

A prática de competências gerenciais no setor público*

Cléa Mara Reis Félix**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Teoria da ação; 3. Método; 4. Resultados; 5. Discussão dos resultados; 6. Conclusão.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Action theory; 3. Method; 4. Results; 5. Discussing the results; 6. Conclusion.

PALAVRAS-CHAVE: competências gerenciais; avaliação da capacitação; teoria da ação; mecanismos de defesa.

KEY WORDS: managerial competences; training evaluation; action theory; defense mechanisms.

Uma pesquisa realizada na Prefeitura Municipal de Curitiba, Paraná, para avaliar o Programa de Desenvolvimento Gerencial conduzido no período de 1997 a 2001 verificou o impacto do programa na aquisição de conhecimentos e na prática de competências requeridas para a prática do modelo de gestão adotado na cidade. A questão orientadora da pesquisa foi: por que, apesar das fortes intenções manifestadas pelos gestores nos resultados obtidos nas avaliações de reação dos participantes, a prática dessas competências não acontece na sua plenitude? Para a avaliação do programa adotou-se o modelo de Kirkpatrick e as respostas teóricas ao problema foram encontradas na teoria da ação de Argirys e Schön, focalizando, principalmente, teorias proclamadas e aplicadas e o uso de mecanismos de defesa organizacionais. Os dados foram coletados junto a 470 gestores da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) selecionados aleatoriamente de um universo de 2.075 gestores, permitindo uma margem de erro de 4%. No processo de análise, três hipóteses foram testadas e validadas.

Use of managerial competences in the public sector

* Artigo recebido em out. e aceito em dez. 2004. A autora agradece aos professores Daniel Delgado Saldivar e Diva Irene Paz Vieira, pelos comentários à primeira versão deste artigo.

** Mestre em administração de recursos humanos, consultora do Instituto Municipal de Administração Pública (Imap) e professora da Universidade Tuiuti do Paraná em Curitiba. Endereço: Rua Fernandes de Barros, 1830, ap. 11 — Bairro Hugo Lange — CEP 80040-200, Curitiba, PR. E-mail: marafelix@uol.com.br.

A research was conducted in the municipal administration of Curitiba, in the state of Paraná, Brazil, in order to assess the Managers' Development Program implemented from 1997 to 2001. The research examined the impacts of the program in the acquisition of knowledge and the actual use of managerial competences required for the implementation of the management model adopted by the city. The research's guiding question was: Why, despite the managers' strong intentions shown in the results of the reaction evaluations, the actual use of those competences does not fully take place? The program was evaluated using Donald Kirkpatrick's model, and the theoretical answers to the problem were found in the Theory of Action, by Chrys Argirys and Donald Schön, focusing mainly the theories stated and applied and the use of organizational defense mechanisms. Data was collected from 470 managers of Curitiba's municipal administration, which were randomly selected from a universe of 2,075 managers, allowing for an error margin of 4%. The analysis tested and validated three hypotheses.

1. Introdução

Em muitos órgãos públicos a passagem do modelo burocrático controlador de processos para o modelo gerencial controlador de resultados configurou uma mudança de cultura de difícil disseminação. No final da década de 1990, a administração pública de Curitiba assumiu esse desafio, cabendo ao Instituto Municipal de Administração Pública (Imap), autarquia da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), colaborar no desenvolvimento desse processo.

O modelo de gestão Curitiba, sistematizado pelo Imap em 2000, foi a referência dessa ação transformadora em que a gestão da cidade foi orientada pelos princípios: pensamento estratégico, para que a organização atinja sua missão na perspectiva de uma visão de futuro; ação descentralizada para aproximar a administração pública da comunidade; atuação intersetorial articulando todas as secretarias e órgãos da PMC; ações compartilhadas, estimulando a co-responsabilidade na gestão de programas e projetos; foco nos resultados, para identificar a melhor relação custo-benefício e o impacto das ações na comunidade.

Não é possível implementar ações desse porte sem investir em programas de capacitação e desenvolvimento planejados e coordenados. Assim, em 1997, foi implantado o Programa de Desenvolvimento Gerencial estudado neste artigo. O programa focalizou as competências desejadas com 61 cursos e seminários ministrados aos gestores municipais, totalizando 1.132 horas, 217 turmas e 8.713 participações, numa média de 18,5h por curso e 4,6 participações por funcionário.

O programa foi conduzido por destacadas consultorias locais, nacionais e internacionais que ministraram cursos, seminários, experiências vivenciais e imersões fazendo uso de modernas tecnologias instrucionais (treinamentos experienciais, *outdoor trai-*

ning, jogos de empresa, técnicas afetivas). De uma forma geral é possível afirmar que os cursos geraram nos participantes: receptividade, alta disposição para a transferência dos conteúdos e das aprendizagens adquiridos para a prática cotidiana e abertura às mudanças e a relações interpessoais maximizadas.

No entanto, apesar dos efeitos anteriores, observou-se que essa “animação” diminuía rapidamente e as fortes intenções de mudança e de aplicabilidade no trabalho pareciam não se tornar realidade. Esta observação motivou a questão orientadora da pesquisa. Por que, apesar das fortes intenções manifestas pelos gestores, registradas nos resultados obtidos nas avaliações de reação dos cursos, a prática das competências gerenciais requeridas pelo modelo de gestão Curitiba não acontece na sua plenitude?

Em torno desta pergunta básica, conceberam-se outras conseqüentes.

- † A quantidade de cursos/horas freqüentados influencia o grau de conhecimento das competências gerenciais requeridas para a prática do modelo de gestão Curitiba?
- † Em que medida os gestores aplicam essas competências?
- † Por que há gestores que não põem em prática as competências gerenciais adquiridas?

Para essas três perguntas foram formuladas as seguintes hipóteses:

- † *H1* — o conhecimento das competências gerenciais requeridas para a prática do modelo de gestão Curitiba, por parte dos gestores da PMC, está relacionado com a quantidade de horas-curso freqüentadas (mais tempo, maior conhecimento);
- † *H2* — entre os gestores da PMC a ocorrência da prática das competências gerenciais, requeridas pelas características do modelo de gestão Curitiba, é menos freqüente do que a ocorrência do seu conhecimento (as pessoas conhecem mais do que praticam);
- † *H3* — os gestores que não praticam as competências gerenciais tendem a concordar mais com a utilização de mecanismos de defesa organizacionais, originados na incongruência entre “teorias proclamadas” e “teorias aplicadas” do que aqueles que as praticam (as pessoas justificam sua falta de prática).

As respostas teóricas ao problema foram encontradas na teoria da ação desenvolvida por Argyris e Schön (1974), que examina a perspectiva de realidade, do ponto de vista dos seres humanos como atores voltados a mudanças de valores, de

comportamento, de liderança e de ajuda, focando, principalmente, teorias proclamadas e aplicadas e o uso de mecanismos de defesa organizacionais.

2. Teoria da ação

No ambiente organizacional, as pessoas sempre parecem ter explicações para seus erros. Diante de situações ameaçadoras ou geradoras de ansiedade, elas tendem a justificar comportamentos constrangedores com um certo discurso lógico.

Esta postura complica-se quando as justificativas esgrimidas são inconsistentes com os fatos ou com as ações do sujeito. Se a instituição vai mal, o sujeito pode argumentar que é o gestor que não está correspondendo (projeção), usar altos níveis de inferência (racionalização), negar o desejo de competir em situações com alto risco de não ganhar (negação) ou ainda danificar ou ferir algum membro de sua equipe (agressão) para evitar situações contraditórias.

Argyris (1968, 1994) denominou este tipo de comportamento de “mecanismos de defesas organizacionais”. Eles são definidos pelo autor como políticas e ações que evitam que os membros da organização passem por embaraços ou ameaças quando flagrados direta ou indiretamente na inconsistência de seu discurso ao mesmo tempo em que evitam que a organização encontre as causas desses embaraços e ameaças e se desfaça delas.

Pesquisas realizadas por Argyris (1999b, 1998, 1994, 1990, 1987, 1976, 1960), e junto com Schön (1996), comprovam que os seres humanos, quando necessitam enfrentar questões difíceis agem tipicamente de forma a inibir os fatores geradores dessas situações fazendo uso de mecanismos de defesa em vez de focar as informações válidas.

Os autores explicam essas reações e características afirmando que as pessoas têm “teorias de ação” que lhes dizem como devem comportar-se. Segundo eles, existem dois tipos de teoria da ação: a que as pessoas acolhem e a que efetivamente utilizam. A primeira é a teoria da qual as pessoas estão conscientes, é a que dizem adotar, denominada “teoria proclamada”. A segunda é a que realmente sustentam e praticam e que pode ser identificada pela observação do comportamento. Esta é a “teoria aplicada” ou “teoria em uso”.

Segundo eles, esse comportamento inconsciente deve-se ao fato de que as pessoas são regidas por princípios orientadores denominados “variáveis governantes”. Senge (1990:42), ex-aluno de Argyris, chamou esses princípios de “modelos mentais”, definidos como “pressupostos profundamente arraigados, generalizações ou mesmo imagens que influenciam nossa forma de ver o mundo e agir”.

Senge, ao referir-se aos requisitos para uma mudança nas organizações, diz que nem sempre os processos de mudança, embora necessários, chegam a um bom

termo e é só mudando nossa forma de pensar que podemos modificar políticas e práticas profundamente enraizadas. Segundo ele, só mudando a forma de interagir se possibilita estabelecer visões, compreensões compartilhadas e novas capacidades de ação coordenadas. A respeito dessa observação, Argyris (1968, 1994) sustenta que os mecanismos de defesa organizacionais podem ser trazidos à tona e reduzidos. Para isso, é necessário que os gestores examinem criticamente sua própria forma de pensar e a mudem.

Argyris (1999b:22) observa: “Minha experiência é que é impossível avaliar bem os outros sem antes vencer as próprias desconfianças. Mas, para passar por cima do que não lhes agrada, as pessoas devem ser capazes de discutir isso, o que vai contra a lei da indiscutibilidade contida nos mecanismos de defesa da empresa”.

Há mais de 20 anos Argyris ensina como aumentar a capacidade de aprender de gerentes e funcionários. Seu principal desafio — proposto aos gestores quando criou, na perspectiva da “teoria da ação”, os conceitos de aprendizagem de uma e de duas voltas — era o de deixarem de ser defensivos e partirem para uma busca sincera de conhecimento para a ação (Argyris, 1999b).

Tentativas de integração entre os gestores tendem a fracassar, já que essas pessoas não aprenderam a trabalhar cooperativamente. No aprendizado de uma volta, o erro é detectado (devo descentralizar, porém não o faço) e são adotados mecanismos de defesa para justificar o erro (não o faço, porque não confio na minha equipe ou isto não é bom para a instituição).

Na aprendizagem de duas voltas é feito um esforço para discutir e suprimir os conflitos abertamente, envolvendo formas conjuntas para discutir o conflito. Trabalhar com a aprendizagem de duas voltas requer, como já visto, trabalhar as defesas dos seres humanos. Estudos realizados por Argyris ao longo dos anos mostram que indivíduos e organizações geralmente são competentes na aprendizagem de uma volta, porém incompetentes para a de duas voltas.

3. Método

O Programa de Desenvolvimento Gerencial foi avaliado nos quatro níveis propostos por Kirkpatrick: avaliação de reação, para verificar se o curso foi apropriado às necessidades e interesses dos participantes; avaliação de aprendizagem, para conhecer o aproveitamento do curso; avaliação de mudança de comportamento; e avaliação dos resultados para determinar o impacto que essas mudanças trouxeram para a organização e/ou indivíduo.

Os resultados da avaliação de reação foram sistematizados com base nos pareceres técnicos dos consultores responsáveis pelo acompanhamento do curso. Constatou-se que mais de 95% dos cursos foram avaliados como bons, muito bons

ou excelentes, deixando claro as fortes intenções dos participantes e gestores de utilizar o aprendizado adquirido.

Já o nível de conhecimento, a prática das competências (aprendizagem e mudança de comportamento) e o uso de reações defensivas (impacto) dos participantes foram verificados por meio de uma pesquisa de opinião realizada junto aos gestores de Curitiba.

O universo da pesquisa foi constituído pelos 2.075 gestores da PMC, dos quais 470 foram selecionados aleatoriamente, divididos proporcionalmente entre os órgãos da prefeitura nos níveis central, regional e local, e pelas funções gratificadas que detêm. Essa amostra permitiu uma margem de erro de 4% sobre as conclusões obtidas no estudo. Os gestores entrevistados são dirigentes de equipe, portadores de cargos comissionados ou concursados, que atuam em 20 órgãos/secretarias das administrações direta e indireta, nos níveis central (sede das secretarias e órgãos), regional (núcleos e administrações regionais) e local (creches, escolas, postos de saúde) e que ocupam a função de chefia, independente do número de funcionários subordinados.

As variáveis e os indicadores estabelecidos na pesquisa descritos a seguir foram construídos com base no modelo de gestão Curitiba (Imap, 2000) e em recentes estudos sobre gestão pública (Guimarães, 2000; Motta, 1991; Newcomer, 1999; Otero 1998, 1999; Osborne e Gaebler, 1999; Santos e Cardoso, 2001; Seabra, 2001).

Gestão estratégica: desenhar cenários; considerar diferença de cenários para redirecionar ações; acompanhar a execução do plano de trabalho e analisar a adequação das estratégias utilizadas.

Gestão compartilhada: levantar potencial de parcerias; dividir responsabilidades; gerenciar projetos/ações em conjunto com a comunidade e analisar, junto com a comunidade, o processo e os resultados das ações e das parcerias.

Gestão descentralizada: delegar poder a funções (*empowerment*), unidades ou órgãos em contato direto com a população; criar um ambiente de confiança e comprometimento e aproximar do cidadão produtos e serviços.

Gestão intersetorial: visualizar globalmente a realidade e o problema; integrar recursos dos órgãos/unidades funcionais em ações conjuntas; efetuar análise conjunta e decidir em colegiado, desenvolver trabalho em equipe e mediar conflitos.

Gestão voltada para resultados: definir, mensurar e interpretar indicadores de alcance de objetivos e metas; definir, mensurar e interpretar indicadores de relação custo-benefício; e definir, mensurar e interpretar indicadores de impacto das ações na comunidade.

Conhecimento: número de respostas corretas dadas às questões de competências gerenciais. Pontuações possíveis: mínima, 0, máxima, 3, por característica de gestão. Pontuação total: 20.

Prática: número de afirmações “eu pratico”, pontuação mínima, 0, pontuação máxima, 7; “a secretaria/órgão pratica”, pontuação mínima, 0, pontuação máxima, 7; e

a prefeitura pratica, pontuação mínima, 0, pontuação máxima, 8. Pontuação total de prática: 22.

Mecanismos de defesa organizacionais: número de respostas dadas às questões de uso de projeção, racionalização, agressão e negação, podendo variar de zero até sete usos de defesa por característica de gestão.

Tempo: número de horas/cursos frequentadas: até 30h, de 31 a 50h, de 51 a 100h, de 101 a 150h, mais de 151h.

Para a coleta dos dados foi utilizado um questionário estruturado com 70 questões. As afirmativas foram distribuídas em seis grupos. Gestão compartilhada (10 questões); gestão descentralizada subdividida em produtos/serviços e *empowerment* (21 questões); gestão intersetorial subdividida em setores e administração de conflitos (19 questões); gestão por resultados (10 questões) e gestão estratégica (10 questões).

Os seis primeiros grupos foram divididos em três tipos de afirmativas: conhecimento (20 questões); prática (22 questões) e defesa (38 questões). Cada grupo contemplou: três afirmativas de conhecimento elaboradas com base nos conceitos das cinco características do modelo de gestão Curitiba; três afirmativas de prática; e quatro afirmativas de defesa (construídas a partir da observação e entrevistas).

O instrumento contou ainda com os itens: função gratificada, número de subordinados, lotação e tempo de treinamento. Cada questão possui somente duas possibilidades de resposta: “concordo” ou “discordo”. A aplicação piloto do instrumento foi feita na Secretaria Municipal de Urbanismo, sem encontrar dificuldades na compreensão e no preenchimento do questionário.

Antes da visita aos órgãos pelos pesquisadores, a presidente do Imap enviou uma correspondência para os secretários/presidentes dos órgãos objeto do estudo, informando sobre a pesquisa e solicitando seu apoio e colaboração. Esse procedimento facilitou o acesso do pesquisador ao entrevistado. Os entrevistados receberam no ato da aplicação do instrumento uma carta de sensibilização para o trabalho. Os dados foram coletados por cinco pesquisadores treinados previamente para a coleta junto aos órgãos durante o mês de outubro de 2002.

4. Resultados

Os cálculos estatísticos utilizados para a verificação das hipóteses foram efetuados com o apoio do software Statistical Package for Social Science (SPSS) tendo como base as pontuações do quadro 1. O método de pesquisa adotado no estudo satisfaz as seguintes exigências requeridas para utilização do SPSS: comparações entre três ou mais médias independentes; dados intervalares; amostragem casual e distribuição normal (Levin, 1978).

Para demonstrar a hipótese de que o conhecimento das competências gerenciais requeridas para a prática do modelo de gestão Curitiba, por parte dos gestores da PMC, está relacionado com a quantidade de horas/curso freqüentadas, foram utilizados: análise de variância (Anova) e teste Levene (Tam-hane).

Os dados obtidos na análise final do quadro de variância — teste de Levene para determinar a relação entre conhecimento das competências gerenciais e o número de horas de treinamento freqüentadas — indicam que os gestores com até 50h de treinamento, e que correspondem a 37,78% do total, pertencem a um subgrupo estatisticamente diferente dos gestores com mais de 51h de treinamento (62,22%). Observa-se, entretanto, que não há diferenças significativas em conhecimento entre os gestores que freqüentaram de 51 a 100h, de 101 a 150h e mais de 150h. O grupo de gestores entre 31 e 50h situa-se em outra faixa, sem que se possa determinar se são diferentes dos primeiros ou dos últimos (tabela 1).

Tabela 1

Comparações múltiplas por conhecimento e horas de treinamento (Tamhane)

Código da carga horária (I)	Código da carga horária (J)	Diferença		Sig.	Intervalo de confiabilidade — 95%	
		média (I - J)	Erro padrão		Limite inferior	Limite superior
Até 30h	de 31 a 50h	-0,6068	0,3511	0,627	-1,6282	0,4145
	de 51 a 100h	-1,1640*	0,3511	0,015	-2,1858	-0,1421
	de 101 a 150h	-1,3043*	0,4496	0,029	-2,5285	-8,01E-02
	mais de 150h	-1,3370*	0,5818	0,039	-2,6340	-3,99E-02
De 31 a 50h	até 30h	0,6068	0,3511	0,627	-0,4145	1,6282
	de 51 a 100h	-0,5571	0,3860	0,671	-1,5295	0,4152
	de 101 a 150h	0,6975	0,4774	0,624	-1,8823	0,4873
	mais de 150h	0,7302	0,6035	0,624	-1,9934	0,5331
De 51 a 100h	até 30h	1,1640*	0,3511	0,015	-0,1421	2,1858
	de 31 a 50h	0,5571	0,3860	0,671	-0,4152	1,5295
	de 101 a 150h	-0,1403	0,4774	1,000	-1,3255	1,0449
	mais de 150h	-0,1730	0,6035	1,000	-1,4366	1,0905
De 101 a 150h	até 30h	1,3043*	0,4496	0,029	8,007E-02	2,5285
	de 31 a 50h	0,6975	0,4774	0,624	-0,4873	1,8823
	de 51 a 100h	0,1403	0,4774	1,000	-1,0449	1,3255
	mais de 150h	-3,268E-02	0,6657	1,000	-1,4474	1,3821

Quadro 1

Distribuição das pontuações de conhecimento, prática e mecanismos de defesa em porcentagem

Questão	Cód.	Afirmativas (resultados em %)	Concordo	Discordo	Não respondeu
Gestão compartilhada					
Conhecimento	4	O gestor deve estimular a formação de parcerias com a comunidade.	92,34	5,96	1,70
Conhecimento	26	Os projetos e as ações da prefeitura devem ser gerenciados em conjunto com a comunidade e demais setores envolvidos.	91,28	7,87	0,85
Conhecimento	47	Não é atribuição do gestor estimular a participação da comunidade ou de outros setores na execução de projetos.	8,72	90,43	0,85
Prática	5	A minha secretaria/órgão constrói soluções junto com a comunidade.	78,30	19,57	2,13
Prática	27	A prefeitura de uma forma geral conhece bem os problemas da comunidade.	62,34	36,60	1,06
Prática	48	Os projetos e as ações do meu setor são gerenciados em conjunto com a comunidade.	52,77	45,32	1,91
Defesa	6	Eu não estimulo com frequência a participação comunitária nas ações do meu setor porque as pessoas não têm interesse em participar.	13,83	84,68	1,49
Defesa	28	É difícil interagir com a comunidade porque isso toma muito tempo e atrasa a execução de meus projetos.	13,83	84,47	1,70
Defesa	49	Ações compartilhadas não acontecem completamente porque experiências anteriores mostram que a comunidade não tem interesse em participar.	19,15	80,00	0,85
Defesa	62	Não é prudente envolver a comunidade na execução de projetos porque ela só faz reivindicações.	7,87	91,70	0,43

continua

Questão	Cód.	Afirmativas (resultados em %)	Concordo	Discordo	Não respondeu
<i>Gestão descentralizada-órgãos (produtos e serviços) e empowerment</i>					
Conhecimento	10	O gestor deve atribuir poderes à sua equipe para solucionar os problemas sem necessidade de consulta aos níveis superiores.	65,53	32,98	1,49
Conhecimento	32	Os gestores devem sempre criar um ambiente de confiança e comprometimento nas suas equipes.	98,94	0,85	0,21
Conhecimento	53	Diante de um problema que exija intervenção imediata, as pessoas devem sempre consultar seus superiores para evitar soluções erradas.	57,23	41,70	1,06
Conhecimento	7	A descentralização dos produtos e serviços das secretarias/órgãos facilita a obtenção de resultados.	88,51	10,00	1,49
Conhecimento	29	Descentralizar é aproximar a administração pública aos cidadãos.	91,91	7,23	0,85
Conhecimento	50	A centralização dos produtos e serviços gera maior eficiência para os clientes.	25,74	73,40	0,85
Prática	11	Meus subordinados estão preparados para solucionar problemas sem necessidade de consultar-me.	50,21	45,11	4,68
Prática	33	As tomadas de decisões na prefeitura são descentralizadas.	36,81	59,79	3,40
Prática	54	Nos outros setores da minha secretaria/órgão há um ambiente de confiança e comprometimento.	63,62	34,89	1,49
Prática	8	Sinto-me preparado para qualquer tipo de negociação que eu tenha que fazer em nome da minha secretaria/órgão.	65,11	32,98	1,91
Prática	30	Os serviços da prefeitura, quando prestados nas administrações regionais, agilizam o tempo de resposta ao cliente.	89,15	9,79	1,06
Prática	51	Há sintonia entre o nível central e o nível regional dos órgãos da prefeitura.	63,19	34,68	2,13
Prática	76	Na maioria das vezes as pessoas que se dirigem a uma administração regional conseguem resolver ou ser atendidas em relação ao que procuram.	78,09	19,57	2,34

continua

Questão	Cód.	Afirmativas (resultados em %)	Concordo	Discordo	Não respondeu
Defesa	12	É difícil criar um ambiente de confiança na minha equipe porque os servidores geralmente estão envolvidos em jogos de poder.	15,96	81,70	2,34
Defesa	34	Não posso dar autonomia à minha equipe porque a responsabilidade sempre recai sobre mim.	20,21	76,38	3,40
Defesa	55	Os servidores da minha equipe não tomam decisões e medidas para solucionar problemas sem consultar-me porque não estão preparados para tomar decisão.	21,49	75,74	2,77
Defesa	64	Delegação de poder é uma moda passageira.	11,91	87,87	0,21
Defesa	9	A descentralização na prefeitura não funciona completamente porque há muitas interferências de políticos.	36,81	60,21	2,98
Defesa	31	Não é prudente delegar poderes de decisão às administrações regionais porque isso enfraquece o nível central.	5,32	94,04	0,64
Defesa	52	A descentralização aumenta as necessidades de controle e gera mais burocracia.	23,83	75,53	0,64
Defesa	63	A maior parte dos setores não se interessa em descentralizar seus produtos/serviços.	37,87	60,43	1,70
Gestão estratégica					
Conhecimento	1	A gestão estratégica exige o desenho de cenários.	72,98	18,30	8,72
Conhecimento	23	As estratégias utilizadas devem ser adequadas a uma visão de futuro de minha área.	94,04	4,89	1,06
Conhecimento	44	Planejamento estratégico é a definição de atividades necessárias para alcançar os objetivos de cada órgão.	92,34	7,02	0,64
Prática	2	Eu oriento as atividades do meu setor com base no plano de ação da secretaria/órgão à qual pertencço.	93,40	5,96	0,64
Prática	24	De uma forma geral o planejamento é amplamente praticado na prefeitura.	55,74	43,19	1,06

continua

RAP Rio de Janeiro 39(1):255-78, Mar./Abr. 2005

Questão	Cód.	Afirmativas (resultados em %)	Concordo	Discordo	Não respondeu
Prática	45	Minha secretaria/órgão possui um plano estratégico para as ações que vai realizar ao longo dos próximos anos.	68,51	28,51	2,98
Defesa	3	É difícil orientar as atividades do meu setor com base num plano de ação porque sempre tem alguém com interesses próprios que dificulta meu trabalho.	20,43	78,51	1,06
Defesa	25	Planejamento no meu setor não funciona completamente porque as constantes mudanças de pessoas atrapalham.	28,72	70,00	1,28
Defesa	46	Experiências anteriores têm me mostrado que as pessoas nunca fazem o que foi planejado.	24,26	74,04	1,70
Defesa	61	Não acredito em planejamento na prefeitura porque o imediatismo atropela o planejado.	22,55	76,38	1,06
Gestão intersetorial-setores e intersetorial-administração de conflitos					
Conhecimento	16	Os conflitos derivados do trabalho em equipe são enfrentados e administrados ao invés de serem ocultados ou evadidos.	86,17	12,77	1,06
Conhecimento	37	O trabalho em equipe para ser bem-feito não deve gerar conflitos entre os membros.	80,21	19,15	0,64
Conhecimento	13	Na gestão intersetorial as decisões devem ser tomadas em conjunto por todos os setores.	90,85	7,87	1,28
Conhecimento	56	É possível formar equipes intersetoriais, mas uma unidade deve ser a principal responsável pelos resultados.	58,09	41,28	0,64
Conhecimento	75	Na ação intersetorial a responsabilidade pelos resultados deve ser de todos os setores envolvidos.	94,26	4,89	0,85
Prática	17	Eu sempre enfrento e administro conflitos derivados do trabalho.	91,28	8,09	0,64
Prática	38	Na prefeitura as situações geradoras de conflitos são sempre enfrentadas.	48,51	49,79	1,70

continua

Questão	Cód.	Afirmativas (resultados em %)	Concordo	Discordo	Não respondeu
Prática	58	Na minha secretaria/órgão sempre se procura conversar com os funcionários no caso de desentendimentos no trabalho.	85,53	14,26	0,21
Prática	14	O planejamento e as ações da minha secretaria/órgão levam em consideração as ações, necessidades e recursos de outros órgãos.	80,85	18,30	0,85
Prática	35	Uma área da prefeitura não inicia um trabalho sem primeiro consultar uma outra área quando o serviço solicitado é correlato, integrado e comum às mesmas.	50,64	47,66	1,70
Prática	65	Eu posso contar sempre com as chefias de outras áreas para desenvolver meu trabalho.	67,66	31,91	0,43
Defesa	18	É difícil resolver os problemas de relacionamento gerados no meu setor porque há pouco diálogo com os funcionários.	8,30	91,06	0,64
Defesa	39	Em situações conflituosas procuro contornar a situação porque é mais prudente e evito dissabores.	61,70	37,66	0,64
Defesa	59	Os funcionários são os primeiros a negar conflito na equipe, e por isso é difícil administrá-lo.	20,43	78,72	0,85
Defesa	68	Não cabe a mim administrar situações de conflito na minha equipe.	6,17	93,40	0,43
Defesa	15	Não planejo ações com outros setores envolvidos porque esses não entendem claramente os projetos de minha área.	12,77	86,60	0,64
Defesa	36	O envolvimento de outros setores não é viável porque demanda muito tempo e atrasa a execução de meus projetos.	11,70	87,45	0,85
Defesa	57	Os outros setores se fecham tanto que sinto medo de envolvê-los no trabalho do meu setor.	20,85	78,30	0,85
Defesa	66	Não é prudente envolver outros setores no meu trabalho porque sempre acabam levando a fama.	7,66	91,70	0,64

continua

Questão	Cód.	Afirmativas (resultados em %)	Concordo	Discordo	Não respondeu
Gestão por resultados					
Conhecimento	19	É necessário conhecer, sempre, o impacto das ações na comunidade.	93,83	5,32	0,85
Conhecimento	40	Na gestão por resultados deve-se sempre medir tanto as ações quanto as metas pretendidas, seus impactos na comunidade e sua relação custo-benefício.	95,96	3,40	0,64
Conhecimento	69	A relação custo-benefício não precisa ser conhecida quando as ações são de natureza puramente social.	11,06	87,02	1,91
Prática	20	Minha secretaria/órgão mede os resultados de suas ações considerando os objetivos definidos.	80,00	17,66	2,34
Prática	41	Eu acompanho tecnicamente através de planilhas e controles específicos os resultados da minha área.	67,23	31,06	1,70
Prática	71	A prefeitura procura conhecer o impacto de suas ações na comunidade.	75,32	23,40	1,28
Defesa	21	Não meço resultados na minha equipe porque não há condições técnicas para a medição de resultados.	18,94	80,21	0,85
Defesa	42	É difícil medir resultados na prefeitura porque as implicações políticas inibem a sua correta avaliação.	35,96	62,34	1,70
Defesa	72	Sempre que apresentei os resultados no meu setor eles não foram considerados relevantes.	18,30	79,79	1,91
Defesa	74	É difícil medir o alcance das metas no meu setor porque na minha secretaria/órgão elas não estão definidas claramente.	19,36	80,00	0,64

As questões 71 a 76 são de interesse institucional e não foram consideradas nas análises.

Mais de 150h	até 30h	1,3370*	0,5818	0,039	3,989E-02	2,6340
	de 31 a 50h	0,7302	0,6035	0,624	-0,5331	1,9934
	de 51 a 100h	0,1730	0,6035	1,000	-1,0905	1,4366
	de 101 a 150h	3,268E-02	0,6657	1,000	-1,3821	1,4474

* A diferença média é significativa ao nível de 0,05.

Essas constatações validam a hipótese 1, indicando que há uma relação entre horas de treinamento e o conhecimento das características do modelo de gestão.

Para a verificação da hipótese 2, inicialmente foram definidas pontuações de conhecimento das características do modelo de gestão Curitiba, conforme a seguinte escala: nenhum conhecimento, 0 ponto; conhecimento baixo, 1 ponto; conhecimento médio, 2 pontos; e conhecimento alto, 3 pontos.

A maioria dos gestores obteve alta pontuação de conhecimento nas características compartilhadas (78,7%) e resultados (80%). Pontuação média nas características estratégica (68,3) e intersetorial-órgãos (56,6%) e pontuação baixa em intersetorial-administração de conflitos (83,6%). Na característica *empowerment* a maioria obteve pontuação média (45,7%) ou baixa (23,8%). Determinadas as pontuações de conhecimento, o passo seguinte foi definir as pontuações de prática, conforme os critérios: nenhuma prática, nenhuma concordância; prática baixa, de uma a três respostas “concordo”; prática média, de quatro a cinco respostas “concordo” e prática alta: de seis a sete respostas “concordo”.

Dos gestores entrevistados, 20% apresentam baixa frequência de prática das competências gerenciais; 40%, média frequência; e 40%, alta frequência de prática. Isso significa que 60% dos gestores atingiram pontuação média ou baixa nas práticas das competências gerenciais.

O teste *t* foi escolhido para a verificação da hipótese de que, entre os gestores da PMC, a ocorrência da prática das competências gerenciais requeridas pelas características do modelo de gestão Curitiba seja menos frequente do que a ocorrência do seu conhecimento.

A análise final indicou que não há sobreposição entre os intervalos de confiança (67,73 e 71,59%) no total de práticas dos respondentes e os intervalos de confiança (74,79 e 76,86%) de conhecimento dos mesmos, podendo-se considerar que há diferenças significativas entre a média total de prática — indivíduo (69,67%) e conhecimento (75,83%) (tabela 2).

Esses resultados validam a segunda hipótese, já que a pontuação total de conhecimento é superior à pontuação total de prática. Na análise segmentada, os resultados de conhecimento foram significativamente superiores aos das práticas nas características compartilhada, descentralizada e intersetorial-setores, enquanto nas

características intersetorial-conflitos e estratégica houve uma inversão significativa: a pontuação de prática foi superior à de conhecimento.

Finalmente, também foi validada a terceira hipótese: “os gestores que não praticam as competências gerenciais tendem a concordar mais com defesas organizacionais, originadas na incongruência entre as teorias proclamadas e as teorias aplicadas”.

Para a análise estatística adotou-se o teste de coeficiente de correlação de Pearson. Os requisitos para sua utilização — correlação linear; dados intervalares; sujeitos amostrais extraídos aleatoriamente e distribuição normal de variáveis — estão contemplados na pesquisa.

% prática indivíduo	t	df	Diferença	Intervalo de confiança maior e menor — 95%	
				Menor	Maior
Total	70,968	469	0,696657	0,677367	0,715946
Gestão compartilhada	22,889	469	0,527660	0,482361	0,572959
Gestão descentralizada setores	29,582	469	0,651064	0,607816	0,694312
Gestão descentralizada empowerment	21,749	469	0,502128	0,456760	0,547496
Gestão estratégica	81,496	469	0,934043	0,911521	0,956564
Gestão intersetorial-órgãos	31,324	469	0,676596	0,634151	0,719040
Gestão intersetorial-conflitos	70,052	469	0,912766	0,887162	0,938370
Gestão por resultados	31,022	469	0,672340	0,629752	0,714929
% Conhecimento total	144,413	469	0,758298	0,747980	0,768616
Gestão compartilhada	109,396	469	0,913480	0,897071	0,929888
Gestão descentralizada setores	78,444	469	0,846107	0,824912	0,867302
Gestão descentralizada empowerment	60,120	469	0,687241	0,664779	0,709704
Gestão estratégica	65,348	469	0,580156	0,562711	0,597602

Gestão intersetorial-órgãos	78,511	469	0,754626	0,735739	0,773514
Gestão intersetorial-conflitos	43,762	469	0,526596	0,502950	0,550241
Gestão por resultados	119,786	469	0,922700	0,907564	0,937836

A análise final indicou que existe correlação negativa significativa de 0,01 entre a quantidade de práticas e o uso de mecanismos de defesa; isto significa que quanto mais são praticadas as competências gerenciais menos tendência há para o uso de tais mecanismos de defesa, conforme pode ser verificado (tabela 3).

Não existe uma preferência clara por algum dos mecanismos de defesa (projeção, racionalização, agressão e negação), pois há evidente correlação positiva de 0,01 entre o uso dos quatro tipos de mecanismos, indicando que quem usa um tipo também tende a usar os outros. Finalmente, com esses resultados pode-se concluir que a terceira hipótese também foi validada.

5. Discussão dos resultados

O primeiro aspecto a ser abordado nesta discussão diz respeito à aprendizagem das competências gerenciais adquiridas durante o programa de desenvolvimento gerencial da PMC no período de 1997 a 2001.

A verificação da aprendizagem mostrou a medida em que o treinamento permitiu a aquisição de conhecimento sobre as características do modelo de gestão requeridas para a prática das competências gerenciais, propiciando indicadores de valor agregado ao capital intelectual dos treinados.

No entanto, esse resultado somente pode ser considerado válido para os gestores que participaram de mais de 51h de capacitação (62,22%). Eles aprenderam mais do que os que participaram de até 50h de treinamento (37,78%). Isso significa que são necessárias ao menos 51h de treinamento para elevar o conhecimento das competências gerenciais.

O que chamou a atenção foi que nas demais faixas de 51 a mais de 180h/aula não há diferença significativa de conhecimento entre os gestores. Pode-se dessa forma inferir que isso se deva a uma disseminação de conhecimento fora do ambiente de treinamento. Quanto à verificação de mudanças no comportamento dos gestores e à prática das competências, constatou-se que a frequência de prática das competências gerenciais é inferior à frequência de conhecimentos dos gestores sobre essas competências.

Essa conclusão reforça a tese de Argyris e Schön que fundamentou este artigo: as pessoas possuem uma teoria que proclamam e outra que aplicam, podendo-se, dessa forma, sugerir que os gestores da PMC conhecem as características requeridas

RAP Rio de Janeiro 39(1):255-78, Mar./Abr. 2005

Tabela 3
Relação entre prática das competências gerenciais e o uso de mecanismos de defesa

Discriminação	Número defesa Agressão	Número defesa Negação	Número defesa Projeção	Número defesa Racionalização	Número práticas Indivíduo
Número defesa — agressão	1,000470	0,555*.000470	0,465*.000470	0,500*0,000470	-0,274*0,000470
Número defesa — negação	0,555*0,000470	1,000470	0,515*.000470	0,516*.000470	-0,379*0,000470
Número defesa — projeção	0,465*0,000470	0,515*0,000470	1,000470	0,483*0,000470	-0,361*0,000470
Número defesa — racionalização	0,500*0,000470	0,516*0,000470	0,483*0,000470	1,000470	-0,278*0,000470
Número práticas — indivíduo	-0,274*0,000470	-0,379*0,000470	-0,361*.000470	-0,278*.000470	1,000470

** Correlação negativa significativa ao nível de 0,01.

para a prática do modelo de gestão (teoria proclamada), entretanto não as aplicam na mesma proporção (teoria em uso).

Outro ponto merecedor de destaque é o resultado da análise segmentada referente ao conhecimento e à prática das características do modelo de gestão: Há um grupo de características que os gestores não conhecem, mas dizem praticar (gestão estratégica e gestão intersetorial-conflitos); outro grupo que os gestores conhecem, mas não praticam (gestão compartilhada, gestão descentralizada-setores, gestão por resultados e gestão intersetorial-órgãos) e há um grupo que os gestores não conhecem e não praticam (gestão descentralizada *empowerment*).

Destaca-se que houve uma inversão significativa nos resultados de prática e conhecimento nas características intersetorial-conflitos e estratégica. Nessas duas características os gestores não conhecem, porém praticam as competências necessárias. Uma possível explicação para o baixo conhecimento dessas competências seria os estímulos externos: pressão de grupo, metodologias impostas, solicitação de superiores, que obrigam os gestores à prática, sem o conhecimento das características. Outra é que pode ter existido erro de formulação nas duas questões referentes a essa variável, gerando dificuldades de interpretação.

Os resultados deste estudo, bem como análises complementares não abordadas neste artigo, poderão responder perguntas cruciais para o setor público. Quais tipos de treinamento realmente diminuem o número de defesas e aumentam a prática? O impacto do treinamento é diferente por secretaria/órgão? Ou por função gratificada que os gestores detêm? Ou por esfera de atuação dos gestores? Ou por tipo de gestão? Qual é o tipo de gestão que precisa ser mais treinado? E, mais importante, quais são os parâmetros (conteúdo, metodologia, duração, intensidade, frequência, reforço) dos treinamentos que garantem aumento de conhecimento das competências, práticas eficazes e diminuição das defesas?

Finalmente, com a validação da hipótese 3, fecha-se o ciclo da teoria da ação. Os gestores conhecem as competências gerenciais mais do que as aplicam e aqueles que não as aplicam tendem a utilizar mais os mecanismos de defesa organizacionais do que aqueles que as aplicam. E, ainda mais, não existe uma preferência clara por um dos mecanismos de projeção, racionalização, agressão e negação. Isso nos permite sugerir que, conforme já foi confirmado por Argyris (1994): os mecanismos de defesa organizacionais podem ser fatores impeditivos para a prática das competências gerenciais.

Acredita-se que a adoção do modelo de aprendizagem de duas voltas (*double looping*) de Argyris e Schön como estratégia de capacitação dos gestores municipais é uma alternativa viável para a promoção de uma prática efetiva das competências gerenciais. Esse modelo estimula uma “reflexão sobre a prática”, o que poderia contribuir para gestores e suas equipes abordarem no ambiente de trabalho situações de uso de defesas organizacionais, tendo como consequência a consciência de suas variáveis governantes que impedem a ação e provocam reações defensivas.

6. Conclusão

Os resultados obtidos sugerem que as fortes intenções para pôr em prática as competências requeridas pelo modelo de gestão Curitiba, disseminadas pelo Programa de Desenvolvimento Gerencial, nem sempre são levadas a cabo.

Três hipóteses foram formuladas e validadas. A primeira demonstrou a relação entre carga horária dos cursos e o conhecimento adquirido sobre as características do modelo de gestão Curitiba, concluindo-se que o tempo de treinamento influi na aquisição de conhecimento.

A segunda hipótese demonstrou a incongruência entre “o que é dito” e “o que é feito”: os gestores conhecem as características do modelo de gestão (teoria proclamada), mas não as aplicam na mesma proporção (teoria aplicada).

E, finalmente, a terceira hipótese confirmou a relação entre o uso de mecanismos de defesa organizacionais e a ausência de prática das competências gerenciais requeridas. Sobre esse aspecto, acredita-se que estudos complementares poderão determinar em que medida os mecanismos de defesa são fatores impeditivos para a prática de competências gerenciais.

Espera-se com este artigo ter fornecido subsídios para o estudo da aprendizagem organizacional. Ele demonstrou uma vez mais que a obra de Argyris e Schön continua influenciando a forma de pensar sobre o relacionamento das pessoas e das organizações, podendo ser uma alternativa viável para o planejamento de capacitação e desenvolvimento de gestores. A teoria do aprendizado de duas voltas (*double loop learning*), que os autores propõem, poderia contribuir para a mudança de valores e crenças nas organizações.

Acredita-se, ainda, que um estudo desta natureza poderá contribuir para o planejamento de modelos de capacitação e o desenvolvimento de técnicas de avaliação dos investimentos em capacitação mais adequados ao serviço público.

Referências bibliográficas

ARGYRIS, C. *Personalidade e organização: o conflito entre o sistema e o indivíduo*. Rio de Janeiro: Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usai), 1968.

———. *Enfrentando defesas empresariais*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

———. Aprendizado de duas voltas. *HSM Management*, v. 3, n. 17, 1999a.

———. Incompetência hábil, comunicação eficaz na empresa — como melhorar o fluxo de informações para a tomada de decisões corretas. *Harvard Business Review*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1999b.

RAP Rio de Janeiro 39(2):255-78, Mar./Abr. 2005

———. The next challenge for TQM — taking the offensive on defensive reasoning. *The Journal for Quality and Participation*, v. 22, p. 98, Nov./Dec. 1999c.

———. Empowerment: the emperor's new cloths. *Harvard Business Review*, v. 76, n. 3, May/June 1998.

———. Good communication that blocks learning. *Journal of Managerial Psychology*, v. 10, p. 20, 1995.

———. Inappropriate defenses against the monitoring of organizational development practice. *The Journal of Applied Behavioral Science*, v. 26, p. 299, 1990.

———. *O comportamento do executivo chefe: chave para o desenvolvimento organizacional*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1987.

———. *Liderança, aprendizagem e inovação*. Rio de Janeiro: Incisa, 1976.

———. *Personalidade e organização, o conflito entre o sistema e o indivíduo, programa de publicações didáticas*. Rio de Janeiro: Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, 1968.

———; PUTNAM, Robert; SMITH, Diana M. *Action science — concepts, methods, and skills for research and intervention*. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

———; SCHÖN, Donald. *Organizational learning II — theory, method, and practice*. Reading: Addison-Wesley, 1996.

———; ———. *Theory in practice*. San Francisco: Jossey-Bass, 1974.

FULMER, R. M.; KEYS, B. Aprendizado de 2 voltas. *HSM Management*, v. 3, n. 17, 1999.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, maio/jun. 2000.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — IMAP. *Capacitação dos servidores na PMC*. Curitiba: Imap, 2002.

———. Modelo de gestão Curitiba. *Cadernos do IMAP*, v. 1, 2000a.

———. Os desafios da prática avaliativa. *Cadernos do IMAP*, v. 2, 2000b.

———. *Relatório anual da Prefeitura Municipal de Curitiba*. Curitiba: Imap, 2001.

KIRKPATRICK, Donald. *Evaluating training programs: the four levels*. San Francisco: Berret-Koehler Publishers, 1994.

LEVIN, Jack. *Estatística aplicada a ciências humanas*. São Paulo: Ed. Harbra, 1978.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea. A ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1991.

NEWCOMER, Kathryn C. A preparação dos gerentes públicos para o século XX. *Revista do Serviço Público*, v. 5. n. 2, abr./jun. 1999.

NYKODYM, N. et al. Uma estrutura para 2001. *HSM Management*, nov./dez. 1997.

OTERO, Roberto B. *Gestão para resultados no setor público*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

———. *Planejamento e controle gerencial*. Curitiba: Iparades, 1998.

———; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicações, 1994.

SANTOS, Luiz Alberto.; CARDOSO, Regina Luna Santos. Carreiras de executivos públicos e o ciclo das políticas públicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 5. *Anales...* Santo Domingo, 2001.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 4, p. 19-43, jul./ago. 2001.

SENGE, Peter. Além da quinta disciplina. *HSM Management*, mar./abr. 2000a.

———. *A dança das mudanças. Os desafios de manter o crescimento e o sucesso em organizações que aprendem*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000b.

———. *A quinta disciplina*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990.