

# O IMPACTO DA PRIVATIZAÇÃO SOBRE A CULTURA ORGANIZACIONAL: UMA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA — A USIMINAS \*

Alzira Salama\*\*

*1. Introdução; 2. Breves informações sobre a Usiminas: uma siderúrgica brasileira; 3. Metodologia; 4. Período histórico: os “velhos valores” da Usiminas; 5. Período atual: os “novos valores” da Usiminas; 6. O impacto da privatização sobre o gerenciamento dos recursos humanos e sobre a estrutura organizacional; 7. Resumo e conclusões.*

Exame da fase de transição que a Usiminas atravessa desde sua privatização. “Velhos” e “novos” valores organizacionais. Influência desses valores sobre gerenciamento dos recursos humanos e estrutura organizacional.

THE IMPACT OF PRIVATIZATION ON ORGANIZATIONAL CULTURE: A BRAZILIAN EXPERIENCE — USIMINAS

The paper explores the transitional phase Usiminas went through when it became private in 1991. Specifically it analyses the “old” and “new” organizational values and how these new values impinged on human resource management and on organizational structure.

*Palavras-chave:*

Mudança organizacional; cultura; recursos humanos.

## 1. Introdução

Um dos objetivos do programa de privatização é aumentar a eficácia através da desregulamentação, como forma de criar a livre competição no mercado.<sup>1</sup> Esse objetivo-chave do programa de privatização forçou as organizações nele envolvidas a alcançarem novas metas.

\* Artigo enviado em fev. 1993 e aceito em abr. 1993. Quando o artigo foi elaborado, a autora era bolsista do CNPq (recém-doutor) e estava alocada temporariamente na PUC/Rio.

\*\* Ph.D. em Comportamento Organizacional (Cultura). Professora e pesquisadora para assuntos ligados a comportamento organizacional da Cranfield School of Management/England.

<sup>1</sup> Fraser, R. *Privatization: the U.K. experience*. London, Longman Group, 1986.

A escala de mudança organizacional induzida pela privatização fornece um foco ideal para a investigação da mudança cultural e, como ficou evidente nesta pesquisa, o programa tem papel cada vez maior em termos culturais, referente às atitudes, valores e formas da autocompreensão, embutidos tanto nas atividades individuais quanto nas institucionais.

É importante observar que o debate público sobre os méritos do programa de privatização não constitui o âmago desta pesquisa. Em vez disso, ela enfoca a maneira pela qual o pessoal da Usiminas percebe as mudanças culturais que se verificaram quando da transição de empresa, que passava de propriedade do Estado para empresa de propriedade particular.

A contribuição da pesquisa, em termos gerais, está em revelar como a Usiminas atravessou o processo de substituição de seus valores históricos, de modo a sobreviver dentro do novo ambiente econômico resultante da decisão de privatizar. Analisa, especificamente, os “velhos” e os “novos” valores organizacionais e a maneira como os novos valores influenciaram os recursos humanos e a estrutura organizacional.

## 2. Breves informações sobre a Usiminas: uma siderúrgica brasileira

A Usiminas foi criada em 1956, no estado de Minas Gerais. Naquela época, a situação econômica do país favorecia muito a formação desse tipo de empresa.

Desde sua fundação, a Usiminas funcionou sob controle estatal, dispondo de 11 instalações por todo o Brasil e um escritório no Japão. Em 30 de abril de 1991, havia um total de 13.547 empregados na sede, nas usinas, nos escritórios e nos entrepostos.

São finalidades da Usiminas a exploração do aço e de indústrias relacionadas à venda, importação e exportação de produtos e subgrupos do aço e matérias-primas, a elaboração e execução de projetos e pesquisas, o treinamento de técnicos e a exploração de mineração e de atividades de transporte, construção e assistência técnica.

A companhia foi a primeira associação comercial — *joint venture* — da indústria japonesa no mundo ocidental após a II Guerra Mundial, e seu sucesso muito contribuiu para provar a competência japonesa, exatamente quando o Japão estava tentando exportar tecnologia.

A Usiminas é a principal siderúrgica no mercado brasileiro e é internacionalmente competitiva. No mercado doméstico, sua competitividade é demonstrada pela maior produtividade técnica e operacional da empresa e seus baixos níveis de despesas estruturais e de endividamento financeiro, inferiores aos de outras organizações do país.

A Usiminas costuma vender mais de 70% de sua produção diretamente aos consumidores do mercado interno. Seus mercados internacionais mais regulares são os EUA, Japão, China, Coreia do Sul, Cingapura e Malásia. Seus produtos são bem aceitos no mercado internacional.

A Usiminas, por ser uma organização lucrativa, foi escolhida pelo governo do presidente Collor para iniciar, no Brasil, o programa de privatização.

### 3. Metodologia

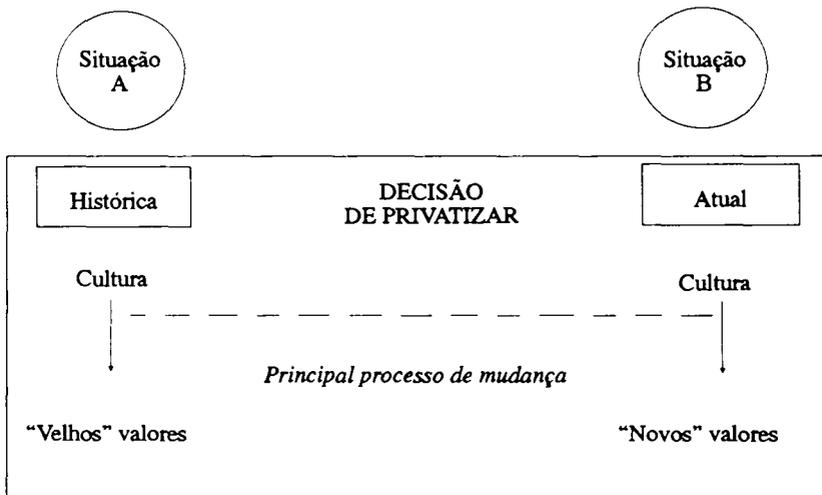
Ao adotar nesta pesquisa o enfoque de Pettigrew,<sup>2</sup> parto da premissa de que uma organização deve ser explorada como um *sistema contínuo*: com um passado, um presente e um futuro.

As empresas mudam, reagindo ao ambiente mercadológico ou a forças sociais. Essas mudanças são de difícil detecção no momento em que ocorrem, mas são facilmente reconhecíveis através de um retrospecto que abranja as diferentes etapas e a história de cada organização. Esta investigação, portanto, considera a história e o futuro de um sistema e os relaciona com o presente. O próprio processo, como explica Pettigrew,<sup>3</sup> é visto como uma seqüência contínua e interdependente de ações e acontecimentos que podem ser usados para esclarecer as origens, seqüências e resultados de alguns fenômenos. O foco está tanto no processo de tornar-se quanto no de ser. A figura 1 apresenta o modelo teórico utilizado neste estudo.

#### 3.1 Coleta e análise de dados

Foram realizadas 15 entrevistas semi-estruturadas com a gerência intermediária e superior, nos diversos departamentos, durante o segundo semestre de 1992, com o objetivo de entender como a gerência encarava o processo de mudança na

**Figura 1**  
**Modelo teórico**



<sup>2</sup> Pettigrew, A. M. On studying organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*, 24: 570-81, Dec. 1979.

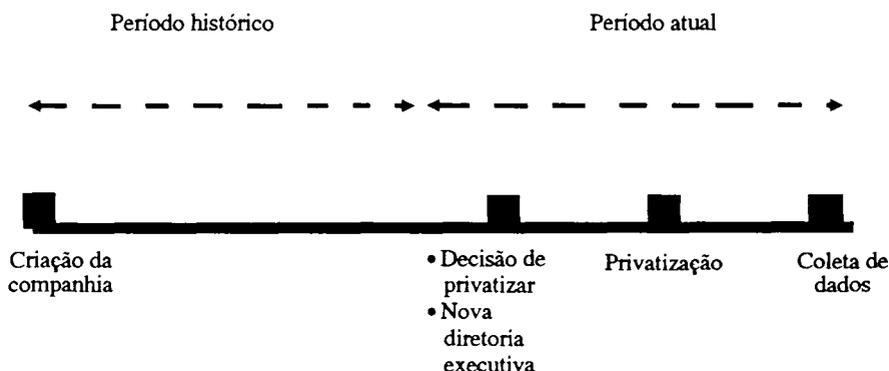
<sup>3</sup> Id. *ibid.*

Usiminas. Cada entrevista durou aproximadamente uma hora, e foram feitas no escritório central e na usina. Perguntou-se sobre o processo de mudança, o que envolveu indagações sobre os valores de liderança, o comportamento histórico e atual esperado dos chefes, a natureza da missão da organização, as práticas em recursos humanos (especialmente administração do sistema de carreiras gerenciais) e estrutura organizacional. Uma pergunta que provocou interessantes respostas foi a que se referia à “personalidade” da Usiminas no processo de mudança. Foi usado um paradigma interpretativo para a análise dos dados coletados.

### 3.2 Períodos de mudança cultural investigados

Pettigrew<sup>4</sup> acha que qualquer estudo sobre “mudança” deve cobrir um determinado período. Salieta, também, que um dos primeiros passos neste tipo de pesquisa consiste, de fato, na identificação do período coberto pela investigação quando ocorreram as mudanças mais importantes. Para analisar e comparar duas épocas diferentes (antes e depois do processo de privatização), foram especificados dois períodos de investigação — período histórico e período atual — como é mostrado na figura 2.

**Figura 2**  
Períodos investigados



#### 4. Período histórico: os “velhos valores” da Usiminas

Uma abordagem retrospectiva foi considerada apropriada, já que a autora estava interessada na atual percepção dos gerentes quanto ao passado da empresa. O objetivo era verificar como a gerência, como um grupo, compreendia os aconteci-

<sup>4</sup> Id. *ibib.*

mentos históricos e de que forma essa compreensão contribuía para um melhor entendimento, por parte do grupo, da própria organização.

A Usiminas sempre foi uma organização de sucesso: “Uma companhia que deu certo.”

Na opinião dos gerentes entrevistados, o sucesso da Usiminas deve-se, em grande parte, ao fato de que o fundador da empresa (seu primeiro líder) permaneceu no posto como presidente durante quase duas décadas. Portanto, aos olhos da gerência, houve uma continuidade administrativa, que não se verificou em outras organizações estatais brasileiras.

No passado, a missão organizacional da Usiminas era:

- *produzir*, para atender à alta demanda do mercado interno;
- *socializar* a cidade de Ipatinga, onde fica a usina.

A cultura da Usiminas é um produto da sinergia entre valores japoneses e brasileiros. Parte principal do treinamento gerencial ocorreu no Japão. Havia um grande respeito pela hierarquia — “ninguém podia questionar um superior”. A companhia é descrita como autoritária e os entrevistados acham que esse traço refletiu o antigo sistema ditatorial brasileiro.

A autora encontra consenso quanto à cultura organizacional da Usiminas antes da privatização. Foi descrita como “isolada”, “sem liberdade”, “tolhida”, “oprimida”, “burocrática”, “autoritária”.

As pessoas costumavam gastar muito tempo na preparação de relatórios, “cálculos sem utilidade” e controles “absurdos”, solicitados pelo governo. Essas atividades burocráticas, de acordo com a gerência, bloqueavam tanto os sistemas organizacionais quanto a estrutura.

“Muito burocrática... Tudo e todo mundo ficava debaixo de um rígido controle... relatórios, papéis...”

O processo de decisão era lento e o poder centralizado. No passado, desenvolveu-se trabalho de equipe no interior das áreas, mas não entre elas. Cada departamento costumava trabalhar isolado dos outros.

##### *5. Período atual: os “novos valores” da Usiminas*

A Usiminas está agora no meio de um programa de modernização tecnológica que visa à elevação do nível de sua linha de produção, à melhoria da qualidade e ao uso pleno da capacidade produtiva de suas instalações, para tornar-se competitiva nos mercados interno e internacional. O programa começou em 1986 e representa investimentos de cerca de US\$718 milhões, dos quais 26% já tinham sido gastos pela altura de 1990.

A gerência superior da Usiminas compreende que é necessária uma mudança cultural, para que a empresa sobreviva e cresça, como companhia independente. Embora considere que alguns valores empresariais estão mudando (por exemplo, a burocracia), há alguns “velhos” valores que devem ser mantidos, como, por exemplo, a lealdade. A companhia é, agora, mais orientada para o cliente (em lugar de visar sobretudo ao produto) e é imperativa a minimização dos custos.

A área comercial foi considerada como a que mais está se alterando: é mais flexível, dinâmica, ágil. O Departamento de Vendas tem mais liberdade para estabelecer os preços dos produtos. O Departamento de Compras está operando hoje com custos menores, uma vez que muitas normas burocráticas foram eliminadas após a privatização.

A companhia tenta passar de um estilo autoritário para um participativo: “O gerente trabalha para ajudar a equipe e não vice-versa.”

A empresa tenta envolver os empregados em todas as atividades. Por exemplo, enquanto no passado o gerente viajava para resolver alguns assuntos com o cliente, hoje é o pessoal de operações que faz as viagens. Historicamente, o poder do gerente decorria de sua posição. Hoje, é consequência do próprio estilo de liderança.

Foi mencionada a necessidade da auto-realização através do trabalho. Com maior envolvimento, mais responsabilidade pelos resultados, maior liberdade na tomada de decisões, os gerentes sentem-se mais felizes com seu próprio trabalho.

Atualmente, a companhia tenta passar aos empregados a necessidade de serem conseguidos resultados globais e não apenas resultados de cada departamento, como costumava ser no passado.

A administração da Usiminas está tendo consciência das possibilidades da organização (força) e de suas limitações (fraquezas).

A empresa é, agora, considerada “otimista” e procura situar-se entre as bem-sucedidas companhias do mundo.

Figura 3



## 6. O impacto da privatização sobre o gerenciamento dos recursos humanos e sobre a estrutura organizacional

### 6.1 Gerenciamento de recursos humanos

As práticas de recursos humanos tanto refletem como reforçam a cultura corporativa,<sup>5</sup> e isso fica muito claro no estudo de caso da Usiminas, isto é, os valores históricos e os atuais da companhia foram refletidos e reforçados pelas práticas históricas e atuais em matérias de recursos humanos. Esse fenômeno é mostrado nas figuras 4 e 5 e é explicado com detalhes nos prágrafos que se seguem.

**Figura 4**  
Análise histórica

Cultura	Gerenciamento de recursos humanos			
	Seleção	Treinamento	Compens./prom.	Salário
Forte (homogênea)	apenas pessoas sem experiência	especialização	especialistas	
Autoritária			"obediência aos gerentes"	
Tradicional			antigüidade	
Orientação para a produção	capacidade técnica	orientação técnica		
Controle burocrático				preso ao governo

Quando a organização pertencia ao governo, não havia liberdade para contato ou para dispensa de pessoas, nem para o estabelecimento de uma política salarial. Esperava-se dos gerentes que seguissem as regras governamentais e as normas relativas a pessoal. Por exemplo, cabia ao presidente da República aprovar em instância final a ida de alguém ao estrangeiro para um curso. Todas essas velhas

<sup>5</sup> Schein, E. H. *Organizational culture and leadership*. San Francisco, Jossey-Bass, 1986; Salama, A. *The impact of cultural change on managerial careers*. Lancaster. Lancaster University, 1991 (Ph.D thesis, CSML); Payne, R. Taking stock of corporate culture. *Personnel Management*, 26-9, July, 1991.

**Figura 5**  
**Análise atual**

Cultura	Gerenciamento de recursos humanos			
	Seleção	Treinamento	Compens./prom.	Salário
Diversidade	*1 pessoas com experiência de fora e também sem experiência	*2 alguns gerentes em rodízio	*3 pessoas com conhecimentos gerais e também especialistas	*4
Meta de resultados			relacionada ao desempenho	
Participativa	capacidade de liderança	treinamento gerencial		
Inovadora	criatividade		criatividade	
Orientada para o lucro		cursos de finanças (em algumas áreas)	relacionada ao desempenho	
De inclinação comercial			orientada para o cliente	
Orientada para a equipe			alcança resultados para a empresa	
De liberdade				relacionada ao desempenho

\*1. Continua a predominância de admissão de recém-formados, mas com abertura para admitir experientes.

\*2. Rodízio parcial de gerentes (alguns).

\*3. Continua a valorização de especialistas e de pessoas com conhecimentos gerais.

\*4. Cursos isolados de finanças (não é uma política).

normas foram modificadas. O salário não depende mais de aprovação do governo e, em consequência, o sistema tornou-se mais flexível e, portanto, mais razoável, de acordo com a opinião dos gerentes.

### 6.1.1 Recrutamento/seleção

O recrutamento costumava ser feito em escolas e universidades. Os critérios para trazer novos empregados para a companhia eram: capacidade técnica e currículo acadêmico. Nenhuma experiência anterior era requerida, já que o empregado iria fazer uma série de treinamentos dentro da organização. Esse tipo de política aumentava a força da cultura da Usiminas. Hoje em dia, a companhia tenta diversificar o tipo de pessoas que admite, para conseguir uma força de trabalho mais heterogênea. Os critérios de seleção foram mudados e agora a empresa vem

gradativamente procurando, em outras organizações, pessoal com experiência, gerentes com um perfil diferente.

### 6.1.2 Treinamento

Historicamente, a Usiminas tenta usar o *know-how* interno para treinar seus empregados por causa das particularidades da produção siderúrgica, e procura manter elevados padrões de treinamento entre seu pessoal. A empresa participa de diversos programas internacionais de transferência de tecnologia, que incluem viagens de seus técnicos ao exterior. Foram dedicados mais de 5 milhões de horas ao treinamento de pessoal, envolvendo mais de 200 mil participantes em cursos de vários níveis, tanto no Brasil como no estrangeiro.

Embora o Departamento de Treinamento não tenha passado por mudanças significativas, em consequência da decisão de privatizar a empresa a gerência de cúpula tem consciência da necessidade de ampliar e desenvolver o treinamento gerencial.

“Precisamos criar líderes, não apenas técnicos.”

Contudo, *como* mudar o comportamento e as atitudes gerenciais constitui ainda uma área “sombria” para a Usiminas. A administração sabe da necessidade de conduzir os gerentes para o caminho dos “generalistas” em complemento aos “especialistas”. Os aspectos financeiros são hoje vitais para o processo de tomada de decisões.

### 6.1.3 Política de carreira gerencial

Como um reflexo da cultura histórica, as carreiras desenvolviam-se em ritmo lento e em áreas especializadas. As pessoas ficavam na mesma função durante muitos anos, pois a rotatividade era extremamente baixa. Por exemplo, um gerente permaneceu na mesma função (P & D) durante 22 anos. Agora, a intenção da alta gerência é que os gerentes não permaneçam mais que cinco anos na mesma atividade. A administração das carreiras embora não possa, sozinha, ser responsável pela mudança cultural, tem desempenhado papel importante no fortalecimento de novas atitudes gerenciais e, conseqüentemente, vai aos poucos remodelando a cultura corporativa. Em geral, os gerentes estão agora sendo selecionados, promovidos, treinados e recompensados diferentemente, em comparação com o que ocorria antes da privatização. Essas modificações na política de carreiras refletiram as mudanças no comportamento gerencial esperado.

## 6.2 Estrutura organizacional

As mudanças na estrutura organizacional têm sido citadas pelos pesquisadores como um fator capaz de facilitar mudanças culturais e de comportamento.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Ivancevich, J. M. e Donnelly, J. H. Relation of organizational structure to job satisfaction, anxiety-stress and performance. *Administrative Science Quarterly*, 20: p. 272-80, 1975.

Os gerentes concordam que os sistemas e os métodos de trabalho na Usiminas devem passar a ser mais flexíveis e ágeis. Consideram, também, que a estrutura precisa ter um formato mais horizontal. Uma importante mudança na estrutura organizacional está sendo implementada para facilitar essa mudança de comportamento.

Porter e Lawer<sup>7</sup> comentaram que uma estrutura horizontal não é superior a uma estrutura vertical, mas é melhor para atender às necessidades de autonomia e auto-atualização. Uma proliferação de níveis hierárquicos de gerência estimula a centralização da autoridade e a especialização profissional.<sup>8</sup> Essas características estruturais conduzem a uma fraca autonomia do empregado, com supressão do julgamento pessoal e da iniciativa, e deixam de desenvolver talentos gerenciais.

## 7. Resumo e conclusões

Em comparação com resultados anteriores de Salama,<sup>9</sup> em sua pesquisa em organizações do Reino Unido, o processo de mudança cultural na Usiminas tem sido orientado com o uso de três instrumentos: nova missão organizacional, mudança na estrutura organizacional e novas práticas em recursos humanos.

A nova missão organizacional valoriza mais o cliente. A nova estrutura está tentando simplificar os métodos e fazendo descer na hierarquia o poder de decisão. O gerenciamento dos recursos humanos procura desenvolver capacidades gerenciais junto com capacidades técnicas.

É importante observar que o sucesso no processo de privatização na Usiminas, de acordo com os gerentes entrevistados, é decorrência do grande destaque que teve a fase preparatória, isto é, das diversas reuniões envolvendo todos os níveis das equipes e que foram conduzidas explicando-se minuciosamente cada estágio do processo. A comunicação parece representar um fator capaz de facilitar um grande processo de mudança.<sup>10</sup>

Num esforço às recomendações de Schein,<sup>11</sup> o processo de mudança cultural na Usiminas respeita os valores originais da organização, enquanto tenta substituir outros, o que pode ser ilustrado pelas citações seguintes:

<sup>7</sup> Porter, L. & Lawer, E. Properties of organization structure in relation to job attitudes and job behavior. *Psychological Bulletin*, 64 (1): 23-51, 1965.

<sup>8</sup> Chandler, A. D. Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprises. Cambridge, Mass., MIT Press, 1962.

<sup>9</sup> Salama, A. The impact of cultural change on managerial careers. Ph.D. thesis. Lancaster, CSML, Lancaster University, 1991.

<sup>10</sup> Salama, A. The use of an organization's biography as a research method for investigating organizational development. *Management Education and Development*, 23: 225-33, 1992.

<sup>11</sup> Schein, E. H. The role of the founder in creating organizational cultures. *Organizational Dynamics*, 12: 13-29, Summer 1984.

## Personalidade da Usiminas

### Antes da privatização

“... uma mulher casada de meia-idade, séria, tradicional, trabalhadora, inteligente e decente...”

### Depois da privatização

“...uma mulher solteira de meia-idade, de mentalidade aberta, que adora desafios, dinâmica, inteligente, decente...”

Vê-se, por esta citação, que a privatização ajudou a companhia a liberar seu potencial, que estava bloqueado pela repressão governamental.

Descobriu-se que os gerentes estão começando a aprender e adotar novas maneiras de fazer as coisas. Por exemplo, a burocracia está sendo gradualmente substituída pelo apreço da inovação nos termos da gerência, transformação que, no entanto, pode ser difícil de alcançar. Como o estudo de caso demonstra, a cultura corporativa é complexa e de profundas raízes. O próprio processo de mudança gera muitos conflitos, da mesma forma que os produz o choque entre novos e velhos comportamentos e perspectivas.

Dos relatos ficou clara a conclusão de que o processo de mudança é lento e que os gerentes da Usiminas ainda o estão começando. Não obstante, ficou claro o consenso, entre os entrevistados, de que a companhia, como um todo, opera com mais liberdade.

Os gerentes sentem-se mais responsáveis pelas decisões. São solicitados a demonstrar maior dinamismo; o processo de tomada de decisões tornou-se mais rápido. Os entrevistados acham que o processo que estão vivenciando mais provavelmente deve ser chamado de uma evolução e não de uma revolução.

“Não houve traumas neste processo de mudança cultural.”

O processo não tentou destruir a velha cultura.

“Trabalhamos com a cultura, não contra ela...”

Em resumo, a privatização, como um estímulo à mudança organizacional, envolve numerosas decisões complexas, em nível estratégico (nova missão e estrutura organizacional) e em nível de detalhe (modificações na política de carreiras). A antecipação dessas exigências e o planejamento de cada estágio são, talvez, a chave para um suave e bem-sucedido processo de mudança.