

MARIA INÊS DO CARMO

**CAPACITAÇÃO, SOCIALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO  
CONHECIMENTO: UMA ANÁLISE DA APRENDIZAGEM  
ORGANIZACIONAL EM MUNICÍPIOS MINEIROS**

Dissertação apresentada à  
Universidade Federal de Viçosa, como  
parte das exigências do Programa de  
Pós-Graduação em Administração, para  
obtenção do título de *Magister  
Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2009

MARIA INÊS DO CARMO

**CAPACITAÇÃO, SOCIALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO  
CONHECIMENTO: UMA ANÁLISE DA APRENDIZAGEM  
ORGANIZACIONAL EM MUNICÍPIOS MINEIROS**

Dissertação apresentada à  
Universidade Federal de Viçosa, como  
parte das exigências do Programa de  
Pós-Graduação em Administração, para  
obtenção do título de *Magister  
Scientiae*.

APROVADA: 5 de março de 2009.

---

Prof. Ricardo Teixeira Gomes

---

Prof. Walmer Faroni  
(Co-orientador)

---

Prof<sup>ª</sup> Maria das Graças Floresta

---

Prof. Luciano Zille Pereira

---

Prof. Adriel Rodrigues de Oliveira  
(Orientador)

Às minhas filhas, Fernanda e Marcella

A meu pai, *in memoriam*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por dar-me coragem, saúde e determinação para mais esta jornada;

Às minhas filhas, pelo estímulo, paciência e amor;

À minha mãe, irmãs e irmãos, pelo apoio permanente;

Ao orientador desta pesquisa, Prof. Adriel Rodrigues de Oliveira, cujo incentivo vem de antes do início do mestrado e pelos seus estímulos constantes;

Aos demais membros do Comitê Orientador, Profa. Nina Rosa da Silveira Cunha e Prof. Walmer Faroni; também aos Professores Ricardo Teixeira Gomes, Luciano Zille Pereira e Maria das Graças Soares Floresta;

Aos demais professores e funcionários do departamento de Administração;

Aos professores e amigos Tancredo Almada Cruz e Maria das Graças Nemer, acima de tudo pelo exemplo que representam;

Às amigas Laene e Marilene, pelo apoio e incentivo permanentes;

Aos colegas, em especial Solange, Ana Cristina, Alberto e Leiza, pela amizade e preciosa colaboração;

Aos Secretários e Prefeitos Municipais e àqueles que atuaram como meus ‘Anjos de Guarda’ nas prefeituras: Juliana (Cataguases), Maria Luísa (Congonhas), Renata Mendes e Eduardo Bastos (Monlevade), Geisa (Ouro Branco) e Sra Odete (Iturama);

Ao sobrinho Sávio, que me conduziu a vários municípios, e aos que me hospedaram nesta especial empreitada: sobrinha Paloma e amigos Bruno e Elisângela;

Aos meus alunos, em especial à Jôsi e ao José Cleydisson; aos coordenadores, direção, colegas e servidores da Faculdade de Viçosa.

## **BIOGRAFIA**

Brasileira, natural de Guaraciaba, MG. Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. Especialista em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Concluiu o mestrado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa.

Exerceu o cargo de administradora, na Universidade Federal de Viçosa, atuando nas áreas de recursos humanos e benefícios. Nessa área, ocupou cargo de diretoria durante seis anos.

Atualmente é professora de Administração na Faculdade de Viçosa e pesquisadora do CENSUS – Centro de Promoção do Desenvolvimento Sustentável.

## SUMÁRIO

	Página
RESUMO .....	vii
ABSTRACT .....	ix
1. APRESENTAÇÃO .....	1
1.1. Introdução .....	1
1.2. O Problema e sua Importância. ....	3
1.3. Objetivos da Pesquisa. ....	4
1.3.1. Objetivo Geral.....	4
1.3.2. Objetivos Específicos.....	4
1.4. Estrutura do Texto.....	5
2. INSTITUCIONALISMO E ORGANIZAÇÕES .....	7
2.1. O Novo Institucionalismo .....	8
2.2. Mudança e Cultura Organizacional.....	10
3. APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL .....	14
3.1. Aprendizagem e Conhecimento: conceitos preliminares.....	14
3.2. Teoria da Aprendizagem Transformativa .....	18
3.3. Aprendizagem Organizacional: Origens e Evolução .....	21
3.4. Aprendizagem e Transformação Organizacional.....	22
3.5. Tipos de Aprendizagem Organizacional e Níveis de Aprendizagem ..	25
3.6. Aprendizagem Organizacional e Tecnologia da Informação.....	29

	Página
4. ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E APRENDIZAGEM EM MUNICÍPIOS .....	32
4.1. Municipalização e Descentralização da Gestão Pública .....	33
4.2. Aprendizagem Organizacional na Gestão Pública Municipal .....	35
4.3. Mudança e Resistência à Mudança na Administração Pública.....	36
4.4. Papel dos Dirigentes no Processo de Aprendizagem .....	38
4.5. Participação Democrática e Transparência na Gestão Pública Municipal .....	40
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	43
5.1. Delineamento da Pesquisa.....	43
5.2. Unidade(s) de Análise .....	44
5.3. Coleta .....	45
5.4. Seleção e Tamanho da Amostra.....	46
5.5. Mensuração dos Conceitos.....	46
5.6. Confiabilidade dos Constructos e Validação do Questionário.....	49
5.7. Tratamento e Análise dos Dados .....	49
5.8. Limitações da Pesquisa .....	51
6. RESULTADOS.....	52
6.1. Análise do Alfa de Crombach.....	52
6.2. Perfil dos Secretários.....	53
6.3. Os Níveis da Aprendizagem nos Municípios.....	56
6.4. Aprendizagem Organizacional nos Municípios .....	65
6.4.1. Tipos de Aprendizagem .....	65
6.4.2. Ambiente para a Aprendizagem.....	66
6.4.3. Dificuldades relacionadas ao aprendizado .....	67
6.4.4. Aspectos Culturais .....	68
6.4.5. Dificuldades para Melhoria do Desempenho da Gestão Municipal .....	70
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS .....	79
ANEXOS .....	87

## RESUMO

CARMO, Maria Inês do, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2009.  
**Capacitação, socialização e institucionalização do conhecimento: uma análise da aprendizagem organizacional em municípios mineiros.** Orientador: Adriel Rodrigues de Oliveira. Co-orientadores: Nina Rosa da Silveira Cunha e Walmer Faroni.

Visando descrever o processo de aprendizagem organizacional em municípios, esta pesquisa buscou identificar em que medida ocorrem a capacitação de pessoas, a socialização e a institucionalização do conhecimento em prefeituras municipais. As teorias que deram suporte ao estudo foram o Novo Institucionalismo Sociológico e a Teoria da Aprendizagem Transformativa. Utilizando-se de abordagem quali-quantitativa, efetuou-se um levantamento entre seis municípios do estado de Minas Gerais considerados de alto desempenho, segundo o Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Os resultados apontaram grande frequência de ações voltadas à busca por capacitação de recursos humanos, ou seja, a aprendizagem no nível individual tem sido buscada com intensidade. No entanto, o dimensionamento de práticas voltadas à socialização e a institucionalização do conhecimento posicionou-se em escala menor. Quanto aos aspectos culturais que interferem na aprendizagem, observou-se que o ambiente das prefeituras estudadas apresenta características próprias às organizações que aprendem, havendo espaço para a diversidade e a autonomia. Todavia, na percepção dos secretários, aspectos como a

estabilidade, os baixos salários praticados nos municípios e a precária interação entre os diversos órgãos das prefeituras são limitadores da aprendizagem organizacional e da melhoria da gestão municipal.

## ABSTRACT

CARMO, Maria Inês do, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, March of 2009.  
**Training, socialization and institucionalization of the knowledge: an analysis of the organizational learning in municipal districts of Minas Gerais.**  
Adviser: Adriel Rodrigues de Oliveira. Co-Advisers: Nina Rosa da Silveira Cunha and Walmer Faroni

Aiming to describe the process of organizational learning in districts, the research tried to identify in what extend are the empowerment of people, the socialization and the institutionalization of the knowledge in municipal city halls. The theories that have given support to the study were the Sociological Institutionalism and the Theory of the Transformative learning. A survey was carried out among six districts of the state of Minas Gerais, considered of high performance, according to the Minas state index of Social Responsibility. The subject of the research were the municipal secretaries, therefore the results represent the perception of this group of social actors about the investigated phenomenon. In an attempt to gauge the frequency of the actions aimed to search for the training of human resource, it was observed that the individual learning has been pursued with intensity. However, the size of practices aimed to at the socialization and institutionalization of the knowledge positioned itself on a smaller scale. In relation to cultural aspects that interfere in the learning, the analysis of the information suggests that the environment of the studied city halls show characteristics peculiar

to organizations that learn, and there is room to diversity and autonomy. Though, in the perception of the secretaries, aspects such as stability, servants' accommodation and some beliefs and customs prevailing in the districts are limitation of the organizational learning. Similarly, the low wages in the districts, the inadequate infrastructures, and the precarious interaction among the several bodies of the city halls, the centralization and the little autonomy of the secretaries act as hindered the improvement of the municipal administration.

## **1. APRESENTAÇÃO**

### **1.1. Introdução**

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, novas atribuições foram delegadas aos municípios, num processo de descentralização da ação do Estado e da administração pública, encabeçado pela gestão do Sistema Único de Saúde. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades aprovados pouco depois, que instituíram uma gestão municipal mais democrática, por meio da ação de órgãos colegiados de política urbana, da realização de debates, audiências e consultas públicas da iniciativa popular, também passaram a representar desafios importantes no processo de gestão.

Para assumir essas novas atribuições, os municípios precisaram adequar sua organização e obter melhor clareza de seu papel, entendendo a necessidade de ajustar processos e estruturas e de contar com recursos humanos apropriados para a sua gestão. A urgência de mudança na gestão pública alcançou de maneira abrangente a qualificação e o desenvolvimento de pessoas, na medida em que se consolidou a percepção de que o processo de mudança somente se efetivaria por intermédio delas.

Em relação à área pública, de maneira geral, observa-se que as organizações estão expostas a uma forte pressão por mudanças, vinculada ao novo perfil do cidadão, muito mais bem informado, em razão dos enormes avanços na área de comunicação e do conjunto de facilidades disponibilizadas pelas novas tecnologias de informação. Essa condição tem fomentado uma crescente demanda por qualidade

nos serviços, enquanto o Estado vê escassear suas possibilidades de aumentar suas receitas, mediante a criação de novos impostos, pois as taxas já se encontram, na maioria dos países, em patamares muito elevados (ABRÚCIO, 2006).

As organizações do setor público precisam analisar esse novo contexto e se transformar, visando maior adaptação. Planejar ações e políticas de recursos humanos, com vistas a obter uma melhor capacitação e desenvolvimento das pessoas, tem sido uma necessidade cada vez mais perceptível nessas organizações.

A descontinuidade administrativa atua também como ameaça ao pensamento de longo prazo no setor público, provocando interrupções em várias áreas e programas em toda mudança de governo. Tal descontinuidade pode ser ocasionada por fatores políticos, econômicos e administrativos; contudo, questões como ausência de repositório de conhecimento explícito, falta de estruturação do processamento de informação e de incentivo à mudança de comportamento contribuem para o seu agravamento.

Os processos de aprendizagem coletiva despontam como um caminho para a transformação, uma vez que buscam promover a integração de todos os atores dos sistemas, voltando a necessária atenção para aspectos relacionados a dimensões organizacionais, como capacitação de pessoas, uso da tecnologia da informação, melhoria da comunicação e outros aspectos vistos como fatores de eficiência e eficácia.

O fenômeno da aprendizagem organizacional em municípios tem despertado, por diversas razões, o interesse de estudiosos da gestão pública. A mais destacada delas é a argumentação de que é no âmbito dos municípios que se situam aspectos relevantes para a vida do cidadão, notadamente a educação básica e a gestão dos sistemas de saúde.

No Brasil, pouco se sabe do processo de adaptação dos municípios às mudanças decorrentes da Constituição de 1988 e de como tem ocorrido a aprendizagem organizacional, visando atender o seu novo conjunto de atribuições. Investigações a respeito do desenvolvimento e da capacitação dos gestores e de servidores têm sido raras no meio acadêmico.

Propôs-se neste trabalho descrever em que medida tem sido buscada a aprendizagem organizacional em municípios, a partir do dimensionamento de ações e práticas voltadas para a capacitação das pessoas, para a socialização e a consolidação do conhecimento organizacional em prefeituras. Os estudos precedentes deixaram

em aberto inúmeros problemas, como a ausência de um referencial teórico consolidado de estudos de gestão de recursos humanos, em municípios e, especialmente, do processo de capacitação de pessoas e institucionalização do conhecimento nessa instância de governo. Pretendeu-se com esta pesquisa, auxiliar no preenchimento dessa lacuna.

Elaborado com secretários municipais no interior do Estado de Minas Gerais, o estudo foi orientado com o propósito de compreender em que medida os municípios têm buscado qualificar o seu pessoal e se preparado para o desempenho das suas novas funções; investigou se a aprendizagem tem sido sistematizada de forma institucional, ou se os novos conhecimentos têm ficado restritos às pessoas e aos grupos participantes da gestão atual. A pesquisa procurou também identificar as principais dificuldades encontradas pelos dirigentes municipais para adaptar-se às mudanças e desincumbir-se das atribuições que lhe são requeridas, especialmente no sentido de formar um quadro de pessoal capacitado e de obter mecanismos de compartilhamento e retenção da aprendizagem.

## **1.2. O Problema e sua Importância**

No último século, o mundo do trabalho tem passado por profundas transformações. Os desafios do gerenciamento, tanto na iniciativa privada quanto na gestão pública, não são pequenos. A direção no serviço público, em praticamente todo o mundo, apenas começou a ser debatida, apesar de alguns países já terem avançado mais nesse sentido (LONGO, 2003). No Brasil, especialmente no que se refere à administração municipal, pouco se tem investigado a respeito de como se efetiva o processo de gestão e como se dá a aprendizagem organizacional, apesar de todo o conjunto de novas atribuições delegadas aos municípios, a partir da Constituição de 1988.

Ocupantes de níveis administrativos mais elevados desempenham papel fundamental e têm responsabilidades básicas na valorização e no suporte do aprendizado que ocorre nas organizações. Assim sendo, a proposta deste projeto foi investigar em que medida tem sido buscada a aprendizagem organizacional no âmbito do poder executivo, em prefeituras municipais, sob a perspectiva dos ocupantes dos cargos de secretários, pois estes constituem, juntamente com os Prefeitos, os grupos dirigentes do alto escalão na administração municipal.

A democratização da informação, encabeçada pelo desenvolvimento tecnológico acentuado, e as novas demandas sociais e ambientais impulsionaram mudanças no setor público. As formas de gestão que privilegiam o cidadão propuseram o acompanhamento e participação permanente da sociedade, advogaram a transparência na alocação dos recursos públicos, apostaram na descentralização e buscaram formas inovadoras de interação com todos os atores sociais envolvidos.

Propôs-se investigar se no âmbito dos municípios, tem havido ações e práticas voltadas ao desenvolvimento de uma cultura que valorize a aprendizagem, não somente no aspecto relacionado à sua busca, mas também no sentido de sua socialização e institucionalização. Buscou-se entender se tem ocorrido tentativas de se desenvolver uma postura favorável à inovação, à mudança, enfim, ao constante ‘aprender a aprender’.

Visando contribuir para o esclarecimento de dimensões relacionadas à política de qualificação de pessoas, desvendar os aspectos culturais, valores e normas que prevalecem, favorecendo ou dificultando o processo de aprendizagem organizacional em municípios, identificaram-se os objetivos a seguir, que motivaram os esforços desta pesquisa.

### **1.3. Objetivos da Pesquisa**

#### **1.3.1. Objetivo Geral**

Investigar o processo de aprendizagem organizacional nas prefeituras municipais, buscando identificar em que medida ocorrem ações voltadas à capacitação de pessoas, à socialização e à institucionalização do conhecimento.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- Descrever o perfil dos secretários municipais dos municípios constantes da pesquisa.
- Dimensionar ações e práticas de busca de capacitação, de socialização e de sistematização do conhecimento e aprendizagem organizacional em prefeituras.

- Levantar os principais aspectos culturais que representam dificuldades e, ou, limitações para o processo de aprendizagem em gestão municipal.

#### **1.4. Estrutura do Texto**

O texto está dividido em sete capítulos. Este primeiro, intitulado Apresentação, contém a Introdução e os tópicos relacionados à formulação do problema, à descrição de sua importância e apresenta os objetivos da pesquisa.

O Capítulo 2, Análise Organizacional e Institucionalismo, está voltado para a compreensão do processo de consolidação das instituições. Discute o Novo Institucionalismo, mencionando suas três abordagens: o Institucionalismo Histórico, da Escolha Racional e o Institucionalismo Sociológico. Além disso, posiciona este estudo nessa última corrente e justifica a utilização deste referencial para dar suporte à investigação.

O fenômeno da Aprendizagem Organizacional é o tema do Capítulo 3. Nele são apresentados os conceitos e a evolução da aprendizagem e do conhecimento e o inter-relacionamento entre as duas dimensões. Ao buscar compreender esses dois processos, a Teoria da Aprendizagem Transformativa surgiu como a vertente mais adequada ao estudo e à compreensão do fenômeno, estando suas idéias fundamentais expostas nesta parte do trabalho.

A Administração Pública e a caracterização da unidade de administração pública, denominada município, no Brasil, foram apresentadas no Capítulo 4, que traz uma contextualização do tema, mostrando sua evolução até as perspectivas atuais.

Os Procedimentos Metodológicos utilizados na pesquisa estão descritos no Capítulo 5, que posiciona este estudo dentro das abordagens qualitativa e quantitativa; identifica o tipo da pesquisa e suas características, descreve as técnicas de coleta de dados empregadas e os recursos utilizados para o seu tratamento. Nesse capítulo, caracterizam-se os municípios pertencentes ao conglomerado da pesquisa, com informações do perfil socioeconômico e sua classificação segundo o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), que orientou o processo de escolha dos municípios.

A análise e a discussão dos dados coletados no trabalho de campo compõem o Capítulo 6, intitulado Resultados. Aí são apresentados os dados empíricos com o principal objetivo de descrever o processo de aprendizagem organizacional, a partir do levantamento de ações e práticas prevalentes nos municípios estudados. Discutem-se aspectos da cultura organizacional e as principais dificuldades identificadas entre os secretários municipais, para a consolidação da mudança.

Por fim, no Capítulo 7 é apresentada uma síntese das discussões do processo de busca por capacitação de servidores e da aprendizagem organizacional nos municípios estudados, bem como as Considerações Finais do trabalho.

## **2. INSTITUCIONALISMO E ORGANIZAÇÕES**

O termo institucionalização é utilizado para indicar o processo segundo o qual se formam padrões estáveis de interação e organização social baseados em comportamentos, normas e valores formalizados e legitimados.

De modo global, o Institucionalismo discute os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais, ou não, inerentes à estrutura e às regras ou procedimentos habituais de funcionamento de uma organização e as convenções que governam o seu comportamento. Em geral, os teóricos do Institucionalismo têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL; TAYLOR, 2003).

Para os institucionalistas, o comportamento da organização não é simplesmente a soma das ações individuais, pois a natureza irreflexiva, rotineira e não questionadora da maioria das ações humanas é também institucionalizada. Por ser um processo cognitivo, a institucionalização leva as organizações a se transformarem em algo mais do que um conjunto de normas, valores, regras e modelos que todos aceitam sem questionar (RODRIGUEZ, 1991).

Enquanto arranjos sociais, as organizações estão, indubitavelmente, associadas às ações humanas. Para melhor esclarecer a relação entre ação humana e organizações, Clegg (1994, p. 48) menciona as formas coletivas de decisão, como são as organizações e indica que “os termos organização e ação estão sempre interligados. A idéia de ação está inserida na maioria das definições de organização,

definições que remetem habitualmente a uma ação orientada para um fim determinado”.

A abordagem institucional compreende o homem como um ator social, que planeja suas ações conforme os significados atribuídos às regras de funcionamento das organizações e instituições na sociedade. Assim, instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e, em geral, reconhecidos e aceitos pelos atores sociais.

As organizações, portanto, são vistas como atores sociais que interagem e moldam o ambiente, a partir do predomínio de um conjunto de regras e normas às quais devem se conformar para sobreviver, receber apoio e obter legitimidade de outras organizações e agentes governamentais e privados. As organizações adotam esses modelos e formas de representação porque esses constituem fonte de legitimidade, reconhecimento e recursos, permitindo-lhes aumentar sua capacidade de sobrevivência em certo meio (MOTTA, 2006).

## **2.1. O Novo Institucionalismo**

Segundo Frey (2000), o Novo Institucionalismo, ou Neoinstitucionalismo difere do Institucionalismo tradicional pelo fato não de tentar explicar tudo por meio das instituições e reconhecer que é possível que haja situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados. Nessa perspectiva são levados em conta os limites dos fatores institucionais para a compreensão da dinâmica complexa de regimes políticos e impõe-se como componente explicativo adicional a cultura político-administrativa. O Neoinstitucionalismo remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos que prevalecem em cada sociedade e que exercem influência sobre as interpretações e ações das pessoas.

Diversas perspectivas de análise das organizações têm sido utilizadas na atualidade. Motta (2006) categoriza as abordagens mais recentes como Teorias Ambientais e posiciona o NeoInstitucionalismo entre elas.

De maneira semelhante, Sacomano Neto e Truzzi (2002) discutem as perspectivas contemporâneas em análise organizacional, mencionando que o Novo Institucionalismo procura entender como as organizações surgem, tornam-se estáveis e são transformadas. Avalia-se também, nessa perspectiva, como se dá a estruturação

da ação e quais aspectos coercitivos, normativos e cognitivos contribuem para o seu entendimento.

O Novo Institucionalismo, na análise das organizações, enfatiza de que forma as práticas são estruturadas e como a ordem se faz possível por intermédio de sistemas compartilhados e de normas que orientam a ação dos atores sociais, com o propósito de oferecerem serviços aos grupos interessados. A institucionalização é vista como um processo que depende do Estado, orienta a ação das organizações e enfatiza a relação entre as organizações e o seu meio, assim como o papel da cultura, dando forma à realidade organizacional.

Segundo Motta (2006), essa teoria ajuda a compreender as mudanças atuais, pois mostra que as organizações não adotam necessariamente modelos, ferramentas e estruturas por estas serem melhores ou mais eficientes, mas porque a sua adoção torna-se um fator fundamental para a obtenção de legitimidade.

Dentro do Novo Institucionalismo, situam-se três “diferentes argumentos cada qual assumindo pressupostos específicos”: o Institucionalismo Histórico, o de Escolha Racional e o Sociológico (ANDREWS, 2005, p. 171).

Na corrente teórica do Novo Institucionalismo Sociológico, a cultura é vista como um aspecto importante na formação da realidade organizacional, destacando-se o papel exercido pelos sistemas simbólicos, de conhecimento, de crença e a autoridade moral, produtos da interação humana (CARVALHO, *et al.*, 1999).

O Novo Institucionalismo Sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações, por volta dos anos de 1970, quando alguns sociólogos contestaram a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (do tipo burocrático), e as esferas influenciadas por práticas associadas à cultura. Desde Max Weber, numerosos sociólogos consideraram as organizações burocráticas que dominam o mundo moderno, por exemplo, ministérios, empresas, escolas, grupos de interesse etc, como produto de intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações. Sob tal perspectiva, a forma organizacional dessas estruturas era praticamente a mesma, devido à racionalidade ou à eficácia inerentes a elas. A cultura geralmente não era incluída nesses estudos. Diferentemente dessa tendência, os neoinstitucionalistas da corrente sociológica começaram a sustentar que, muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas, não eram adotados simplesmente por serem

os mais eficazes, tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de racionalidade. Esses procedimentos eram mais associados a práticas culturais que eram incorporadas às organizações, não necessariamente por aumentarem sua eficácia, mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral (HALL; TAYLOR, 2003).

Assim, 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.

Na concretização desta pesquisa, adotaram-se, prioritariamente, as premissas do Novo Institucionalismo Sociológico, com o objetivo de entender como um tipo de organização, no caso as prefeituras municipais, estrutura suas ações voltadas ao aprendizado e à mudança.

## **2.2. Mudança e Cultura Organizacional**

Mudança organizacional, aprendizagem organizacional e cultura são aspectos inter-relacionados, até mesmo interdependentes, sendo difícil abordar isoladamente cada um desses temas. “Mudança e estabilidade resultam ambas da ação, do trabalho que o homem exerce sobre o mundo. Como um ser de práxis, o homem, ao responder aos desafios que partem do mundo, cria seu mundo: o mundo histórico cultural” (FREIRE, 2003, p. 46).

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 prejudiquem a capacidade de resolver problemas e a adaptação externa das organizações. Comumente a mudança é vista como algo radical, complexo, dramático ou transformacional, levando os indivíduos a rejeitarem-na, preferindo conviver com situações com as quais já estejam familiarizados (DOHERTY; HORNE, 2002).

Fischer (2002, p. 151) percebe o momento atual como favorável para o avanço do conhecimento sobre mudança, “proposto como processo de aperfeiçoamento e transformação organizacional”.

As organizações que atuam em ambientes complexos e dinâmicos, sejam no âmbito do Estado, do mercado ou do terceiro setor, precisam entender o processo de

transformação como algo inerente ao seu funcionamento e às suas estratégias de sobrevivência.

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. Esse processo deve ser gerenciado tanto nos aspectos objetivos, ou seja, dos aperfeiçoamentos técnicos e administrativos requeridos em cada situação, 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).

Entender a cultura organizacional como um conjunto de elementos que interferem no desempenho das organizações é uma das concepções do Novo Institucionalismo Sociológico. Essa vertente teórica sustenta que as organizações adotam com frequência uma prática institucional menos relacionada ao aumento da sua eficiência do que como reforço à legitimidade social de seus membros, ou seja, incorporam práticas institucionais próprias, porque têm valores reconhecidos num ambiente cultural mais amplo. Assim, ao mesmo tempo em que reconhece aspectos de racionalidade no comportamento humano, o Novo Institucionalismo Sociológico enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a pactos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Dessa forma, sustenta que muitos dos procedimentos adotados pelas organizações são considerados aspectos culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades. Compreende-se, nessa perspectiva, 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; TAYLOR, 2003).

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, e ocorre segundo trocas mentais de projeção e de identificação polarizadas tanto nos aspectos culturais, quanto 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, enquanto 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). Dessa maneira, aspectos formais como estrutura e estratégia interagem indissociavelmente com a cultura e se encarnam nas práticas sociais que se constroem e se desconstroem constantemente.

Schein (1988) entende a cultura como 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.

Enquanto a cultura, de maneira geral, é entendida como um conjunto de significados aceitos coletivamente por determinado grupo, constituindo parâmetros de conduta que pessoas formam a partir de suas experiências, Aktouf (1994, p. 410) argumenta que a cultura organizacional pode ser vista 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”.

Assim, “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). Dessa forma, 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 e suas normas de comportamento específicas, geralmente de maneira informal.

Entre os elementos que compõem a cultura, citam-se: os valores, que correspondem aos conceitos básicos 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 as cerimônias, que constituem ocorrências observadas nas organizações tidas como exemplos de atividades planejadas e que têm consequências práticas, tornando a cultura mais coesa; as histórias e mitos formados pelas narrativas baseadas em eventos ocorridos, fornecendo informações sobre a organização, reforçando o comportamento já existente e apontando o comportamento esperado; os tabus que cumprem também o papel de orientar o comportamento, indicando áreas de proibições e dando ênfase ao não permitido; os heróis formados pelos personagens natos ou criados, geralmente grandes líderes que personificam os valores da organização como exemplos de persistência e coragem.

Na medida em que apontam formas de ação para os seus diversos componentes, as normas 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 através da verbalização ou de 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 através da interação social.

As propostas de mudança nas organizações, muitas vezes encontram resistências na cultura estabelecida, uma vez que, a incerteza da mudança gera ansiedade. Essa incerteza deve ser compensada paulatinamente pelo aprendizado de novos modelos e pela aquisição de novas aptidões e nova segurança (CATALÁ, 2006). Tais impactos podem ser atenuados por uma liderança capaz de catalisar a mudança que somente se efetiva com as pessoas. Isso impõe a necessidade de iniciar processos de aprendizado social que implicam na construção da própria história organizacional mediante opções por vezes difíceis e problemáticas, que, na democracia, associa-se com a transparência.

Os conceitos de aprendizagem e de conhecimento, bem como de aprendizagem organizacional, são discutidos no próximo capítulo, que apresenta também a Teoria da Aprendizagem Transformativa como suporte teórico desta pesquisa.

### **3. APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL**

#### **3.1. Aprendizagem e Conhecimento: conceitos preliminares**

Para que se possa melhor compreender o fenômeno da aprendizagem organizacional, é preciso conhecer as abordagens teóricas na área da educação que originaram as suas principais influências. Neste capítulo serão apresentados conceitos introdutórios e algumas orientações teóricas que procuram explicar o fenômeno da aprendizagem.

Aprender e ensinar, conforme afirma FREIRE (2001, p. 19) “fazem parte da existência humana, histórica e social como dela fazem parte a criação a invenção, a linguagem, [...] a ciência, a tecnologia” .

O conceito de aprendizagem tem origem no latim clássico a partir do significado de captar. A aprendizagem é complementar e simultânea ao ensino. Ambas, dentro do complexo social, constituem a educação com seus sistemas de tradição, ou seja, a transmissão de saberes e adequação à vida, tendo como fins, o conhecimento e a prática. Do ponto de vista da formação profissional, a aprendizagem relaciona-se com a aquisição e a transmissão de noções teóricas e práticas com vistas a preparar pessoas para funções e atribuições específicas. Embora possa ter existido antes, admite-se, geralmente, que a educação profissional, objetivando a obtenção de conhecimentos específicos voltados para o domínio de técnicas e métodos de trabalho, tenha-se iniciado a partir da Idade Média. No século XII, com o desenvolvimento das cidades e do comércio, artesãos já se organizavam

em associações ou corporações onde era ministrada a educação profissional. A partir da Revolução Industrial, com o uso frequente de máquinas e equipamentos, a formação profissional passou a ser comum na maioria das nações (APRENDIZAGEM, In: MIRADOR, 1993).

O modelo clássico de aprendizagem comportamentalista, conforme descreve Motta (2006), baseia-se na idéia de que a aprendizagem implica uma série de operações precisas e reguladas que fundamentam a aquisição de aptidões ou comportamentos novos. O indivíduo evolui em resposta a estímulos que orientam os sentidos de suas tentativas, e a eficiência da aprendizagem é influenciada pelo reforço e pela existência de uma situação em que o controle sobre os estímulos seja o maior possível. Mais recentemente, as teorias sobre aprendizagem evoluíram para um modelo cognitivo, surgindo o conceito de *insight* ou instante de compreensão, no qual o indivíduo “reestrutura a sua percepção das relações lógicas que constituem o objeto que busca apreender” (MOTTA, 2006, p. 332).

Concebida como um processo de utilizar interpretações anteriores para construir novos significados, a aprendizagem orienta as perspectivas dos indivíduos, constituindo um quadro de referências, permitindo-lhes uma reinterpretação do sentido das experiências vividas (MOURA, 2000).

Embora conhecimento e aprendizagem sejam dimensões paralelas, alguns autores, como Piaget (1972) estabelecem distinções entre os conceitos. Ele afirma que o desenvolvimento do conhecimento é um processo espontâneo, ligado ao amadurecimento do indivíduo e que envolve a compreensão do modo como é construído o objeto do conhecimento. Já a aprendizagem é provocada por situações vivenciadas, estando associada à experiência e à atuação da pessoa como sujeito ativo, na construção dos processos de assimilação, fundamentais para a consolidação da aprendizagem.

A aprendizagem vista como um processo, ao invés de um produto final, implica levar em conta o que acontece quando ela ocorre. Segundo Merriam e Caffarella (1991, *apud* Moraes, 2005a), as teorias de aprendizagem podem ser classificadas de acordo com quatro orientações teóricas, quais sejam: a behaviorista, a cognitivista, a humanista e a social.

A classificação feita por essas autoras indica que, embora a aprendizagem possa ser compreendida de diferentes maneiras, sob a ótica de diversos estudiosos do assunto, a maioria das definições inclui os conceitos de mudança de comportamento

e experiência, interação e observação em um contexto social. O Quadro 1, a seguir, descreve as quatro orientações de aprendizagem e os diferentes aspectos destacados em cada uma delas.

Quadro 1 – Quatro orientações de aprendizagem

Diferentes Aspectos	<i>Behaviorista</i>	Cognitivista	Humanista	Aprendizagem Social
Teóricos de aprendizagem	Thorndike, Skinner	Lewin, Piaget	Maslow, Rogers	Bandura, Rotter
Visão do processo de aprendizagem	Mudança no comportamento	Processo mental interno (incluindo <i>insight</i> , processamento de informações, memória e percepção)	Um ato pessoal para realizar potencial	Interação e observação dos outros em um contexto social
<i>Locus</i> da aprendizagem	Estímulo no ambiente externo	Estrutura cognitiva interna	Necessidades cognitivas e afetivas	Interação de pessoa, comportamento e ambiente
Propósito da educação	Produzir mudança de comportamento em direção desejada • Objetivos <i>Behavioristas</i>	Desenvolver capacidade e habilidades para aprender melhor	Tornar-se autoatualizado e autônomo	Modelar novos papéis e comportamentos • Socialização • Papéis sociais • Relação com o mentor
Manifestação na aprendizagem de adultos	Desenvolvimento e treinamento de habilidades	• Inteligência, aprendizagem e memória como função da idade • Aprendendo como aprender a aprender	• Andragogia • Aprendizagem autodirecionada	• <i>Locus</i> de controle

Fonte: Merriam e Caffarella (1991) *apud* Moraes *et al*, 2004 a, P. 6.

A abordagem behaviorista defende que a aprendizagem é manifestada através de mudanças de comportamento, sendo determinada pelos elementos do ambiente no qual o sujeito se insere.

Segundo a abordagem cognitivista, o homem não pode ser considerado um ser passivo, pois ele é capaz de organizar suas experiências e dar significado a elas. Assim, essa abordagem enfatiza a importância dos processos mentais do processo de aprendizagem, que se encontram sob o controle do aprendiz.

A terceira abordagem – a humanista - concebe o potencial humano para o crescimento como ponto de partida para a compreensão do processo de aprendizagem e considera que as pessoas podem controlar seu próprio destino, além de possuírem liberdade para agir, sendo, portanto, o comportamento consequência de escolhas humanas. Tal abordagem rege-se pelos princípios da autodireção e pelo valor da experiência no processo de aprendizagem.

Por fim, a abordagem social pressupõe que as pessoas aprendem observando outras pessoas no interior do contexto social. Assim, a aprendizagem é resultante da interação da pessoa, do ambiente e do comportamento.

Dadas a complexidade e a abrangência dos aspectos humanos envolvidos no processo de aprendizagem, como o biológico, o psicológico, o pedagógico, o sociológico e outros, é bastante comum lançar mão, simultaneamente, de diversas abordagens ou teorias para tentar compreender esse fenômeno (DE BENEDICTO, 2004).

Há um consenso de que a aprendizagem ocorre predominantemente de duas maneiras: a) formal, quando é decorrente de processos e ações planejados e deliberadamente estruturados com o objetivo de oferecer um conjunto de informações, técnicas, conceitos, instrumentos, enfim, tentativas de capacitação do indivíduo para desempenhar o conjunto de atribuições que lhe são delegadas; e b) informal, quando a aprendizagem acontece de acordo com as necessidades, tendo um caráter predominantemente adaptativo, segundo o qual, os indivíduos tentam adaptar-se e adquirir um conjunto de mecanismos capazes de facilitar a resolução dos problemas e desafios apresentados no dia-a-dia (MORAES *et al*, 2004a).

O conhecimento surge como fruto da aprendizagem e, de maneira mais elaborada e com maior grau de complexidade, como decorrência do processo de educação, formal ou não. Refere-se, no sentido filosófico, à apropriação do objeto pelo pensamento, não somente como percepção clara, mas também como apreensão, análise e intervenção.

Freire (1977) alerta que conhecer não é um ato de transformação do sujeito em objeto, pois o sujeito não recebe passivamente os conteúdos que outro lhe dá ou lhe impõe.

O conhecimento, pelo contrário exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo. Requer sua ação transformadora sobre a realidade. Demanda uma busca constante. Implica invenção e reinvenção (FREIRE, 1977, p. 12).

Conhecimento é, portanto, singular à pessoa humana, surgindo sempre carregado de idiosincrasias pessoais. O conhecimento não pode ser descrito, ou pelo menos, ainda não pode ser descrito. O que se descreve é a informação. O conhecimento não é sujeito à representação, não pode ser inserido em sistemas, ou seja, encontra-se no campo subjetivo do homem (FROIS, 2005). Dessa maneira, o conhecimento não é desprovido de contradições e incertezas, ou como expressa Morin (2002, p. 86): “o conhecimento é uma aventura incerta”.

Aprendizagem e conhecimento são vistos como aspectos altamente interdependentes, pois a verdadeira aprendizagem resulta em apreensão, ou como expressa Freire (1977, p. 13): “só aprende verdadeiramente aquele que se apropria do aprendido, transformando-o em apreendido, com o que pode, por si mesmo, reinventá-lo; aquele que é capaz de aplicar o aprendido-apreendido a situações existenciais concretas”.

A aprendizagem ocorre dentro de um contexto, por meio do qual o conhecimento pode ser obtido, sendo o aprendizado entendido como um aspecto que envolve uma combinação de experiência, reflexão, formação de conceitos e experimentação, e que se torna perceptível por intermédio da mudança de comportamento e adaptação à nova realidade (FROIS, 2005).

### **3.2. Teoria da Aprendizagem Transformativa**

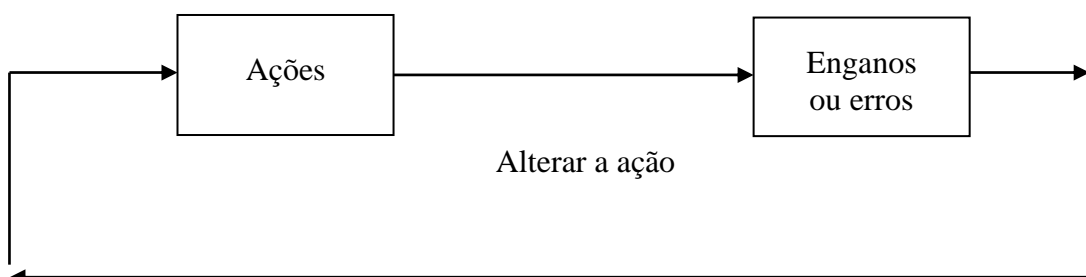
Com base no princípio de que a educação deve promover o contínuo crescimento e desenvolvimento do indivíduo ao longo de toda a sua vida, a Teoria da Aprendizagem Transformativa é uma corrente da linha progressista da aprendizagem. Atribui-se grande importância à reflexão que, segundo essa corrente, está ligada à análise da experiência individual. A partir dela é que o indivíduo identifica o sentido e as interpretações comuns do contexto social que o envolve,

“permitindo a tomada de estratégias com vista à transformação do comportamento individual e coletivo” (DE BENEDICTO, 2004, p. 18).

A Teoria da Aprendizagem Transformativa assemelha-se com o Institucionalismo Sociológico, pois rompe com os pressupostos racionalizantes do processo de aprendizagem e deixa emergir a capacidade de simbolização do ser humano, reconhecendo a importância dos significados que os indivíduos atribuem à realidade, concebem as categorias cognitivas como fenômenos sociais e a compreensão como um ato inerentemente social, ou produtos publicamente compartilhados e internalizados. O conceito da natureza interpretativa da percepção humana aponta a incapacidade dos indivíduos de separar totalmente aquilo que percebem, sendo todo conhecimento visto como algo relativo e baseado no contexto vivenciado.

Diferenciando a aprendizagem passiva da aprendizagem transformadora, Argyris (1992) apresentou os conceitos de aprendizagem de circuito simples (*single looping learning*) e aprendizagem de circuito duplo (*double looping learning*).

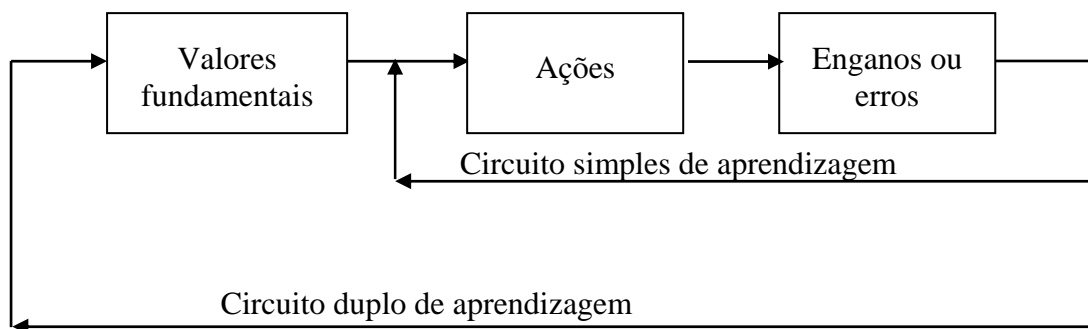
A aprendizagem de circuito simples baseia-se na detecção do erro e na sua correção, preservando, no entanto, os pressupostos do sistema operacional ou os valores de base que inspiraram o funcionamento do sistema. Na aprendizagem de circuito simples, como é mostrado na Figura 1, o indivíduo incorpora novas práticas à medida que elas não contradigam seus pressupostos e valores de base. Não se questionam os valores e as práticas anteriores, não havendo incorporação de novos comportamentos.



Fonte: ARGYRIS, 1992, p. 112.

Figura 1 – Aprendizagem em circuito simples.

A aprendizagem de circuito duplo, por sua vez, como pode ser visto na Figura 2, envolve a percepção e a exploração de novas possibilidades do ambiente. “Assim, o indivíduo tem acesso a novas informações e compara-as com as normas de funcionamento em vigor e iniciam-se ações corretivas que envolvem mudança de práticas, valores e pressupostos do sistema anterior” (ARGYRIS, 1992, p. 112). Tais possibilidades capacitam o indivíduo a empreender uma ação crítica sobre os fenômenos, e essa intervenção possibilita-lhe uma ação menos passiva e mais transformadora.



Fonte: ARGYRIS, 1992, p. 114.

Figura 2 – Aprendizagem em circuito duplo.

Aprendizagem e mudança são aspectos estreitamente relacionados, à medida que a aprendizagem desponta de um processo de mudança permanente no comportamento, sendo ela resultante da prática, da educação e do treinamento.

Contextualizada dentro do paradigma interpretativo da aprendizagem (em contraposição ao paradigma objetivista, segundo o qual a realidade existe independentemente de representações e linguísticas do mundo), a Teoria da Aprendizagem Transformativa posiciona-se dentre as abordagens críticas, paralelamente às abordagens cognitivista, humanista e social (DE BENEDICTO, 2004).

As teorias transformacionais, na acepção de Motta (2006), são abordagens que auxiliam na compreensão do processo da aprendizagem organizacional,

incluindo-se, entre seus aspectos centrais, a idéia de que a organização é constituída por atores sociais, sendo considerada um sistema psicológico, político e histórico.

### 3.3 Aprendizagem Organizacional: Origens e Evolução

Segundo Moreira (2005), os estudos sobre aprendizagem organizacional datam dos anos de 1950, época do surgimento das investigações sobre a administração pública. Argyris e Schön (1978), precursores dos estudos de aprendizagem organizacional, identificam-na como um “[...] processo pelo qual os membros organizacionais detectam erros ou anomalias e os corrigem ao reestruturar a teoria em uso da organização [...]” (ARGYRIS e SCHÖN, 1992, p.64).

Tradicionalmente, a aprendizagem vinha sendo uma área de interesse da educação e da psicologia, no entanto, com a velocidade com que as mudanças vêm ocorrendo, tornou-se também um campo de interesse de estudo das teorias das organizações (MORAES *et al*, 2004b).

Para Girin (1996, p. 35):

Uma organização é um local para o qual são trazidos, e no interior do qual são reproduzidos e produzidos, esquemas de conhecimento, instrumentos de análise e corpos de conhecimento mais ou menos sistematizados (que variam da simples habilidade e do conhecimento prático até o saber formalizado e transmissível por meio de manuais) sobre o ambiente, a tecnologia, a própria organização [...] Em graus diversos, neste local existem conhecimentos sobre todos os aspectos do funcionamento organizacional e de sua inserção no universo que o rodeia.

Diante do desafio posto às organizações modernas, a fim de que elas estejam em constante desenvolvimento e, frequentemente, provoquem saltos de transformação, surgem tentativas de consolidar o conhecimento advindo da inter-relação pessoa/saber/organização, que seja capaz de sustentar a mudança. Tem-se então um desafio organizacional, pois as mudanças, para serem efetivadas, precisam atingir o nível dos artefatos invisíveis, ou seja, necessitam alcançar as crenças, os valores, a cultura prevalecente na organização, sob pena de serem mudanças superficiais que não provoquem novas atitudes e comportamentos (FISCHER, 2002).

A aprendizagem no ambiente de trabalho tem sido tratada, historicamente, como um processo formal que ocorre em ocasiões próprias, desvinculada do dia-a-dia do empregado. De acordo com Moraes *et al*. (2004a), esta concepção resulta da

visão consolidada na área da educação, segundo a qual, a aprendizagem era vista como um processo de transferência de conhecimento de um instrutor para o aprendiz.

O aprendizado, enquanto processo segundo o qual a organização se adapta ao seu meio ambiente, tornou-se uma tarefa vital para as organizações. Na atualidade ele é visto como um motor que leva à mudança; portanto, é necessário que seja explícito, sistemático e eficiente.

O aprendizado é tanto o impulso quanto o motor que leva à mudança. Como impulso para a mudança, aprendizado significa observar o ambiente para detectar sinais fortes ou fracos, sintomas precoces de ameaças ou oportunidades. É detectar mudanças que ameaçam ampliar o distanciamento entre as exigências ambientais e o funcionamento atual de uma organização (MCGEE; PRUSAK, 1994, p. 205).

Embora o modelo tradicional de aprendizagem organizacional concentre-se na educação e no treinamento formal, tem sido constatado que os avanços profissionais e organizacionais originam cada vez mais da aprendizagem que acontece cotidianamente, quando as pessoas se deparam com os desafios da atuação profissional. Tal situação ocorre como reflexo do processo de mudança e das pressões permanentes por resultados nas organizações. Isto faz com que, de forma crescente, pesquisadores demonstrem preocupação com a transmissão de conteúdos em programas de formação profissional e com a sustentabilidade dos efeitos e repercussões das experiências de treinamento e capacitação de pessoas (MORAES *et al.*, 2004a).

### **3.4. Aprendizagem e Transformação Organizacional**

Criar novos conhecimentos, disseminá-los rapidamente por toda a organização e incorporá-los em novas tecnologias e produtos são atividades que definem as organizações que aprendem, cujo negócio principal é a contínua inovação. No entanto, para Nonaka e Takeuchi (1997, p. 7), esse não é um processo simples na medida em que o conhecimento é tácito, “algo dificilmente visível e exprimível. O conhecimento tácito é altamente pessoal e difícil de formalizar, o que dificulta sua transmissão e compartilhamento com outros”.

O conhecimento, no ambiente organizacional, segundo a visão de Fleury e Oliveira Júnior (2008, p. 18), é fruto das interações que nele ocorrem e que são

desenvolvidas por meio do processo de aprendizagem. “O conhecimento pode ser entendido também como informação associada à experiência, intuição e valores”.

Com o incremento da mudança e os avanços tecnológicos e sociais ocorridos em todo o mundo civilizado, tornou-se comum a percepção de que o conhecimento passa a ser “o recurso mais estratégico da organização, e o aprendizado o processo mais importante” (FROIS, 2005, p. 26).

Ao refletir sobre “o ‘metamodelo’ transformacional de gestão de pessoas e a psicodinâmica organizacional”, Motta (2006) indica que um conjunto de regras e estruturas burocráticas ajuda os indivíduos a organizar seu cotidiano, suas relações interpessoais e seu tempo, fornecendo-lhes um caminho ‘seguro’ no qual apóiam e baseiam sua vida. As regras fazem isso ao estruturar um ‘caminho certo’, ao padronizar e estabelecer formas corretas de se comportar e trabalhar, criando um modo seguro já definido de antemão, no qual as pessoas podem se apoiar.

Segundo Katz e Kahan (1976, p. 477), as tentativas para produzir mudanças nas organizações, em sua maioria, têm sido dirigidas a indivíduos e não à própria organização. A ênfase sobre os programas de treinamento individual e a concentração em pequenos grupos não têm levado em conta a interdependência organizacional. Tentativas para modificar as organizações enquanto sistemas sociais lidam diretamente com as características organizacionais como propriedades da organização e não como consequência de propriedades de grupos e indivíduos.

Garvin (2002) sintetiza o conceito de organizações que aprendem como aquelas que são hábeis na criação, aquisição, interpretação, transferência e retenção de conhecimento, e também na modificação deliberada de seu comportamento para refletir novos conhecimentos e *insights*.

Para se criar um ambiente organizacional favorável à aprendizagem, os dirigentes devem favorecer a criação de um ambiente em que:

- pessoas que têm percepções mais avançadas sejam encorajadas a explicitar suas idéias em lugar de retê-las;
- implementadores são encorajados e ajudados a expor suas questões e dúvidas sobre projetos e suas preocupações sobre a implementação e suas contribuições;
- ambos, planejadores e implementadores, são ajudados a ver que eles estão sujeitas à racionalidade limitada e devem procurar evidências durante a realização

das estratégias que podem colocar em xeque o raciocínio deles e conduzir a novas informações sobre o ambiente (ARGYRIS; SCHON, 1992).

A compreensão do processo de aprendizagem organizacional pressupõe:

apreender o processo por meio do qual os grupos aprendem e como os esquemas de significados individuais são interpretados e integrados, para, a partir daí, estruturar uma orientação compartilhada nos trabalhos da organização (DE BENEDICTOS, 2004, p. 81).

Aprendizagem organizacional constitui, assim, uma forma pela qual as organizações constroem, melhoram e organizam o conhecimento e a rotina em torno de suas atividades e culturas, a fim de utilizar as aptidões e habilidades de sua força de trabalho, de modo cada vez mais eficiente.

Como mencionam Nonaka e Takeuchi (1997), organizações que aprendem são aquelas cujo negócio principal é a contínua inovação. Trata-se de um fenômeno que prima pelo aperfeiçoamento contínuo da mentalidade voltada para a transformação. As pessoas têm importância crucial não apenas como partícipe desse processo, mas como seus mentores e membros ativos na manutenção do estado de aprendizagem permanente.

A partir da percepção dos membros da organização de que circunstâncias de mudança pedem diferentes tipos de ação e de resposta, a flexibilidade e a capacidade de ação criativa “tornam-se mais importantes que a simples eficiência” (MORGAN, 1996, p. 38).

Segundo Cardoso (2000), uma organização em constante esforço de aprendizagem incorpora uma atmosfera na qual o desejo de aprender é experimentado por indivíduos e equipes de trabalho e é perceptível nos processos, sistemas e estruturas organizacionais. A aprendizagem é, nessas organizações, o valor central da sua cultura, sendo a inovação não somente encorajada, mas celebrada.

Propor que as organizações revejam e inovem suas práticas, desenvolvendo sua capacidade de resposta às mudanças, constitui o cerne da questão da aprendizagem organizacional. As organizações que aprendem, segundo Senge (2002), são aquelas onde as pessoas continuamente expandem sua capacidade de criar os resultados que desejam, em que novos e vastos padrões de pensamento são alimentados e as pessoas estão sempre aprendendo sobre como aprender em conjunto.

Para consolidar uma organização em aprendizagem,

são necessários indivíduos autônomos, que saibam questionar a própria ação [...] desta forma [são desejáveis] as técnicas de gestão de pessoas que favoreçam a emancipação política dos indivíduos e o seu acesso a uma identidade autônoma, capaz de afirmar uma racionalidade própria... (MOTTA, 2006, p. 343).

As condições indispensáveis para tal envolvem estimular um ambiente que conduza à aprendizagem e incentivar a ampla troca de idéias, eliminando as barreiras à comunicação. Assim, toda prioridade deve ser dada ao desenvolvimento das pessoas nas organizações. Embora também aponte algumas características como próprias às organizações que aprendem, Garvin, (2002, p. 14) adverte: “A presença dessas características não assegura a existência de uma organização que aprende... mas sua ausência levanta graves suspeitas”. Entre outras condições, o autor aponta que a empresa que deseja aprender e evoluir permanentemente deve ser receptiva a informações discordantes e não pode perder conhecimentos críticos toda vez que sai uma pessoa chave.

A aprendizagem organizacional propõe que as organizações revejam e inovem suas práticas, desenvolvendo sua capacidade de resposta às mudanças. O ser humano aparece como o elemento crucial desse processo pois, conforme complementa Garvin (2002), ambientes que apoiam a aprendizagem: a) reconhecem e aceitam as diferenças; b) proporcionam *feedback* oportuno; c) estimulam novas idéias; e d) toleram erros e enganos.

Huber (1991) relaciona a aprendizagem organizacional com quatro constructos: a) aquisição do conhecimento; b) distribuição da informação; c) interpretação da informação; e d) memória organizacional. Para o autor, o processamento de informações em organizações é, frequentemente, interpessoal ou social, sendo que há mais aprendizagem organizacional quando diferentes interpretações podem ser desenvolvidas.

### **3.5. Tipos de Aprendizagem Organizacional e Níveis de Aprendizagem**

Como o aprendizado se manifesta nas organizações? Segundo Fischer (2002), quando o trabalho está sujeito a eventos não previstos, ele gera necessariamente aprendizagem. Desenvolver ações voltadas a esse processo

compreende estimular a autonomia, promover a consolidação de uma cultura coesa, indicar os objetivos estratégicos, manter um ambiente de confiança, estimular e negociar planos de desenvolvimento.

A Aprendizagem Organizacional, segundo Huber (1991), efetiva-se por intermédio das seguintes formas:

- aprendizagem pela experiência: quando adquirida a partir da experiência direta ou experimentação;
- aprendizagem vicária: aquela obtida a partir do estudo e conhecimento de procedimentos de outras organizações;
- aprendizagem por inserção: quando se efetiva por intermédio da entrada de novos membros na organização;
- aprendizagem por busca: adquirida mediante a busca ou procura ativa ou passiva por parte dos membros da organização (FROIS, 2005).

Três níveis de aprendizagem organizacional podem ser identificados, segundo a visão de diversos autores (DE BENEDICTO, 2004; FLEURY e OLIVEIRA JÚNIOR, 2002; NONAKA E TAKEUCHI, 1997):

- Nível do indivíduo: considerado o primeiro nível, é carregado de idiossincrasias pessoais sendo obtido por intermédio de caminhos diversos.
- Nível do grupo: onde a aprendizagem pode vir a constituir um processo social partilhado pelas pessoas dos grupos.
- Nível da organização: onde o processo de aprendizagem individual e de compreensão e interpretação, partilhados pelos grupos, tornam-se institucionalizados e se expressam em diversos artefatos organizacionais como estrutura, regras, procedimentos e outros. Assim, as organizações desenvolvem memórias que retêm e recuperam informações.

No nível individual, segundo De Benedicto (2004), a aprendizagem envolve a intuição e a interpretação, resultando em experiências, imagens e metáforas que são utilizados pelas pessoas para comporem seu conjunto de referências. No nível de grupo, utilizam-se a interpretação e a interação e estas dão origem à linguagem, aos mapas conceituais, à compreensão compartilhada e aos ajustamentos mútuos. No nível da organização, ocorre a institucionalização do conhecimento que se dá por intermédio das rotinas, dos sistemas de diagnósticos e das regras e procedimentos.

Na tentativa de compreender como uma organização gerencia o conhecimento, Fleury e Oliveira Júnior (2002) identificaram três fases: a) aquisição e desenvolvimento de conhecimentos; b) disseminação do conhecimento; e c) construção da memória.

Compartilhando desse entendimento, Nonaka e Takeuchi (1997) referem-se à espiral do conhecimento e afirmam que o conhecimento começa no nível individual, move-se para o nível do grupo e depois para o nível organizacional. À medida que a espiral de conhecimento cresce, pode ser enriquecida e estendida a partir da interação dos indivíduos entre si e suas organizações.

A construção do conhecimento costuma ocorrer através do processo de conversão do conhecimento que se dá de quatro maneiras: a socialização, a exteriorização, a combinação e a internalização. A socialização é o processo de aquisição de conhecimento tácito através do compartilhamento de experiências ou como compartilhamento de modelos mentais. A exteriorização envolve a tradução do conhecimento tácito em explícito. Já a combinação é a construção de conhecimento explícito a partir de outros conhecimentos explícitos e provenientes de diversas fontes. Por fim, a internalização é o processo de incorporação do conhecimento explícito ao tácito, ou seja, a incorporação do conhecimento explícito aos modelos mentais (NONAKA; TAKEUCHI, 1997). Tais formas de conversão do conhecimento se retroalimentam, formando uma espiral de criação de conhecimento organizacional, na qual a aprendizagem ocorre em diversos níveis, com e entre indivíduos, bem como em grupos e organizações.

No caso de alcançar somente as fases 1 e 2, do indivíduo e do grupo respectivamente, a transformação ocorre apenas em alguns indivíduos, mas a organização como um todo não se transforma de maneira sustentável.

Conforme evidenciou Cardoso (2000), a aprendizagem organizacional pressupõe a aprendizagem individual, contudo, é algo mais do que a soma das aprendizagens individuais, sendo esta condição necessária, mas não suficiente. Ao afirmar que toda aprendizagem organizacional “precisa necessariamente ocorrer através dos indivíduos”, a autora identifica na gestão de recursos humanos o cerne da questão da aprendizagem organizacional.

A aprendizagem organizacional resulta, portanto, da prática de compartilhamento, socialização e institucionalização do conhecimento que se situam

no contexto organizacional como etapas de um processo contínuo que ocorre no meio de grupos, coletividade ou comunidade de integrantes.

Para Motta (2006), a existência de uma sociedade multicultural, incrementada pelos avanços da tecnologia da informação, leva as organizações a, necessariamente, conviverem com aspectos como diversidade e aumento da autonomia individual, sendo estas dimensões importantes no processo de aprendizagem organizacional.

Segundo Bitencourt e Azevedo (2006, p. 112), embora já não seja tão recente, o debate a respeito da aprendizagem organizacional ainda comporta uma série de questões para as quais não se tem respostas conclusivas, abrigando paradoxos aparentes. Os autores asseguram que:

a maioria dos modelos que explicam a aprendizagem organizacional recorre a uma das seguintes metáforas: (a) são os indivíduos na organização que aprendem, e o compartilhamento desse aprendizado é a aprendizagem organizacional; (b) a aprendizagem ocorre por meio dos indivíduos, mas vai além destes por estar influenciada por questões sociais, políticas e estruturais; (c) a organização possui um sistema cognitivo análogo ao sistema nervoso humano, por meio do qual ela aprende; (d) a aprendizagem da organização se dá não de forma cognitiva, mas cultural e comportamental (BITENCOURT; AZEVEDO, 2006, p. 112).

Existem paradoxos na questão de identificar a institucionalização do conhecimento, mediante a construção de mecanismos de retenção e replicação do conhecimento; pois, enquanto se propõe sistematizar o conhecimento mediante mecanismos de retenção e construção de memórias, a aprendizagem organizacional “...demanda um constante questionamento e seguidas reavaliações das práticas estabelecidas” (GARVIN, 2002, p. 6).

Paradoxos dos processos de aprendizagem nas organizações vão além da questão que busca entender se é a organização que aprende ou se são os indivíduos que a constituem que aprendem. Abordam também outras indagações como: a aprendizagem das organizações é cognitiva ou cultural?; Trata-se de um processo natural ou sistemático? (BITENCOURT; AZEVEDO, 2006, p. 112).

Para Argyris e Schon (1992), embora haja alguma divergência, os estudiosos, em sua maioria, tendem a estar de acordo na concepção de aprendizagem organizacional. Definem-na enquanto processo (e não resultado) que ajuda a compreender como, no interior das empresas, se constrói, organiza e inova na

produção de saberes, os quais são utilizados pelos trabalhadores no cotidiano da organização.

Genericamente, pode ser dito que uma organização aprende quando adquire informação (conhecimento, compreensão, experiência, técnicas ou práticas) de qualquer tipo e por quaisquer meios, sendo capaz de, como expressa Freire (1977), aplicá-los a situações concretas.

Num sentido amplo, todas as organizações aprendem, para bem ou não, sempre que absorvem informação, mesmo que não haja nenhum esquema de como a adição de novos conhecimentos possa acontecer. Aprendizagem organizacional consiste, portanto, em adquirir, processar e armazenar informação; envolve alguém que aprende e para quem o processo de aprendizagem é disseminado. Cada membro de uma organização constrói a própria representação da 'teoria-em-uso', mas o quadro dele sempre está incompleto, mesmo que ele se esforce para completá-lo permanentemente. Uma vez que as mudanças de condições ocorrem permanentemente, o indivíduo refaz as suas descrições, paralelamente aos outros indivíduos que também o fazem. Há um enredamento ininterrupto e combinado das imagens de indivíduos e das suas atividades no contexto da interação coletiva dentro da organização (ARGYRIS; SCHON, 1992).

### **3.6. Aprendizagem Organizacional e Tecnologia da Informação**

Identificar com clareza qual papel a informação e a tecnologia da informação desempenham para estímulo e suporte do aprendizado nas organizações é um desafio atual de gestão (MCGEE; PRUSAK, 1994).

Segundo Motta (2006, p. 335), o conceito de aprendizagem organizacional

está relacionado à idéia de inovação social e tecnológica nas organizações [...] refere-se à institucionalização de regras, aos procedimentos e aos estilos gerenciais que promovem a captação e o processamento rápido de informações novas permitindo o questionamento contínuo dos padrões cognitivos e técnicos predominantes no sistema organizacional em dado momento.

Embora exista algum consenso no sentido de que informação, conhecimento e aprendizagem são aspectos diferentes do processo de adaptação e mudança organizacional, persiste a compreensão de que o acesso à tecnologia da informação constitui atualmente um dos meios indispensáveis à aprendizagem organizacional.

Cardoso (2000) lembra que a imagem da organização baseada na informação é cada vez mais real.

As tecnologias de informação assumem na actualidade, o papel de verdadeira arma estratégica, provocando profundas alterações organizacionais, nomeadamente a substituição da tradicional estrutura hierárquica por equipas transdisciplinares que formam redes interactivas (CARDOSO, 2000, p. 105).

Na visão de McGee e Prusak (1994, p. 219), a melhoria da comunicação e da coordenação da informação é um processo essencial; além de auxiliar o fomento ao aprendizado individual, a tecnologia da informação pode contribuir para avanços da “coordenação, comunicação e colaboração entre os indivíduos” e “desenvolver métodos de coleta e preservação daquilo que os especialistas aprenderam”.

Uma organização aprende com a informação se, através de seu processamento, ocorre uma mudança de comportamento. As organizações também utilizam informações para dar sentido ao ambiente, construir novos conhecimentos para o aprendizado e para a ação (FROIS, 2005).

A aprendizagem organizacional decorre da modificação de comportamentos da organização consequente da aquisição, distribuição, interpretação e utilização da informação. Para Frois (2005), a construção de memória organizacional é um meio do conhecimento ser armazenado para uso futuro. Isso envolve o armazenamento e a recuperação da informação (através de rotinas, procedimentos, manuais) e o repositório de conhecimento organizacional de base computacional (vinculado à captura e à recuperação automática da informação). Criar meios de captar o conhecimento tácito - aquele que se encontra na mente dos membros da organização - faz parte da criação da memória organizacional.

Fleury e Fleury (1996) também avaliam a aprendizagem a partir da inovação tecnológica. Para eles, a aprendizagem na organização é vista como um processo coletivo de inovação e busca contínua de capacitação e qualificação das pessoas. Os autores lembram que é possível observar a existência de algumas formas de aprendizagem tecnológica que podem ser adaptadas, de forma geral, para análise da aprendizagem organizacional:

- aprender ao operar ou ao fazer – a aprendizagem vai ocorrendo à medida que é dado *feedback* sobre as atividades realizadas. Esse *feedback* gera um fluxo de informações capaz de estimular a busca de aperfeiçoamentos e a criação de

conhecimento acerca da forma de realização de mudanças para o alcance de melhorias;

- aprender ao mudar – a aprendizagem ocorre quando a organização “experimental”, ou seja, muda suas características operacionais de maneira sistemática, o que gera melhor entendimento dos princípios gerais e aumento de confiança para as mudanças mais profundas;

- aprender pela análise do desempenho – a aprendizagem ocorre a partir da análise crítica do desempenho da organização. Assim, essa forma de aprendizagem depende de mecanismos institucionalizados, que objetivem a geração, registro, análise e interpretação das informações sobre o desempenho;

- aprender ao treinar – a aprendizagem ocorre a partir de processos de treinamento convencionais ou não-convencionais;

- aprender por contratação – a aprendizagem ocorre através da apropriação do conhecimento e das habilidades necessários à organização, a partir da contratação de pessoas adequadas e da estruturação do local e do trabalho a ser realizado, a fim de propiciar o aproveitamento do conhecimento pela organização.

No próximo capítulo são discutidos o processo de municipalização e a descentralização da gestão pública no Brasil, a partir da Constituição de 1988, identificando a aprendizagem organizacional como uma dimensão importante a ser explorada para a efetivação das mudanças necessárias para que os municípios assumam plenamente suas novas atribuições.

#### **4. ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E APRENDIZAGEM EM MUNICÍPIOS**

Ao referir-se às organizações públicas, Etzioni (1974, p. 148) esclarece: “Por definição, supõe-se que se instalam serviços públicos a fim de servir o público”. Também é do autor a indagação: “Até que ponto as organizações públicas e privadas realmente se harmonizam com as necessidades do cidadão e do consumidor?...” (p. 148). Para ele, um dos dilemas das organizações refere-se à “tensão inevitável imposta à organização pela utilização do conhecimento” (p. 119).

Discutindo sobre a redefinição do papel do Estado, Keinert (1994, p. 46), esclarece:

O novo papel do Estado parece ser o de catalisador de energias e potencialidades governamentais e comunitárias. Este novo contexto exige administradores públicos capazes de administrar democraticamente e gerenciar a participação das comunidades. A competência política para conciliar demandas sociais e conviver com as relações de poder entre Estado e sociedade precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recurso escassos.

Catalá (2006) menciona que, para evoluir, a administração pública precisa criar quadros institucionais e condições organizativas adequadas.

Progredir, em termos de governabilidade significa avançar ao mesmo tempo nas capacidades e nas instituições do governo. São dois objetivos muito diferentes, mas intimamente interligados: as capacidades de governo são capacidades organizativas que se podem fortalecer mediante estratégias de mudança planejada; as instituições (*governance*) são, por outro lado, resultado do processo de aprendizado ou de evolução social, no qual sem dúvida podemos e devemos influir, mas sem dirigi-lo planejadamente (CATALÁ, 2006, p. 297).

#### **4.1. Municipalização e Descentralização da Gestão Pública**

Enquanto corporação territorial de direito público, dotada de governo próprio para a administração descentralizada de serviços e regulação de interesses locais, o município é a menor instância de governo no Brasil. Sua ação realiza-se mediante a eletividade de seus órgãos Executivo e Legislativo, aos quais geralmente se atribui a competência para a arrecadação e aplicação das rendas (CASTRO, 1991).

O município, como unidade político-administrativa, segundo Matias-Pereira (2006), surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas por força de seus exércitos. Aí o governo era eleito pelos homens livres, considerados cidadãos do município. A administração ficava a cargo de um colégio de dois a quatro magistrados investidos de supremo poder, auxiliados por magistrados inferiores, encarregados administrativos e outros.

Depois de ser adotado também na Grécia, o regime municipal chegou a França, Espanha e Portugal. Mais tarde, na Idade Média, o conselho dos magistrados foi substituído pelo colégio dos homens livres, a que os germânicos chamaram assembleia pública de vizinhos, com funções administrativas, policial e judicial.

No Brasil, o município é uma instituição antiga, tendo surgido há mais de quatro séculos. Originalmente, a maior parte dos municípios nasceu a partir de núcleos estabelecidos por colonizadores portugueses e aldeamentos fundados por bandeirantes ou assentamentos de imigrantes.

Política e administrativamente, o município brasileiro é um dos mais autônomos do mundo, tendo poderes para eleger seu governo, decretar, arrecadar e aplicar seus próprios tributos; organizar e administrar seus serviços, além de legislar sobre matéria de sua competência (IBAM, 2004).

As competências dos municípios estão previstas na Carta Magna nos artigos 29 e 29-A e no artigo 30 e seus incisos. Dentre estas competências, destacam-se a organização dos serviços públicos de interesse local, como o transporte coletivo, a manutenção, em cooperação com a União e o Estado, dos programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e a prestação, também em cooperação técnica com a União e o Estado, dos serviços de atendimento à saúde da população.

Em termos de estrutura para a gestão, segundo o IBAM (2004), o próprio município tem competência para estabelecer sua organização administrativa da

maneira mais adequada à prestação dos serviços e à realização de obras de sua responsabilidade.

No Brasil, o poder executivo municipal é exercido pelos prefeitos, com o auxílio dos Secretários Municipais, que são de sua livre escolha, podendo fazer parte, ou não, do quadro efetivo de servidores municipais. Secretários Municipais são, portanto, cargos que respondem diretamente aos Prefeitos Municipais, estando hierarquicamente a eles subordinados e fazendo parte, no âmbito do executivo municipal, da estrutura administrativa responsável pela gestão dos municípios em todo o território brasileiro.

A Constituição de 1988, ao tratar do funcionamento do município, menciona os cargos de Secretários Municipais, como expresso a seguir:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

.....  
V. subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, III, e 153, § 2º, I; (BRASIL, 2005, p. 39, grifei).

As novas competências que foram atribuídas aos municípios, a partir da Constituição de 1988, sugerem a necessidade de modelos de gestão municipal mais ágeis e efetivos, exigindo que a administração tenha um quadro de dirigentes qualificados. O estabelecimento dessas novas responsabilidades às Prefeituras Municipais trouxe como conseqüência, na visão de Bergue (2005), a necessidade de maior profissionalização na gestão dos recursos, especialmente, no quesito relacionado à gestão de pessoas.

O processo de descentralização, iniciado a partir daí, resultou em maior autonomia para os municípios brasileiros; porém, suas competências técnicas e administrativas mostraram-se limitadas diante das novas responsabilidades. Segundo Pfeiffer (2007), ficou evidente que os municípios, em sua maioria, não têm condições organizacionais, técnicas e administrativas para aproveitar essa nova autonomia.

Em praticamente todo o mundo moderno, a estrutura do município tem-se diversificado, alcançando outras atribuições e assumindo responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção

ambiental de sua área. Assim, o aumento considerável da complexidade dos sistemas de gestão na atualidade tem sido incrementado por uma demanda crescente por serviços dos municípios, constituindo-se em uma nova realidade, que clama por transformações na administração convencional. Tais desafios estão indubitavelmente atrelados à necessidade de mudanças nos processos de gestão pública, indicando a necessidade de desenvolvimento de um quadro gerencial qualificado.

Para Abrúcio (2006), eficiência<sup>1</sup>, efetividade<sup>2</sup> e transparência (*accountability*) são os eixos estratégicos de ação para a modernização, sendo a profissionalização dos quadros dirigentes condição para o bom desempenho das políticas públicas. Aspecto importante da profissionalização, segundo ele, refere-se ao aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos.

#### **4.2. Aprendizagem Organizacional na Gestão Pública Municipal**

Na busca por melhores condições de governabilidade e governança, os governos locais têm sido impelidos a procurar estratégias que reconheçam as novas potencialidades de ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública. Novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas apontam a necessidade de mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria do desempenho administrativo e da democratização dos processos decisórios locais.

A mudança institucional, na gestão pública, é aspecto vital. Sob a perspectiva da governabilidade, a emergência de novos modelos mentais, percepções e aprendizados, a mudança de atitudes e a aquisição de novas aptidões são processos importantes. O verdadeiro aprendizado social consiste menos em encontrar a solução certa e mais em um processo contínuo de questionamento, interpretação e exploração de opções. Segundo a Catalá (2006, p. 275), “o mais difícil não é aprender a aprender (ou seja, tornar-se capaz de atuar, que é a única aprendizagem verdadeira) as novas regras e capacidades: o mais difícil é desaprender, desligar-se de velhas idéias”.

Segundo a visão de Braga (2003), a mudança de paradigma, ou a passagem da administração pra a gestão pública, envolve, entre outros aspectos, a

---

<sup>1</sup> Eficiência refere-se à ação de redução de custos e aumento da produtividade. Significa fazer mais com menos.

<sup>2</sup> Efetividade é entendida como o grau em que se atingem os resultados esperados, não sendo um conceito econômico e sim de avaliação qualitativa dos serviços públicos.

profissionalização do servidor público com a manutenção do conceito de carreira e desenvolvimento de habilidades gerenciais.

Abordando a questão dos recursos humanos na administração pública, Rezende (1992) expressa que a modernização da administração pública exigirá reciclagem e atualização profissional do funcionalismo e que será necessário estabelecer políticas de recursos humanos compatíveis com o novo papel do Estado.

A aprendizagem, ao lado da inovação, da criatividade, da visão aberta ao exterior e do trabalho em aliança ou redes, é vista como um tema que configura o modelo básico de direção no serviço público em países cuja gestão encontra-se avançada no tocante à profissionalização e eficácia (LONGO, 2003, p. 15).

A profissionalização dos quadros de direção no serviço público converteu-se em prioridade para muitos governos, obrigando-os a estabelecer políticas específicas de gestão de recursos humanos voltadas para a qualificação. Conforme mencionam Longo e Echebarria (2000), o esforço em capacitação é considerado como iniciativa importante para a melhoria dos instrumentos de gestão de recursos humanos, ao lado da profissionalização do emprego público.

#### **4.3. Mudança e Resistência à Mudança na Administração Pública**

Na visão de Bittencourt (2004, p. 22), a aprendizagem “torna-se realidade a partir da constatação de mudanças no comportamento, seja em termos ou individuais ou organizacionais”.

Para Doherty e Horne (2002), ainda existe muita resistência à mudança na administração pública. Diversas são as razões que contribuem para isso. A prevalência de estruturas mecanicistas, em vez de organizações orgânicas e o medo, por parte dos políticos, de tomarem decisões impopulares são as principais causas. Existem formas comuns de demonstrar resistência à mudança no serviço público, como apatia, atraso, sabotagem, grande frequência de licenças médicas, lentidão no serviço, entre outras.

O tempo para mudança pode ser determinado por um conjunto de fatores, como: custos, regulações, crescimento, tecnologias, competições, fatores econômicos e outros.

A criação de um contrato psicológico<sup>3</sup>, em que fique expresso o que se espera dos funcionários e o que eles podem esperar do serviço, pode favorecer o processo de mudança. A melhoria do processo de comunicação e a delegação também são mencionadas como elementos favoráveis à implementação da mudança (DOHERTY; HORNE, 2002).

Na visão de Silva (2002), a questão do patrimonialismo persistente e a cultura de corrupção são formas de resistência à mudança e condutas que dificultam a implementação da *accountability*, como mecanismo de controle efetivo do gasto público, o que pressupõe uma democracia com participação social e responsabilização dos gestores públicos.

A busca por um modelo que sirva de referência para a prática da direção é sempre uma tarefa difícil, sendo esta dificuldade ainda maior no contexto da administração pública. A função de direção ainda está pouco consolidada no repertório de modelos e padrões interiorizados pelas organizações e sistemas públicos, o que tornam obscuros os contornos da própria noção de gerência pública e a faz suscetível de estimativas e formulações diferentes (LONGO, 2003).

Para Doherty e Horne (2002), a necessidade de mudar pode ser uma demonstração de respeito para com os *stakeholders*. Melhorar a qualidade requer a implementação contínua de mudanças incrementais. Como a atuação dos gerentes é fundamental no processo, esses precisam adquirir habilidades e empatia, entendimento e preparação, controle e compromisso. Comunicação, persuasão, negociação, delegação e treinamento são palavras-chave.

É importante que o processo de mudança seja conduzido pelo dirigente máximo, devendo dele partir as iniciativas para tal. O apoio da administração de cúpula é fundamental. Acredita-se que se esta sinalizar a direção na qual quer que a cultura organizacional seja direcionada, a mudança provavelmente será mais bem absorvida pelos membros da equipe, pois a curiosidade e a procura por algo novo são atitudes inatas ao ser humano (DOHERTY; HORNE, 2002).

As principais razões para a resistência à mudança no serviço público são relacionadas:

- à aderência aos hábitos burocráticos, relacionados com legalismo, processos regulados, necessidade de segurança;

---

<sup>3</sup> Contrato psicológico refere-se a um pacto feito entre empregado e empregador, onde fiquem expressas as expectativas de cada uma das partes.

- às dificuldades próprias de múltiplos níveis de autoridade;
- à tendência de colocar a decisão em outros, principalmente nos níveis hierárquicos mais elevados, dificultando o autocontrole e o autodirecionamento;
- aos relacionamentos guiados por interesses de diversos *stakeholders*;
- aos conflitos de interesses, estruturas e valores e;
- à dificuldade de obtenção de suporte financeiro para financiar a mudança.

Lentidão, sabotagem, absenteísmo, operação-padrão e outros são comportamentos típicos de empregados que reagem contra a mudança no serviço público. Conflitos de interesses de posições e de egos são frequentes, por isso a comunicação e o estabelecimento de contratos psicológicos têm papéis relevantes no processo de mudança.

Doherty e Horne (2002) defendem a descentralização, o incremento da autonomia e o desenvolvimento da responsabilidade dos empregados como meios de melhorar a motivação no trabalho. Acreditam na necessidade de inclusão de mulheres no gerenciamento do serviço público, pois mulheres são particularmente capazes de compartilhar poder; compartilhar informações; facilitar a inclusão; encorajar a participação e fazer as pessoas se sentirem importantes, aumentando sua auto estima.

A capacidade de administrar democraticamente e gerenciar a participação da comunidade é também uma necessidade para os gestores públicos. Ou, como menciona Keinert (1994), é necessária a competência política para conciliar as demandas sociais e conviver com as relações de poder entre o Estado e a sociedade. Tudo isso associado à capacidade técnica para estabelecer prioridades, formular estratégia e gerir recursos escassos.

#### **4.4. Papel dos Dirigentes no Processo de Aprendizagem**

Não são poucos os autores (DOHERTY e HORNE, 2002; MCGEE e PRUSAK, 1994; MINTZBERG, 2005; ARGYRIS e SCHON, 1992) que destacam o papel do dirigente como mentor, guia ou facilitador do processo de aprendizagem, para incentivar as pessoas e a organização a desenvolver habilidades fundamentais para a busca e a consolidação do conhecimento.

Os níveis administrativos mais elevados, segundo McGee e Prusak (1994, p. 207), “desempenham um papel fundamental e possuem responsabilidade básica na

valorização e suporte do aprendizado que ocorre numa organização”. Assim também se manifestam Argyris e Schon (1992), para quem a aprendizagem organizacional, enquanto aquisição de competências para resolver problemas, depende de comportamento participativo dos gerentes.

O papel dos dirigentes como vetores do processo de mudança é destacado também por Vanderlei e Almeida (2007), para quem a gerência revela-se como importante potência de transformação, podendo atuar como protagonista do processo de inovação da gestão pública. A gerência pode ter essa possibilidade, pois é o agente que coordena e administra, compatibilizando as diretrizes do planejamento superior que negocia com as outras instâncias do Estado e da sociedade, procurando legitimar o trabalho da equipe local.

No serviço público, as dificuldades relacionadas à função Direção são enormes, pois um conjunto de fatores históricos e culturais, incrementado pelas infindáveis demandas das populações e pela falta de continuidade na gestão, imprime dimensões nem sempre facilmente alcançáveis ao dirigente municipal. O papel do dirigente público envolve cuidar da interface entre as pessoas no sistema organizacional e entre estas e os *stakeholders*, ou seja, coordenar esforços para atingir objetivos e atender às expectativas dos diversos públicos interessados no desempenho e nos resultados da ação organizacional (DOHERTY; HORNE, 2002).

Referindo-se à governabilidade democrática, ação de governo e liderança, Catalá (2006) assegura que, em ambientes turbulentos, a liderança é um aspecto importante da mudança institucional, pois os novos jogos e suas regras obrigam a desaprender e a desligar-se de velhos modelos mentais, para produzir a arquitetura social capaz de incentivar o desenvolvimento da confiança ou do capital social necessário ao processo de mudança. Numa sociedade heterogênea, como a atual, onde são grandes os conflitos e onde nenhum dos grupos tem como obrigar os demais a cooperar, o grande problema dos líderes passou a ser o de encontrar caminhos e constituir arranjos institucionais mais eficientes e mais equitativos.

A democracia caracteriza-se por ser um ambiente para o reconhecimento e o tratamento civilizado dos conflitos que servem como estímulo para o desenvolvimento e o aprendizado social. A incerteza da mudança produz ansiedade, e esta deve ser compensada, paulatinamente, pelo aprendizado de novos modelos e pela aquisição de novas aptidões e de uma nova segurança. “O verdadeiro aprendizado social não consiste em encontrar a solução certa, mas em um processo

contínuo de questionamento, interpretação e exploração de opções” (CATALÁ, 2006. p. 308).

Nas democracias avançadas, a ação pública tem sido conduzida, durante décadas, com o conhecido modelo weberiano, por dois grandes protagonistas: a classe política, mediante a autoridade que lhe confere a representatividade, e a burocracia profissional, regida pelo sistema de mérito. A necessidade originada da crise fiscal e a crescente escassez de recursos criaram um imperativo para a mudança, que poderá ser mais rápida e eficientemente conduzida mediante a ação de lideranças preparadas. Afinal, como afirma Longo (2003, p. 10): “não há *management*, sem *managers*”.

As reformas pelas quais vem passando a administração pública em todo o mundo exigem a figura do dirigente. Por isso, a profissionalização dos quadros de direção no serviço público converteu-se em prioridade para muitos governos, obrigando-os a estabelecer políticas específicas de gestão de recursos humanos.

Na administração pública, dirigentes ainda lidam com o patrimonialismo persistente e a cultura de corrupção, como formas de resistência à mudança e às condutas que dificultam a sua ação. No entanto, novos mecanismos de controle efetivo da ação do dirigente público estão surgindo num ambiente de democracia com participação social, por meio de mecanismos de efetiva responsabilização dos gestores públicos.

É importante que o processo de mudança seja conduzido pelo dirigente máximo, devendo dele partir o sinal para a mudança. O apoio da administração de cúpula é fundamental (DOHERTY; HORNE, 2002).

#### **4.5. Participação Democrática e Transparência na Gestão Pública Municipal**

Com a consolidação das democracias no mundo civilizado, responsabilidade, credibilidade e ética são valores que têm sido cobrados pela sociedade. Carrilo Castro (2006) argumenta que um dos subprodutos negativos da falta de êxito das políticas neoliberais nos países latino-americanos é a pouca confiança dos cidadãos nas instituições públicas e nos atores políticos. Isso ocorre em razão do entendimento de que o racionalismo instrumental, de pretendido valor universal, seja suficiente para dar viabilidade política às reformas. Neste sentido é necessário fortalecer o conceito de governança, que, segundo o autor, refere-se à arte

e maneira de governar que se propõe como objetivo o desenvolvimento econômico, social e institucional duradouro, promovendo um equilíbrio sadio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado.

A participação da sociedade civil também é evidenciada por Martins *et al* (2008, p. 153) que mencionam que “as novas demandas da sociedade exigem do Estado maior qualidade nos serviços prestados, modernização das práticas de gestão pública e uma nova concepção da relação do Estado com a sociedade civil”. Dessa forma, o Estado brasileiro, “tradicionalmente caracterizado pelas relações de vínculo com as elites, começa, timidamente a ceder espaços, tornando-se mais permeável a uma sociedade civil organizada” (MARTINS *et al.*, 2008, p. 157).

A transparência é uma característica dessa nova fase em que o setor público é mais vigiado e controlado pelo cidadão. Uma nova cultura na área de comunicação deve considerar a cidadania, com o propósito de se buscar novas formas de organização do trabalho num Estado democrático, para reduzir as desigualdades sociais (o Estado para todos os cidadãos); a responsabilidade, para incorporar a noção do interesse público com vistas ao bem comum, e a responsabilização, com o objetivo de incorporar a noção de *accountability*, o que pressupõe o maior envolvimento das pessoas na busca da maior eficácia<sup>4</sup> do Estado. Um grande desafio no presente é conciliar a utilização das novas tecnologias de comunicação com a ética. A tecnologia deve andar de mãos dadas com a credibilidade, para assegurar a transparência. E credibilidade pressupõe ética na comunicação, ou seja, uma preocupação permanente em fornecer a informação correta - a mais completa possível – que atenda aos interesses da maioria da população (REZENDE, 1992).

Dentro do contexto de um modelo que evidencia essa nova concepção de relação do Estado com a sociedade civil, surgem os Conselhos Gestores como mecanismos de intensa participação popular. São mecanismos auxiliares da gestão pública e efetivam uma nova forma de controle do cidadão sobre a ação governamental, levando municípios a instituir novos desenhos institucionais para concretizar essa prática de participação da comunidade (MARTINS *et al.*, 2008).

Abrucio (2006) traz à tona o debate dos conceitos de *accountability* e de participação dos cidadãos, ressaltando que a esfera pública deve ser vista como local

---

<sup>4</sup> Eficácia é um termo relacionado ao alcance de objetivos organizacionais. Refere-se à capacidade da instituição atender expectativas do público interessado em suas atividades, ou seja, cumprir os propósitos para os quais foi criada.

de aprendizagem social; não somente como o espaço por excelência da participação dos cidadãos, mas, sobretudo, lugar onde eles aprendem com o debate político. A idéia-chave é a conjugação de *accountability* com justiça/equidade e nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos, favorecendo para que estes exercitem a efetiva participação na gestão pública.

No entanto, conforme afirma Silva (2002), o patrimonialismo e alguns aspectos culturais dificultam a implementação da *accountability* como mecanismo de controle efetivo do gasto público que pressupõe uma democracia com participação social e responsabilização dos gestores públicos.

A seguir, no Capítulo 5, caracteriza-se esta pesquisa e são descritos os procedimentos metodológicos utilizados em sua consolidação.

## **5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **5.1. Delineamento da Pesquisa**

Quanto à forma de abordagem do problema, costuma-se classificar as pesquisas em qualitativas e quantitativas. A pesquisa qualitativa não procura enumerar, ou medir os eventos estudados. Parte de questões ou focos de interesses amplos e envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos. A pesquisa qualitativa “envolve o contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995a, p. 58).

A abordagem quantitativa, por outro lado, “preocupa-se com a medição objetiva e quantificação dos resultados” (GODOY, 1995a, p. 58). Para Hair Jr (2005), pesquisas conduzidas sob essa abordagem favorecem a enumeração e medição de eventos ou fenômenos estudados. No mesmo sentido, expressa Bryman (2001), para quem a pesquisa quantitativa pode ser construída como uma estratégia que enfatiza a quantificação na coleta e na análise de dados.

Ainda na visão de Bryman (2001, p. 19), “o status da distinção entre os métodos qualitativo e quantitativo é ambíguo”, portanto, não se justifica a dicotomia *quali x quanti*, havendo uma clara tendência por abordagens integrativas que captam e utilizam recursos de ambas, enriquecendo as possibilidades de investigação. Nesta pesquisa, valeu-se desse recurso, lançando-se mão de técnicas e métodos que são classificados nas duas abordagens: qualitativa e quantitativa.

Do ponto de vista dos objetivos, as pesquisas classificam-se, geralmente, em: exploratória, descritiva e explicativa (GIL, 1989; VERGARA, 2005). Por se tratar de investigação, cujos objetivos principais estão relacionados ao desejo de descrever como se dá o processo ou o fenômeno da aprendizagem organizacional em municípios, este estudo enquadra-se entre aqueles de caráter descritivo.

No que se refere aos procedimentos técnicos adotados para a obtenção de dados e informações, lançou-se mão do levantamento, também chamado estudo de *Survey*. Segundo Gil (1989), as pesquisas desse tipo caracterizam-se pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Assim, procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado; em seguida, mediante análise quantitativa, obtêm-se as conclusões correspondentes.

Esta pesquisa também pode ser classificada, segundo a tipologia de Gil (1989, p. 53), como um estudo de campo. Nesse tipo de estudo, “o pesquisador realiza a maior parte do trabalho pessoalmente”, pois é importante que ele tenha experiência direta com a situação investigada, sendo fundamental também que o estudo seja desenvolvido no próprio local em que ocorrem os fenômenos.

## **5.2. Unidade(s) de Análise**

Os municípios mineiros que se encontram entre os que possuem o melhor desempenho, segundo o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), da Fundação João Pinheiro, e que se situam no estrato da população entre 30.000 e 100.000 habitantes constituíram o conglomerado da amostra. A pesquisa foi realizada nas prefeituras de cidades posicionadas entre as trinta e três primeiras colocadas do Estado de Minas Gerais. A intenção foi levantar aspectos do processo de aprendizagem, entre o grupo de secretários municipais em várias regiões do Estado, com realidades socioeconômicas, demográficas e culturais diversificadas, adotando-se o tipo de amostra por conglomerado. As unidades de análise foram as prefeituras dos municípios, especialmente, as suas secretarias de governo, e os sujeitos da pesquisa foram os secretários municipais. Foram entrevistados 50 sujeitos, em seis municípios localizados em quatro diferentes regiões do Estado de Minas Gerais.

Os municípios constantes do conglomerado da amostra, como pode ser visto na Tabela 1, possuem características de similaridade, sendo a principal delas a classificação segundo o IMRS (Índice Mineiro de Responsabilidade Social). O tamanho da população é outro aspecto que promove identidade entre eles, pois se situam no estrato populacional compreendido entre 30.000 e 100.000 habitantes. Em outros aspectos, como o PIB *per capita* e a data da emancipação, existem divergências acentuadas.

Tabela 1 – Aspectos socioeconômicos e demográficos dos municípios pesquisados

Município	População	Região	Data Emancipação	Número de Funcionários Prefeitura	PIB per capita	Classificação (IMRS)
Cataguases	66.977	Mata	1875	2.145	7.313,55	33°
Congonhas	44.279	Central	1938	2.543	8.392,28	32°
Iturama	30.923	Triângulo	1948	1.352	28.665,25	9°
João Monlevade	70.461	Central	1962	1.926	17.638,27	18°
Lavras	85.380	Sul	1931	2.453	6.758,42	14°
Ouro Branco	31.902	Central	1953	1.757	35.752,53	23°

Fonte: dados da pesquisa levantados a partir do Anuário Mineiro de Municípios, da Associação Mineira de Municípios, 2008.

### 5.3. Coleta

Segundo Hair, Jr. (2005, p. 157), os métodos de coletas de *survey* referem-se a um procedimento para coleta de dados primários a partir de indivíduos. “Os dados podem variar entre crenças, opiniões, atitudes e estilos de vida, até informações gerais sobre a experiência do indivíduo...”. Os instrumentos de coleta de dados de *survey* são os questionários e as entrevistas. O questionário é um conjunto predeterminado de perguntas elaboradas para coletar dados dos respondentes. É um instrumento cientificamente desenvolvido para medir características importantes de indivíduos, empresas, eventos e outros fenômenos. O questionário equivale a uma entrevista, se for administrado diretamente pelo pesquisador, mediante encontro

pessoal, quando o pesquisador fala com o respondente, fazendo as perguntas e registrando as respostas.

A coleta dos dados foi feita por meio de levantamento, mediante a utilização de entrevistas (cinco municípios) e questionários (um município) estruturados, contendo uma sequência de perguntas predeterminadas. As entrevistas ocorreram no período compreendido entre 27 de agosto e 17 de outubro de 2008. Os questionários foram enviados e recebidos de volta em outubro de 2008. As respostas foram fornecidas por escrito, pelos respondentes.

#### **5.4. Seleção e Tamanho da Amostra**

Adotou-se neste estudo, para a seleção da amostra, o método de amostragem por conglomerado. Segundo Triola (2005), tal método consiste, primeiramente em dividir a área da população em seções (ou conglomerados). Depois, selecionam-se aleatoriamente alguns desses conglomerados; a partir daí, escolhem-se todos os membros desses conglomerados. Assim sendo, primeiramente dividiram-se os municípios mineiros segundo o estrato da população. A seguir, selecionou-se o conglomerado dos municípios com população entre 30.000 e 100.000 habitantes. Procedeu-se, então, a escolha dos municípios classificados dentre os primeiros 33, segundo o Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Dentro do estrato selecionado, escolheram-se todos os membros, ou seja, optou-se por realizar o levantamento com todos os secretários dos municípios selecionados.

Para Hill e Hill (2005, p. 74), o número adequado de entrevistas depende da natureza e importância do trabalho. “No caso de uma investigação acadêmica, por exemplo, uma tese de mestrado, onde o universo é relativamente pequeno, um conjunto de cinquenta entrevistas deve ser normalmente suficiente”. Adotou-se para a presente pesquisa o tamanho sugerido por esses autores.

#### **5.5. Mensuração dos Conceitos**

A mensuração dos conceitos é um aspecto importante para examinar corretamente determinado fato ou fenômeno e obter interpretações e conclusões mais precisas sobre eles. Um conceito é uma idéia genérica formada na mente, sendo ela a combinação de uma série de características semelhantes do conceito. Tais

características constituem as variáveis que, coletivamente, definem e tornam a mensuração do conceito possível. Obtendo-se escores para cada uma das variáveis, pode-se mensurar o conceito global. O escore resultante é chamado de escala. Para o entendimento dos conceitos, é importante a capacidade de mensurá-los. O processo de mensuração dos conceitos ou constructos envolve a especificação das variáveis indicadoras para obtenção de escores numéricos usados para medi-los em termos quantitativos e envolvem também a atribuição de números para cada uma das variáveis, de forma que possam refletir as características do fenômeno que está sendo mensurado (HAIR Jr., 2005).

Neste estudo optou-se pela elaboração de questionário contendo perguntas abertas e fechadas. Segundo Hill e Hill (2005), esse tipo de questionário é útil quando se pretende obter informação qualitativa para complementar e contextualizar a informação quantitativa. O questionário foi composto por duas partes: a primeira foi constituída de respostas quantitativas e fechadas a partir de um conjunto de respostas alternativas, apresentadas em forma de escala de medição, para 18 itens relacionados à busca de treinamento e capacitação de servidores, à socialização e institucionalização do conhecimento. Também foram levantados aspectos culturais, conforme será explicado a seguir. A segunda parte do questionário conteve cinco perguntas para as quais se buscou obter respostas qualitativas e abertas, descritas por palavras pelos respondentes.

O questionário foi construído para medir três variáveis latentes, já que estas não podem ser medidas diretamente, mas podem ser definidas a partir de um conjunto de outras variáveis. Essas, chamadas de variáveis componentes ou itens, são possíveis de serem observadas ou medidas e possuem aspectos comuns com a variável latente. Segundo Hill e Hill (2005, p. 137), “deve haver pelo menos um item e, de preferência, de 4 a 6 itens para medir cada uma das variáveis”). Para este estudo, utilizaram-se cinco itens para cada variável latente, a partir da seleção de itens apropriados. Por intermédio da pesquisa bibliográfica e da teoria disponível sobre aprendizagem organizacional, identificaram-se quatro variáveis a serem investigadas: aprendizado pessoal, aprendizado em grupo ou socialização do aprendizado, aprendizado organizacional ou institucionalização do conhecimento, e outros aspectos intervenientes na aprendizagem.

A mensuração envolve a atribuição de números para uma variável, visando refletir as características do fenômeno investigado. É realizada por intermédio do uso

de escalas. Um instrumento de mensuração pode ser distinto ou contínuo. A escala de medição adotada neste estudo foi do tipo contínua, que mede, além da direção, a intensidade. As variáveis medidas neste estudo foram no nível de intervalo, ou variável intervalar. Estas, assim como as de razão, são contínuas e quantitativas ou métricas (HAIR, Jr., 2005).

A escala intervalar utilizada foi do tipo Escala de Likert. Segundo Hair Jr. (2005, p. 184), “quando os pesquisadores usam escalas intervalares em administração, tentam medir conceitos como atitudes, percepções, sentimentos, opiniões e valores...” As escalas de classificação envolveram o uso de afirmações acompanhadas de categorias precodificadas, sendo que uma delas foi escolhida pelo respondente para indicar até que ponto concordava ou discordava de determinada afirmação.

Para mensurar aspectos relacionados ao processo de qualificação de servidores e de aprendizagem organizacional em prefeituras, fez-se um levantamento da percepção dos ocupantes dos cargos de secretários, a partir do modelo de Huber (1991), que identificou os constructos de: aquisição do conhecimento, interpretação e distribuição da informação e construção de memória organizacional. Os questionários contiveram, na parte 1, um conjunto de 18 itens afirmativos a respeito da aprendizagem. Os cinco primeiros itens referiram-se à aprendizagem individual; os cinco itens seguintes, à socialização da aprendizagem; os demais trataram da institucionalização da aprendizagem e de aspectos culturais, respectivamente. Foi solicitado que cada secretário identificasse em que medida concordava ou discordava das afirmações constantes em cada um dos itens, pedindo-lhe que indicasse, ao lado da questão, o número que correspondia à sua escolha, na escala apresentada, como se mostra no Quadro 2.

Quadro 2 – Escala utilizada na pesquisa

1-Discordo totalmente	2-Discordo	3 -Discordo um pouco	4 -Concordo um pouco	5 -Concordo	6-Concordo totalmente
-----------------------	------------	----------------------	----------------------	-------------	-----------------------

Fonte: HILL; HILL, 2005, p. 138.

## 5.6. Confiabilidade dos Constructos e Validação do Questionário

Para testar a confiabilidade dos constructos adotados na parte 1 do questionário, que se referem à mensuração dos três níveis da aprendizagem (individual, de grupo e institucional) e de aspectos da cultura das organizações, foi utilizada a Análise do Alfa de Crombach. Nesta técnica, toma-se como referência a média do comportamento da variabilidade dos itens considerados. A pressuposição é que, se um conjunto descreve com fidelidade um conceito, as variáveis ou itens que o compõem são fortemente correlacionados. A fórmula de cálculo do Alfa de Crombach é a seguinte:

$$\alpha = \frac{n(\text{covar} / \text{var})}{1 + (n - 1) (\text{cov} / \text{var})}, \text{ em que:}$$

Covar = média de covariância entre os pares de itens;

Var = média de variância entre os pares de itens;

n = número de itens (variáveis);

O valor mínimo recomendado em pesquisas descritivas, na área de ciências sociais, é de 0,70 (HIL; HILL, 2005).

O entendimento das questões ou itens da pesquisa constantes do questionário foi checado mediante a aplicação do questionário a um grupo de pessoas, que ocupam ou ocuparam cargos de secretários municipais, na forma de preteste.

Contribuiu para aumentar a validade dos constructos utilizados no questionário, o fato de esses terem-se baseado em extensa e profunda revisão bibliográfica, ou seja, ter sido desenvolvido dentro de um claro referencial teórico.

## 5.7. Tratamento e Análise dos Dados

Para o tratamento dos dados quantitativos, obtidos por intermédio de questões fechadas, utilizou-se da análise estatística, especialmente da estatística descritiva, com o auxílio do software SPSS 15. As técnicas estatísticas como a análise descritiva de frequência, assim como as medidas de tendência central e de dispersão, auxiliaram na obtenção de um posicionamento dos secretários municipais a respeito das questões sob investigação. Estas técnicas foram também utilizadas

para o tratamento dos dados da parte 3 do questionário, que se referiram ao perfil dos secretários.

Quanto aos dados qualitativos, obtidos por intermédio de questões abertas da entrevista, e que constaram da parte 2 do questionário, as informações foram processadas por meio da Análise de Conteúdo. Visando identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema, a Análise de Conteúdo compõe-se de

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens indicadores, (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Para a adoção dessa técnica, elegeu-se a grade fechada. Definiram-se palavras e expressões como unidades de análise e elegeram-se categorias relevantes. Em seguida, procedeu-se à análise de conteúdo, apoiando-se em procedimentos estatísticos e interpretativos (VERGARA, 2005).

No uso da técnica, foram observados a situação e o contexto em que as entrevistas foram concedidas. A situação pode ser definida por três aspectos: os participantes da situação, o local em que ela desenrola (dimensão espacial), e por uma dimensão temporal (GIRIN, 1996, p. 48).

O contexto indica as “estruturas de interpretação, os esquemas cognitivos que cada pessoa possui e utiliza para compreender os acontecimentos que ocorrem e, em particular, compreender... os fatos da língua” (GIRIN, 1996, p. 49). Para Franco (2007), a contextualização é um dos principais requisitos da análise de conteúdo, pois é um dos meios de garantir relevância dos sentidos atribuídos às mensagens.

Neste estudo, a grande maioria das informações foi obtida a partir de entrevistas realizadas pela pesquisadora, dentro dos espaços físicos das prefeituras e na própria sala do secretário, ou seja, em seu local habitual de trabalho.

A investigação foi feita, portanto, a partir de uma descrição objetiva, sistemática e, sempre que possível, quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tendo por finalidade a sua interpretação. Iniciou-se o uso da técnica a partir de procedimentos descritivos que são as regras para definir as categorias.

A análise categorial foi realizada a partir das unidades de codificação e de contexto, ou seja, as palavras ditas pelos secretários em seu ambiente de trabalho e

mediante perguntas relativas ao processo de aprendizagem organizacional. Assim, foi possível obter informações e produzir inferências do conteúdo da comunicação.

### **5.8. Limitações da Pesquisa**

O trabalho permitiu obter uma visão do quanto tem sido buscado o treinamento de servidores e dimensionar a frequência de ações que visam possibilitar a socialização e institucionalização do conhecimento, ou seja, a aprendizagem organizacional. Conheceram-se também aspectos culturais e condições prevaletentes no ambiente de trabalho, como a autonomia e a diversidade. No entanto, tal visão foi construída a partir da percepção dos servidores ocupantes dos cargos de secretários, logo restringe-se a um grupo limitado de atores sociais envolvidos no processo. Além disso, a análise ficou limitada aos municípios constantes do conglomerado, não podendo, assim, ser generalizada.

No próximo capítulo, são apresentados e discutidos os resultados obtidos a partir da investigação. Nele, constam as medidas estatísticas das variáveis utilizadas para a obtenção da mensuração dos diversos aspectos relacionados ao aprendizado nos três níveis: individual, de grupo e institucional. Ali também se caracterizam os tipos de aprendizagem e as formas mais frequentes de busca de aprendizagem. Apresentam-se, ainda, os aspectos culturais intervenientes no processo de aprendizagem organizacional nos municípios investigados, segundo a percepção dos secretários.

## 6. RESULTADOS

### 6.1. Análise do Alfa de Cronbach

A análise do Alfa de Cronbach foi adotada para estimar a validade dos constructos utilizados na investigação das ações voltadas à aprendizagem nos municípios, nos quesitos relacionados à análise quantitativa, que compõe a parte 1 da investigação. Tal análise demonstra que o índice de confiabilidade dos constructos foi muito bom, tendo em vista o coeficiente obtido que correspondeu a 0,847, como se vê na Tabela 2.

Tabela 2 – Análise do Alfa de Cronbach

Alpha de Cronbach	Nº de itens
,847	18

Fonte: dados da pesquisa.

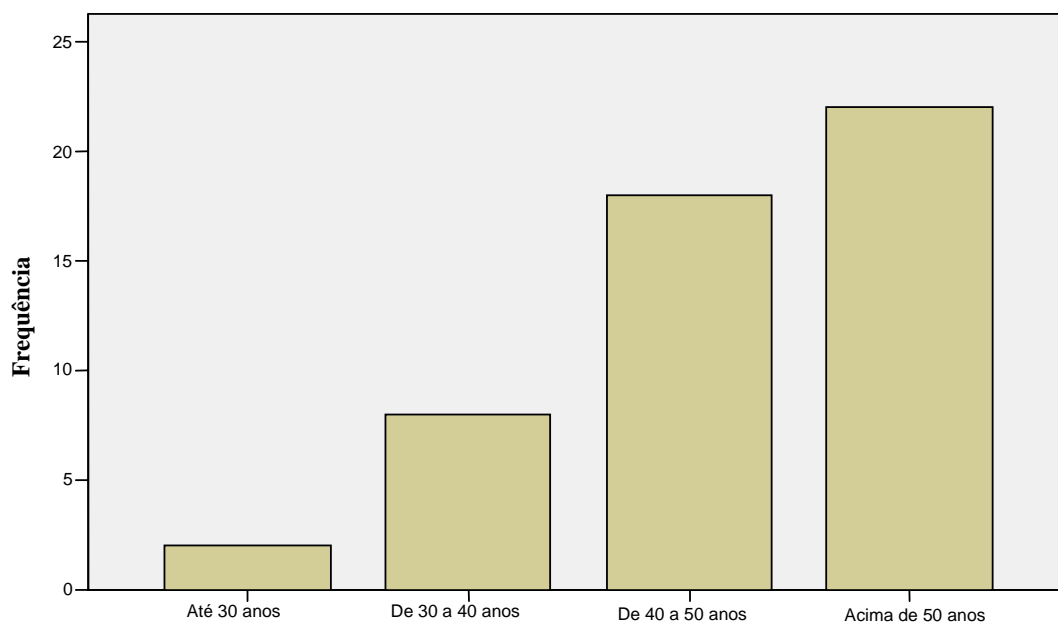
Em Ciências Sociais, o Alfa de Cronbach a partir de 0,70 é considerado bom, o que significa que os estimadores refletem com confiabilidade o fenômeno investigado (HILL; HILL, 2005). No caso deste estudo em que se buscou obter a percepção dos secretários a respeito de ações voltadas ao processo de treinamento e

capacitação de servidores, sua socialização e institucionalização, o resultado de 0,847 indica que o conjunto dos construtos utilizados para dimensionar as variáveis é bom estimador para dimensionar o fenômeno.

## 6.2. Perfil dos Secretários

A análise do perfil dos secretários municipais dos municípios da pesquisa indicou razoável diversificação nos aspectos considerados. Quanto ao tempo de ocupação do cargo, por exemplo, observou-se que a média é de aproximadamente 32 meses, com o valor máximo em 84 meses e o mínimo em dois meses. Há, portanto, um alto grau de dispersão dos dados em torno da média, indicando grande variabilidade do tempo de ocupação do cargo nos municípios da pesquisa.

Quanto à idade dos sujeitos, observou-se um perfil etário amadurecido. Como pode ser visto na Figura 3, apenas dois sujeitos têm idade inferior a 30 anos, enquanto 22 indivíduos pesquisados encontram-se na faixa etária superior a 50 anos. Dentre os demais, 8 situam-se na faixa compreendida entre 30 e 40 anos e 18 entre 40 e 50 anos.

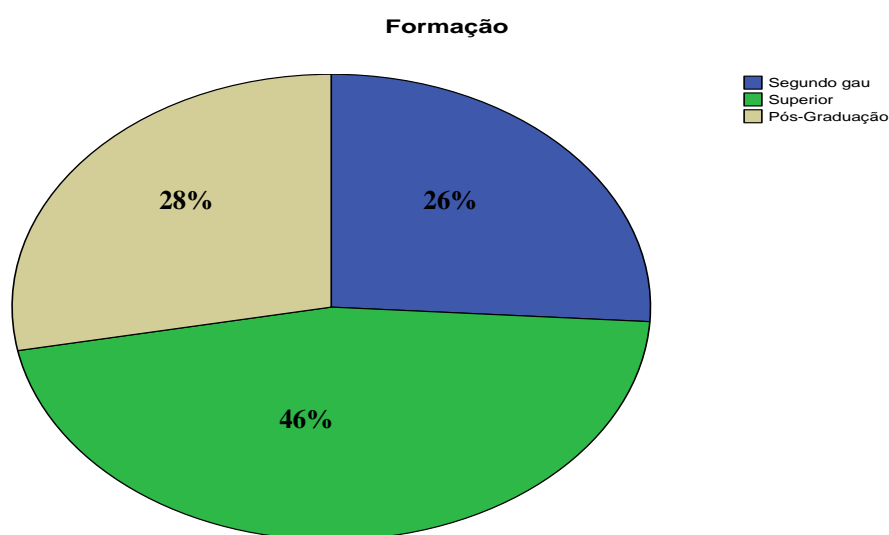


Fonte: dados da pesquisa

Figura 3 – Distribuição da frequência das idades dos secretários.

Relativamente ao gênero, o estudo apontou que, nos municípios estudados, prevalecem entre os ocupantes dos cargos de secretários, pessoas do sexo masculino, que ocupam 68% dos cargos. Foi interessante observar que, em pelo menos um município, há predominância de pessoas do sexo feminino ocupando cargos de secretários municipais.

Quanto à qualificação, notou-se que a formação que prevalece entre os sujeitos é a correspondente ao ensino superior, com 46% deles nessa categoria. Os demais se distribuem entre pessoas com formação limitada ao ensino médio, cerca de 26% dos sujeitos, e com cursos em nível de pós-graduação representando 28% do universo pesquisado, conforme pode ser visto na Figura 4.



Fonte: dados da pesquisa.

Figura 4 – Formação (grau de instrução) dos secretários.

Indagados sobre a sua experiência antes da ocupação do cargo atual, 74% dos sujeitos informaram já ter exercido funções similares anteriormente, nos municípios em que trabalham atualmente, ou em outros municípios. O relato de cerca de três quartos dos sujeitos afirmando possuir experiência anterior relacionada às atividades do cargo que ocupam, sugere a valorização desse quesito por aqueles que escolhem os secretários - os prefeitos municipais.

Quanto à remuneração dos cargos de secretários praticada pelos municípios, observou-se que 68% deles, ou mais de dois terços, possuíam salários compreendidos entre R\$ 2.000,00 e R\$ 4.000,00. Havia ainda um percentual significativo (28%) com salários situados na faixa de R\$ 4.000,00 a R\$ 6.000,00. Apenas dois sujeitos informaram possuir remuneração inferior a R\$ 2.000,00, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Distribuição das frequências das classes salariais dos ocupantes

Classe salarial	Frequência	Percentual	Percentual acumulado
Até R\$ 2.000,00	2	4,0	4,0
De R\$ 2 a 4.000,00	34	68,0	72,0
De R\$ 4 a 6.000,00	14	28,0	100,0
Total	50	100,0	

Fonte: dados da pesquisa.

Conforme pode ser visto na Tabela 4, o tipo de vínculo com o município que prevaleceu, segundo os resultados do estudo, foi o do secretário contratado, com 72% dos ocupantes nessa condição.

Tabela 4 – Distribuição da frequência do tipo de vínculo funcional com o município

Tipo de Vínculo	Frequência	Percentual	Percentual acumulado
Efetivo	14	28,0	28,0
Contratado	36	72,0	100,0
Total	50	100,0	

Fonte: dados da pesquisa.

### 6.3. Os Níveis da Aprendizagem nos Municípios

Para dimensionar os aspectos relacionados à aprendizagem nos municípios, valeu-se da proposição de autores como Garvin (2002) e Nonaka e Takeuchi (1997), que classificam o processo de aprendizagem em três níveis: individual, de grupo e institucional.

O **primeiro nível da aprendizagem** ocorre predominantemente no indivíduo. Para a avaliação da variável latente ações voltadas à aprendizagem individual, conforme explicado no capítulo referente aos aspectos metodológicos, utilizaram-se cinco itens que inquiriram sobre: item 1) existência de programa de qualificação na prefeitura; item 2) participação efetiva dos servidores em cursos e programas de qualificação; item 3) adicionais e vantagens salariais decorrentes de qualificação; item 4) ajudas de custo e incentivos financeiros para participar de cursos; e item 5) possibilidade de frequentar cursos no horário de trabalho.

O resultado do dimensionamento da variável ações voltadas à aprendizagem individual está sintetizado na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Estatística descritiva do dimensionamento dos itens referentes às ações voltadas à aprendizagem individual

	Item 1	Item 2	Item 3	Item 4	Item 5
Média	4,54	4,68	3,34	5,34	5,50
Desvio-padrão	1,297	1,285	1,791	,982	,678
Mediana	5,00	5,00	3,50	6,00	6,00
Moda	5	5	2(a)	6	6
Escore mínimo	1	1	1	3	4
Escore máximo	6	6	6	6	6

a Existem múltiplas modas. O menor valor foi mostrado  
Fonte: dados da pesquisa.

Com relação à existência de programas de treinamento nas prefeituras pesquisadas, apenas 9 sujeitos, ou 18% dos respondentes, manifestaram discordância.

Houve 8 sujeitos que concordaram pouco e significativo percentual de secretários, ou 66%, que se posicionaram em grau de concordância ou concordância total.

Quando postos diante da afirmativa de que diversos funcionários do seu setor já participaram de cursos de treinamento, a situação é ainda melhor: 70% dos sujeitos disseram concordar ou concordar totalmente com a assertiva. Outros 14% concordaram pouco, tendo apenas 16% dos sujeitos situado-se em posição de discordância.

Diferentemente das situações anteriores, ao serem inquiridos sobre a possibilidade de obtenção de adicionais e vantagens na remuneração dos servidores, decorrente da busca por treinamento e capacitação, observou-se clara divisão de opiniões entre os secretários, com justos 50% em posição de discordância contra outros 50% concordando com a afirmativa.

Quanto aos três primeiros itens, embora com posicionamentos satisfatórios no geral, observou-se que existem graus de discordância significativos, havendo sujeitos que discordam totalmente em todos eles, ficando caracterizadas divergências na percepção dos sujeitos a respeito dos três aspectos relacionados à aprendizagem individual .

O item 4, que averiguou a existência de ajuda de custos para a capacitação, apresentou resultado melhor, com um escore mínimo de 3, indicando que alguns sujeitos, 5 deles, discordaram da afirmativa, porém, numa medida de discordância bastante moderada. Nenhum sujeito posicionou-se em 1 ou 2, graus mais acentuados de discordância. Nesse item, 6% dos sujeitos concordaram pouco e os restantes 84% concordaram ou concordaram totalmente, sugerindo uma situação bastante favorável à busca de capacitação de servidores nos municípios pesquisados.

Quanto ao quesito referente à possibilidade de afastamento do setor para frequentar cursos no horário do trabalho (item 5), verificou-se que nenhum sujeito discordou, o que demonstra um resultado muito favorável nos municípios pesquisados, em relação à possibilidade de o servidor obter treinamento e capacitação para o exercício das atividades do seu cargo.

O **segundo nível de aprendizagem** é alcançado pela interação entre as pessoas, pois, para que haja socialização do conhecimento, os indivíduos compartilham conteúdos aprendidos, formando redes de relacionamentos, e discutem frequentemente, em reuniões, encontros ou outros eventos. Assim se favorece o processo de socialização da aprendizagem com outros membros do grupo de

trabalho, com a equipe como um todo ou mesmo com atores do ambiente externo. Para o dimensionamento da variável latente – aprendizagem em grupo, buscou-se dimensionar as ações e práticas do municípios voltadas para tal fim, utilizando-se também cinco itens para investigar: item 6) o compartilhamento de conhecimentos obtidos em treinamentos e cursos; item 7) o conhecimento geral da equipe sobre as rotinas do setor; item 8) a participação do secretário e de outros servidores em redes de trabalho ou *networks*; item 9) a existência de reuniões periódicas naquela secretaria; item 10) o armazenamento e a catalogação em formato eletrônico de informações e rotinas do setor.

Foi possível, pela análise dos resultados desses itens, inferir que, nos municípios pesquisados, existe a tentativa de compartilhamento do conhecimento e socialização da aprendizagem; no entanto, em nível menor do que o primeiro patamar, o da aprendizagem individual. Observou-se que, enquanto o resultado global do primeiro grupo obteve o escore de 4,68, a prática de ações voltadas à socialização da aprendizagem posicionou em 4,51.

Em todos os quesitos ou itens utilizados para medir a aprendizagem em grupo, como mostra a Tabela 6, houve sujeitos que posicionaram em grau de discordância ou discordância total.

Tabela 6 – Estatística descritiva das ações voltadas à socialização da aprendizagem

	Item 6	Item 7	Item 8	Item 9	Item 10
Média	4,30	4,78	3,90	5,08	4,52
Mediana	4,00	5,00	4,00	5,00	5,00
Moda	4	5	5	6	5
Desvio-padrão	1,313	1,055	1,555	1,027	1,359
Escore Mínimo	1	2	1	2	1
Escore Máximo	6	6	6	6	6

Fonte: dados da pesquisa.

Ao serem inquiridos sobre o hábito de, ao retornar de cursos, o servidor reunir-se com os demais membros da equipe para compartilhar os conhecimentos

adquiridos (item 6), observou-se que existem secretários (três sujeitos) que discordaram totalmente, tendo a maior parte deles se posicionado em grau de pouca concordância. A média do posicionamento dos secretários neste quesito ficou pouco acima de quatro, levando a crer que esta não é uma prática muito frequente nos municípios estudados.

Situação um pouco melhor foi percebida na questão relativa à abrangência do conhecimento sobre a maioria das rotinas da secretaria (item 7), quesito no qual nenhum sujeito disse discordar totalmente. 88% dos entrevistados posicionaram-se nas escalas de concordância. Ainda assim, a média dos escores do quesito, correspondente a 4,78, e a existência de sujeitos posicionados em grau de muita discordância, indicam que há bastante espaço para melhoria nesse aspecto.

A formação de redes ou *networks* (item 8) tem despontado como uma estratégia valiosa para a melhoria da aprendizagem. Esta não é, no entanto, uma prática totalmente consolidada nos municípios pesquisados, pois ao serem inquiridos sobre a sua participação e a de servidores da secretaria em redes e associações, houve sujeitos que discordaram totalmente. O escore médio desse quesito foi o menor das médias do grupo que investigou a variável aprendizagem em grupo. No entanto, a existência de 16% dos sujeitos concordando totalmente e 26% concordando muito, oferece indícios de que tal prática já é realidade em número significativo de secretarias entre os municípios pesquisados.

O quesito que despontou com o melhor escore no grupo foi o relativo à existência de reuniões periódicas na secretaria (item 9) para reflexão e discussão de melhorias no setor. Posicionou-se com escore médio de 5,08 e nenhum sujeito discordou totalmente em relação a este item. A maioria absoluta, correspondente a 92% dos entrevistados, afirmou ser essa uma prática frequente nas secretarias que dirigem.

O último item da aprendizagem em grupo referiu-se à catalogação e ao armazenamento, em formato eletrônico, de dados e rotinas da secretaria e a sua disponibilização para todos os servidores do setor (item 10). A média do escore em 4,52 e a existência de sujeitos em posição de discordância total oferecem indícios de que estas práticas ainda não são rotineiras no universo dos municípios pesquisados.

Quando a aprendizagem alcança o **nível da aprendizagem institucional**, ela passa a atuar como um processo realmente transformador, pois não fica restrita apenas ao indivíduo ou à equipe, mas os processos são institucionalizados e

consolidados por intermédio de mecanismos de retenção e compartilhamento do conhecimento, como memoriais, fluxogramas, rotinas e outros. Caso o processo de aprendizagem não atinja esse nível, não há uma mudança efetiva, pois a organização como um todo não se transforma de maneira sustentável.

Assim como foi feito para as variáveis precedentes, para o dimensionamento das ações voltadas para a consolidação da aprendizagem organizacional, utilizaram-se cinco itens que propuseram investigar: item 11) a existência de rede interna intranet naquele município; item 12) a abrangência do acesso à rede mundial de computadores (internet); item 13) a consolidação do conhecimento por meio da existência de sistemas informatizados procedimentos e normas, ou memória do setor; item 14) o grau em que a existência da rede mundial de computadores favoreceu a comunicação e a transferência de dados entre os setores do município; e item 15) a *accountability*, ou seja, o esforço daquele município em disponibilizar dados, informações e resultados ao público em geral, disponibilizando-os na rede mundial de computadores. Os resultados dos posicionamentos das medidas dos itens 11 a 15, que dimensionaram as frequências das ações voltadas à aprendizagem organizacional, estão demonstrados na Tabela 7.

Tabela 7 – Estatística descritiva dos itens referentes à aprendizagem organizacional

	Item 11	Item 12	Item 13	Item 14	Item 15
Média	3,60	5,22	4,34	4,64	3,12
Mediana	3,50	6,00	5,00	5,00	3,00
Moda	3(a)	6	5	6	2
Desvio Padrão	1,654	1,234	1,479	1,382	1,599
Escore Mínimo	1	1	1	1	1
Escore Máximo	6	6	6	6	6

a Existem múltiplas modas. O menor valor foi mostrado  
 Fonte: dados da pesquisa.

Analisando as respostas do item 11, quesito que indagou a respeito da existência de rede de informações e fluxos de processos internos, percebeu-se uma

distribuição equitativa entre os sujeitos. 50% deles posicionaram-se nas escalas de discordância, enquanto a outra metade afirmou concordar, no todo ou em parte, que existem tais mecanismos nos municípios em que trabalham. As respostas que obtiveram a maior frequência foram as correspondentes ao escore 3, ou seja, discordo. Embora algum sujeito tenha se manifestado em posição de concordância total, houve também indivíduos que se posicionaram em discordância total. A média dos escores correspondeu a 3,60.

O item 12 do questionário, correspondente à abrangência do acesso e utilização da rede mundial de computadores, foi o que obteve o maior escore desse grupo, com a média em torno de 5,22. Tal posicionamento médio, associado com a moda correspondente a 6, demonstrou que, na percepção dos sujeitos, o acesso à internet é algo corriqueiro entre os servidores, nos municípios pesquisados.

Quanto às tentativas de consolidação do conhecimento mediante o uso de sistemas informatizados, procedimentos e normas, ou memória do setor (item 13), a posição dos secretários já não foi tão confortável, tendo a média dos escores do grupo situado-se em 4,34. Embora a maioria dos sujeitos tenha se posicionado nos escores de concordância, 24% dos sujeitos discordaram no quesito.

Ao serem perguntados se a existência da conexão em rede permitiu maior comunicação e transferência de dados, melhorando o fluxo de informações entre os setores da prefeitura (item 14), os resultados indicaram um posicionamento um pouco melhor, com média em 4,64. A moda situada em 6 aponta que o número de respostas que apareceu mais vezes foi equivalente à situação de concordância total. Ainda assim, o fato de existirem 22% dos sujeitos discordando da assertiva apontou indícios de que a existência da rede mundial de computadores pode ser melhor explorada no sentido de favorecer a comunicação interna nos municípios.

No quesito referente à *accountability* (item 15), notou-se a menor média de todo o conjunto pesquisado, sendo um dos poucos itens em que a maioria dos respondentes posicionou-se em discordância, com 54% dos respondentes nesta condição; 20% dos sujeitos discordaram totalmente da existência de mecanismos de disponibilização de informações ao público em geral, 24% discordaram e 10% discordaram um pouco. Apenas três sujeitos afirmaram concordar totalmente que o município disponibiliza dados, informações e resultados ao público em geral, mediante o acesso à rede mundial de computadores, mais uma vez fortalecendo a percepção de que tal recurso é pouco utilizado no favorecimento da *accountability*, nos municípios pesquisados.

Observou-se que o conjunto dos quesitos que dimensionaram essa variável – a da aprendizagem organizacional ou da institucionalização da aprendizagem – obteve os menores resultados gerais da pesquisa. Excluindo-se o fato de que o acesso à rede mundial de computadores é elevado, com média do escore em 5,22, a média dos demais itens posiciona-se entre 3,12 e 4,64, notando-se que, em todos os itens utilizados para obtenção da percepção dos secretários sobre a existência de ações voltadas à institucionalização da aprendizagem, existem sujeitos que discordam totalmente.

De forma geral, a institucionalização de regras e procedimentos, bem como estilos gerenciais que promovem a captação e o processamento rápido de informações novas, parecem ainda em estágio bastante incipiente, pois a média das médias desse conjunto de itens encontra-se bastante próxima ao primeiro patamar da posição de concordância (4,18).

Pode-se perceber, pela análise dos itens referentes à variável aprendizagem organizacional, que ainda não são muito frequentes as ações desenvolvidas com o objetivo de construir memória institucional e de gestão. A elaboração de mapas de conhecimento referentes à prática e aos métodos aprendidos e incorporados por um grupo de pessoas, transformando-os em conhecimentos institucionalizados, parece não ser exercício comum nos municípios pesquisados.

Visando complementar as informações relativas aos três níveis de aprendizagem, investigou-se a percepção dos secretários a respeito de outras três variáveis que podem, segundo a literatura pesquisada, favorecer a aprendizagem organizacional. Tais variáveis foram: item 16) mudanças em processos culturais e modos de pensar prevaletentes na instituição; item 17) prática da autonomia e possibilidade de experimentação de algo novo entre os funcionários; e item 18) possibilidade de convivência, naquele ambiente de trabalho, de diferentes valores e visões de mundo e a frequência de discussões para obter consenso.

Os resultados do posicionamento dos secretários em relação a estes três itens encontram-se acima de 4, indicando que prevalece a concordância em relação a esses aspectos da investigação. A percepção dos sujeitos a respeito desses itens é bastante favorável, o que leva a crer que, a prevalecer tal percepção, existe um ‘caldo de cultura’, ou seja, um conjunto de condições favoráveis à institucionalização do conhecimento nos municípios pesquisados.

Na análise dos quesitos 16, 17, e 18, relacionados à mudança em aspectos culturais, à prática da autonomia entre os servidores e à existência de diversidade no ambiente de trabalho, observou-se que há algum consenso entre os secretários.

No que se refere às mudanças em aspectos culturais consolidados no ambiente das prefeituras, o grau de concordância é significativo. Observou-se uma média do escore em 4,8, com aproximadamente 70% dos sujeitos concordando ou concordando totalmente. Nenhum sujeito manifestou discordância total em relação a tal aspecto.

Relativamente à autonomia, pré-condição importante para fomentar o processo de aprendizagem, percebeu-se que tal característica é observada entre os municípios constantes da pesquisa, segundo a percepção da maioria dos sujeitos. Na mensuração desse aspecto, notou-se uma média do escore em 4,52 e a moda igual a 5, significando que prevaleceu entre a maioria dos sujeitos o *status* de concordância.

Inquiridos sobre a existência de espaço para opiniões divergentes, no ambiente de trabalho das secretarias municipais, os sujeitos, em sua grande maioria, manifestaram concordância, tendo, também neste quesito, prevalecido o escore cinco. A média dos quesitos situou-se em 4,84, valor bastante próximo ao da moda, indicou alto grau de concentração em torno dos valores centrais. Nenhum sujeito posicionou-se em escala de discordância, sugerindo um consenso bastante elevado a respeito da possibilidade de manifestação de posições divergentes e antagônicas.

Pode-se constatar que, segundo a percepção dos sujeitos, características apontadas como próprias às organizações das aprendem, como a autonomia e a receptividade a informações discordantes, fazem parte do universo da gestão pública municipal. Segundo o referencial teórico que sustentou esta pesquisa, tal postura ou conduta permite o questionamento contínuo dos padrões cognitivos e técnicos predominantes no sistema organizacional em dado momento, favorecendo a aprendizagem organizacional.

Na Tabela 8, é apresentado o quadro geral das médias dos itens utilizados para dimensionar as três variáveis: aprendizagem individual (itens 1 a 5); aprendizagem em grupo (itens 6 a 10); aprendizagem institucional (itens 11 a 15); e dos três quesitos que investigaram aspectos da cultura (item 16), da autonomia (item 17) e divergência de opiniões (item 18). Estes últimos foram agrupados como aspectos culturais.

Tabela 8 – Média dos itens e média geral dos níveis de aprendizagem e dos aspectos cultura, autonomia e opiniões divergentes

Itens / Níveis	Aprendizagem individual	Aprendizagem em grupo	Aprendizagem organizacional	Aspectos culturais	Média geral	
Aprendizagem individual	1	4,54			4,68	
	2	4,68				
	3	3,34				
	4	5,34				
	5	5,50				
Aprendizagem em grupo (socialização)		6	4,3		4,51	
		7	4,78			
		8	3,90			
		9	5,08			
		10	4,52			
Aprendizagem organizacional (institucionalização)			11	3,60	4,18	
			12	5,22		
			13	4,34		
			14	4,64		
			15	3,12		
Aspectos culturais				16	4,80	4,72
				17	4,52	
				18	4,84	

Fonte: dados da pesquisa.

A investigação dos aspectos relacionados à cultura foi feita de duas formas. Primeiramente, buscou-se levantar o posicionamento dos secretários, visando perceber em que medida eles concordavam ou discordavam com aspectos como mudança cultural, autonomia e diversidade. Além disso, investigou-se, por intermédio de questões abertas, a percepção dos sujeitos em relação a cinco aspectos relevantes para o processo de aprendizagem organizacional, sendo um deles explicitamente relacionado à cultura. Ao analisar o conteúdo das respostas dos sujeitos a respeito das questões que indagaram sobre o processo de aprendizagem, mudança organizacional e melhoria do processo de gestão pública municipal, observou-se que aspectos culturais emergiram de diversos contextos, não apenas na resposta específica à pergunta que investigava a questão. Tal posicionamento ratificou o quanto a cultura perpassa toda a ação organizacional, confirmando o que foi expresso no referencial teórico deste estudo. O próximo tópico apresenta o resultado da análise das questões abertas relacionadas ao processo de busca da

aprendizagem, ao tipo de aprendizagem e às dimensões culturais e clima organizacional prevalecente no ambiente das prefeituras.

#### **6.4. Aprendizagem Organizacional nos Municípios**

A avaliação das formas mais frequentes de aquisição da aprendizagem e dos meios mais utilizados, assim como dos aspectos que limitam ou dificultam a aprendizagem, ou a melhoria do processo de gestão municipal, foi efetivada com o auxílio da técnica de análise de conteúdo. Além da análise quantitativa da frequência, utilizou-se a inferência feita a partir das palavras e expressões ditas pelos sujeitos.

Para a avaliação dessas dimensões, a análise de conteúdo iniciou-se com a utilização da grade fechada. Definiram-se palavras e frases como unidades de análise. Os elementos que podem afetar o desenvolvimento da aprendizagem organizacional nos municípios foram agrupados nas seguintes categorias:

- tipos de aprendizagem;
- ambiente para a aprendizagem;
- dificuldades para a aprendizagem;
- aspectos culturais limitadores da melhoria da gestão municipal.

Posteriormente, foram levantadas subcategorias que emergiram a partir da pesquisa, passando-se a adotar a grade mista.

##### **6.4.1. Tipos de Aprendizagem**

Visando aprofundar a compreensão de como se dava o a aprendizagem organizacional no município, foi apresentada aos secretários a seguinte questão: de forma geral, como se dá a maior parte do aprendizado em sua secretaria?

Para responder esse quesito, os sujeitos mencionaram diversas formas de aquisição de aprendizagem. As respostas que predominaram mencionavam ações e práticas que se enquadram na aprendizagem por busca. Mais de 40% dos sujeitos indicaram que a maior parte da aprendizagem se dá por intermédio de cursos de treinamento, feitos fora da prefeitura ou internamente. Em segundo lugar, surgiu a experimentação, ou a aprendizagem por experiência, ou tentativa e erro, mencionada por 12 sujeitos; a aprendizagem vicária, ou seja, aquela obtida mediante a troca com outras instituições do gênero, foi indicada por 12% dos sujeitos; em último lugar,

com apenas duas menções, surgiu a aprendizagem por inserção, ou seja, a que ocorre com a admissão de novos membros para a organização. Observou-se que o processo de aprendizagem, segundo a percepção dos sujeitos, pode ocorrer simultaneamente de diversas formas, o que confirma o caráter dinâmico do processo, frequentemente mencionado pela literatura consultada.

Ao confrontar os resultados dessa questão aberta relacionada com a forma como se dá a maior parte do aprendizado na secretaria, com os escores obtidos nos cinco primeiros itens da parte 1 do questionário, que dimensionaram a variável aprendizagem individual, observou-se que há bastante coerência entre eles. Conforme já foi explicitada anteriormente, a variável aprendizagem individual foi a que melhor se posicionou nos resultados da análise dos três níveis da aprendizagem.

#### **6.4.2. Ambiente para a Aprendizagem**

No que diz respeito ao ambiente para a aprendizagem, constatou-se que os municípios podem ser classificados como propícios ou favoráveis à busca e obtenção do conhecimento. Segundo a percepção de grande parte dos sujeitos, os servidores que têm a iniciativa de buscar o aprimoramento e o desenvolvimento intelectual e funcional são estimulados e incentivados nessa busca. Mais uma vez, essa compreensão foi reforçada pelos resultados obtidos nos escores utilizados para dimensionar a aprendizagem individual, que foram os mais elevados da pesquisa.

Ao serem indagados se consideravam o ambiente da prefeitura e da secretaria que dirigiam propício ou favorável ao aprendizado, 78% dos sujeitos responderam afirmativamente. Cinco sujeitos declararam concordar em termos, ou em parte, mencionando problemas relacionados com tal questão e indicando melhorias que precisariam ser implementadas para favorecer esse aspecto.

Boa parte dos servidores está aberta ao aprendizado de novas práticas que resultem em maior produtividade, entretanto, um número significativo de servidores ainda não se sente estimulado. Os motivos se devem a ausência de programas de qualificação contínuos e ausência de políticas de premiação pelo atingimento de metas (SUJEITO 29, DO MUNICÍPIO 4).

Outras dificuldades foram apontadas, como relatou o sujeito 24, do município 3:

muitas vezes os bons se tornam medíocres pois os resultados nem sempre são considerados.

Percebeu-se, ao analisar o conteúdo das respostas desta questão, que há um paradoxo relacionado ao tipo de vínculo com a prefeitura, pois, segundo percepção de alguns secretários, não compensa investir na aprendizagem do servidor contratado, porque ele pode deixar a qualquer momento o quadro da prefeitura,

aqui na secretaria de obras eu vivo treinando pessoas para trabalhar na indústria local, porque eu contrato uma turma de 30, por exemplo, quando eles ficam bons de serviço, são atraídos para a outra empresa por um salário melhor (SUJEITO 2, MUNICÍPIO 1);  
[Dificuldade é lidar com] o grande nº de contratados, pois não compensa investir muito neles, porque podem ir embora (SUJEITO 3, MUNICÍPIO 1).

Enquanto para outro secretário, o fato de ser efetivo é desfavorável.

O servidor concursado, por adquirir estabilidade, ou por ter apoiado o prefeito vencedor tende a se acomodar, ou seja, sente seguro e [torna-se] improdutivo (SUJEITO 47, MUNICÍPIO 6).

Uma minoria declarou abertamente que o ambiente não era favorável ao aprendizado, tendo um deles expressado sua opinião com a seguinte fala:

... ainda prevalecem idéias conservadoras, grande centralização e outros [aspectos que não permitem que o ambiente seja propício] (SUJEITO 19, MUNICÍPIO 3).

Pelo menos um sujeito declarou expressamente que não considerava o ambiente propício ou favorável ao aprendizado porque:

Falta incentivo da chefia mor, também falta de vontade dos subordinados, sempre querendo levar vantagem (SUJEITO 48, MUNICÍPIO 6).

#### **6.4.3. Dificuldades relacionadas ao aprendizado**

As respostas às principais dificuldades relacionadas ao aprendizado e à mudança de paradigma de gestão na secretaria que dirigiam, indicam que os secretários percebem um conjunto de aspectos como limitadores de mudanças. A atitude dos servidores envolvendo condutas como comodismo, pouca motivação e

escassos estímulos para experimentar mudanças, além de aspectos estruturais e salariais, foi bastante mencionada.

A barreira mais indicada (11 sujeitos) relacionou-se com a acomodação dos servidores e suas atitudes conservadoras.

Questões como baixa remuneração e estrutura organizacional inadequada foram mencionadas por 10% dos sujeitos. Referindo-se aos baixos salários praticados pelo município, são contundentes as falas de alguns deles:

O salário, pois na medida em que o mercado exige profissionais qualificados, os funcionários da prefeitura são absorvidos pela iniciativa privada, passando pelo órgão, apenas recém formados buscando qualificação. Alta rotatividade (SUJEITO 32, MUNICÍPIO 4);

Uma mão de obra desestruturada emocionalmente e financeiramente (SUJEITO 25, MUNICÍPIO 3);

Salários pouco atraentes, muitos que participam de concursos públicos visam a estabilidade com pouco comprometimento (SUJEITO 38, MUNICÍPIO 5).

Com a mesma frequência (10%), apareceu a questão da escassez de tempo para fazer cursos, efetuar leituras, ou pesquisar. Conforme relatou o Sujeito 4, do Município 1:

sempre temos um quadro menor dimensionado do que é o necessário na secretaria de saúde.

Parece ser esta uma questão bastante específica, pois tal posicionamento foi reforçado na expressão a seguir, de outro secretário de saúde:

temos pouco tempo disponível, pois há grande demanda de atividades. Pouco tempo para leitura e pesquisas. (SUJEITO 14, MUNICÍPIO 2).

Por fim apareceram, cada um com três menções: escassez de recursos financeiros, medo e excesso de centralização.

#### **6.4.4. Aspectos Culturais**

Confirmando a importância dos aspectos culturais evidenciada no referencial teórico, os hábitos, as crenças, os costumes e as tradições predominantes no ambiente das prefeituras emergiram da pesquisa como aspectos relevantes, tendo

sido frequentemente mencionados pelos sujeitos, não somente quando questionados por eles, mas até mesmo ao responder outras perguntas da entrevista.

Os aspectos culturais, vistos pelos sujeitos como negativos ou limitadores para a melhoria da gestão municipal, foram os mais variados. A estabilidade no serviço público foi a mais citada como um aspecto cultural negativo, envolvendo 14% dos sujeitos. Como se manifestou o sujeito 14, do município 2, existe a crença alimentada pelo servidor de que

nunca será demitido, independente da qualidade do seu trabalho.

Paradoxalmente, algumas vezes, a falta de um quadro de servidores estáveis mais amplo, também foi mencionada como dificultador. Esse é um tema polêmico, pois a maioria dos secretários que se referem a tal dificuldade são, eles próprios, servidores não efetivos, enquanto que, entre os secretários efetivos, tal aspecto não foi mencionado como limitador.

Outras dimensões culturais negativas ou limitadoras para a melhoria da gestão municipal, mencionadas pelos sujeitos, referem-se a hábitos enraizados entre os servidores, no geral 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. Resquícios de patrimonialismo foram mencionados, havendo um sujeito que assim se expressou:

na prefeitura tivemos que acabar com a cultura do bilhetezinho, porque aqui antes, somente era atendido o cidadão que se apresentasse portando um recado de um vereador, ou de algum membro influente da política local (SUJEITO 12, MUNICÍPIO 2).

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

Serviço de saúde pública é pra pobre (SUJEITO 14, MUNICÍPIO 2).

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

crença de que podem se beneficiar individualmente do bem público; o acobertamento recíproco de falhas entre os servidores; a dificuldade de apurar responsabilidades. O que é público não tem dono, posso abusar (SUJEITO 18, MUNICÍPIO 2).

Ou a noção 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 (SUJEITO 29, MUNICÍPIO 4).

Hábitos enraizados na administração pública municipal foram mencionados pelos sujeitos que os identificaram juntamente com aspectos ideológicos, 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 (SUJEITO 8, MUNICÍPIO 1).

Este posicionamento foi confirmado pelo sujeito 47 do município 6:

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

A dificuldade de os servidores dos municípios compreenderem e aceitarem a participação popular e a democratização da gestão pública foi mencionado três vezes, sendo incluída como mais um aspecto dificultador:

conservadorismo de alguns servidores, principalmente os mais antigos que não se conformam de ver uma pessoa que não é partidária do atual prefeito, participando de um conselho, por exemplo (SUJEITO 6, MUNICÍPIO 1).

#### **6.4.5. Dificuldades para a Melhoria do Desempenho da Gestão Municipal**

Postos diante da questão sobre as principais dificuldades a serem superadas para melhorar o desempenho da gestão municipal como um todo, os sujeitos posicionam-se de maneira bastante variada, não havendo aspectos que tenha prevalecido com grande destaque.

Uma precária coordenação entre as secretarias e a falta de integração entre os órgãos da administração municipal foram pontos mencionado como limitadores importantes, tendo sido citados por 10% dos secretários.

Atuação defensiva dos secretários em função de pressões externas, questões sempre pessoais, de forma que não permite a integração entre as 'secretailhas' pois os problemas tendem a ser repassados (SUJEITO 32, MUNICÍPIO 4).

Ou conforme as palavras do sujeito 48, município 6, que assim se expressou:

aqui é cada um por si e Deus para todos.

Também com menção de 10% dos sujeitos foi relatada a pouca autonomia dos secretários, principalmente, no aspecto relacionado à composição de sua equipe de trabalho. Segundo esses sujeitos, muitos cargos são ocupados por pessoas com pouca qualificação, prevalecendo-se, para a nomeação, o critério de vinculação partidária ou as relações de amizade com o prefeito.

Ao lado de questões como o alto grau de absenteísmo entre os servidores, aspectos como salários pouco competitivos, estrutura inadequada, a grande presença de servidores contratados e conflitos ideológicos voltaram a aparecer. Outras limitações mencionadas foram: dificuldade de adaptação a mudanças, existência de muitos canais burocráticos que levam à demora na tramitação de processos e criam longo fluxo de documentos, e pouca qualificação dos administradores públicos. Também foram citados 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.

Para muitos sujeitos, ainda persistem formas de resistência à mudança e condutas que dificultam a implementação da *accountability*, como mecanismo de controle efetivo do gasto público. Formas comuns de demonstrar resistência à mudança no serviço público, como a apatia, a grande frequência de licenças médicas, e outras, foram identificadas pelos sujeitos como dificuldades encontradas no processo de gestão pública municipal.

O Quadro 3, a seguir, traz uma síntese das categorias de aprendizagem organizacional, conforme a percepção dos secretários municipais. Ao lado das categorias utilizadas, foram indicadas as subcategorias que emergiram da pesquisa, ou seja, aquelas que foram mencionadas expressamente pelos sujeitos ou que puderam ser inferidas a partir das respostas às questões apresentadas.

Quadro 3 – Síntese das categorias de aprendizagem organizacional nos municípios

Categorias/Subcategorias	Subcategoria 1	Subcategoria 2	Subcategoria 3	Subcategoria 4
Tipos de Aprendizagem	Aprendizagem por busca	Aprendizagem por experimentação	Aprendizagem vicária	Aprendizagem por inserção
Ambiente para a aprendizagem	Favorável	Em termos	Não favorável	
Dificuldades para a aprendizagem	Acomodação e conservadorismo	Estrutura	Escassez de tempo	Falta de motivação e comprometimento
Aspectos culturais	Estabilidade	Aspectos Ideológicos; Absenteísmo	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.

A análise das subcategorias que emergiram do estudo favoreceu a compreensão dos aspectos limitadores da aprendizagem e permitiu perceber com maior clareza o alcance da dimensão cultural no processo de mudança e na aprendizagem organizacional em municípios. Tal análise contribuiu também para confirmar os resultados de certos aspectos que foram investigados na primeira parte da pesquisa.

Percebeu-se que muitos dos problemas apontados pelos sujeitos referiram-se a questões históricas já largamente debatidas na literatura de gestão pública, como o patrimonialismo persistente e a precária coordenação entre os órgãos, por exemplo.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o objetivo de lançar luzes sobre o processo de aprendizagem organizacional em prefeituras municipais, avaliando em que medida ocorrem ações voltadas à capacitação de pessoas, à socialização e à institucionalização do conhecimento. Buscou-se identificar a ocorrência de ações e práticas voltadas para tais fins, ao mesmo tempo em que se levantaram os principais aspectos culturais que representam dificuldades e, ou, limitações para o processo de aprendizagem e mudança.

De modo especial, pretendeu-se identificar se a aprendizagem vem sendo institucionalizada, ou seja, se avança além da dimensão individual e de grupo e passa para a organização de forma que possa ser retomada, independentemente das pessoas que fazem parte das equipes.

Partiu-se da perspectiva de que, no contexto da sociedade atual, marcado por profundas e constantes transformações, seria necessário um conjunto de práticas visando consolidar o aprendizado adquirido e disponibilizá-los para os novos dirigentes municipais, nos mandatos que se sucedem.

Ao levantar as práticas utilizadas para a obtenção, socialização e consolidação da aprendizagem, percebeu-se que é bastante frequente a busca por qualificação dos servidores. A necessidade de enfrentar problemas adversos como a acomodação dos servidores, a impossibilidade de premiar desempenhos destacados, bem como, a falta de integração e coordenação das atividades das secretarias despontaram da pesquisa como aspectos merecedores dos esforços dos municípios.

A investigação junto às seis prefeituras estudadas tornou possível constatar que o conceito de organização que aprende começa a infiltrar-se na gestão municipal. O esforço em capacitação, considerado como iniciativa importante para a melhoria dos instrumentos de gestão de recursos humanos, foi perceptível.

Como se depreende da análise dos resultados deste estudo, nos municípios pesquisados, no entanto, as ações voltadas à socialização e à institucionalização do conhecimento ainda não se situam no mesmo patamar da busca por capacitação individual.

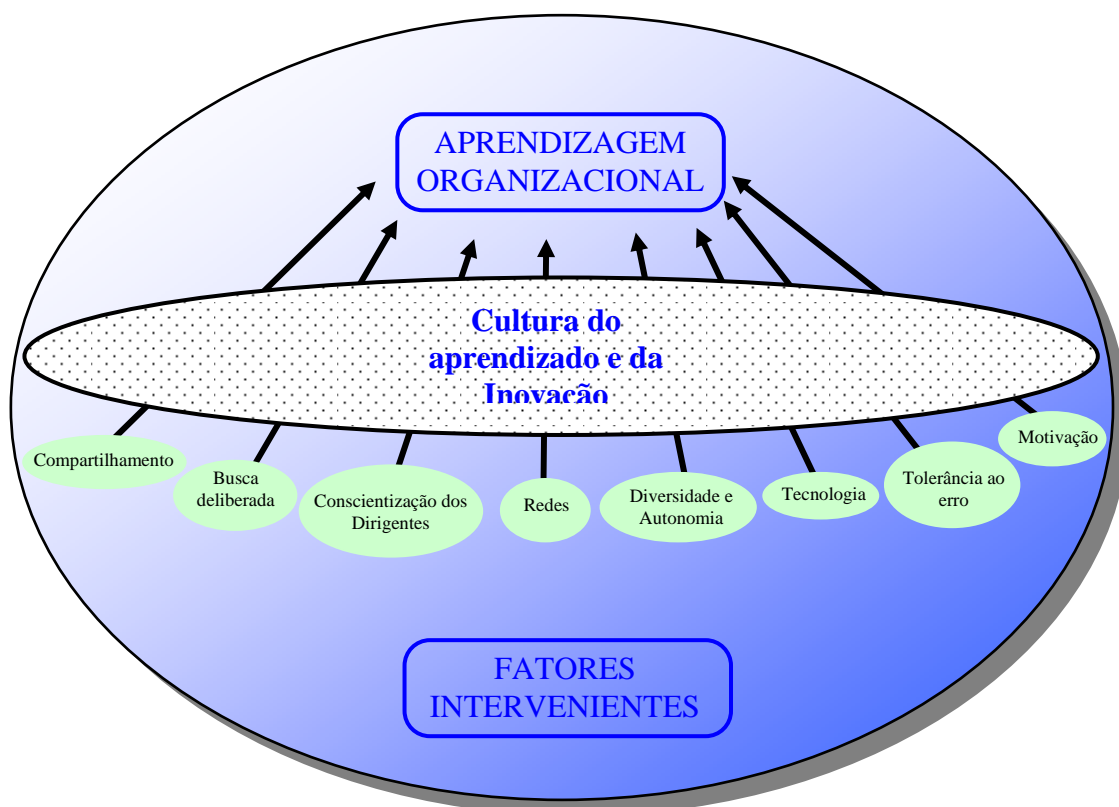
Constatou-se que, mesmo entre os municípios de melhor desempenho, existem aspectos culturais atuando como limitadores do processo de mudança e aprendizagem. Tais aspectos se traduzem em modos de pensar e práticas enraizadas entre os servidores, que comportam resquícios de patrimonialismo e crenças desfavoráveis ao desenvolvimento de uma gestão democrática, transparente e efetiva.

Como síntese desse esforço investigativo, acredita-se ser possível apresentar um esquema que mostre os principais aspectos intervenientes no processo de aprendizagem organizacional em municípios. Ressaltam-se, no entanto, as limitações desse esforço, tendo em vista não somente a enorme complexidade do assunto, mas também a grande diversidade de fatores internos e externos à organização que podem limitar ou favorecer o processo de aprendizagem e a adaptação a mudanças.

Assim foi possível perceber que o alcance da aprendizagem organizacional se dá mediante um conjunto de aspectos intervenientes e que tais aspectos passam pela cultura de aprendizado e inovação. Observou-se que tais elementos perspassam a cultura, sendo esta destacada, pois funciona como um filtro que pode potencializar ou inibir a ação dos demais fatores, como mostra a Figura 5.

Concluiu-se que são abrangentes os aspectos da cultura das organizações públicas municipais que atuam como limitadores do processo de melhoria da qualidade da gestão. Observaram-se, por outro lado, tentativas de instituir mecanismos que possam favorecer o aprendizado e a mudança.

Os resultados desta pesquisa evidenciaram que, segundo a percepção dos secretários, o redimensionamento da estrutura organizacional dos municípios, esforços no sentido de melhorar a coordenação e a articulação das ações das diversas secretarias e projetos voltados para a melhoria da remuneração de servidores podem favorecer o desenvolvimento de uma gestão municipal mais efetiva.



Fonte: Elaboração da autora

Figura 5 – Fatores intervenientes no processo de aprendizagem organizacional.

Finalmente, constatou-se a existência de um paradoxo: para se tornar institucionalizado, o aprendizado precisa ser consolidado mediante mecanismos de retenção e consolidação do conhecimento. No entanto, é condição para a existência de um ambiente favorável à aprendizagem, a possibilidade de quebrar paradigmas, abrindo espaço para a inovação, e o exercício da tolerância ao erro. Isso é paradoxal, até mesmo em virtude das restrições legais à ação dos municípios e de outras instâncias da gestão pública que podem fazer apenas ‘o que a lei permite’. Concluiu-se, assim, que o conhecimento, conceito altamente complexo, carregado de aspectos pessoais e simbólicos, ainda não pode ser totalmente materializado em normas, rotinas, sistemas, memória ou quaisquer outras ferramentas utilizadas para tal. Por encontrar-se no campo subjetivo da pessoa, o conhecimento ainda é um processo subjacente ao indivíduo, por maiores que sejam as tentativas de institucionalização. Tal conclusão, no entanto, não desqualifica os esforços na busca de meios de institucionalização. Nesse campo, a tecnologia da informação pode ser vista como

um recurso importante para a busca da aprendizagem individual e de grupo, porém de alcance ainda limitado para a aprendizagem organizacional.

Diante da amplitude e complexidade do tema, este trabalho representou mais uma tentativa de buscar o entendimento do conjunto de condições, no qual a probabilidade de ocorrência da aprendizagem é maior. Por fim, ficou patente que as iniciativas voltadas ao entendimento da aprendizagem organizacional podem ser resumidas num permanente esforço de compreensão do comportamento das pessoas e de suas ações no ambiente organizacional. A busca por capacitação pode ser considerada como iniciativa preliminar, para a melhoria dos instrumentos de gestão de recursos humanos.

O trabalho permitiu obter uma visão da intensidade com a qual tem sido buscada a qualificação de servidores e dimensionar a frequência de ações que visam possibilitar a socialização e institucionalização do conhecimento, ou seja, a aprendizagem organizacional.

As contribuições deste estudo vão além do dimensionamento das ações e práticas voltadas à aprendizagem organizacional. Ao se analisarem os aspectos culturais que contribuem ou dificultam para a consolidação das mudanças nos municípios, percebeu-se que ainda persiste um conjunto de crenças e hábitos inibidores de tais mudanças. Identificaram-se também aspectos relacionados à estrutura e à prática administrativa, como problemas de coordenação e integração entre as secretarias, como questões a serem superados pelos municípios. Merece ser ressaltado é o fato de este estudo ter sido elaborado a partir da perspectiva de atores sociais importantes no processo de gestão municipal, que são os secretários. Realizar estudos sobre aprendizagem organizacional nesse âmbito de governo revelou-se importante, tendo em vista a escassa produção acadêmica no assunto. Além das principais barreiras e dificuldades percebidas por executivos municipais, mostrou-se também que, no exercício das funções do cargo, os secretários aprendem a gerenciar diante dos desafios diários do trabalho.

A democratização da informação e as novas demandas sociais decorrentes da maior participação dos cidadãos na gestão municipal ainda encontram-se em estado incipiente, com utilização limitada das novas tecnologias da informação, como a rede mundial de computadores, por exemplo. As formas de gestão que privilegiam o cidadão propõem o acompanhamento e participação permanente da sociedade e defendem a transparência na alocação dos recursos públicos também

ainda encontram resistência entre os municípios pesquisados, sendo que apenas uma minoria disponibiliza dados e informações ao público em geral e vê a participação dos cidadãos como aspecto incorporado às rotinas do município. Todavia, segundo a percepção dos secretários, a mudança vem ocorrendo de forma sistemática e a aprendizagem organizacional tem sido buscada com bastante ênfase. O ambiente das prefeituras é propício ao aprendizado, pois é espaço onde estão presentes aspectos como opiniões divergentes e autonomia. No entanto, barreiras ao aprendizado e à melhoria da gestão municipal como resquícios de patrimonialismo e desinteresse com a coisa pública ainda representam dificuldades a serem vencidas no âmbito dos municípios do Estado de Minas Gerais, mesmo entre aqueles de melhor desempenho.

Ao investigar a respeito de como se efetiva o processo de gestão, quanto à questão da aprendizagem organizacional nos municípios, percebeu-se que, para os secretários existe um dilema que é traduzido pela necessidade de adotar métodos e modelos de gestão modernos, participativos e transparentes, contando com um quadro de pessoal ainda bastante preso a modelos burocráticos rígidos. Persistem também, segundo a visão dos sujeitos, estruturas pouco adaptadas às novas demandas da gestão municipal e, principalmente, processos de integração e coordenação precários, comprometendo as atividades das diversas secretarias municipais.

Assim os secretários, embora ocupantes do primeiro nível hierárquico, manifestam expressamente pouco conforto diante de estruturas inadequadas e aspectos culturais presentes no seu ambiente de trabalho, embora raras vezes tenham mencionado sua própria responsabilidade na valorização e no suporte do aprendizado que ocorre nas prefeituras que dirigem.

Ações direcionadas à capacitação dos dirigentes máximos, bem como a intensificação de medidas de socialização da aprendizagem e institucionalização do conhecimento podem ser vislumbradas como alternativas viáveis para a melhoria da efetividade da gestão municipal. A qualificação das pessoas que se responsabilizam pela coordenação das atividades das secretarias e a institucionalização de processos que favoreçam a democratização de informações, a participação dos cidadãos, bem como a *accountability*, despontaram como ações importantes de serem implementadas, visando a melhoria da qualidade da gestão municipal.

Diante da amplitude do tema da aprendizagem organizacional e da complexidade e diversidade presentes no universo da administração municipal, este

estudo possui limitações. A primeira reside no fato de ter-se restringido a analisar o processo de aprendizagem organizacional nos municípios pertencentes ao conglomerado da amostra, não permitindo generalizações. Por ter buscado conhecer tal processo sob a perspectiva dos ocupantes dos cargos de secretários, também se obteve uma visão segmentada, ou seja, as perspectivas de diversos outros atores envolvidos no processo de gestão municipal não foram investigadas.

Ao desenvolver esta pesquisa, surgiram algumas questões que, no entanto, não puderam ser investigadas, pois fugiam ao objetivo deste estudo. A principal delas é a seguinte: até que ponto a busca por capacitação das pessoas e a aprendizagem organizacional são fatores determinantes da qualidade do desempenho do município? Ou dito em outras palavras: é possível estabelecer correlações entre o nível de qualificação de servidores e dirigentes municipais e os índices de desempenho do município? Outra lacuna identificada no campo da gestão municipal e que poderia ser preenchida mediante futuras investigações, refere-se, por exemplo, a quais modelos de estruturas organizacionais seriam mais adequados ao apoio à gestão pública municipal participativa. Por fim, considera-se que seria interessante empreender estudos que aprofundassem a discussão a respeito da dicotomia existente entre o tipo de vínculo dos servidores municipais. A discussão entre vantagens e limitações de manutenção de quadros de servidores predominantemente efetivos ou contratados foi um paradoxo claramente perceptível entre os secretários pesquisados.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: PEREIRA, L. C. B. e SPINK, Peter (org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, Rio de Janeiro, 2007.

AKTOUF, O. O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas. In: **O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas**. CHANLAT, J.F. (Coord). Trad de M. H.C. V. Trylinski. São Paulo: Atlas, 1994, v. 2. p. 39-78.

ANDREWS, C. W. Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **Dados – revista de ciências sociais**, v. 48. p. 271-298, 2005. Disponível em: [www.fclar.unesp.br/grupos/lab/solgov/andrews\\_Dados\\_2005.pdf](http://www.fclar.unesp.br/grupos/lab/solgov/andrews_Dados_2005.pdf). Acesso em: 15/08/08.

APRENDIZAGEM. In: ENCICLOPÉDIA Mirador Internacional. São Paulo: Encyclopédia Britannica do Brasil Publicações Ltda, 1993.

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. **Organizational Learning II** : theory, method, and practice. New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992.

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

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. Anuário Mineiro de Municípios. Belo Horizonte. Albernaz Comunicação, 2008

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. L. A. Reto e A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**: uma abordagem orientada para a administração pública municipal. Caxias do Sul: Educs, 2005.

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

BITENCOURT, C.; AZEVEDO, D. O Futuro da Aprendizagem Organizacional: Possibilidades e Desafios. **RAE, EDIÇÃO ESPECIAL**, p. 110 – 112, 2006.

BRAGA, M. A. F. de C. Gestão e Controle da Administração Pública municipal e ciência da informação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/revista>. Acesso em: 12/10/08.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

BRYMAN, A. **Social Research Methods**. Oxford University Press, 2001.

CARDOSO, L. Aprendizagem organizacional. **Psychologica**, n. 23, p. 95-117, 2000. Disponível em: <http://www3.fpce.uc.pt/nucleos/nefog/conf/publicacoes/files/lcaprdorg>. Acesso em: 25/03/08.

CARRILO CASTRO, A. Importância de la transparência em la gobernabilidad decocrática. **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Ciudad de Guatemala, 7 - 10 nov. 2006. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055713.pdf>. Acesso em: 21/10/08.

CARVALHO, A. V. de. **Treinamento de Recursos Humanos**. São Paulo: Pioneira, 1988.

CARVALHO, C. A. P. de; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/1999/dwn/enanpad1999-org-26.pdf>. Acesso em: 29/09/08.

CASTRO, J. N. de. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

CATALÁ, J. P. Governabilidade democrática na América latina no final do século XX. In: PEREIRA, L. C. B. ; SPINK, P. (org). **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. Trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CAVEDON, N. R. Cultura organizacional: gerenciável, homogênea e quantificável? In: BITENCOURT, C. (org.) **Gestão contemporânea de pessoas**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

CHANLAT, J. F. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública**. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

\_\_\_\_\_. O ser humano: um ser simbólico. In: CHANLAT, J.F. (Coord). **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas** São Paulo: Atlas, 1994, v. 3, p. 227-229.

\_\_\_\_\_. Ciências Sociais e Management. **Revista de Administração da FEAD – Minas**, v. 3, n. 2, p. 9 - 17, dezembro/2006,

CLEGG, S. Poder, linguagem e ação nas organizações. In: CHANLAT, J. F. (Coord). **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**. São Paulo: Atlas, 1994, v. I, p. 47-66.

COUTO, M. A. **A gestão do conhecimento nas empresas privadas e de natureza pública que mais investiram em informática, no Brasil**. São Paulo, 2002. UNIP. Dissertação de Mestrado.

DE BENEDICTO, S. C. **Aprendizagem transformativa no espaço organizacional: uma análise da proposta andragógica da Petrobrás**. Lavras: UFLA, 2004. Dissertação de Mestrado.

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

DUPUIS, J. P. Antropologia, Cultura e Organização: proposta de um modelo construtivista. In: CHANLAT, J. F.. **O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas**. Trad. M. H. C. V. Trylinski. São Paulo: Atlas, 1996, v. 3, p. 231-251.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. Trad. G. C. C. de Souza. São Paulo: Perspectiva, 1986.

ETZIONI, A. **Organizações Modernas**. Trad. M. M. Leite. São Paulo: Pioneira, 1974.

FISCHER, R. M. Mudança e transformação organizacional. In: FLEURY, M. T. L. (org). **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002.

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

\_\_\_\_\_. **Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências**. São Paulo: Atlas, 2008.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. **Aprendizagem e inovação organizacional**. São Paulo: Atlas, 1996.

FRANCO, M. L.. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Líber Livro, 2007.

FREIRE, P. **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.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n 21, p. 212 - 259, jun./2000.

FROIS, E. S. **Informação e Aprendizagem Organizacional**: Estudo de caso em um Órgão Público Municipal. Belo Horizonte: UFMG, 2005. Dissertação de mestrado.

GARVIN, D. A. **Aprendizagem em ação**: um guia para transformar sua empresa em uma *learning organization*. Trad. Carlos Henrique Trieschermann. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1989.

GIRIN, J. A linguagem nas organizações: signos e símbolos. In: In: CHANLAT, Jean-François (Coord). **O indivíduo nas organizações**: dimensões esquecidas. Trad. M. H. C. V. Trylinski. São Paulo: Atlas, 1996, v. 3, p. 23-66.

GODOY, A.. S.. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n.2, p. 57-63, mar./abr. 1995a.

\_\_\_\_\_. S. A Pesquisa Qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul./ago. 1995b.

GOTTWALD, G. **Aprendizagem de executivos no setor automobilístico – estudo de caso na Volkswagen /audi do Brasil**. Florianópolis, 2001. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção.

HAIR, Jr, J. F. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Trad. L. B. Ribeiro. Porto Alegre: Bookmanm 2005.

HALL, M.; HOLT, R.; PURCHASE, D. Project Sponsors under New Public Management: lessons from the frontline. **International Journal of Project Management**, n. 21, p. 495 - 502, 2003.

HALL P. A; TAYLOR R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: revista de cultura e política, n.58, p. 193 - 223, São Paulo, 2003.

HAMMER, M. A essência da nova organização. In: HESSELBEIN, F.; GOLDSMITH, M.; BECHARD, R. (org.). **A organização do futuro**: como preparar hoje as empresas de amanhã. Trad. Nota Assessoria. São Paulo: Futura, 1997.

- HILL, M. M.; HILL, A. **Investigação por questionário**. Lisboa: Silabo, 2005.
- HOOD, C. The “New Public Management” in the 1980s: variations on theme. **Accounting, Organizations and Society**, n. 2/3, p. 93 -109, v. 20, 1995.
- HUBER, G. P. Organisational learning: the contributing processes and the literature. **Organization Science**, v. 2, n. 1, p.88-115, february 1991. Disponível em: [http://www.tuta.hut.fi/studies/Courses\\_and\\_schedules/Tps/TU-53.1310/smateria/huber\\_1991.pdf](http://www.tuta.hut.fi/studies/Courses_and_schedules/Tps/TU-53.1310/smateria/huber_1991.pdf). Acesso em: 01/10/08.
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. O município para candidatos: prefeitos – vice-prefeitos – vereadores. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: [http://www.ibam.org.br/publique/media/Minici\\_candidat.pdf](http://www.ibam.org.br/publique/media/Minici_candidat.pdf). Acesso em: 26/11/07.
- KATZ, D.; KAHN, R. L. **Psicologia social das organizações**. Trad. A. Simões. São Paulo: Atlas, 1976.
- KEINERT, T. M. M.. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, São Paulo, Mai./Jun. 1994.
- LONGO, F. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público/ ENAP**, n. 2, p. 7-33, Brasília, abr./jun.2003.
- LONGO MARTINEZ, F. Modernizar la gestión de las personas: los desafíos de la flexibilidad. V **Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.
- LONGO MARTINEZ, F.; ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, K. La Nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericana. Noviembre del 2000. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf>. Acesso em: 15/12/08.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Intitutions**: the organizational basis of politcs. New York: The Free Press, 1989.
- MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R. de; SOARES, J. B. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 2, p. 151-185. Brasília, abr./jun. 2008.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 2006.
- MCGEE, J. V.; PRUSAK, L.. **Gerenciamento estratégico da informação**: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MINTZBERG, H. Developing Leaders? Developing Countries? Learnig from anotehr places. Disponível em: <http://www.mintzberg.org>. Acesso em: 01/07/08.

MORAES, L. V. dos S.; SILVA, M. A. da; CUNHA, C. J.C.A. Aprendizagem Gerencial: teoria e prática. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 1. Jan/jun 2004a. Disponível em: [www.rae.com.br/eletrônica](http://www.rae.com.br/eletrônica). Acesso em: 29/03/08.

\_\_\_\_\_. Organizações – A dinâmica da aprendizagem gerencial em um hospital. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 2, Art.18, Jul./dez. 2004 b. Disponível em: [www.rae.com.br/eletrônica](http://www.rae.com.br/eletrônica). Acesso em: 29/03/08.

MOREIRA, M. A. Inovando por Meio das Pessoas: a relação entre a aprendizagem organizacional e as inovações tecnológicas. ECA – Universidade de Taubaté, SP: 2005. Dissertação de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Trad. M. D. Alexandre e M. A. S. Dória. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. **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.

MOTTA, F. C. P. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

MOURA, R. Aprendizagem Transformativa: uma abordagem ao conceito. **Revista Portuguesa de Pedagogia**. Disponível em: <http://members.tripod.com/RMoura/transformative.htm>. Acesso em: 03/01/09.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H.. **Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da informação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

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

PARSONS, T. **Structure and process in modern societies**. USA: The Free Press, 1964.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, Brasília: ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (org). **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. Trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. **Escola Nacional de Administração Pública – ENAP**. Disponível em: [www.enap.org.br](http://www.enap.org.br). Acesso em: 30/11/07.

PIACENTINI, C. T. Um toque sobre a qualificação do trabalhador. **REAd** – Edição 06, v. 3, p. 1-7, jul./ago., 1997.

PIAGET, J. Desenvolvimento e Aprendizagem (Fragmento). In: LAVATTELLY, C. S.; STENDLER, F. Reading in child behavior and development. New York: Hartcourt Brace Janovich, 1972. Disponível em: <http://psicesp.vila.bol.com.br/TextosArtigos/DesenvolvimentoEAprendizagem.doc>. Acesso em: 10/11/08.

PIRES, J. C. de S.; MACEDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 40, p. 81-105, jan./fev., 2006.

REZENDE, F. Estado e Desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 4 (48), p. 37-50, out./dez., 1992.

RODRIGUES J. A. Nuevas Tendencias en la Investigación Sociológica. VII Encuentro CIS-Universidad,. **Reis**, 56/91 p. 203-217. Granada, diciembre, 1991.

SACOMANO NETO, M.; TRUZZI, O. M. S. Perspectivas contemporâneas em análise organizacional. **Gestão e Produção**, v. 9, n. 1, p. 32-44, abr., 2002.

SANTANA, M. W. A administração pública e seus modelos: também modismos? **Revista Conjuntura e Planejamento**, n. 134, p 38 - 47, Julho 2005. Disponível em: [http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes\\_sei/bahia\\_anlise/conj\\_planejamento/pdf/c&p134/artigo\\_3.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes_sei/bahia_anlise/conj_planejamento/pdf/c&p134/artigo_3.pdf). Acesso em: 12/10/08.

SCHEIN, E. H. Organizational Culture. Sloan School of Management, MIT. December, 1988. Disponível em: <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/2224>. Acesso em: 30/01/09.

SENGE, P. **A quinta disciplina**. Rio de Janeiro: Best Seller, 2002

SILVA, F. C. da C. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. **O & S**, v. 9, n. 24. p. 115 - 137, mai./ago., 2002.

SOUZA, Y. S. de. Organizações de aprendizagem ou aprendizagem organizacional. **Rae-eletrônica**, v. 3, n.1, jan./jun., 2004.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística**. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

VANDERLEI, M.I. G.; ALMEIDA, M. C. P. de. A concepção e prática dos gestores e gerentes da estratégia de saúde da família. **Ciência e saúde coletiva**, v.12, n.2. Rio de Janeiro, mar./abr. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000200021](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000200021). Acesso em: 07/03/08.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

WEICK, K. E; WESTLEY, F.. Aprendizagem Organizacional: confirmando um Oximoro. In: **Handbook de Estudos Organizacionais**. CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (org.). São Paulo: Atlas, 2004.

## **ANEXOS**

## ANEXOS

### **PESQUISA: APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL EM MUNICÍPIOS**

Senhor(a) Secretário(a)

Em meu projeto de mestrado na Universidade Federal de Viçosa, estou pesquisando sobre o processo de aprendizagem organizacional. O foco da pesquisa são os municípios mineiros que se encontram entre os de MELHOR DESEMPENHO DO ESTADO, SEGUNDO O ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL (IMRS) da Fundação João Pinheiro e que se situam no estrato da população entre 30.000 e 100.000 habitantes. Desejo mensurar aspectos relacionados ao processo de qualificação de servidores e de aprendizagem organizacional em prefeituras, sob a perspectiva dos ocupantes dos cargos de secretários municipais. Para isso foi preparado um questionário contendo uma série de afirmativas a respeito de como o processo ocorre na prefeitura onde o senhor (a) trabalha e especialmente na secretaria da qual é titular. Para mensurar tais aspectos, peço-lhe que identifique em que medida, o(a) senhor(a) concorda ou discorda com as afirmações constantes da Parte 1 do questionário anexo. Para cada pergunta coloque, ao lado da questão o número que corresponde à sua escolha, ou que melhor expressa o seu grau de concordância ou discordância em relação às afirmativas apresentadas.

#### ESCALA

<b>1 - Discordo totalmente</b>	<b>2 - Discordo</b>	<b>3 - Discordo um pouco</b>	<b>4 - Concordo um pouco</b>	<b>5 - Concordo</b>	<b>6 - Concordo totalmente</b>
--------------------------------	---------------------	------------------------------	------------------------------	---------------------	--------------------------------

Na parte 2 encontram-se cinco perguntas referentes ao processo de aprendizagem no município, com questões abertas.

Finalmente, na parte 3, tenta-se obter um perfil dos secretários.

Para a elaboração deste trabalho, não existe resposta certa ou errada, o que importa é sua sinceridade. Assim, poderei efetuar um estudo a partir da verdadeira realidade do setor.

Asseguro-lhe que as informações serão tratadas com absoluto sigilo, terão caráter eminentemente acadêmico e serão divulgadas no agregado, sempre que possível.

Agradeço-lhe cordialmente,

Maria Inês do Carmo (micarmo@ufv.br )  
Mestranda em Administração – UFV

**PARTE 1 – ASPECTOS GERAIS DA APRENDIZAGEM NO MUNICÍPIO E NA SECRETARIA**

<b>1 - Discordo totalmente</b>	<b>2 - Discordo</b>	<b>3 – Discordo um pouco</b>	<b>4 - Concordo um pouco</b>	<b>5 - Concordo</b>	<b>6 – Concordo totalmente</b>							
ITENS ↓	SCORES →					1	2	3	4	5	6	
1 – Na prefeitura onde trabalho existem planos e programas institucionais de qualificação e desenvolvimento de servidores												
2 – Diversos funcionários lotados na secretaria que dirijo já participaram de programas formais de treinamento.												
3 – Na prefeitura onde trabalho, quem frequenta cursos e programas de qualificação, recebe adicionais e vantagens em salários ou vencimentos.												
4 – Caso algum membro da equipe da secretaria onde trabalho deseje participar de cursos e programas de treinamento, recebe ajudas de custo e incentivos financeiros para tal fim.												
5 – O servidor pode afastar-se do setor, para frequentar cursos de qualificação, ou frequentar cursos no horário de trabalho, mantendo a remuneração.												
6 – Ao regressar de eventos, cursos, ou programas de qualificação, o servidor reúne-se com os demais membros da equipe, para compartilhar os novos conhecimentos e práticas aprendidos												
7 – A equipe de trabalho da secretaria possui conhecimentos abrangentes sobre a maioria das rotinas do setor e acompanha seus projetos e programas												
8 – Tanto o secretário quanto outros servidores participam de associações, redes de trabalho ( <i>networks</i> ) e grupos voltados para discussões e ações comuns												
9 – Na minha secretaria ocorrem reuniões periódicas para discutir assuntos internos, avaliar processos e refletir sobre melhorias no setor de maneira geral.												
10 - A maioria das informações e rotinas do meu setor estão armazenadas e catalogadas em formato eletrônico e acessível a todos os servidores do setor												
11 - Há uma rede de informações e fluxos de processos internos (intranet), para execução de rotinas, como requisição de materiais, de diárias, por exemplo, na prefeitura onde trabalho, ou na secretaria que dirijo												
12 – A maioria dos servidores lotados na secretaria que ocupo têm acesso a rede mundial de computadores (Internet) e utilizam-na com frequência												
13 – O conhecimento adquirido por mim e por meus auxiliares diretos foi consolidado em sistemas informatizados, procedimentos e normas, constituindo uma memória do setor.												
14 - Na prefeitura a existência da conexão em rede permitiu maior comunicação e transferência de dados entre as pessoas e setores envolvidos												
15 - Dados, informações, resultados e rotinas da secretaria onde trabalho estão disponíveis ao público em geral, mediante o acesso à rede mundial de computadores												
16 – Várias mudanças ocorridas na secretaria e no município envolveram alterações em processos culturais e modos de pensar, bastante enraizados na cultura da instituição.												
17 -Na prefeitura onde trabalho a autonomia é uma prática incentivada e a possibilidade de experimentar algo novo é estimulada												
18 – Diferentes visões de mundo e diferentes valores convivem no ambiente de trabalho que dirijo e a discussão para obter consenso é algo frequente												

**PARTE 2 – RESPOSTAS LIVRES (AINDA REFERENTES À APRENDIZAGEM)**

19 – De forma geral, como se dá a maior parte do aprendizado, em sua secretaria?

20 – O Senhor (a) considera o ambiente da prefeitura e da secretaria que o senhor (a) gerencia propício, ou favorável ao aprendizado? Por que?

21 – Quais são as principais dificuldades relacionadas ao aprendizado, no sentido de uma experiência inovadora, e à mudança de paradigmas de gestão em sua secretaria?

22 – Que aspectos culturais, tais como hábitos, crenças, costumes e tradições existentes na sua secretaria e na prefeitura de forma geral, são vistos pelo senhor (a) como negativos ou limitadores para melhorar a gestão municipal?

23 – Quais são as principais dificuldades a serem superadas na sua secretaria e na prefeitura como um todo, para melhorar o desempenho da gestão municipal?

### PARTE 3 – PERFIL DO SECRETÁRIO

1 – SECRETARIA-----

2 – TEMPO DE OCUPAÇÃO DO CARGO:-----

3 – IDADE

( ) Até 30 anos; ( ) De 30 a 40 anos; ( ) De 40 a 50 anos; ( ) Acima 50 anos

4 – GÊNERO ( ) Feminino; ( ) Masculino

5 – FORMAÇÃO-----

6 – TEMPO DE EXPERIÊNCIA NA ÁREA DA SECRETARIA QUE OCUPA-----

7 – SALÁRIO MENSAL (INCLUINDO GRATIFICAÇÕES)

( ) Até R\$ 2 mil; ( ) De R\$ 2 a 4 mil; ( ) De R\$ 4 a 6 mil; ( ) Acima de R\$ 6 mil

8 – TIPO DE VÍNCULO COM A PREFEITURA ( ) Efetivo; ( ) Contratado

9 – OCUPOU OUTROS CARGOS E/OU EXERCEU OUTRAS FUNÇÕES EM  
MUNICÍPIOS? -----

QUAIS?-----

10 – COMO FOI NOMEADO PARA O CARGO? (OU SEJA, COMO O  
PREFEITO O DESCOBRIU?) -----