a ser operacionalizado em termos de uma única pontuação, utilizando um “sistema de estrelas”, variando de “zero estrela” até “três estrelas” (sendo esta última o nível mais alto de desempenho). A partir de 2006, o sistema de “estrelas” foi substituído pelo “verificação nacional da saúde” (national health check), que utilizava uma escala de quatro níveis, de “fraco” a “excelente”, dividindo o desempenho geral em dois aspectos: “uso de recursos” e “qualidade dos serviços” (HEALTHCARE COMMISSION, 2005). As pontuações eram atribuídas com base no alcance de uma série de indicadores de desempenho, os quais abrangiam metas definidas “de cima para baixo” pelo Departamento de Saúde.

Organizações que não atingiam os padrões pré-estabelecidos eram, então, submetidas a pressões e/ou intervenções para reverter seu desempenho. Elementos centrais da política governamental para melhorar o desempenho de organizações “falhas” incluíam o “franchising”, ou seja, a substituição do CEO e/ou da equipe de gestão, e apoio externo de agências criadas especificamente para promover melhorias de desempenho (HARVEY et al., 2005). Isso criava um sistema de governança do tipo “meta e terror” (target-and-terror), no qual gestores públicos de provedores de saúde enfrentam um risco elevado de serem demitidos em caso de baixo desempenho (Bevan e Hood, 2006).

Bevan e Hood (2006) destacam uma ampla gama de instituições envolvidas no sistema de gestão de desempenho do NHS (Serviço Nacional de Saúde) do Reino Unido. Isso incluía duas agências centrais: a Prime Minister’s Delivery Unit (que monitora o cumprimento das metas por meio de uma abordagem tipo “sala de guerra”) e o Tesouro (que usa metas de desempenho para alocar recursos públicos). De forma mais direta, o Departamento de Saúde financiava e gerenciava, de maneira indireta, cerca de 400 prestadores de serviços de saúde (152 “organizações de saúde primária” (primary care trusts) e aproximadamente 247 NHS trusts). Existiam ainda 10 autoridades estratégicas de saúde (SHA), responsáveis pela liderança estratégica, desenvolvimento das organizações e equipes do NHS, e pela gestão do desempenho dos prestadores de serviços de saúde em regiões com cerca de 5 milhões de habitantes. Isso confere aos ministros do Departamento de Saúde e aos gestores das SHAs autoridade formal para impor políticas e mudanças aos prestadores de saúde.

Desde 2001, o desempenho dos prestadores de saúde, expresso em termos do “sistema de estrelas”, vinha sendo avaliado e publicado pela Healthcare Commission (anteriormente conhecida como Commission for Health Improvement). Após a publicação das avaliações, organizações “falhas” eram obrigadas a negociar e submeter um plano de melhoria de desempenho às SHAs correspondentes. As SHAs, por sua vez, tornavam-se responsáveis por monitorar a implementação dos planos de melhoria dos trusts. O Departamento de Saúde supervisionava os esforços de melhoria das SHAs (HARVEY et al., 2005) e fornecia apoio externo por meio da criação de organizações voltadas à promoção da melhoria do desempenho. Em 2005, esse apoio era fornecido pela Performance Development Team da Modernisation Agency, criada em 2001 para promover melhorias nas organizações classificadas como de “zero ou uma estrela”. Em 2005, a Modernisation Agency foi substituída pelo NHS Institute for Innovation and Improvement. A Performance Development Team também foi extinta, e suas funções

transferidas para a recém-criada Performance Support Team, que passou a reportar-se diretamente ao Departamento de Saúde (ibid).

Assim, os provedores de serviços de saúde da Inglaterra tiveram que lidar com uma sucessão de iniciativas políticas e ondas de mudanças impostas de cima para baixo (MCNULTY; FERLIE, 2002; WALSHE, 2003). O impacto dessa sucessão de mudanças sobre o desempenho dos prestadores de serviços de saúde tem sido identificado como uma importante causa externa de falha organizacional. Um estudo empírico sobre o processo de falha e recuperação em nove hospitais do Reino Unido, realizado por Fulop et al. (2004), identificou as grandes mudanças nas políticas e na organização do NHS como a principal causa externa de falha. Os autores revelaram que, durante essas mudanças, as partes interessadas “estavam sem apoio e confusas quanto às prioridades [e] os gestores eram incapazes de acompanhar o ritmo acelerado das mudanças, que exigiam deles uma transformação de seus papéis e uma adaptação às novas expectativas das organizações parceiras”.

Além da influência direta dos escalões superiores da burocracia do NHS sobre os provedores de saúde, há uma ampla gama de agências que os regulam e/ou supervisionam (ver diagrama abaixo), cada uma delas exigindo dados e fazendo recomendações ou imposições que muitas vezes entram em conflito com as exigências de outras agências (Walshe, 2003). O efeito dessa teia complexa de reguladores e supervisores sobre o desempenho dos prestadores de serviços de saúde pode ser expresso, na melhor das hipóteses, em termos de duplicações desnecessárias e desperdício de recursos e, de forma mais prejudicial, em alto custo de oportunidade, comprometimento da capacidade de gestão eficaz e criação de “uma cultura de conformidade defensiva, em vez de uma de criatividade e inovação” (ibid: 153). O estudo empírico de Fulop et al. (2004) sobre o processo de falha e recuperação em hospitais do Reino Unido também relatou que essa estrutura regulatória complexa teve o efeito de restringir a capacidade dos gestores de desenvolver e conduzir uma visão estratégica para recuperar o desempenho de suas organizações.

Pesquisas mais recentes têm destacado o papel da volatilidade institucional e da rotatividade de políticas (policy churn) como pressões externas sobre organizações públicas. Por exemplo, Head e Alford (2015) argumentam que os chamados “problemas perversos” (wicked problems), como as mudanças climáticas ou a desigualdade sistêmica, geram uma forma de ambiguidade estratégica que sobrecarrega a prestação de serviços públicos. Nesse contexto, as organizações públicas podem falhar não apenas devido a decisões internas equivocadas, mas também porque seus próprios objetivos são contestados, estão em constante mudança ou são mal definidos. Além disso, Christensen et al. (2020) identificam que as políticas de transformação digital — embora prometam modernização — podem sobrecarregar a capacidade burocrática, especialmente quando implementadas de forma hierárquica (top-down), sem a devida coordenação e o planejamento tecnológico e de força de trabalho.

Não obstante a relevância das diversas dimensões do contexto externo de uma organização para influenciar seu desempenho, a análise do impacto das características do ambiente sobre o desempenho organizacional oferece uma visão parcial e incompleta das causas da falha organizacional. As organizações também podem adotar estratégias e

processos gerenciais para se adaptar ou até mesmo modificar o ambiente (CHILD, 1972). Por outro lado, uma má gestão pode impedir as organizações de se adaptarem e responderem a situações de fracasso. A literatura que destaca a relação entre falha e os processos organizacionais e gerenciais será revista na próxima seção.

3 – CAUSAS INTERNAS DA FALHA ORGANIZACIONAL

3.1 – Influência dos processos organizacionais e gerenciais

Vários pesquisadores mencionaram as inadequações nas características da organização e nos seus processos gerenciais para lidar com ameaças do ambiente externo como a principal fonte de falha organizacional (LEVY, 1986; GREENHALGH, 1983; WEITZEL; JONSSON, 1989; MELLAHI; WILKINSON, 2004). Essas inadequações são de naturezas diversas, como os “modelos mentais” dos gestores (por exemplo, HODGKINSON; WRIGHT, 2002) e a ausência de processos organizacionais capazes de fornecer aos tomadores de decisão informações sobre as condições internas e externas que afetam o desempenho da organização (HAMBRICK; MASON, 1984). Isso implica que as organizações podem se adaptar às demandas e necessidades do ambiente, desde que adotem as estratégias e processos organizacionais adequados para maximizar sua capacidade de recursos (ANDREWS et al., 2006). Por outro lado, estratégias e processos organizacionais inadequados podem lançar a organização em uma trajetória de declínio e impedir sua recuperação.

De grande relevância analítica no estudo do declínio organizacional está, portanto, a identificação dos aspectos organizacionais e gerenciais que explicam a incapacidade da organização de responder ao declínio. No entanto, um dos problemas em derivar padrões explicativos do declínio a partir da literatura decorre do fato de que os estudos empíricos estão amplamente dispersos e fragmentados em diferentes campos do conhecimento, variando desde a psicologia organizacional até os estudos organizacionais e a sociologia organizacional. Por exemplo, a psicologia organizacional tende a explicar o declínio focando no comportamento de pequenos grupos de tomadores de decisão (teoria do pensamento em grupo, groupthink; por exemplo, JANIS, 1982) ou de indivíduos e grupos diante de situações ameaçadoras (teoria da rigidez sob ameaça, threat rigidity theory, por exemplo, STAW et al., 1981).

Pesquisadores da área de Estudos Organizacionais têm focado na demografia da equipe de alta gestão (Teoria do Escalão Superior, Upper Echelon Theory, por exemplo, HAMBRICK; MASON, 1984). Já estudiosos oriundos da Sociologia Organizacional explicam a falha organizacional com base no poder e na ação coletiva de atores-chave (por exemplo, MEYER; ZUCKER, 1989). Assim, a explicação das causas internas do declínio organizacional encontrada na literatura reflete as idiossincrasias da disciplina acadêmica na qual os estudos são realizados.

Poucas tentativas foram feitas para oferecer um modelo teórico que reúna pesquisas e teorias dispersas sobre as causas do declínio organizacional. Tais tentativas são encontradas, em geral, em estudos que buscam modelar a trajetória do declínio em uma sequência cronológica de fases ou estágios, cada qual com suas características

distintivas (por exemplo, WEITZEL; JONSSON, 1989; HAMBRICK; D’AVENI, 1988; ADLER, 1991).

Esses modelos, em geral, começam com um estágio que representa as “sementes do declínio”, caracterizado pela falha da organização em detectar mudanças no ambiente que ameaçam seu desempenho (WEITZEL; JONSSON, 1989). Em seguida, incluem estágios intermediários que destacam a inação organizacional e os esforços fracos subsequentes para reverter seu desempenho (ADLER, 1991). O estágio final costuma ser caracterizado pela morte ou dissolução da organização. Embora esses modelos possam representar uma simplificação de uma realidade muito mais complexa, eles servem como um guia para identificar alguns conceitos-chave a serem examinados no processo de declínio organizacional.

Assim, uma explicação abrangente das causas do declínio organizacional inclui a análise de três conceitos principais extraídos do modelo de trajetória de declínio organizacional. São eles:

- (i) falha em detectar mudanças no ambiente que possam ameaçar o desempenho organizacional (cegueira);
- (ii) falha em decidir por ações corretivas, mesmo diante de sinais de desempenho em deterioração (declínio por inação); e
- (iii) falha em reverter a trajetória de declínio, seja por tomar decisões equivocadas, seja por falhar na implementação das ações corretivas (ação defeituosa) (WEITZEL; JONSSON, 1989). Essas falhas podem lançar a organização em uma crise severa que poderá, eventualmente, resultar na sua dissolução — ou falha macro.

Os três conceitos mencionados acima permitem levantar questões-chave sobre os determinantes da falha organizacional. Em particular: quais são as características do contexto organizacional e dos processos gerenciais que impedem as organizações de antecipar ou detectar mudanças no ambiente que possam ameaçar seu desempenho? Da mesma forma, quais são as características do contexto organizacional e dos processos que impedem a organização de decidir por ações corretivas diante de sinais de declínio? E, finalmente, quais processos organizacionais e gerenciais explicam a falha da organização em implementar as medidas necessárias para recuperar seu desempenho?

Para responder a essas perguntas, este artigo prossegue revisando os estudos teóricos e empíricos mais relevantes nos quais as características do contexto organizacional e dos processos gerenciais aparecem como elementos-chave para compreender cada uma das causas de declínio mencionadas acima. Essas três amplas questões colocam, em um mesmo contexto coerente, a literatura até então dispersa e, tomadas em conjunto, oferecem uma explicação razoavelmente abrangente — em oposição a fragmentada — das causas do declínio organizacional.

3.1.1 – Causas da “cegueira” organizacional

Para detectar e antecipar mudanças no contexto organizacional que possam afetar o desempenho, os gestores das organizações devem ser capazes de obter e interpretar informações sobre o ambiente. Mas quais são as características organizacionais que “cegam” as organizações para mudanças em seus ambientes interno e externo que podem ameaçar o desempenho futuro? Essa questão da percepção gerencial sobre as características do ambiente tem sido abordada por três grupos de estudos empíricos: o escaneamento ambiental (environmental scanning) (THOMAS et al., 1993; HATUM; PETTIGREW, 2006; DAFT et al., 1988); as características da alta gestão (upper echelons) (HAMBRICK; MASON, 1984); e estudos focados na estrutura organizacional (HUBER et al., 1975; LEIFER; HUBER, 1977; MILLIKEN, 1990; THOMAS; MCDANIEL, 1990).

O escaneamento ambiental e organizacional são características dos processos gerenciais que permitem aos gestores detectar ou antecipar mudanças que possam ameaçar o desempenho organizacional (THOMAS et al., 1993; HATUM; PETTIGREW, 2006; WEITZEL; JONSSON, 1989; HAMBRICK, 1982). O escaneamento ambiental é definido como “o processo de monitoramento do ambiente e fornecimento de dados ambientais aos gestores” (DAFT; WEICK, 1984; HAMBRICK, 1982). Já o escaneamento organizacional envolve o monitoramento e a coleta de dados do contexto interno da organização para identificar aspectos que possam impactar o desempenho futuro (THOMAS et al., 1993; COWAN, 1983). A ausência de escaneamento organizacional periódico pode impedir a detecção de problemas aparentemente menores, que, se não forem solucionados, podem posteriormente se tornar fonte de falha organizacional (WEITZEL; JONSSON, 1989).

Diversos estudos forneceram evidências empíricas sobre a relação entre comportamento de escaneamento e desempenho organizacional. Em seus estudos com diretores executivos de 50 empresas, Daft et al. (1988) mostraram que a frequência e abrangência do escaneamento ambiental conduzido por esses executivos estavam positivamente associadas a empresas de alto desempenho.

De forma semelhante, em uma comparação entre empresas mais e menos flexíveis na Argentina, Hatum e Pettigrew (2006) demonstraram que o comportamento de escaneamento ambiental era uma característica marcante das organizações com maior capacidade de antecipar, detectar e se adaptar a mudanças. Em ambos os estudos, o ambiente externo foi representado tanto pelo ambiente operacional (clientes, fornecedores, concorrentes e tecnologia) quanto pelo ambiente mais amplo (economia, política, aspectos sociais e culturais, e regulamentações). Em Hatum e Pettigrew (2006), o comportamento de escaneamento foi examinado em termos de estruturas formais e informais. As estruturas formais referem-se aos mecanismos institucionais estabelecidos para coletar informações; as estruturas informais envolvem conversas, reuniões e atividades de discussão sobre questões do ambiente operacional e geral. Os estudos mostraram que a ausência desses dois tipos de escaneamento resultou em consequências negativas para o desempenho adaptativo das empresas analisadas.

As características das equipes de alta gestão também têm sido associadas à capacidade organizacional de antecipar e detectar mudanças ambientais. Hambrick e

Mason (1984) apontam que, ao avaliarem o ambiente, aquilo que os tomadores de decisão veem e percebem é limitado por sua base cognitiva, valores e idiossincrasias. Esses aspectos funcionam como filtros que distorcem a percepção sobre o que está acontecendo e sobre o que deve ser feito (ibid). Assim, a homogeneidade ou uniformidade da equipe de alta gestão pode introduzir viés no escaneamento ambiental, favorecendo a perspectiva da função dominante na organização. Em contraste, a diversidade ou heterogeneidade da coalizão dominante da organização melhora sua capacidade não apenas de “sentir” o ambiente, mas também — e talvez mais importante — de dar sentido às informações coletadas (PETTIGREW; WHIPP, 1991; HATUM; PETTIGREW, 2006).

Embora a maioria dos estudos empíricos se concentre em organizações do setor privado, não há razão para acreditar que a capacidade de detectar mudanças no ambiente externo seja menos importante para organizações públicas. Essas também devem estar atentas às necessidades e demandas de partes interessadas como sindicatos, usuários, fornecedores, órgãos reguladores e unidades centrais (BRYSON; BERT, 2024). Uma pesquisa empírica realizada por Bailey (2005), por exemplo, em cinco instituições de ensino superior na Inglaterra, revelou que uma nova estrutura de referência, provocada por mudanças na equipe de gestão, foi essencial para interpretar informações ambientais relevantes para o desempenho organizacional.

No que se refere às características da estrutura organizacional, os poucos estudos encontrados na literatura apresentam resultados variados — e às vezes contraditórios — sobre como a estrutura influencia a percepção ambiental. Por exemplo, um experimento conduzido por Huber et al. (1975) mostrou que a percepção de incerteza ambiental está mais associada a grupos que atuam em estruturas mais mecanicistas do que orgânicas (BURNS; STALKER, 1961). De forma semelhante, o estudo de Milliken (1990) com administradores de 122 instituições de ensino superior não encontrou associação significativa entre percepção de mudanças ambientais e grau de descentralização e participação no processo decisório. Em contraste, outros estudos empíricos mostraram forte associação entre estruturas mais orgânicas, combinadas com maior grau de atuação nas fronteiras organizacionais (boundary spanning), e a percepção individual da incerteza ambiental (por exemplo, LEIFER; HUBER, 1977; THOMAS; MCDANIEL, 1990).

Pesquisas recentes em comunicação sugerem que organizações podem sofrer de um fenômeno conhecido como “fadiga temática” (issue fatigue), caracterizado por uma exposição excessiva e prolongada a questões complexas ou persistentes, o que pode reduzir a sensibilidade gerencial a sinais fracos do ambiente (GURR; METAG, 2023). Em organizações públicas altamente reguladas, essa condição pode ser agravada pelo que Levinthal e March (1993) denominam “miopia organizacional” — um estreitamento da percepção organizacional causado por sobrecarga cognitiva e culturas rígidas de conformidade. Esses fatores aumentam os riscos de cegueira organizacional ao favorecer práticas de monitoramento voltadas para o cumprimento de normas imediatas, em detrimento de um escaneamento estratégico de longo prazo.

Tais achados reforçam a importância das rotinas formais e informais de coleta e interpretação de informações, já destacadas na literatura clássica sobre capacidade adaptativa e escaneamento ambiental. Mesmo que a organização possua processos gerenciais e organizacionais capazes de detectar ou antecipar mudanças no ambiente que

possam impactar negativamente seu desempenho, ela ainda pode entrar em declínio ao falhar na tomada de decisões corretivas (WEITZEL; JONSSON, 1989). Mas o que impede as organizações de decidirem por ações corretivas, apesar de evidências de desempenho deteriorado? Da mesma forma, quais aspectos organizacionais e gerenciais influenciam a qualidade das decisões tomadas pelos gestores? A próxima seção abordará essas questões, revisando a literatura relevante sobre as causas da inação organizacional.

3.1.2 – Causas da inação organizacional

Estudos que examinam as causas do fracasso organizacional mostraram que a evidência de queda no desempenho nem sempre leva a ações voltadas à reversão dessa situação (JAS; SKELCHER, 2005; TURNER et al., 2004; WEITZEL; JONSSON, 1989). Esses estudos destacam que o comportamento de gestores em organizações em declínio é frequentemente caracterizado por “negação”, “evitação”, “resistência” e “procrastinação” (WEITZEL; JONSSON, 1989; JAS; SKELCHER, 2005). Além disso, mesmo que uma organização decida agir, ela ainda pode falhar ao tomar uma decisão equivocada (por exemplo, SMART; VERTINSKY, 1977; JANIS, 1982; TURNER; PRATKANIS, 1998). Os estudos sobre as causas da inação organizacional têm se concentrado, em geral, nos aspectos comportamentais dos gestores em situações de declínio.

Alguns grupos de estudos focaram especificamente nos aspectos comportamentais da alta gestão como fonte de inação organizacional — que impede a tomada de ações corretivas. A inação tem sido atribuída à inércia cognitiva e à rigidez mental derivadas do apego ao conhecimento adquirido em experiências de sucesso anteriores (STARBUCK; HEDBERG, 1977; NYSTROM; STARBUCK, 1984); ao comprometimento dos gestores com um curso de ação falho (STAW, 1981); à tendência de reagir de forma rígida diante de ameaças, restringindo o processamento de informações ou centralizando o controle (STAW al., 1981; D’AVENI, 1989; D’AUNNO; SUTTON, 1988); e ao comportamento de busca por concordância (concurrency-seeking), comum em grupos homogêneos e coesos que compõem a alta gestão (JANIS, 1982; TURNER; PRATKANIS, 1998). Essa convergência dificulta o aprendizado e impede que os gestores enxerguem soluções alternativas, e talvez mais eficazes (MCKIERNAN, 2003).

Esses efeitos da rigidez cognitiva sobre o declínio de organizações públicas foram observados em estudos empíricos realizados por Turner et al. (2004). A pesquisa sobre tentativas de recuperação em 10 autoridades locais inglesas avaliadas como de baixo desempenho revelou que os gestores de 3 dessas organizações acreditavam, de forma equivocada, que suas práticas bem-sucedidas do passado ainda eram válidas, apesar de evidências externas mostrarem o contrário. Esse comportamento parece corroborar a ideia de que “o sucesso gera o fracasso” (STARBUCK; HEDBERG, 1977). A inércia cognitiva também se refletiu na relutância dos gestores em agir para reverter o declínio, ou mesmo na falta de consciência sobre a necessidade de mudança, evidenciada em 6 das organizações estudadas. Em todas essas organizações, a falha foi associada a uma gestão “com a cabeça na areia”, em que os gestores acreditavam que os padrões de entrega de serviços ainda eram aceitáveis, apesar dos resultados demonstrarem o contrário (TURNER et al., 2004).

O papel da agência gerencial na explicação de por que algumas organizações conseguem responder a situações ameaçadoras também foi abordado na pesquisa empírica de Webb e Pettigrew (1999). Ao analisar a adoção de inovações na indústria de seguros, os autores demonstraram que a capacidade de ação da organização foi um fator importante para explicar a diferença no ritmo de resposta entre organizações mais ou menos ágeis. A capacidade de ação foi operacionalizada em três componentes: a disposição de indivíduos-chave em questionar suas visões sobre si mesmos e o ambiente; o grau de propensão à ação; e a presença de uma visão de futuro para orientar as decisões organizacionais.

Três implicações se destacam dessa discussão. Primeiro, a agência gerencial exerce papel considerável na explicação de porque algumas organizações públicas são capazes de reconhecer e decidir por ações corretivas diante de dados de desempenho, enquanto outras permanecem em um estado “permanente” de inércia. A ausência ou o déficit de capacidade de ação por parte de indivíduos-chave é, portanto, um determinante importante da inação organizacional diante de ameaças ou informações de baixo desempenho. Segundo, a homogeneidade da coalizão dominante contribui para aumentar a rigidez cognitiva e restringe a base de conhecimento da organização, dificultando tanto o reconhecimento da necessidade de mudança quanto a identificação de alternativas para responder às situações de fracasso (SMART; VERTINSKY, 1977). Terceiro, os efeitos do declínio sobre o processo decisório — especialmente em termos de centralização e redução da participação — limitam a capacidade cognitiva da organização e sua habilidade de encontrar soluções criativas (ibid.).

Em resumo, a pesquisa que foca nas características comportamentais de gestores em situações de declínio sugere que o déficit de capacidade de ação e a rigidez cognitiva da coalizão dominante estão entre as principais causas de inação ou de decisões equivocadas. Também evidencia que processos decisórios centralizados e pouco participativos, comuns em organizações em declínio, afetam negativamente a capacidade cognitiva e, conseqüentemente, a qualidade das decisões necessárias para recuperar o desempenho.

3.2 – Explicação dialética da implementação falha

A teoria dialética busca explicar as fontes de mudança ou inércia nas organizações com base no equilíbrio de poder entre atores opostos, tanto internos quanto externos à organização (GARUD; VAN DE VEN, 2002). Essa teoria sustenta que a estabilidade ou inércia ocorre quando a luta e mobilização de poder entre diferentes entidades resulta na manutenção do status quo. Por outro lado, as mudanças acontecem quando o poder dos grupos opositores é mobilizado em um grau suficiente para desafiar e suprimir o paradigma vigente (ibid.).

A ideia de tensão dialética entre grupos tem sido usada para explicar por que organizações “fracassadas” não conseguem implementar ações corretivas para reverter seu desempenho. Meyer e Zucker (1989) argumentam que o fracasso organizacional persistente — ou seja, a incapacidade de uma organização de promover mudanças eficazes — se deve a um impasse entre os atores coletivos que dependem do modelo organizacional atual e aqueles que desejam mudá-lo para melhorar o desempenho. Esses

autores afirmam que, em situações de baixo desempenho, o “dono” da organização (ou seu equivalente) está motivado a promover mudanças, enquanto os atores dependentes desejam manter o modelo vigente. Quando há convergência de interesses e ação coletiva por parte dos que dependem do modelo atual, essa motivação é transformada em poder efetivo para manter a situação (ibid). Assim, quando essa motivação se transforma em poder efetivo, o desempenho inicialmente baixo se torna cronicamente insatisfatório, gerando as chamadas “organizações permanentemente fracassadas” (Meyer e Zucker, 1989).

Meyer e Zucker (1989) afirmam que as organizações do setor público são mais suscetíveis ao problema da ação coletiva devido à ambiguidade de seus objetivos e à ausência de disciplina de mercado. Essa ambiguidade, argumentam, pode legitimar a ação de atores dependentes e forçar o “dono” da organização a evitar ou revisar decisões de mudança que afetariam os interesses desses atores.

O estudo de Hardy (1990) sobre tentativas bem-sucedidas e mal-sucedidas de recuperação em organizações públicas e privadas oferece evidências empíricas que apoiam o argumento do poder da ação coletiva na obstrução das estratégias de recuperação. A autora demonstra que o fracasso na implementação das estratégias pode ser atribuído a campanhas de oposição bem articuladas por grupos de interesse poderosos, internos e externos à organização. Parte da causa, no entanto, também foi atribuída à forma como os gestores lidaram com esses grupos (HARDY, 1990). Segundo a autora, a incapacidade de lidar com a oposição e as deficiências na comunicação precipitaram o fracasso das estratégias de recuperação.

A explicação dialética para a ação falha também encontra apoio no estudo empírico de Jas e Skelcher (2005) sobre tentativas de recuperação em 15 autoridades locais inglesas. Ao apresentar resultados parciais de observações em tempo real de 4 dessas tentativas, os autores revelaram que divergências de interesse entre grupos dentro das organizações foram fatores importantes para explicar o fracasso dos esforços de recuperação. A incapacidade de superar essas divergências e de oferecer uma nova “alternativa de desempenho futuro” esteve associada à liderança fraca exercida pelos grupos políticos e pela equipe de alta gestão (JAS; SKELCHER, 2005).

Outros estudos também demonstraram a associação entre liderança deficiente e falha organizacional (por exemplo, ANDREWS et al., 2006; JOYCE, 2004). Em uma pesquisa com 120 autoridades locais inglesas, Andrews et al. (2006) mostraram que, dentre todas as variáveis organizacionais e gerenciais analisadas, foi a liderança fraca que apresentou a associação mais significativa com o fracasso organizacional. Líderes fracos foram caracterizados como impulsivos ou voltados para dentro, enquanto bons líderes apresentavam visão externa, capacidade de assumir riscos e compromisso com a melhoria de desempenho. Da mesma forma, a análise de Joyce (2004) sobre uma recuperação bem-sucedida no Conselho de Newham, Reino Unido, mostrou que a liderança gerencial desempenhou um papel central na prevenção e resposta ao fracasso organizacional. Teremos mais a dizer sobre liderança e melhoria de desempenho a seguir.

Pode-se concluir, a partir desse argumento, que a falha em implementar ações corretivas para reverter a trajetória de declínio pode ser atribuída à liderança fraca. Por

liderança, entende-se “a influência incremental exercida por ocupantes de cargos por meio de meios diretos e indiretos para manter e/ou alterar as dinâmicas existentes em e de um sistema” (OSBORN et al., 2002). Muitos autores destacam o papel da liderança em contextos onde há conflitos sobre a alocação de recursos e adoção de estratégias de recuperação ou retração (por exemplo, BEHN, 1980; OSBORN et al., 2002). Behn (1980), por exemplo, aponta que a liderança é crucial para estratégias de recuperação porque “os conflitos em torno da alocação de recursos não podem ser resolvidos sem a criação de alguns perdedores”.

3.3 – Influência das capacidades de gestão

Mesmo quando há consenso geral entre os atores-chave sobre a necessidade e direção da mudança, a organização ainda pode falhar devido à disfunção ou ausência de capacidades gerenciais e organizacionais consideradas necessárias para a melhoria do desempenho (SMART; VERTINSKY, 1977; TURNER et al., 2004). As capacidades mais citadas referem-se a sistemas de gestão e controle financeiro. A ausência ou insuficiência dessas capacidades tem um impacto significativo sobre a capacidade operacional da organização em executar as tarefas consideradas essenciais para um bom desempenho.

O estudo empírico de Jas e Skelcher (2005) sobre tentativas de recuperação em 15 autoridades locais inglesas revelou que falhas nesses esforços estavam relacionadas à ausência de sistemas de controle gerencial capazes de monitorar efetivamente as atividades da organização, controlar seus recursos financeiros e garantir a responsabilização de empregados e gestores pela implementação. Em outro estudo sobre causas de falha em autoridades locais inglesas, Andrews et al. (2006) encontraram uma forte associação entre sistemas fracos de informação sobre desempenho e falha organizacional. Embora os autores relacionem o uso desses sistemas ao desenvolvimento e formulação de estratégias, eles também são fundamentais para o processo de implementação. Outros estudos empíricos encontraram forte associação entre gestão de desempenho e desempenho organizacional. Pesquisas sobre recuperação em cinco faculdades de ensino técnico no Reino Unido (BAILEY, 2005) e em uma autoridade local inglesa (Joyce, 2004) mostraram que a melhoria de desempenho foi alcançada por meio do uso criterioso e intensivo de sistemas de informação sobre desempenho.

Ainda com base na noção de capacidades organizacionais, Seabra (2024) apresentou estudo que identifica as capacidades cujo desenvolvimento e uso explicam a habilidade de uma organização pública de melhorar seu desempenho e sustentar bons resultados no longo prazo. A pesquisa de Seabra (2024) utilizou o método de estudos de caso longitudinais e comparativos em dois Hospital na Inglaterra, que representaram duas trajetórias distintas de recuperação: um caso de recuperação bem-sucedida e outro de recuperação menos bem-sucedida. O objetivo foi o de examinar como o desenvolvimento de um conjunto de capacidades ao longo do tempo explicou as diferenças nos resultados de desempenho e nas trajetórias dos dois casos. Os achados revelaram as seguintes capacidades como vantajosas para um bom desempenho: liderança coletiva; cultura orientada para a ação; relacionamento clínico-gerencial eficaz; contexto externo favorável; capacidade de controle de desempenho; capacidade de coordenação dos

processos-chave de entrega; capacidade de percepção (sensing capability) e capacidade de aprendizagem (SEABRA, 2024).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As causas da falha organizacional em organizações públicas têm sido atribuídas a fatores tanto externos quanto internos ao contexto organizacional. Realizamos uma revisão da literatura sobre as causas internas da falha organizacional com base em três constructos derivados dos modelos de declínio organizacional, a saber: cegueira organizacional, inação e implementação falha. Ao selecionar constructos dos modelos de estágios do declínio, não tivemos a intenção de sugerir uma ligação causal ou uma sequência linear entre os estágios. O objetivo foi apenas reunir a literatura até então dispersa em um mesmo contexto e fornecer profundidade e amplitude ao estudo do fracasso organizacional. A revisão desses conjuntos de estudos oferece uma visão abrangente sobre os determinantes do fracasso organizacional.

6. REFERÊNCIAS

ADLER, R. **Accounting and performance indicators as determinants of organizational decline: theory and empirical evidence**. 1991. Tese (Doutorado em Contabilidade) – State University of New York at Albany, Albany, 1991.

ANDREWS, H.; BOYNE, G.; ENTICOTT, G. Performance failure in the public sector: misfortune or mismanagement? **Public Management Review**, v. 8, n. 2, p. 273-296, 2006.

BAILEY, A. Organisational renewal in the public sector: lessons from the UK further education sector. *In: IRISH ACADEMY OF MANAGEMENT CONFERENCE: Creating, Managing, Practising Knowledge*, 2005, Galway. **Anais [...]**. Galway: Galway-Mayo Institute of Technology, 2005.

BEHN, R. Leadership for cut-back management: the use of corporate strategy. **Public Administration Review**, nov./dez. 1980.

BEVAN, G.; HOOD, C. What's measure is what matters: targets and gaming in the English public health care system. **Public Administration**, v. 84, n. 3, p. 517-538, 2006.

BOYNE, G.; MEIER, K. Environmental change, human resources and organizational turnaround. **Journal of Management Studies**, v. 46, n. 5, p. 835-863, 2009.7.

BRYSON, J.; BERT, G. Strategic planning for public and non-profit organizations: a guide for strengthening and sustaining organizational achievements. San Francisco: Jossey-Bass, 2024.

BUNDY, J; PFARRER, M.; SHORT, C; COOMBS, W. Crises and crisis management: Integration, interpretation, and research development. **Journal of management**, v. 43, n. 6, p. 1661-1692, 2017.

BURNS, T.; STALKER, G. **The management of innovation**. London: Tavistock, 1961.

CAMERON, K.; WHETTEN, D.; KIM, M. Organizational dysfunctions of decline. **Academy of Management Journal**, v. 30, n. 1, p. 126-138, 1987.

CANNON, M.; EDMONDSON, A. Failing to learn and learning to fail (intelligently): how great organizations put failure to work to innovate and improve. **Long Range Planning**, v. 38, p. 299-319, 2005.

CHILD, J. Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. **Sociology**, v. 6, n. 1, p. 1-22, 1972.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy. **Public Administration Review**, v. 80, n. 5, p. 845–850, 2020.

COWAN, D. Developing a process model of problem recognition. **Academy of Management Review**, v. 11, p. 763-776, 1986.

DAFT, R.; SORMUNE, J.; PARKS, D. Chief executives scanning, environmental characteristics, and company performance: an empirical study. **Strategic Management Journal**, v. 9, p. 123-139, 1988.

DAFT, R.; WEICK, K. Towards a model of organizations and interpretation system. **Academy of Management Review**, v. 9, n. 2, p. 284-295, 1984.

D'AUNNO, T.; SUTTON, R. I. Organizational structure and job characteristics under financial threat: A partial test of the threat-rigidity thesis. In: **Annual Meeting of the Academy of Management, Anaheim, CA**. 1988.

D'AVENI, R. The aftermath of organizational decline: a longitudinal study of the strategic and managerial characteristics of declining firms. **Academy of Management Journal**, v. 32, n. 3, p. 577-605, 1989.

DESS, G.; BEARD, D. Dimensions of organizational task environment. **Administrative Science Quarterly**, v. 29, p. 52-73, 1984.

FULOP, N.; SHEIBL, F.; EDWARDS, N. **Turnaround in health care providers: case studies of nine hospital trusts in England**. London: London School of Hygiene and Tropical Medicine, 2004.

GARUD, R.; VAN DE VEN, A. Strategic change processes. In: PETTIGREW, A.; THOMAS, H.; WHITTINGTON, R. (ed.). **Handbook of strategy and management**. London: Sage, 2002.

GREENHALGH, L. Organizational decline. In: BACHARACH, S. (ed.). **Research in the sociology of organizations**. Greenwich, CT: JAI Press, 1983.

GURR, Gwendolin; METAG, Julia. What leads to audience issue fatigue? A linkage analysis study on the effects of news coverage on fatigue from ongoing news issues. **International Journal of Communication**, v. 17, p. 21, 2023.

HAMBRICK, D. Environmental scanning and organizational strategy. **Strategic Management Journal**, v. 3, n. 2, p. 159-174, 1982.

HAMBRICK, D.; D'AVENI, R. Large corporate failures and downward spirals. **Administrative Science Quarterly**, v. 33, p. 1-23, 1988.

HAMBRICK, D.; MASON, P. Upper echelons: the organization as a reflection of its top managers. **Academy of Management Review**, v. 9, n. 2, p. 193-206, 1984.

HARDY, C. **Strategies for retrenchment and turnaround: the politics of survival**. New York: Walter de Gruyter, 1990.

HARVEY, G.; HYDE, P.; WALSH, K. **Investigating turnaround in NHS organisations supported by the Performance Development Team (PDT) of the Modernisation Agency**. Manchester: Centre for Public Policy and Management, Manchester Business School, University of Manchester, 2005. (Research Report).

HATUM, A.; PETTIGREW, A. Determinants of organizational flexibility: a study in an emerging economy. **British Journal of Management**, v. 17, n. 2, p. 115-137, 2006.

HEAD, B. W.; ALFORD, J. Wicked problems: implications for public policy and management. **Administration & Society**, v. 47, n. 6, p. 711-739, 2015.

HEALTHCARE COMMISSION. **Assessment for improvement: the Annual Health Check**. [S.l.]: Healthcare Commission, 2005.

HODGKINSON, P.; WRIGHT, G. Confronting strategic inertia in a top management team: learning from failure. **Organization Studies**, v. 24, p. 949-977, 2002.

HUBER, G.; O'CONNELL, M.; CUMMINGS, L. Perceived environmental uncertainties: effects of information and structure. **Academy of Management Journal**, v. 18, p. 725-740, 1975.

JANIS, I. **Victims of groupthink**. 2. ed. Boston: Houghton-Mifflin, 1982.

JAS, P.; SKELCHER, C. Envisaging performance futures: how cognition, capability and capacity shape public sector turnarounds. In: INTERNATIONAL RESEARCH SOCIETY FOR PUBLIC MANAGEMENT (IRSPM), 2005, Milan. **Anais [...]**. Disponível em: <http://www.inlogov.bham.ac.uk/research/recoveryresearch.htm>. Acesso em: [data de acesso].

JOYCE, P. The role of leadership in the turnaround of local authorities. **Public Money and Management**, ago. 2004, p. 235.

LEIFER, R.; HUBER, G. Relations among perceived environmental uncertainty, organizational structure, and boundary-spanning behavior. **Administrative Science Quarterly**, v. 22, p. 235-247, 1977.

LEVY, A. Second-order planned change: definition and conceptualization. **Organizational Dynamics**, v. 15, n. 1, p. 5-20, 1986.

LEVINTHAL, Daniel A.; MARCH, James G. The myopia of learning. **Strategic management journal**, v. 14, n. S2, p. 95-112, 1993.

LINNENLUECKE, M. K. Resilience in business and management research: a review of influential publications and a research agenda. **International Journal of Management Reviews**, v. 19, n. 1, p. 4–30, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ijmr.12076>.

McKIERNAN, P. Turnarounds. In: FAULKNER, D.; CAMPBELL, A. (ed.). **Oxford handbook of strategy**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

McNULTY, T.; FERLIE, E. **Reengineering health care: the complexities of organizational transformation**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

MELLAHI, K.; WILKINSON, A. Organizational failure: a critique of recent research and a proposed integrative framework. **International Journal of Management Reviews**, v. 5/6, n. 1, p. 21-41, 2004.

MEIER, K.; BOHTE, J. Not with a bang, but a whimper: explaining organizational failure. **Administration and Society**, v. 35, n. 1, p. 104-121, 2003.

MEYER, M.; ZUCKER, L. **Permanently failing organizations**. London: Sage, 1989.

MILLIKEN, F. Perceiving and interpreting environmental change: an examination of college administrators' interpretation of changing demographics. **Academy of Management Journal**, v. 33, n. 1, p. 42-83, 1990.

NYSTROM, P.; STARBUCK, W. To avoid organizational crisis, unlearn. **Organizational Dynamics**, v. 12, p. 53-65, 1984.

OSBORN, R.; HUNT, J.; JAUCH, L. Toward a contextual theory of leadership. **The Leadership Quarterly**, v. 13, p. 797-837, 2002.

PETTIGREW, A.; WHIPP, R. **Managing change for competitive success**. Oxford: Blackwell, 1991.

PITT, D.; SMITH, B. **Government departments: an organizational perspective**. London: Routledge, 1981.

RAINEY, H.; FERNANDEZ, S.; MALATESTA, D. **Understanding and managing public organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 2021.

SEABRA, S. N. Building Capabilities to Improve the Performance of Public Organizations: A Comparative Case Study of Different Turnaround Trajectories of UK's Public Hospitals. **International Journal of Business and Management**, v.19, n.6, p. 338-361, 2024. <https://doi.org/10.5539/ijbm.v19n6p338>

SHEPPARD, J.; CHOWDHURY, S. Riding the wrong wave: organizational failure as a failure turnaround. **Long Range Planning**, v. 28, p. 239-260, 2005.

SMART, C.; VERTINSKY, I. Designs for crisis decision units. **Administrative Science Quarterly**, v. 22, p. 640, 1977.

STARBUCK, W.; HEDBERG, B. Saving an organization from stagnating environment. In: THORELLI, H. (ed.). **Strategy + structure = performance**. Bloomington: Indiana University Press, 1977.

STAW, B. The escalation of commitment to a course of action. **Academy of Management Review**, v. 6, n. 4, p. 577-587, 1981.

STAW, B.; SANDELANDS, L.; DUTTON, J. E. Threat-rigidity cycles in organizational behaviour: a multi-level analysis. **Administrative Science Quarterly**, v. 26, p. 501-524, 1981.

THOMAS, J.; McDANIEL, R. Interpreting strategic issues: effects of strategy and the information-processing structure of top management teams. **Academy of Management Journal**, v. 33, n. 2, p. 286-306, 1990.

THOMAS, J.; CLARK, S.; GIOIA, D. Strategic sensemaking and organizational performance: linkages among scanning, interpretation, action and outcomes. **Academy of Management Journal**, v. 36, n. 2, p. 239, 1993.

TURNER, M. E.; PRATKANIS, A. R. A social identity model of groupthink. **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, v. 73, p. 210-235, 1998.

TURNER, D. et al. Intervention or persuasion? Strategies for turnaround of poorly-performing councils. **Public Money and Management**, ago. 2004, p. 217-226.

TURNER, D.; SKELCHER, C.; WHITEMAN, P.; HUGHES, M.; Jas, P. Intervention or persuasion? Strategies for turnaround of poorly-performing councils. **Public Money and Management**, ago. 2004, p. 217-226.

WALSHE, K. **Regulating healthcare: a prescription for improvement?** Maidenhead: Open University Press, 2003.

WEBB, D.; PETTIGREW, A. The temporal development of strategy: patterns in the U.K. insurance industry. **Organization Science**, v. 10, n. 5, p. 601-621, 1999.

WEITZEL, W.; JONSSON, E. Decline in organizations: a literature integration and extension. **Administrative Science Quarterly**, v. 34, p. 91-109, 1989.