

CULTURAS E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS

1

*Maria Inês do Carmo¹
Solange das Graças Quirino²
Adriel Rodrigues de Oliveira³*

RESUMO: O objetivo deste artigo foi o de relatar os resultados de pesquisa que investigou os principais aspectos culturais que representam dificuldades ou limitações, para a mudança e a aprendizagem organizacional, em gestão municipal. A sustentação teórica foi embasada nos conceitos de cultura, de aprendizagem e em estudos que associam a resistência à mudança a aspectos culturais. Investigou-se a percepção de secretários municipais em seis prefeituras do Estado de Minas Gerais. Para tanto, foi realizado um levantamento, utilizando-se de entrevistas e questionários. Os dados foram analisados, por intermédio de análise estatística e da análise de conteúdo por categorias. Os resultados indicaram que ainda per-

sistem, entre os servidores municipais, formas de resistência à mudança e condutas que dificultam a implementação de inovações e de modelos de gestão mais efetivos. Concluiu-se que, mesmo nos tempos atuais, a mudança ainda é vista como ameaça pelas pessoas, sendo comuns comportamentos que prejudicam a capacidade de adaptação dos municípios aos seus novos papéis e atribuições. Portanto, não basta a criação de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade do processo de gestão pública municipal. É necessário também que os gestores estejam atentos ao processo de implementação de tais políticas, especialmente aqueles relacionados à gestão de pessoas e aos processos culturais nela envolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: Mudança. Cultura Organizacional. Aprendizagem Organizacional.

1. INTRODUÇÃO

Vive-se, atualmente, um momento ímpar, pois as mudanças que vêm

¹ Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestre em Administração pela UFV. Especialista em Gestão da Qualidade.

² Bacharel em Administração com habilitação em Administração de Cooperativas pela UFV. Mestre em Administração pela UFV. Especialista em Gestão de Cooperativas.

³ Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais e doutor em Administração pela Universidade de São Paulo. Professor da Universidade Federal de Viçosa.

impactando o mundo empresarial alcançam também o setor público. A organização pública brasileira, em meio a esses cenários significativamente mais dinâmicos, tem procurado se adaptar, abandonando uma atitude reativa e partindo para uma atitude mais proativa.

Dentro deste contexto, a cultura emerge como uma das variáveis relevantes para a compreensão do fenômeno organizacional.

A análise das organizações na atualidade compreende que a cultura organizacional interfere no desempenho das organizações, sustentando que as organizações adotam com frequência práticas institucionais não somente relacionadas à racionalidade e ao aumento da sua eficiência, mas incorporam práticas próprias que têm valores reconhecidos num ambiente cultural mais amplo. Assim, enfatiza-se o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a pactos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Esta perspectiva compreende que mesmo a prática aparentemente mais burocrática pode ser explicada em termos culturalistas, levando em consideração não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem 'padrões de significação' que direcionam a ação humana (HALL e TAYLOR, 2003).

A organização municipal, a partir da Constituição de 1988, no Brasil, assumiu papéis relevantes para a gestão das ações do Estado, passando a integrar um conjunto de atribuições tais como a gestão do sistema único de saúde e da educação básica, constituindo-se em instância cada vez mais relevante para a qualidade dos serviços prestados à população. Para desincumbir-se dessas novas atribuições, a organização municipal precisa adotar formas de gestão que possam melhorar efetivamente os serviços prestados aos cidadãos.

O artigo tem o objetivo de descrever os resultados de pesquisa que investigou os principais aspectos culturais que representam dificuldades ou limitações para o processo de capacitação, consolidação e institucionalização da aprendizagem em gestão municipal, sob a perspectiva dos ocupantes dos cargos de secretários.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ORGANIZAÇÕES E MUDANÇA

As organizações constituem realidades socialmente construídas com base em percepções simplificadas dos atores sociais, que, ao tentarem atribuir sentido à sua experiência, representam os sistemas complexos nos quais estão inseridos em torno de percepções contraditórias que passam a orientar sua ação.

Como acontece com as organizações privadas, a organização pública vem sendo reformulada ao longo dos anos em sintonia com as profundas mudanças do seu ambiente e com as novas exigências da sociedade (CARVALHO, 1995).

As organizações públicas mantêm características básicas das demais organizações, contudo, possuem algumas especificidades como maior apego às regras

e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações e resistência à mudança, entre outras. Estas especificidades são importantes na explicação dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e, portanto, nas políticas de recursos humanos.

Apesar de fazer parte da vida humana, a mudança muitas vezes é vista como ameaça pelas pessoas, sendo comum que a cultura organizacional crie disfunções que prejudicam a capacidade de resolver problemas e adaptação externa das organizações. Muitas vezes a mudança é vista como algo radical, complexo, dramático ou transformacional, levando as pessoas a rejeitarem-na e preferirem aquilo com o qual já estão familiarizadas (DOHERTY e HORNE 2002).

A mudança organizacional somente se efetiva com as pessoas, para elas e por intermédio de seu comprometimento. Ao fundamentar a cultura da organização em aspectos como a valorização do ser humano, de seu trabalho, da inteligência que ele aplica nesse trabalho e na geração do conhecimento organizacional advinda da inter-relação pessoa/saber/organização, abre-se um caminho para o aprendizado organizacional e para o desenvolvimento permanente.

O grande desafio das organizações modernas é permanecer em constante desenvolvimento e, frequentemente, provocar saltos de transformação organizacional. Este processo deve ser gerenciado tanto nos aspectos objetivos, dos aperfeiçoamentos técnicos e administrativos requeridos em cada situação específica, quanto nos aspectos menos visíveis – como os padrões culturais e a dinâmica das relações de poder – subjacentes ao processo, mas com uma influência tão poderosa quanto os primeiros (FISCHER, 2002).

Nas organizações públicas, segundo Carbone (2000), os fatores que dificultam a mudança, são os mais variados, destacando-se os seguintes:

- O Burocratismo com excessivo controle de procedimentos, gerando uma administração engessada, complicada e deslocada das necessidades do país e do cidadão;
- O Autoritarismo e a Centralização com excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização do processo decisório, trazendo como consequência o fenômeno da socialização do autoritarismo organizacional no Brasil;
- A Aversão aos empreendedores: ausência de comportamento empreendedor para modificar e se opor ao modelo de produção vigente;
- O Paternalismo, isto é, o alto controle da movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões, dentro da lógica dos interesses públicos dominantes. Surgimento dos “administradores de plantão” da máquina pública;
- O Levar vantagem, ou seja, a permanente vingança em relação ao opressor, tirando vantagem da coisa pública. Desconsideração do bom senso. Ética dúbia, nepotismo, fisiologismo, apadrinhamento e intermediação generalizada de favores e serviços; e
- O Conformismo, isto é, a desconsideração dos avanços conquistados, descontinuidade administrativa, perda de tecnologia e desconfiança generalizada. Corporativismo como obstáculo à mudança e ao mecanismo de proteção à tecnocracia.

3. CULTURA ORGANIZACIONAL

Discorrendo sobre ciências sociais e *management*, Chanlat (2006) reconhece a importância de estudar a cultura das organizações, ou seja, de investigar a questão do sentido e da significação para compreender o comportamento administrativo, pois as práticas administrativas são enraizadas em sociedades e em culturas específicas.

Para Morin (1984), a cultura constitui um conjunto complexo de normas, símbolos, mitos e imagens que penetram o indivíduo, sendo que esta penetração se efetua segundo trocas mentais de projeção e de identificação polarizadas nos símbolos, mitos e imagens da cultura, como nas personalidades que encarnam os valores. A cultura fornece pontos de apoio imaginários à vida prática, assim sendo, orienta, desenvolve e domestica certas virtudes humanas, mas inibe ou proíbe outras.

A organização, como um universo singular, produz fenômenos que pertencem ao campo do simbólico, pois “todo o coletivo, formal ou não, produz sentidos e significações” (CHANLAT, 1994, p. 228). Desta maneira, aspectos formais tais como estrutura e estratégia interagem indissociavelmente com a cultura, ao mencionar que a cultura e as estruturas se encarnam nas práticas sociais, práticas estas que se constroem e se desconstróem constantemente.

Uma conceituação comum na literatura de administração indica a cultura como sendo

o modelo dos pressupostos básicos, que determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu no processo de aprendizagem para lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna. Tendo funcionado bem o suficiente para serem considerados válidos, esses pressupostos são ensinados aos demais membros como sendo a forma correta de se perceber, pensar e sentir em relação àqueles problemas (SCHEIN, apud CAVEDON, 1994, P. 445).

Cultura, de maneira geral, é entendida como um conjunto de significados aceitos coletivamente por um determinado grupo num certo período de tempo, constituindo parâmetros de conduta que grupos de pessoas formam a partir de suas experiências, incluindo práticas convencionais, valores e pressupostos (FLEURY, 1996).

Um conceito simplificado de cultura organizacional indica que ela se refere às regras do jogo que fornecem significado e direção à ação humana nos seus diversos contextos.

Para Aktouf (1994, p. 410), cultura organizacional pode ser expressa como “um conjunto de hábitos e uma socialização geral criados pelo jogo de ajustamento recíproco entre os membros da organização, entre membros e direção e entre membros-direção e sistemas técnico-administrativos”

“Uma organização é mais do que um conjunto de bens e serviços. É também uma sociedade humana e, como todas as sociedades, desenvolve formas específicas de cultura” (HAMMER, 1997, P. 42). Assim, as organizações criam, além

de uma linguagem própria, a singular versão de sua história e seus próprios heróis, que servem para incutir nas pessoas a identidade particular da organização, suas normas de comportamento específicas, geralmente de maneira informal.

As descrições dos elementos que constituem a cultura organizacional são maneiras de facilitar a sua identificação. Entre estes, citam-se: os valores, que correspondem aos conceitos básicos dentro de uma organização, que funcionam como pesos ou medida da importância atribuída a certos elementos dentro da organização; as crenças e os pressupostos, ou aquilo que é tido como verdade na organização; os ritos e cerimônias, que constituem ocorrências observadas nas organizações tidas como exemplos de atividades planejadas que têm consequências práticas, tornando a cultura mais coesa; as estórias e mitos formados pelas narrativas baseadas em eventos ocorridos, dando informações sobre a organização, reforçando o comportamento existente e apontando o comportamento esperado; os tabus que cumprem também o papel de orientar o comportamento, indicando áreas de proibições, dando ênfase ao não-permitido; e os heróis formados pelos personagens natos ou criados, geralmente grandes líderes que personificam os valores da organização, dando exemplo de persistência e coragem.

Na medida em que apontam formas de ação para os seus diversos componentes, as normas, segundo a visão de Fleury (1996), também fazem parte da cultura organizacional, pois indicam o comportamento esperado, aceito ou apoiado pelo grupo e pelos dirigentes, apontando o comportamento sancionado. Da mesma maneira, a comunicação ou o processo de trocas de mensagens, pela verbalização, ou comportamentos não-verbais, após o uso repetido e consagrado, passa a constituir um conjunto de informações importantes para a compreensão da cultura organizacional, pois as culturas são criadas, sustentadas, transmitidas e mudadas pela interação social.

4. METODOLOGIA

A pesquisa teve caráter descritivo, pois visou a obter a caracterização dos aspectos culturais intervenientes no processo de mudança e aprendizagem organizacional. Tratou-se de um estudo de campo feito por intermédio de entrevistas com os secretários municipais de determinados municípios. A amostra foi do tipo amostra por conglomerado, tendo-se utilizado do conjunto de municípios que se situam na faixa populacional compreendida entre 30 mil e 100 mil habitantes, entre os melhores municípios de Minas Gerais, segundo o Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

Para o tratamento dos dados, foram utilizadas técnicas estatísticas, especialmente a estatística descritiva e análise de conteúdo, que, segundo Bardin (1977, p. 42), é

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do

conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A análise de conteúdo leva em consideração as significações e a distribuição de conteúdos e formas de expressão dos sujeitos, procurando conhecer a realidade por intermédio das mensagens. Para a adoção desta técnica, elegeu-se a grade mista. Definiram-se como unidades de análise palavras e expressões utilizadas para descrever as categorias relevantes. Subcategorias emergiram das respostas dos sujeitos. A análise de conteúdo apoiou-se em procedimentos estatísticos e interpretativos, tendo sido feito uso da inferência.

5. RESULTADOS

Da análise das entrevistas emergiram as categorias e subcategorias descritas no Quadro I.

Quadro I – Síntese das categorias aprendizagem organizacional nos municípios

Categorias/Subcategorias	Subcategoria 1	Subcategoria 2	Subcategoria 3	Subcategoria 4
Dificuldades para a aprendizagem	Acomodação e conservadorismo	Estrutura	Escassez de tempo	Falta de motivação e comprometimento
Aspectos culturais	Estabilidade	Aspectos Ideológicos; Absentismo	Crença de que serviço público não tem dono	Dificuldade de aceitação da participação popular
Dificuldades Gerais	Salários pouco competitivos	Estrutura	Falta de integração/ coordenação	Centralização; pouca autonomia

Fonte: Dados da pesquisa

Confirmando a importância dos aspectos culturais, hábitos, crenças e costumes emergiram da pesquisa como aspectos relevantes para a mudança, tendo sido frequentemente mencionados pelos sujeitos, como limitadores da aprendizagem organizacional nos municípios.

Os aspectos culturais indicados pelos sujeitos como negativos ou limitadores para a melhoria da gestão municipal são os mais variados. A estabilidade no serviço público foi a mais citada, como um aspecto cultural negativo, envolvendo 14% dos sujeitos. Como se manifestou um sujeito: existe a crença alimentada pelo servidor de que

nunca será demitido, independentemente da qualidade do seu trabalho.

Foram mencionados pelos sujeitos que existem hábitos enraizados entre

os servidores relacionados ao entendimento de que o que é público não tem dono e, por isso, pode ser tratado de qualquer forma, desperdiçado, ou mesmo utilizado em benefício próprio.

Entre as crenças que podem ser prejudiciais ao desenvolvimento de um ambiente mais propício à aprendizagem foram mencionadas: a convicção de que o serviço público é ruim e não precisa oferecer serviços de qualidade:

Serviço de saúde pública é pra pobre.

Entre alguns servidores, persiste, segundo a percepção dos secretários,

o acobertamento recíproco de falhas entre os servidores; a dificuldade de apurar responsabilidades. O que é público não tem dono, posso abusar.

O descaso e a falta de comprometimento são decorrentes do entendimento de que:

o patrimônio público não precisa ser cuidado, pois não tem dono. É a falta de percepção do retorno ao coletivo e a si próprio de boas práticas no serviço público em geral.

Outros hábitos comuns na administração pública municipal e pouco favoráveis à aprendizagem organizacional referem-se às formas de seleção e colocação do pessoal, tais como a prevalência do critério partidário para a escolha dos cargos de confiança ou contratação de servidores temporários.

Aqui é 'nós e contra-nós', por parte dos funcionários que às vezes não querem ver melhorias para não prestigiar a atual administração, porque ele é contra este segmento que está no poder e não quer ver melhorias no município.

Nos costumes e tradições, os compromissos quando da campanha eleitoral, a maioria das vezes são nomeadas pessoas rancorosas, inescrupulosas e sem competência.

Quando questionados sobre as principais dificuldades a serem superadas para melhorar o desempenho da gestão municipal, os sujeitos posicionam-se de maneira bastante variada, não havendo aspectos que prevaleçam com grande destaque. No entanto, a falta de integração e o precário sistema de coordenação entre as secretarias foram mencionados.

Aqui é cada um por si e Deus para todos.

Cada secretário fica fechado dentro de sua 'secretailha'.

A pouca autonomia dos secretários, principalmente no aspecto relaci-

onado à composição de sua equipe de trabalho, foi outra dificuldade mencionada juntamente com a existência de muitos canais burocráticos que levam à demora na tramitação de processo e criam um longo fluxo de documentos. Mencionaram-se também os baixos salários praticados pelos municípios e o grande contingente de pessoas contratadas, ao invés de efetivas. O excesso de legislação, que engessa a administração pública, a centralização financeira, o uso limitado de tecnologia da informação, espaços físicos pouco adequados e a falta de um planejamento mais efetivo são aspectos dificultadores do processo de gestão municipal, segundo a percepção dos secretários.

6. CONCLUSÃO

Como se pode constatar pela pesquisa, para muitos sujeitos ainda persistem formas de resistência à mudança e condutas que dificultam a implementação de inovações e de modelos de gestão mais efetivos. Formas comuns de demonstrar resistência à mudança no serviço público, citadas por Doherty e Horne (2002), tais como a apatia, a grande frequência de licenças médicas, entre outras, foram mencionadas pelos sujeitos, como dificuldades encontradas na gestão pública municipal. Da mesma maneira, o excesso de canais burocráticos, a acomodação, a centralização e o desejo de levar vantagem, mencionados por Carbone (2000), estão presentes no universo dos municípios pesquisados.

Tudo isso confirma a compreensão de que não basta a criação de políticas públicas voltadas à qualidade do processo de gestão pública municipal, sendo necessário estar atento ao processo de implementação de tais políticas, pois barreiras culturais atuam como elementos limitadores da mudança. Neste sentido, a gestão de pessoas emerge como um dimensão importante, sendo necessário que o dirigente público municipal esteja sensibilizado para este aspecto e adote ações voltadas à busca deliberada de meios e formas de ação efetiva de melhoria da qualidade dos serviços públicos municipais.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGYRIS, Chris e SCHÖN, Donald A. **Organizational Learning II** : theory, method, and practice. Addison-Wesley Publishing Company, Inc, 1978.

ARGYRIS, Chris. **Enfrentando defesas empresariais: facilitando o aprendizado organizacional**. Trad. Hécio Tonnera Junior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Paris: Universidade de France, 1977.

BITENCOURT, Claudia. Aprendizagem Organizacional: uma estratégia para mudança? In: BITENCOURT, Claudia (org.). **Gestão contemporânea de pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

BITENCOURT, Claudia C.; AZEVEDO, Débora. O Futuro da Aprendizagem Organizacional: Possibilidades e Desafios. **RAE, EDIÇÃO ESPECIAL** 2006.

CARBONE, P.P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CARDOSO, Leonor. Aprendizagem organizacional. **Psycologica**, 2000, 23, 95-117 Disponível em: <<http://www3.fpce.uc.pt/nucleos/nefog/conf/publicacoes/files/lcaprdorg>>. Acesso em 25 mar. 2008.

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo de Carvalho. Desenvolvimento gerencial do setor público: velhas questões e novos desafios. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 27-37, out/dez, 1995.

CHANLAT, Jean F. O ser humano: um ser simbólico. In: CHANLAT, Jean-François (Coord). **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas** São Paulo: Atlas, 1994. Vol III. P. 227 a 229.

_____. Ciências Sociais e Management. **Revista de Administração da FEAD – Minas**. Volume 3, nº 2, Dezembro/2006.

DOHERTY, Tony L. HORNE, Terry. **Managing Public Services –Implementing changes**. London: Routledge, 2002.

DE BENEDICTO, Samuel Carvalho. **Aprendizagem transformativa no espaço organizacional: uma análise da proposta andragógica da Petrobrás**. Lavras: UFLA, 2004. Dissertação de mestrado.

FISCHER, Rosa Maria. Mudança e transformação organizacional. In: FLEURY, Maria Tereza L. (org). **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002.

FLEURY, Maria Tereza L.; OLIVEIRA JÚNIOR, Moacir de M.. Aprendizagem e Gestão do Conhecimento. In: FLEURY, M. T. Leme (org). **As pessoas na Organização**. São Paulo: Gente, 2002.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. **Política e Educação**. São Paulo: Cortez, 2001.

GARVIN, David A. **Aprendizagem em ação: um guia para transformar sua**

empresa em uma *learning organization*. Trad. Carlos Henrique Trieschermann. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

MORIN, Edgar **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** Tradução de Catarina E. F. da Silva. e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Cultura de massas no século XX:** o espírito do Tempo. Tradução de Maura Ribeiro Sardinha. Rio de Janeiro: Forense, 1984. Vol. 1.

PARENTE, Cristina. Conceitos de mudança e aprendizagem organizacional: Contributos para a análise da produção de saberes. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n.º 50, 2006, pp. 89-108.

SOUZA, Yeda S. de. Organizações de Aprendizagem ou Aprendizagem Organizacional. **RAE-eletrônica**, v. 3. n. 1, Art. 5, Jan/jun. 2004.