

# APRENDIZAGEM E MUDANÇA TRANSFORMACIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL

## LEARNING AND TRANSFORMATIONAL CHANGE IN MUNICIPAL UTILITY

### **Luz Marina Aparecida Poddis de Aquino**

Universidade Nove de Julho - Uninove

Doutoranda em Administração

Endereço: Rua Pedro de Carvalho, 175 – Prainha. Caraguatatuba CEP 11661710.

Telefones: (12) 8113 2080; 3881 2505

E-mail: marinapoddis@hotmail.com.

### **Nildes R. Pitombo Leite**

Universidade Nove de Julho - Uninove

Pós doutoranda em Administração pela USP. Doutora em Administração pela USP

Endereço: Avenida Francisco Matarazzo, 612. Água Branca

05001-100 - Sao Paulo, SP – Brasil. Telefone: (11) 36659342 Ramal: 9342.

Telefones: (11) 9471.5310; 3091.5834

E-mail: nildespitombo@consensopg.com.br

**Data de submissão:** 05 Fev. 2010. **Data de aprovação:** 20 Abr. 2010. **Sistema de avaliação:** *Double blind review*. Centro Universitário UNA. Prof<sup>ª</sup>. Dra. Wanyr Romero Ferreira

### **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo geral investigar os mecanismos e as práticas relacionados ao conceito de organização de aprendizagem e mudança transformacional. Foram utilizados, para identificar as características da organização de aprendizagem e do processo de mudança, os modelos conceituais de análise de Franco e Ferreira (2008), no qual o conceito de organização de aprendizagem sustenta-se sobre os pilares da cultura organizacional, estrutura organizacional, compartilhamento de informações e liderança e o de Hendersen (2002), que trata da aprendizagem transformativa e mudança transformacional. A unidade de análise foi a Prefeitura Municipal de Caraguatatuba. Coletaram-se os dados por meio de uma entrevista em profundidade com o diretor de RH, aplicação de 1970 questionários aos estatutários, ocupantes de cargos comissionados, cedidos e regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas, dos quais 1567 foram validados, além de análise documental. Trataram-se esses dados pela análise de conteúdo da entrevista, estatística simples e análise documental. Conclui-se que, devido principalmente às restrições burocráticas, poucos aspectos relacionados às organizações de aprendizagem estão presentes na unidade analisada. Adotar os pressupostos da aprendizagem transformativa, apoiada por um choque de gestão, apresenta-se como uma alternativa à promoção de mudanças globais em seus processos e melhoria da qualidade dos serviços prestados.

**Palavras-Chaves:** Aprendizagem. Mudança Transformacional. Serviço Público.

### **Abstract**

This article aims at investigating the mechanisms and practices related to the concept of organizational learning and transformational change. Were used to identify the

characteristics of organizational learning and change process, the conceptual models of analysis of Franco and Ferreira (2008), in which the concept of learning organization is based on the pillars of organizational culture, organizational structure, sharing of information and leadership and Hendersen (2002) that addresses the transformative learning and transformational change. The unit of analysis was the Prefeitura Municipal of Caraguatatuba. Data were collected through an in-depth interview with the HR director, application of questionnaires to the 1970 statutory occupants of commissioned positions, assigned and regulated by the Consolidation of Labor Laws, which were validated in 1567, and document analysis. Is this about the data through content analysis of interview, and simple statistical analysis of documents, concluded that, mainly due to bureaucratic restrictions, few aspects related to learning organizations are present in the analyzed unit. Adopting the assumptions of transformative learning, supported by a clash of management, is presented as an alternative to the promotion of global changes in its processes and improving the quality of services provided.

**Keywords:** Learning. Transformational Change. Public Service.

## 1. Introdução

A globalização e a sofisticação da economia vêm tornando os ambientes instáveis e turbulentos. Diante disso faz-se necessário que as organizações, tanto públicas quanto privadas, aumentem sua capacidade de adaptação e mudança. Transformar-se em uma organização de aprendizagem apresenta-se como uma alternativa para que as organizações consigam superar os obstáculos impostos pelo ambiente.

Essa transformação organizacional só se efetiva com as pessoas, para as pessoas e através do envolvimento e comprometimento das pessoas (FISCHER, 2002, p. 154). A preparação para enfrentar essas mudanças deve começar pelas pessoas, por meio da aquisição de novos conhecimentos para reagir e adaptar-se. Senge (1990) apontava a vontade do indivíduo em aprender. É por intermédio do processo de aprendizagem que as organizações podem desenvolver as competências necessárias para a realização de sua estratégia competitiva.

No setor público, mudanças de paradigmas no âmbito da economia e finanças, comércio internacional, relações internacionais, meio-ambiente e políticas públicas de segurança contribuem para o surgimento de uma nova configuração no cenário político e ambiental mundial. E os efeitos de tais mudanças estão repercutindo fortemente nos governos, nas administrações públicas e nas formas de gestão pública nos âmbitos local, regional e municipal de acordo com Matias-Pereira (2009).

Essas mudanças exigem do poder público, nova postura em relação aos serviços prestados; seja dos gestores, responsáveis por conduzir os processos; dos servidores públicos que devem buscar desenvolver novos conhecimentos e habilidades para concretizar os processos de mudança necessários.

Impactados por pressões externas e internas, além de vencer os desafios em relação à competitividade por recursos e empregos, processos altamente burocratizados e da falta de credibilidade no setor, há um aumento da expectativa da população por serviços de qualidade e emprego adequado dos recursos, em contrapartida com os impostos pagos.

Tornar-se uma organização de aprendizagem, assunto tratado neste artigo, é uma saída para as organizações públicas aumentarem a eficiência e a qualidade dos serviços

prestados aos cidadãos. Uma organização de aprendizagem é vista como um ideal a ser alcançado, um fim, uma transformação que se obtém por meio de um processo de aprendizagem apoiado pelo protagonismo das pessoas que atuam na organização.

Diante desse contexto, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: Quais são os mecanismos e práticas relacionados ao conceito e às características de organização de aprendizagem encontrados na Prefeitura Municipal de Caraguatatuba? Como objetivo geral, elege-se investigar os mecanismos e práticas relacionados ao conceito de organização de aprendizagem. Para a consecução desse objetivo, adotam-se como objetivos específicos: identificar os indicadores de aprendizagem organizacional dentro da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba; analisar as características do processo de aprendizagem organizacional identificado; identificar os indicadores de aprendizagem transformativa dentro da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba; analisar as características do processo de aprendizagem transformativa identificado.

Justifica-se a presente pesquisa, na medida em que a aprendizagem contribui para mudar e melhorar os processos no setor público, o qual precisa acompanhar a velocidade do mercado e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. Vale ressaltar que o discurso em favor da aprendizagem no setor público deve ser mais robusto à medida que a competitividade não é um fator tão relevante.

## **2 Aprendizagem organizacional e organizações que aprendem**

Embora o foco deste artigo recaia em organizações de aprendizagem, faz-se conveniente apresentar definições de aprendizagem organizacional para ajudar a elucidar o tema aprendizagem organizacional, popularizado por Senge (1990), muito embora Argyris e Schön o discutissem, academicamente, desde a década de 70. Para Argyris (1977), aprendizagem organizacional é um processo de identificação e correção de erros e apresenta-se nas formas de laços ou circuitos simples ou duplos. Na aprendizagem de circuito simples, o indivíduo busca o aprimoramento e a melhoria contínua de suas tarefas por meio da prática e repetição rotineira, preservando seus pressupostos e valores de base. Na aprendizagem de circuito duplo, há questionamentos e alteração dos valores fundamentais da organização, pois há exploração e acesso a novas informações. A ação corretiva dá-se por intermédio de mudança e inovação nas práticas, valores e pressupostos do sistema, considerando interações com o ambiente. Seu impacto é muito maior e pode ocasionar mudanças profundas na cultura da organização.

Para Fleury e Oliveira Junior (2002, p. 134), a aprendizagem pode ser entendida como “um processo de mudança provocado por estímulos diversos e mediado por emoções que podem ou não produzir mudanças no comportamento das pessoas”. Pode se apresentar em níveis individual, do grupo e da organização. Os estudos de aprendizagem são influenciados, ainda, pelos modelos *behaviorista* e cognitivo, e o gerenciamento de seus processos de conhecimentos apresenta-se em três momentos: aquisição e desenvolvimento de conhecimentos através de processos proativos e reativos; disseminação do conhecimento por processos de comunicação; treinamento; rotação de pessoas e novas situações de trabalho, trabalho em equipes diversas; construção de memórias.

A fim de contribuir para o esclarecimento do tema, Prange (2001) realizou um mapeamento do conceito, identificando os sujeitos, conteúdos, incentivos eficiência e processos de AO até meados da década de noventa, apresentados de maneira adaptada no QUADRO 1.

QUADRO 1 - Blocos constitutivos do desenvolvimento da teoria de aprendizagem organizacional (AO)

<b>Autores</b>	<b>Definição de AO</b>	<b>Sujeito da AO</b>	<b>Processos de AO</b>
Cyert e March (1963)	Aprendizagem organizacional é o comportamento adaptativo das organizações ao longo do tempo	Nível agregado da organização	Adaptação dos objetivos, atenção e regras de busca; aprendizagem pela experiência
Cangello si e Dill (1965)	Aprendizagem organizacional consiste em uma série de interações entre adaptação no nível individual, ou de subgrupo, e adaptação no nível organizacional	Indivíduos e subgrupos em organizações	Adaptação a padrões de comportamento conflitantes causados por estresse
Argyris e Schön (1978)	Aprendizagem organizacional é o processo pelo qual os membros organizacionais detectam erros e anomalias e os corrigem ao reestruturar a teoria em uso da organização	Aprendizagem individual em organizações.	Compartilhamento de suposições; pesquisa individual e coletiva constrói e modifica teorias em uso; processo exato permanece obscuro
Duncan e Weiss (1979)	Aprendizagem organizacional é definida como o processo na organização pelo qual as relações entre ação e resultado e o efeito do ambiente nessas relações é desenvolvido	O indivíduo é a única entidade que pode aprender. Entretanto ele / ela devem ser visto como uma parte de um sistema de aprendizagem, em que há trocas entre os indivíduos sobre o que é aprendido.	Desenvolvimento de relações ação-resultado via:  (a) Compartilhamento (b) Avaliação (c) Integração
Fiol e Lyles (1985)	Aprendizagem organizacional significa o processo de aperfeiçoar ações por meio de melhor compreensão do conhecimento	Aprendizagem organizacional não é apenas a soma de aprendizagens individuais	Aprendizagem de nível mais baixo como repetição do comportamento passado, aprendizagem de nível mais alto com o desenvolvimento de ações complexas
Huber (1991)	Uma entidade aprende se, por meio do processamento de informações, o âmbito de seus comportamentos potenciais se modifica  Vamos assumir que uma organização aprende se qualquer de suas unidades adquire conhecimento que ela reconhece como útil para a organização	Conceito de entidade que inclui indivíduos, grupos, organizações, indústrias, sociedade	Processamento de informação: aquisição, distribuição, interpretação e armazenagem de informação; os processos relacionados de aprendizagem organizacional permanecem não especificados
Weick e Roberts (1993)	A aprendizagem organizacional consiste de ações inter-relacionadas de indivíduos, ou seja, uma "inter-relação ponderada" que resulta numa mente coletiva.	Conexões entre comportamentos, em lugar de pessoas	Inter-relação ponderada, via: (1) (1) contribuição (2) representação (3) subordinação

Fonte: Adaptado de Prange (2001)

O QUADRO 1 apresenta não somente definições de aprendizagem organizacional, mas também aponta sujeitos e processos envolvidos, bem como os processos que devem ser adotados. Após visualizar os conceitos de aprendizagem organizacional, que se apresentam como pressupostos básicos para que uma organização torne-se uma organização de aprendizagem, passa-se a versar sobre o termo.

Garvin (1993, p. 80) afirma que "organizações que aprendem são organizações capazes de criar, adquirir e transferir conhecimentos e modificar seus comportamentos para refletir esses novos conhecimentos e *insights*." Uma organização de aprendizagem é uma organização treinada para adquirir e transferir conhecimento, a fim de modificar seu

comportamento, buscando novos conhecimentos e percepções. Possuem, dentre seus atributos: resolução sistemática de problemas; experiências com novas abordagens; aprendizado adquirido, a partir da experiência própria e através das experiências dos outros; rápida transferência de conhecimento. Para o autor, três questões críticas são essenciais para a efetiva implementação da aprendizagem organizacional: uma definição plausível e bem fundamentada de organizações de aprendizagem; práticas de gestão claramente definidas e instrumentos de medição que assegurem que os ganhos sejam oriundos da aprendizagem organizacional.

Senge (1990) advoga que organizações que aprendem são aquelas nas quais as pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar os resultados que realmente desejam, em que estimulam padrões de pensamentos novos e abrangentes, a aspiração coletiva ganha liberdade e onde as pessoas aprendem continuamente a aprender juntas. O autor descreve cinco disciplinas que seriam identificáveis nas organizações voltadas à aprendizagem: domínio pessoal; modelos mentais; objetivos comuns; aprendizado em grupo e raciocínio sistêmico.

Para Franco e Ferreira (2007), a caracterização de uma organização de aprendizagem passa por questões que envolvem cultura organizacional, compartilhamento de informações, estrutura organizacional propícia e liderança.

Embora Argyris e Schön (1978), Senge (1990) e Garvin (1993) sejam autores mais citados, importantes trabalhos foram desenvolvidos e ajudaram a consolidar o campo da AO – Aprendizagem Organizacional. Ainda confuso devido às inúmeras abordagens e definições do termo, considerável importância vem sendo dada ao assunto, tanto que já existe um campo de estudos denominado de OL - *Organizational Learning* (Nicoline e Mezner, 1995).

### **3 Aprendizagem transformativa e mudança transformacional**

De acordo com Fischer (2002), mudança é um componente inerente às organizações e faz-se presente por meio de processos contínuos, intencionais ou radicais. Os processos contínuos constituem-se a própria dinâmica da organização. Os processos intencionais são aqueles provocados a fim de alterar processos organizacionais. Os radicais são aqueles que obrigam as organizações a mudarem em relação a alguma contingência ambiental.

Este artigo trata de aprendizagem e mudança, especificamente mudança transformacional, que se refere a mudar a forma como as pessoas, na organização, percebem seus papéis, responsabilidades, relacionamentos e aprendizagem transformativa centrada na aprendizagem adulta, cujo foco recai sobre como os indivíduos mudam suas perspectivas por meio de processos desenvolvidos de reflexão crítica (HENDERSEN, 2002). Para esse autor, a aprendizagem transformativa, iniciada no nível individual, é uma condição para a mudança transformacional. Importante contribuição de seu trabalho é o mapeamento teórico dos termos em que apresenta uma classificação dos autores que trabalham com: mudança transformacional, aprendizagem transformativa e mudança transformacional e aprendizagem transformativa.

Dentre os autores que versam sobre a mudança transformacional apontam-se: Lewin (1951); Lippit, Watson e Westley (1958); Burke e Litwin (1992); Nevis, Lancourt e Vassalo (1996); Daryl Conner (1992); Kotter (1996); Beckhard e Pritchard (1992); Nadler (1998). Dentre os que versam sobre aprendizagem transformativa citam-se: Freire (1993); Kegan (2000). Enfatizam-se os trabalhos de Mezirow (1991; 1994).

Em relação à aprendizagem transformativa são conceitos-chave, para Mezirow (1991), aprendizagem adulta, perspectivas e esquemas de significado e reflexão crítica. Esses

conceitos transformam uma organização que passa a ter as seguintes características: maior abertura e honestidade em seus processos; mais efetividade na implementação das iniciativas de mudança e maior orientação para a aprendizagem. Transformações também ocorrem nos indivíduos que passam a procurar maior variedade de fontes de conhecimento e a apoiar e participar dos processos de mudanças.

Já Argyris (1999) e Bridges (1991) relacionam a mudança transformacional e a aprendizagem transformativa, conforme apresentado no QUADRO 2, que será utilizado para avaliar os aspectos presentes no caso da Prefeitura Municipal de Caraguatuba.

QUADRO 2 - Características da mudança transformacional e aprendizagem transformativa

<b>Autor</b>	<b>Processo de transformação organizacional</b>	<b>Características da organização transformada</b>	<b>Processo para a transformação individual</b>	<b>Características do indivíduo transformado</b>
Argyris (1999)	Indivíduos tornam-se conscientes das teorias-em-uso e processos de raciocínio automático; identificação de como os sistemas de aprendizagem sancionam teorias-em-uso; indivíduos aprendem uma nova teoria da ação; introdução de novas ações dentro da organização.	Double-loop learning como oposição ao single-loop learning; informações válidas são amplamente comparadas; comprometimento coletivo interno; alta liberdade de escolha; assunção de riscos; testes frequentes de teorias e processos realizados publicamente.	O indivíduo torna-se consciente das teorias-em-uso e processos de raciocínio automático; identificação de como os sistemas de aprendizagem sancionam teorias-em-uso; uma nova teoria da ação é desenvolvida e implementada.	Comprometimento; Confiança; Individualidade.
Bridges (1991)	Identificar quem está perdendo o quê; reconhecer as perdas de forma aberta e sem sanções; definir o que é <i>over</i> e o que não é; dar informações às pessoas; definir datas para prazos; normalizar a zona neutra; criar sistemas temporários; usar zonas neutras criativamente; esclarecer e comunicar propósitos; criar planos de transição; reforçar o novo começo.	Pessoas moldaram novas identidades no contexto da organização; as pessoas se engajam no processo de mudança; as pessoas sentem que estão em melhor situação por terem atravessado a mudança; a mudança é aceita como norma.	Determinar o que está mudando para você; definir o que está terminando; identificar possibilidades de continuidades; reconhecer os sintomas da zona neutra; ter tempo para refletir sobre as prioridades pessoais; avaliar a si mesmo criativamente; considerar suas possibilidades; fazer um plano para a mudança.	Comprometimento; Foco e direção; Realinhamento interior; Energia renovada; Motivação; Orientação futura.

Fonte: Adaptado de Hendersen 2002

O QUADRO 2 apresenta os processos necessários à transformação organizacional e à transformação individual. Após a adoção de tais processos, podem-se identificar as características da organização e do indivíduo transformado.

#### 4 Aprendizagem transformacional e mudança transformativa no setor público

De acordo com Finger e Brand (2001), organização de aprendizagem representa uma forma ideal de organização, na qual o setor público deveria transformar-se, a fim de enfrentar desafios como competição global, natureza variável do trabalho e crise de legitimidade. Mas, para se transformar em organizações de aprendizagem, existem obstáculos tais como

fatores ambientais, fatores organizacionais e as restrições ao setor, que dificultam essa transformação.

Em relação às restrições ambientais, o setor público opera num contexto político e público, cujo processo de gestão é complexo, o que envolve atender interesses de agentes políticos, de um lado e da sociedade de outro. Isso significa que sua transformação relaciona-se à transformação do sistema maior, assim como à relação variável entre os diferentes elementos do sistema. Em relação aos fatores organizacionais e restrições ao setor, é coerente apresentar o contexto histórico em que as organizações do setor público desenvolveram-se.

Ao longo do tempo, protegidas da competição e da comparação, as organizações públicas tornaram-se burocráticas e regidas por processos legais que as diferenciam do setor privado cujo paradigma dominante é o da estabilidade. Como tal, o processo de mudança é visto como um acontecimento tópic e pontual, ocorrendo esporadicamente e em detrimento do paradigma da transformação, em que a mudança tem caráter contínuo, multi-dimensional, abrangente e transformador (FISCHER, 2002).

Tanto Finger e Brand (2001) e Matias-Pereira (2009) concordam que o esforço para melhorar o desempenho dos governos e buscar uma forma eficaz de mudança passa pela necessidade de transformação, de uma aprendizagem coletiva ou por meio de um processo coletivo. Com isso, visa à formação de equipes de trabalho comprometidas com as instituições e com as missões primordiais do Estado, especialmente com a prestação de serviços de qualidade à população e com a geração de estímulos ao desenvolvimento econômico do país. Adotar o planejamento estratégico municipal (REZENDE E JOBIN-CASTOR, 2006) pode ser uma saída para fomentar a aprendizagem coletiva à medida que envolve todos os agentes em sua elaboração, realiza um diagnóstico interno da organização e identifica restrições e áreas-chave do ambiente externo.

Mudanças no setor público estão relacionadas, também, às mudanças de paradigmas do mundo. Em organizações do setor público, a criação de uma organização de aprendizagem deve ser vista como processo de mudança organizacional profunda, envolvendo cultura, que entendida em profundidade é um pré-requisito para aprender o que mudar e o que não mudar nas organizações (Schein, 1986) e estrutura. Mais importante ainda, o relacionamento da organização com seu ambiente político. Envolver as pessoas nesse processo torna-se crucial para que os objetivos estratégicos definidos sejam alcançados. Lançar mão da aprendizagem transformativa para se tornar uma organização transformada é caminho para se assumir papel singular nesse processo.

## **5 Aspectos metodológicos**

Para a elaboração deste artigo, adotou-se a abordagem de pesquisa qualitativa, a qual se apresenta com natureza exploratória e descritiva, pois se dirige à análise de casos concretos em suas particularidades locais e temporais, partindo de expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais. (FLICK, 2009. p. 37). Optou-se pela modalidade estudo de caso, definido por Yin (2001, p. 32) como “um questionamento empírico que investiga um fenômeno contemporâneo com seus conteúdos da vida real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto ainda não são claramente evidentes”.

A investigação foi realizada na Prefeitura Municipal de Caraguatatuba por meio de uma entrevista em profundidade com o Diretor de Recursos Humanos e o protocolo de entrevista abordou as variáveis apresentadas no modelo conceitual de análise para a identificação de características de organização de aprendizagem de Franco e Ferreira (2008): cultura organizacional, estrutura organizacional, compartilhamento de informações e liderança.

Justifica-se a escolha da entrevista em profundidade com o diretor de recursos humanos, pois, além de estar no cargo há quase dez anos, é responsável por todas as ações relacionadas à área em toda a prefeitura e à análise de documentos da organização investigada. Tal análise justifica-se pelo aspecto legal dos atos públicos. Para investigar os aspectos relacionados à aprendizagem transformativa foram aplicados 1970 questionários simples, com perguntas fechadas e abertas, aos estatutários, ocupantes de cargos comissionados, cedidos e os regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, dos quais 1567 foram validados.

Como técnicas de análise dos dados qualitativos, adotaram-se, por intermédio do diálogo teórico-empírico, a análise do conteúdo da entrevista e das questões abertas e análise documental, buscando-se convergências e divergências com o referencial conceitual. Para a análise dos dados quantitativos adotou-se o tratamento estatístico simples, com vistas a analisar o percentual das respostas apresentadas e com o intuito de investigar o perfil do funcionário público da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba e seu protagonismo ante o processo de aprendizagem e mudança transformativa. Foi utilizado, para identificar as características de organização de aprendizagem, o modelo conceitual de análise elaborado por Franco e Ferreira (2008), no qual o conceito de organização de aprendizagem sustenta-se sobre os pilares da cultura organizacional, estrutura organizacional, compartilhamento de informações e liderança. Para analisar as características do processo de mudança, foi utilizado o modelo conceitual de Hendersen (2002), que trata da aprendizagem transformativa e mudança transformacional apresentados anteriormente no QUADRO 2.

A partir de uma refinada revisão bibliográfica, Franco e Ferreira (2008) elaboraram o modelo conceitual que será a base para a análise do tema aprendizagem organizacional na Prefeitura Municipal de Caraguatatuba. O modelo sugere a análise das variáveis: cultura organizacional; estrutura organizacional; compartilhamento de informações e liderança e seus atributos, conforme citados no QUADRO 3, que devem estar presentes em uma organização de aprendizagem.

QUADRO 3 - Modelo conceitual para uma organização que aprende

<b>CULTURA ORGANIZACIONAL</b>	<b>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL</b>
Confiança e respeito; Diálogo, Comunicação e Poder; Mudança e Adaptação; Inovação e Criatividade; Satisfação/Participação e Proatividade.	Trabalho em equipe e Colaboração; Atribuição e divisão de poder; Flexibilidade e Adaptação; Gestão Participativa; Visão Generalista.
<b>COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES</b>	<b>LIDERANÇA</b>
Conhecimento tácito e explícito; Partilha de conhecimento; Comunicação; Aprendizagem; Recursos Humanos; Assimilação e Adaptação.	Colaboração entre os gestores; Organização autogerida; Envolvimento de pessoas; Motivação e Compromisso.

Fonte: Adaptado de Franco e Ferreira (2008)

Uma organização com uma cultura de aprendizagem adota processos contínuos de aprendizado, incentiva e facilita a experimentação (BARRET, 1995; LEITCH *et al*, 1996), tem liberdade e tolerância a erros (BARRET, 1995) e os membros desejam a aprendizagem. Todos, sem exceção, desejam aprender e sentem que há oportunidade de crescimento.

A estrutura de uma organização de aprendizagem deve ser flexível para se adaptar às transformações do ambiente e para facilitar o fluxo de informações entre os indivíduos. As



organizações devem adotar os preceitos de organizações orgânicas e, em redes, incentivar e valorizar o trabalho em equipe. Em relação ao compartilhamento de informações, uma organização de aprendizagem distribui o conhecimento de maneira que todos tenham acesso a ele, convertendo conhecimento tácito em explícito. A liderança em organizações de aprendizagem alinha as crenças e valores da organização na medida em que incentiva e estimula o alcance dos objetivos da organização. Mantém os indivíduos motivados e diminui o estresse provocado pelos processos de mudança.

## 6 O estudo de caso

Caraguatatuba é um município localizado no Litoral Norte do Estado de São Paulo. A cidade possui, segundo o IBGE (2008), 88.815 habitantes e tem, no comércio e na prestação de serviços, movimentado pelo fluxo de pessoas que buscam suas praias, a base para a sua economia. A cidade encontra-se cercada por Mata Atlântica, importante ecossistema a ser preservado. Grandes investimentos estão sendo anunciados pelo governo, que prometem alterar a atual configuração da região e provocar mudanças nos âmbitos social, econômico e ambiental. Importante citar que o investimento que causará maiores impactos é a implantação da Unidade Processadora de Gás Natural da Petrobrás, a qual aumentará o fluxo migratório para a cidade e também injetará um grande volume de recursos financeiros na economia local.

Nesse contexto, a Prefeitura Municipal de Caraguatatuba é a principal responsável e a que detém os meios legais necessários para orientar o crescimento e o desenvolvimento da cidade. Já se percebe uma cobrança maior da população em relação à proteção do mar e da mata atlântica, à ampliação de obras de infra-estrutura, à melhoria da qualidade dos serviços de saúde, educação, assistência social e segurança. Ampliar e melhorar todos esses serviços estão exigindo dos gestores municipais mudanças internas significativas. Torna-se oportuno conhecer o perfil dos funcionários públicos municipais. A Prefeitura de Caraguatatuba tem 1970 funcionários distribuídos em 15 secretarias e assessorias, categorizados nas figuras seguintes.

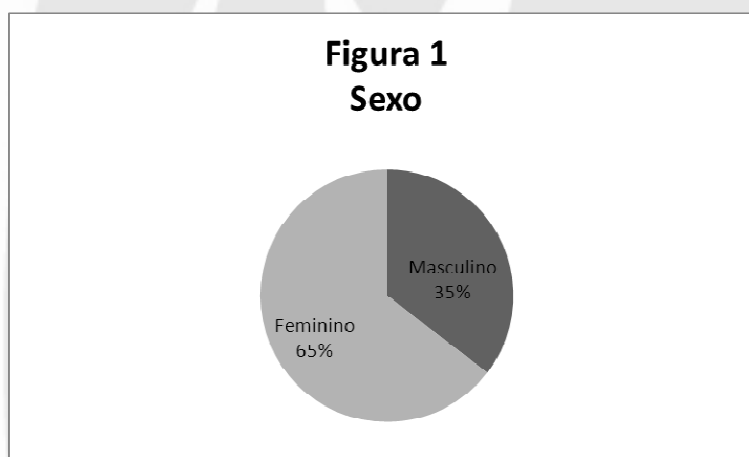


FIGURA 1 - Sexo

Fonte: Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, 2009

Em relação ao sexo, representado na FIG. 1, 65% são mulheres e 35% homens. A significativa presença das mulheres deve-se ao fato das mesmas ocuparem cargos tradicionalmente típicos do gênero feminino tais como professoras e auxiliares de enfermagem.

Em se tratando de regime de trabalho, pela FIG. 2, percebe-se que 89% dos entrevistados são estatutários. Estes ingressam na prefeitura municipal através de concurso público. Outros 10% são comissionados e ocupam cargos de livre nomeação e exoneração. São os chamados cargos de confiança. Apenas 1% são regidos pela consolidação das leis do trabalho e 0,2 são cedidos por outros órgãos públicos municipais ou federais.

Percebe-se pelos dados apresentados, na FIG. 3, que os funcionários municipais possuem elevado nível de escolaridade. Do total dos entrevistados, 58% responderam que possuem o ensino superior completo e 28% possuem o ensino médio. Apenas 14% possuem os níveis básico ou fundamental.

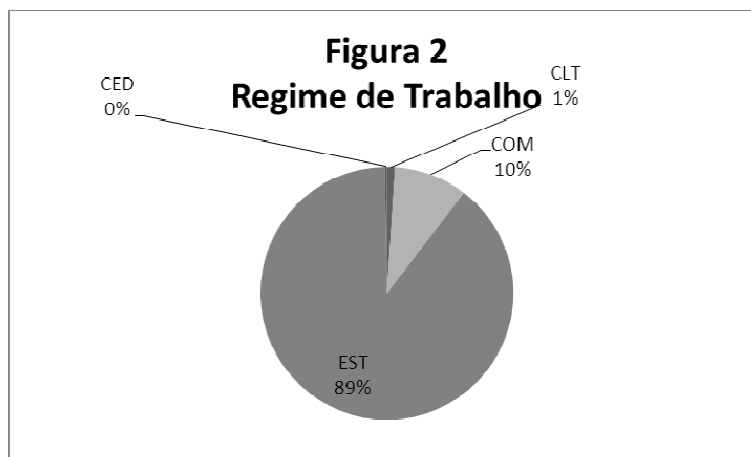


FIGURA 2 – Regime de trabalho  
Fonte: Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, 2009

A FIG. 4 apresenta os dados relacionados ao estado civil dos entrevistados. Dentre eles, 59% são casados, 26% são solteiros, 12% são separados e 3% são viúvos.

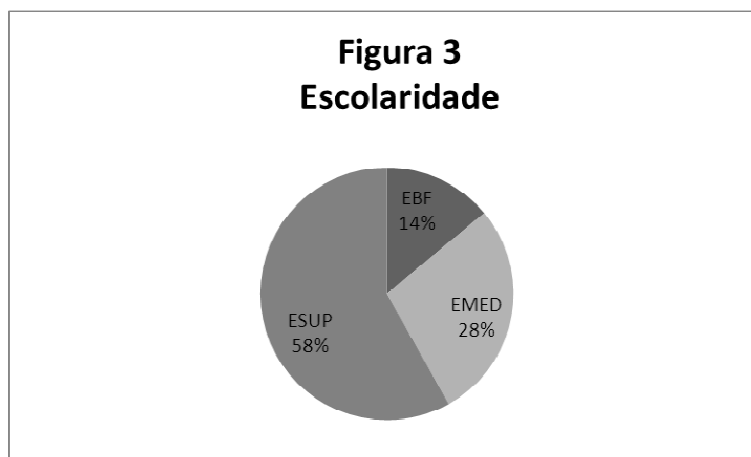


FIGURA 3 - Escolaridade  
Fonte: Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, 2009

E finalizando a categorização dos funcionários públicos, a FIG. 5 apresenta os dados referentes à faixa etária. De acordo com a mesma, 54% dos entrevistados têm idade entre 34 e 48 anos; 27% têm entre 18 e 33 anos; 18% têm entre 49 e 64 anos e apenas 1% tem mais de 65 anos.

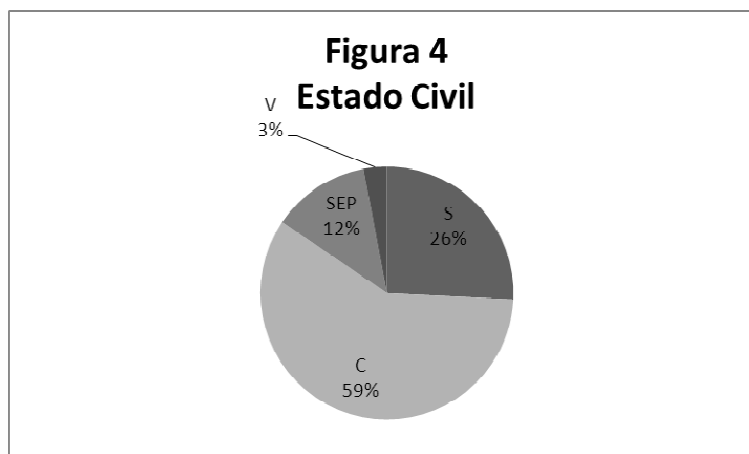


FIGURA 4 – Estado civil

Fonte: Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, 2009

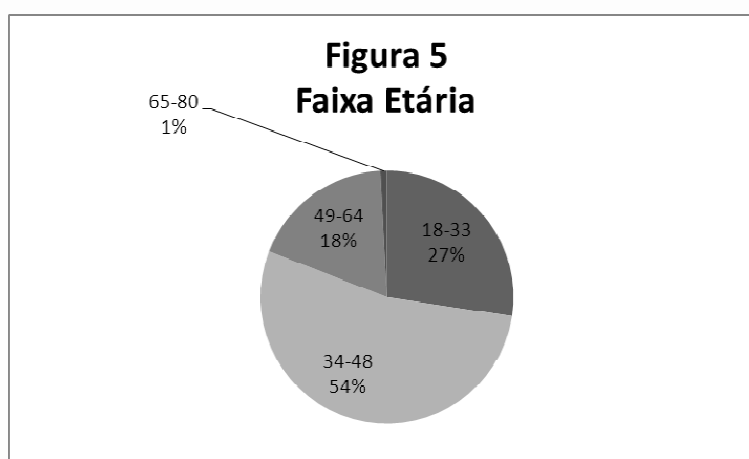


FIGURA 5 – Faixa etária

Fonte: Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, 2009

Após breve caracterização da unidade de análise, passa-se à identificação dos aspectos relacionados à organização de aprendizagem investigados: No que tange à cultura organizacional, os aspectos presentes na prefeitura são predominantemente formais. Os servidores públicos são recrutados através de concurso público e a principal razão para o ingresso na organização é a procura pela estabilidade no emprego.

Outra forma de ingresso é através da ocupação de cargos de “confiança” que são de livre nomeação e exoneração e prerrogativa do prefeito municipal. Essa separação torna as relações fechadas. Por um lado, há um sentimento por parte dos concursados de fazer aquilo que deve ser feito da melhor maneira possível, independente de quem quer que esteja no poder. E do outro, os comissionados, que acreditam estar lá para defender o governo, identificando-se mais com os objetivos traçados pela organização.

Existe uma separação formal entre os funcionários concursados e os comissionados. Crenças e valores são pouco homogêneos e nem perduram por muito tempo devido à alta rotatividade dos funcionários comissionados. Na maioria das vezes, os comissionados ocupam cargos de direção e chefia, o que dificulta a divulgação e o acesso à informação em alguns níveis organizacionais. Há pouca ou nenhuma chance de compartilhamento de poder e ele é atribuído a quem tem competência legal para exercê-lo. Há pouca proatividade

em se implantar ações inovadoras, pois grande parte das atividades, processos e ações já estão definidas ou é obrigada por leis.

A estrutura organizacional é vertical, o processo de comunicação é formal e há predominância de processos altamente burocratizados. Os departamentos, cargos e atribuições funcionais são definidos por leis que, para serem adotadas, passam por um longo processo legislativo. Até mesmo uma reforma administrativa deve estar prevista em leis e para iniciá-la leva pelo menos um ano. Mesmo que mude o governo, o que ocorre a cada quatro anos, os novos gestores devem seguir leis que foram aprovadas em outras épocas e por outros governantes. E por vezes, essas leis não são adequadas para o cenário atual. Toda essa inflexibilidade torna difícil acompanhar as rápidas mudanças do ambiente atual. Uma alternativa para diminuir a inflexibilidade e a burocracia dos processos é concentrar esforços no planejamento de longo prazo das ações.

A tomada de decisão é centralizada deixando pouco espaço, devido a restrições legais, para a gestão participativa. Como cada cargo tem suas funções definidas em lei, o trabalho em equipe, embora presente em escala menor, torna-se prejudicado.

Em relação ao compartilhamento de informações, devido à formalidade do processo de comunicação, percebe-se que a comunicação informal muitas vezes assume papel especulativo, ou seja, a famosa “rádio peão”. A demora da informação em alcançar todos os funcionários faz com elas cheguem distorcidas. Existem poucas reuniões sistemáticas para discutir e disponibilizar informações relevantes e alguns funcionários não percebem compartilhamento de informações com outras secretarias municipais. Por vezes, os servidores buscam informações sobre o local de trabalho em rádios, jornais e sites de internet.

Embora exista incentivo no plano de carreira, para que os funcionários realizem cursos de capacitação, até o ano 2010, isso ainda não foi regulamentado. Não existe um plano de capacitação municipal que alinhe os conhecimentos adquiridos às necessidades da prefeitura. Há casos de funcionários que exercem uma função e estão realizando cursos em área diversa do cargo para o qual prestaram concurso. Essa postura dificulta o compartilhamento de informações que são necessárias para a organização.

O processo de liderança presente na prefeitura carrega aspectos de autoridade. As pessoas vistas como líderes são aquelas que possuem algum cargo de direção e/ou chefia. Há poucos incentivos à polivalência e os funcionários realizam suas funções de acordo com o previsto na legislação.

Em suma, a cultura organizacional é formal, fechada, há pouca proatividade por parte de alguns funcionários e as crenças e valores estão pouco consolidados e são pouco compartilhados. A estrutura organizacional é rígida, definida por processos legais e a tomada de decisão é centralizada. No que tange ao compartilhamento de informações, verificou-se que há dificuldade de acesso e a comunicação informal assume papel especulativo. A liderança é identificada como um processo inerente à autoridade formal.

Pela análise dos dados apresentados, percebe-se que poucas características relacionadas às organizações de aprendizagem encontram-se presentes nessa organização. Devido ao próprio contexto burocrático em que ela está inserida, torna-se uma organização de aprendizagem e coloca-se como um desafio que deverá ser vencido por processos cuidadosamente planejados e que envolvam a organização como um todo.

Apesar dos resultados em relação às características de organizações revelarem poucos aspectos positivos, o mesmo não pode ser dito em relação à análise das características de

aprendizagem transformativa. Vale lembrar que o processo de aprendizagem transformativa apóia-se no protagonismo do indivíduo. E, conforme afirma Hendersen (2002), a mudança individual torna-se essencial para a mudança transformacional.

Perguntados se gostariam de mudar de função, 63,31%, dos 1567 respondentes válidos, disseram que sim. Essa rotação de funções e a propensão à aprendizagem fazem com que eles adquiram novos conhecimentos e tenham contato com novas práticas profissionais. Assim, 68,28% gostariam de realizar novos cursos de aperfeiçoamento. Outro fator positivo é que 28,33 % dos entrevistados não gostariam de mudar de local de trabalho, declarando que desejam aprender para melhorar o ambiente em que já estão inseridos.

Os servidores estão cientes das teorias-em-uso e afirmam que é necessário ocorrer mudanças nas ações e procedimentos atuais. Eles identificam que se não houver mudanças na organização, todos sairão perdendo, não só as pessoas que nela trabalham, mas também os cidadãos.

TABELA 1 – Aprendizagem transformativa a partir do indivíduo

Mudança de função	Mudança de local de trabalho	Realização de cursos de aperfeiçoamento
63,31 %	28,33%	68,28%

Fonte: Elaborado pelas autoras

Percebeu-se pouca resistência à implantação de novos processos e à entrada de novas pessoas. Em parte, essa falta de resistência às mudanças explica-se pelo fato de que, como ocorre troca de governo pelo menos de quatro em quatro anos, isso se consolidou na cultura da organização.

Outra constatação por parte dos servidores é a falta de continuidade de algumas ações e programas. Quando ocorre a troca de governo ou de gestores, raramente as ações são continuadas. Cada servidor que entra, quer fazer do seu jeito. E isso acaba causando desmotivação e falta de comprometimento por parte das pessoas.

Garvin (1993) afirma que as organizações de aprendizagem não se constroem da noite para o dia. O ambiente, mesmo que propício, não é suficiente para suportar mudança transformadora. Casos de sucesso cultivaram, cuidadosamente, atitudes e relacionamentos por um longo período de tempo. E no serviço público municipal de Caraguatatuba não é diferente. O autor sugere que alguns passos sejam seguidos para qualquer organização que queira se tornar uma organização de aprendizagem: criar um ambiente que fomente a aprendizagem; abrir fronteiras; estimular a troca de idéias, etc. Esses passos, acoplados a um melhor entendimento dos três emes – *meaning, management e measuring* – podem ajudar a construir organizações de aprendizagem.

Importante ressaltar que a aplicação dos conceitos de gestão, no campo organizacional, deve ser adaptada ao setor público. Mintzberg (2003) afirmava que a gestão do setor público é diferente da gestão do setor privado. Mas, acima de tudo, ambos devem dar resultados, seja maximizando a riqueza do acionista ou atendendo, com qualidade, às necessidades dos cidadãos. E aplicar os conceitos de organizações de aprendizagem no setor público pode ser um caminho para se alcançar mudanças positivas e mudar paradigmas através do choque de gestão.

De acordo com Finger e Brand (2001), a transformação das organizações do setor público necessitará de uma atenção especial em três aspectos. Primeiro, as transformações devem ser globais, envolvendo políticos e cidadãos. Segundo, adotar um exame e abordagem

organizacional. Terceiro, adotar uma abordagem e exame processuais ao invés de intervencionistas. Os autores concluem que o único meio concebível de transformar as organizações públicas é adotar um processo de aprendizagem coletiva que integre todos os atores ao sistema e transforme suas relações; que atribua importância a todas as dimensões organizacionais, em particular à cultura e permita uma abordagem processual pragmática e interativa. Ainda está distante de isso vir a ocorrer na organização pesquisada.

## 7 Considerações finais

Este artigo mostrou que, grandes transformações nos âmbitos econômico, político e ambiental, que estão acontecendo na cidade de Caraguatatuba, impõem desafios para que a administração municipal, inevitavelmente, mude e reveja seus processos.

A forte presença de aspectos burocráticos que, em suas raízes, seriam para facilitar os processos organizacionais, tornou-se sinônimo de rigidez e obstáculos para transformar as organizações públicas, neste caso, a prefeitura municipal de Caraguatatuba, em organizações de aprendizagem.

Tornar essa prefeitura uma organização de aprendizagem requer o envolvimento de todos para que seja implementado um choque de gestão, que nada mais é do que uma mudança de paradigmas, buscando a eficácia do setor público e a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Isso significa mudar, profundamente, a cultura organizacional existente, compartilhar as informações relevantes, adotar uma estrutura flexível e fomentar desenvolvimento de lideranças. Partir de uma aprendizagem individual para uma aprendizagem coletiva, estrutural e cultural. Criar um ambiente propício para tratar resistências e neutralizar atitudes negativas.

É necessário que os processos organizacionais sejam revistos e sejam alinhados estrategicamente. Adotar a aprendizagem transformativa parece ser uma alternativa viável à medida que se percebeu a predisposição dos servidores investigados em adquirir competências e habilidades necessárias para que os processos sejam revistos, mudados e os objetivos alcançados.

Acredita-se que, com esta pesquisa, contribuiu-se para um melhor entendimento de mecanismos e práticas relacionados ao conceito de organização de aprendizagem e mudança transformacional. Contudo, por se tratar de um estudo de caso, suas análises ficam limitadas à prefeitura municipal de Caraguatatuba, não podendo seus resultados serem generalizados.

Por outro lado, eles podem ajudar no entendimento de fenômenos similares em outras organizações e, podem ainda, servir como base para realização de futuras pesquisas. Sugere-se, portanto, sua ampliação junto a outras organizações quer estejam ou não, passando por processos semelhantes.

## Referências

ARGYRIS, C. *On organizational learning*, 2. ed.. Malden, MA: Blackwell, 1999.

ARGYRIS, C. Double Loop Learning in Organizations. *Harvard Business Review*, p. 115-125, Sep.-Oct. 1977

ARGYRIS, C.; Schön, D. A. *Organizational learning: a theory of action perspective*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1978.

BARRET, F. J. Creating Appreciative Learning Cultures. *Organizational Dynamics*, v.24, n. 1, p. 36-49, 1995.

BECKHARD, R. & PRITCHARD, W. *Changing the essence: The art of creating and leading fundamental change in organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

BRIDGES, W. *Managing transitions: Making the most of change*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1991.

BURKE, W. W. *Organization development: A process of learning and changing*. 2.ed.. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

CANGELOSI, V. e DILL, W. R. Organizational Learning. Observations toward a theory. *Administrative Science Quarterly*, v.17, n.1, p.1-25, 1972.

CONNER, D. R. *Managing at the speed of change: How resilient managers succeed and prosper where others fail*. New York: Villard, 1992.

CYERT, R. e MARCH, J. G. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1963.

DUNCAN, R. E WEISS, A. Organizational Learning: implications for organizational design. In Staw, B. M. e Cummings, L. L. (ed) *Research in organizational behavior*. Greenwich, CT: JAI Press, 1979. p. 75-123.

FIOL, C. M. & LYLES, M. A. Organizational learning. *Academy of Management Review*, v.10, n.4, p. 803-813, 1985.

FINGER, M. e BRAND, S.B. Conceito de “Organização de Aprendizagem” Aplicado à Transformação do Setor Público: Contribuições conceituais ao desenvolvimento da teoria. In Esterby-Smith M., Burgoyne, J. e Araujo, L. *Aprendizagem Organizacional e Organização de Aprendizagem – Desenvolvimento na Teoria e na Prática*. São Paulo: Atlas, 2001.

FISCHER, R. M. Mudança e Transformação Organizacional In: Maria Tereza Leme Fleury. (Org.). *As Pessoas na Organização*, v. 1, 1 ed. São Paulo: Editora Gente, 2002, p. 147-154.

FLEURY, M. T. L. e OLIVEIRA JÚNIOR. Aprendizagem e Gestão do Conhecimento. In: Maria Tereza Leme Fleury. (Org.). *As Pessoas na Organização*. 1 ed. São Paulo: Editora Gente, 2002. p. 133-146. v. 1,

FLICK, U. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANCO, M. J. B. e FERREIRA, T. S. da C. Um Estudo de Caso Sobre as Organizações que Aprendem. *Comportamento Organizacional e Gestão*, v.13, n.2, p.169-189, out. 2007.

FREIRE, P. *Pedagogy of the oppressed* (30th anniversary ed.). New York: Continuum International, 1993.

GARVIN, D. Building a learning organization. *Harvard Business Review*, p.78-91, Jul-Aug. 1993.

HENDERSON, G.M., Transformative learning as a condition for transformative change in organizations, *Human Resource Development Review* v. 1, n. 2, p.186-214, Jun. 2002.

HUBER, G. P. Organisational learning: the contributing processes and the literature. *Organization Science*, v.2, n.2, p.88-115, 1991.

KEGAN, R. Aconstructive-developmental approach to transformative learning. In J. Mezirow & Associates (Eds.), *Learning as transformation* San Francisco: Jossey-Bass, 2000. p. 35-69.

KOTTER, J. P. *Leading change*. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

LEITCH, C., HARRISON R., BURGOYNE, J., & BLANTERN., C. Learning Organizations: The Measurement of Company Performance. *Journal of European Industrial Training*. v.20, n.1, p. 31-34, 1996.

LEWIN, K. *Field theory in social science*. New York: Harper & Brothers, 1951.

LIPPITT, R., WATSON, J., & WESTLEY, B. *The dynamics of planned change*. New York: Harcourt, Brace & World, 1958.

MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2009.

MEZIRROW, J. *Transformative dimensions of adult learning*, 1. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1991.

MEZIRROW, J. Understanding transformation theory. *Adult Education Quarterly*, v.44, n.4, p. 222-233. 1944

MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NADLER, D. A. *Champions of change: How CEOs and their companies are mastering the skills of radical change*. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

NEVIS, E. C., LANCOURT, J., & VASSALO, H. G. *Intentional revolutions: A seven-point strategy for transforming organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.

NICOLINE, D.; MEZNAR, M. B. The social construction of organisational learning: conceptual and practical issues. *Human Relations*, v.48, n.7, 1995.

PRANGE, C. Aprendizagem Organizacional: Desesperadamente em busca de teorias? In Esterby-Smith M., Burgoyne, J. e Araujo, L. *Aprendizagem Organizacional e Organização de Aprendizagem: Desenvolvimento na Teoria e na Prática*. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE D. A e Castor, B.V.J. *Planejamento Estratégico Municipal: Empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SCHEIN, E. What you need to know about organizational culture. **Training & Development Journal**, v.40, n.1, p. 30, 1986

SENGE, P. *The fifth discipline: the art & practice of the learning organization*. New York: Doubleday/Currency, 1990.



WEICK, K. E. e ROBERTS, K. H. Collective mind in organizations: heedful interrelating on flight deks. *Administrative Science Quarterly*, v.38, n.3, 1993.

YIN, R. K. Estudo de Caso – *Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.



