

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**Roseli T. Bogoni**

**MUDANÇAS E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL  
DA GESTÃO PÚBLICA  
ESTUDO DE CASO NO INSTITUTO MUNICIPAL  
DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (IMAP)**

**Dissertação de Mestrado**

**Itajaí  
2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Roseli T. Bogoni**

**MUDANÇAS E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL  
DA GESTÃO PÚBLICA  
ESTUDO DE CASO NO INSTITUTO MUNICIPAL  
DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (IMAP)**

**Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado Profissionalizante em Gestão de  
Políticas Públicas da Universidade do Vale  
do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Mestre  
Profissionalizante em Gestão de Políticas  
Públicas.**

**Orientador: Prof. Dr. Flávio Ramos**

**Itajaí**

**2008**

Roseli T. Bogoni

**MUDANÇAS E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL  
DA GESTÃO PÚBLICA  
ESTUDO DE CASO NO INSTITUTO MUNICIPAL  
DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (IMAP)**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de **Mestre Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas**, no **Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas** da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

Itajaí, 1.º de dezembro de 2008

Prof. Dr. Flávio Ramos

Orientador

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Flávio Ramos

---

Prof. Dr. Dante Ricardo Quadros

---

Prof. Dr. Márcio Vieira de Souza

## AGRADECIMENTOS

A todos que colaboraram com a presente pesquisa, especialmente:

Ao Professor Flávio Ramos, pela orientação desta pesquisa, com a sua preciosa paciência e contribuições, pelo incentivo, apoio e confiança em todo processo.

A todos os professores e colegas do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP), pela troca de experiências e conhecimento e agradável convivência. Ao Juliano, pela disponibilidade e atenção dispensada.

Aos meus pais, irmãos e sobrinhos, pelo amor, carinho, incentivo e apoio.

Ao meu querido esposo, pelo carinho, amor, apoio, incentivo e por suportar meses e meses de estudo e pouca atenção.

A todos os colegas do Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, em especial aos profissionais Dr. Homero Giacomini, Maria do Carmo Oliveira, Jucirê Scremin e Márcia Schlichting.

Aos meus entrevistados, pela boa vontade, colaboração, sinceridade e disponibilidade nas entrevistas.

Aos meus amigos que compreenderam minha ausência em nome do saber.

Agradecimento especial a **Deus**, sempre guiando e iluminando meus caminhos.

*Nada de grande se fez sem paixão.*

Hegel

*A construção do conhecimento se faz através do diálogo.*

Paulo Freire

## Resumo

BOGONI, Roseli T. **Mudanças e aprendizagem organizacional da gestão pública: Estudo de Caso no Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP)**. 2008. 140f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas) - Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí.

Este estudo busca analisar os processos de mudanças organizacionais ocorridos no âmbito do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), no período de 1997 a 2007, com vistas a uma gestão pública com foco no cidadão e voltada a resultados. O objetivo é estudar os processos de mudança, não apenas do ponto de vista formal ou estrutural, mas muito mais do ponto de vista dos símbolos, valores, relações interpessoais, ou seja, uma análise institucional mais ampla, envolvendo tanto a dimensão estrutural quanto cognitiva. Trata-se de um estudo exploratório de caráter descritivo e interpretativo, utilizando-se essencialmente do método qualitativo. Os dados foram obtidos a partir de análise de documentos, tais como relatórios e publicações internas, e entrevistas semi-estruturadas. Os dados permitiram concluir que, a instituição em estudo vem buscando ao longo do tempo implementar o "modelo de Gestão Pública". Para isso, buscou ferramentas e metodologias de gestão visando a flexibilidade da estrutura, a capacitação dos funcionários públicos, bem como investiu em tecnologia. A aprendizagem organizacional permeia todo esse processo e tem exercido um papel fundamental no sentido de preparar as pessoas para essa nova cultura, bem como trabalhar as competências necessárias diante das novas exigências. Percebe-se uma mudança de concepção de gestão, preocupando-se não apenas com os processos, mas muito mais com as realizações e resultados. No entanto, há ainda um longo caminho a percorrer para se alcançar a melhoria da gestão visando resultados efetivos na qualidade de vida do cidadão.

**Palavras-chave:** Mudanças. Aprendizagem organizacional. Organização pública.

## Abstract

BOGONI, Roseli T. **Organizational change and organizational learning in public management**: Case Study of the Municipal Institute of Public Management (IMAP). 2008. 140f. Dissertation (Master's Degree in Management of Public Policies) – Master's Degree Program in Management of Public Policies of the University of Vale do Itajaí.

This study analyzes the processes of organizational change that took place in the Municipal Institute of Public Management (IMAP) during the period 1997 to 2007, aiming at a results-focused public management that is geared towards the citizen. The objective is to study the processes of change, not only from a formal or structural perspective, but from the point of view of symbols, values, and interpersonal relationships, i.e. a wider institutional analysis, involving structural as well as cognitive dimensions. It is an exploratory study of a descriptive and interpretative nature, which essentially uses a qualitative method. The information was obtained through the analysis of documents, such as reports and internal publications, and semi-structured interviews. The data enabled us to conclude that the institution investigated has been attempting to implement the "Public Management model". As part of this process, it has looked for management tools and methodologies aimed at creating a more flexible structure and training civil servants. It has also invested in technology. The organizational learning process permeates this whole process, and has played a fundamental role in preparing people for this new culture, as well as promoting the competences necessary to deal with these new requirements. A change is perceived in the management concept, which is concerned not only with the processes, but with achievements and results. However, there is still much to be done to improve the management, in order to achieve effective results in the quality of life of citizens

**Key words:** Change. Organizational learning. Public organization.



## Sumário

<b>Lista de Figuras</b> .....	8
<b>Lista de Tabelas</b> .....	9
<b>Lista de Quadros</b> .....	9
<b>Lista de Siglas</b> .....	10
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO 1 - CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO</b> .....	17
1.1 <b>A crise mundial e o fim da era da prosperidade</b> .....	17
1.2 <b>A experiência brasileira</b> .....	22
1.2.1 <b>Gestão pública: reformas e avanços</b> .....	27
<b>CAPÍTULO 2 - GESTÃO PÚBLICA EM CURITIBA</b> .....	34
2.1 <b>Novo papel da administração pública local</b> .....	34
2.2 <b>A gestão pública em Curitiba</b> .....	37
2.3 <b>Um novo olhar sobre a gestão de Curitiba</b> .....	41
2.3.1 <b>Modelo de Gestão da Estratégia na PMC</b> .....	45
2.3.2 <b>Competências para dar suporte ao modelo de gestão da estratégia</b> .....	48
<b>CAPÍTULO 3 - MUDANÇA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL</b> .....	52
<b>CAPÍTULO 4 - RESULTADOS DA PESQUISA</b> .....	61
4.1 <b>Aspectos metodológicos</b> .....	61
4.1.1 <b>Seleção e perfil dos participantes da pesquisa</b> .....	64
4.1.2 <b>Coleta e análise de dados</b> .....	67
4.2 <b>Apresentação e análise dos resultados</b> .....	69
4.2.1 <b>Perfil da instituição em estudo</b> .....	69
4.2.2 <b>Evolução do IMAP para dar apoio às mudanças na gestão pública municipal – 1997-2008</b> .....	73
4.3 <b>Resultados da pesquisa: o processo de mudança no IMAP</b> .....	78
<b>CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	119
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	127
<b>ANEXOS</b>	
<b>ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA</b> .....	136
<b>ANEXO B - REFERENCIAIS DE GOVERNO</b> .....	137
<b>ANEXO C - MOVIMENTOS DESENCADEADOS PELO IMAP</b> .....	140

## Lista de Figuras

Figura 1: Desenho Geral do Plano de Governo.....	45
Figura 2: Modelo de Gestão de Estratégia - BSC.....	46
Figura 3: Sistema de Acompanhamento das Ações do Governo - SAGA .....	48
Figura 4: Competências Específicas para cada Grupo Ocupacional.....	51
Figura 5: Modos de conversão do conhecimento .....	59
Figura 6: Estrutura Orgânica do IMAP.....	70
Figura 7: Mapa da Estratégia dos Programas do IMAP .....	73
Figura 8: Diagrama do PDC .....	76

## Lista de Tabelas

Tabela 1: Distribuição dos participantes da pesquisa por cargo ou função.....	65
Tabela 2: Distribuição dos participantes da pesquisa por tempo de experiência no setor público .....	65
Tabela 3: Distribuição dos participantes da pesquisa por tempo de experiência no IMAP.....	65
Tabela 4: Distribuição dos participantes da pesquisa por formação acadêmica .....	66
Tabela 5: Distribuição dos participantes da pesquisa por pós-graduação .....	66
Tabela 6: Distribuição dos participantes da pesquisa por gênero .....	66
Tabela 7: Distribuição dos participantes da pesquisa por faixa etária .....	66

## Lista de Quadros

Quadro 1: Serviços realizados pelo IMAP .....	71
Quadro 2: Produtos do IMAP .....	72
Quadro 3: Síntese dos fatores identificados e análise dos resultados .....	118

## Lista de Siglas

APAF	-	Diretoria Administrativo-Financeira
APDI	-	Diretoria de Desenvolvimento Institucional
APPA	-	Diretoria de Planejamento Administrativo
BSC	-	<i>Balanced Scorecard</i>
EUA	-	Estados Unidos da América
EAD	-	Educação a Distância
EAP	-	Escola de Administração Pública
ENAP	-	Escola Nacional de Administração Pública
IAM	-	Instituto de Administração Municipal
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDGP	-	Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública
IMAP	-	Instituto Municipal de Administração Pública
MARE	-	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NPM	-	New Public Management
OCDE	-	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDC	-	Plano de Desenvolvimento de Competências
PES	-	Planejamento Estratégico Situacional
PMC	-	Prefeitura Municipal de Curitiba
Pnage	-	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PNQ	-	Prêmio Nacional da Qualidade ®
Promoex	-	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
SAGA	-	Sistema de Acompanhamento das Ações de Governo
SMRH	-	Secretaria Municipal de Recursos Humanos

## INTRODUÇÃO

As profundas e inter-relacionadas transformações que vêm provocando o aumento da complexidade da vida em sociedade e as mudanças dos paradigmas<sup>1</sup> de gestão refletem-se de forma intensa nas estruturas institucionais, bem como vêm redefinindo e impondo exigências claras de um novo padrão de desenvolvimento da administração pública (NOGUEIRA, 2004).

Pensar os reflexos dessas transformações no quadro do setor público é algo extremamente delicado, diante não só das suas especificidades, mas, em, especial do complexo momento de crise e redefinições de seu papel na sociedade. No cenário de dissolução dos instrumentos tradicionais de intervenção do Estado na economia, é necessário identificar os novos paradigmas da atuação estatal para discernir não só as características institucionais como, fundamentalmente, entender como elas vêm acontecendo (GIDDENS, 1999).

As experiências da Reforma da Gestão Pública no Brasil e no mundo são ainda recentes e carece de um modelo de gestão pública mais voltado para as necessidades dos cidadãos, interesse público e mais eficiente quanto aos recursos e à prestação de serviços de qualidade. Desde a década de 1970, principalmente a partir da crise internacional envolvendo o preço do petróleo, o debate gira em torno de mudanças substanciais no desenho dos Estados nacionais. Com a crise do Estado e o desafio colocado pela globalização<sup>2</sup>, a sociedade civil<sup>3</sup>

---

1 Paradigma: "[...] designa seja o princípio, o modelo ou a regra geral, seja o conjunto das representações, crenças, idéias que se ilustram de maneira exemplar ou que ilustram casos exemplares". (MORIN, 1998, p.266).

"[...] contém, para todos os discursos que se realizam sob o seu domínio, os conceitos fundamentais ou as categorias mestras de inteligibilidade, ao mesmo tempo que o tipo de relações lógicas de atração/repulsão (conjunção, disjunção, implicação ou outras) entre esses conceitos e categorias (p.268).

2 Globalização: "[...] trata efetivamente da transformação do espaço e do tempo [...] ao surgimento da comunicação global e ao transporte de massa. [...] não é um processo único, mas uma mistura complexa de processos, que freqüentemente atua de maneira contraditória produzindo conflitos, disfunções e novas formas de estratificação". (GIDDENS, 1996, p.13).

3 Bresser Pereira mostra-se fiel a Hegel, Gramsci e Bobbio, ao definir Sociedade civil como sendo a sociedade fora do Estado, em que os poderes dos seus membros são ponderados de acordo com as organizações ou associações a que pertençam, o dinheiro ou o capital de que disponham e o conhecimento que detenham (BRESSER PEREIRA, 1999, p.100).

[...] de cada país democrático demonstrou que desejava redefinir o papel do estado, mas não reduzi-lo ao mínimo, e sim fortalecê-lo, para que os respectivos governos pudessem garantir, internamente, ordem, eficiência produtiva e justiça social, de forma a tornar viável, no plano internacional, a afirmação dos seus interesses nacionais (BRESSER PEREIRA, 1999, p.69).

O processo que envolveu o surgimento de um novo paradigma para a administração pública, emerge num contexto mundial, caracterizado pelo redesenho dos Estado em países da Europa, do Leste Europeu, Nova Zelândia, Estados Unidos, bem como no Terceiro Mundo. Reformas administrativas, envolvendo as atribuições do Estado, proliferaram em diversos países do mundo (ABRUCIO, 1997).

É nesse contexto que foi proposto um novo paradigma de gestão, o da Gestão Pública<sup>4</sup>, que enfatiza o fortalecimento da capacidade de governo, eficiência e melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Para isso, é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas sem perder de vista sua função eminentemente pública. Esse modelo se caracteriza por controlar mais os resultados do que os procedimentos, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades, flexibilizar procedimentos de modo a que se configurassem ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1998a).

No entanto, torna-se difícil imaginar que aconteçam transformações, no âmbito de uma organização pública, sem que se obtenham igualmente mudanças comportamentais. Afinal, transformar organizações com forte perfil burocrático<sup>5</sup> em organizações públicas ágeis e flexíveis demanda um processo de desenvolvimento cultural amplo e consistente. Para mudar essa mentalidade focada em modelos centralizados de gestão, visando fornecer novos instrumentos de gestão pública, a aprendizagem organizacional apresenta-se como uma alternativa. A aprendizagem organizacional, neste caso, é entendida como um

---

<sup>4</sup> É o modelo adotado para a Reforma do Estado; tem como base a *New Public Management - NPM*, traduzida como Nova Gestão Pública, Nova Gerência Pública, Nova Administração Pública, Modelo Gerencial, Reforma Gerencial, ou simplesmente Gestão Pública. A denominação utilizada neste estudo será Gestão Pública.

<sup>5</sup> Entendemos perfil burocrático, não no sentido weberiano, mas como organizações pouco flexíveis, altamente centralizada na tomada de decisão e nos controles, hierarquizada, com tarefas especializadas e precisas, impessoal, com uma comunicação vertical e disciplina rígida. (MAXIMIANO, 2000, p.106).

[...] processo contínuo, caracterizado pela interação entre os indivíduos e entre os grupos de trabalho (que aprendem com experiências cotidianas), inseridos em sistemas sociais e tecnológicos integrados e capazes de viabilizar o desenvolvimento e a mudança na organização (VASCONCELOS; MASCARENHAS, 2007, p.10).

Ou seja, é uma mudança de comportamento na organização que ocorre por meio de articulações entre os indivíduos e suas experiências neste contexto. É por meio da aprendizagem que a organização pode redefinir-se. Castells (2007), por exemplo, ressalta que conhecimentos acumulados são conseqüências da experiência coletiva de todos numa organização e não apenas de lideranças ou executivos que façam parte da alta administração.

Acompanhando essa afirmação, entendemos aprendizagem organizacional como a efetiva socialização do conhecimento no âmbito das organizações, bem como um processo de uma experiência conjunta, envolvendo todos numa mesma organização. As mudanças organizacionais, a partir do aprendizado coletivo, seriam fruto desse mesmo processo (NONAKA; TEKEUCHI, 1997; SENGE, 1990). A organização, tanto pública como privada, nesse sentido, pode ser analisada como um fenômeno socialmente construído (SAINSAULIEU; KIRSCHNER, 2006).

Ao lado disso, ao pensarmos o trabalho como processo, é necessário compreender como os elementos que constituem esse mesmo processo são representados pelos diferentes atores. Isso implica imaginar que funcionários públicos têm diferentes visões sobre o mundo e o trabalho, bem como se as práticas que desenvolvem são coerentes com essas visões. Transformá-las requer, portanto, a abertura de espaços para reflexão do pensar e agir e em que medida elas obstaculizam a concretização das mudanças desejadas.

Nessa perspectiva, alguns caminhos foram adotados pelas instituições públicas na busca por essa inovação e em especial na instituição em estudo. Mas será que essas mudanças se realizaram efetivamente? Como isso vem acontecendo ao longo do tempo? Como se deu esse processo de mudança no Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), uma autarquia da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), no Estado do Paraná? Quais os principais fatores envolvidos? Qual o papel que o aprendizado organizacional teve nesse processo? Como os atores organizacionais reagiram ao processo de mudanças?

Este estudo busca, portanto, analisar os processos de mudanças organizacionais ocorridos no âmbito do IMAP, com vistas a uma gestão pública com foco no cidadão e voltada a resultados. A percepção dos funcionários públicos desse processo de mudanças é particularmente importante e o cruzamento dessas percepções com o contexto teórico poderá identificar que fatores são relevantes e qual é o papel do aprendizado no processo.

Para responder a esta questão, este estudo tem como objetivos específicos:

- Identificar os processos de aprendizagem organizacional e a aquisição de conhecimento no IMAP a partir de 1997;
- Analisar e avaliar o compartilhamento e a socialização do conhecimento no âmbito organizacional visando à mudança da instituição;
- Analisar e avaliar percepções dos gestores do IMAP com relação aos processos de mudança.

Embora alguns autores, como Paula (2005a), critiquem a separação entre as dimensões econômico-financeira, sócio-política e institucional-administrativa na análise da Gestão Pública, o foco da pesquisa abordará esta última dimensão sem, evidentemente, desconsiderar as demais. As atenções estarão voltadas para os processos cognitivos, em que os principais atores organizacionais, no caso gestores e profissionais do IMAP, adquirem especial importância no processo de mudanças organizacionais. Ou seja, a pesquisa não privilegiará exclusivamente a influência do ambiente externo, as estruturas governamentais, as relações entre Estado e sociedade, mas as relações sociais no âmbito organizacional, com os atores do IMAP fazendo escolhas, buscando alternativas e, muitas vezes, até mesmo influenciando as estruturas macroorganizacionais e o próprio ambiente externo. Afinal, o papel das idéias, as especificidades da organização adquirem significativa importância em estudos empíricos envolvendo organizações públicas.

Esta pesquisa pretende contribuir para o enriquecimento de estudos envolvendo instituições públicas e suas especificidades, uma vez que se observa ainda uma carência de pesquisas nessa área. De acordo com Paula (2005b), os estudos no campo ainda se encontram fragmentados, carecendo de análises teóricas e metodológicas. Ela sugere uma agenda de pesquisas que levem a reflexão sobre pontos como:



[...] o modo como se altera a cultura política, se estimula a participação social e se criam novos formatos institucionais e administrativos; [...] as referências teóricas e metodológicas que poderiam ajudar a melhor compreender os processos políticos e administrativos estudados [...] (PAULA, 2005b, p.47).

Outro aspecto relevante é analisar se a administração pública efetivamente está no caminho conceitual que vem se propondo ou se está mais para uma administração pública nos moldes tradicionais, ou seja, mantendo uma estrutura burocrática dissociada das expectativas do cidadão em termos de agilidade e eficácia na prestação do serviço público. Paradigmas da gestão pública como a qualidade, eficácia, eficiência, produtividade, autonomia e responsabilidade na tomada de decisões fazem, efetivamente, parte de uma ação pública ou seria apenas parte de um discurso formal pouco comprometido com a excelência do serviço prestado?

Para poder responder a essas questões optou-se pelo estudo de caso com uma pesquisa qualitativa uma vez que ela possibilita a obtenção de dados descritivos por meio do contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto de estudo. A preocupação não é com as generalizações, mas sim com o aprofundamento da "compreensão dos agentes, daquilo que os levou a agir como agiram" (GODOI; BALSINI, 2006, p.91).

Na pesquisa, foram realizadas entrevistas em profundidade com os principais gestores do IMAP com o objetivo de avaliar o processo de mudanças organizacionais e os resultados obtidos nesse esforço em buscar um serviço público de melhor qualidade. Servidores de outros níveis hierárquicos foram igualmente entrevistados. O período de tempo estudado refere-se aos últimos 10 (dez) anos, quando esses processos de mudanças ganharam velocidade a partir de ações efetivas dos gestores da organização.

Considerando os objetivos mencionados, o estudo está organizado em uma introdução e cinco capítulos. A introdução apresenta de forma sucinta a temática abordada, o problema de pesquisa e os objetivos que se pretende alcançar. No capítulo um, traz-se uma revisão da bibliografia sobre a Reforma do Estado, seus estágios, a experiência em outros países, a experiência no Brasil, bem como as reformas realizadas e seus avanços. No capítulo dois, intitulado "Gestão Pública em Curitiba", descreve-se o novo papel que a administração pública local assumiu a partir da Constituição de 1998, que implicações isso trouxe e como Curitiba se organizou neste contexto da Gestão Pública. A fundamentação teórica encontra-se

descrita no capítulo três. Discorre-se neste capítulo sobre a mudança e aprendizagem organizacional, trazendo a perspectiva de que mudança e aprendizagem são abordagens convergentes e que, diante do cenário atual, são essenciais para o desenvolvimento das organizações. O capítulo quatro está dedicado aos resultados da pesquisa, apresentando as estratégias metodológicas utilizadas para alcançar os objetivos propostos e a análise dos resultados auferidos pela análise qualitativa. Finalmente, no capítulo cinco, são apresentadas as considerações finais.

# CAPÍTULO 1

## CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

### 1.1 A crise mundial e o fim da era da prosperidade

Entre os anos 1940 e 1970 o Estado, como promotor do desenvolvimento, proporcionou e fomentou um período de desenvolvimento econômico e social sem precedentes na história da humanidade, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, em meados dos anos de 1970, em especial a partir da crise do petróleo, e principalmente nos anos 1980, a economia mundial enfrenta uma nova grande crise, e põe fim a essa era de prosperidade iniciada no período pós-guerra. As dimensões da crise passavam pelo declínio do *keynesianismo*<sup>6</sup>, do *Welfare State*<sup>7</sup>, da burocracia weberiana<sup>8</sup>, bem como pelas mudanças introduzidas com a globalização que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais. Para enfrentar essa situação, era preciso um Estado mais ágil e flexível, tanto na sua dinâmica interna quanto na sua capacidade de se adaptar às mudanças externas.

---

<sup>6</sup> *Keynesianismo*: teoria econômica desenvolvida por *John M. Keynes* no livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Sua teoria coloca o Estado como agente indispensável de controle da economia para regular o mercado, com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p.971).

<sup>7</sup> *Welfare State*: O mesmo que Estado do Bem-Estar ou Estado Assistencial, o Estado desenvolvendo políticas de bem-estar social. Pode ser definido como o Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p.416).

<sup>8</sup> Burocracia weberiana: caracteriza-se por uma forma de organização que enfatiza a necessidade de uma hierarquia definida e governada por regras e regulamentos, bem como com precisão e rapidez, atingidas pela criação de uma divisão de tarefas e supervisão hierárquica. Também, enfatiza a competência técnica e que as avaliações de desempenho devem ser com base no mérito (BRESSER PEREIRA, 1998a).

Para Bresser Pereira (1998a), a Reforma é uma reação à onda neoconservadora ou neoliberal estimulada pela crise econômica e pela crítica radical ao Estado Social-Burocrático do século XX, em suas três formas: o Estado de Bem-Estar, o Estado Comunista e o Estado Desenvolvimentista.

O debate, neste ponto, torna-se extremamente ideologizado. Paes de Paula (2005b), por exemplo, discordando de Bresser Pereira, afirma o contrário, ou seja, as reformas encontram sintonia justamente com as teses neoliberais.

Segundo Abrucio (1997), quatro fatores socioeconômicos contribuíram decisivamente para agravar a crise do Estado gerado no pós-guerra:

- **Crise econômica mundial:** iniciada na primeira crise do petróleo e agravada no início dos anos 80, com a segunda crise do petróleo. A economia mundial enfrentou um grande período recessivo, sem conseguir retornar aos índices de crescimento econômico atingidos nas décadas de 1950 e 1960;
- **Crise fiscal do Estado:** após várias décadas de crescimento, apoiado no modelo econômico proposto por Keynes, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. Com o endividamento os Estados tiveram que elevar a carga tributária para cobrir os déficits, isso gerou uma revolta nos contribuintes que não conseguiam ver necessariamente uma relação entre o aumento de tributos e a melhoria dos serviços públicos. Ou seja, estava em xeque o consenso social que sustentara o Welfare State;
- **Crise de governabilidade**<sup>9</sup>: os governos mostravam-se incapazes de resolver os problemas econômicos e sociais de seus países, o que desencadeou a crise de governabilidade em diversos deles;
- **Emergência da globalização e das inovações tecnológicas:** as profundas transformações que alteraram a lógica do setor produtivo e da economia também se refletiram no Estado. O enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros, somado à abertura dos mercados, ao aumento do número das empresas multinacionais, resultou na perda de parcela significativa de poder de definir suas políticas macroeconômicas.

---

<sup>9</sup> Governabilidade é a "capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do estado e do seu governo com a sociedade" (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.33).

Nogueira (2004), por sua vez, ressalta que a pressão pela mudança na gestão se deu em função de:

- Insatisfação social com a gestão pública: pelo desarranjo e baixo rendimento em diversas áreas, por decisões políticas, financiamento escasso; campanha contra o Estado – tudo que é público é ruim. Em função disso o cidadão busca atualmente apenas a realização de seu interesse e necessidades privadas;
- Inovação tecnológica: muito rápida, inserido num mundo veloz, dinâmico, multifacetado e conectado. A gestão pública ainda funciona com base em ritos e ritmos burocráticos. Buscam-se formas de dinamizar a burocracia e substituí-la por modalidades gerenciais de gestão e organização. Por isso as formas de assimilação da tecnologia e "governo eletrônico" para responder rapidamente às demandas. A expectativa do cidadão é um servidor que reúna a isenção, a impessoalidade e a presteza técnico-normativa do burocrata com a agilidade, a iniciativa e a criatividade do gerente moderno;
- Sociedade: além dos problemas da pobreza, da injustiças, das carências, mas também pelas demandas das novas estruturas sociais fruto das mudanças culturais, reestruturação produtiva, das novas políticas econômicas e financeiras, da diferenciação funcional e social;
- Ação combinada entre o mercado e o Estado: a liberação do mercado advinda do capitalismo aumenta a pressão na gestão pública. O Estado foi enfraquecido pela globalização capitalista e pelo próprio processo de Reforma que priorizou o ajuste e a redução do seu tamanho ao invés da reorganização e radicalização democrática.

A crise do Estado, aguçada pela crise econômica mundial, tornou transparente a crise fiscal e abalou fortemente os conceitos de administração pública exigindo diversas reestruturações, principalmente quanto ao gasto com pessoal e invocando a necessidade do aumento de eficiência e eficácia governamental. Em decorrência, a partir do início da década de 1980, observa-se uma tendência mundial em favor da Reforma do Estado, com uma nítida preocupação dos governos em empreender esforços para modernizar e agilizar a administração pública.

É nesse cenário que teve início a mudança do modelo burocrático para o modelo da gestão pública. Este modelo pautado em princípios da administração de empresas privadas<sup>10</sup> traz novos conceitos de gestão, tais como: administração por objetivos, *downsizing*, serviços públicos voltados para o consumidor, *empowerment*, pagamento por desempenho, qualidade total, formas de descentralização. Conceitos que os reformadores acreditam que podem ser aplicados com sucesso na administração pública. Portanto, a Gestão Pública surgiu como estratégia para reduzir os custos e tornar a administração pública mais eficiente, além de ser um instrumento para combater as mazelas e a penetração da corrupção que a burocracia ocasionara.

Para Kettl (2003, p.117), a Reforma do Estado encontra-se ainda em estágio experimental em muitos países. O autor coloca questões sobre: quais efeitos reais terão a reforma sobre o "tamanho" do Estado; a capacidade que o Estado precisa para cumprir suas funções e os mecanismos fundamentais da democracia efetiva.

Na Europa e Estados Unidos, as reformas administrativas envolviam temas como aumento da eficiência, corte nos gastos e atuação mais flexível do aparato burocrático. Tenta-se introduzir a lógica da produtividade e os modelos gerenciais do setor privado na administração pública, bem como da qualidade total. Porém, é na Grã-Bretanha que se dá o grande laboratório das técnicas gerenciais aplicadas. Centradas, principalmente, em contratos de gestão com a esfera privada. De acordo com Bresser Pereira (1998b), é o caso mais equilibrado e bem-sucedido. Seguindo essa tendência, outros países iniciaram as Reformas nas organizações dos Estados.

Na Nova Zelândia aconteceram mudanças radicais, com a privatização de várias empresas estatais e com grande influência do mercado nos assuntos do governo, cuja meta era aumentar a eficiência e melhorar o *accountability*<sup>11</sup> (responsabilização) dos serviços públicos. Tanto o Reino Unido como a Nova Zelândia fizeram suas Reformas com inspiração nos ensinamentos da teoria econômica, que diz que "o Estado, por ser monopolista, é inerentemente ineficiente; tende a crescer e a

---

<sup>10</sup> A proposição de técnicas e práticas da administração de empresas privadas é um outro aspecto que traz profundas divergências entre autores contemporâneos (PAULA, 2005b, p.53), por exemplo, afirma que conceitos como excelência, modernização, empreendedorismo etc. não contemplam a complexidade da gestão pública.

<sup>11</sup> Entende-se por *accountability* a prestação responsável e transparente de contas, fundamentada em práticas contábeis de auditoria, que geram resultados efetivos e passíveis de avaliação pelo conjunto da sociedade civil (BEHN, 1998).

inchar; e por isso tem mau desempenho" (KETTTL, 2003, p.83). Assim decidiram por uma maciça privatização de suas empresas públicas, terceirizaram ou delegaram muitas das atividades que eram mantidas sob controle do Estado, ao invés do controle da produção passaram à aferição dos resultados das atividades governamentais e introduziram sistemas muito mais amplos de controle dos gastos públicos.

A Reforma do Estado na Austrália teve como objetivo o aumento da eficiência, a diminuição de custos dos bens e serviços desenvolvidos pelo Estado, a equidade e acesso aos serviços públicos e uma administração baseada no modelo de efetividade e igualdade na gestão de pessoal. Nos EUA a Reforma teve como meta reinventar o Estado e não diminuí-lo. A Suécia adotou uma postura de cautela e mais conservadora na Reforma da Gestão Pública; seu modelo de responsabilidade social é diferente dos demais, continua com foco nos interesses humanistas, com ênfase maior na participação. Já a França baseou-se na desconcentração e está apoiada na crítica ao modelo hierárquico, e concentra-se na dimensão da gestão (BRESSER PEREIRA, 1998b; KETTTL, 2003).

A OCDE, no entanto, de acordo com Bresser Pereira (1998b), considera a Itália, Grécia, Espanha e Portugal ainda regidos por uma administração pública burocrática baseada em normas e regulamentos estritos.

A Reforma chega à América Latina na segunda metade dos anos 1990. De acordo com Spink (2003), a análise da Reforma do Estado na América Latina passa por três dimensões: a história pública da reforma administrativa de cada país, os contextos político, social e econômico das Reformas e as estratégias de Reforma da Administração Pública de cada um deles. No Peru e Argentina houve apenas uma redução de pessoal, já o Chile, México e Brasil foram os países que mais avançaram na Reforma. A Reforma do Chile girou em torno de três eixos: cultura organizacional centrada nos resultados, estratégia de mudança gradual e cumulativa, concentração desse esforço no âmbito de competência direta do executivo. No México, a Reforma Burocrática não chegou a ser implantada, mas busca-se a Reforma da Gestão Pública. Percebem-se dois movimentos contraditórios no país, um que busca formas mais modernas de gestão e outra no sentido de se realizar no país uma Reforma Burocrática.

## 1.2 A experiência brasileira

O Brasil, como os demais países, a partir dos anos 1970, "[...] entra em crise fiscal, ao mesmo tempo em que sua estratégia de intervenção no econômico e no social é colocada em questão. Diante da crise, que se acentua pelo processo de globalização, torna-se prioritário reformar ou reconstruir o Estado" (BRESSER PEREIRA, 1999, p.68-69). O autor coloca ainda outros dois aspectos da crise: a crise da forma burocrática e a crise política, esta última envolvendo a crise do regime militar (uma crise de legitimidade), a tentativa populista de voltar aos anos 1950 (uma crise de adaptação ao regime democrático) e uma crise moral deflagrada no governo Collor (1990-1992).

Até a década de 1980, o Estado se pautava por uma excessiva centralização decisória e financeira, com políticas sociais clientelistas<sup>12</sup> que determinavam a exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos, bem como a exclusão da sociedade civil nos processos decisórios e no controle social. No seu papel de ente representativo da sociedade, o Estado se manteve sempre sob a influência do modelo clássico de administração com uma tradição de controle burocrático <sup>13</sup>. Caracterizou-se, nas décadas de 1960 a 1980, por fortes aparatos para a realização de programas de bem-estar social e projetos de grande escala, com estruturas complexas em que o uso dos recursos públicos era o mecanismo comum de preservação do poder político. Os programas eram segmentados em campos e subcampos especializados de conhecimento, sem interconexão, dentro da concepção mecanicista do conhecimento e da interpretação da realidade, reproduzindo a fragmentação cartesiana do saber.

---

<sup>12</sup> Entende-se por políticas sociais clientelistas as políticas baseadas nas relações de dependência e sedução, com a falta de participação da sociedade e preservação do poder, acarretando políticas fragmentadas e desarticuladas (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

<sup>13</sup> Administração Pública Burocrática é baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimento administrativo (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.20).



Segundo Abrucio (2007), as mudanças mais significativas desse período vieram com a Constituição de 1988. As mais significativas foram a democratização do Estado; a descentralização que abriu espaço para a participação cidadã e para inovações na Gestão Pública; e a profissionalização da burocracia. Com o objetivo de melhorar a capacitação da alta burocracia é criada, em 1986, a Escola de Administração Pública (ENAP).

Com o governo Collor, teve início em 1990 o processo de abertura comercial do país, com medidas que tinham como conseqüências a reavaliação do papel do Estado na economia e exposição do Brasil no cenário econômico e financeiro internacional. Esses fatores passariam a demandar uma outra abordagem do governo na economia, criavam a necessidade de se implantar de modo sistemático um novo modelo de administração pública que se adequasse à economia globalizada de mercado: a Gestão Pública.

Em uma primeira onda de Reforma, foram introduzidas mudanças do ordenamento macroeconômico que conduzissem a um quadro de ajuste e estabilidade, à redução do tamanho do Estado. O caminho sinalizado, na época, era na direção de um Estado mínimo desejado pelos ideólogos neoliberais (BRESSER PEREIRA, 1998a).

Em meados da década de 1990, verificou-se que a solução não estava no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução. Assim, com a determinação de Reformar o Estado brasileiro, inicia-se no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995) a "Reforma da Gestão Pública", baseada em princípios que vão além da reforma administrativa, princípios que envolvem a ética e conteúdo político (BRESSER PEREIRA, 1998a). Inicialmente sob a responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foram estabelecidas condições para que o governo federal pudesse aumentar sua governança<sup>14</sup>. Tem início, portanto, a segunda onda de Reforma, com foco institucional, cujo projeto fundamental é reconstruir o Estado, recuperando sua governança.

---

<sup>14</sup> Governança: "é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas. Uma boa governança aumenta a legitimidade do governo e, portanto, a governabilidade" (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.33).

Com este propósito, foi implantado em setembro de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como um instrumento balizador da Reforma e modernização do Estado, que definia três dimensões para a Reforma da Gestão Pública: institucional, cultural e de gestão.

Iniciou-se, como ressaltamos anteriormente, uma segunda geração de Reformas, com foco em reconstruir fiscal e administrativamente o Estado, controlar melhor os fluxos de capital, coordenar as políticas macroeconômicas em nível mundial e aprofundar o regime democrático em cada país.<sup>15</sup> Era necessário construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, priorizando a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado.

Nessa nova visão, o Estado deveria ser capaz de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, bem como ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional.

O governo brasileiro diante da dificuldade em garantir maior equidade social, tanto nas decisões distributivas como no acesso da comunidade aos bens e serviços, define um novo arranjo federativo, o qual redefine as funções do setor público entre as três esferas do poder - federal, estadual e municipal. Chegou-se à conclusão de que para se ter um Estado mais ágil e apto e promover um incremento significativo do desempenho estatal era preciso: criar formas inovadoras de gestão, promover iniciativas para quebrar o modelo burocrático; descentralizar controles gerenciais; flexibilizar normas, estruturas e procedimentos e reduzir o tamanho do Estado (privatização, terceirização e parcerias público-privado).

Instituiu-se, então, o modelo de Gestão Pública que, por sua vez gerou a necessidade de mudanças nas práticas de gestão na administração pública. Em decorrência, surgiram novos conceitos baseados na privatização e em parcerias público-privadas. O objetivo da Reforma vai além da superação da forma patrimonialista de administrar o país, pois visa propor uma alternativa gerencial para a administração pública burocrática, aprimorando desta forma a qualidade da gestão. Essas iniciativas abrem perspectivas para que o Estado seja mais eficiente e, com isso,

---

<sup>15</sup> Para uma análise da Reforma do Estado nos anos 90, ver Bresser Pereira (1998a).

disponha de maiores condições para garantir os direitos sociais, mais democráticos, com uma sociedade civil mais interada e atuante, bem como de um quadro de administradores públicos mais qualificados, com maior autonomia na tomada de decisão e nas responsabilidades diante da sociedade (BRESSER PEREIRA, 1998a).

A reforma visava preparar o país para a nova competitividade internacional e para recuperar o tempo perdido na "era Vargas", considerado por alguns autores como um Estado inchado, ineficiente e altamente burocrático e hipertrofiado (NOGUEIRA, 2004).

Para Nogueira (2004), o que mobilizou a necessidade de mudança no Estado no Brasil a partir da década de 1980 foi a iminência de uma crise tripla: plano fiscal (associado a perda de crédito); plano do modelo de intervenção e plano de formato organizacional (fracasso do padrão burocrático). O modelo de Estado existente não dava conta de um ambiente desterritorializado, altamente dinâmico e competitivo, imprevisível, sujeito a riscos e turbulências constantes. Havia uma percepção de desperdício e ineficiência do Estado. O foco, então, foi sintonizar as economias nacionais, as sociedades e o aparato estatal à globalização, uma vez que ela era praticamente irreversível.

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o MARE foi extinto e a responsabilidade da Reforma do Estado passou para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para Abrucio (2007), nesse sentido houve um empobrecimento da agenda da gestão pública, por falta de uma estratégia. Embora a linha da Reforma continuasse a ser a mesma adotada no governo anterior, houve mudança na forma de implementação desta, que passou a usar como instrumento básico o Orçamento Anual, e em particular, o Plano Plurianual (PPA).

Entretanto, não se pode negar que a Reforma trouxe aspectos que contribuíram de alguma maneira para mudanças significativas na forma de ser do Estado, dentre elas podemos citar: maior transparência nos seus processos; modernização administrativa; renovação dos métodos de gestão (atualização do modelo burocrático) – racionalização em função de critérios fiscais e quantitativos; aumento do controle social; incorporação de mecanismos de participação e descentralização da gestão de políticas sociais; consolidação do regime democrático e revigoração da vida pública. Para Abrucio (2007, p.72), Bresser Pereira se apoiou em uma idéia mobilizadora: "a de uma administração voltada para resultados". Apesar de muitas mudanças

institucionais requeridas para se chegar a este paradigma não terem sido feitas, houve um "choque cultural".

Ainda que de forma dispersa e fragmentada, alguns movimentos desse período foram inovadores e importantes para o processo de Reforma, tais como a questão fiscal com a Lei de Responsabilidade Fiscal; os governos estaduais e municipais com possibilidades de maior participação social, ações mais ágeis e expansão dos centros de atendimento integrado; inovações nas políticas públicas, principalmente ligadas à área social com implementação de mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, controle social e programas mais voltados a realidade local e início de algumas ações intersetoriais; algumas iniciativas de uma ação mais integradora a partir de programas e projetos com relação ao PPA e planejamento; e talvez a mais inovadora delas o governo eletrônico, que tem possibilitado uma redução de custos e aumento da transparência nas compras governamentais, diminuindo o potencial de corrupção (ABRUCIO, 2007).

Ainda segundo Abrucio (2007), essa tendência de modernização do Estado brasileiro foi mantida no governo Lula, como se pode observar no reforço de algumas carreiras profissionais e diversas inovações administrativas. O plano foi elaborado com base nas diretrizes do atual Presidente da República, as quais têm por objetivo combater a exclusão social e direcionar o Estado brasileiro para o desenvolvimento auto-sustentado, com forte ênfase na justiça social.

De acordo com Marini (2003), o Presidente Lula assumiu publicamente mediante a "Carta ao Povo Brasileiro" o compromisso com as Reformas estruturais, de combate à inflação, com o equilíbrio fiscal, como forma de honrar os contratos e obrigações do país. Aponta que o caminho é o do "crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social".

Segundo Silva (2006), há uma profunda transformação na gestão pública brasileira, que parte do conceito de Estado democrático que promove o reequilíbrio do poder, em favor da cidadania por meio da participação dos cidadãos na definição e na avaliação de políticas públicas.

Marini (2005) ressalta que essas transformações estão orientadas para a redução do déficit institucional, fortalecimento da governança, aumento da eficiência e transparência e participação visando ao comprometimento da sociedade e à legitimação do processo. Embora com dificuldade de implementar uma agenda em prol

da Reforma da Gestão Pública, aperfeiçoamentos importantes estão sendo realizados como a implementação de mecanismos de controle à corrupção e dos programas de modernização: Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX) (ABRUCIO, 2007).

Por fim, Bresser Pereira (2007) argumenta que tendo como referência as três dimensões da Reforma, a Gestão Pública brasileira avançou de maneira adequada nos níveis institucional e cultural. A idéia de Gestão Pública se sobrepôs à burocracia e as principais instituições necessárias para a sua implementação foram aprovadas, especialmente com a Emenda 19<sup>16</sup>.

### 1.2.1 Gestão pública: reformas e avanços

Discutir sobre Gestão Pública, reformas e avanços implica em discutir sobre o seu alinhamento com o contexto mais geral em que se insere o país e a sociedade, no momento atual, com o tipo de desenvolvimento pretendido, bem como com o "modelo de Estado que se quer (papéis e funções a desempenhar) e as estratégias e planos a implementar" (MARINI, 2005). Ou seja, o Estado precisa redefinir suas própria razão de ser e suas relações com as instituições, sendo parte de seu desafio o aperfeiçoamento de seu desempenho interno, a sua eficiência e eficácia.

Para Nogueira (2004), discutir o Estado hoje significa considerar o contexto de reestruturação socioproductiva, revolução tecnológica, transformação do trabalho, mundialização do capital, redes de comunicação e os sistemas de informação. Além de considerar tais fatos, é preciso direcionar o Estado não só como instrumento eficiente de racionalização, de intervenção e de promoção do desenvolvimento, mas também um ambiente político-institucional no qual se concretize a mediação dos

---

<sup>16</sup> Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

conflitos e das diferenças e em que se estabeleçam as bases do contrato social e as relações de reciprocidade entre os cidadãos.

Para enfrentar esses desafios de inovações, os governos, de uma maneira geral, estariam tentando mudar tanto sua esfera de ação quanto o modo de suas operações. As inovações na produção e distribuição de bens e serviços públicos já estão ocorrendo em muitos contextos e redefinindo as exigências dos tipos de gerenciamento do aparelho estatal e impondo desafios no que se refere à inserção do servidor e a sua qualificação.

Essas exigências apontam para uma Reforma que garanta também um aperfeiçoamento da organização e dos métodos das autoridades de governo. Nesse enquadramento, as discussões vão além da eficiência e eficácia como conceitos genéricos e estanques e vêm incorporando outras determinações na relação ação pública, sociedade e democracia (NOGUEIRA, 2004).

Nesse sentido, nos últimos anos tem-se buscado Reformar o Estado e "construir um modelo de Gestão Pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços" (PAULA, 2005b, p.37).

Ao longo das últimas décadas identificam-se duas vertentes no que se refere à Reforma da Gestão Pública brasileira, uma gerencial que teve início nos anos de 1990 e, outra societal, que teve origem nas mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país. Ambas afirmam buscar a ampliação da democracia. A vertente gerencial busca a reorganização do Estado e aponta os impactos dessa nova era na dinâmica de seu funcionamento em termos de eficiência e efetividade, a ênfase é econômico-financeira e institucional-administrativa. Trazem a discussão para o campo de um ajuste nas estruturas e na dimensão gerencial da administração pública que viabilize a capacidade concreta de modernização, agilidade e efetividade para gerar produtos e prestar seus serviços (PAULA, 2005a).

Trata-se, na verdade, de pensar, sobretudo, nos mecanismos que estão sendo buscados para sobrepor-se às questões decorrentes da ineficiência do modo burocrático de administrar essas organizações e que levaram a uma crise de governança e de garantir assim uma maior efetividade às suas demandas. Isto é, o modelo da Gestão Pública, em contraposição ao burocrático, deveria encontrar respostas para

os problemas da provisão dos serviços públicos, em particular dos sociais, a partir de mudanças na organização e no funcionamento do aparelho do Estado.

Por outro lado, a vertente societal enfatiza a participação social, um repensar do modelo de desenvolvimento adotado no Brasil e o paradigma de gestão. O foco é na dimensão sociopolítica e traz a discussão para uma estrutura do aparelho do Estado que possibilite a participação popular, apresentando como alternativas de gestão o orçamento participativo e os Conselhos Gestores (PAULA, 2005a).

Independente da matriz organizacional e funcional voltada para as novas práticas do serviço público, a sua determinação vem sendo dada pelo próprio papel do Estado e particularmente pelas novas interfaces que este estabelece com a sociedade. Uma sociedade marcada pela complexidade, diversidade e desigualdade e com ritmos acentuados de transformações a exigir respostas mais ágeis e flexíveis. Isto demanda ainda resgatar uma das grandes debilidades de sua forma de atuação passada por meio da redefinição e o fortalecimento dos mecanismos de *accountability*.

A noção de governança e *accountability* representa esforços na perspectiva de o Estado recuperar a sua capacidade de coordenação e implementação das políticas públicas, sem agravar seu isolamento, rompendo assim com estilos tecnocráticos de gestão e fortalecendo os mecanismos e procedimentos de responsabilização pública do aparelho de Estado. Um dos pressupostos da gestão pública vem colocando que não vale mais só demonstrar que as ações são eficientes e eficazes, mas devem também provar que são politicamente responsáveis e socialmente desejáveis. A própria "responsividade" precisa ser qualificada na perspectiva dos novos tempos.

Como coloca Behn (1998, p.39)

[...] os sistemas tradicionais de *accountability* foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Agora precisamos de um novo sistema de *accountability* que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental. O paradigma da gestão pública exige um novo paradigma de *accountability* democrática.

O paradigma da Gestão Pública parte dessa base conceitual e dos reflexos das novas tecnologias de informação e comunicação, com suas repercussões na reestruturação institucional, e busca incorporar os valores e as novas definições dadas para uma atuação mais completa do setor público em uma sociedade também em permanente mudança. Preocupa-se, ainda, em garantir um processo de Reforma

que não seja desagregador e desordenado, entendendo que a Gestão Pública é uma questão política e, assim, impõe tratar relações complexas que não podem ser reduzidas a uma dimensão exclusivamente técnica (NOGUEIRA, 2004; PAULA, 2005b; ABRUCIO, 2007).

O amplo movimento de renovação da administração pública brasileira trouxe mudanças importantes na área legal e uma grande reorganização administrativa do governo federal, ressaltando-se a melhoria das informações e o fortalecimento das carreiras, haja vista importantes concursos públicos ocorridos e o amplo programa de capacitações desenvolvido pela ENAP (ABRUCIO, 2007).

Entretanto percebe-se que a dimensão sociopolítica da governança ainda não foi assimilada pela administração pública. De acordo com Kiely (1998, apud PAULA, 2005b, p.79), a prática de governança apresenta ainda uma abordagem tecnocrática e tem uma visão excessivamente estreita da política, pois não encontrou caminhos para lidar com questões como conflito, negociação e cooperação.

Para Abrucio (2007), a renovação da agenda da Reforma do Estado brasileiro passa por quatro eixos estratégicos:

- Profissionalização: a profissionalização da burocracia passa pela redução dos cargos em comissão, pela profissionalização do alto escalão governamental, pela redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado tendo como parâmetro as funções que a União não pode descentralizar, porém pode compartilhar e o aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos;
- Eficiência: mudança na lógica do orçamento, com maior integração entre o planejamento e o orçamento. O governo eletrônico constitui-se no instrumento de maior potencial para isso, tanto no que se refere à transparência quanto na redução de custos. Outro incremento importante sob o ponto de vista da sociedade para a eficiência do Estado são as políticas de desburocratização, uma vez que elas podem reduzir custos das atividades estatais e, ao mesmo tempo, reduzir os custos dos serviços públicos à população;
- Efetividade: a gestão por resultado se constitui hoje na melhor perspectiva para a efetividade das políticas públicas, faz-se necessário nesse sentido orientar a administração pública por metas e indicadores. Ainda com vistas à efetividade, é preciso atuar numa lógica de políticas públicas voltada para



ações intersetoriais e programas transversais, buscar um entrosamento maior entre os diferentes níveis governamentais e o fortalecimento da regulação dos serviços públicos. Isso só será possível por meio de uma mudança de cultura política.

- Aumentar a transparência e a responsabilização do poder público: uma maior participação da sociedade no controle social só será possível se houver avanços no combate à corrupção, na mudança da lógica do sistema político e do incentivo na implementação de fóruns de debates no sentido de levar demandas e proposta da sociedade para o debate com os formuladores de políticas públicas.

Para Nogueira (2004), no entanto, a agenda de Reforma do Estado é simultaneamente uma agenda de Reforma política. Para tanto, são necessárias algumas reflexões, tais como:

- Parar com o discurso do mercado regulador, não atribuir ao mercado o poder de decidir sobre tudo o tempo todo;
- Recuperar e atualizar a idéia de que o Estado é, ao mesmo tempo, um instrumento de governo, de organização e de intervenção e um ambiente ético, político e institucional indispensável para o contrato social. Ou seja, falar em termos políticos sobre temas políticos;
- Aprofundar a compreensão dos impactos da globalização econômica e da reestruturação socioprodutiva sobre o Estado: as novas bases da soberania, a questão do território, as possibilidades de regulação, as novas funções e responsabilidades estatais;
- O Estado é um construtor de cidadania e seu principal fiador, mas ao mesmo tempo regula, direciona e limita os espaços de cidadania;
- Modernizar o aparato administrativo do Estado (incorporação de novas tecnologias de gestão, a redução de gastos, a remodelagem da dimensão organizacional e o enxugamento administrativo). Por meio de novos parâmetros de atuação, de novas responsabilidades e de novos compromissos públicos e estatais, trabalhar como o conceito de eficiência = equidade = qualidade;
- Alcançar uma gestão pública transparente, responsável, eficaz e eficiente; é preciso criar um quadro de recursos humanos compatível com estes

valores, por isso a importância da profissionalização e valorização do servidor público;

- Flexibilidade, inovação, simplificação, busca de resultados e descentralização passam por parâmetros publicamente estabelecidos, por não-violação dos processos legais ou organizações públicas e pela valorização do funcionário público;
- Cidadãos devem se encarregar do governo, por intermédio de seus representantes, eleitos democraticamente, por meio de formas organizadas de participação e de pressão;
- Missão dos gestores públicos é servir ao interesse público, defensores de seus recursos públicos e garantidores de sua correta destinação e aplicação. O controle social precisa ser reiteradamente valorizado e incentivado;
- Decisões rápidas embasadas em normativas, pressupostos éticos e diretrizes políticas;
- Descentralização, vista como fortalecimento, organizada a partir de um claro esquema de coordenação e funcionamento com base em articulações dinâmicas entre os diferentes níveis do governo, sem a transferência de encargos e responsabilidades. Descentralização não é sinônimo de democratização, mas não se viabiliza sem ela;
- Participação democrática com maior vocalização das demandas, diferenças e aspirações, por meio de um processamento político que garanta o alcance de uma síntese delas.

Nogueira (2004) conclui ressaltando que não temos ainda uma proposição reformadora claramente estabelecida, pois o foco ainda é o econômico (controle fiscal). A Reforma precisa de idéias e projetos a respeito do modo como desejamos viver, ou seja, da sociedade (interesses, organização institucional e cidadania, padrão de desenvolvimento, de justiça social, de distribuição de renda e de inclusão). Afinal, a Reforma do Estado é, ou deveria ser, o prolongamento de uma Reforma democrática e social, pois se destina a reformular as relações entre o Estado e a sociedade civil, para isso é necessário repor a centralidade da política e recuperar os vínculos entre as instituições, os indivíduos e os grupos. Ainda, segundo o autor, sem um Estado vigoroso, democrático e socialmente vinculado, não há como ter uma articulação virtuosa entre governabilidade, desenvolvimento, igualdade e justiça social.

A partir desse cenário as instituições públicas iniciaram mudanças em sua forma de fazer acontecer a Gestão Pública. Em Curitiba, esse movimento adquire ênfase a partir de 1997, com estratégias voltadas para resultados, tendo como marco de referencial de mudança de cultura administrativa o Modelo de Gestão Curitiba. O IMAP como órgão apoiador e incentivador de todo esse movimento na PMC, passou e vem passando por mudanças significativas na sua estrutura, no seu modo de funcionamento, na sua cultura e nos seus processos de trabalho.

## CAPÍTULO 2

### GESTÃO PÚBLICA EM CURITIBA

#### 2.1 Novo papel da administração pública local

A importância da esfera municipal acentuou-se a partir da Constituição de 1998, que, em seu art. 18, determina um novo status para os municípios "todos autônomos", de acordo com a expressão constitucional. Esse ato levou à descentralização das políticas públicas e conseqüentemente à transferência de recursos e encargos da União para governos estaduais e municipais (CAMARGO, 2004, p. 41).

A Carta Constitucional, ao expressar essas profundas mudanças por que passa o Estado nacional, no que se refere tanto à redefinição das funções do setor público entre as três esferas de poder quanto à construção de um novo arranjo federativo, estabeleceu o novo papel que os municípios assumem nesse cenário, uma vez que ampliou suas competências e aumentou a participação dos governos locais na repartição dos recursos fiscais (FARAH, 2006).

O poder local passa a ser visto como "espaço privilegiado para a realização da democracia, da participação cidadã e de iniciativas econômicas e sociais, bem como a sua ressonância nos atores políticos" (COSTA, 1996, p.113). Nesse quadro, a gestão pública local cada vez mais vem assumindo o papel de coordenação, regulação e catalisação das forças sociais em torno da dinâmica cotidiana da vida nas cidades.

Assim, os municípios vêm sendo postos diante de um novo grande desafio: "precisam assumir políticas antes a cargo da União ou, secundariamente, dos estados, tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local" (ABRUCIO; COUTO, 1996, p.40), o que necessariamente demanda outras correlações de poder e papéis dos agentes público/privado/comunitários.

Nas palavras de Abrucio e Couto (1996, p.40): "É a construção de um novo modelo de Estado, no qual a esfera municipal passa a ter papel protagônico, no que isto tem de potencial criador e de sérias limitações". Atribui-se ao município uma

maior responsabilidade baseada na cooperação e coordenação político/econômica/social com uma ação mais abrangente no âmbito das políticas públicas sociais e não apenas na gestão pontual do "fazer funcionar uma cidade".

O ponto de partida desta reflexão é o reconhecimento de que as novas responsabilidades dos governos locais só podem ser assumidas por seus governantes e enfrentadas com sucesso se houver, em primeiro lugar, uma mudança radical na forma de governar e, em segundo lugar, se houver uma reforma no pacto federativo que venha a fornecer os recursos necessários ao enfrentamento das questões sociais pelos governos municipais (BAVA, 2002)

A revalorização do poder local observado, por meio das propostas de descentralização, foram implantadas em diferentes países, nas últimas décadas, e assumiram contornos diferentes. A descentralização pode ser definida como "a transferência de poder do nível nacional para as instâncias subnacionais, para planejar, gerir, executar e tomar decisões" (SILVA, 1996, p.81). Ou seja, expressa, por um lado, tendências de democratização, participação e de responsabilização, e, por outro, processos de modernização da Gestão Pública.

A descentralização vem exigindo que os municípios modifiquem e modernizem sua estrutura administrativa, recapacitem-se financeiramente e se coloquem em condições minimamente equânimes para a execução de suas políticas e compromissos, alterando suas áreas de ação prioritárias e incorporando funções e serviços antes pertencentes aos níveis superiores, como a municipalização da saúde e do ensino, entre outros (ABRUCIO; COUTO, 1996).

A descentralização possibilitou, aos municípios, acesso a maior parcela de recursos públicos, mas, ao mesmo tempo, a atuação direta foi ampliada em áreas que antes eram de responsabilidade do governo estadual ou federal. Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas pelos municípios, aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos/populares da ação pública. Nesse cenário a descentralização era vista também como um meio de obtenção de maior eficiência no uso dos recursos (FARAH, 2006, p.47).

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n.º 101, de 4 de maio de 2000), que fixa Complementar os limites para gastos públicos, nas três esferas de governo, ampliou ainda mais a necessidade de profissionalização e transparência na

gestão pública, em particular na municipal, e requereu esforço adicional de "enxugamento" da máquina pública.

A trajetória dos governos municipais revela uma gama de soluções e alternativas inovadoras no desempenho deste novo papel, que passam por políticas de descentralização, participação, saúde, educação, emprego e renda, democratização, desenvolvimento local, entre outras (PINHO; SANTANA, 2001). As experiências municipais têm demonstrado que existe preocupação em atender: princípios como racionalização das atividades em função da presteza, da eficiência e da economia de tempo e dinheiro; planejamento de atividades que atendam às peculiaridades locais; identificação da melhor forma para execução de obras e serviços públicos; adoção de esquemas para prestação de serviços com redução de custos operacionais; e outros fatores que distinguem o processo de gestão dos municípios e facilitam seus procedimentos como agente promotor do desenvolvimento.

Os governos locais, em face das condições de escassez de recursos, do aumento do desemprego e da queda da arrecadação, em consequência das políticas liberais, formularam novas estratégias e tomaram a iniciativa de atrair investimentos, gerar empregos e renovar a base produtiva das cidades (DINIZ, 2001, p.21).

A Gestão Pública do ponto de vista de sua organização, hoje muito assentada na modernização dos processos gerenciais e administrativos, está impelida a atingir objetivos mais amplos, para além da eficácia na solução dos problemas, e tem considerado, "tanto a orientação para eficiência quanto a perspectiva democrática" (FARAH, 2006, p.55). Estas se expressam na concepção e implementação das políticas de educação, saúde e sociais em geral, agora descentralizadas, que vão além das rotinas setoriais que asseguram a gestão e a produção dos bens e serviços públicos.

Segundo Fleury, o desenvolvimento de políticas sociais, no âmbito dos municípios, gera possibilidades inovadoras na gestão pública que permitem aprofundar e consolidar a democracia em nosso país (2004, p. 91).

Para Vergara (2004), o desenvolvimento local vem sendo discutido sob duas vertentes, uma relacionada à visão econômica e a outra, à idéia de cidadania ampla, ou seja, de inclusão social dos excluídos.

Essa segunda vertente cunhou a expressão "desenvolvimento local integrado e sustentável", entendido como a busca da harmonia entre as várias dimensões do desenvolvimento – econômica, social, cultural, ambiental, físico-territorial, político-institucional, científico-tecnológico – de forma a tornar a cidade boa para atuais e futuras gerações viverem (VERGARA, 2004, p.27).

Nesse contexto vêm sendo redefinidos não só limites, papéis e funções do aparelho público, como, fundamentalmente, a maneira pela qual ele se estrutura e se organiza internamente para melhor cumprir sua missão. Descentralização para fora e interna ao próprio setor público, com centros decisórios mais autônomos e cada vez mais perto do cidadão, novos arranjos institucionais com estruturas, métodos e processos mais flexíveis, dando destaque para horizontalização das estruturas e o trabalho em rede, instrumentalização para medir resultados, necessidade de aprender continuamente e exigências de novas competências e comprometimento do servidor.

Contudo, como processo em construção e implementação, a administração do aparelho público requer ainda criação de soluções e aperfeiçoamento de vários dos seus mecanismos, bem como avaliações mais pontuais de suas estratégias modernizadoras de ação já colocadas em prática.

Esses novos desafios atribuídos às cidades e ao poder local têm colocado também para Curitiba, na ordem do dia, a problemática urbana e a redefinição de políticas públicas de tal maneira que estas possam concorrer para o fortalecimento dos direitos sociais da população e para a ampliação dos espaços de participação e construção da cidadania.

## **2.2 A gestão pública em Curitiba**

Curitiba, criada em 29 de março de 1963, capital do Paraná, localizada ao sul do Brasil, com aproximadamente 1.727.010 (estimativa IBGE/2004) de habitantes e uma superfície de 432 km<sup>2</sup>, é a cidade pólo da Região Metropolitana, formada por 25 municípios que totalizam uma população de 3.261.168 habitantes (estimativa IBGE/2006).

A reforma política a partir dos anos de 1970 e início dos anos 1980 ocorrida no país teve como objetivo garantir a democratização, priorizando-se as propostas

de descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas (FARAH, 2006).

Tal foi o caso em Curitiba, que a partir da década de 1970, com ampliação do fluxo migratório do campo para a cidade, inicia um novo estágio de desenvolvimento na gestão da cidade, com a criação de diversos Núcleos Comunitários, que num único espaço reunia serviços de educação, saúde, esporte e serviços social, com o objetivo de atender à população nos bairros de moradia. Na década de 1980, esses Núcleos passaram a Centros Urbanos com capacidade para abrigar novas modalidades de programas, como cursos profissionalizantes. Em 1984, Curitiba contava com 100 Associações de Moradores, ao lado de outros movimentos, com igual expressividade, como sindicatos e partidos políticos, que atuavam na organização da população, nos bairros.

Ainda nos anos de 1980, são criadas as coordenações regionalizadas de programas sociais, como uma iniciativa de integrar as diversas ações da Prefeitura nos bairros. Delineavam-se, assim, os primeiros passos da descentralização municipal, com articulação da sociedade civil e a criação de parcerias interinstitucionais. Essas práticas, embora já assinalavam uma mudança de postura do poder público perante a comunidade e os movimentos populares, apresentavam ainda uma característica predominantemente assistencialista, com caráter compensatório e emergencial, o que, em verdade, refletia a forma tradicional de intervenção social do Estado, que era padrão em todo o país.

Diante da crise fiscal, nos anos 80, buscaram-se novos elementos como a procura da eficiência, eficácia e da efetividade, visando à garantia da qualidade dos serviços públicos, e *accountability* passa a fazer parte da agenda (FARAH, 2006). A descentralização é apontada como alternativa para a democratização social, na visão de que este seria o caminho mais adequado para a resolução dos problemas sociais e a elevação da performance gerencial do setor público.

Para acompanhar essa trajetória de mudanças, Curitiba acena, em 1986, com a reforma administrativa municipal, no caminho da abertura democrática e com um novo modelo de funcionamento, baseado nos referenciais da descentralização e da intersetorialidade nas ações públicas, num momento em que o movimento popular começava a ganhar mais expressividade, criando espaços concretos de participação na definição de políticas públicas condizentes com seus interesse e necessidades.



Assim, em 1986, são criadas as Administrações Regionais, cuja finalidade era coordenar o planejamento local, promovendo a articulação entre as áreas-fins da Prefeitura e a população. Embora tenham sido criadas com esse fim, as Regionais estiveram voltadas ao longo dos anos prioritariamente para questões de obras e de infra-estrutura urbana, representando, na realidade, uma extensão do poder central, no sentido de "ouvir" e encaminhar as demandas da população.

Junto a elas foram implantadas sedes administrativas – posteriormente Ruas da Cidadania, espaços que congregam diversos serviços públicos. Este ambiente é propício ao fortalecimento da política de descentralização e atuação conjunta dos órgãos públicos. Desde então, iniciaram-se algumas práticas diferenciadas de gestão, como o registro e a categorização de necessidades e demandas da população e a agilização de respostas conjuntas pelos órgãos. Propunha-se, no decorrer da implementação desse modelo, a melhoria contínua das ações, em conformidade com a "Constituição Cidadã", de 1988, que visava atender aos critérios de universalização e a acessibilidade no atendimento, bem como abertura de canais para o exercício da cidadania, consagrando os direitos sociais e requerendo o mais alto nível de cooperação social.

Em 1997, foi implementado na PMC o funcionamento matricial<sup>17</sup>, visando a uma maior flexibilidade na estrutura organizativa para a implementação dos Projetos Estratégicos do Plano de Governo, que reforçaram a intersectorialidade, a orientação por objetivos e a forte ênfase na responsabilização por produtos e resultados; e a criação da Assessoria de Informações do Gabinete do Prefeito, com a incumbência de implantar um Sistema de Informações Governamentais em rede.

Com as mudanças sociais e políticas, intensificadas a partir da década de 1990, Curitiba tratou de buscar novos contornos conceituais e estratégicos, baseados nas experiências acumuladas. As novas idéias são sistematizadas no denominado Modelo

---

<sup>17</sup> Funcionamento Matricial: é uma metodologia comumente encontrada na gestão de projetos que se concretiza na combinação da estrutura verticalizada tradicional com a estrutura horizontalizada de gestão de projetos. Pode ser o "modus operandi" permanente da organização ou ter um caráter temporário com grupos matriciais montados por projetos (GIACOMINI, 1997).

de Gestão Curitiba tendo cinco características<sup>18</sup>: estratégica, intersetorial, descentralizada, compartilhada e voltada para resultados. O modelo aprofunda a concepção sistêmica sobre a realidade, orientando a criação de canais integrados de conhecimento, num ciclo de pensar, agir e avaliar, sistematicamente, o planejamento e a execução das políticas públicas, nos níveis central e regional.

Um grande marco para a efetivação do modelo foi um movimento denominado Decidindo Curitiba<sup>19</sup>, envolvendo todos os órgãos da Prefeitura para a elaboração de diagnóstico intersetorial das Administrações Regionais. Esse mapeamento mobilizou conhecimento técnico das diversas áreas profissionais para identificação de demandas, definição de prioridades, planejamento integrado das ações e as articulações conjuntas de recursos, sincronizando tempo e lugar. Foram criadas instâncias de colegiados para o gerenciamento do processo nos diversos níveis organizacionais. Lideranças estiveram presentes atuando como facilitadores na integração das equipes e como direcionadores das estratégias para chegar ao caminho certo. A diretriz era: pensar e agir buscando integração, diálogo, cooperação e sinergia; disponibilizar informações e referenciais comuns, em tempo hábil; compatibilizar agendas de programas e projetos; potencializar a mobilização da sociedade a fim de pactuar prioridades; comprometer-se com os acordos; responsabilizar-se coletivamente pelos resultados.

Parte dos insumos desse diagnóstico foram a base para a construção do Plano de Governo da gestão (2001-2004). O compartilhamento com a sociedade veio por meio de um instrumental metodológico denominado "Modelo Curitiba de

---

<sup>18</sup> Modelo de Gestão Curitiba – características: estratégica, é um processo contínuo e sistemático de direcionar a organização para atingir sua missão, na perspectiva de uma visão de futuro; compartilhada, estabelecimento de parcerias, co-responsabilidade na gestão de programas e projetos e ampliação dos canais de comunicação entre o poder público e a sociedade privada; descentralizada, aproximação da Administração Pública com a população, visando à agilização e melhoria das respostas; intersetorial, prática de planejamento, ação e avaliação multissetorial e integrada, articulado entre todos os órgãos da PMC; voltada a resultados, foco em resultado, tanto interno quanto externos (eficiência, eficácia e efetividade) (CURITIBA, 2000).

<sup>19</sup> Decidindo Curitiba: movimento realizado na PMC, em 1999, para um diagnóstico global da cidade. A partir da territorialização e com integração de todos os setores e níveis do governo foi realizada uma análise da cidade considerando quatro dimensões: socioeconômica, urbanístico-ambiental, legal-fiscal e as relações com a sociedade. Esse diagnóstico deu origem ao conceito de Capital Social – inclusão de todo cidadão como autor de seu destino e participe do destino da cidade (CURITIBA, Relatório Anual, 2004).

Colaboração" (CURITIBA, 2002). Esse modelo visa consolidar parcerias comprometidas com valores e princípios definidos pelos diversos atores envolvidos, de modo a transformar a sua realidade. Tem como princípios a parceria e a colaboração entre governos, iniciativa privada e comunidade.

A Prefeitura tem buscado soluções conjuntas para a cidade e seus cidadãos, em parceria com as organizações representativas da sociedade como: conselhos tutelares, conselhos de segurança, associação de pais, professores e funcionários, associação de moradores, conselhos locais de saúde e de assistência social.

Outros canais foram criados como forma de melhorar a comunicação e a informação entre o poder público e a comunidade: Fóruns da Lei de Zoneamento, Cidadão Saudável, Audiências Públicas semanais do Prefeito, Serviço 156 de informações gerais, Portal da PMC, E-gov com diversos serviços on-line ofertados aos cidadãos, entre outros existentes nos equipamentos municipais, principalmente nas Ruas da Cidadania, onde há uma procura constante por serviços e orientações sociais. As Administrações Regionais, atualmente em número de 9 (nove) são considerados pólos articuladores locais e elos fundamentais de interlocução do poder público com a população. Por serem espaços onde convivem órgãos de diversas naturezas tornam-se ambientes propícios à inovação e a criatividade, na perspectiva do alinhamento das políticas públicas.

Os cidadãos hoje "expressam elevado nível de exigência em relação à qualidade dos produtos e serviços oferecidos" (VERGARA, 2004, p.28). As iniciativas citadas acima revelam que na PMC alguns passos foram dados, no sentido da ampliação e consolidação da qualidade dos serviços públicos municipais, implicando a articulação de mudanças nas formas de gestão e mudanças no próprio conteúdo das políticas públicas para atender à população nas suas necessidades e nos seus direitos.

### **2.3 Um novo olhar sobre a gestão de Curitiba**

A forma de gestão proposta no governo 2005-2008 visa incorporar o crescimento acelerado que Curitiba vem apresentando nos últimos anos e assume novos significados de papéis e intervenções na realidade. Tem como proposta a

Administração Pública Gerencial, voltada para resultados e como foco o cidadão-cliente. São referências também o Modelo de Excelência da Gestão Pública (GESPÚBLICA), definidos pela Fundação Nacional da Qualidade e o Modelo de Gestão por Competências, com aporte da Lei Municipal n.º 11.00/2004 focando a aprendizagem contínua, a inovação e a geração de conhecimentos, sob o paradigma da Sociedade do Conhecimento, o triângulo de Governo de Carlos Matus, Modelo de Gestão Curitiba e Modelo Curitiba de Colaboração (Anexo B).

O lema desta gestão é "Fazer Acontecer a Cidade", com a missão de "construir a cidade dos nossos sonhos, gerando oportunidades e qualidade de vida melhor para nossa gente". Fazer acontecer envolve um conjunto de ações que atravessam transversalmente os distintos setores de saúde, educação, obras, planejamento, dentre outros na área pública. Sua relação se dá a partir de programas e projetos articulados, intersetorialmente, em sete eixos estratégicos do Plano de Governo, com temas que atendem, simultaneamente, a objetivos sociais, econômicos, ambientais e culturais, ultrapassando, assim, as fronteiras das diversas áreas do conhecimento, como: saúde, educação e meio ambiente, entre outras. "A disciplina de "fazer acontecer" requer também o desenvolvimento das pessoas e isto passa pela sua qualificação, pela comunicação intensiva e pela remuneração estratégica" (GIACOMINI, 2006, p.1).

Para sustentar este modelo, a transparência é um dos princípios que ocupa lugar de destaque, cujos serviços aos cidadãos devem ser executados com base em rígidos princípios éticos que constituem o primeiro passo para uma relação de confiança entre governo e sociedade. Outro princípio fundamental é que a concepção e a prática administrativa só se sustentam acompanhadas de mudanças no processo de gestão, no qual se estabeleçam e se mantenham relações de co-responsabilidade. Todos os níveis da administração precisam ter a mesma qualidade nos serviços prestados, o mesmo padrão de eficiência, a mesma responsabilidade administrativa, a mesma preocupação social e atuar em consonância com as metas e os objetivos estabelecidos pelo governo municipal. Dessa forma, esta gestão coloca como princípios:

- Rígido controle da despesa administrativa e objetividade nos gastos: prioridades para investimentos de maior alcance social, que produzam resultados diretos para população, com discussão pré-orçamentária;

- Contato permanente com a realidade social e participação ativa dos cidadãos nas decisões administrativas: ouvir a população para identificar situações críticas e reavaliar ações em andamento e selecionar temas prioritários para agenda de reuniões do Prefeito com comunidades e a população em geral;
- Facilitação do cotidiano do cidadão: intensificar os processos de descentralização administrativa, por meio de ampliação de informações sobre serviços nas Ruas da Cidadania e e-gov;
- Transparência e responsabilidade dos administradores: disponibilizar "orçamento-cidadão" em terminais eletrônicos nas Ruas da Cidadania e na página da internet da Prefeitura Municipal, bem como os processos licitatórios e seus resultados e demais atos administrativos;
- Cumprir os compromissos assumidos com a população: cumprir a proposta do Plano de Governo, atualizando-o sempre que necessário mediante mecanismos de controle;
- Prestação de contas permanente: prestar contas sobre a execução dos programas, projetos, obras e execução orçamentária de cada área da administração municipal;
- Desenvolver e valorizar o servidor público municipal: implementar o plano de carreira e capacitar os servidores para o novo modelo de gestão com transparência, participação e respeito à cidadania, instrumentalizando-os com novas ferramentas baseadas nos referenciais de intersectorialidade e transversalidade para compreensão da realidade (CURITIBA, Plano de Ação, 2005-2008).

Para ter coerência entre os Projetos de Governo e as Políticas Públicas, esta gestão optou por definir um portfólio de Programas e Projetos, com base nas necessidades sociais já conhecidas. Há sete eixos de ação norteadores do Plano de Governo, que expressam conceitos e valores fundamentais à democracia e à cidadania. Os seus conteúdos atendem à multiplicidade de demandas da cidade e dos cidadãos, com intuito de promover a sustentabilidade econômica, cultural, social e ambiental e impactar na melhoria da qualidade de vida. Os eixos estratégicos definidos são:

- Desenvolvimento Social: compromisso com a continuidade, aperfeiçoamento e mudanças nas áreas de atendimento às demandas sociais;

- Infra-estrutura, Urbanismo e Meio Ambiente: ações relacionadas com o aperfeiçoamento da infra-estrutura urbana, crescimento harmônico dos sistemas viário e de transporte, preservação ambiental (saneamento, gestão do lixo e uso racional e sustentável dos recursos naturais);
- Trabalho e Desenvolvimento Econômico: empregabilidade e apoio às atividades produtivas geradoras de trabalho e renda;
- Cidade do Conhecimento: implementação de ações que possibilitem o acesso ao conhecimento pelo uso intensivo das novas tecnologias da informação, atração de empresas da indústria do conhecimento e interação com a comunidade;
- Comunidade Metropolitana: inclui alianças e consórcios para o desenvolvimento econômico e expansão das oportunidades de trabalho para tornar a Grande Curitiba numa metrópole solidária, sustentável e competitiva;
- Democratização do Poder: compromisso com o fortalecimento da sociedade civil, o desenvolvimento comunitário e a gestão social para tornar os bairros de Curitiba o lugar, por excelência, para a manifestação da cidadania ativa;
- Desenvolvimento Institucional Público: ações que visam garantir a transparência e a efetividade nas relações do poder público com os curitibanos, mediante a modernização administrativa para assegurar os objetivos da ampla participação e integração setorial (CURITIBA, Plano de Ação, 2005-2008).

O IMAP está inserido no eixo estratégico Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional, com o Programa Governança Pública, que tem por objetivo "formular e implementar, de modo inovador, estratégias da gestão administrativa e de pessoas que potencializem a qualidade e a produtividade da ação pública (CURITIBA, 2007c, p.20).

Esses sete Eixos foram desdobrados em Programas, Projetos, Ações e Tarefas, conforme figura 1, a seguir:

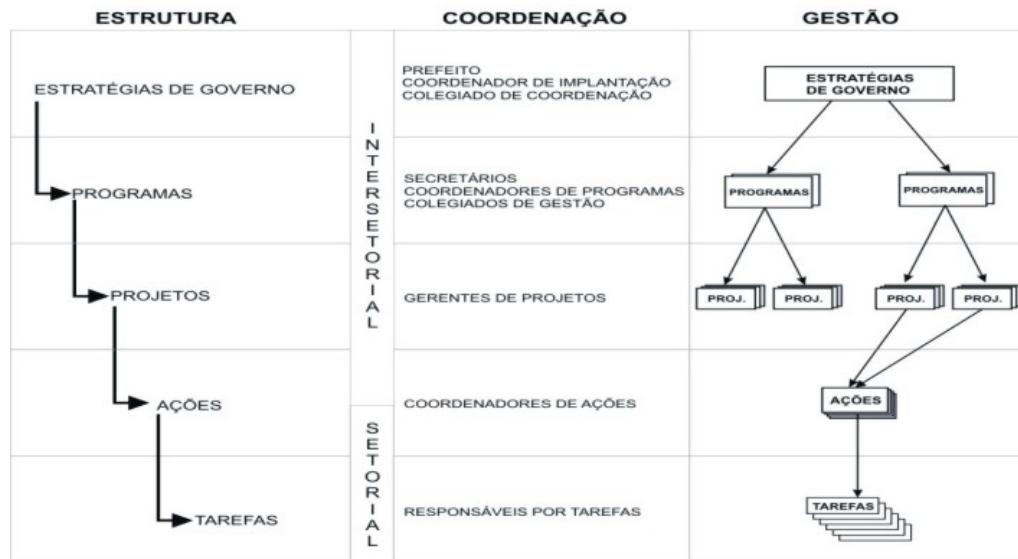


Figura 1: Desenho Geral do Plano de Governo

Fonte: Giacomini (2005)

### 2.3.1 Modelo de Gestão da Estratégia na PMC

Em Curitiba, foi adotado o modelo denominado "Modelo de Gestão de Estratégia", baseado na metodologia do *Balanced Scorecard* - BSC (sistema de avaliação de desempenho empresarial voltado à gestão estratégica):

O *Balanced Scorecard* traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um conjunto de medição estratégica. O *Balanced Scorecard* continua enfatizando a busca de objetivos financeiros, mas também inclui vetores de desempenho desses objetivos. Mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e do aprendizado e crescimento (KAPLAN; NORTON, 1997, p.2).

Esta metodologia considera que o mais importante para fazer uma estratégia acontecer não é o recurso financeiro, mas sim a "capacidade organizativa" e o processo de "liderança".

De acordo com o citado modelo, a Gestão da Estratégia na PMC adota 5 (cinco) linhas de ação, conforme figura 2, a seguir:

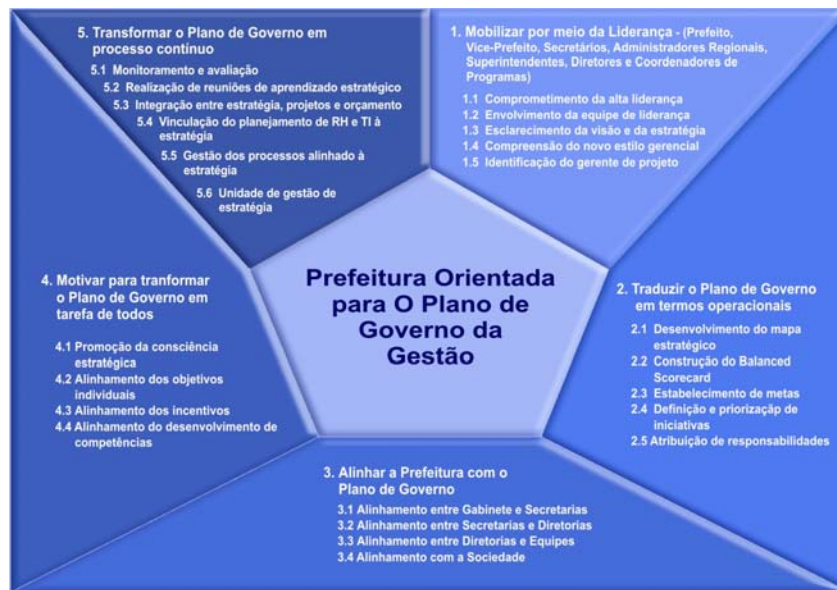


Figura 2: Modelo de Gestão de Estratégia - BSC

Fonte: Giacomini (2005)

- Mobilizar por meio da liderança: isto significa a sustentabilidade ao sistema de lideranças fazendo com que todos participem, em todos os níveis de governo (desde o Prefeito, Vice-prefeito, Secretários, Administradores Regionais, Superintendentes, Diretores, Coordenadores de Programas, gerentes, técnicos especializados incluindo os responsáveis por operacionalizar as ações), com atribuições claras e responsabilização nas operações, em que todos estão envolvidos, compartilhando de uma visão única de estratégia, de Plano de Governo e de prioridades;
- Planos, estratégias e diretrizes traduzidas num Plano de Governo em termos operacionais: programas e projetos com metas e sistema de acompanhamento;
- Alinhamento da Prefeitura com esse Plano de Governo: o conjunto dos órgãos, com suas especificidades, trabalha numa mesma direção, fazendo com que as equipes atuem com coerência. É preciso alinhar de cima para baixo, para que os procedimentos mudem de acordo com a estratégia ou o Plano que se quer visando ao benefício para a Cidade e os cidadãos. É preciso, também, chegar à sociedade fazendo com que ela entenda, se entusiasme e co-participe da elaboração, execução e estratégia deste Plano de Governo;
- Motivação para transformar o Plano de Governo em tarefa de todos: alinhar, na medida do possível, os objetivos individuais aos da organização, por



meio de melhoria contínua de sua formação, com crescimento profissional e remuneração. Tudo isso alinhado ao desenvolvimento de competências pessoais e profissionais, para dar resposta ao que já está planejado para a Cidade;

- Transformação do Plano de Governo num processo contínuo: estratégias de monitoramento e avaliação para acompanhar como as coisas estão acontecendo, se estão acontecendo e identificar os motivos caso não estejam acontecendo. Esse acompanhamento envolve as lideranças de todos os níveis, buscando a integração das estratégias, projetos e orçamento;

Na gestão da estratégia, a condução das políticas públicas municipais encontra respaldo em movimentos estratégicos de escala, sobretudo envolvendo lideranças para que as macroquestões da gestão pública sejam tratadas simultaneamente. Pretendem-se mudanças no processo de gestão mediante o estabelecimento de relações de co-responsabilidade entre todos os níveis da administração. Para isso, um novo formato de funcionamento criou grupos funcionais<sup>20</sup> que agregam secretarias e órgãos para uma ação integrada e intersetorial das políticas públicas.

Para o acompanhamento e monitoração do Plano de Governo foi desenvolvido pelo IMAP o Sistema de Acompanhamento das Ações do Governo (SAGA). O SAGA é uma ferramenta de planejamento desenvolvida para a gestão governamental de Curitiba, composta de metodologia de trabalho e sistema informatizado complementar, que integra todas as informações relativas ao Plano de Governo, disponibilizando-as aos diversos níveis da administração municipal. Abrange desde o planejamento, a coleta, a organização e o registro das informações até o monitoramento da execução das ações dos projetos que compõem os programas do Plano de Governo Municipal.

---

<sup>20</sup> Grupo Funcional: é utilizado para descrever "um conjunto de secretarias municipais e órgãos (fundações, autarquias, empresas) cujas atribuições legais e características operacionais recomendam um trabalho coordenado e articulado entre eles. O pressuposto é que, se esses órgãos trocarem idéias periodicamente a respeito dos problemas que estão procurando resolver e articularem suas ações de maneira racional, os resultados obtidos serão melhores, mais rápidos e a execução dos programas municipais mais racionais e econômicos". Os grupos funcionais não têm uma estrutura formal (existência, sede, funcionários, coordenadores fixos, cargos comissionados e nem funções gratificadas), têm apenas agendas com assuntos a serem discutidos de acordo com as necessidades" (CURITIBA, 2006, p.1).

Inicia-se a partir dos eixos estratégicos, os quais aglutinam um conjunto de programas e seus objetivos. Para que os objetivos sejam alcançados, é necessário definirem-se os fatores críticos de sucesso, que originarão os projetos, desdobrados em ações, produtos e tarefas, hierarquizando desse modo todas as informações que compõem o Plano de Governo.

Dentro dos órgãos o mesmo sistema servirá para a gestão de suas ações específicas. Isso está expresso no diagrama a seguir.

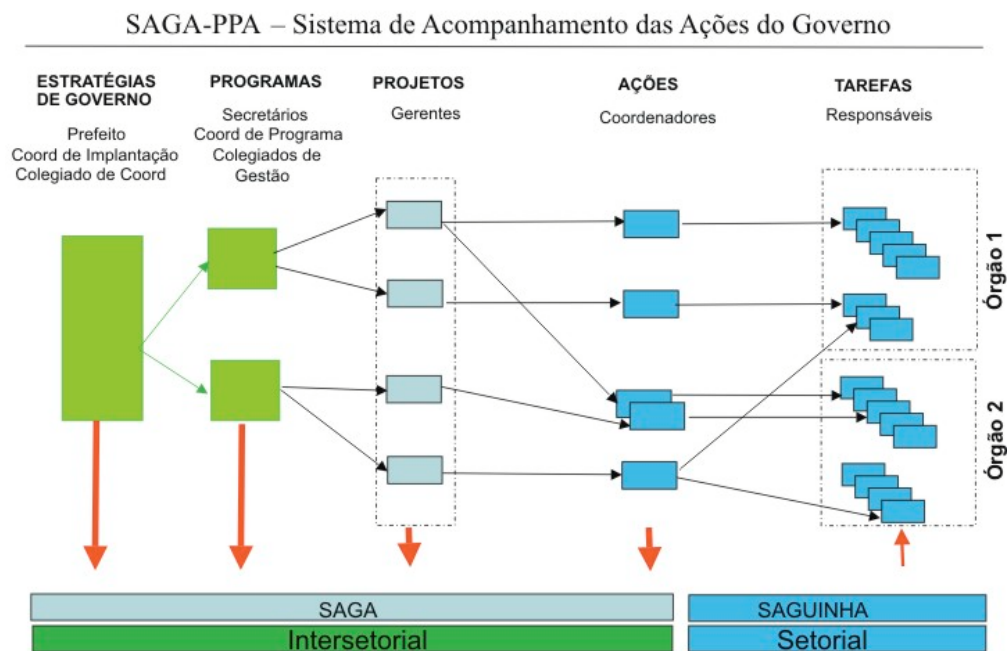


Figura 3: Sistema de Acompanhamento das Ações do Governo - SAGA  
Fonte: Giacomini (2005)

### 2.3.2 Competências para dar suporte ao modelo de gestão da estratégia

No Modelo de Gestão da Estratégia da PMC o Sistema de Liderança é um dos pilares para a sua sustentabilidade. É ponto fundamental na implementação das mudanças desejadas nessa gestão, uma vez que contribui para difusão e manutenção dos valores essenciais, orientando estrategicamente as equipes para convergir esforços a uma causa comum. O suporte ao Sistema de Liderança abrange ações diversificadas, desde momentos de alinhamento estratégico de governo compreendendo a agenda de reuniões semanais entre os diversos níveis gerenciais, reuniões do grupo

funcional, reuniões de secretariado até a execução de um programa regular de cursos, palestras e seminários, ao longo do ano.

É nessa linha que o Modelo de Gestão de Estratégia estabelece um padrão de mudança e desenvolvimento organizacional, vinculado à conquista de resultados, sendo para isso necessária a integração de três fatores fundamentais: o conhecimento e a cultura da organização, as pessoas e os processos, como condição para promover impacto de desenvolvimento por meio de políticas públicas consistentes para a sociedade.

Ao considerarmos a gestão estratégica como um processo contínuo de aprendizagem, no qual todos os níveis hierárquicos participam da formulação de estratégias criativas, salienta-se a importância dos indivíduos serem dotados de autonomia e de competências distintivas para poder interagir e contribuir efetivamente para o sucesso da empresa (VASCONCELOS; MASCARENHAS, 2007, p.63).

É por meio das competências das pessoas que fazem parte da organização que esta idéia pode ser concretizada, na perspectiva de transcender os limites da burocracia e viabilizar novos padrões de desenvolvimento da organização. Essa superação ocorre na medida em que um conjunto de competências das pessoas – conhecimentos, habilidades e atitudes - são aplicadas na organização.

Nesse sentido, a PMC em 2005, desenvolveu o Sistema de Mapeamento de Competências como Diretriz Político-Educacional que se constitui em recurso estratégico para a valorização do servidor e melhoria da gestão pública. O Mapeamento de Competências é um "eficiente instrumento de gestão de pessoas que tem por objetivo o desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores públicos, orientando seu crescimento na carreira e possibilitando sua formação, capacitação e aperfeiçoamento" (SECRETARIA MUNICIPAL DE RECURSOS HUMANOS, 2005, p.7).

O processo de implementação do Sistema de Mapeamento de Competências foi desencadeado a partir da formação de um grupo de estudo, composto por representantes das Secretarias/Órgãos da Administração Direta e Indireta, coordenados pela Secretaria Municipal de Recursos Humanos (SMRH) e Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP). Em meados de 2005, desenvolvem e preparam a metodologia a ser aplicada para construir juntamente com os servidores o processo de "Mapeamento de Competências Desejáveis à Administração Pública Municipal", bem como para cada uma das secretarias/órgãos da administração municipal.

Como resultado desse trabalho, foi definido que a Administração Pública Municipal Desejável é, segundo princípios éticos, responsável por:

- Governar a cidade antecipando-se às demandas, respeitando os preceitos legais, democráticos e suas competências institucionais;
- Exercer sua capacidade de articulação e comunicação com os diversos segmentos da sociedade;
- Desenvolver e implementar políticas públicas inovadoras e criativas adequadas a cidades e voltadas à qualidade de vida do cidadão;
- Administrar a aplicação dos recursos disponíveis maximizando os resultados;
- Estabelecer parcerias com a sociedade, promovendo o desenvolvimento da comunidade;
- Administrar, com responsabilidade e comprometimento, os interesses da coletividade e os recursos disponíveis, de forma não burocrática e transparente;
- Investir em seus servidores, com políticas de reconhecimento da produtividade individual e valorização do saber técnico, engajando-os no processo de desenvolvimento da cidade e na relação com a população;
- Ser capaz de planejar, implementar e monitorar as ações estratégicas, orientando-se pelo crescimento ordenado.

Foram definidas, também, as seguintes características para a Administração Pública Municipal: Ética, Descentralizada, Transparente, Planejamento Integrado, Inovadora, Desburocratizada, Empreendedora, Gestão Participativa, Qualidade e Excelência no Atendimento à População, Precisa nas Informações, Acessível à População, Políticas Definidas, Dinâmica e Clareza de Objetivos.

O conceito de competência adotado pela PMC é definido como o agrupamento de conhecimentos, habilidades e atitudes interdependentes, segundo padrões previamente conhecidos, que se manifestam por meio do comportamento organizacional e contribuem para o alcance do resultado esperado no trabalho. Nesse conceito, conhecimento é o **saber** que se tem a respeito de algo utilizado para o exercício de sua função; habilidade é o **saber fazer** que pode ser adquirida ou desenvolvida no exercício do cargo e a atitude que é o **querer fazer**, a reação ou maneira de ser em relação a determinadas situações. As competências estão classificadas em:

- Organizacionais: capacidade de entrega, realização e agregação de valor no trabalho, relacionadas a compreensão da missão da organização e seus objetivos para a comunidade, aos processos e às equipes de trabalho, inseridos no ambiente político, social e organizacional;
- Técnicas: conhecimentos, habilidades e experiências necessárias e desenvolvidas para garantir o nível de performance e qualidade adequada para realização e agregação de valor ao trabalho;
- Éticas, Sociais e Humanas: aptidões, comportamentos e atitudes necessárias para interagir com o ambiente que determinam o atendimento aos valores e princípios da organização e traduzem a sua imagem junto à comunidade;
- Gerenciais: capacidade de entrega, realização e agregação de valor no trabalho, quanto ao aspecto de gestão da organização, dos processos de trabalho e das pessoas, com o objetivo de alcançar os resultados do Plano e Governo (SECRETARIA MUNICIPAL DE RECURSOS HUMANOS, 2005).

A partir dessas competências foram definidas competências específicas, conforme a figura 4, sendo que a definição de cada uma delas foi adaptada ao exercício profissional de cada Grupo Ocupacional – Básico, Médio, Superior e Gerencial –, garantindo dessa forma o atendimento ao princípio constitucional da isonomia, bem como ainda considerando o nível de atuação, o grau de autonomia, o nível de estruturação e o grau de responsabilidade de cada Grupo Ocupacional.



Figura 4: Competências Específicas para cada Grupo Ocupacional

Fonte: Secretaria Municipal de Recursos Humanos (2005)

## **CAPÍTULO 3**

### **MUDANÇA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL**

As mudanças no cenário mundial atual são numerosas e esse conjunto de variáveis faz com que as organizações<sup>21</sup> vivenciem um momento singular, e isso tem desencadeado a necessidade de rever paradigmas e formas de inserção neste ambiente em constante transformação. Empresas que enfrentam esse ambiente para se manterem competitivas precisam ser capazes de aprender e ao mesmo tempo desenvolver novos conhecimentos (FLEURY; OLIVEIRA JR., 2002).

No setor público isso não é diferente, os processos e mecanismos de mudanças organizacionais para que isso aconteça ainda carecem de pesquisas que esclareçam as especificidades de cada transformação. Nesse sentido, o que se pretende com este trabalho é fortalecer a idéia de que a "mudança em um sistema de ação só é efetiva quando implica a transformação dos valores, da cultura e, portanto, dos padrões de comportamento prevalecentes na organização" (ZANELLI, 2002a, p.153). Esse processo envolve mudança de cultura na organização e uma mudança de visão de mundo por parte dos atores organizacionais. Alguns autores na literatura especializada abordam essa associação entre aprendizagem e mudança (FLEURY, 2001; MASCARENHAS; VASCONCELOS, 2004; SENGE, 1990).

As pressões ambientais fazem com que as organizações busquem flexibilidade e novas formas de organizar o trabalho, com descentralização administrativa e idéias criativas e inovadoras (SILVA; TEIXEIRA, 2007). Ou seja, envolve uma passagem de um estado para outro, uma transformação, uma mudança de paradigma.

Com mudanças acentuadas de paradigmas, as organizações vêm aprimorando seus modelos de gestão, e as noções de organizações como "máquinas", de acordo com Morgan (1996) em uma de suas conhecidas metáforas, vão sendo substituídas

---

<sup>21</sup> Organização: um sistema complexo e aberto, em dinâmica interação com numerosos ambientes, tentando atingir objetivos e executar tarefas em muitos níveis e em variáveis graus de complexidade, evoluindo e desenvolvendo-se à medida que a interação com um ambiente em modificação obriga a novas adaptações internas (SCHEIN, 1982, p.176).

por noções de organizações como cérebros, ou seja, aquelas que aprendem a aprender, passando pela concepção de organizações orgânicas como sistemas abertos, em interação com o ambiente. Existem diversas abordagens sobre aprendizagem organizacional. Antonello (2005) fez uma ampla revisão bibliográfica e apresenta características que permeiam a definição das diversas abordagens:

- processo: a aprendizagem organizacional concebida como algo contínuo e abrangente;
- mudança: a aprendizagem organizacional envolve mudança de atitude;
- grupo: a aprendizagem organizacional enfatiza a interação e o coletivo;
- criação e reflexão: a aprendizagem organizacional vista como inovação e conscientização;
- ação: a aprendizagem organizacional numa perspectiva pragmática, concebida como disseminação do conhecimento. Numa perspectiva sociológica, experimentar, vivenciar e compartilhar por meio da interação social;
- contingencial: a aprendizagem organizacional ocorre em função da situação e do contexto social, sendo carregadas de significações culturais;
- cultural: aprendizagem organizacional como um fenômeno coletivo e baseada na construção de história compartilhada.

Morgan (1996, p.56) ressalta que a "adaptação bem sucedida da organização ao meio ambiente depende da habilidade da alta administração em interpretar as condições frente à organização e adotar um curso de ação significativo". De uma maneira geral, os autores citados reforçam a idéia de que não existe um caminho único a ser seguido, mas sim que a organização precisa fazer uma escolha visando atingir equilíbrio em todo o sistema (estratégia, estrutura, tecnologia, pessoas e o ambiente externo).

Para Bennis (1976), as organizações modernas não podem simplesmente se desenvolver e se expandir pelos caminhos usuais, pois enfrentam tensões externas e mudanças constantes. Para responder às necessidades da época, as organizações precisam de sistemas flexíveis, solucionadores de problemas e em permanente estado de mudanças. As estruturas tradicionais vêm dando lugar às estruturas flexíveis e temporárias, as quais são denominadas orgânico-flexíveis.

Morgan (1996) contribuiu com essa discussão afirmando que as organizações são sistemas complexos, ambíguos e paradoxais, e o grande desafio está em aprender

a lidar com toda essa complexidade. Quando se trata de mudanças, o que ocorre com frequência nas organizações são intervenções reducionistas, isto é, que levam em consideração uma ou poucas das variáveis que a compõem.

Vivemos num mundo que está tornando-se crescentemente complexo. Infelizmente, os nossos estilos de pensamento raramente acompanham essa complexidade. Frequentemente, terminamos por nos persuadir de que tudo é mais simples do que realmente é, lidando com a complexidade de forma a presumir que ela realmente não exista. Isso fica muito evidente pelo modo como modismos dominam as abordagens para análise organizacional e resolução de problemas, caracterizando um interesse em um tipo de solução ou conjunto de técnicas que rapidamente dão lugar a outras (MORGAN, 1996, p.20).

Para Giddens (2003), é na conduta cotidiana das pessoas, quase sempre sem a preocupação reformista, que se moldam e se transformam as sociedades. Isso não é diferente no mundo das organizações. Chanlat (2007) reforça esse argumento ao afirmar que a organização é uma forma de ação coletiva. O mesmo autor ressalta que o biológico, o psíquico e o social contribuem, nas organizações, para a edificação da ordem individual, e o comportamento humano é consequência direta desses fenômenos (CHANLAT, 2007, p.35).

A compreensão de Fleury e Oliveira Jr. (2002, p.134) é próxima dessa perspectiva; ao analisar o processo de aprendizagem, dizem que a aprendizagem pode ser entendida como um "processo de mudança provocado por estímulos diversos e mediado por emoções que podem ou não produzir mudança no comportamento da pessoa".

Sob esse ponto de vista, especialistas colocam que existe uma diferença entre o que ocorre dentro do organismo da pessoa que aprende e a resposta que ela emite. Duas teorias sustentam os modelos de aprendizagem a partir desta concepção: o modelo behaviorista, cujo foco é no comportamento (observável e mensurável), e o modelo cognitivo, que se preocupa tanto com os aspectos objetivos e comportamentais quanto com os subjetivos (crenças e percepções que influenciam o processo de apreensão da realidade) (FLEURY; OLIVEIRA JR., 2002).

Uma organização que aprende (*learning organization*) é uma organização que desenvolveu a capacidade contínua para adaptar-se e mudar (SENGE, 1990). Entretanto, esse é apenas o primeiro passo no processo de aprendizagem. Para Senge, as



organizações devem desenvolver "cinco disciplinas" para que o processo de inovação e aprendizagem aconteçam:

- Domínio pessoal: mediante o autoconhecimento, as pessoas aprendem a expandir as suas capacidades pessoais, concentrar esforços para obter os resultados desejados e ver a realidade de forma objetiva, visando criar um ambiente organizacional que estimule todos os participantes a alcançar as metas escolhidas;
- Modelos mentais: são crenças e valores profundamente enraizados, generalizações e imagens que molda a visão de mundo, precisam ser esclarecidas continuamente para melhorar a imagem que cada um tem do mundo, a fim de verificar como moldar atos e decisões;
- Visão compartilhada: objetivos, valores e compromissos são compartilhados em conjunto, criando uma identidade entre os membros da organização, isso estimula o engajamento do grupo em relação ao futuro que se procura criar e a elaborar os princípios e as diretrizes que permitirão que esse futuro seja alcançado;
- Aprendizado em equipe: é o processo de alinhamento e desenvolvimento de um grupo, transforma habilidades coletivas de maneira que grupos de pessoas possam desenvolver inteligência e capacidades maiores do que a soma dos talentos individuais. Para isso, é preciso diálogo e discussão;
- Pensamento sistêmico: constitui um conjunto de conhecimentos e instrumentos, que levam em conta a interdependência do comportamento dos sistemas e apontar direções para o aperfeiçoamento.

Para Senge (1990), é por meio da aprendizagem em grupo que ocorrem as mudanças mais consistentes nas organizações.

O conceito de cultura organizacional, por sua vez, é essencial para o enriquecimento dos debates envolvendo aprendizagem organizacional. Segundo Edgar Schein, a cultura organizacional

é o conjunto de pressupostos básicos compartilhados que um grupo aprendeu ao lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna, que foram considerados adequados para sua resolução e que são ensinados aos novos membros como forma correta de resolvê-los (SCHEIN, 1992, p.12).

Reflete o padrão das interações sociais da organização, é um processo dinâmico que vai mudando conforme o tempo, diante dos desafios do cotidiano. Nesse sentido, está ligada à aprendizagem. O processo de aprendizagem acontece tanto no momento da criação como no de transmissão de valores para os novos membros (FLEURY; FLEURY, 1997).

Schein (1982, p.188) ressalta que, ao planejar intervenções eficientes, deve-se dispor de "alguma espécie de teoria da mudança que explique de que modo se deve iniciar a mudança, como gerir o processo total da mudança e como estabilizar os resultados da mudança desejados". Nessa linha de pensamento, propôs um modelo de mudança no qual apresenta três fases: descongelamento (funciona como um mecanismo e remoção de crenças, valores, atitudes e comportamentos), mudança (mudança em si) e recongelamento (consolidação da mudança alcançada). As hipóteses que fundamentam esse modelo são:

- Nos processos de mudança ocorre não apenas o aprendizado de algo novo, mas também o desaprender algo que já era muito conhecido e que possivelmente já esteja bem integrado na personalidade e em seu relacionamento social;
- A mudança não acontece se não existir motivação das pessoas para mudar; se essa motivação não estiver presente desde o início, induzi-la, muitas vezes, é a parte mais difícil do processo de mudança;
- Mudanças organizacionais envolvendo novas estruturas, novos processos e sistemas de recompensa, entre outras, ocorrem somente por meio de mudanças individuais naqueles membros-chave da organização; sendo assim considera-se que a mudança organizacional é sempre mediada pelas motivações individuais;
- "A maior parte da mudança em adultos envolve atitudes, valores e auto-imagens, e a desaprendizagem das atuais respostas nestas áreas é, de início, um processo inerentemente doloroso e ameaçador" (SCHEIN, 1982, p.188);
- Mudança envolve um ciclo de múltiplos estágios, e todos eles precisam de alguma forma ser ultrapassados com sucesso antes de se poder afirmar que aconteceu uma mudança estável.

Pode-se observar por meio dessas hipóteses o quanto é complexo e difícil o processo que envolve modificação de valores, atitudes e comportamentos. A dificuldade

aumenta quando se faz necessário, para obter sucesso no processo de mudança, o engajamento das pessoas e que sejam levadas em consideração as demais variáveis organizacionais.

Nessa perspectiva, Fleury enriquece o conceito de cultura inicialmente proposto por Schein e acrescenta a dimensão do poder:

Cultura organizacional é um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam relações de dominação (FLEURY, 1996, p.22).

Para essa autora, compreender como acontecem as relações de poder dentro da organização, como elas são expressas ou escamoteadas por meio de símbolos e práticas organizacionais é fundamental para se compreender o processo de aprendizagem organizacional. Acrescenta, ainda, que outro ponto importante a ser considerado é a permanência e a estabilidade do grupo que gera os padrões culturais, consequência dos processos de aprendizagem do grupo para enfrentar os problemas, se podem explicar também as origens das dificuldades para mudança. Sugere, ainda, que existe uma tendência natural na maioria das organizações de manter esse padrão ao invés de mudar (FLEURY; FLEURY, 1997).

Para os autores, a mudança nos padrões culturais pode acontecer de duas maneiras nas organizações:

**Mudança revolucionária:** valores antagônicos aos anteriores, gerando um processo radical de destruição dos elementos simbólicos, que levam a uma redefinição completa das práticas organizacionais; e, **Mudança gradual:** quando os novos valores propostos são complementares aos existentes, ampliando leques de alternativas existentes para a solução de problemas (FLEURY; FLEURY, 1997, p.29).

Ainda, segundo os autores, o modelo mais adequado para o desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem é o gradual, por apresentar melhores perspectivas de mudança a partir de consensos internos entre as pessoas nas organizações.

Para Schein (1982, p.182), aprender a aprender implica estabelecer um relacionamento que permite maior franqueza, compartilhar sentimentos, percepções, hipóteses que possibilitem o desenvolvimento de ações subsequentes baseadas em informações mais precisas e válidas. A aprendizagem é um processo que se dá

por meio da inter-relação entre os membros do grupo e os diferentes componentes deste sistema, e estes, com base na experiência coletiva e no compartilhamento de informações, vão criando novos conhecimentos.

Algumas correntes são favoráveis a que toda aprendizagem implica mudança por parte dos indivíduos, porém nem sempre a mudança constitui uma oportunidade de aprendizagem ou resulta num processo de aprendizagem. Desse modo, Antonello (2005) enfatiza que na perspectiva da mudança organizacional, o conceito de aprendizagem é relevante, pois se apresenta como dinâmico e integrador.

Argyris e Schön (1978) trouxeram o conceito de circuitos de aprendizagem, que descreve como os pressupostos que orientam o comportamento dos indivíduos e grupos nas organizações podem ser alterados em um processo de aprendizagem organizacional. A aprendizagem de circuito simples são os processos que habilitam as organizações a encaminharem suas políticas ou atingir seus objetivos. É caracterizado pelo fato de nele se poder detectar e corrigir um erro ou problemas, mas não de mexer no modelo, por isso visa à manutenção do conhecimento. A aprendizagem que ocorre no circuito duplo liga o erro ou problema detectado às estratégias de ação e às normas pelas quais as ações são avaliadas. Além de se detectar o erro, questiona-se de uma forma mais consistente as razões pelas quais o erro ocorreu e vai se questionar os pressupostos ou os valores fundamentais adotados por esse grupo. A aprendizagem em circuito duplo permite à organização questionar o que aprende e revisar seus princípios, por isso implica uma maior profundidade e amplitude de mudanças do que a aprendizagem em circuito simples (ARGYRIS; SCHÖN 1978, apud FLEURY; OLIVEIRA JR., 2002, p.137).

Os estudos sobre conversão de aprendizagem individual em organizacional aparecem nos estudos de Nonaka e Takeuchi (1997). Para esses autores, o processo de aprendizagem, por ser dinâmico e de mão dupla, vai acontecer na interação entre seus membros, tanto no momento de criação como no de transmissão de valores aos novos membros, oportunizando assim que a organização se redefina constantemente, abrindo as portas para o questionamento, a transformação e a inovação.

O sucesso das empresas japonesas, por exemplo, poderia ser explicado pela criação do conhecimento organizacional. Essa criação de conhecimento organizacional seria a "capacidade que uma empresa tem de criar novo conhecimento, difundi-lo na organização como um todo e incorporá-lo a produtos, serviços e sistemas" (NONAKA;

TAKEUCHI, 1997, p.1). As mudanças nos processos, estruturas ou comportamentos, não são indicadores de que a aprendizagem realmente ocorreu, pois para isso seria necessário que o conhecimento fosse recuperado e socializado pelos membros da organização.

Nonaka e Takeuchi (1997) observam que os seres humanos adquirem conhecimento criando e organizando ativamente suas próprias experiências. Criam conhecimento a partir do envolvimento e compromisso pessoal. Os autores valorizam ainda o conhecimento tácito no mundo das organizações, que seria o conhecimento pessoal, específico ao contexto, por isso difícil de ser formulado e comunicado; e o conhecimento explícito ou "codificado", que é o conhecimento transmissível. O conhecimento tácito é aquele que está na mente das pessoas, inclui elementos cognitivos (modelos mentais: crenças, paradigmas etc., imagens da realidade e visão para o futuro) e técnicos (*know-how* concreto, técnicas e habilidades). O conhecimento tácito, a partir dessa perspectiva, seria mais importante do que o conhecimento explícito, uma outra forma de conhecimento, pois este pode ser sistematizado e transmitido a partir de normas, regulamentos, manuais de treinamento etc. (NONAKA e TAKEUCHI, 1997, p. 63).

Segundo essa teoria, o conhecimento é criado na organização por meio da interação contínua e encadeada de quatro processos de conversão do conhecimento, conforme a figura 5:

		PARA	
		Conhecimento tácito	Conhecimento explícito
DE	Conhecimento tácito	Socialização <i>Compartilhado de experiências</i>	Externalização <i>Conhecimento conceitual</i>
	Conhecimento explícito	Internalização <i>"aprender fazendo"</i>	Combinação <i>Conhecimento sistêmico</i>

Figura 5: Modos de conversão do conhecimento

Fonte: adaptado de Nonaka e Takeuchi, 1997, p.69

A geração do conhecimento organizacional vai efetivar-se pela interação contínua e dinâmica entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito, e essa interação é moldada pelas mudanças entre diferentes modos de conversão do conhecimento que,

por sua vez, são induzidos por vários fatores (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p.69-79). Para os mesmos autores, a socialização é a conversão que surge da interação do conhecimento tácito entre os indivíduos e por isso ressaltam a importância da experiência compartilhada.

Segundo Fleury e Oliveira Jr. (2002), as ações para a criação e a transferência de conhecimento nas organizações devem estar associadas ao desenvolvimento de competências estratégicas definidas previamente pela organização. Independente de o conhecimento ter sido desenvolvido internamente na organização, ou buscado externamente ou desenvolvido por meio de relações de parcerias com outros órgãos, é por meio do cruzamento do conjunto desses conhecimentos que se forma o *know-how* coletivo, no qual estão inseridas as competências essenciais da organização.

Os autores sugerem três momentos para o processo de aprendizagem na organização:

- Aquisição e desenvolvimento de conhecimentos: podem ocorrer por processos pró-ativos, que incluem a experimentação e a inovação, são motivadas pelas oportunidades de expandir horizontes e pode ser por meio da resolução sistemática de problemas, ou das experiências realizadas por outros (p.ex.: *benchmarking*) ou pela contratação de pessoal;
- Disseminação do conhecimento: que pode ocorrer por meio de diversos processos, a comunicação e circulação de conhecimentos (as novas idéias tem maior impacto quando compartilhadas coletivamente do que quando são propriedades de poucos), treinamento (considerada a forma mais corriqueira), rotação de pessoas e trabalho em equipes diversas;
- Construção da memória: refere-se ao processo de armazenagem de informações as quais podem ser recuperadas com facilidade para auxiliar no processo de tomada de decisão.

Ou seja, são os indivíduos interagindo entre si e entre grupos que têm a capacidade de construir diferentes competências. A formação de uma competência organizacional é fruto da criatividade coletiva na resolução de problemas ou resultado de um processo histórico particular de aprendizagem coletiva. Para a implementação de um sistema favorável à aprendizagem, é necessário preparar a organização como um todo, e que todos possam internalizar valores relacionados a esse mesmo processo.

## **CAPÍTULO 4**

### **RESULTADOS DA PESQUISA**

#### **4.1 Aspectos metodológicos**

O objetivo desta pesquisa é estudar os processos de mudança ocorridos no IMAP, não apenas do ponto de vista formal ou estrutural, mas muito mais do ponto de vista dos símbolos, valores, relações interpessoais, ou seja, uma análise institucional mais ampla, envolvendo tanto a dimensão estrutural quanto cognitiva.

Trata-se de um estudo exploratório de caráter descritivo e interpretativo, utilizando-se essencialmente do método qualitativo. Segundo Godoy (1995), a pesquisa qualitativa parte da compreensão de que as pessoas têm sobre o fenômeno pesquisado, a partir de categorias e atributos do objeto, tais como: atividades, procedimentos ou inter-relações.

Para Yin (2005), a pesquisa qualitativa é constituída por duas condições essenciais: o uso da observação detalhada do mundo material feita pelo pesquisador e o fato de que a observação é pautada necessariamente em um modelo teórico.

Marconi e Lakatos consideram a pesquisa qualitativa como um procedimento formal, composta por métodos de pensamento reflexivo, pois requer um trabalho científico para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais (MARCONI; LAKATOS, 2007, p.157).

A pesquisa qualitativa possibilita a obtenção de dados descritivos por meio do contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto de estudo. Nesse sentido, o pesquisador precisa estar aberto às suas descobertas no decorrer da pesquisa, bem como "preocupar-se em mostrar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação, uma vez que a realidade é sempre complexa" (GODOY, 1995, p.25).

Para Zanelli (2002b), a interpretação dos dados coletados em uma pesquisa qualitativa é um processo de análise sistemática em busca de uma descrição coerente. Não é uma simples interpretação da realidade. Por outro lado, a análise também é um processo recorrente de aprendizagem para se chegar à compreensão do fenômeno

estudado. Godoi e Balsini (2006, p. 93) dizem que o "pesquisador constrói aquilo que não lhe é dado e formula o desconhecido". Ou seja, é uma compreensão da realidade em profundidade, estudada a partir da análise desse contexto. A interpretação dos dados da pesquisa são representações e expressões desse contexto. Vale ressaltar que o método qualitativo preocupa-se com o aprofundamento da compreensão do grupo social investigado.

A pesquisa qualitativa pode assumir diferentes tipos de estratégia, dentre as três mais conhecidas estão: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia.

A estratégia adotada para essa pesquisa é o estudo de caso que visa analisar de forma mais aprofundada um ambiente, um sujeito ou uma situação em especial. De acordo com Godoy (1995), essa técnica tem por objetivo analisar intensivamente uma dada unidade social. É uma das estratégias mais adequadas quando se busca responder às questões de "como" e "por que" certos fenômenos ocorrem, quando há pouco controle sobre os eventos estudados e quando o foco do estudo está em fenômenos atuais.

Segundo Yin (2005), a utilização da metodologia de estudo de caso é adequada quando o controle que o investigador tem sobre os eventos é muito reduzido e quando o foco temporal está em fenômenos contemporâneos no contexto da vida real.

Para Goode e Hatt (1972, p.422), o estudo de caso se constitui num

[...] meio de organizar os dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado [...] uma abordagem que considera qualquer unidade social como um todo. [...] Quase sempre, essa abordagem inclui o desenvolvimento dessa unidade, que pode ser uma pessoa, uma família ou outro grupo social, um conjunto de relações ou processos (como crises familiares, ajustamento à doença, formação de amizade, invasão étnica de uma vizinhança etc.) ou mesmo toda uma cultura.

Esses autores reforçam a questão de que a escolha da pesquisa utilizada no estudo de caso deve ser centrada no tipo de questão que se quer responder e no objeto de estudo. Para Godoy, o estudo de caso é um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que é analisada profundamente (GODOY, 1995, p.25).

Yin (2005) aponta seis fontes de evidência para a coleta de dados em um estudo de caso: documentação, registros de arquivos, entrevistas, observações diretas, observação participante, artefatos físicos, que podem ser combinados de diferentes formas. A técnica de coleta de dados utilizada nesse estudo de caso será a observação



e a entrevista, bem como documentos como *sites*, cadernos, relatórios, entre outros para aprofundar a temática em questão.

As entrevistas, segundo Marconi e Lakatos (2007), podem ser classificadas em três modalidades, que variam de acordo com o objetivo do pesquisador: a padronizada ou estruturada, que é a entrevista na qual o pesquisador segue um roteiro previamente estabelecido, é realizada de acordo com um formulário, o pesquisador não tem liberdade para fazer adaptações às perguntas, nem de alterar a ordem ou mesmo fazer outras perguntas; a despadronizada ou não-estruturada em que o entrevistador faz perguntas abertas em torno de um tema, com liberdade para adaptá-las às situações; e a de painel que consiste na repetição de perguntas, de tempo em tempo, para as mesmas pessoas, com o objetivo de estudar a evolução das opiniões das pessoas num curto período de tempo (MARCONI; LAKATOS, 2007, p.199).

Tendo em vista o escopo deste estudo optou-se pela modalidade de entrevista semi-estruturada, baseada em um roteiro que serviu de base para as perguntas formuladas, uma vez que o objetivo principal da entrevista era compreender as percepções que os entrevistados atribuíam às questões levantadas (GODOY, 2006). O roteiro semi-estruturado facilita, posteriormente, a análise dos conteúdos, o levantamento das categorias, bem como a interpretação das verbalizações.

O roteiro de perguntas favorece a formulação de novos questionamentos durante o desenvolvimento da entrevista

[...] um roteiro de entrevista serve como uma intenção de trajetória; mas aprofundar o relacionamento é prioritário, na medida em que somente assim podem-se obter os conteúdos procurados. [...] Isto proporciona abertura para que o entrevistado possa discorrer, nos limites de interesse da pesquisa, do modo como lhe parecer melhor. [...] Assim, dá-se liberdade ao entrevistado até que se ganhe confiança e não se percam elementos que podem ampliar a visão do pesquisador (ZANELLI, 2002b, p.84).

A problemática da pesquisa é responder ao questionamento de como o IMAP vem mudando ao longo do tempo e qual o papel da aprendizagem nesse processo, assim a forma de se conduzir a entrevista é fundamental; nesse sentido Godoi e Mattos (2006, p.305) trazem três condições essenciais para uma entrevista:

que o entrevistado possa expressar-se a seu modo face ao estímulo do entrevistador; que a fragmentação e ordem de perguntas não sejam tais que prejudiquem essa expressão livre, e que fique também aberta ao entrevistador a possibilidade de inserir outras perguntas ou participações no diálogo, conforme o contexto e as oportunidades, tendo sempre em vista o objetivo geral da entrevista.

Essas condições foram levadas em consideração quando da elaboração do roteiro de entrevista, bem como na sua execução. Assim, o estudo na instituição pública selecionada permitiu obter uma percepção dos entrevistados de uma forma mais interativa, flexível e aberta.

#### 4.1.1 Seleção e perfil dos participantes da pesquisa

A pesquisa foi realizada com 13 (treze) funcionários do IMAP, sendo 6 (seis) pessoas do nível estratégico, 5 (cinco) do nível técnico e 2 (duas) pessoas que atuaram no nível estratégico e que atualmente já não fazem parte do quadro da instituição. A escolha dos entrevistados deu-se pela função que exercem ou que exerceram, no caso do nível estratégico; sendo que para o nível técnico a seleção deu-se pelo tempo de instituição, de serviço público e de gênero. Buscou-se, no nível técnico, ter representantes de cada diretoria, sendo uma pessoa da Diretoria de Planejamento Administrativo e uma para a Diretoria de Desenvolvimento Institucional. Para a Diretoria Administrativo-Financeira e Escola de Administração Pública foram selecionadas duas pessoas por serem diretoria que apresentam um maior número de funcionários.

Foram incluídos no roteiro de entrevista semi-estruturada itens reservados à caracterização da área de atuação e caracterização funcional e dados pessoais dos participantes da pesquisa (tempo de serviço público, tempo de instituição, formação, sexo e faixa etária).

Quanto ao cargo ou função ocupada, os participantes estão distribuídos conforme tabela 1, a seguir:

Tabela 1: Distribuição dos participantes da pesquisa por cargo ou função

CARGO OU FUNÇÃO	N.º DE PARTICIPANTES	PERCENTUAL
Presidente	2	15
Superintendente	1	8
Diretores	4	31
Técnicos	6	46
Total de Participantes	13	100

Quanto ao tempo de experiência no serviço público, os participantes estão distribuídos conforme tabela 2, com predomínio de profissionais com larga experiência no setor público (54%):

Tabela 2: Distribuição dos participantes da pesquisa por tempo de experiência no setor público

EXPERIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO	N.º DE PARTICIPANTES	PERCENTUAL
1 a 5 anos	1	8
6 a 11 anos	1	8
12 a 17 anos	2	15
18 a 22 anos	2	15
23 anos ou mais	7	54
Total de Participantes	13	100

Quanto ao tempo de experiência no IMAP, os participantes estão distribuídos conforme tabela 3, com predomínio de profissionais com tempo de atividade superior a 12 anos (54%):

Tabela 3: Distribuição dos participantes da pesquisa por tempo de experiência no IMAP

EXPERIÊNCIA NO IMAP	N.º DE PARTICIPANTES	PERCENTUAL
1 a 5 anos	2	15
6 a 11 anos	4	31
12 a 17 anos	7	54
Total de Participantes	13	100

Quanto à formação acadêmica, a maioria dos participantes tem curso superior, e predomina entre os profissionais entrevistados a graduação em Psicologia, 4 participantes (31%), sendo que apenas uma pessoa ainda não concluiu a formação superior:

Tabela 4: Distribuição dos participantes da pesquisa por formação acadêmica

ÁREA DE FORMAÇÃO EM GRADUAÇÃO	N.º DE PARTICIPANTES	PERCENTUAL
Contabilidade	1	8
Engenharia Elétrica	1	8
Letras	1	8
Medicina	1	8
Tecnólogo em gestão pública (em curso)	1	8
Pedagogia	2	15
Psicologia	4	31
Serviço Social	2	15
Total de Participantes	13	100

Quanto à pós-graduação, 7 entrevistados apresentam nível de especialização, 3 nível de mestrado, 1 está cursando e 2 não têm pós-graduação:

Tabela 5: Distribuição dos participantes da pesquisa por pós-graduação

PÓS-GRADUAÇÃO	N.º DE PARTICIPANTES	PERCENTUAL
Especialização	7	54
Mestrado	3	23
Especialização em curso	1	8
Sem Especialização	2	15
Total de Participantes	13	100

Quanto ao gênero, 9 participantes são do sexo feminino, representando 69% dos entrevistados e 4 participantes são do sexo masculino, representando 31% dos entrevistados, conforme apresentados na tabela 6:

Tabela 6: Distribuição dos participantes da pesquisa por gênero

GÊNERO	N.º DE PARTICIPANTES	PERCENTUAL
Feminino	9	69
Masculino	4	31
Total de Participantes	13	100

Quanto à faixa etária dos participantes, observa-se que a maioria dos entrevistados tem entre 45 e 54 anos (54%):

Tabela 7: Distribuição dos participantes da pesquisa por faixa etária

FAIXA ETÁRIA	N.º DE PARTICIPANTES	PERCENTUAL
De 35 a 44	4	31
De 45 a 54	7	54
De 55 ou mais	2	15
Total de Participantes	13	100

#### 4.1.2 Coleta e análise de dados

Para uma melhor compreensão do fenômeno estudado, bem como a caracterização e interpretação da realidade, foram utilizadas como fonte primária de dados entrevistas semi-estruturadas, conforme já mencionado, e como fonte secundária a pesquisa documental. O período de coleta de dados foi de abril a julho de 2008.

O roteiro de entrevista semi-estruturada buscou as percepções individuais dos entrevistados, com relação às mudanças pelas quais a instituição passou no período compreendido entre 1997 a 2007, tomada de decisão estratégica, processos de aprendizagem (oportunidades de aprendizagem e compartilhamento de conhecimento e experiências) e por último a institucionalização do IMAP. O roteiro de entrevista encontra-se no Anexo A. Sua aplicação foi precedida da apresentação dos objetivos do estudo, do roteiro da entrevista e da solicitação ao entrevistado para a gravação da entrevista, de modo que posteriormente pudessem ser transcritas e analisadas. As entrevistas tiveram um tempo médio de 40 minutos de duração, sendo que suas transcrições foram feitas logo após o seu término.

Os dados primários coletados foram submetidos às sugestões e contribuições do método de análise de conteúdo, analisando-os à luz de categorias, a saber: processo de mudança, tomada de decisão, oportunidades e compartilhamento de aprendizagem e institucionalização da organização, procurando conhecer e interpretar a realidade sem modificá-la. A análise de conteúdo é definida como

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

Ou seja, constitui-se em um conjunto de técnicas que incidem na explicitação, sistematização e expressão do conteúdo das mensagens, a partir de índices quantitativos ou não. Para análise deste estudo, foram utilizados como referência alguns dos procedimentos sugeridos pelo método. O objetivo do método é desvendar o discurso, visando compreender seu sentido e ao mesmo tempo buscar os significados que estão por traz desta mensagem.

Segundo Bardin (1977, p.95), a organização da análise de conteúdo desenvolve-se em três etapas: 1) pré-análise que consiste em tornar operacionais e sistematizar as idéias iniciais, envolve: a escolha dos documentos de análise, a formulação de hipóteses e objetivos, a elaboração dos indicadores; 2) a exploração do material que consiste na codificação das informações contidas nos documentos e análise das respostas dos entrevistados que deve ser compatível com os objetivos da análise, escolhendo a partir daí as categorias que serão discutidas; 3) o tratamento dos resultados, inferência e interpretação que consiste no tratamento das informações com base em operações estatísticas simples (percentagens) ou mais complexas (análise fatorial) que levam a quadros simples dos resultados, com o objetivo de levantar o seu conteúdo manifesto e a partir disso realizar as inferências e interpretações com base no referencial teórico.

Com base nessas informações, buscando contextualizá-las, foi realizada a análise dos dados das entrevistas visando à compreensão dos depoimentos coletados, confrontando-os com os conteúdos dos documentos selecionados, com as observações, com a teoria e a percepção do pesquisador.

Como fonte secundária de dados, foram utilizados documentos da instituição que trazem informações sobre a sua estrutura, funcionamento, publicações e relatórios de realizações e resultados, bem como os Planos de Governo correspondente a este período. Os documentos consultados foram:

TIPO DE DOCUMENTO	NOME
Plano de Governo da cidade de Curitiba / Propostas	Plano de Governo 1997-2000 Os projetos da Capital Social / 2001-2004 Curitiba Melhor pra Você – idéias para o Plano de Governo - 2005 Trabalho, Ética e Participação – Os Primeiros 180 dias do Governo Beto Richa - 2005
Relatórios	Relatório Anual dos anos; 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007
Relatório de Gestão	Candidata ao Prêmio Nacional da gestão Pública – PQGF – Ciclo 2007 – Relatório de Gestão.
Publicações	Avaliação das Políticas Públicas Municipais de Curitiba – 1997-2004 Cadernos do IMAP: Modelo de Gestão Curitiba/ 2000 O Aperfeiçoamento da Ação Integrada da PMC nos territórios priorizados - 2002 Desenvolvimento de Competências na Prefeitura Municipal de Curitiba - Caderno 1 / 2006 Fundamentos Pedagógicos do Processo de desenvolvimento de Competências dos Servidores da Prefeitura Municipal de Curitiba – Caderno 2 / 2006

A leitura e a análise dos documentos possibilitaram caracterizar o contexto da instituição, sua visão e atuação, forma de funcionamento, pressupostos, objetivos, realizações e resultados.

## **4.2 Apresentação e análise dos resultados**

### **4.2.1 Perfil da instituição em estudo**

O IMAP é uma autarquia da Prefeitura Municipal de Curitiba, cuja missão é: "Fomentar o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população". Seu objetivo é a busca contínua da melhoria na governança pública, por meio da pesquisa, desenvolvimento e compartilhamento de conhecimento sobre gestão.

O Instituto foi criado pela Lei n.º 2.347/63 e pelos Decretos n.º 1.487/63 e n.º 616/64, denominado inicialmente como Instituto de Administração Municipal (IAM), órgão subordinado diretamente ao Prefeito tendo como função o aperfeiçoamento dos servidores no exercício da função pública, a realização de pesquisas e publicações sobre parâmetros para a administração municipal. Em 1985 passa a condição de autarquia, com autonomia financeira, técnica e administrativa e com orçamento aprovado por ato do Executivo.

Com o início da reforma administrativa na PMC, em 1991, e com a ampliação do escopo de atuação do IAM no decorrer desses anos, passa a ser denominado Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), com a premissa de promover o desenvolvimento organizacional da Prefeitura. O foco passa a ser o planejamento administrativo e de RH e a implantação de indicadores de sustentabilidade e racionalização administrativa.

A estrutura orgânica do IMAP era composta por uma Diretoria Executiva integrando a Presidência e Superintendência, e uma Diretoria Administrativo-Financeira. Faziam parte da Superintendência as Diretorias de Planejamento Administrativo, Desenvolvimento Institucional e de Recursos Humanos.

Em 1994 foi criada a Escola de Administração Pública (EAP), em substituição à Diretoria de Recursos Humanos, com o objetivo de estimular o desenvolvimento de competências e habilidades dos servidores públicos municipais, mediante programas de formação, qualificação e aperfeiçoamento. Essa estrutura orgânica se mantém até hoje, como pode ser observada abaixo:

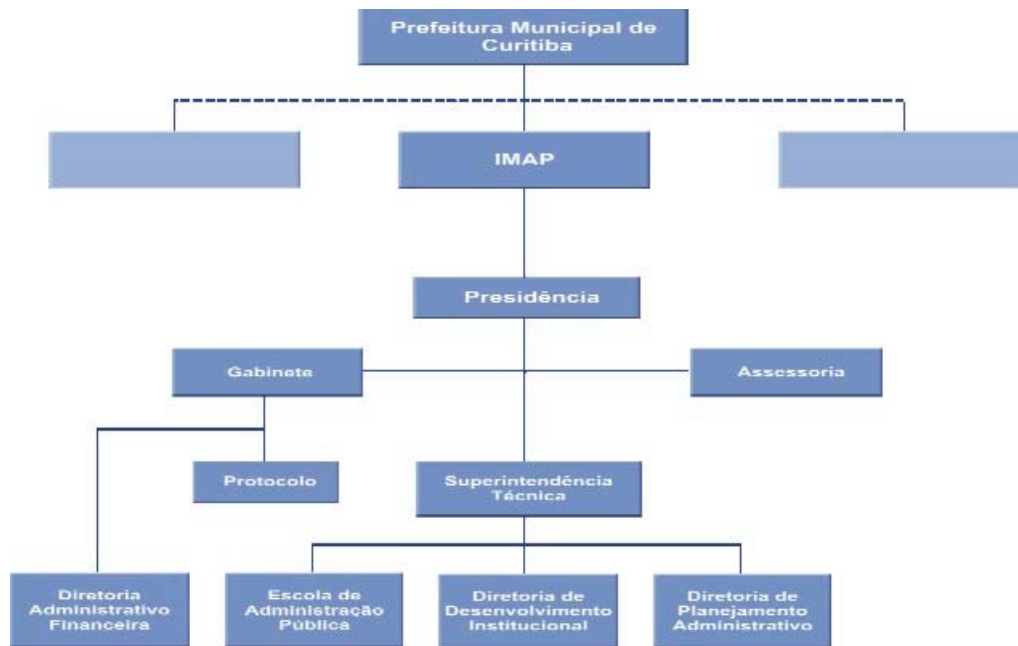


Figura 6: Estrutura Orgânica do IMAP  
Fonte: Curitiba (2007c)

Atualmente, as principais atividades do Instituto estão focadas no desenvolvimento institucional e no aperfeiçoamento das competências dos servidores, segundo as seguintes diretrizes básicas (CURITIBA, Relatório Anual, 2007):

- Orientação ao cliente-parceiro;
- Promoção da imagem e do sucesso do cliente-parceiro;
- Respostas no tempo político do cliente-parceiro;
- Simplicidade inteligente no fazer acontecer;
- Informação e comunicação intensivas;
- Foco nas competências essenciais do cliente-parceiro;
- Adoção de padrões de excelência para as práticas de gestão; e
- Co-autoria das propostas de trabalho.



Sua competência básica está traduzida na produção de conhecimento para a Gestão Pública do município de Curitiba. Nesse sentido, a Instituição possui atualmente as seguintes atribuições:

- pesquisar, desenvolver e disseminar tecnologias de gestão;
- prestar consultoria em gestão pública;
- reunir, analisar e divulgar informações, estudos e pesquisas na esfera da administração pública;
- promover estudos e trabalhos na área de modelagem organizacional;
- estimular o desenvolvimento das potencialidades, competências e habilidades dos servidores públicos municipais do quadro próprio da Administração direta e indireta do Município, funcionários das sociedades de economia mista, detentores de cargos em comissão, assim como de membros da comunidade, organizada ou não, envolvidos em projetos da Administração Municipal, mediante programas e atividades de formação, qualificação e aperfeiçoamento;
- articular os órgãos da administração pública municipal para que promovam, em conjunto, o alinhamento permanente do plano de governo e seu monitoramento e avaliação;
- administrar as questões referentes aos seguros da administração direta e indireta do Município e dos seus servidores municipais;
- administrar todas as questões relativas à realização de estágios por estudantes de nível médio e superior, na administração direta e indireta do Município;
- administrar o programa de bolsas de estudos para cursos de pós-graduação, a serem concedidas aos servidores públicos municipais do quadro próprio da Administração Municipal e aos funcionários das sociedades de economia mista (CURITIBA, 2007c).

Os principais serviços e produtos desenvolvidos pelo IMAP estão relacionados nos quadros abaixo:

Quadro 1: Serviços realizados pelo IMAP

SERVIÇOS
1. Seguro de vida – em grupo 2. Estágio 3. Consultoria

Fonte: Curitiba (2007c)

Quadro 2: Produtos do IMAP

PRODUTOS
1. Banco de Melhores Práticas
2. Comunidades de Aprendizagem
3. Biblioteca de Recursos Didáticos
4. Plano de Desenvolvimento de Competências – PDC
5. Estruturação Organizacional
6. Eventos Especializados
7. Guia e Serviços Públicos
8. Mapeamento de Processos
9. Planejamento Estratégico
10. Relatório de Gestão
11. Sistema de Acompanhamento das Ações de Governo – SAGA
12. Sistema de Desenvolvimento de excelência na Gestão Pública – IDGP

Fonte: Curitiba (2007c)

Para concretização de suas ações, o IMAP conta com uma equipe multidisciplinar, além de convênios e parcerias com instituições e empresas de excelência nesta área de atuação. A equipe é composta por 120 (cento e vinte) pessoas, das quais 34 (trinta e quatro) são concursadas pelo IMAP, 33 (trinta e três) pertencem a órgãos da administração direta, 5 (cinco) da administração indireta, 16 (dezesseis) são contratados e 32 (trinta e dois) estagiários.

O IMAP tem como princípio norteador para seu trabalho a atuação em parceria e que a transformação organizacional é realizada por intermédio das pessoas. Seus valores são, de acordo com documentos da própria Instituição, "o compromisso com a coisa pública e com os clientes, o respeito pelas pessoas e instituições, coerência do discurso com a prática, crença nas parcerias e no trabalho em equipe e, serenidade e bom humor". Os princípios norteadores, de certa forma, são similares aos de diversas outras organizações. Talvez seja interessante ressaltar o "bom humor" como algo original, embora seja difícil garantir, em nosso ponto de vista, esse estado de espírito por parte de todos no IMAP.

A seguir, apresenta-se o Mapa da Estratégia dos Programas do IMAP, com os respectivos objetivos e macrorresultados esperados:

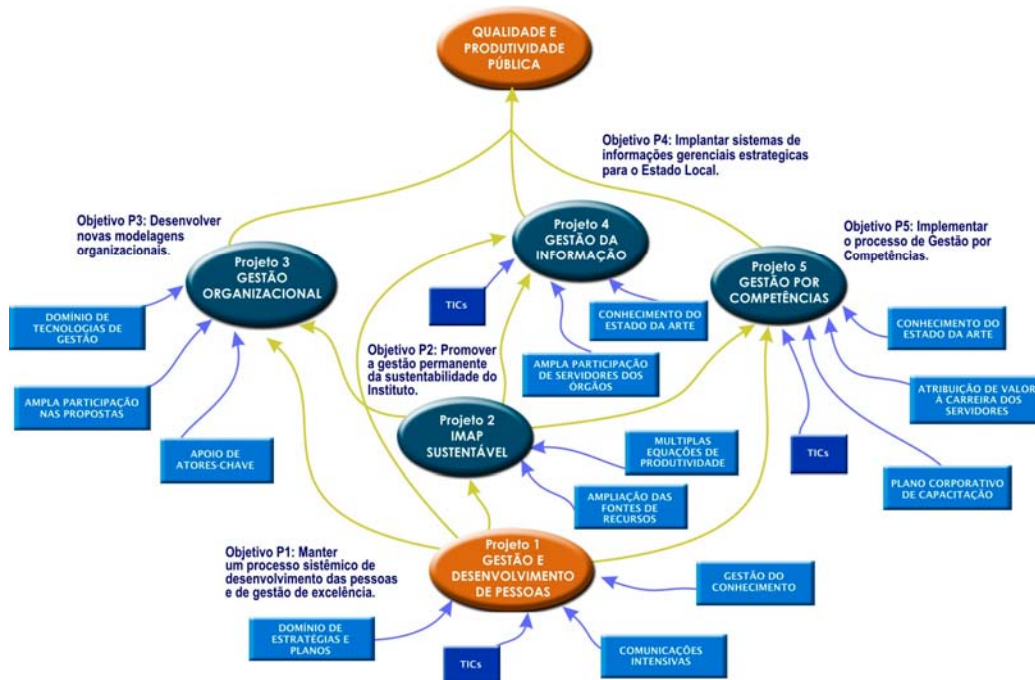


Figura 7: Mapa da Estratégia dos Programas do IMAP  
Fonte: Curitiba (2007b)

#### 4.2.2 Evolução do IMAP para dar apoio às mudanças na gestão pública municipal – 1997-2008

##### Período: 1997-2000

Esse período é marcado por mudanças acentuadas na administração municipal, o IMAP reformula sua estratégia institucional e passa a promover grandes movimentos visando ao desenvolvimento da gestão pública. Nesse sentido, são realizados o Delineamento Estratégico do IMAP, com a construção de sua missão, visão, diretrizes, valores, objetivos estratégicos e os fatores críticos de sucesso.

O IMAP tem a função de estruturar os projetos matriciais do Plano de Governo e tornar o planejamento estratégico uma ferramenta gerencial em toda PMC. Nesse período, a EAP institui o Programa de Educação Permanente em Gestão, que apresenta os seguintes princípios: abrangência a toda a PMC, aplicabilidade de conhecimentos; autodesenvolvimento, compartilhamento de conhecimentos, consonância com as diretrizes de gestão, continuidade e inovação nos processos de trabalho e poten-

cialização de recursos. Trabalha com a estratégia de capacitação em serviço, em sistemas informatizados, educação a distância ou semipresencial, bem como prioriza, ainda, a expansão de publicações em temas de administração pública. Começa a adotar a concepção de desenvolvimento de habilidades e competências.

As prioridades deste período foram a implementação de Planos Estratégicos dos órgãos e Projetos – Âncora que tratam de temas prioritários da administração municipal, tais como: saúde, finanças, meio ambiente, ação social, educação, bem como o diagnóstico integrado denominado de "Decidindo Curitiba" (CURITIBA, Relatório Anual, 2004) e a sistematização do "Modelo de Gestão Curitiba" (CURITIBA, 2000), com orientações para pensar a gestão em sua totalidade.

#### **Período: 2001-2004**

Esse período dá continuidade aos processos anteriores do IMAP e avança em alguns pontos estratégicos, bem como modifica a legislação com a ampliação da sua esfera de atuação para consultoria externa em gestão pública para outras instituições.

A ênfase desse período é a "Gestão Estratégica Fazendo Acontecer", com base nas referências do Modelo de Gestão Curitiba e Modelo Curitiba de Colaboração e "O Aperfeiçoamento da Ação Integrada da PMC nos Territórios Priorizados" (CURITIBA, 2002); nesse sentido, é realizado o alinhamento do Plano de Governo visando a uma melhor conexão entre o nível central e regional e aproximação e compartilhamento das ações públicas com a comunidade.

No trabalho de consultoria aos Órgãos/Secretarias da PMC muitas iniciativas foram registradas, caracterizando-se como inovadoras em processos de gestão, tais como: o trabalho integrado e regionalizado, a ênfase na descentralização administrativa, capacitação em larga escala em cursos de metodologia do Modelo Curitiba de Colaboração, Atendimento ao Cidadão, básico e avançado, Desenvolvimento Gerencial, além da realização de grandes eventos.

#### **Período: 2005 a 2008**

A capacitação segue as tendências de modernização administrativa em face das diretrizes do governo municipal e do Sistema de Mapeamento de Competências para o desenvolvimento pessoal e profissional do servidor. As ações são desenvolvidas

pelo critério de interdependência do desenvolvimento organizacional e de pessoas e com base nos conceitos de gestão do conhecimento e gestão do capital intelectual.

As principais ações desse período são a Gestão por Competências com a construção do mapa de competências desejáveis para a Administração Pública Municipal e o mapa de competências desejáveis para cada uma das Secretarias/Órgãos da PMC; apoio à construção do sistema de avaliação com base nas competências por segmento e grupo ocupacional; capacitação do nível gerencial da PMC, na nova sistemática de avaliação; aprendizagem contínua com a disponibilização de ferramentas de gestão nas modalidades de eventos comuns, para toda a PMC e específicos por órgão; uso intensivo da tecnologia para as práticas de ensino à distância; gestão do conhecimento com produção e disseminação de bases de dados com as melhores práticas e as lições aprendidas na instituição; portais corporativos.

O IMAP está vinculado ao Programa de Governo "Governança Pública" e tem a responsabilidade de construir um modelo integrador de gestão de estratégia na PMC. Nesse sentido, realiza o seu Planejamento Estratégico para os próximos quatro anos, desdobrando as estratégias definidas em programas, projetos, ações e tarefas, as quais são realizadas por meio de equipes matriciais. Ocorre também, nesse período, a implementação de Sistemas de Reuniões Formais, atingindo todos os servidores visando à concretização da gestão participativa; 1.º Ciclo da Pesquisa de Clima Organizacional; implantação do Sistema de Acompanhamento das Ações e Governo – SAGA IMAP; construção do Mapa da Estratégia do IMAP; 1.º Ciclo de Auto-avaliação da Gestão – Gespública; desenvolvimento do portal e intranet do IMAP sendo este o principal canal de comunicação e informação com o público interno e externo.

Em 2007, é implementado o Plano de Desenvolvimento de Competências (PDC), que é um processo de educação permanente com o objetivo de desenvolver competências organizacionais, éticas, sociais, humanas, técnicas e gerenciais. Busca elevar o conhecimento do servidor para que seja capaz de compreender a realidade em que atua, utilizar novas estratégias e ferramentas nos processos, ser criativo e inovador e administrar com responsabilidade e comprometimento os recursos e interesses da coletividade de forma não-burocrática e transparente.

Premissas que norteiam sua implementação:

- Abrangência: extensivo a todos os servidores da Administração Direta e Indireta e Regionais. Cada servidor deve participar, no mínimo, de 40 horas/ano de qualificação;
- Aplicabilidade do conhecimento: aplicar novos insumos aos processos nas ações cotidianas;
- Responsabilidade do servidor: assumir o compromisso com iniciativas de autodesenvolvimento;
- Construção e compartilhamento de conhecimentos: produzir e disseminar práticas de gestão, interagindo dentro e fora da Prefeitura;
- Inovação: modernizar os processos de trabalho, ser pró-ativo nas ações;
- Valorização de talentos da Prefeitura: oportunidades de exercício, pelo servidor, da função de docência em cursos do PDC;
- Parcerias com outras instituições: ampliar frentes de ação com a comunidade.

O PDC está organizado em três categorias, Competências Comuns e Específicas e de Formação, que por sua vez contêm áreas temáticas conforme pode ser observado no diagrama abaixo:

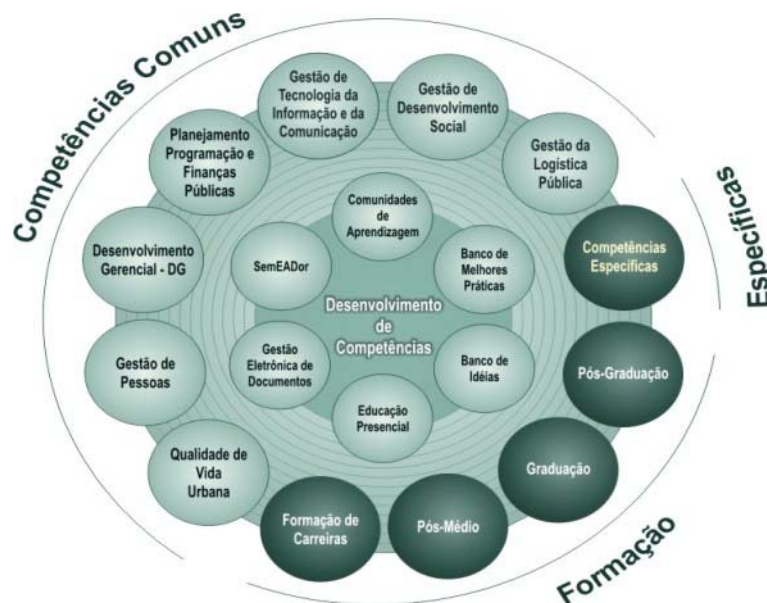


Figura 8: Diagrama do PDC

Fonte: Curitiba (2007a)

- **Competências Comuns:** ações de educação permanente desenvolvida por meio de cursos presenciais e a distância (Projeto SemEADor<sup>22</sup>), palestras, conferências e troca de experiências, visando ao desenvolvimento de competências comuns a todas as secretarias/órgãos da Prefeitura, nas áreas: Planejamento, Programação e Finanças, Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação, Gestão do Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Gerencial, Gestão da Logística Pública, Gestão de Pessoas, Gestão Urbanístico-Ambiental;
- **Competências Técnicas Específicas:** ações de educação permanente desenvolvida por meio de cursos presenciais e a distância – (Projeto SemEADor), palestras, conferências e troca de experiências, visando ao desenvolvimento de competências técnicas, organizacionais, éticas, sociais e humanas e gerenciais específicas a cada secretaria/órgão da Prefeitura para dar conta das questões associadas à sua missão;
- **Formação:** Curso Pós-Médio Técnico em Gestão Pública, Graduação - Curso Superior de Tecnólogo em Gestão Pública, Curso de Formação de Polivalentes, Curso de Formação da Guarda Municipal, Programa de Formação dos Fiscais, Pós-graduação.

É implementado também, nesse ano, o Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública (IDGP), que tem por objetivo avaliar a gestão pública municipal no seu conjunto e em cada um de seus órgãos com foco nos resultados a serem atingidos e na melhoria contínua dos serviços prestados.

Para o desenvolvimento e a manutenção do conhecimento na instituição, são realizadas práticas de Gestão do Conhecimento com o objetivo de potencializar a colaboração de forma sistematizada. São práticas que estimulam a participação e o pensamento inovador, tais como: Caixa de Sugestões; Banco de Idéias; Banco de Melhores Práticas; Comunidades de Aprendizagem; Discussão de temas Institucionais; Reuniões interdiretorias; e Mostra Acadêmica.

---

<sup>22</sup> Projeto SemEADor: desenvolvido pelo IMAP em parceria com a SMRH, tem por objetivo o autodesenvolvimento continuado por meio da modalidade de Ensino a Distância. Visa à qualificação profissional para todos os servidores da administração municipal, democratizando o acesso à formação e ao aperfeiçoamento profissional. Os temas estão organizados em: Gestão Pública, Autodesenvolvimento e Gestão Corporativa (CURITIBA, 2007c, p.79).

Para concretizar sua missão, o IMAP está organizado em quatro diretorias, as quais têm as seguintes competências:

- Desenvolvimento Institucional – APDI: realiza consultorias em desenvolvimento organizacional para a Prefeitura Municipal de Curitiba, oferecendo instrumentos que promovam mudanças planejadas na estrutura e no funcionamento dos diversos órgãos. Aborda o tema sob a perspectiva da flexibilidade organizacional e interdependência, considerando as estruturas e os processos modificáveis às dimensões internas e ambientais;
- Diretoria de Planejamento Administrativo – APPA: objetiva implantar sistemas de informações gerenciais estratégicos para o Estado Local, definindo um modelo de excelência, bem como dando suporte à implantação e ao uso dos sistemas selecionados;
- Diretoria Administrativo-Financeira – APAF: objetiva garantir as ações administrativas e financeiras do Instituto, bem como administrar o estágio de jovens estudantes e o seguro de vida em grupo dos servidores da Prefeitura Municipal de Curitiba;
- Escola de Administração Pública – EAP: objetiva promover o desenvolvimento dos profissionais da esfera municipal, por meio de programas de capacitação no âmbito da formação, qualificação e aperfeiçoamento, visando ao cumprimento da missão da Prefeitura ([imap.curitiba.pr.gov.br](http://imap.curitiba.pr.gov.br)).

### **4.3 Resultados da pesquisa: o processo de mudança no IMAP**

Discutem-se na seqüência os resultados aferidos das entrevistas individuais com os funcionários do IMAP selecionados para a amostra. O material coletado com as entrevistas foi interpretado a partir dos diversos documentos selecionados.

Os entrevistados foram classificados da seguinte forma: o entrevistado foi classificado com a letra E mais o número de cada qual, ou seja, E2 - verbalização do sujeito da pesquisa de número 2 (o segundo entrevistado).



A interpretação foi feita agregando-se os conteúdos das entrevistas que pudessem ser classificadas sob um mesmo tema e posteriormente organizou-se por semelhanças. A sistematização possibilitou a categorização dos elementos dos discursos dos entrevistados.

As categorias de análise, como assinaladas anteriormente, são os processos de mudança e seus fatores, a tomada de decisão, os processos de aprendizagem (oportunidades de aprendizagem e compartilhamento de conhecimentos e experiências) e a institucionalização do IMAP.

### **Percepção acerca dos processos de mudança no IMAP**

Questionados sobre a percepção que têm sobre as mudanças pelas quais o IMAP passou no decorrer do tempo, principalmente a partir de 1997, a maioria dos entrevistados relata em primeiro lugar a questão da mudança de cultura na administração. Com a mudança de gestão, uma nova forma de se organizar o trabalho na PMC é enfatizada pela alta administração, recém empossada e isso traz mudanças importantes, pois, nesses casos de descontinuidade administrativa, cada nova administração exerce esforços para estabelecer ou delimitar novos estilos de gestão. As pessoas no IMAP perceberam essas mudanças:

*De 91 a 97 se manteve como qualquer organização de uma forma bem rígida, as 4 diretorias cada uma incomunicável, quando aparecia uma pessoa na reunião da outra era como se fosse um corpo estranho. Em 97 é que começaram com os movimentos da idéia do todo, que no começo teve certa resistência, mas depois de algum tempo, as pessoas começaram a trabalhar de forma matricial (E1).*

*[...] as pessoas até a gestão passada, elas estavam digamos assim enclausuradas, cada qual em seu quadradinho, dentro de sua própria secretaria, eu lembro bem, que quando o Secretário na ocasião, dizia que queria literalmente "quebrar todas as paredes", que era uma diretriz da gestão. [...] Outro aspecto foi o matricial, que foi uma mudança de cultura de trabalho que nós tivemos (E2).*

As pessoas até então estavam acostumadas a trabalhar cada qual em sua área, com o seu projeto, na sua sala, e na maioria das vezes sem ter a visão do conjunto da organização. Ou seja, apresentavam uma visão departamentalizada da organização. A Gestão 1997-2000, em consonância com a Reforma do Estado Local, se apresenta com uma proposta de mudança de cultura visando a uma

Gestão Pública de Qualidade e, nesse sentido, propôs estruturas flexibilizadas por meio do funcionamento matricial, da gestão compartilhada e de ações cada vez mais organizadas e planejadas. Essas propostas causaram grande impacto e mudança no comportamento da organização. Os relatos abaixo demonstram essas percepções:

*[...] estas mudanças com certeza geram impacto não só dentro do próprio instituto, como gera impacto para fora do instituto. Causa impacto na cultura organizacional, eu acho até que motiva bastante as pessoas a estarem sempre se renovando, estarem se revendo, não só dentro de suas posturas, mas como está seu conhecimento, como está sua capacidade de produção, e até mesmo a sua capacidade de adaptação, nesse sentido, é um órgão inovador... (E4).*

*[...] o IMAP passou a ser um órgão mais pró-ativo, ele tinha que pensar, se antecipar as necessidades e ir pensando. E eu acho que isso se tornou um elemento cultural de lá para cá, o Instituto passou a ter uma preocupação sempre maior em propor coisas que agregassem valor... (E11).*

Com as novas responsabilidades assumidas pelos governos locais, organizações como o IMAP, nesse período, buscaram passar de uma gestão centralizada para uma forma de gestão mais flexível e aberta. Morgan (1996), nesse sentido, diz que as organizações estão passando de uma gestão centralizada, hierarquizada, inflexível, segmentada em suas ações para uma gestão mais sistêmica e integrada. A organização começa a ser vista como um sistema aberto composta por subsistemas inter-relacionados.

Essa forma de trabalhar mais integrada possibilita a idéia de ver a organização numa perspectiva holística, em que as pessoas trabalham em nome da organização em sua totalidade facilitando a forma de relacionamento da organização com o ambiente externo.

*O adotar de uma estrutura orgânica e funcional mais flexível e voltada para grupos de clientes mudou radicalmente a forma de relacionamento interno e externo, com as equipes internas passando a conhecer e viver mais intensamente as diferentes realidades da PMC (E13).*

Havia uma crença de que, na área técnica, a modalidade de trabalhos organizados por projetos ou programas, bem como uma linguagem única de planejamento pudesse fazer a diferença na gestão. Esses vários elementos associados, além de

uma equipe multidisciplinar, fizeram com que aflorasse a motivação interna e o sentimento de satisfação na aceitação dessa nova forma de funcionamento e organização do IMAP. Essa forma mais flexível de funcionar e uma integração mais efetiva com os diferentes órgãos da PMC possibilitaram ao IMAP ter uma visão do todo da PMC, podendo perceber melhor as necessidades de cada órgão público e a partir daí fortalecer o seu papel estratégico e articulador com vistas a cumprir com sua missão.

Percebe-se que a implementação de novas práticas de gestão, "sofre a influência da cultura organizacional, que por sua vez é influenciada, de maneira simultânea, pela utilização sistemática destas novas práticas e dos respectivos resultados alcançados" (OBADIA; VIDAL; MELO, 2007, p.128). O IMAP, a partir de 1997, inicia essa nova forma de gestão, que vem se aperfeiçoando ao longo do tempo, demonstrando a mudança de uma modelo de uma atuação mais tradicional para um modelo intersetorial, descentralizado e compartilhado, visando a resultados de impacto na qualidade de vida do cidadão. Essa, pelo menos, é a proposta das novas administrações, porém, como se poderá verificar na seqüência das entrevistas, nem todos os entrevistados percebem a efetividade das mudanças concebidas.

De qualquer forma, algumas respostas fornecidas pelos profissionais entrevistados demonstram o impacto que essa nova forma de organizar a gestão causou nos processos de trabalho do IMAP e no relacionamento com os outros órgãos da PMC:

*O processo de mudança que mais me causou impacto assim no começo da gestão do Cassio foi a forma de relacionamento entre as secretarias a grande proposta levada pelo IMAP era de abertura das secretarias, abertura tanto de mostrar os serviços para população, quanto abertura interna mesmo. Então daquela forma de governar centralizada a grande proposta seria a proposta da descentralização... (E2).*

*Eu me lembro que na primeira gestão a gente costumava usar o termo "bater tambor", a gente era meio batedor de tambor sabe, que procurava dar o ritmo pra administração como um todo, fazer a coisa andar unificada, andar organizada, com informações definidas pra acompanhar (E11).*

*Eu acho que a gente mudou radicalmente no processo, nós tínhamos um processo onde éramos mais diretivos, até certo ponto, nós tínhamos um pacote restrito que nós negociávamos com o cliente... mas não havia uma dinâmica de interação tão forte como existe hoje. É como se a gente simplesmente entregasse um produto, mas não estabelecia uma relação com mais profundidade de diálogo, de*

*discussão, de avaliação, que são componentes que depois foram se incorporando até por pesquisas, por avaliações, por outros métodos que foram sendo empregados mais recentemente com o critério de melhoria da qualidade (E12).*

O IMAP, portanto, no período de 1997 a 2004, começou a perceber a PMC de uma perspectiva sistêmica. Neste momento, iniciou-se o trabalho de consultoria, em que uma pequena equipe (duas ou três pessoas) levava aos órgãos vinculados à Prefeitura Municipal os "produtos" do IMAP, ouviam suas necessidades e muitas vezes contribuía para que essas unidades organizacionais compreendessem melhor suas necessidades. Essa forma de realizar o trabalho acabou gerando um atendimento personalizado e um envolvimento dos técnicos na dinâmica dos órgãos públicos pelos quais eram responsáveis.

*[...] a gente quase começou a ser cliente também, com os clientes do IMAP (E7).*

Importante ressaltar nesse depoimento a essência dos conceitos envolvendo o *new public management*, fruto das reformas ocorridas no Brasil na década de 1990. Nesse sentido, a atual gestão do IMAP (2005-2008) se organiza de outra forma para realizar a sua nova missão e busca, nesse momento, uma maior abrangência de sua ação nos órgãos públicos, internalizando conceitos como cidadão-cliente etc. O apoio a esses órgãos, nesse momento, contribui para uma melhor definição da arquitetura organizacional, das estratégias e planos de ação e na gestão de pessoas. Isso trouxe novos impactos porque mudou a forma de atuação junto a essas organizações públicas.

*Mais tarde a gente inverte, a gente sai da secretaria que é nessa gestão, a gente sai das secretarias, a gente se distancia das secretarias e a gente procura se organizar de uma outra forma, não fazer um atendimento tão especializado, mais pontual que era, e procura ter uma abrangência maior na secretaria. Então a gente procura chegar mais a todos, trabalhar com os mesmos produtos ou mais produtos ainda, mas a gente tem uma outra meta, uma outra premissa que é procurar uma abrangência maior... (E7).*

Outro aspecto relevante desses processos de mudanças citado por 2 (dois) entrevistados foi a profissionalização da Instituição, no sentido de trazer novas

tecnologias e ferramentas para a gestão e, ao mesmo tempo, mobilizar as pessoas a se apropriarem desses novos conhecimentos:

*Acho que o IMAP depois de 97 se profissionalizou, no sentido de vir trazendo metodologias, ferramentas e profissionalizando as pessoas para trabalhar com os outros órgãos, no sentido de deixar mais clara a missão para as pessoas e no sentido das pessoas se apropriarem disso e ir atrás para se aprofundarem e ajudar os órgãos a fazer o que teria que ser feito. Tinha uma equipe que tinha um anseio, porque essa virada de 97 foi crítica para o IMAP, não se sabia se o IMAP ia continuar existindo ou não, tinha tudo para ele ser extinto, ele estava vindo de uma forma que ia ser extinto, não tinha mais uma finalidade. E acho que o que sustentou a sua existência foi a profissionalização (E5).*

*Acho que teve um momento muito importante para o IMAP quando ele começa a enxergar a prefeitura de uma forma mais global e mais sistêmica quando nós começamos a trabalhar por consultoria interna... Eu acho que nesse momento a gente acabou fortalecendo o IMAP e os técnicos porque a gente se obrigou a conhecer mais de tudo aquilo que o IMAP fazia como um todo e as secretarias também elas tinham uma referência nessas pessoas que os ajudavam a crescer (E7).*

A partir do momento em que o IMAP começa a ter uma atuação mais estratégica junto aos órgãos públicos, vai gradativamente se profissionalizando e se tornando mais importante na estrutura da PMC, trazendo novas metodologias e ferramentas de gestão. A adoção dessas práticas fortalece as inéditas formas de gestão de organizações públicas, fortemente influenciadas pelo gerencialismo. Associado a esse processo começam a aparecer acentuadamente o seu papel estratégico e a questão da aprendizagem.

Os entrevistados ressaltam as responsabilidades institucionais do IMAP e os desafios permanentes diante dos processos de mudança.

*Em 97 nós fizemos o que o Homero chama hoje "um passo com mil"..., então em 97 foi uma aposta de dar um passo com mil, de você fazer um grande mutirão de disseminação de metodologias tanto internamente quanto externamente (E5).*

*O IMAP pela própria missão dele, que é o aperfeiçoamento da capacidade de governo, ele é um órgão que constantemente sofre esse processo de mudança, sempre é questionado pela razão de, qual a inovação, que tecnologia que ele vai estar trazendo, o que há de mais novo, o que está acontecendo no momento, então ele tem esse pano de fundo, constantemente ele está mudando (E4).*

O IMAP, desde o ano de 1993, realiza movimentos no sentido de fomentar novas formas de pensar ou fazer a Gestão Pública como, por exemplo, o "Fórum das Cidades", "Delineamento Estratégico", "Decidindo Curitiba", "CIFAL", entre outros. Com a premissa de pensar a melhoria da Gestão, busca constantemente sistematizar e difundir instrumentos que permitam a cada órgão público organizar suas ações de modo mais integrado ao conjunto, visando à melhoria do atendimento ao cidadão. Todo esse movimento, conseqüentemente, vem acompanhado de outros desdobramentos, tais como informação mais ágil, avaliação e monitoramento, novos modelos de gestão, novas formas de funcionamento etc. Isso demonstra a necessidade de o IMAP estar se reinventando para atingir suas metas e cumprir com suas atribuições públicas.

O IMAP, dessa forma, busca a inovação, algo necessário para que a instituição cumpra seus compromissos. Nonaka (2006) assinala que inovação não deixa de ser a recriação do mundo com base em uma visão ou ideal, ou seja, envolve um processo de recriar a organização e as pessoas, num processo contínuo de auto-renovação.

Para Mintzberg (2001), as organizações inovadoras requerem uma configuração diferente, em que se possam fundir especialistas vindos de diferentes disciplinas em equipes de projeto *ad hoc*. Envolve estruturas flexíveis e orgânicas, composta por equipes de projetos, com autonomia e confiança para realizarem seus trabalhos, sem necessariamente uma hierarquia. Para esse autor, há uma relação direta entre estratégia e os demais processos da organização. O IMAP nesse sentido, ao longo do tempo, vem buscando formas de se organizar de maneira mais flexível em seu funcionamento, visando proporcionar respostas mais rápidas à população na implementação das políticas públicas e na melhoria da qualidade dos serviços.

O fato de o IMAP se preocupar em ser um órgão dinâmico e inovador, impulsionado para essa busca constante de metodologias e ferramentas de gestão que propiciem o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo, leva a organização a desenvolver novas competências, e isso pode ser observado no relato abaixo:

*[...] nós não éramos, por exemplo, uma secretaria de planejamento ou coisa do tipo, mas ocupamos esse espaço vazio que havia na administração da prefeitura no sentido de fazer as equipes desenvolverem uma gestão organizada (E11).*

Nesse sentido, uma característica muito marcante da instituição lembrada pelos entrevistados é o "aprender fazendo", conforme observado nos dois relatos abaixo:

*O Homero chegou trazendo uma metodologia para as pessoas se apropriarem, que a gente não conhecia, e fomos trabalhando com isso para que a gente pudesse fazer todos os órgãos virem junto... e nós não dominávamos a metodologia. Ele trazia os consultores e isso foi um desafio no sentido de mobilizar as pessoas, ele conseguiu mobilizar as pessoas, porque eu lembro de sentar na mesa dele e ter reunião à tarde e perguntar qual é o próximo passo, e ele ia balizando a gente e em paralelo tinham as oficinas com consultores de fora pra se apropriar disso e isso mobilizou os técnicos no sentido de não tinha como não saber PES, quem estava aqui teve que se apropriar dessa ferramenta e de outras pra poder depois ajudar as secretarias (E5).*

*[...] as próprias metodologias que buscávamos aplicar junto aos projetos e aos outros órgãos a gente também foi fazendo um esforço para aplicar na organização interna na maneira como agente ia trabalhar. [...] não é só você estar usando lá, estar usando aqui, propor determinados métodos que era pra todo mundo, uma linguagem de planejamento igual para todo mundo (E11).*

Nem sempre as novas metodologias e ferramentas implementadas são de domínio ou de conhecimento de todos os funcionários do IMAP, mas o desafio colocado mobiliza as pessoas para buscar esses conhecimentos e implementá-los no cotidiano de seus respectivos trabalhos. Para Nonaka e Takeuchi (1997), a criação de um novo conhecimento na organização vai além do aprender com o outro e com o ambiente externo. De acordo com esses autores, "o conhecimento deve ser construído por si mesmo, muitas vezes exigindo uma interação intensiva e laboriosa entre os membros da organização" (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p.10).

Segundo Senge (1990), a aprendizagem na organização está relacionada com os desafios inerentes aos processos de mudança. As pessoas envolvidas nesses mesmos processos precisam estar motivadas a aprender por estarem comprometidas com a missão maior desta organização. Os relatos dos entrevistados do IMAP sinalizam esse comprometimento, pois as mudanças, e a necessidades das mesmas, parecem fazer parte do cotidiano da Instituição, seja pelas mudanças na alta administração, seja pelo próprio compromisso com o cidadão e os desafios permanentes em aprimorar os serviços públicos.

## Fatores externos identificados como impulsionadores das mudanças

O ambiente influencia, em parte, a estratégia organizacional, impactando algumas das características da organização, bem como seus fluxos e intercâmbios técnicos. Acrescenta-se a isso os sistemas de crenças e normas da instituição e os programas de desenvolvimento profissional. Houve quase um consenso dos entrevistados em relação à influência do ambiente externo e da mudança de governo nos processos de mudança do IMAP:

### *Ambiente externo*

*Os grandes financiadores estavam também mudando a lógica dos financiamentos. Eles estavam querendo resultados principalmente na área social...Eu lembro que nós participávamos daqueles grandes projetos e ajudávamos na elaboração da metodologia de como trabalhar com as questões sociais, foi por isso que também houve essa abertura, que a grande saída que a gente via na época era trabalhar de forma intersetorial (E2).*

*Acredito também que as mudanças na legislação nacional no que tange a exigências de maior transparência, envolvimento das comunidades impactadas diretamente pelas ações públicas; exigências de órgãos financiadores externos, como BID, Banco Mundial, BNDES e outros em relação a novas práticas de participação e aprovação das comunidades também foram fatores que influenciaram positivamente para que as mudanças se efetivassem com maior rapidez e aceitação (E13).*

*Acho que o próprio contexto, o mercado, acho que o mercado está mais exigente com a máquina pública, enquanto comunidade, enquanto população nós estamos mais exigentes e acho que por conta disso a gente precisa fazer melhor. Então acho que a gente precisou mudar por conta de que a própria população fez a gente mudar e vai fazer a gente mudar ainda mais... (E7).*

*Acho que o movimento da Reforma do Estado, a questão da constituição, 97 eram 10 anos já, havia todo um embasamento que não estava sendo utilizado ainda, a questão dos planejamentos obrigatórios PPA, LOA e LDO e isso obrigava a se organizar de uma outra forma (E5).*

Os controles sociais e a consciência cidadã exigem da gestão pública eficácia na prestação de serviços, bem como controle de gastos. O profissional do IMAP está, aparentemente, atento a essas demandas e expectativas da sociedade. Um dos entrevistados ressalta esse compromisso social da Instituição:



*Com certeza foi o tempo em que o serviço público estava alheio às mudanças externas, eu acho que a gente vive há muito tempo esse olhar para fora da instituição, eu acho que é por isso inclusive, que a gente sai na frente em muitas coisas. Olhar para fora faz com que a gente obtenha um novo oxigênio [...] Então você tem que sair, olhar outras coisas e o mundo hoje o ambiente externo te coloca isso, a mídia te coloca isso, a empresa, o setor privado te provoca isso, a globalização e mais ainda outros governos te colocam isso. Você olha para fora e diz: "nossa outras prefeituras fizeram melhor", "outros governos de estado avançaram nisso", " porque eu ainda não fiz... (E8).*

Paralelo a isso, mudanças significativas aconteceram na área de gestão de pessoas nas organizações:

*[...] a gente viu assim uma revolução muito grande na área de gestão de pessoas, os tradicionais RHs eles foram também se modificando em termos de visão de perspectiva, de visão de homem, de visão de grupo, de visão de sociedade, então eles começaram a mudar os processos, se começou a falar em desenvolvimento de pessoas, que era diferente de treinamento e, também na área organizacional, eu acho que a gente criou um movimento mais dialético porque antes era uma coisa assim muito estrutural mesmo, é aquilo de ver o desenho da estrutura, definir as posições estratégicas, distribuir as funções e a gente evoluiu para uma visão organizacional mais estratégica, uma visão de futuro mesmo, com uma dinâmica totalmente diferente voltada pra processos (E12).*

Observa-se pelos relatos acima que o IMAP, como outras instituições públicas e privadas, integrantes desse ambiente complexo e dinâmico, sofre influência significativa desses fatores externos. Embora o comportamento organizacional não seja determinado por esses mesmos fatores, pois há sempre espaço para os atores organizacionais fazerem suas próprias escolhas, esses vetores externos impactam no ambiente interno, alterando estratégias e formas de agir. Embora não aconteça uma relação determinística perante o ambiente externo, a influência desses vetores ambientais impõe ao IMAP uma necessidade de mudança permanente na busca por práticas de gestão que possibilitem a eficiência de seus processos, o alinhamento de suas ações visando, cada vez mais, à eficácia e aos resultados efetivos para a sociedade.

### *Mudança de governo*

Outro fator externo colocado como impulsionador das mudanças no IMAP é a mudança de governo. Importante observar, no entanto, que as mudanças de governo em Curitiba, no período de 1997 a 2007, seguem uma mesma orientação partidária, ou seja, não houve uma gestão que fosse efetivamente caracterizada como "governo de oposição".

As mudanças em cada gestão foram realizadas em relação aos projetos e programas de acordo com as necessidades da população, formas de se organizarem para atender ao cidadão, focos de ação de cada governo e direcionamento estratégico.

*Eu acho que a começar pelo discurso do prefeito, por ele ser também um funcionário de carreira ele incentivou muito a parte técnica, eu lembro dos discursos deles que ele falava muito sobre isso, ele incentivava o pessoal técnico, as questões técnicas (E2).*

*Acho que era toda uma coisa que vinha de cima, toda uma idéia, diretriz, eles queriam o tal do matricial, trabalhar um projeto em parceria com várias secretarias. Então essa questão de dividir e compartilhar idéias era um processo em toda a Prefeitura, acho que isso foi o pivô de tudo para que a coisa andasse (E6).*

*Em primeiro lugar eu acho que o vetor maior de mudança foi o Presidente. Ele veio com uma visão, ele sabia onde queria chegar, ele não tinha talvez todos os instrumentos para fazer isso, mas ele tinha uma boa noção de onde ele queria chegar, o que ele queria fazer na prefeitura e conseguiu transformar o IMAP, pelo menos parcialmente, num instrumento (E10).*

*Os gestores no caso o Cássio que começou a promover as alterações e acho que ele acreditar que com planejamento, acreditar que a máquina pública poderia ser melhor a partir de um planejamento, a partir de uma gestão pública diferenciada, acho que foi o grande momento, acho que ele acreditava nisso, ele achava que devia ter uma ação bem planejada e ele foi a pessoa que colocou que tínhamos que fazer o planejamento estratégico com as secretarias acho que isso foi um grande impulsionador, porque se o chefe maior acha que está tudo bom a gente permanece como está, acho que precisamos de alguém que nos cutuque acho que o Cássio mostrou que a gente poderia ser diferente, que poderíamos fazer muito melhor (E7).*

Apesar da mesma orientação partidária, cada gestão imprimiu o seu "tom", seu próprio estilo, na forma de organizar o IMAP e de direcionar os programas e projetos desenvolvidos:

*Eu acho que o pessoal que entrou, tipo cada gestão, cada gestor tentou mudar, cada um deu uma contribuição, porque se não fosse eles não teria mudado, não teria dado chance pra gente crescer e captar mais recursos. Sempre falamos sobre isso, que agente tinha que mudar, crescer, o IMAP não era nada praticamente conseguiu fazer tudo isso que está fazendo pelo pessoal que entrou que foi dando colaboração pra gente chegar onde a gente chegou e foi incentivando, buscando uma melhoria, vamos fazer isso, vamos fazer aquilo, vamos mostrar que temos capacidade, sempre ouvi isso aqui, que a gente vai conseguir, vamos enfrentar mais esse desafio (E3).*

*Eu acho que com a nova gestão é uma nova forma, um novo pensamento, a cada gestor que entra numa instituição ele vem com um conhecimento agregado e vai passando a sua forma, a sua maneira de trabalhar, a sua forma de gestão, eu acredito que com isso, com essa mudança de gestão houve realmente um salto de qualidade para instituição (E9).*

O relato acima exemplifica que apesar da mesma orientação partidária houve mudanças na direção estratégica e na revisão dos sistemas do IMAP. Afinal, a descontinuidade administrativa sempre altera os modelos de gestão e, muitas vezes, causam certo desconforto ao corpo funcional. No entanto, as mudanças podem igualmente impulsionar condições ambientais de grandes e inovadoras iniciativas.

Os últimos gestores trouxeram fortemente a idéia do planejamento como uma ferramenta eficiente de gestão e o funcionamento matricial para tornar as estruturas mais flexíveis. Para Thlen e Steinmo, uma das fontes de mudança oriundas do ambiente externo à organização é simplesmente a entrada de novos atores nas instituições, reorientando seus objetivos e estratégias (1992, apud GAZZOLI, 2005, p.4).

Outros relatos identificam que associado à mudança de governante vem o respaldo político para a implementação de inovações na administração. Este fato foi apontado por 4 (quatro) dos entrevistados como um fator importante para o sucesso dessas mudanças:

*A forma de trabalhar matricialmente veio como uma diretriz do prefeito, e naquele momento o IMAP tinha a sua Presidência como uma assessora do Prefeito então tinha todo respaldo desse líder maior e isso facilitou muito o processo porque é um tom de administração... (E1).*

*Eu acho que o respaldo político que a Presidente teve desde o primeiro momento, estava claro para todo mundo, na gestão do Rafael Greca tivemos muitas ações inovadoras..., mas o IMAP naquele momento não tinha um respaldo político, para esse papel estratégico que daí veio a ter (E2).*

*Foram as pessoas que pegaram essa bandeira, e sofrer, fazer o que tinha que ser feito e comprar a brigas e enfrentar as objeções que existem aos montes. E se não tiver um bom respaldo, um bom apoio político, quer dizer de vontade política pra isso não consegue, aqui eu acho que várias pessoas se abraçaram nesse projeto, tiveram o apoio da alta administração e fizeram acontecer (E10).*

*[...] a decisão política do prefeito de "banca" as ousadias e inovações apresentadas a ele pelo IMAP e de demandá-las também... (E13).*

Quando os dirigentes exercem um papel importante e de liderança nesse processo parece que as mudanças nas organizações se tornam mais fáceis de serem explicadas. Segundo Argyris (1987), para que as mudanças sejam duradouras, é necessário o envolvimento continuado da alta gerência. As pesquisas realizadas por esse autor evidenciam essa questão. "Para dar início ao processo de mudança organizacional, o executivo-chefe deveria se conscientizar da extensão até a qual seu próprio estilo de liderança é responsável pelos problemas de sua organização" (ARGYRIS, 1987, p.27).

Sob esse ponto de vista, alguns entrevistados se referem à influência do perfil da liderança nesses processos:

*Eu acredito que é por conta das lideranças que nós tivemos, todas as lideranças que passaram pelo IMAP foram lideranças com um perfil inovador, esperou-se ou esperava-se que cada liderança em cada gestão de acordo com as diretrizes que eram passadas que elas respondessem a isso, dessa forma, acredito que é isso o que mantém e sustenta o IMAP (E4).*

*Eu acho que a diferença está em você ter uma boa liderança, que articule, que inove, que de espaço, que possibilite alavancar o potencial, ter servidores ou colaboradores com potencial para isso, ou seja com visão de futuro também, que tenham um bom nível de conhecimento*

*das coisas, que queiram, que tenham curiosidade, que queiram desenvolver novas idéias, que busquem mudança e juntar essas duas coisas na execução, além da estratégia, além das idéias executar. Eu acho que isso é fundamental para que as coisas mudem, para que novas dinâmicas se incorporem e que vá mudando a cultura da organização passo-a-passo, porque nada acontece por decreto, eu acho que as coisas acontecem a medida que você vai internalizando, que você vai criando novos espaços, novos fluxos (E8).*

Para que as mudanças possam ocorrer, além do respaldo político é fundamental uma liderança que tenha uma boa articulação, que seja inovadora e que proporcione espaço para que as pessoas possam colocar todo o seu potencial a serviço da instituição. Evidentemente que não teremos essa situação ideal envolvendo todos os funcionários de uma organização pública, mas algum consenso deve ser buscado. Liderança, nessa perspectiva é entendida como um "processo de dirigir e influenciar as atividades relacionadas às tarefas dos membros do grupo" (STONER; FREEMAN, 1985, p.344). Nesse sentido, é importante uma liderança com desenvolvimento de competência no nível político, interpessoal, técnico e administrativo para o sucesso de qualquer processo de mudança, bem como para garantir a efetividade das ações implementadas.

### **Fatores internos identificados como impulsionadores das mudanças**

Mudança institucional se faz mediante a mudança de comportamento e atitudes das pessoas e para que isso aconteça é necessário um processo educativo e que os atores organizacionais acreditem na proposta apresentada. As três citações ilustram esses fatores:

#### *Pessoas*

*Eu acho que internamente, cada um tem necessidade de crescimento acho que isso ajuda. Eu por exemplo tinha muita vontade de terminar a faculdade, de aprender..., era meu único objetivo na época. Acho que todo mundo tem esse desejo, de crescer, cada um foi buscando, via que o outro estava crescendo e o outro também, motivação interna, de cada um e foi buscando esse desejo. Os cursos que a gente fez também ajudou muito, p. ex. o Amana Key, Adventure, e outros que tivemos (E3).*

*[...] De fora vieram com uma proposta nova e internamente tinham técnicos que queriam fazer a diferença nesse sentido, estavam sentindo falta de uma direção e aí veio um plano estratégico delimitado, quais as tarefas, estava claro para todo mundo o que não tinha antes, porque era tudo por demandas (E5).*

*Ser um demandador de novas tecnologias de gestão e acreditar que as mudanças não são feitas por decreto e que só se efetivam com as pessoas e que para haver comprometimento de equipes é preciso que estas primeiro acreditem na proposta e no trabalho (E13).*

Percebe-se pelos relatos acima que as pessoas em seus ambientes de trabalho também enfrentam desafios, têm novas expectativas, desenvolvem novas competências e novas motivações tanto individuais, quanto coletivamente. Isso faz com que o nível de exigência e conscientização social aumente, podendo funcionar assim como um importante fator de pressão para a mudança.

Essa nova maneira de atuar depende de um verdadeiro processo de aprendizagem, por meio do qual as pessoas desenvolvem a apropriação dos novos princípios e métodos e, isso só é possível num contexto de aprendizagem coletiva.

O IMAP, nesse sentido, iniciou um intenso programa de desenvolvimento das pessoas, envolvendo todos os níveis hierárquicos para que essa nova forma de gestão fosse assimilada pelas pessoas. O relato abaixo traz essa percepção:

*Conquista da confiança dos servidores e gestores municipais em termos de desenvolvimento de programas de capacitação. No primeiro ano ganhou força pela capacitação de gestores e coordenadores de projetos estratégicos, trazendo novas ferramentas de trabalho e oportunidades de reflexão; cresceu com a ousadia de trazer elementos totalmente novos nas suas ações de capacitação, como os "treinamentos vivenciais" voltados à formação de equipes e ao agregar valor ao "eu"; os programas de desenvolvimento de competências não focados exclusivamente na formação técnica, como os "ACS" e "APG" da Amana Key...; as palestras e seminários com exponentes de diferentes áreas do conhecimento (filosofia, ética, poesia, música, mágica, esporte, empreendedorismo, sociologia.....) todos com interpretações focadas no dia a dia do trabalho e nos desafios enfrentados pelas equipes da PMC (E13).*

O relato acima demonstra a preocupação do IMAP em dar subsídios para as pessoas nesses processos de mudanças com os diferentes programas de capacitação desenvolvidos neste período. "Os programas de mudança devem dar atenção ao tipo de costumes corporativos requeridos na nova situação e descobrir como isto pode

ser desenvolvido" (MORGAN, 1996, p.142). Essa preocupação está presente no IMAP, uma vez que, paralelamente aos processos de mudança que são desencadeados são implementados programas de educação permanente que visam ao desenvolvimento das competências requeridas para uma nova situação.

Chama a atenção de modo especial, em alguns relatos, o clima organizacional que dominava a equipe nesses processos de mudanças:

*teve uma mobilização inteira dentro do IMAP, todos se envolveram, as pessoas chaves das regionais se envolveram para criar esse grande diagnóstico (E2).*

Como diz Senge (1990, p.18): "Quando há um objetivo concreto e legítimo as pessoas dão tudo de si e aprendem, não por obrigação, mas por livre e espontânea vontade". O aprendizado ocorre no dia-a-dia, ao longo do tempo, quando as pessoas se defrontam com questões essenciais ou se vêem diante de novos desafios.

Por outro lado, a mudança gera contradições e paradoxos porque implica uma ruptura parcial com as práticas e hábitos do antigo sistema social. Muitas vezes há necessidade de o funcionário abrir mão de hábitos já arraigados em nome de uma nova organização, com novas políticas, novos procedimentos e novas expectativas. Assim, muitos resistem, pois se sentem ameaçados por transformações que poderão dificultar sua adaptação a um novo ambiente no qual as capacidades relacionais, hábitos e estratégias desenvolvidas na situação anterior não sirvam mais como meio de integração ou de sobrevivência na nova estrutura (RESENDE, 2002). Sobre esse momento crítico de mudanças, 3 (três) entrevistados relatam:

*Primeiro houve um certo descrédito, porque a idéia não era juntar não só dentro do IMAP, mas que toda Prefeitura estivesse conversando. E uma outra coisa observada também é que gerava um certo medo para as pessoas que quando estou compartilhando meu trabalho eu posso também ter a sensação de estar perdendo espaço, perdendo poder... Até que adquire novamente o patamar da segurança quando vai entender que o trabalho não deixa de existir ele só pode ser feito de uma forma melhorada (E1).*

*Essa mudança de quando o Cássio assumiu, para mim no começo não digo que foi doloroso, mas foi estranho. Porque a gente tinha uma gestão anterior... foi digamos assim a mesma linha política, então não mudou muita coisa... e quando da vinda do Cássio existiu mais uma coisa técnica que primou por exigir de todo mundo*

*algumas mudanças e a gente não estava habituado a mudanças...No começo acho que foi por medo da mudança, eu me assustei, mas depois eu fui vendo, porque eu me assusto se eu continuo atuando em outras vertentes, podendo me aprimorar em alguns focos daquilo que eu faço com mais atenção. A preocupação sempre foi assim será que quando eu perco um pouco do meu poder eu vou perder financeiramente também...Aí eu pensei, porque estou tendo esse medo se financeiramente eu não perco nada e eu estou podendo me dedicar mais a algumas coisas e tendo até mais tranqüilidade (E6).*

*Acho que foi assim um desafio lançado, uma nova reorganização da prefeitura inteira, então foram assim meses muito difíceis. Tinham pessoas que não queriam compartilhar, primeira coisa é o não compartilhamento das informações, não sabiam o que estavam fazendo ali, qual o vínculo da sua secretaria perante aquele projeto (E2).*

A resistência para as mudanças sempre foi uma preocupação, principalmente em organizações públicas. Os atores estratégicos, no ambiente organizacional, expressam resistências ao longo desses processos que visam à mudança institucional. Em função disso, muitas reformas, ou tentativas de mudanças, fracassam (RESENDE, 2002). Os relatos acima comprovam tais hipóteses. No IMAP a resistência ao novo, o medo envolvendo perda de poder ou mesmo receio por não ter as competências necessárias exigidas com as mudanças previstas se apresentam como algo inevitável. Por outro lado, observa-se um aprendizado, em que diante dos desafios colocados as pessoas partem em busca de novos conhecimentos, bem como compartilham de novas experiências.

A mudança organizacional no IMAP produziu, portanto, para alguns grupos um sentimento de coerência e para outros grupos um sentimento de insegurança. Essa ambigüidade está sempre presente nas organizações e dificilmente poderia ser eliminada. Segundo Vasconcelos e Vasconcelos (2004), o estresse e a angústia acompanham os fenômenos de mudança nas organizações na medida em que os indivíduos se sentem ameaçados e tentam compreender a realidade que os cerca.

Outra percepção relevante dos entrevistados diz respeito aos diferentes momentos das mudanças ocorridas no IMAP. Alguns entrevistados observam avanços, mas também alguns retrocessos:

*[...] de 97 para cá é que começaram os movimentos da idéia do todo... E acho que daí deu essa idéia para o IMAP de uma instituição só, aonde as pessoas trabalhavam em nome do IMAP, claro que essas questões dependem da condução dos gestores estratégicos*



*que estão em cada momento, elas podem evoluir, como podem ter alguns retrocessos. Hoje acho que o IMAP voltou um pouco nesse sentido, acho que as diretorias estão mais estanques, mas há um desejo, um certo saudosismo de quando a gente trabalhava de forma realmente matricial e participando todas as pessoas de todas as diretorias no mesmo tema (E1).*

*[...] hoje nós estamos mais segmentados cada um cuidando do seu trabalho, vejo que tem um lucro aí que a gente se profissionalizou mais, mas acho que tem um risco, uma coisa negativa que é a segmentação do trabalho a gente deixa de perceber o nosso cliente como um todo e a gente continua a oferecer as coisas pontuais, então o IMAP chega na mesma secretaria três vezes ou quatro vezes cada um com o seu produto, cada um com a sua cestinha e isso não é bom para nós, isso não é bom para o IMAP, isso enfraquece (E7).*

*Eu acho que nessa gestão, ela deu saltos muito grandes, a gente se estruturou melhor para o trabalho, nós tínhamos algumas coisas um pouco confusas em termos até de definição de objeto, se misturava embora havia as diretorias, mas os objetos estavam um pouco difusos, não se tinha muita clareza do papel de uma diretoria e de outra... Então, eu acho assim que foram dadas atribuições mais claras, as diretorias recortaram melhor os seus papéis, se introduziram algumas coisas novas nessa área tecnológica. Assim, em termos de estruturação institucional a gente avançou bastante, com a clareza, com a definição dos objetos e conseqüentemente dos papéis, houve essa interatividade maior, eu acho que a questão da avaliação institucional também se avançou, embora se questione os métodos, mas de qualquer forma foi um fato, se praticou um processo avaliativo (E12).*

Com as mudanças implementadas no início de 1997, mudou-se o estilo de gestão. As interações sociais internas e as relações com o ambiente externo apresentaram mudanças significativas. A forma de funcionamento adotada a partir de 2005, trouxe novos impactos nessas interações. Alguns atores percebem ganhos, mas outros nem tanto:

*Percebo também, que esse voltar a atuar de forma mais estanque por diretoria, e não mais de forma integrada como no matricial, enfraqueceu as relações institucionais, hoje para se conseguir as coisas é muito mais pelo pessoal aí elas acontecem (E1).*

*[...] acho que as pessoas estão trabalhando novamente, é um contrasenso dizer isso porque nós estamos trabalhando em um ambiente sem paredes, mas estamos trabalhando em um ambiente simbolicamente com paredes. [...] muitas vezes você não sabe o que eu estou fazendo, eu não sei o que você está fazendo (E2).*

As incertezas, como se pode observar, ainda permanecem. As mudanças, nos ambientes organizacionais, ocorrem com mais frequência e em espaços de tempo cada vez mais curtos. As pessoas, levadas a mudar seus enfoques e suas expectativas, passam a expressar inseguranças. Os desafios para a alta direção são inúmeros para que as organizações possam lidar com esses ambientes permeados por mudanças (NOGUEIRA, 2004).

No entanto, pode-se observar por meio dos relatos apresentados que o IMAP ao longo do tempo passou por mudanças significativas visando a uma gestão pública de qualidade. Todos os entrevistados, em um momento ou outro, destacam essa postura pró-ativa e inovadora do IMAP, mas demonstrando, em muitas ocasiões, alguma insegurança diante das mudanças ocorridas ou planejadas.

De acordo com alguns depoimentos, uma das virtudes do IMAP foi investir em uma competência essencial que o IMAP desenvolveu ao longo do tempo, que é a capacidade de fazer as pessoas atingir resultados em equipes de trabalho:

*[...] essa é a nossa competência essencial, a gente consegue articular e levar propostas, metodologias, levar idéias pra que os órgãos se organizem para atingirem resultados do ponto de vista da gestão, melhorar seu padrão de competência, melhorar seu planejamento e tal... (E11).*

Embora essa afirmação possa ser confundida com modelos tecnocráticos de gestão, o IMAP busca socializar as decisões envolvendo estratégias destinadas aos diferentes órgãos públicos da PMC. As propostas são apresentadas, mas passam por um processo de discussão entre as diferentes unidades públicas que compõem a administração municipal.

### **Resultados sobre a tomada de decisão**

Alguns entrevistados observaram que a maioria das decisões é tomada em diretoria e em alguns momentos com o colegiado de gestão. Outros ressaltaram um esforço do nível estratégico para que elas sejam compartilhadas. Outros ainda lembraram que essas decisões são compartilhadas apenas de forma superficial. A percepção das pessoas com relação ao processo decisório está distante, portanto, de um consenso.

A tomada de decisão é um processo complexo que subsidia os planos estratégicos e operacionais de uma organização, envolvendo uma análise das certezas, dos riscos e das incertezas. Para dar conta desse processo e com o objetivo de torná-lo mais participativo e ágil, o IMAP criou o Colegiado de Gestão. Sobre o Colegiado, os entrevistados assim se manifestam:

*Hoje nós temos um colegiado de gestão, temos a diretoria executiva e um colegiado de gestão e temos as estruturas oficiais das equipes... a cada mês um projeto é apresentado de cada diretoria e feito as avaliações e tomada de decisão encima dos novos rumos. E esse conteúdo é passado ou para o colegiado ampliado... e quando são coisas mais corriqueiras é passado direto para os coordenadores de equipe, e depois é pedido que se repasse para o sistema de reuniões. Então as decisões são tomadas normalmente em diretorias (E5).*

*Hoje a gente tem participado, algumas vezes a gente é chamado. Existe algumas situações que a gente as vezes não participa... Mas algumas vezes a gente é consultado, perguntam o que fazer, que caminho adotar, a opinião da gente de vez em quando é ouvida, acho que esse processo hoje está dígamos assim mais compartilhado (E6).*

*Agora tem sido melhor, a gente tem tomado conhecimento das decisões mais profunda, a Carminha chama, informa, nas outras eu não tinha as informações, a gente ficava sabendo quando já estava saindo, não eram compartilhadas, principalmente a gente que estava no orçamento precisava das informações e não tinha (E3).*

De acordo com os relatos acima é possível observar estratégias que foram adotadas pela atual gestão para tornar o processo de decisão mais participativo e ágil, principalmente no que se refere às decisões mais estratégicas. A criação do Colegiado de Gestão composto pela Diretoria Executiva (Presidente, Superintendência Técnica, Diretorias, Assessoria e Chefe de Gabinete), coordenadores e alguns técnicos foi uma iniciativa para superar um modelo em que as decisões apresentam-se de forma centralizada. Outra estratégia adotada foi a implementação do sistema de reuniões para todos os níveis de gerenciamento, cada nível com um corte específico, mas todos dentro de uma mesma proposta metodológica. As reuniões têm dia e horário predeterminados, com duração máxima de duas horas, agenda predeterminada, composta de quatro pontos básicos: informes relevantes, problemas conjunturais internos e externos ao IMAP e que ao final das discussões toma-se a decisão sobre o tema discutido, definindo-se prazo e responsável pela sua execução,

prestação de contas a partir das planilhas de cada projeto estratégico utilizado apenas quando surgir uma nova questão, alguma inovação, alguma ação não planejada.

Outros 4 (quatro) entrevistados percebem um esforço do nível estratégico em compartilhar essas decisões:

*Eu acho que tem duas expectativas, uma do corpo diretivo com o desejo que esse compartilhamento aconteça, mas que esse desejo do corpo diretivo não reflete no corpo funcional. E uma outra questão também é que o corpo funcional tem uma tendência de ficar aguardando, de também não ir buscar a informação. Então acho que há ainda uma esquizofrenia nesse processo que na verdade é co-responsabilidade dos dois lados (E1).*

*[...] eu acho que há um esforço muito grande de envolvimento de todas as partes, do nível estratégico, do nível gerencial e do nível operacional, eu acho que há uma busca constante de envolvimento dessas partes no processo de planejamento. Eu acho que esse fator, é um fator que ajuda até a entender como é que a gente acerta naquilo que agente faz. Eu acho que quando as pessoas participam nos diversos níveis, eu não estou falando aqui de democracia e democratização, em assembleia, eu falo de participação efetiva dos diversos segmentos de maneira adequada e cada um no seu papel e a seu modo e a seu tempo (E8).*

*Há uma intenção, e há um discurso de que mais pessoas estão envolvidas, ou que existe um grupo maior na decisão ou que as decisões são tomadas num conselho diretor, que até nós temos um conselho diretor. Então teoricamente nós temos uma decisão democrática, porque nós temos um conselho diretor, temos uma reunião de diretoria mensalmente, tem um grupo que é um pouco mais ampliado com os coordenadores, então teoricamente sim a gente tem uma decisão mais compartilhada. E acho que há um desejo grande para que as decisões sim sejam compartilhadas, sejam ouvidas, sejam mais concensadas, ou sejam mais ouvidas para que possa ser tomada a melhor decisão, mas acho que na prática hoje ela está muito centralizada (E7).*

*Eu sinto razoável acesso aos meus superiores, abertura para discutir, colocar muitas vezes coloca, e o assunto morre na casca ou as vezes ele fica lá embrionário e acaba germinando algum tempo depois, mas eu acho que aqui é razoável, numa nota de 1 a 10, talvez uns 6 ou 7 o que acho que é bom, numa estrutura que é tradicionalmente centralizada em cima de posições políticas (E10).*

Ainda que observem um esforço, um desejo da alta administração no compartilhamento das decisões, essas ainda são percebidas por alguns entrevistados como

centralizadas sem o envolvimento de mais pessoas para uma decisão mais conjunta. Essa situação gera desmotivação, competitividade e um sentimento de falta de autonomia.

Outros entrevistados percebem que as decisões são compartilhadas, mas de forma superficial, como demonstram as declarações abaixo:

*De forma muito superficial, bem superficial, detalhadamente eu não conheço, conheço o pedacinho que estou fazendo aqui, das outras diretorias, as decisões ou o que acontece, não sei absolutamente nada (E2).*

*Muito pouco, eu acho que pelo estilo mais autoritário, as decisões eram muito fechadas nos gabinetes, as decisões mesmo, depois cada diretoria diluía aquelas coisas naquilo que era possível diluir no seu grupo imediato de trabalho, mas eu me senti muitas vezes excluída, teria tido vontade de ter tomado decisões, de ter participado de uma mesa de decisões e muitas vezes na vivência que eu tive na minha diretoria a gente tinha sempre a justificativa de que o processo não era aquele e que a decisão era tomada no gabinete e que nós tínhamos um nível decisório, mas era mais um nível decisório mais técnico, operacional (E12).*

Dois entrevistados observaram que a comunicação é um fator que muitas vezes dificulta esse processo.

*Eu vejo que em alguns momentos falta um pouco de comunicação, muitas vezes a diretoria acaba tendo as reuniões e eu acho que até pelo fluxo de trabalho as vezes acaba atropelando um pouquinho e a questão da comunicação é um pouquinho mais lenta (E9).*

*[...] eu percebo no IMAP que ainda não existe uma forma de disseminação padronizada entre as diretorias, algumas diretorias ao meu ver parece que acabam repassando com mais facilidade e outras diretorias com menos facilidade... as vezes eu acho que tem alguns ruídos dessas comunicação aqui dentro do IMAP. Penso eu que quando se trata de compartilhar informações você está se comunicando, e se agente for pensar, agora to falando de uma forma mais conceitual que a comunicação ela depende dos dois lados, de um emissor e de um receptor, muitas vezes existe uma certa acomodação dentro do IMAP das pessoas que só querem receber as informações, elas não procuram saber um pouquinho mais a não ser aquilo que vem comunicado (E4).*

Questionados se conhecem a missão, valores, objetivos do IMAP, dois entrevistados relataram que sim, que isso foi muito divulgado no início da gestão, porém depois não foi mais objeto de atenção. Os relatos abaixo trazem essa percepção:

*[...] no começo dessa gestão foi muito bem trabalhado, lembro que nós tivemos varias rodadas para discutir, mas acho que isso se perdeu ao longo do tempo. Então hoje se alguém me perguntar sobre o IMAP eu vou saber falar sobre o meu pedacinho ali, não vou saber falar mais nada. Da instituição como um todo não sei (E2).*

*Pra mim a missão do IMAP é clara..., mas a maioria dos funcionários não tem noção, do que eles tem que fazer, da responsabilidade deles, hoje estão estudando, estão melhorando, até pouco tempo, não sei como vai ser daqui pra frente, eles não tinham noção dos objetivos do IMAP, tem umas pessoas ainda meio perdidas... (E3)*

Observa-se pelo relato dos entrevistado que a tomada de decisão no IMAP mudou ao longo do tempo, abrindo-se para um processo mais participativo. No entanto, o processo decisório ainda é percebido por algumas pessoas como centralizado. Um dos aspectos importantes levantado diz respeito à comunicação, pois o IMAP apresenta "ruídos" nessa área tanto no que diz respeito às informações recebidas e repassadas. Muitas vezes essa comunicação mostra-se incompleta e pouco precisa e, em outras, falta também o estímulo para que as pessoas saiam em busca dessa informação. No início da gestão 2005-2008, trabalhou-se amplamente a questão dos objetivos, missão, valores e diretrizes do IMAP, havia reuniões sistemáticas para essas discussões, bem como reuniões para repasse de informações gerenciais. Atualmente, essas reuniões, de acordo com os entrevistados, têm acontecido com pouca frequência.

### **Resultados sobre os processos de aprendizagem (oportunidades de aprendizagem e compartilhamento de conhecimento e experiências)**

Aprendizagem envolve mudança de comportamento. Nesse sentido, observa-se no IMAP essa busca pela profissionalização e capacitação do servidor público tendo em vista a mudança de um modelo de gestão tradicional para um modelo gerencial. A política de desenvolvimento das pessoas está organizada no Plano de Desenvolvimento de Competências (PDC). De acordo com Argyris (1992), as organizações podem criar um ambiente e proporcionar formas para que os indivíduos aprendam, porém são os indivíduos que têm a capacidade ou a competência de aprender a

fazer algo. Nesse sentido, tem se buscado no IMAP desenvolver e ampliar as oportunidades de aprendizagem.

### *Oportunidades de aprendizagem*

Entendemos por oportunidades de aprendizagem a forma de a organização estabelecer estratégias de intervenção voltadas a favorecer processos de aprendizagem.

Questionados quanto às oportunidades de aprendizagem ofertadas pelo IMAP, observa-se um consenso por parte dos entrevistados que há, de fato, uma preocupação muito grande da organização em ampliar essas oportunidades e de buscar novas formas, metodologias e parcerias que facilitem o acesso da maioria dos funcionários da PMC a essas alternativas gestonárias. Os relatos abaixo demonstram essa percepção:

*Oferecer oportunidades é destaque dos últimos três anos no sentido da abrangência, porque foram criadas diferentes alternativas, para cursos formais, para pós-graduação, cursos a distância isso é dos últimos três anos, antes eram só cursos presenciais e não havia recursos para atender o número grande de pessoas da Prefeitura (E1).*

*[...] o IMAP nessa gestão está atuando com grandes movimentos, numericamente sempre são sempre mil, dois mil, tem a questão do SemEADor com o ensino a distância, o foco é na abrangência (E2).*

*A prefeitura de Curitiba, ela quer que cada vez mais que seu servidor esteja atualizado, que ele cresça, que ele esteja acompanhando o mercado, tanto é que tem agora a possibilidade das pessoas de nível médio, que ainda não tem o seu terceiro grau, estarem fazendo com a abertura dos cursos de Tecnólogos, o Semeador... (E4).*

*Eu acredito que para os servidores municipais a oportunidade é muito grande porque são diversos cursos, mesmo o próprio SemEADor que é curso a distância, então se a pessoa não tem muita disponibilidade tem horários alternativos, até nas próprias ruas da cidadania que eu vejo que é uma abertura muito grande, uma descentralização desses cursos e isso possibilita um acesso maior para os servidores (E9).*

*Eu acho que melhoramos também, nós sempre tivemos uma proposta de melhoria... o objetivo era sempre ampliar o número de participações, abranger a prefeitura num número maior e eu acho que com as novas tecnologias que foram adotadas a gente pode crescer muito (E12).*

O IMAP vem, ao longo do tempo, buscando formas de oportunizar aos funcionários públicos cada vez mais acesso ao desenvolvimento pessoal e crescimento profissional. Aparentemente, o PDC, pela forma como está organizado, cria condições para o desenvolvimento pessoal. O objetivo sempre foi aumentar a abrangência dessas oportunidades para que mais pessoas pudessem participar. Buscou-se, então, além da modalidade presencial para cursos e seminários, a modalidade de ensino a distância <sup>23</sup>. Além disso, o IMAP buscou parcerias com instituições de ensino para propiciar curso superior aos funcionários, atualmente com os cursos de Tecnologia de Licenciatura em Pedagogia e de Tecnólogo em Gestão Pública. Outras oportunidades de aprendizagem estão refletidas nos programas: Banco de Melhores Práticas, Comunidades de Aprendizagem e Mostra de Trabalhos Acadêmicos<sup>24</sup>. Observa-se pelos relatos apresentados, o reconhecimento, por parte do corpo funcional, das oportunidades de aprendizagem. Esses mesmos funcionários dizem que essas oportunidades são facilitadas aos funcionários do IMAP, uma vez que a Instituição é que desenvolve os modelos de gestão para toda PMC. A formação das pessoas, incentivo à pós-graduação, participação em congressos e seminários, bem como a cursos de aperfeiçoamento interno ocorrem com frequência na organização, enfim, o somatório dessas atividades são bem avaliados pelo corpo funcional.

*A Prefeitura tem um PDC e eu acho que aqui no IMAP se tem a oportunidade, condições de organizar o PDC mais focadamente. Porque são poucos técnicos... e é investido na questão do desenvolvimento dessas pessoas, por estarem frente aos órgãos e precisam ter*

---

<sup>23</sup> Atualmente o projeto SemEADor além da sala no IMAP, está presente em 4 (quatro) Ruas da Cidadania (Bairro Novo, Boqueirão, Portão e Pinheirinho), uma sala na Fundação de Ação Social (FAS) e outra na Secretaria Municipal de Administração Pública (SMAD).

<sup>24</sup> Banco de Melhores Práticas: registro sistemático e divulgação das melhores práticas produzidas pelas Secretarias/Órgãos da Prefeitura e respectivos parceiros de cooperação técnica. As práticas estarão disponibilizadas no portal do IMAP, propiciando o compartilhamento do conhecimento aplicado e o benchmarking interno.  
Comunidades de Aprendizagem: Grupos de interesses técnicos e culturais comuns que compartilham conhecimento e soluções apresentadas por servidores da Prefeitura, promovendo a conectividade virtual e presencial a partir do cotidiano da administração pública local.  
Mostra de Trabalhos Acadêmicos: é a apresentação das pesquisas feitas por um grupo de servidores municipais que realizaram cursos de especialização, doutorado e mestrado (Disponível em: <imap.curitiba.pr.gov.br>).



*um conhecimento maior do que os nossos clientes. Então isso é propiciado, tem plano de desenvolvimento, tem bolsa de estudos e tem a capacitação interna específica para cada situação ou o desenvolvimento geral para todos (E5).*

*[...] o IMAP sempre foi um órgão que possibilitou mais do que qualquer outro órgão dentro da prefeitura o ingresso, a cursos de um modo geral, a participação em congressos, existem momentos que são mais oportunos e menos oportunos, então depende também do momento que a gestão e que o próprio instituto esteja vivenciando... (E4).*

*[...] para o servidor do IMAP tem muita disponibilidade para que o funcionário possa fazer cursos tanto internos, como externos e até cursos de pós-graduação que no meu caso eu tive a oportunidade de fazer um curso pela instituição, com o apoio da instituição (E9).*

*Eu não posso reclamar, todas as vezes que eu tenho procurado me aperfeiçoar eu tenho sido atendido. Mas eu vejo assim no geral com alguns colegas que existe ainda uma reclamação. As pessoas falam porque que fulana é valorizada e eu não sou... Mas eu acho que as oportunidades estão boas bem melhor do que antigamente, estão ampliadas e bem disseminadas em toda Prefeitura (E6).*

Mas entrevistados percebem também a passividade de alguns funcionários, ou mesmo resistência, apesar dos estímulos proporcionados pelo IMAP.

*Eu acho que cada vez mais agente está buscando oferecer oportunidade e acho que cada vez mais eu sinto que as pessoas têm que fazer o movimento pra isso, as pessoas são provocadas pra isso... O problema não é da organização, a organização possibilita, a organização abre canal agora a pessoa também tem que ter o lado dela, a pessoa tem que estar com vontade, tem que querer (E8).*

Outros relatos reforçam essa citação dizendo que algumas pessoas necessitam desenvolver uma atitude mais efetiva em favor do aprendizado e aperfeiçoamento como evidenciam os depoimentos a seguir.

*[...] "casa de ferreiro espeto de pau", porque como o IMAP é o responsável pela capacitação, eu acho que há uma própria banalização de todos nós nesse sentido, como somos nós que coordenamos, as coisas acabam ficando muito caseiras, a gente não cumpre o calendário, quando aparece um outro compromisso acaba não indo ou desistindo porque tem a possibilidade de fazer na próxima, então não somos um bom exemplo nesse sentido (E1).*

*No IMAP eu percebo que é órgão que tem mais acesso a qualquer ação, o IMAP está sempre incentivado para que faça, para que apresente, e eu não sinto uma resposta dos servidores do IMAP bem efetiva eu vou nesse, ou eu vou naquele, talvez porque os servidores tem acesso a muitas coisas ele acaba pensando, então toda hora tem então nem precisa participar desse porque vem coisa melhor por aí (E7).*

Pode-se observar pelos relatos que existem diferentes oportunidades de aprendizagem acontecendo no IMAP, porém muitas vezes as pessoas deixam de participar alegando falta de tempo, ou mesmo interesse.

Outros funcionários, no entanto, valorizam essas oportunidades e reconhecem inclusive a contribuição que isso trouxe para sua vida pessoal.

*[...] me emociona muito, foi num café da manhã, com o Prefeito uma das funcionárias da Creche de um CMEI, era sobre a formação deles, levantou e disse assim: "eu queria agradecer a oportunidade, porque antes eu não tinha conversa com a minha filha e com o meu marido, eu não consegui conversar com eles, agora eu converso com eles, agora eu me sinto igual para conversar com eles, nosso relacionamento mudou e com a minha filha também porque agora eu estudei, agora eu sou outra pessoa" (E8).*

Esse investimento no desenvolvimento das pessoas acaba muitas vezes despertando no indivíduo a necessidade de assumir uma postura de autodesenvolvimento, cada qual gerenciando seu próprio processo de crescimento profissional:

*Ainda ontem uma menina veio contar que ela ganhou uma bolsa de graduação para Direito, pelo ENEN... Ela conclui o ensino médio aqui e passou pelo ENEN e teve pontuação para ganhar uma bolsa de nível integral. Então são talentos que se a organização propicia, como ela conseguiu isso, porque ela estudou aqui, metade no horário de trabalho, metade fora, com trabalho todo organizado pela prefeitura para facilitar que os servidores elevem o seu nível de escolaridade (E8).*

Outro aspecto relevante deste relato é que essas possibilidades de crescimento levam o funcionário a se sentir mais valorizado no ambiente de trabalho.

Dois relatos trazem a percepção da melhoria das oportunidades de aprendizagem ofertadas pelo IMAP, bem como reforçam que essas oportunidades estão dentro da própria organização no seu cotidiano, à disposição de todos:

*Eu acho que todo o ambiente que muda e o nosso mudou gera muitas oportunidades de aprendizagem, então eu acho que as primeiras oportunidades de aprendizagem estão aqui dentro, talvez as mais importantes para as pessoas que trabalham aqui (E10).*

*Eu acho que nós..., pensando assim, talvez que pudessem existir 3 estágios pra essa coisa das oportunidades de aprendizagem eu acho que nós estamos num estágio 2. O estágio 1 era aquela que não conseguia, por exemplo ofertar nada universal, não tinha nada universal era sempre uma coisa de clientelas, digamos dirigidas a determinadas clientelas e o estágio 3 é um estágio onde você teria uma oportunidade digamos universal, muito focada no plano de negócio, digamos assim então tudo estaria acontecendo, quer dizer uma articulação de vários instrumentos de qualificação, de desenvolvimento de competências, essas coisas todas que a gente vem implantando, como a educação a distância, os fóruns, as feiras, tudo isso aí articulado, universalizado com uma co-responsabilidade gerencial por parte dos parceiros no sentido de alavancar a participação e o uso disso e o resultado final e plenamente colado as necessidades. Eu acho que nós estamos num estágio 2 que é tudo isso só que muita coisa ainda embrionariamente, muita coisa começando a nascer, então a gente esta num estágio em que a gente estabeleceu uma pauta muito interessante de perspectiva e muitas delas ainda são incipientes, vou citar algumas por exemplo: "a idéia de a gente desenvolver comunidades de prática ela é incipiente, ela está aí mas ela não funciona, a idéia da gente constituir uma grande rede de docentes internos, de pessoas que desenvolvem aulas, cursos, textos, livros, ela começa, mas ela ainda não tem a pujança necessária, então nesses aspectos eu diria que a gente não atingiu o estágio 3 (E11).*

De acordo com o relato acima, o IMAP passa por um processo de mudanças. Mas as organizações não mudam, ou evoluem de uma mesma forma. As tensões, os conflitos e as incertezas estão sempre presentes (CHANLAT, 2007). O papel de uma liderança transformacional é essencial para que esse processo de mudança centrado na aprendizagem organizacional tenha sucesso. No entanto, no mundo das organizações as iniciativas são, na maioria das vezes, percebidas de forma diferente. Os relatos abaixo demonstram falhas evidentes nos processos de comunicação interna:

*São oportunizadas possibilidades, a gente tem chance de pedir, de participar de cursos, congressos, só que o pessoal não está motivado para pedir..., quem pede é dado a oportunidade, é incentivado. As pessoas não buscam porque é a maneira que as chefias lidam..., as vezes não tem a capacidade de lidar com as pessoas, a forma da chefia lidar com os funcionários as pessoas acabam se desmotivando e não querem fazer mais nada (E3).*

*Eu acho que as oportunidades ficaram bem menores, nós tínhamos sempre a possibilidade de participar das palestras, dos cursos, sempre com os temas de última geração, de ponta e, hoje por exemplo dessa palestra do DG nós não fomos, queríamos ir, mas não nos foi dada essa oportunidade. Então eu acho que nesse sentido regredimos muito (E2).*

Independente da reação de alguns funcionários, como se observou acima, os relatos demonstram que o IMAP oferece diferentes oportunidades de aprendizagem à PMC e principalmente aos seus funcionários. Para isso desenvolveu o PDC, que é o planejamento de todas as ações de educação permanente, realizadas para todos os servidores municipais, visando ao aumento da qualidade dos serviços prestados. Além disso, oportuniza a participação em eventos especializados, internos e externos, organizados mediante parcerias de âmbito nacional e internacional com o objetivo de compartilhar conhecimentos e *benchmarking*. Uma de suas competências é promover a Gestão do Conhecimento por meio de práticas de gestão voltadas ao mapeamento, produção, divulgação e disseminação do conhecimento, por meio do Banco de Melhores Práticas, Comunidades de Aprendizagem, ciclos de estudos avançados em gestão pública, seminários, publicações, participação em congressos, dentre outros mecanismos.

#### *Compartilhamento de conhecimento e experiências*

O compartilhamento de conhecimentos e experiências é entendido neste estudo como uma relação de troca entre os membros da equipe do IMAP, de modo que possam contribuir para a aquisição de novos comportamentos e atitudes que impactam positivamente no trabalho. Nesse sentido, Nonaka e Takeuchi (1997) abordam conceitos relativos à ampliação do conhecimento a partir do próprio conhecimento das pessoas e sua expressão pela interação e pela transmissão, formando uma rede de conhecimentos. Para que um conhecimento possa gerar novos conhecimentos, é necessário a produção de artigos, pareceres, relatos, mesmos que informais, além da interação entre os indivíduos.

Questionados sobre como acontece o processo de compartilhamento de conhecimento e experiências no IMAP, houve consenso dos entrevistados de que esse processo precisa ser melhorado.

*Eu acho que precisamos trabalhar melhor, acho que a gente faz dentro do contexto que agente pensa do grande, do todo, que aí é disponibilizar comunidade de aprendizagem, historiar todo trabalho que faz nas melhores práticas, mas eu creio que existem coisa pequenas do ponto de vista de processos internos, do ponto de vista de execução de coisas práticas aqui, de fluxos, do processo mesmo de trabalho que agente poderia melhorar se a gente tivesse uma troca maior, eu acho que agente precisa avançar ainda internamente para isso (E8).*

*Eu acho que poderia ser bem melhor, esse compartilhamento podia ser mais ampliado, a gente tinha que criar mecanismos, acho que até existem alguns do sistema de informatização, mas eu acho que a gente podia ampliar. Por exemplo, a gente faz pouca reunião, reunião que eu digo mais aquela coisa informal que você pode estar batendo papo, não aquela reunião de decisão (E6).*

*Eu vejo que falta um crescimento aí em termos da instituição pra poder compartilhar eu acho que é até uma questão cultural eu vejo que nós precisamos, nós enquanto gestores precisamos de uma corrente, viabilizar assim uma força tarefa de mostrar a importância desse compartilhamento do conhecimento (E9).*

*Poderia ser muito melhor, poderia ser muito melhor, é isso que eu disse a você no início nós não conseguimos desenvolver a nossa competência de documentar o que a gente aprende, do que agente faz, de tal sorte que isso possa ser compartilhado e possa acima de tudo ser preservado (E10).*

O teor das respostas apresentadas pelos demais entrevistados é semelhante às acima citadas. Ou seja, há ainda muito para ser feito para o IMAP se transformar numa organização de aprendizagem. Esses depoimentos têm especial valor, pois reflete a ausência de uma cultura voltada ao aprendizado organizacional, base para o presente estudo.

As interações acontecem, até existem alguns mecanismos e movimentos para esse compartilhamento, bem como existe uma vontade da organização para que isso aconteça, porém ainda é um processo que necessita de maior interação entre as áreas do IMAP para o efetivo compartilhamento de conhecimento. Os processos e rotinas de trabalho precisam ser melhores estruturados a fim de viabilizar essa democratização do conhecimento na organização. Os relatos sugerem, portanto, que não se desenvolveu ainda uma cultura de compartilhamento de conhecimento na instituição. Para Nonaka e Takeuchi (1997), a aprendizagem dos membros da

organização precisa ser socializada, compartilhada, internalizada pelos demais, o que implica converter o conhecimento tácito em conhecimento explícito<sup>25</sup> para que um novo conhecimento organizacional possa ser criado.

De todos os entrevistados apenas 3 (três) identificam que há um compartilhamento de conhecimento no IMAP:

*A gente é muito exigente eu acho, eu gostaria de ver tudo isso registrado e tal, mas eu acho que funciona muito bem, eu acho que há um compartilhamento, pode não ser uma situação tão boa quanto aquela que a gente mesmo diz que os outros tem que atingir, trabalha para que eles atinjam, certamente nós somos alunos também nessa história, mas há, há um clima interno muito bom, não vejo grandes dificuldades (E11).*

*[...] muitos programas também foram inseridos, como as boas práticas da Gestão do Conhecimento, eu acho que isso agregou muito para que houvesse um compartilhamento das informações dentro da prefeitura (E9).*

*Na medida do possível há, acho que em algumas equipes mais e em outras menos. Na minha equipe, por exemplo, é obrigatório fazer troca de conhecimentos, saiu para um congresso, saiu para um curso tem que voltar minimamente tem que disseminar (E5).*

Entre os programas voltados à Gestão do Conhecimento, destacam-se: Banco de Melhores Práticas, Banco de Idéias, Mostra de Melhores Práticas e Mostra Acadêmica, Comunidades de Aprendizagem, entre outras. Porém, algumas outras iniciativas não se concretizaram ou ainda são incipientes em seus resultados como as Comunidades de Aprendizagem e o Banco de Idéias. As ações mais efetivas ficam por conta da Mostra de Melhores Práticas e Mostra Acadêmica. Entretanto, pelos relatos, observa-se que isso ainda não é algo internalizado pelos funcionários do IMAP. Outro aspecto relevante foi o investimento em tecnologia para tornar o acesso às informações mais seguro e facilitado.

---

<sup>25</sup> Conhecimento tácito: é o conhecimento pessoal, que a pessoa adquiriu por meio de suas experiências, por isso difícil de ser formulado e comunicado;  
Conhecimento explícito: refere-se ao conhecimento transmissível, que pode ser disponibilizados por meio de uma linguagem formal e sistemática (NONAKA; TAKEUCHI, 1997).

Um dos entrevistados afirma que o espaço para compartilhamento existe, a falta de motivação uma vez mais é destacada:

*Bom espaço sempre tem, mas as pessoas precisam estar motivadas, sei que nós tivemos varias tentativas, mas as pessoas precisam estar motivadas... nosso dia-a-dia está muito monótono, desmotivado, eu vejo por mim, não vejo vinculo daquele estudo que vou fazer, a gente tem que ser sempre desafiada, quando você é desafiada tem coisas novas que tem que aprender e criar, aí vem a necessidade de ler, de trocar informação com o outro, de sentar, refletir... (E2).*

As pessoas não estão se sentindo desafiadas no dia-a-dia e, aparentemente, estão com dificuldade de perceber a relação entre o que estão fazendo e a busca de novos conhecimentos nessa área. No entanto, o processo de transformação de um sistema social para outro é algo contínuo, com impasses, retrocessos etc. Afinal, uma organização é uma construção social, e as interações entre as pessoas produzem ações e comportamentos nem sempre possíveis de serem gerenciados (MASCARENHAS; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004, SAINSAULIEU; KIRSCHNER, 2006).

Alguns depoimentos são ainda mais enfáticos, pois ressaltam perdas irrecuperáveis no processo de socialização do conhecimento.

*Não tem espaço para troca de conhecimento, tem um pouco de ciúmes, eu sinto muito na pele às vezes. Se alguém pede algum coisa... eu to disposta a ajudar, mas as pessoas não pedem, um não compartilha com o outro, acho que isso não existe aqui, muito pouco as pessoas que são humildes, que reconhecem que precisam da ajuda do outro e pedem ajuda, é um pouco de orgulho, é cultura de não se ajudarem (E3).*

*Nós perdemos esse espaço, nós tínhamos esse espaço e perdemos, nós precisamos resgatar esse espaço porque a troca não existe. [...] realizava reuniões semanais ou a cada duas semanas isso era um processo quase que sistemático, então as pessoas ficavam sabendo do que acontecia, agente trocava e agora a gente não tem feito, são muito esporádicas e acho que a gente perdeu com isso... (E7).*

Observa-se que as oportunidades de aprendizagem formais e informais, que fazem parte dos momentos e situações do cotidiano, da cultura da organização, não estão sendo bem aproveitadas, ou quem sabe compreendidas, pelos funcionários do IMAP. Alguns identificam que existia um espaço para isso, que eram as reuniões de

trabalho e que agora são muito poucas essas oportunidades, bem como a possibilidade de participação em diferentes projetos.

Há, portanto, o reconhecimento da necessidade de criar novos mecanismos no IMAP para esse compartilhamento.

*[...] existem várias formas de compartilhar isso e formas simples que agente ainda não achou, eu sinto ainda uma cultura aqui no IMAP muito seletiva, seletiva, eu sinto assim uma cultura assim "nós temos que ser o melhor", então até para isso precisa ser o melhor jeito, a melhor forma, a melhor técnica. Eu acho que as vezes a gente pode pensar grande e fazer pequeno, eu acho que existem algumas estratégias, algumas técnicas que podem ser pequenas no tamanho delas mas grandes na importância, mas ainda a gente não descobriu... (E8).*

*Nós teríamos que ter outros mecanismos, teria que haver assim uma preocupação maior em criar um ambiente de difusão de conhecimento, de compartilhamento muito mais forte, aperfeiçoar, nós temos já os mecanismos, nós temos os encontros, as feiras, as mostras os fóruns, mas no metiê, no seu dia-a-dia cada um fica na sua casinha, trocando assim, o máximo com o seu a fim, com aquele com quem trabalha ou com o seu grupo quando a diretoria também cria um movimento de trocas, mas se a diretoria não criar aquele movimento de troca, de apresentação de trabalho, de discussão de experiências, também não vai acontecer porque as pessoas estão comprometidas com a pressão operacional (E12).*

A perda de alguns funcionários, que buscam outras oportunidades profissionais ou que se aposentam, também é motivo de apreensão por parte de alguns entrevistados:

*Há uma questão nebulosa no IMAP que é a sua identidade, sempre ficou uma cortina nebulosa com relação a isso, isso reflete em tudo, por exemplo quando as pessoas se aposentam, se aposentam e levam consigo seu conhecimento, não há uma forma de trocar isso, de deixar seu conhecimento registrado ou que pelo menos tenha continuidade, leva consigo tudo isso e não fica nada (E1).*

*Hoje isso não é uma diretriz do IMAP depende muito do trabalho de cada um, acho que a gente perde muito no sentido de organizar esse conhecimento e produzir acho que se agente produzisse mais a gente estava ganhando um pouco mais com isso, registrando (E5).*

*Eu acho que a organização é o detentor do ativo do conhecimento, então quando vai fazer um curso ou quando alguém trabalha 4, 5, 8 ou 10 anos numa função e se especializa naquela função que é especial para a organização, a organização tem que se preocupar*



*com a transferência desse conhecimento para a organização. Porque se não acontece aquilo... trabalhou aqui 20 anos e um dia eu fiquei doente e quando voltei, uns dias depois ela falou assim: "Estava só esperando você voltar que eu resolvi me aposentar." Quando? "A semana que vem..." Então aqueles 20 anos foram com ela... Então a organização tem que ter um mecanismo que permita que essa experiência seja transformada em ativo da organização e não ativo das pessoas (E10).*

Os relatos dos entrevistados referem que o conhecimento existente no IMAP pode se dissipar se não for compartilhado com os demais integrantes da organização. As pessoas se apropriam de conhecimentos, mas não compartilham com o conjunto da organização. Com o tempo, se aposentam ou se transferem para outro órgão e não compartilham aquilo que aprenderam com os demais, não transferindo para a organização os conhecimentos adquiridos.

Um entrevistado questiona o quanto esse conhecimento que as pessoas adquirem em programas externos seria, de fato, incorporado pela organização.

*[...] se a gente for pensar a gente tem crescido muito em número de especialistas e mestres aqui dentro do IMAP e isso é muito bom, só que isso gera uma outra expectativa eu acho que até para a instituição, o quê que estas pessoas estão contribuindo para a nossa inovação, essas pessoas que se afastaram, as pessoas que trabalharam, as pessoas que tiveram o seu tempo dedicado a esse estudo, então tá na hora já da gente verificar o quanto que esse conhecimento que foi buscado fora, ele está contribuindo para a missão do IMAP (E4).*

Outros dois entrevistados referem que o pouco compartilhamento de conhecimento na organização está relacionado com o "medo de perder o poder":

*É aquele negócio de funcionário público "não vou passar para ela meu conhecimento porque senão você pode perder seu cargo", eu sinto isso, ela sabe mas eu não vou pedir não vou dar o braço a torcer que eu não sei (E3).*

*É gratificante eu saber que hoje eu não detenho o poder, era uma coisa que eu tinha lá a chave da porta era minha, e não é por aí, não é a chave da porta, o que eu tenho hoje é conhecimento e as pessoas procuram a gente pelo conhecimento. Hoje eu tenho essa visão de que eu tenho que disseminar o conhecimento que eu tenho, eu divido, e faço questão de dividir, porque eu sei que se eu deter aquilo não vai me trazer nada (E6).*

Gestão do conhecimento, tema atual no mundo das organizações parece que ainda, como conceito e prática, não foi bem compreendido no IMAP. Há ainda muita desinformação no ambiente organizacional sobre o entendimento do que seria, efetivamente, "gestão do conhecimento".

### **Resultados sobre a institucionalização do IMAP**

Questionados sobre como percebem o IMAP no contexto da PMC a maioria dos registros revela que é uma instituição reconhecida pelos demais Órgãos pelo papel que vem desempenhando nas diferentes administrações. Como pode ser observado pelos relatos abaixo:

*O IMAP gradativamente foi alcançando uma posição estratégica no governo até atingir legalmente a atribuição da articulação de ações entre as secretarias e órgãos para o cumprimento do plano de governo. Passou de uma instituição "apenas" da área meio para ser efetivamente de assessoramento e de consulta para decisões estratégicas de Governo" (E13).*

*O IMAP ganhou espaço, é reconhecido pelos nossos parceiros, temos problemas, temos, temos ainda muitas críticas, poderia ser melhor, acho que agora a gente vai ter que pensar em gestão, pesquisa e desenvolvimento, acho que é esse pedaço que teremos que ir, o IMAP tem que estar a frente. Hoje eu vejo o IMAP um pouquinho na frente, em 97 eu via o IMAP na frente de todo mundo, hoje eu vejo ele só um pouco à frente. Mas acho que dentro da Prefeitura nós somos um staff bem interessante, as pessoas ouvem o que agente diz, pedem pareceres. O IMAP é reconhecido pelos demais órgãos da Prefeitura (E5).*

O IMAP foi criado em 1964 e, desde então, vem buscando formas de adquirir uma identidade própria visando ao fortalecimento de seu papel na administração pública municipal, bem como junto aos seus parceiros.

Nesse sentido, o IMAP ao longo do tempo vem aperfeiçoando seu papel estratégico dentro da PMC. Passou de um órgão "meio" para um órgão de assessoramento e articulação para a efetivação dos planos de governo. Hoje é, de acordo com alguns dos atores estratégicos da Instituição, um órgão com forte liderança na PMC, valorizado pelas inovações que propõe, por seu papel de articulador e mediador:

*Hoje eu vejo que o IMAP tem um respeito muito grande lá fora tanto com relação a questão das secretarias porque sempre o IMAP é chamado, porque há um cuidado muito grande das próprias secretarias em tentar inserir o IMAP no contexto e até para poder viabilizar ações conjuntas, então hoje eu sinto que o IMAP está mais fortalecido nesse sentido, ele tem tido muitas respostas (E9).*

*[...] as pessoas esperam do IMAP um papel de liderança, o IMAP tem demonstrado isso, esse papel de inovação, de busca de novas práticas. Eu acho que isso está dado, é uma coisa que a gente faz, gosta de fazer, as pessoas que estão aqui gostam de fazer isso. O que tem que ter é sempre um desafio de não perder isso, porque quando você está na liderança, manter a liderança é uma coisa mais difícil, eu não sinto que isso está sendo colocado em dúvida, eu sinto que a gente tem mantido isso sempre até porque esta na nossa atribuição essa coisa de envolver as pessoas... (E8).*

*[...] o IMAP é visto mesmo como um órgão "puxador", é o IMAP que mobiliza, é o IMAP que traz as inovações, é o IMAP que consegue articular, é o IMAP que é o mediador muitas vezes dentro dos processos da prefeitura, principalmente ns questões de Plano de Governo, o IMAP nesse sentido ele é o mediador, ele é o conciliador. Então, o IMAP ele desenvolve muito esse papel. Então eu acredito que a prefeitura como um todo, ela tem essa imagem do IMAP... (E4).*

Souza (2003, p.201) enfatiza que "[...] uma organização se institucionaliza quando sua estrutura de valor é internalizada pelo seu ambiente interno e externo, seus padrões de ação são aceitos pelo ambiente [...]". Ou seja, adquire uma função social em seu contexto, estabelecendo um sistema de relações que passa a ser seguido e torna-se influente.

O IMAP, nesse processo de institucionalização, busca adquirir credibilidade e influência em suas ações e isso faz com que muitas vezes as pessoas na própria organização se surpreendam com esses avanços institucionais:

*[...] nós estamos tendo cada vez mais credibilidade..., o pessoal estava muito contente com o sucesso da última rodada de atualização do relatório de gestão, porque houve uma grande aderência a proposta que foi feita a maneira como foi..., e eu brincava, eu digo: "é que esse é um dos exemplos em que o cardápio era sopa e em vez da gente ir de garfo e faca, foi de colher, por isso deu certo", o cara chegou com prato de sopa pra tomar e você tinha uma colher para oferecer, pra ele tomar sopa e não um garfo, e eu acho que nós estamos conseguindo cada vez mais oferecer colher para sopa e por isso a gente tem uma credibilidade crescente (E11).*

O IMAP, ao longo do tempo, foi gradativamente alcançando uma posição estratégica no governo até atingir a competência da articulação de ações entre as secretarias e órgãos para o cumprimento do plano de governo. O relato dos entrevistados demonstra que é um órgão visto com muito respeito e que consegue mobilizar com facilidade as pessoas para atingir resultados. Esse reconhecimento adquiriu mais intensidade quando o IMAP começou a desenvolver novas dinâmicas interativas e se inseriu com outros órgãos nas discussões estratégicas da gestão. Segundo Gazzoli (2005), a influência institucional existe sobretudo no sentido de facilitar certos cursos de ação já conhecidos, seguir orientações gerais da administração ou ressaltar valores já legitimados pelas administrações em questão. E, aparentemente, este é o caso do IMAP, uma organização em processo de institucionalização, esforços esses reconhecidos no âmbito municipal.

Um entrevistado relata que as parcerias realizadas pela instituição com outros órgãos fortaleceram o seu papel dentro da instituição Prefeitura.

*O estabelecimento de parcerias com outros órgãos, como IPPUC, Comunicação Social, Secretaria de Governo, Assessoria de Informações e Gabinete do Prefeito fortaleceu nossa capacidade de articulação interna e de produção de registros de gestão fundamentais para marcar a prestação de contas à sociedade e avaliar resultados (E13).*

O que o IMAP busca, na essência, é a mudança. Mas isso não acontece sem que incertezas, inseguranças surjam no ambiente organizacional. Mas o estresse, as angústias e as inconsistências percebidas pelos grupos nas organizações podem gerar uma energia para a transformação da realidade (MASCARENHAS; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004; ANTUNES, 2001; VASCONCELOS; MASCARENHAS, 2007). A busca por uma identidade, por uma legitimidade social, enfim, a própria institucionalização do IMAP passa por momentos de grande reflexividade dos atores estratégicos:

*Quando a gente veio para cá o conceito era que o IMAP era algo que estava em extinção, ele praticamente não tinha mais razão de ser, tinha perdido o seu espaço, fazia escola e escola era algo que nem precisava ficar no IMAP, não precisa do IMAP para ter escola. Quer dizer hoje o IMAP se consolidou como um instrumento de mobilização inteligente em toda a prefeitura. Hoje quando as pessoas precisam mobilizar a prefeitura em termos de alguma coisa que gere um produto inteligente usam o IMAP, e o IMAP faz (E10).*

As organizações encontram-se em ambientes incertos e, ao mesmo tempo, são constituídas por valores, crenças, regras e redes relacionais, que são criadas e consolidadas por meio da interação social. Para que as mesmas sobrevivam nesse ambiente, além da capacidade adaptativa tanto técnica quanto financeira, necessitam estar em conformação com os fatores normativos de apoio e legitimidade. As organizações sofrem influência de circunstâncias históricas e temporais no seu processo de institucionalização (FONSECA, 2003). Nesses termos, dois entrevistados observam que o IMAP, assim como outras organizações, sofrem essa influência em seu processo de institucionalização:

*Eu vejo que o IMAP voltou a ser um órgão de capacitação, é o que dá mais visibilidade, deixou o planejamento administrativo, o trabalho com as informações ele perdeu esse espaço, não sei se perdeu o espaço ou se ele não é divulgado (E2).*

*Digamos que o IMAP já teve mais "glamour", na gestão do Cássio, não é que ele é menos importante, mas a gente via que o IMAP estava mais inserido no contexto, onde estava o Prefeito estava o IMAP, e isso politicamente é uma coisa importante, queira ou não queira influencia. Hoje a gente vai nos eventos o prefeito não está, antigamente a gente ia nos eventos e o Prefeito estava (E6).*

Outro aspecto destacado nos relatos refere-se à identidade do IMAP. Dois dos entrevistados dizem que quando questionados sobre "o que é o IMAP", encontram certa dificuldade para responder:

*Eu sempre tenho uma dificuldade quando as pessoas me perguntam aonde você trabalha na prefeitura eu falo eu "trabalho no IMAP", eles falam: "O que é o IMAP?", porque se eu dissesse que trabalho na Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria disso ou daquilo, todo mundo saberia, mas o IMAP ninguém sabe o que é. Então eu não consigo ter assim uma imagem fácil pra dizer o que faz o IMAP. O IMAP é um negócio difícil de explicar o que faz, quem trabalha aqui e a própria estrutura sabe o que o IMAP faz e valoriza, consegue entender o valor, mas pra eu explicar lá fora é difícil. Então eu sempre digo assim eu trabalho no IMAP, o IMAP é como o IPPUC só que não gera cartão postal, quer dizer tudo que o IPPUC faz aparece de uma forma ou de outra, a fotografia, um cartão postal, uma praça, uma rua etc..., o IMAP não, o IMAP trabalha nos bastidores, o IMAP trabalha nas pessoas e isso não gera cartão postal, isso é difícil de você explicar (E10).*

*[...] quando eu vou para algum congresso e digo que trabalho na escola de administração pública da Prefeitura, as pessoas já entendem mais, mas se digo IMAP as pessoas já não sabem bem o que é, mas se fala escola a conversa já muda. Mas dentro o IMAP é reconhecido, acho que existe um grande respeito (E2).*

A percepção com relação a como o IMAP é visto pela sociedade e parceiros é de que a organização vem cada vez mais sendo reconhecida. Isso pode ser observado pelo aumento de visitas na Instituição e pelos convites que tem recebido para participar de congressos e outros eventos, bem como para firmar parcerias com outras entidades para prestação de serviço. Essa percepção foi relatada por 9 (nove) dos entrevistados. Alguns desses relatos estão abaixo registrados:

*A divulgação das experiências bem-sucedidas na gestão de Curitiba fez com que muitos, mas muitos mesmo, agentes públicos internacionais tivessem curiosidade de vir ver o que estava acontecendo e como se deram tantas mudanças em tão pouco tempo e com um mínimo de recursos aplicados... Essa demonstração de que o que se estava fazendo internamente despertava o interesse internacional auxiliou para que cada vez mais tivéssemos credibilidade interna (E13).*

*Externamente até somos reconhecidos, porque fomos convidados a fazer palestras em vários lugares como FGV, ENAP, estamos com o desafio agora com o convênio com o Canadá, somos referência na Região Sul para capacitar servidores no nível estadual, municipal e federal, dos três estados. Isso é uma responsabilidade e uma área de negócio nova que vai projetar ainda mais o IMAP... (E5).*

*Eu acho que agente tem um bom conceito, além de eu achar existem fatos que comprovam isso, nós recentemente tivemos ma visita da Jaica com representantes do governo do Paraguai, eles estavam procurando no Brasil alguma instituição que pudesse ser parceiros com eles para firmar convênios para ajudá-los na organização de uma rede de capacitação para governo local e nacional e agente se colocou à disposição e estamos fechando um convênio com eles. Temos também um convênio com a ENAP e com Escola de Governo do Canadá para parcerias, temos aqui o Centro CIFAL que é um centro de capacitação para autoridades locais na América Latina ligado a UNITAR. Temos outras escolas de governo na Região Sul e no Brasil inteiro, mas nós sabemos que junto a ENAP nós somos considerados os melhores do Brasil em termos de Escolas Municipais, temos feito muita coisa, temos avançado nesses últimos anos e os fatos nos mostram que reconhecido nós somos (E8).*

*[...] nós passamos a ser visitados por delegações numa intensidade maior, de outras cidades, de outros lugares. O papel que o IMAP tem no CIFAL é importante pra isso, mas não é só isso..., nós recebemos delegação do Banco Mundial, da Jaica, da Agência Francesa e também os parceiros internos incluem cada vez mais o IMAP nesta agenda porque sabem que alguma coisa precisa ser dita a respeito da gestão. Temos parceiros externos que lidam nesse mesmo campo que a gente lida que trabalham muito bem com a gente e nos respeitam bastante, por exemplo a FGV e internamente cada vez mais nós somos mais inseridos na agenda estratégica e mais do que isso parte da agenda estratégica quem desenha como nós... (E11).*

Apenas dois dos entrevistados observam que o IMAP é pouco conhecido fora da PMC:

*Eu tenho dificuldade. Não sei te dizer, até me surpreendi com a solicitação do estado de fazermos a apresentação do credenciamento (E2).*

*Eu acho que não é visto, tem que explicar o que faz o IMAP, tem pegar o site do IMAP que na verdade é um catálogo eletrônico, mas que poderia ser melhor, poderia ser mais ativo. Eu não sei, por exemplo, como o IMAP é visto pela DTCOM, que é um parceiro, faz muito tempo que eu não converso com eles, mas eu acho que talvez a DTCOM esperasse mais do IMAP, do que na verdade o IMAP se mostrou, quando ela veio com a proposta de criar um produto de trabalhar nas prefeituras (E10).*

Apesar desses relatos acima, o IMAP, na perspectiva da maioria dos entrevistados, parece ser um órgão reconhecido tanto interna quanto externamente. Entretanto, como se pode observar, há incertezas envolvendo a própria identidade do IMAP.

Apresentamos a seguir o quadro 3 com a síntese dos fatores identificados em cada categoria e os resultados da análise:

Quadro 3: Síntese dos fatores identificados e análise dos resultados

Categoria	Fatores identificados	Resultado da análise
Processos de mudança no IMAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mudança de cultura na administração;</li> <li>▪ Impacto nos processos de trabalho e na forma de relacionamento com os outros órgãos;</li> <li>▪ Profissionalização do IMAP;</li> <li>▪ Desenvolvimento de Competências;</li> <li>▪ Característica da organização “aprender fazendo.</li> <li>▪ Ambiente externo: grandes financiadores, mercado,</li> <li>▪ Movimento da Reforma do Estado, gestão de pessoas nas organizações;</li> <li>▪ Mudança de governo, orientação partidária, perfil da liderança, respaldo político.</li> <li>▪ Pessoas;</li> <li>▪ Programa de desenvolvimento das pessoas;</li> <li>▪ Clima organizacional;</li> <li>▪ Resistência às mudanças;</li> <li>▪ Postura pró-ativa e inovadora da instituição.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ As mudanças são amplamente percebidas pelos funcionários.</li> <li>▪ Mudança de concepção de gestão, preocupando-se não apenas com os processos, mas muito mais com as realizações e resultados.</li> <li>▪ Nem todos os entrevistados perceberam tal avanço, para alguns funcionários, o IMAP teria conquistado melhores resultados em outras gestões.</li> <li>▪ Mudança de uma cultura burocrática para uma cultura de "gestão pública" compreendida como um processo.</li> </ul>
Tomada de Decisão	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A maioria das decisões é tomada em diretoria e em alguns momentos com o colegiado de gestão;</li> <li>▪ Esforço para que sejam compartilhadas;</li> <li>▪ São compartilhadas de forma superficial;</li> <li>▪ Comunicação dificulta o processo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ainda é um processo pouco participativo.</li> <li>▪ A organização demonstra preocupação em utilizar conceitos modernos de gestão.</li> <li>▪ Há um discurso valorizando os aspectos dialógicos de gestão, mas nem todos percebem a implementação das práticas envolvendo a ampliação dos fóruns participativos.</li> <li>▪ Ruídos de comunicação que interferem nos sistemas desenvolvidos para torná-lo mais participativo.</li> <li>▪ Aperfeiçoamento dos canais de comunicação no IMAP tornou-se evidente.</li> </ul>
Processos de aprendizagem	<p><b>Oportunidades de Aprendizagem:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A maioria percebe que as oportunidades existem;</li> <li>▪ Plano de Desenvolvimento de Competências;</li> <li>▪ Passividade de alguns funcionários e postura de autodesenvolvimento de outros;</li> <li>▪ Maior facilidade aos funcionários do IMAP;</li> <li>▪ Dificuldade nos processos de comunicação interna.</li> </ul> <p><b>Compartilhamento de conhecimentos e experiências:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consenso de que este processo precisa ser melhorado;</li> <li>▪ Ausência de cultura voltado ao aprendizado organizacional;</li> <li>▪ Interações acontecem, existem mecanismos e movimentos para o compartilhamento;</li> <li>▪ Observa-se uma vontade da organização para que isso aconteça;</li> <li>▪ Maior interação entre as áreas do IMAP;</li> <li>▪ 3 entrevistados identificam que há compartilhamento de conhecimento no IMAP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Embora não haja consenso entre os entrevistados, as oportunidades de aprendizagem existem na organização.</li> <li>▪ Com o PDC essas oportunidades se intensificaram, bem como com as novas modalidades de desenvolvimento e tecnologias e as parcerias com universidades.</li> <li>▪ Estimular a interação entre as pessoas, equipes e áreas de trabalho.</li> <li>▪ O compartilhamento do conhecimento e troca de experiências na organização ainda são percebidos como de pouca intensidade.</li> <li>▪ Necessidade de ampliar os mecanismos de compartilhamento de maneira a favorecer a circulação e a informação de conhecimentos por toda a organização.</li> <li>▪ Aprimorar os mecanismos de transferência de conhecimento via documentos ou textos.</li> <li>▪ Há dificuldades na organização para o compartilhamento do conhecimento tácito, uma vez que há pouco espaço para troca de experiências e conhecimentos.</li> <li>▪ Não há preocupação com os ativos intelectuais da organização.</li> <li>▪ Preocupação com a gestão do conhecimento na organização, com políticas e mecanismos definidos e implementados, porém nem todos percebem ou avaliam bem esses processos.</li> </ul>
Institucionalização do IMAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Passou de um órgão “meio” para um órgão de assessoramento e articulação para a efetivação dos planos de governo;</li> <li>▪ Busca da credibilidade;</li> <li>▪ Órgão visto com respeito e que consegue mobilizar as pessoas para atingir resultados;</li> <li>▪ 2 pessoas identificam certa dificuldade de dizer para outros “o que é o IMAP”;</li> <li>▪ Aumento de visitas ao IMAP e convites para participar de congressos e outros eventos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os atores estratégicos reconhecem o IMAP como instituição voltada aos interesses da coletividade e no assessoramento aos órgãos públicos municipais.</li> <li>▪ As solicitações pelos serviços do IMAP cresce a cada período de tempo, parece que a sociedade igualmente percebe a institucionalização do IMAP de forma satisfatória.</li> </ul>



## **CAPÍTULO 5**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A administração do setor público envolve conexões com redes complexas, compostas por atores diversos (com aprendizagens, expectativas e comportamentos diferenciados). Grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais, empresas privadas constituem um ambiente em que interesses diversos pressionam o comportamento das organizações públicas. Assim, essas organizações enfrentam desafios múltiplos. A reforma do Estado esteve conectada, nos últimos vinte anos do século passado às demandas crescentes de uma sociedade transformada, com demandas plurais e diferenciadas (CASTELLS, 2007). Para enfrentar esses desafios, essas organizações precisam desenvolver a capacidade de analisar esse novo contexto, bem como repensar suas práticas para adaptarem-se a um ambiente de incertezas e mudanças constantes.

Resende (2002) ressalta que reformas administrativas em organizações públicas não seguem um curso linear. Avanços e recuos fazem parte do cotidiano dessas organizações e, muitas vezes, as reformas fracassam. Afinal, atores organizacionais estratégicos nem sempre estão dispostos a contribuir para que mudanças ocorram.

No IMAP, perceberam-se esses recuos e avanços a partir dos diversos depoimentos. Alguns entrevistados enfatizaram os avanços e outros, evidentemente, os recuos. Imaginar uma racionalidade instrumental a partir da utilização de novas metodologias ou outras formas de inovação gerencial como forma de proporcionar a base para mudanças efetivas é centrar o foco nas abordagens funcionalistas que percebem as organizações a partir de uma realidade objetivada. Compreendendo as organizações como construções sociais, as interações no ambiente organizacional proporcionam graus de complexidade que fogem a esse enfoque em que as disfunções são vistas e analisadas como algo atípico (SAINSAULIEU; KIRSCHNER, 2006).

Essa linha de pensamento orientou este trabalho que teve por objetivo analisar os processos de mudanças e aprendizagem organizacional no IMAP nos últimos dez anos, com vistas a uma gestão pública com foco no cidadão e voltada a resultados, mas contemplando a diversidade humana no comportamento organizacional. O estudo de caso, utilizado neste trabalho, além de identificar a percepção dos funcionários

sobre as mudanças ocorridas nesse período e o papel que a aprendizagem organizacional desempenhou no processo, possibilitou uma maior aproximação do tema estudado.

O estudo envolveu entrevistas semi-estruturadas e análise dos documentos selecionados que foram analisados à luz do referencial teórico o que permitiu expressar as percepções abaixo, como resposta ao problema de pesquisa.

O questionamento que orientou as reflexões foi: Como se deu o processo de mudanças no IMAP? Quais os principais fatores envolvidos? Qual o papel que o aprendizado organizacional teve nesse processo? Como os atores organizacionais reagiram ao processo de mudanças?

A instância aqui tomada é que mudanças e a aprendizagem são dois conceitos-chave para as organizações neste cenário turbulento e mutável que ganham novos contornos e dimensões. Boa parte deste cenário pode ser atribuída à economia global e à tecnologia, em que mudanças ocorrem de forma dinâmica, imprevisível e em ritmo acelerado, o que faz com que se amplie a diversidade de fatores internos e externos que influem no desempenho organizacional. Isso impõe às organizações uma necessidade permanente de mudanças, no sentido de procurarem adaptar-se às condições impostas para o seu sucesso. Essas pressões, ou variáveis externas, influenciam o ambiente interno, mas não o determina. Atores organizacionais sempre fazem escolhas e a organização mantém espaços para as ações desses mesmos atores.

Os entrevistados, atores organizacionais estratégicos, proporcionaram essa leitura complexa da realidade organizacional. Na seqüência estão registradas as principais considerações envolvendo a pesquisa:

a) As mudanças são amplamente percebidas pelos funcionários no período entre 1997 a 2007, decorrentes tanto de fatores externos quanto internos que se orienta para uma mudança de cultura da organização visando a uma gestão pública com foco no cidadão e voltada a resultados. Isso pode ser observado, tanto nos documentos analisados quanto no relato dos entrevistados, quando fazem referência às ações cada vez mais organizadas e planejadas, a busca pela flexibilização das estruturas, por novas metodologias e ferramentas de gestão, pela participação e pela profissionalização de seus funcionários. Percebe-se uma preocupação cada vez maior com a aprendizagem e os processos inerentes a essa concepção, embora

alguns desses entrevistados façam menção a períodos anteriores em que o IMAP obteve *performance* superior.

Considerando a percepção de todos os entrevistados, foram identificados como impulsionadores externos das mudanças o ambiente externo (mercado, Reforma do Estado, globalização) e a mudança de governo, bem como o perfil das lideranças; como impulsionadores internos reafirmando o papel das pessoas e o investimento na formação e no desenvolvimento de seus funcionários. Percebe-se uma mudança de concepção de gestão, preocupando-se não apenas com os processos, mas muito mais com as realizações e resultados. Isso implicou um grande investimento na busca de ferramentas e metodologias de gestão, bem como em tecnologia. Mas nem todos os entrevistados perceberam tal avanço, pois, de acordo com alguns funcionários, o IMAP teria conquistado melhores resultados em outras gestões.

A organização apresenta, a partir dos depoimentos de atores organizacionais estratégicos, um valor forte sintetizado no argumento de que as "transformações são realizadas pelas pessoas". Ou seja, há um entendimento de que o conhecimento dos indivíduos contribui para esse processo de aprendizagem, pois as pessoas são, efetivamente, os agentes de mudanças que com suas qualidades ou deficiências influem no resultado e no comportamento organizacional. Importante ressaltar, uma vez mais, que as pessoas também podem interferir negativamente nas propostas e ações voltadas às mudanças.

Pode-se observar também, pelos relatos, que a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura de "gestão pública" pode ser compreendida como um processo. Muito se avançou nesse sentido, mas muito ainda é preciso ser feito para torná-la mais democrática, eficiente, eficaz, efetiva e orientada ao usuário do serviço público.

b) A interpretação dos relatos sobre a tomada de decisão permite concluir que é um aspecto que precisa de atenção, pois, a partir das perspectivas dos entrevistados, ainda é um processo pouco participativo. A organização demonstra preocupação em utilizar conceitos modernos de gestão, há um discurso valorizando os aspectos dialógicos de gestão, mas nem todos percebem a implementação das práticas envolvendo a ampliação dos *fóruns* participativos. Os relatos apontam igualmente para alguns ruídos de comunicação que interferem nos sistemas desenvolvidos para

torná-lo mais participativo. A necessidade do aperfeiçoamento dos canais de comunicação no IMAP tornou-se evidente.

O envolvimento nas discussões e participação dos funcionários do IMAP nas definições estratégicas da organização deixa, portanto, a desejar, limitando-se, de acordo com alguns depoimentos, à alta administração.

c) Os processos de aprendizagem (oportunidades de aprendizagem e compartilhamento de conhecimento e experiência) permitem concluir que:

- Embora não haja consenso entre os entrevistados, as oportunidades de aprendizagem existem na organização. Após a implementação do PDC essas oportunidades se intensificaram, bem como com as novas modalidades de desenvolvimento e tecnologias e as parcerias com universidades. Parece haver, a partir de 1997, uma preocupação cada vez maior da organização com a aprendizagem formal de seus funcionários, reforçada por meio de cursos, treinamentos e vivências;
- O conhecimento da organização vem de fontes multidisciplinares, sendo formal (explícito) ou informal (tácito), fortemente fundamentado no conhecimento de algumas pessoas, em geral do nível estratégico;
- O compartilhamento do conhecimento e troca de experiências na organização ainda são percebidos como de pouca intensidade. Embora existam mecanismos formais de aprendizagem e compartilhamento, há necessidade de ampliar esses mecanismos de maneira a favorecer a circulação e a informação de conhecimentos por toda a organização. Além disso, a interação entre as pessoas, equipes e áreas de trabalho deveria ser mais estimulada;
- Embora exista produção de textos, cadernos, participação em seminários, entre outros, a organização precisa aprimorar os mecanismos de transferência de conhecimento via documentos ou textos;
- A aprendizagem na organização não é considerada um recurso estratégico, mas é definido como necessário para os processos estratégicos.
- Há dificuldades na organização para o compartilhamento do conhecimento tácito, uma vez que há pouco espaço para troca de experiências e conhecimentos;

- Não há uma preocupação com os ativos intelectuais da organização, pois ocorrem perdas de talentos a partir das práticas, muito comuns em organizações públicas, de disponibilização de funcionários para outros órgãos. Além disso, ocorrem perdas de bons profissionais para a esfera privada;
- Há uma preocupação com a gestão do conhecimento na organização, com políticas e mecanismos definidos e implementados, porém nem todos percebem ou avaliam bem esses processos.

d) Há um reconhecimento interno sobre a importância do IMAP no atendimento ao cidadão. Os atores estratégicos reconhecem o IMAP como instituição voltada aos interesses da coletividade e no assessoramento aos órgãos públicos municipais. E, como o número de solicitações pelos serviços do IMAP cresce a cada período de tempo, parece que a sociedade igualmente percebe a institucionalização do IMAP de forma satisfatória.

Buscou-se realizar, portanto, uma análise dos processos de mudança e aprendizagem organizacional em uma organização pública, com vistas a uma gestão com foco no cidadão e voltada a resultados.

Como a pesquisa foi realizada em uma única organização pública, não é possível generalizar este resultado às demais, pois, para isso, seria necessário um estudo mais abrangente envolvendo outras organizações.

Todos esses aspectos enunciados permitem concluir que nesta organização os processos de aprendizagem têm um papel importante nas mudanças. Argyris (1999), Senge (1990), Nonaka e Takeuchi (1997), Fleury e Fleury (1997) compartilham da suposição de que a aprendizagem é essencial para as organizações na atualidade, mesmo porque as transformações globais exercem significativo impacto sobre o mundo organizacional. A aprendizagem organizacional permite às organizações apreenderem continuamente a partir de um ambiente de riscos e incertezas. A cada momento, novos desafios fomentam essa necessidade permanente de aprender. Uma organização que tem como foco a aprendizagem estaria, de acordo com esses autores, mais preparada para sobreviver num ambiente instável.

Mas a aprendizagem organizacional não é exatamente uma ferramenta de gestão. É um novo conceito de gestão que precisa ser internalizado para que uma organização tenha, efetivamente, uma cultura de aprendizagem contínua.

A mudança torna-se a base para as organizações se manterem competitivas no mundo atual, e é fundamental compreender os processos pelos quais se atingem essas mudanças, e, se, por outro lado, a concretização dos objetivos organizacionais envolve o nível de competência de cada um de seus membros, a organização precisa também preocupar-se e aprender para poder chegar aos níveis de desempenhos almejados.

Segundo Morgan (1996), o processo de aprender a aprender é contingente à habilidade de permanecer aberto às mudanças que estão ocorrendo no ambiente e à habilidade de desafiar hipóteses operacionais de maneira mais fundamental. O mesmo autor ressalta, e isso pode proporcionar um leque de sugestões para o IMAP, que a flexibilidade é fundamental num processo de gestão e aceitar erros e incertezas como um aspecto inevitável da vida em ambientes complexos e mutáveis deve fazer parte de qualquer organização. Ou seja, encorajar a participação de "baixo para cima" nos processos de planejamento e execução torna-se essencial para o estabelecimento da cultura de aprendizagem no âmbito organizacional.

Para Nonaka e Takeuchi (1997, p.13), a criação do conhecimento não pode ser gerada por si própria, mas sim a partir da iniciativa do indivíduo e da interação com seus pares de trabalho organizados em grupo. Nesse sentido, a aprendizagem organizacional envolve também a socialização da aprendizagem individual dentro da organização. A aprendizagem organizacional, baseada nessa perspectiva, envolve fundamentalmente a criação de conhecimento, mas também abrange o uso efetivo de conhecimento que resulta em uma mudança de comportamento dos indivíduos em direção a um melhor desempenho.

Melhor explicando, para que a aprendizagem aconteça, é necessária uma estrutura e um comportamento organizacional que possibilitem essa troca entre o indivíduo e a organização, destacando-se nesse processo a relevância do grupo nos processos de aprendizagem (NONAKA; TAKEUCHI, 1997). Desse modo, os elementos que podem facilitar o compartilhamento de aprendizagem, além dos espaços em curso, treinamentos e palestras, estão relacionados com a abertura de canais de comunicação entre gestor e sua equipe, discussão e revisão de alguns procedimentos e rotinas. Em síntese, a literatura existente promove uma relação forte entre aprender e mudar.

Nesse sentido, Hall e Taylor (2003) colocam que as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação. As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado.

As crenças e as idéias que as organizações possuem sobre aquilo que são e sobre aquilo que tentam fazer para alcançarem seus resultados, bem como sobre aquilo que é o seu ambiente, apresentam uma tendência muito maior de se materializarem do que comumente se crê. "As organizações terminam sendo aquilo que pensam e dizem, à medida que as suas idéias e as suas visões se realizam" (MORGAN, 1996, p.137).

Aprendizagem organizacional e mudanças, portanto, são processos que envolvem transformações no sistema de valores da organização, bem como em seus processos de comunicação e interação, permitindo criar uma atmosfera na qual os membros se sintam envolvidos e desafiados no trabalho que desenvolvem estimulando-os a melhorar constantemente o seu desempenho conjunto. Outro aspecto importante é "compreender como as organizações criam novos produtos, novos métodos e novas formas organizacionais, mas mais fundamental ainda é entender como as organizações criam o novo conhecimento que possibilita tais criações" (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p.59).

Como propostas para pesquisas futuras ficam algumas questões, dentre outras:

- Promover estudos comparativos, envolvendo outros órgãos da PMC, bem como outras instituições públicas que têm missão semelhante às do IMAP;
- Realizar a pesquisa incluindo outras variáveis dos processos de mudanças e aprendizagem, por exemplo: avaliar se os cursos realizados têm levado ao desenvolvimento das competências estabelecidas pela organização, relação entre a cultura da organização e aprendizagem organizacional, análise da aprendizagem de novas tecnologias e os mecanismos utilizados para promover e desenvolver a aprendizagem que nelas ocorrem;
- Alguns elementos deste estudo poderiam ser aprofundados de maneira mais específica, tais como: mudança como atitude pessoal, resistência à mudanças, compartilhamento de conhecimentos e experiências, processo de comunicação etc.;

- Propõem-se estudos que envolvam a avaliação dos programas existentes no IMAP, visando avaliar a eficácia deles e as necessidades de readequação.
- Poderiam ser de grande interesse, igualmente, estudos qualitativos e quantitativos, para avaliar as influências de fatores isolados ou combinados sobre os processos de mudanças e adaptações organizacionais.

As ações para uma organização pública de qualidade e voltada aos interesses do cidadão vão, evidentemente, além da aprendizagem organizacional efetiva. Porém, sem a cultura da aprendizagem, uma organização pública não irá atingir melhorias em seus resultados. Novos valores, novas práticas, enfim, uma nova cultura de gestão. O IMAP esboça um cenário muito próximo desse ideal, mas a proposta não encontrou ainda um consenso entre os atores estratégicos na busca efetiva por um novo desenho organizacional.

Espera-se com o resultado desta pesquisa, contribuir com a organização em suas reflexões e caminhadas na busca de resultados mais efetivos. Espera-se, também, contribuir com a área acadêmica, na medida em que pode ser utilizada como referência para estudos direcionados a mudanças e aprendizagem organizacionais.



## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. 52p. (Cadernos da ENAP, n.10).

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, Edição Especial 40 anos - 1967-2007, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, p.40-47, jul./set. 1996.

ANTONELLO, Claudia Simone. A metamorfose da aprendizagem organizacional: uma revisão crítica. In: RUAS, Roberto; ANTONELLO, Cláudia Simone; BOFF, Luiz Henrique. **Os novos horizontes da gestão: aprendizagem organizacional e competências**. Porto Alegre: Bookman, 2005. p.12-33.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2001.

ARGYRIS, Chris. **O comportamento do executivo chefe: chave para o desenvolvimento organizacional**. São Paulo: Nova Cultural, 1987. p.7-28. (Coleção Harvard de Administração, v.28).

\_\_\_\_\_. **Enfrentando defesas empresariais: facilitando o aprendizado organizacional**. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAVA, Silvio Caccia. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: BAVA, Silvio Caccia, PAULICS, Veronika, SPINK, Peter (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p.75-100.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **RSP - Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 49, v.1, n.4, p.5-44, out./dez. 1998.

BENNIS, Warren G. **Organizações em mudança**. São Paulo: Atlas, 1976.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5.ed. Brasília: Ed. UnB, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos e controle. **Lua Nova**, São Paulo, n.45, p.49-95, 1998a.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, Brasília: ENAP, 1998b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: sua democratização. In: BRESSER Pereira, Luiz Carlos; WILHEIM, Lourdes Sola (Orgs.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Ed. UNESP, Brasília: ENAP, 1999. p.68-69.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**, Brasília, Edição especial comemorativa, p.29-47, ago. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. (Coletânea).

CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcântara. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.39-46.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. v.1.

CHANLAT, Jean-François. **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 2007.

COSTA, João Bosco Araújo da. A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, p.113 -118, jul./set. 1996.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Instituto Municipal de Administração Pública. **Modelo de Gestão Curitiba**. Caderno do IMAP, 2000.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Instituto Municipal de Administração Pública. **O aperfeiçoamento da ação integrada da PMC nos territórios priorizados**. Caderno do IMAP, 2002.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. **O conceito de grupo funcional**. Curitiba, 2006.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Instituto Municipal de Administração Pública. **Desenvolvimento de competências na prefeitura municipal de Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2007a. (Caderno 1).

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Instituto Municipal de Administração Pública. **Fundamentos pedagógicos do processo de desenvolvimento dos servidores na prefeitura municipal de Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2007b. (Caderno 2).

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Instituto Municipal de Administração Pública. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão**, 2007c.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório Anual**: 1997, 1999, 2000, 2004 e 2007.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Plano de ação**: Gestão Beto Richa 2005-2008.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, p.13-22, out./dez. 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro, PINHO, José Antonio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p.41-75.

FLEURY, Afonso C. C.; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Aprendizagem e inovação organizacional**: as experiências de Japão, Coréia e Brasil. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FLEURY, Maria Tereza Leme. O desvendar a cultura de uma organização: uma discussão metodológica. In: FLEURY, Maria Tereza Leme et al. **Cultura e poder nas organizações**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1996. p.15-25.

FLEURY, Maria Tereza Leme. Aprendizagem e gestão do conhecimento. In: DUTRA, Joel Souza (Org.). **Gestão por competências**. São Paulo: Gente, 2001. p.25-69.

FLEURY, Maria Tereza Leme; OLIVEIRA JR., Moacir de Miranda. Aprendizagem e gestão do conhecimento. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002. p.133-146.

FLEURY, Sônia. Políticas Sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia Constant, CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.91-115.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.49-66.

GAZZOLI, Patrícia. O neoinstitucionalismo abre espaço para o ator social: uma exigência da investigação empírica. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 29., 2005, Brasília. **Anais...** São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2005.

GIACOMINI, Carlos Homero. **Gestão estratégica de projetos multisetoriais integrados na prefeitura municipal de Curitiba**. Curitiba, 1997.

\_\_\_\_\_. **Falando e agindo com unidade**: desenho geral do plano de governo e de sua coordenação e Gestão Beto Richa 2005-2008. Curitiba, 2005.

\_\_\_\_\_. **Reflexões preliminares sobre um órgão de programação e coordenação de governo da prefeitura municipal de Curitiba**. Curitiba, 2006.

GIDDENS, Anthony. **Para além a esquerda e da direita**. São Paulo: Ed. Unesp, 1996.

\_\_\_\_\_. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

\_\_\_\_\_. **A constituição da sociedade**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GODOI, Christiane K.; BALSINI, Cristina Pereira Vecchio. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p.89-112.

GODOI, Christiane K.; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p.301-323.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, maio/jun. 1995.

\_\_\_\_\_. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.115-146.

GOODE, Wilian Josianh; HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. 7.ed. São Paulo: Nacional, 1979.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, 2003.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. 8.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER Pereira, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.83-117.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARINI, Caio. **Gestão pública: o debate contemporâneo**. Salvador: FLEM, 2003. (Cadernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães).

\_\_\_\_\_. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador (BA), n.1, mar./abr./maio 2005.

MASCARENHAS, André O.; VASCONCELOS, Isabella Freitas G.; VASCONCELOS, Flávio C. Gestão do paradoxo. Passado versus futuro: uma visão dialética da gestão de pessoas. In: VASCONCELOS, Flávio C.; VASCONCELOS, Isabella Freitas G. **Paradoxos organizacionais: uma visão transformacional**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p.127-144.

MAXIMIANO, Antônio Cezar. **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MINTZBERG, Henry. A organização inovadora. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p.291-304.

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

MORIN, Edgar. **O método 4 - as idéias**: habitat, vida, costumes, organização. Porto Alegre: Sulina, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NONAKA, Ikujiro; NONAKA, I. A empresa criadora de conhecimento. In: HARWARD BUSINESS REVIEW. **Aprendizagem organizacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p.27-49.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação do conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OBADIA, Isaac José; VIDAL, Mario César Rodriguez; MELO, Paulo Fernando Frutuoso e. Uma abordagem adaptativa de intervenção para mudança organizacional. **Revista Gestão e Produção**, São Carlos, v.14, n.1, p.125-138, jan./abr. 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.1, jan./mar. 2005a.

\_\_\_\_\_. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, n.20, abr. 2001.

PRATES, Antônio Augusto P. Organização e instituição no novo institucionalismo. **Teoria & sociedade**, Belo Horizonte, v. 05, p.123-146, jun. 2000.

RESENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, São Paulo, v.17, n.50, out. 2002.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. **CIVITAS. Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.5, n.1, jan./fev. 2005.

SAINSAULIEU, Renaud; KIRSCHNER, Ana Maria. **Sociologia da empresa: organização, poder, cultura e desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SCHEIN, Edgard H. **Psicologia organizacional**. 3.ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1982.

\_\_\_\_\_. **Organizational culture and leadership**. 2.ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS. Sistema de Mapeamento de Competências. Curitiba, 2005.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte, teoria e prática na organização da aprendizagem**. 12.ed. São Paulo: Best Seller, 1990.

SILVA, Antônio João H.; TEIXEIRA, Rivanda Meira. Mudanças estratégicas na perspectiva de uma abordagem integradora: estudo de caso no setor hoteleiro em Curitiba. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007.

SILVA, Valter Correia da. Formas e governabilidade: lições das experiências nacionais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006. Ciudad de Guatemala, Nov. 2006. Painel: Estado e Governabilidade Democrática no Brasil.

SILVA, Zilda Pereira da. O município e a descentralização da saúde. **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, p.81-87, jul./set. 1996.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. Escolas de governo: estratégia para a reforma do Estado. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.203-226.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER Pereira, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.145-153.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5.ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985.

VASCONCELOS, Flávio C.; VASCONCELOS, Isabella Freitas G. Paradoxos organizacionais e a dialética da mudança: uma visão transformacional da gestão de pessoas. In: VASCONCELOS, Flávio.C.; VASCONCELOS, Isabella Freitas G. (Orgs.). **Paradoxos organizacionais**: uma visão transformacional. Pioneira Thomson Learning, 2004. p.3-49.

VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia; MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Organizações em aprendizagem**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. Características do mundo contemporâneo e as repercussões na gestão municipal. In: VERGARA, Sylvia Constant, CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.17-37.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANELLI, José Carlos. **O psicólogo nas organizações de trabalho**. Porto Alegre: Artmed, 2002a.

ZANELLI, José Carlos. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos da Psicologia**, Natal, v.7, número especial, p.79-88, 2002b.

**Site consultado:**

<http://imap.curitiba.org.br>



## **ANEXOS**

## ANEXO A

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

Duração da entrevista 1 hora, previamente agendada.

Solicitação para uso do gravador.

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO		
Entrevistado:		
Departamento:		
Função:		
Data da Entrevista:		
Formação:		
Sexo: (M/F): ( )	Idade: ____/____	Estado Civil:
Tempo de Serviço Público: ( )	Tempo de Organização: ( )	

1. Como você percebe as mudanças pelas quais o IMAP passou no decorrer do tempo (principalmente a partir de 1997)? Mudanças no funcionamento, na cultura, na sua forma de atuar, responsabilidades, competências, missão, papel, na sua gestão.
  - Que fatores externos você considera que influenciaram estas mudanças? (pressões políticas, descontinuidade administrativa, ou outro)?
  - Que fatores internos você considera que influenciaram estas mudanças? (Funcionamento, práticas de gestão, pessoas, clima, aprendizagem organizacional, cultura, outros)?
  - Como vê o impacto disso nas pessoas?
2. Como são tomadas e compartilhadas as estratégias e decisões IMAP?
3. Como você percebe as oportunidades de aprendizagem disponibilizadas pelo IMAP aos servidores municipais? E internamente como isso ocorre? (Tais como programas de capacitação/qualificação internos e participação em eventos externos (congressos, simpósios, workshops, visitas a outros departamentos, a outros órgãos, etc.).
4. Como o conhecimento é compartilhado no IMAP?
  - Há espaços para esse compartilhamento?
  - Quais são estes mecanismos?
5. Como você percebe o IMAP no contexto da PMC e da sociedade (ação, importância e reconhecimento) ao longo do tempo?

## ANEXO B

### REFERENCIAIS DE GOVERNO

#### TRIÂNGULO DE GOVERNO C. MATUS



##### **Governabilidade**

Relação entre os recursos críticos que o ator controla e os que não controla. O ator social (público ou privado) deve buscar viabilizar o seu Projeto, adequando sua Capacidade de Governo e Governabilidade, através de apoios e parcerias, à ousadia do Projeto.

Deve-se buscar, portanto, a estabilidade do Triângulo.

Aparato Legal, Liderança, Capital Político e Recursos são aspectos da Governabilidade.

##### **Capacidade de Governo**

Capacidade de gestão, técnicas, habilidades, metodologias.

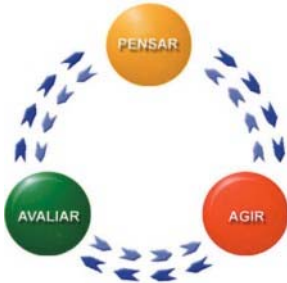
Trabalhamos com:

- Desenvolvimento Humano;
- Instrumentos de Gestão;
- Planejamento, Monitoramento e Avaliação;
- Estruturação Orgânica;
- Funcionamento da Organização

## Modelo de Gestão Curitiba

É um referencial de mudança da cultura administrativa da prefeitura, revelando como a atual gestão se organiza para cumprir sua missão.

### Processos de gestão



O modelo de gestão se estrutura numa base de funcionamento e a interdependência entra nas funções que envolvem a gestão do conhecimento, da informação, das pessoas e dos recursos traçando um ciclo em permanente movimento. O pensar, o agir e o avaliar se dão de forma interdependente e complementar, compondo o processo de gestão. Ainda que não haja um momento específico, como um ritual que marca cada um desses atos, não há como dissociá-los. Ao mesmo tempo em que se planeja, há uma ação presente que, por sua vez, traz elementos de uma avaliação.

A liderança exerce um papel determinante na explicitação, implementação e sustentação do modelo adotado, dando a ele seu caráter, tom e estilo. Quanto maior a competência da liderança em agregar o grupo, explicitando metas e objetivos, mais significativos serão os resultados.

O aparato legal é compreendido pelo conjunto de leis, decretos e regulamentos que definem os limites da ação municipal. Porém, a introdução de inovações na forma de gerir o serviço público leva à renovação permanente da base legal que deixa de ser um limite para representar um instrumento de transformação, revelando novas possibilidades.

### Condicionantes



### Instrumentos de Gestão



Os instrumentos de gestão são ferramentas que colocam a estratégia em ação. São utilizados como suporte teórico-prático para a implementação do modelo de interação nos processos de pensar, agir e avaliar.

## O Modelo Curitiba de Colaboração

É a ferramenta utilizada pela Prefeitura Municipal de Curitiba para o desenvolvimento de trabalho com a comunidade, baseada na parceria entre governo, sociedade civil e iniciativa privada.

### Mudanças de paradigma



### Os passos para o sucesso



Fonte: <http://imap.curitiba.org.br>

## ANEXO C

### MOVIMENTOS DESENCADEADOS PELO IMAP

<b>Principais Movimentos Descendeados pelo IMAP</b>	
<b>1997</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Adoção do <b>Funcionamento Matricial nos Projetos Estratégicos</b> do Plano de Governo.</li> <li>▶ <b>Planejamento Estratégico</b> nos Projetos Estratégicos do Plano de Governo envolvendo aproximadamente 600 técnicos das secretarias / órgãos municipais.</li> <li>▶ <b>Capacitação Gerencia</b> direcionada para a gestão do Plano de Governo envolvendo 2.953 servidores do corpo gerencial.</li> </ul>
<b>1998</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Arquitetura Estratégia</b> aplicada em todos os órgãos municipais.</li> <li>▶ Disseminação de <b>tecnologias da avaliação</b> de resultados.</li> </ul>
<b>1999</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Decidindo Curitiba - <b>diagnóstico global/local da cidade</b> nos aspectos: sócioeconômico, urbanístico-ambiental, legal-fiscal e relações com a sociedade, integrado e territorializado, envolvendo cerca de 900 técnicos de todas as secretarias / órgãos.</li> </ul>
<b>2000</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Consolidação do <b>Modelo de Gestão Curitiba</b> - referencial para o pensar, agir e avaliar da gestão municipal: <b>estratégica, compartilhada, descentralizada, intersetorial e voltada para resultados</b>.</li> <li>▶ <b>Banco de Sucessos</b> - evento de compartilhamento institucional das <b>boas práticas de gestão na PMC</b>.</li> <li>▶ Plano de capacitação voltado para a gestão de Plano de Governo envolvendo 2.411 gestores.</li> </ul>
<b>2001</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Construção do <b>Plano de Governo</b> (25 planos estratégicos dos órgãos e 12 planos estratégicos dos Projetos-âncora) fornecendo <b>base comum para a ação</b> do governo no período 2001-2004. Realizado de forma <b>integrada e compartilhada com a sociedade</b>.</li> <li>▶ <b>Levantamento georeferenciado</b> da aplicabilidade do Plano de Governo segundo as necessidades regionais com respectiva priorização de territórios e ações.</li> <li>▶ Articulação e <b>metodologia para o aperfeiçoamento da ação integrada</b> nos territórios que envolve todas as equipes das secretarias da área social, em cada uma das 8 regionais.</li> </ul>
<b>2002</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Capacitação das equipes regionais, no <b>Modelo Curitiba de Colaboração</b> - instrumental metodológico comum à PMC, visando o <b>trabalho com a comunidade</b>. Servidores capacitados para atuarem como multiplicadores e articuladores de grupos de colaboração que envolvem os <b>3 setores da sociedade</b> (Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil) para consolidar parcerias e transformar a realidade.</li> </ul>
<b>2003</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Articulação e <b>metodologia</b> para refocalização do Plano de Governo com ênfase na ação intersetorial nos territórios priorizados.</li> <li>▶ Monitoramento da ação governamental.</li> </ul>
<b>2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Avaliação do Plano Plurianual em conjunto com a SMF.</li> <li>▶ Apoio ao Projeto Escola Participativa em 64 escolas da rede municipal de ensino, com oficinas do Modelo Curitiba de Colaboração.</li> <li>▶ Ampliação da capacitação dos servidores da PMC.</li> <li>▶ Avaliação das Políticas Públicas Municipais de Curitiba -1997 a 2004, com finalidade de avaliar a atuação da Prefeitura Municipal de Curitiba. Publicação realizada em conjunto com o IPPUC, SGM, SMCS.</li> </ul>
<b>2005</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Apoio ao funcionamento do sistema de liderança do Governo.</li> <li>▶ Gestão por competências.</li> <li>▶ Início da operação do SAGA PG</li> <li>▶ Relatório de Gestão gerado a partir do SAGA PG</li> <li>▶ Absorção das Metodologias PMI de Gestão de Projetos e Gespública de desenvolvimento de excelência da gestão.</li> </ul>
<b>2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Apoio técnico ao Grupo Funcional de Planejamento, Programação e Finanças.</li> <li>▶ Estruturação da descentralização da Manutenção Urbana.</li> <li>▶ Realização do 1º Módulo do Desenvolvimento Gerencial, universal e sistemático.</li> <li>▶ Primeiras turmas do Curso Pós-Médio em Gestão Pública.</li> <li>▶ Universalização do uso do SAGA PG</li> </ul>

Fonte: <http://imap.curitiba.org.br>

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)