

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
NÍVEL MESTRADO

DUILIO CASTRO MILES

**PLANEJAMENTO E APRENDIZAGEM NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS:
O CASO DA ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO DE MOBILIDADE URBANA
NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO – (RS/ BRASIL)**

São Leopoldo,
2006

DUILIO CASTRO MILES

**PLANEJAMENTO E APRENDIZAGEM NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS:
O CASO DA ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO DE MOBILIDADE URBANA
NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO – (RS/ BRASIL)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Yeda Swirski de Souza
Co-Orientador Prof. Dr. José Antônio Valle
Antunes Jr.

São Leopoldo,
2006

AGRADECIMENTOS

Embora a decisão de realizar um trabalho seja individual, o seu desenvolvimento é resultado de um esforço coletivo, onde todas as pessoas que tiveram algum envolvimento são merecedoras de reconhecimento.

Desejaria, entretanto, registrar um agradecimento especial algumas pessoas que foram fundamentais não apenas no desenvolvimento da dissertação, como também na construção da pessoa do autor, cujos resultados tem muito haver com o processo da vida e da profissão.

Um especial agradecimento à Professora Dra. Yeda Svirski de Souza, principalmente pelo compartilhamento da sua experiência e conhecimento, em alguns poucos, mas intensos momentos ao longo de sua orientação.

Ao Professor José Antônio Antunes Junior, pela apresentação de um “gênio da terra” Carlos Matus, ao qual certamente fico devendo pois mereceria um trabalho exclusivo pela sua importância. Assim mesmo, especial agradecimento ao Junico, porque resgatou em mim o interesse e a motivação para continuar na carreira docente.

Aos professores do Programa de Mestrado em Administração da Unisinos, que me abriram um novo espaço para aprofundar o meus conhecimentos e experiências.

Aos funcionários do Programa de Mestrado, pelo auxílio e competência demonstrada em diversas situações.

Ao Professor Mestre Jackson de Toni, um dos seguidores de Matus no Brasil, que tão gentilmente me ofereceu seu apoio e material sobre Planejamento Público.

Aos profissionais Ernani Fagundes, Francisco Hörbe e Antônio Feitosa que me forneceram importantes subsídios sobre a Mobilidade Urbana.

Aos Professor Dr. Jaime Zitkoski e a Coordenadoria do Programa de Cidade Educadora da Secretaria Municipal de Porto Alegre Sra. Maria do Carmo que propiciaram informações esclarecedoras sobre as Cidades Educadoras.

Aos profissionais da Prefeitura de São Leopoldo, especialmente ao Secretário da SEPLAN, Sr. Marcelo Frisson, ao Coordenador da Mobilidade Urbana Sr. Sandro Della Mea Lima, ao assessor da SEPLAN, Sr. Henrique Pinto Dias e aos membros do Grupo de Pesquisa que podem ser considerados como co-autores do presente trabalho.

Aos diversos atores sociais que participarão de forma mais próxima ou mais distante mas que contribuíram sobremaneira para viabilizar o projeto.

A duas pessoas que têm muito haver com minha formação pessoal Sergio Varela e Guillermo Artigas, que longe de conseguir assimilar todos os seus ensinamentos, sempre os tenho como exemplos de seres humanos.

A minha mãe Dora, a minha esposa Edeltraud e meus filhos Martin e Giovana, aos quais certamente incomodei neste período mais do que de costume, mas que são a minha razão de vida, e para os quais dedico o resultado desta experiência que transcende a própria dissertação.

Podemos saber mais do que podemos contar.

M.Polanyi

RESUMO

A presente pesquisa objetiva analisar os efeitos do planejamento em uma abordagem estratégica-participativa na aprendizagem organizacional, na implementação de política pública, no caso de mobilidade urbana, no Governo Municipal de São Leopoldo. Junto com a aplicação do Planejamento Estratégico Participativo, analisa-se como os ambientes interno e externo, integrando respectivamente os conceitos de organizações que aprendem e cidades educadoras, conjugam-se e impactam nos processos de aprendizagem. Tomou-se com referência os esquemas conceituais de Crossan e Holmqvist que se complementam em função de que apresentam explicações dos processos intra e inter-organizacionais, respectivamente. Os dados foram coletados através de entrevistas, aplicação de questionários e registros de observações ao longo do processo. Como resultado destacam-se a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, com todos os desdobramentos em princípios, diretrizes, normas e procedimentos, assim como também na intensa interação desenvolvida com o Grupo de Pesquisa formada por servidores do Governo Local, com os diversos atores sociais relacionados com o processo da Mobilidade Urbana.

Palavras-chave: aprendizagem organizacional, planejamento participativo, organizações que aprendem, cidades educadoras, mobilidade urbana.

ABSTRACT

The main objective of this research is to analyze the planning effects of a strategic and collaborative approach in the organizational learning, in the implementation of a public policy and in an urban mobility in São Leopoldo Municipal Government. Apart from the application of the Strategic Collaborative Planning, we analyze how the external and the internal environment, associated respectively with concepts of organizations that have learned to....as well as the educational cities, work cooperatively and also cause an impact in the leaning process. The study was based on Crossan and Homqvist's concepts since they are complementary and explain respectively infra and inter organizational processes. We applied interviews to collect the present study data, through questionnaires and observation reports during the process. Finally, as a result, we want to highlight the creation of the Urban Mobility Plan with all its the reflections: principles, lines of direction, rules and procedures as well as the great interaction developed by the Research Group in which people of the Local Government work and many social actors related to the Urban Mobility process.

Key-words: organizational learning, cooperative planning, organizations that learn, educational cities, urban mobility.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Triângulo do Governo	37
FIGURA 2 – Os Momentos do PES	39
FIGURA 3 – Aprendizagem Organizacional – Circuito Simples e Duplo	56
FIGURA 4 – Relações com os <i>Stakeholders</i> no Setor Público	64
FIGURA 5 – Esquema Dinâmico de Aprendizagem Organizacional	67
FIGURA 6 – Dinâmica dos Processos de <i>Exploration</i> e <i>Exploitation</i>	77
FIGURA 7 – Perspectiva Sistêmica do Modelo de Aprendizagem Organizacional.	87
FIGURA 8 – Dinâmica do Processo de Aprendizagem Intra Organizacional.	90
FIGURA 9 – Aprendizagem Intra e Inter-organizacional.....	91
FIGURA 10 – Destaque de Dinâmica dos Processos de Aprendizagem no Arranjo Institucional constituído pela Colaboração Inter- organizacional.....	91
FIGURA 11 – Modelo interpretativo das áreas de Influência no Processo de Implementação de Políticas Públicas (Mobilidade Urbana).....	178
FIGURA 12 – Evolução do Relacionamento Inter-organizacional entre o Governo e os <i>Stakeholders</i>	181
FIGURA 13 – Processos de Aprendizagem Organizacional Intra e Inter- organizacional.....	219
FIGURA 14 – Representação gráfica da Proposta de Desenvolvimento Sustentável.	330
FIGURA 15 – Diagnóstico da Mobilidade Urbana na Região Metropolitana.....	356

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Número de Viagens/dia por modal 2005.....	138
GRÁFICO 2 – Divisão Modal – 2003 ANTP	332

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Definições de Planejamento	32
QUADRO 2 – Planejamento Tradicional x Planejamento Estratégico Participativo – PEP	43
QUADRO 3 – Roteiro para Formulação do PEP	45
QUADRO 4 – Caracterização dos Problemas Estruturados e Quase- Estruturado.	48
QUADRO 5 – Definições de Aprendizagem Organizacional	55
QUADRO 6 – Definições de Organizações que Aprendem.....	62
QUADRO 7 – Elementos do Modelo de Aprendizagem Organizacional (Crossan/Lane/White + Holmqvist)	73
QUADRO 8 – Caracterização dos Processos de Aprendizagem Intra e Inter-organizacionais.....	75
QUADRO 9 – Definição de Pesquisa-Ação	95
QUADRO 10 – Processo de Pesquisa-Ação.....	99
QUADRO 11 – Correlação da P-A x PEP.....	101
QUADRO 12 – Programação das Atividades na P-A – Fase Exploratória	103
QUADRO 13 – Grupo de Pesquisa.....	104
QUADRO 14 - Atores da Mobilidade Urbana	104

QUADRO 15 – Modelo Quadro de Problemas Seleccionados por Agrupamentos Temáticos	106
QUADRO 16 – Modelo de Matriz de Relacionamento de Diretrizes e Problemas	107
QUADRO 17 – Modelo que Define a Ordem de Prioridade dos Problemas Da Matriz de Relacionamento de Diretrizes e Problemas.....	107
QUADRO 18 – Modelo da Árvore de Problemas	108
QUADRO 19 – Entrevistas com Atores Sociais.....	109
QUADRO 20 – Modelo de Questionário de Entrevista Genérico com os Secretários Municipais.	110
QUADRO 21 – Programação de Atividades na Pesquisa-Ação-Fase Pesquisa Aprofundada	113
QUADRO 22 – Modelo de Triângulo do Governo	114
QUADRO 23 – Modelo de Quadro Leitura Social x Leitura Técnica.....	115
QUADRO 24 – Modelo de Matriz Operacional	117
QUADRO 25 – Modelo para Registro de Cenários.....	118
QUADRO 26 - Programação de Atividades na Pesquisa-Ação-Fase de ação	119
QUADRO 27 – Modelo de Plano de Mobilidade Urbana	120
QUADRO 28 – Modelo de Matriz de Recursos Críticos.....	121
QUADRO 29 – Modelo de Matriz de Controle de Recursos.....	122
QUADRO 30 – Atores Sociais da Matriz de Controle de Recursos	122
QUADRO 31 - Modelo de Matriz de Interesses dos Atores.....	123
QUADRO 32 – Eventos para Divulgação do PMU.....	124
QUADRO 33 – Programação de Atividades sobre Aprendizagem Organizacional.....	125

QUADRO 34 – Questionário do Processo de Aprendizagem Intra Organizacional.....	126
QUADRO 35 – Questionário do Processo de Aprendizagem Inter Organizacional.....	126
QUADRO 36 – Descrição de Fatores Componentes do indicador de Formulário Utilizado para Aplicação da Pesquisa do IPCO.....	127
QUADRO 37 – Modelo de Formulário Utilizado para Aplicação da Pesquisa do IPCO	133
QUADRO 38 – Modelo de Formulário de Orientação de Aprendizagem	135
QUADRO 39 – Renda Média da População de São Leopoldo	137
QUADRO 40 – Intra-estrutura Urbana de São Leopoldo	137
QUADRO 41 – Estrutura dos Relatórios da Pesquisa.....	139
QUADRO 42 – Problemas Seleccionados por Agrupamento Temático	156
QUADRO 43 – Matriz de Relacionamento Diretrizes x Problemas	159
QUADRO 44 – Ordem de Prioridade dos Problemas com Base na Análise das Diretrizes da Modalidade Definidas pelo Grupo de Pesquisa ..	160
QUADRO 45 – Relação de Problemas Levantados com suas Causas e Efeitos ...	161
QUADRO 46 – Evolução do Relacionamento Inter-Organizacional.....	181
QUADRO 47 – Alguns Comentários sobre a Mobilidade Urbana Destacados em Categoria de Problemas.....	183
QUADRO 48 – Problema de Mobilidade Urbana na Cidade de São Leopoldo – Comparativo entre o Diagnóstico feito pelos Representantes do Conselho do OP x Grupo de Pesquisa.....	191
QUADRO 49 – Caracterização do Sistema de Metrô – TRENSURB	193
QUADRO 50 – Problemas do Transporte Público Urbano	195
QUADRO 51 – Problemas na Operação de Táxis	196

QUADRO 52 – Problemas na Operação do Transporte Escolar	196
QUADRO 53 – Programa Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana – PITMURB	197
QUADRO 54 – Bilhetagem Eletrônica – TRENURB	198
QUADRO 55 – Análise de Viabilidade do Grupo A	203
QUADRO 56 – Análise de Viabilidade do Grupo B	203
QUADRO 57 – Triângulo do Governo – Análise de Viabilidade	204
QUADRO 58 – Problemas de Mobilidade na Cidade de São Leopoldo – Comparativo entre a Leitura Social feita pelos participantes das Audiências Públicas do PDP x Leitura Técnica do GP	206
QUADRO 59 – Problemas de Mobilidade na Cidade de São Leopoldo – Comparativo entre a Leitura Social feita pelos Representantes do Conselho do OP – RCOP x Participantes das Audiências Públicas do PDP.....	208
QUADRO 60 – Matriz Operacional – Transporte e Trânsito/Infra-estrutura/ Acessibilidade).....	209
QUADRO 61 – Cenários para o Trânsito 2006-2008.....	210
QUADRO 62 – Matriz de Recursos Críticos das Operações	214
QUADRO 63 – Matriz de Controle de Recursos.....	215
QUADRO 64 – Matriz de Interesse dos Atores.....	216
QUADRO 65 – Índice de Potencial Capacitantes Organizacional.....	267
QUADRO 66 – Orientação de Aprendizagem.....	294
QUADRO 67 – Cronograma de Pesquisa – Ação.....	347

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Dados Físicos Territoriais.....	358
TABELA 2 – Dados Populacionais Complementares	359
TABELA 3 – Evolução da População Residencial 1991 – 2006	360
TABELA 4 – Dados População Total e Emprego na Região Metropolitana	361
TABELA 5 – Postos de Trabalho	362
TABELA 6 – PIB e PIB per capita	363
TABELA 7 – Renda Média Domiciliar por Município.....	364
TABELA 8 – Sistema de Transporte Coletivo São Leopoldo	365
TABELA 9 – Índice de Desenvolvimento Econômico Social por Setor/Geral 2000	366
TABELA 10 – Frota Total de Veículos.....	367
TABELA 11 – Frota Total de Veículos Leves	368
TABELA 12 – Oferta de Matrículas 2001	369
TABELA 13 – Oferta de Matrículas 2003.....	370

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – Mobilidade Urbana	326
APÊNDICE B – Cronograma da Pesquisa-Ação	340
APÊNDICE C – Plano de Mobilidade Urbana	348

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A – Diagnóstico da Mobilidade Urbana Região Metropolitana de Porto Alegre	356
ANEXO B – Dados Sócio Econômicos sobre São Leopoldo e Região Metropolitana de Porto Alegre	357

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI – Associação Comercial e Industrial
AICE – Associação Internacional de Cidades Educadoras
ANTP – Associação Nacional de Transporte Público
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL – Centro de Estudos para América Latina
CN – Congresso Nacional
EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação
GP – Grupo de Pesquisa
ILPES – Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
MC – Ministério das Cidades
MDES – Ministério de Desenvolvimento Econômico e Social
METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
MMA – Ministério de Meio Ambiente
MNE – Ministério de Minas e Energia
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
MS – Ministério da Saúde
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
P-A – Pesquisa-Ação
PDP – Plano Diretor Participativo

PEG – Plano Estratégico do Governo

PEP – Planejamento Estratégico Participativo

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PMU – Plano de Mobilidade Urbana

PNDU – Programa das Nações para o Desenvolvimento Urbano

PPA – Plano Pluri Anual

SECOP – Secretaria Municipal do Orçamento Participativo

SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação

SMEDES – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social

SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação

SMS – Secretaria Municipal da Saúde

TRENSURB – Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WWF – World Wildlife Fund

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	22
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	25
1.2 OBJETIVO.....	26
1.2.1 Objetivo Geral	26
1.2.2 Objetivos Específicos	27
1.3 HIPÓTESES A SEREM VERIFICADAS NA PESQUISA.....	27
1.4 JUSTIFICATIVAS.....	28
1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	30
2 REFERENCIAL TEÓRICO	32
2.1 PLANEJAMENTO	32
2.1.1 Evolução do Conceito de Planejamento	34
2.1.1.1 A Visão Tradicional de Planejamento na Gestão Pública.....	34
2.1.1.2 A Visão de Carlos Matus	35
2.1.1.3 Planejamento Estratégico com Enfoque Participativo – PEP	43
2.1.2 Categorias do Planejamento	46
2.1.2.1 O Problema.....	46
2.1.2.2 Os Cenários.....	48
2.1.2.3 A Participação	49
2.1.3 O Planejamento Municipal	51
2.1.4 Políticas Públicas	53
2.2 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL.....	54
2.2.1 Aprendizagem Organizacional – Conceituações	54
2.2.2 As Organizações que Aprendem	58
2.2.2.1 As Organizações que Aprendem no Setor Público.....	60

2.2.3 Disseminação da Aprendizagem	63
2.2.4 Disseminação das Políticas Públicas	64
2.2.5 Fatores que Tem Influência ao Processo de Aprendizagem	65
2.2.6 Os Processos de Aprendizagem Organizacional	66
2.2.6.1 Aprendizagem Organizacional como um Processo Dinâmico	66
2.2.6.2 Modelo Dinâmico de Aprendizagem Intra e Inter-Organizacional – Holmqvist	74
2.2.6.3 Dinâmica da <i>Exploitation</i> e <i>Exploration</i> nos Processos de Aprendizagem Intra e Inter – Organizacionais.	75
2.2.7 As Cidades Educadoras	77
2.2.7.1 Conceito de Comunidades de Aprendizagem	77
2.2.7.2 Caracterização da Cidade Educadora	79
2.2.7.3 Pressuposto das Cidades Educadoras – Carta de Barcelona	80
2.2.7.4 A Cidade Educadora e o Desenvolvimento das Cidades	82
2.2.8 O Modelo Sistêmico de Aprendizagem Organizacional Proposto	83
2.2.8.1 Os Pressupostos do Modelo	83
2.2.8.2 A Dinâmica do Modelo Sistêmico de Aprendizagem Organizacional	86
3 MÉTODO DE PESQUISA	93
3.1 A PESQUISA-AÇÃO.....	93
3.1.1 Características da Pesquisa-Ação	95
3.1.2 Adaptação do Método de Pesquisa ao Caso Particular	101
3.1.2.1 Fase Exploratória.....	102
3.1.2.2 Fase de Pesquisa Aprofundada	112
3.1.2.3 Fase da Ação	118
3.1.2.4 Fase de Avaliação	124
4 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL	125
4.1 INSTRUMENTOS UTILIZADOS NA PESQUISA DE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL	125
4.1.1 Questionários	125
4.1.2 Índice de Potencial Capacitante Organizacional	127
4.1.3 Orientação de Aprendizagem	134

5 A PESQUISA-AÇÃO NA COORDENADORIA DA MOBILIDADE URBANA, DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO.....	136
5.1 O CONTEXTO	136
5.1.1.O Perfil da Cidade de São Leopoldo.....	136
5.1.2 A Coordenadoria da Mobilidade Urbana	138
5.2 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA-AÇÃO.....	139
5.2.1 Fase Exploratória	140
5.2.1.1 O problema institucional	140
5.2.1.2 Definição dos problemas e escolha dos atores	143
5.2.1.3 Caracterização do grupo de pesquisa.....	145
5.2.1.4 Registro dos eventos	153
5.2.1.5 Resultados da fase exploratória.....	155
5.2.1.6 Conclusões da fase exploratória.....	169
5.2.1.7 Divulgação de resultados	182
5.2.2 Fase Pesquisa Aprofundada.....	183
5.2.2.1 Resultados da pesquisa aprofundada.....	183
5.2.2.2 Conclusões da fase de pesquisa aprofundada.....	211
5.2.3 Fase de Ação.....	211
5.2.3.1 Resultados obtidos na fase da ação	212
5.2.3.2 Conclusões da fase de ação.....	217
5.2.3.3 Divulgação dos resultados	218
5.2.4 Fase de Avaliação.....	218
6 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL	219
6.1 PROCESSO DE APRENDIZAGEM	219
6.1.1 Processo de Aprendizagem Intra-Organizacional.....	221
6.1.1.1 Intuição	221
6.1.1.2 Interpretação	227
6.1.1.3 Integração	231
6.1.1.4 Institucionalização	235
6.1.1.5 Entrelaçamento	241
6.1.2 Processo de Aprendizagem Inter-Organizacional.....	247
6.1.2.1 Abertura.....	247
6.1.2.2 Experimentação	258

6.1.2.3 Focalização.....	262
6.1.2.4 Atuação	264
6.2 ANÁLISE DO ÍNDICE DE POTENCIAL CAPACITANTE ORGANIZACIONAL - IPCO.....	267
6.2.1 Fatores Relacionados com o Conceito de Organizações que Aprendem	268
6.2.1.1 Estratégia Organizacional.....	268
6.2.1.2 Estrutura Organizacional.....	271
6.2.1.3 Cultura e Ambiente Organizacional.....	281
6.2.2 Fatores Relacionados com o Conceito de Cidades Educadoras.....	286
6.3 ANÁLISE SOBRE ORIENTAÇÃO DE APRENDIZAGEM	294
7 CONCLUSÃO	297
8 LIMITAÇÕES DO ESTUDO	311
9 SUGESTÕES PARA OUTROS ESTUDOS SOBRE O TEMA	313
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS	314
11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	315
12 APÊNDICES	326
13 ANEXOS.....	356

1 INTRODUÇÃO

A produção de um governo se materializa através da formulação das políticas públicas. A sociedade civil organizada se mostra cada vez mais inclinada a ter uma maior participação neste processo.

Os governos, através da aplicação das técnicas de planejamento que integram a participação dos atores sociais (*stakeholders*), procuram atender a esta demanda da sociedade e, conseqüentemente, fortalecem os processos de aprendizagem dentro e fora da organização, que contribuirão para a qualificação e legitimação das políticas públicas desenvolvidas.

Autores como Matus, (1996), Toni (2003) e Oliveira (2006) têm conceituado o planejamento como sendo um processo decisório, construído político e socialmente, com os diversos atores interessados e afetados pelas decisões. Matus (1996), por sua vez, enfatiza o caráter situacional do processo, isto é, a solução dos problemas a serem tratados tem uma relação direta dos interesses e entendimentos daqueles que participam do processo decisório.

Uribe (2001) percebe uma grande coincidência entre o entendimento dos teóricos das organizações que aprendem e o processo de planejamento que segue a orientação dos referidos autores.

O objetivo deste trabalho é o de contribuir para os estudos de Gestão Pública, procurando descrever a relação existente e os efeitos que a implementação do planejamento, numa abordagem estratégica-participativa, na formulação das políticas públicas tem sobre aprendizagem organizacional

Assim mesmo, procura analisar de que forma o contexto onde se exerce a administração pública promove condições que vem facilitar ou dificultar os processos de aprendizagem, refletindo-se na eficiência, eficácia e efetividade das políticas desenvolvidas.

Para tanto, esta pesquisa é apoiada principalmente nos estudos de planejamento, aprendizagem organizacional e de cidades educadoras¹ por se tratar de uma pesquisa-ação, concomitantemente à realização do objetivo do estudo, foi sendo equacionado um problema concreto do Governo Municipal de São Leopoldo / RS: a implementação de um Plano de Mobilidade Urbana. Devido ao fato de ser um conceito recentemente incorporado ao referencial teórico da Administração Pública, e não havendo amplamente domínio do tema pelos atores envolvidos, houve necessidade adicional de capacitar os membros do Grupo de Pesquisa.

O estudo enfatiza a dinâmica dos processos de aprendizagem no âmbito intra e inter-organizacional, pois a formulação de políticas públicas é resultado desta interação. Para tanto, adotam-se os pressupostos presentes nos esquemas conceituais de aprendizagem propostos por Crossan, Lane e White (1999) e por Holmqvist (2003), a saber:

- a. a aprendizagem organizacional é experiencial, isto é, o conhecimento organizacional produzido muda de forma permanente em função da experiência;
- b. aprendizagem é um processo que altera permanentemente o caráter do comportamento, implicando mudanças no sistema cognitivo organizacional;
- c. aprendizagem organizacional basicamente é aprendizagem individual tomando lugar no contexto social;
- d. aprendizagem é organizada pela existência de procedimentos operativos padrões, práticas e outras regras organizacionais;
- e. aprendizagem organizacional é resultante da confrontação e combinação das experiências das organizações. Os dois meios de agregação (intra e inter - organizacional) são ligados por circuitos de aprendizagem e, como ocorre na relação entre indivíduos e organizações, a aprendizagem de organizações, individualmente consideradas, é que condiciona a aprendizagem de colaborações inter - organizacionais;
- f. o processo de aprendizagem não acontece numa atmosfera de harmonia; ao contrário, as relações de poder são determinantes da geração do momento de abertura e focalização (HOLMQVIST, 2003) que transformam a

¹ Cidades Educadoras constitui-se numa estratégia de desenvolvimento das cidades com base na educação, instituída de todas as formas possíveis. A Associação Internacional de Cidades Educadoras-AICE, adotou esta nomenclatura a partir da Carta de Barcelona. Os objetivos das Cidades Educadoras não diferem dos procurados pelas Cidades que Apreendem. Existe, porém, algumas diferenças quanto à sua forma de implementação. Enquanto nas Cidades Educadoras o Governo tem que declarar a sua intencionalidade de apoiar/induzir os movimentos sociais nestas iniciativas a partir de políticas públicas instituídas para tanto, nas Cidades que Apreendem é a própria Sociedade Civil Organizada que assume a governabilidade do movimento. Os objetivos nas Cidades Educadoras, podem apresentar algumas diferenças em função do estágio de desenvolvimento das cidades.

aprendizagem institucionalizada e geram o que Argyris (1978) convencionou denominar de circuitos simples e duplos;

g. no ambiente intra - organizacional a relação dos processos de *exploration*² e *exploitation* criam um ambiente tensionado pela competição de recursos na organização, gerando uma dinâmica de processos de aprendizagem. Esta situação se verifica também nas relações inter - organizacionais, pois quanto mais avançado está o processo de entrelaçamento o comportamento observado no arranjo institucional constituído mais se assemelha ao da organização individualmente considerada; e

h. no ambiente intra-organizacional a aprendizagem organizacional é multi - nível: indivíduo, grupo, e organização, sendo conectados por processos psicológicos e sociais: intuição, interpretação, integração e institucionalização;

Finalmente, os esquemas conceituais de aprendizagem desenvolvidos pela Crossan et al com o de Holmqvist se complementam na medida que dão subsídios para compreender, ao mesmo tempo, as interações dos micro-processos (intuir, interpretar, integrar e institucionalizar) de aprendizagem no ambiente intra-organizacional, colocando o indivíduo como elemento central do processo (4 I), enquanto o segundo modelo (Dinâmico de Aprendizagem), coloca a influência do ambiente e das relações inter-organizacionais como fatores desencadeadores de processos que alimentam a dinâmica da aprendizagem no interior das organizações. Quando se trata de questões como políticas públicas tem que se compreender a interação entre organizações, *stakeholders*, e agentes do próprio governo; conseqüentemente a explicação do fenômeno individual carece de elementos para compreender a dinâmica do processo de aprendizagem.

² A *exploration* se reconhece no uso dos termos: pesquisa, variação, riscos, experimentação, jogo, flexibilidade, descobertas e inovação. Por sua vez, *exploitation*, relaciona-se com os termos: refinamento, escolhas, produção, eficiência, seleção, implementação e execução. (March, 1991, p.101) (...) uma organização que se engaja exclusivamente na *exploration* ordinariamente sofrerá do fato que nunca ganha o suficiente de retornos do seu conhecimento "(Levinthal e March 1993:105).

As organizações aprendem refinam suas capacidades; elas *exploit* seus conhecimentos existentes; Elas aprendem focar suas atividades em certos domínios; elas aprendem o que traz sucesso e falhas. Isto basicamente é o processo de *exploitation* (MARCH 1991; MARENCO, 1993; apud HOLMQVIST, 2003, p. 109) Em contrapartida do potencial de retorno da *exploitation*, as organizações necessitam criar experiências variadas para experimentar, inovar e assumir riscos. Este é o processo da *exploration* (LEVINHTHAL and MARCH 1993; OLSEN and PETER 1996).

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

No Brasil, por muito tempo o planejamento era visto “como uma coisa quase que estritamente tecnicista (...). A ênfase dada à burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas tende a colocar sombra à parte mais importante: o processo de decisão, que é uma construção política e social” (OLIVEIRA, 2006, p. 274). Seguindo a atual tendência de integrar a sociedade no processo de planejamento, por sua vez, Resende (2006, p. 14) afirma que “ (...) não se pode prescindir da participação da comunidade em sua elaboração, acompanhamento e permanente avaliação, uma vez que população não é apenas o objetivo de suas preocupações, mas igualmente o sujeito político da determinação de prioridades e preferências”. Isto fica mais evidente quando se trata de desenvolver as políticas públicas porque, além da necessidade de se ter que estabelecer prioridades, segundo Finger (2001, p. 169), “(...) o setor público, se depara com uma necessidade particular de legitimidade por parte de seus cidadãos”.

O Planejamento Estratégico Participativo-PEP, é uma construção metodológica derivada da proposta de Carlos Matus, que defende a concepção democrática e participativa da gestão pública, e associa a eficiência e a eficácia das políticas públicas, à interação com os atores sociais (*stakeholders*), na resolução de problemas de alta complexidade.

O planejamento, entendido desta forma, se torna um grande processo de aprendizagem organizacional (MOTTA, 1979, p.20). Por sua vez, Common (2004, p.37) diz que (...) “aprendizagem organizacional (...), no setor público pode ser considerada como a capacidade da organização para demonstrar que pode aprender coletivamente e aplicar novos conhecimentos para o processo político e de inovação numa implementação política”. Em consequência, a aprendizagem organizacional pode contribuir para melhorar a capacidade de elaborar e aplicar políticas de governo. Isto é relevante para o desenvolvimento da democracia, por meio de processos de educação e programas de participação, em bases consistentes. Evita-se, desta forma, as possibilidades de manipulação sobre uma população despreparada para conquistar a sua cidadania. Esta visão é consoante com o conceito de “cidades educadoras”.

A cidade educadora é, sobretudo, uma aprendizagem de planejamento urbano. A sua finalidade está intimamente ligada à realização dos objetivos do próprio planejamento urbano que são: a promoção e a melhoria de *habita* viabilizando uma vida saudável, social, material e espiritualmente (cultura, educação e trabalho) para todos os munícipes, maior eficácia social e maior eficiência econômica do capital social ou seja, do ambiente construído que é a cidade, distribuindo-se igualitariamente ou eqüitativamente os benefícios e o ônus dos investimentos urbanos, na perspectiva da busca da sociedade sustentável.

A mobilidade (ver Apêndice I) se constitui num exemplo de política urbana. As diretrizes do marco regulatório da mobilidade urbana em tramitação no Congresso Nacional aconselham que esta política seja formulada através de planejamento que promova a participação na criação, disseminação, e aprendizagem compartilhada com os *stakeholders*, visando a sua adequação e legitimação.

O objetivo do estudo consiste em verificar a relação existente e os efeitos do planejamento sobre a aprendizagem organizacional na implementação da política de mobilidade urbana no Município de São Leopoldo.

O estudo é desenvolvido na Coordenadoria de Mobilidade Urbana do governo local, procurando identificar neste processo as interações internas e externas com os *stakeholders* envolvidos e os fatores que dificultam ou facilitam a aprendizagem nestes ambientes.

1.2 OBJETIVOS

Neste projeto serão estabelecidos os seguintes objetivos:

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do presente trabalho é o de analisar a relação e os efeitos do planejamento público sobre a aprendizagem organizacional na implementação das políticas públicas.

1.2.2 Objetivos Específicos

Em termos de objetivos específicos são estabelecidos:

- a) Elaborar o planejamento da mobilidade urbana no Município de São Leopoldo;
- b) Verificar em que medida os fatores que se integram no conceito de Organização que Aprendem e Cidades Educadoras, nos ambientes interno e externo, respectivamente, influenciam no processo de aprendizagem; e
- c) Descrever como ocorrem, qual a orientação e como se conjugam os processos de aprendizagem com a aplicação da técnica de planejamento.

1.3 HIPÓTESES A SEREM VERIFICADAS NA PESQUISA

A seguir, apresenta algumas hipóteses que procura responder através da presente pesquisa:

- I - A assimetria do poder é um aspecto determinante para internalização da aprendizagem institucionalizada (*exploitation*) de uma organização
- II - (governo) para outra (s) (*stakeholders*). No caso a política de mobilidade urbana.
- III - No relacionamento entre organizações, haverá diferentes graus de abertura dentro de cada organização, em função da tensão existente entre *exploration* e *exploitation*, que terá impacto no processo de aprendizagem.
- IV - Quanto maior a presença dos princípios das cidades educadoras e organizações que aprendem no ambiente, maior será o potencial de interação social e da condição capacitante para implementação de políticas públicas.

- V - Os processos de abertura e experimentação (*exploration*) se dão em maior grau na mudança da direção (no início do governo).
- VI - A focalização ou a abertura é correlata à institucionalização do poder. Nos casos nos quais o poder é altamente institucionalizado (tipicamente no processo de aprendizagem intra-organizacional), a abertura é dificultada. Onde o poder é menos institucionalizado (tipicamente no processo de aprendizagem inter-organizacional), a focalização é dificultada.
- VII - Nos governos locais, a implementação de políticas públicas têm uma natureza mais *exploitation* do que *exploration*.
- VIII - Em ambientes onde o fator político é evidente nas relações organizacionais, o processo de aprendizagem estará mais caracterizado como sendo de *exploitaiton*.
- IX - Uma organização que adote como orientação um processo de aprendizagem que valorize as relações inter-organizacionais como fonte de conhecimento, se caracterize por ser transformadora, promovendo a interação e a reflexão com os atores sociais, e estimule a explicitação e disseminação através de meios formais, constitui-se num contexto favorável para a geração de políticas públicas.

1.4 JUSTIFICATIVAS

Os desafios globais que se colocam ao nível local, precisam de um novo formato de gestão das cidades. Em consequência, surgem proposições de planeamento público, como o PEP, cuja metodologia privilegia uma nova relação do Estado com a Sociedade

O PEP se caracteriza por:

- a. o sujeito que planeja está incluído no objeto planejado;
- b. existem outros atores além do Estado que fazem planos e estratégias;
- c. a explicação da realidade implica em diferentes graus de governabilidade sobre o sistema social;
- d. a não existência de comportamentos sociais previsíveis e relações de causa - e - efeito estabelecidas; e
- e. centra-se a atenção do planejamento na conjuntura, onde se estabelecerá uma permanente dinâmica entre o conflito, a negociação e o consenso. (TONI, 2003)

Esta abordagem de planejamento público que reconhece a essencialidade da interação entre os diversos atores sociais, mantém estreita relação com o conceito da Cidade Educadora.

A Associação Internacional de Cidades Educadoras- AICE, com sede em Barcelona-Espanha, que congregava em 2004 um contingente de 293 cidades de 33 países, tem um entendimento semelhante ao da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, sobre a relevância da interação social como fator gerador do desenvolvimento para superação dos problemas da cidade. A OCDE (2000) considera o processo como sendo de aprendizagem reflexiva que acontece tanto dentro das organizações, entre elas e na sociedade. A aprendizagem reflexiva diz respeito “à identificação das condições de sustentabilidade urbana: o balanço entre a criação de riqueza, a inclusão social e a viabilidade em termos de longo prazo”. (YARNIT, 2000 p. 18). Aprendizagem nesse enfoque contribui para:

- a. o fortalecimento da prosperidade econômica e emprego nas cidades;
- b. a promoção da equidade, inclusão social e regeneração de áreas urbanas;
- c. a proteção e melhoramento de ambientes urbanos: rumo a sustentabilidade local e global; e
- d. o desenvolvimento da boa governança e empoderamento local. (YARNIT, 2000, p.19)

A aprendizagem das cidades e das organizações deve ser considerada como um processo contínuo que desenvolve as seguintes capacidades:

- a. aprender a perceber ou a reinterpretar uma situação;
- b. aprender como aplicar essa percepção para formulação de uma política específica de uma ação;

c aprender como implementar essas políticas e ações pretendidas; e
e. aprender como manter estes três últimos ativos, vivos, e abertos à
constante revisão (URIBE, 2001, p.210)

Percebe-se conexões entre os conceitos do PEP, da Aprendizagem Organizacional e das Cidades Educadoras, o que agregará a sinergia necessária para o processo de desenvolvimento das políticas públicas, como a de mobilidade urbana. Destaca dentre elas: a. trata-se de uma produção social; b. a presença da confiança como aspecto fundamental da relação; c. a participação comprometida e consciente dos atores; d. o poder como um elemento relevante no processo; e. criação de um ambiente democrático como facilitador do processo de mudança.

Ao escolher desenvolver o Plano de Mobilidade Urbana da Coordenadoria do Município de São Leopoldo, o pesquisador aproveitou a disposição do atual governo de apoiar esta iniciativa, pelo impacto que se espera venha produzir no desenvolvimento da cidade. Soma-se a isto o fato de não existirem muitos trabalhos semelhantes de referência no País, o que poderá contribuir para acumular experiência neste assunto de interesse dos municípios brasileiros, em função da necessidade que as cidades têm de melhorar a condição do transporte urbano e a acessibilidade das pessoas.

Ao investigar a relação de planejamento e aprendizagem organizacional, pretende-se colaborar para melhoria da gestão pública, especialmente no processo de formulação de políticas públicas, através das quais se efetiva a estratégia de governo.

1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

O estudo é desenvolvido na Coordenadoria da Mobilidade Urbana do governo municipal de São Leopoldo/RS.

Dada a natureza do problema e o ambiente organizacional onde será desenvolvida a pesquisa, o estudo limitar-se-á às fases de planejamento que na P-A são denominadas como: Fase Exploratória, Fase de Pesquisa Aprofundada e Fase

de Ação, que se correspondem aos Momentos 1 -Explicativo, 2 - Normativo- Prescritivo, e 3 - Estratégico, do PEP.

A metodologia de planejamento tem uma orientação mais qualitativa, pois visa o aperfeiçoamento do processo decisório, através do debate, da reflexão, na procura do consenso sobre um assunto que é de domínio dos participantes, portanto, embora se tenham como referência, o estudo não apresentará dados quantitativos, históricos para a análise principalmente na fase exploratória.

A P-A é desenvolvida no período de outubro de 2005 a outubro de 2006, com a participação de Agentes do Governo e Atores Sociais, propiciando além da reflexão e aprendizado dos temas objeto do estudo, subsídios para a elaboração Política de Mobilidade Urbana da cidade de São Leopoldo.

Decorrente da experiência é esboçado um modelo que explica o processo de elaboração de políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo será apresentada a fundamentação teórica dos elementos que compõem o modelo a ser desenhado que servirá como referência para desenvolver o estudo, a saber: planejamento, aprendizagem organizacional, organizações e cidades educadoras.

2.1 PLANEJAMENTO

Existem várias definições (Quadro 1) sobre o que seja planejamento. Porém, encontramos muitos aspectos em comum, nas tentativas de diversos autores ao procurarem conceituar um dos principais processos da Administração.

DEFINIÇÃO	AUTOR	ÊNFASE
‘... baseia-se na crença de que o futuro pode ser melhorado por uma intervenção ativa no presente (...) pressupõe alguma previsão do que deverá acontecer se não houver uma intervenção planejada...’	Ackoff, 1975, p.75	Método Cenários Estratégia Processo de mudança
“... processo de identificar e definir objetivos que jamais serão perfeitamente definidos, torna-se um grande processo de aprendizado sobre a organização. Mesmo quando o planejamento não possibilita o direcionamento da organização, segundo objetivos claros e tangíveis, ensina aos dirigentes e demais participantes do processo sobre ausência de informações, demandas externas e capacidade interna de respostas...”	Motta, 1979, p.20	Processo Aprendizagem
“... se volta para o processo alcance dos resultados, através de um processo contínuo de antecipar mudanças futuras, tirando vantagens das oportunidades que surgem, examinando os pontos fortes e fracos da organização, estabelecendo e corrigindo cursos de ação a longo prazo”	Motta, 1991, p. 86	Processo Processo de mudança Cenários Análise de ambientes

Continuação

Definição	Autor	Ênfase
“ ... um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro...”	Matus, 1996, p.15	Estratégia
“...pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos. (...) o planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro. (...) ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação...”	Matus, 1996, p. 12	Método Estratégia Solução de problemas Aprendizagem
“...um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro, mas questiona principalmente qual é o futuro de nossas decisões...”	Toni, 2003, p.65	Método Processo decisório Processo de mudança Aprendizagem
“...um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão... , baseada em informações precisas e capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos...”	Oliveira, 2006,p. 84	Processo decisório político Participação Estratégia Aprendizagem

Quadro 1: Definições de Planejamento

Fonte: Elaborado pelo autor

Destas conceituações pode ser feita uma síntese que servirá de referência para o presente estudo:

O planejamento é um processo de decisão política contínuo, sistemático, estratégico, situacional, participativo, baseado na crença de que o futuro pode ser criado ou melhorado por uma intervenção ativa no presente, o que irá demandar mudanças organizacionais que possibilitem o enfrentamento dos problemas identificados nos diferentes cenários prováveis.

2.1.1 Evolução do Conceito de Planejamento

Na literatura que aborda a teoria de planejamento, encontram-se diversos modelos cujas aplicações explicitam o permanente interesse das organizações através do tempo em contar com métodos que minimizassem os riscos da gestão e formulassem as estratégias e ações adequadas para alcançar os objetivos traçados.

Muitos destes métodos atualmente classificados como tradicionais são questionados, dentre outros aspectos, por não integrar os atores sociais, ficando apenas o Estado como responsável pelo desenvolvimento do planejamento. Por outra parte, o planejamento estratégico corporativo onde tem-se maior evolução técnica não “é ferramenta adequada ao aparelho público não - empresarial, aos atores políticos e ao gestor público”.(MATUS, 1996, p.20) Acrescenta que o planejamento corporativo é determinista e emprega inadequadamente a palavra estratégia (...). O excesso de cálculos quantitativos sobre o futuro que não podemos conhecer reduz a uma única predição à semelhança do planejamento tradicional.

2.1.1.1 A Visão Tradicional de Planejamento na Gestão Pública

De acordo com Matus (1996, p. 18) o planejamento tradicional constituía-se:

Numa simples técnica de projeções econômicas que gradualmente se transformou em planejamento do desenvolvimento econômico social. (...) É um tipo de planejamento que ignora todos os atores do processo social, exceto o Estado ou o governante que planeja; tem um viés autoritário e tecnocrático. (...) É pobre e sem rigor científico (...) e ignora o mundo da política.

Por sua vez, Toni (2003, p.18) resumiu as principais características deste tipo planejamento, que vigorou como procedimento público no Brasil até a transição para a democracia nos anos oitenta, a saber:

- a. o planejamento é subordinado a uma ótica reducionista do ponto de vista teórico que o limita ao manejo e operação de ferramentas de organização estatal e/ou regulação de mercados privados ou setores sob concessão federal ou estadual;
- b. o viés econômico-normativo praticamente organiza todo o processo de planejamento. (...) o tema permanece fortemente vinculado à racionalidade econômica e corporativamente atrelado ao quadro e as carreiras dos profissionais de economia; e
- c. o planejamento no setor público, como de resto as demais políticas públicas têm a marca genética da exclusão, da não participação e da ausência absoluta de controle social sobre seus meios e fins.

Este último aspecto, de acordo com o autor, é consequência do “economicismo, a ausência de metodologias mais flexíveis, o jargão tecnicista (...), excluindo qualquer possibilidade participativa na prática de planejamento público, mesmo naquele estritamente vinculado ao tema urbano-espacial na esfera municipal” (2001, pág. 7)

2.1.1.2 A Visão de Carlos Matus

Um dos autores que teve influência significativa na revisão do conceito de planejamento público, tendo seu método Planejamento Estratégico Situacional (PES) sido aplicado em vários países, destacando-se as experiências realizadas na América Latina, como as de Brasil, Argentina, Colômbia e Chile, foi o economista chileno Carlos Matus.

Belchior, (1999, p.27,28) fazendo uma breve biografia de Carlos Matus registra que:

Carlos Matus teve uma prolongada carreira, desde final da década de 50, na área econômico-financeira da administração pública chilena, tendo ocupado, entre outros, o cargo de Ministro de Economia e Presidente do Banco Central no Governo Allende. Exilado na Venezuela³, trabalhou como assessor da Organização das Nações Unidas - ONU no PNDU (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e no ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), em tarefas de sua especialidade como planejador. Foi docente e pesquisador da CEPAL, mais especificamente do ILPES, onde durante a segunda metade da década de 60, participou ativamente do debate sobre o formalismo, a neutralidade e a efetividade do planejamento, que lhe serviu, no médio prazo, de ponto de

partida para o desenvolvimento de seu próprio método. Em 1972, ainda como membro do governo Allende, Matus publica *Estratégia e Planejamento*, re-elaboração de um documento de 1968, onde incorpora e aprofunda a discussão sobre alguns dos pressupostos nos quais descansava a concepção latino-americana de planejamento até aquele momento, tais como, a neutralidade, a racionalidade, a formalização institucional, entre outros. O que moveu nessa direção foi, segundo seu próprio depoimento, uma contradição progressiva entre sua formação de economista e sua experiência de mais de dez anos no campo do planejamento (MATUS, 1972)³. A contribuição mais importante desse trabalho, no entanto, é a introdução da dimensão estratégica do planejamento.

Junto com as obras publicadas, Matus exerceu uma profícua atividade de difusão e aplicação do seu método de planejamento público, através da Fundação Altair.

Em seqüência, será caracterizado o método PES:

a) Planejamento Estratégico Situacional - PES

Dentre as várias proposições que visaram superar as restrições do denominado planejamento tradicional, surge o método e a teoria de planejamento público conhecido como PES.

O PES, mostra-se adequado para lidar com os problemas quase-estruturados dos sistemas de incerteza 'dura'⁴, por respeitar os requisitos necessários ao planejamento de sistemas complexos. Dessa forma: 1) reconhece a existência de outros atores em situação; 2). reconhece sua capacidade de planejamento; e 3) explica a realidade a partir dessa ótica.

De acordo com Matus (1996, p. 51), governar é a articulação de três variáveis, que integram o denominado Triângulo de Governo:

³ Carlos Matus faleceu na Venezuela em 1988

⁴ Matus classifica como sistema de incerteza dura aqueles onde somente algumas possibilidades podem ser enumeradas e não é possível atribuir nenhuma probabilidade objetiva. Ex.: qualquer prognóstico sobre o futuro dentro do contexto social.

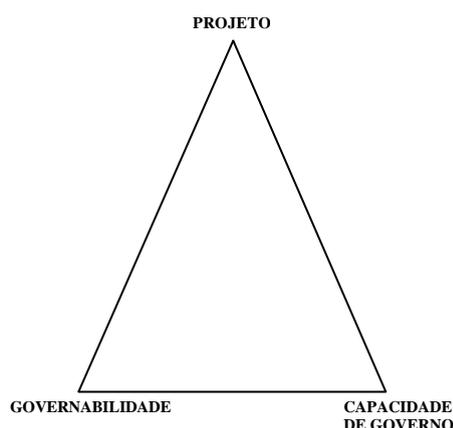


Figura 1: Triângulo do Governo
 Fonte: Elaborado a partir do material de Matus

Projeto de governo (p) refere-se ao conteúdo propositivo dos Projetos de Ação que um ator propõe-se para alcançar seus objetivos. A discussão sobre o projeto de governo versa sobre o tipo de sociedade, as reformas políticas, o estilo de desenvolvimento, a política econômica, etc., que parecem pertinentes ao caso e ao grau de governabilidade do sistema.

Governabilidade do sistema (g) é uma relação entre o peso das variáveis que um ator controla, no processo de governo. O peso das variáveis relevantes depende do projeto de governo e da capacidade do governante. Quanto maior o número de variáveis decisivas que um ator controla, maior é sua liberdade de ação maior é, para ele, a governabilidade do sistema. A governabilidade de um sistema expressa o poder que determinado ator tem para realizar seu projeto. É relativa a um determinado ator, às demandas ou exigências que o projeto de governo impõe a ele, e à sua capacidade de governo.

Capacidade de governo (c) é uma capacidade de condução ou de direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos e destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social e objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo. O domínio de potentes técnicas de planejamento é uma das variáveis mais importantes na determinação da capacidade de governo de uma equipe.

Verifica-se, então, que o projeto ou proposta de governo, diz respeito aos problemas que o gestor se dispõe a enfrentar durante seu período de governo e a estratégia escolhida para esse enfrentamento. Portanto, a escolha dos problemas deve ser criteriosa, estratégica, pois implica a capacidade de resolvê-los e a viabilidade política desse enfrentamento, assim como a obtenção de resultados dentro do período de governo do gestor.

Sobre a governabilidade, destaca que uma boa avaliação neste aspecto se reflete na capacidade de percepção que o governo demonstra para identificar entre os atores envolvidos aqueles que têm maior controle da situação, as alianças possíveis, os enfrentamentos inevitáveis, as operações mais viáveis; enfim, identificação das possibilidades através de uma análise estratégica da seleção de problemas.

A capacidade de governo se reflete, por sua vez, nas qualificações reunidas pelo gestor e seu *staff* administrativo necessárias para compreensão, elucidação e enfrentamento de problemas. São constituídas pela:

- a. bagagem intelectual;
- b. experiência; *expertise*; e
- c. a capacidade pessoal e institucional do governo.

b) O processo do PES

A dinâmica do PES, divide-se em quatro momentos. Estes momentos interdependentes (Figura 2) podem ser interpretados como etapas do processo, embora não exista uma seqüência entre eles. De acordo com a necessidade, em função da dinâmica, pode-se intervir num dos momentos, com vistas a adequação do planejamento, tendo repercussão nos outros.

Matus esclarece que:

Cada momento, se é dominante, articula os outros, como apoio a seu cálculo; repetem-se constantemente, porém, com distinto conteúdo, tempo e situação; nunca esgotam sua tarefa, sempre se regressa a eles; em uma data concreta os problemas do plano se encontram em distintos momentos dominantes e, por fim, cada momento requer ferramentas metodológicas particulares. (MATUS, 1993, p. 301)

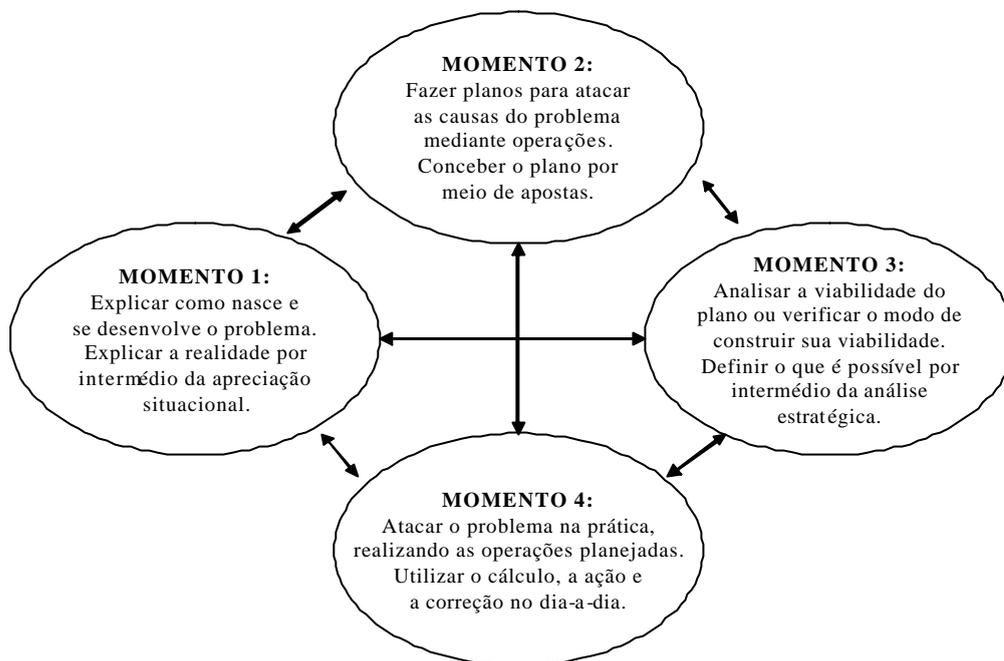


Figura 2: Os Momentos do PES

Fonte: Elaborada pelo autor a partir do material de Matus

O momento 1 é o momento explicativo. Trata de compreender a realidade identificando os problemas que os atores sociais declaram. Os problemas são fundamentalmente situações desconfortáveis para o ator que podem ser evitadas.

O objetivo deste momento é explicar a realidade do jogo social e para isto usa a análise situacional. Começa com a enumeração e seleção de problemas, a análise do macro-problema, a identificação dos atores relevantes e termina com a explicação sistêmica de cada problema através da técnica do fluxograma situacional. A partir dessa análise, constrói-se a árvore explicativa e seleciona-se os nós críticos (causas fundamentais) de cada problema.

De acordo com Matus (1996, p.93), “central na explicação de um problema é concentrar as atenções nas suas causas” - por isso devem ser sempre separadas de sintomas e efeitos. As causas mais fundamentais são verdadeiros nós críticos que precisam ser “desatados”.

O autor alerta sobre evitar cair no erro, de entender que as soluções são previamente conhecidas e que a explicação do problema deve acomodar-se às

soluções pré-concebidas. Assim, “existe a tendência, em cada ator, a crer que sua solução e sua explicação são as corretas. Esses vícios de inflexão opõem-se ao planejamento como processo criativo e penetrante” Matus (1993, p.312).

O momento 2 é o momento normativo - prescritivo. Trata do modo como se formula o plano. É o momento onde se define o desenho das operações⁵. Após a identificação, seleção e priorização dos problemas, bem como o debate sobre as causas, sintomas e efeitos, passa-se a formular o conjunto de ações necessárias e suficientes para atacar as causas fundamentais dos problemas. O ponto central neste processo de planejamento é discutir a eficácia de cada ação e qual a “situação – objetivo (o resultado) esperada. Isso só pode ser feito, relacionando-se os resultados desejados com os recursos necessários e os produtos de cada ação. Como se trata de um contexto de incertezas surpresas, teremos que estabelecer para cada problema, os cenários e planos de contingências, caso não se venham a confirmar os objetivos previstos.

Segundo Toni (2003, p. 101), “a ação não pode ser confundida com uma recomendação, simples intenção genérica ou enunciado de um desejo vago e nebuloso. Um programa de ação deve sempre levar em conta os critérios de coerência com a imagem de futuro declarada, consistência com a análise situacional - grau de realismo na relação entre meios e fins, e viabilidade técnica e política”. Para tanto, recomenda-se que seja elaborado o plano com uma equipe multidisciplinar e intersetorial, com pessoas com perfil para reflexão, debate e comprometimento para um trabalho árduo. Deve-se aproveitar a oportunidade para aprofundar o caráter participativo do planejamento.

O momento 3 é o momento estratégico. Este momento serve para refletir e formular o que devemos fazer para criar as condições nas quais as ações ganharão viabilidade. A questão estratégica, portanto, pode ser sintetizada no gasto de recursos para gerar um único resultado: conquistar a viabilidade política (poder) para execução do plano.

⁵ As palavras, projeto, operação e ação são equivalentes. Numa taxionomia mais rigorosa definiria-se “projeto” como um conjunto lógico de operações e “ações” (e sub-ações) como desmembramentos lógicos das operações, os projetos podem ainda ser agrupados em programas conforme identidades temáticas: administração, infra-estrutura, econômico, etc.

A estratégia faz parte do planejamento e é um dos elementos que diferenciam radicalmente este enfoque das concepções normativa e tradicional.

Toni (2003, p. 108) registra a idéia de estratégia contida na obra de Matus:

Estratégia é um cálculo necessário ao processo de governo, sujeito a fortes elementos de incerteza. A análise não é um mero exercício de predição, mais uma incursão simulada no futuro, expressa também nossa vontade de fazer, tentando criar situações favoráveis antecipando o pré-desenho de projetos viáveis, com potencial para aproveitar as oportunidades abertas e alterar o curso da mudança situacional, num movimento de aproximação da situação-objetivo .

Aqui se formulam as estratégias para superar/aproveitar o posicionamento diferenciado dos vários atores em relação aos problemas, oportunidades e ameaças. Conhecer o comportamento dos demais atores ou entidades que estão no espaço dos nossos problemas é determinante para a eficácia dos nossos planos, em todos os domínios da viabilidade estratégica.

Sejam eles adversários, concorrentes e/ou aliados, torna-se fundamental identificar suas posições, interesses diante dos problemas, simular sua provável reação no tempo, identificar sua capacidade de resposta, conhecer os recursos críticos que controla, entre outros aspectos. A viabilidade de uma estratégia dependerá do grau de conhecimento que tenhamos do outro, não esquecendo que os comportamentos são criativos e imprevisíveis.

O elemento central deste momento do método é o poder, que é o resultado de pressões dos atores envolvidos, em função das suas estratégias. A acumulação de poder tem uma relação direta com o sucesso da viabilidade do plano.

Para Matus (1996, p, 110), poder é:

- a. um conceito multidimensional (tudo é poder) , entretanto o poder só existe como capacidade de fazer ou influir sobre o que os outros fazem, ou seja está relacionado ao agir e à ação social ou à expectativa de ação (a mera demonstração de poder); e
- b. uma relação social que sempre se refere ao nosso projeto *vis a vis* o projeto dos demais agentes, é passível de acumulação (estoque de poder) ou perda na arena social quando “compra-se” poder (no conflito) de outros atores.

Quando um problema passou por estes três momentos, só mudou o conhecimento que a equipe de governo tem sobre o mesmo, mas a realidade continua à espera de ação. Daí a importância da mediação entre o conhecimento que se acumula nos três momentos mencionados e o quarto momento da ação.

O momento 4 é o momento técnico-operacional. O objetivo deste momento é pensar como funcionará o sistema de gestão do plano, quais habilidades organizacionais deverão ser desenvolvidas para executar o plano, obter resultados e mantê-los ao longo do tempo. A execução no dia-a-dia do planejamento é o momento mais crucial de todo o processo.

Toni (2003) entende que é o momento onde as fases do planejamento, se articulam, se atualizam, se materializa a direcionalidade do plano através das ações e se verifica a validade do plano, em função dos resultados alcançados.

Os sistemas de monitoramento contribuirão para retro-alimentar o processo, com informações que ajudem a viabilização e comprometam e responsabilizem os seus executores.

Para garantir uma resposta positiva será preciso:

- a. acompanhar a conjuntura detalhadamente e monitorar não só o andamento das ações propostas, mas também a situação dos problemas originais;
- b. reavaliar criticamente todo o processo interno de tomada de decisões, o sistema de suporte à direção, como os sistemas de informações, devem ser revistos e reformulados; e
- c. dispor de uma estrutura organizacional, que propicie equipe qualificadas para ter um fluxo interno de informações permanente, a coordenação e avaliação do plano, um sistema de prestação de contas, as ferramentas gerenciais existentes e necessárias e finalmente uma sistemática adequada para a participação democrática na condução do plano. (TONI, 2003, p. 78)

Toni (2003) resume os postulados teóricos do PES:

- a. o sujeito que planeja está incluído no objeto planejado. Este por sua vez é constituído por outros sujeitos/atores que também fazem planos e desenvolvem estratégias;
- b. o “diagnóstico “tradicional, único e objetivo, já não existe mais, no lugar surgem várias explicações situacionais. Como os demais atores possuem capacidades diferenciadas de planejamento, a explicação da realidade implica em diferentes graus de governabilidade sobre o sistema social;

c. não há mais comportamentos sociais previsíveis e relações de causa- e - efeito estabelecidas. A realidade social não pode mais ser explicada por modelos totalmente analíticos, a simulação estratégica assume nesse contexto uma relevância destacada; e

d. O planejamento deve centrar sua atenção na conjuntura, no jogo imediato dos atores sociais, o contexto conjuntural do plano representa uma permanente passagem entre o conflito, a negociação e consenso, é onde tudo se decide. Quem tem capacidade de decisão e responsabilidade de conduzir as políticas públicas deve obrigatoriamente envolver-se no planejamento.

O Quadro 2, caracteriza as principais diferenças entre os dois tipos de planejamento.

Planificação tradicional	Planejamento Estratégico Situacional
1. Determinista (previsões certas)	1. Indeterminista (previsões inseguras)
2. Objetivista (diagnóstico)	2. Subjetivista (apreciação situacional)
3. Previsões únicas	3. Várias apostas em diferentes cenários
4. Planificação por setores	4. Planificação por problemas
5. Certeza total	5. Incertezas e surpresas
6. Cálculo técnico	6. Cálculo tecnopolítico
7. Os sujeitos são agentes	7. Os sujeitos são atores
8. Sistema fechado (metas únicas)	8. Sistema aberto (várias possibilidades)
9. Teoria do controle de um sistema	9. Teoria de participação num jogo

Quadro 2: Planejamento Tradicional x Planejamento Estratégico Situacional-PES
Fonte: Elaborado por Thomas R. Villasante 2002.

2.1.1.3 O Planejamento Estratégico com Enfoque Participativo-PEP

O PEP, inspirado no PES, assume um conjunto significativo de pressupostos, e metodologias. Porém, propõe duas adaptações: a) direcionalidade da identificação de problemas a partir das Diretrizes Políticas Gerais (derivadas de um programa debatido eleitoralmente), o que inclui a diretividade dos seus órgãos e instituições subordinadas. Isto é, identificar problemas, no Planejamento Estratégico, consiste em responder à pergunta: “quais os problemas reais que impedem ou dificultam a realização das metas inscritas no Programa Político do Governo, do órgão, instituição, programa, agente, etc., a ele relacionado politicamente? b) introdução da categoria “participação” como ontológica do método de planejamento. Decorre da raiz do método de governar democrático, que assume no plano social macro essa identidade intrínseca. A materialização da teoria se dá quando ela é produto da *práxis*. (TONI, 2003, p. 72,73)

O Quadro 3, apresenta um Roteiro para Implementação do PEP, destacando atividades e ferramentas propostas pelo método.

MOMENTOS	ATIVIDADES/FERRAMENTAS
Planejamento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Declarações Estratégicas (Missão, Visão, Valores, Diretrizes Estratégicas) • Análise do Ambiente (interno / externo)
Explicativo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação, seleção e priorização dos problemas • Selecionar o problema: “<i>brainstorming</i>”⁶, pontuação, agrupamento temático, etc... • Descrição do problema • Analisar relação Problemas X Diretrizes • Modelo explicativo: fluxograma situacional. • Seleção das Causas e/ou problemas cruciais: • Matriz de Impacto Causas / Problema X Diretrizes.
Normativo-Prescritivo	<ul style="list-style-type: none"> • “Triângulo de Governo”. • Matriz de impacto das operações nos problemas • Debater a primeira versão da Situação-Objetivo (árvore de resultados): “inverter” os Nós Críticos • Elaborar os Cenários⁷ • Elaborar Planos de Contingência⁸. • Fazer o Programa Direcional: redesenhar Operações e Objetivos, detalhar e analisar Operações, definir uma trajetória: Matriz Operacional.
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Estratégia, • “Triângulo estratégico”⁹. • “Pirâmide da Estratégia”¹⁰. • Matriz de Interesse dos Atores • Matriz do Vetor-Peso dos Atores. • Revisar, se for o caso: • Cenário e as opções escolhidas. • a trajetória das operações.

⁶ *Brandstorming* – Trata-se de uma técnica onde são solicitados aos participantes fazer colocações a respeito de um determinado assunto, não havendo por parte dos participante qualquer questionamento, evitando desta forma cercear a criatividade e desestimular a participantes independente de que as idéias sejam num segundo momento descartadas pela sua inviabilidade.

⁷ Cenários- De acordo com Matus “é a cena ou contexto em que pode desenvolver-se o plano. Essa cena expressa as condições que o ator não pode escolher e o que este faria se elas ocorressem...expressa um relato plausível e coerente tanto do contexto não-controlável do plano (variantes e invariantes) como sobre a evolução dos elementos da cena que o ator controla (as opções)”.

⁸ Planos de Contingências- São planos alternativos previstos para suportar eventuais mudanças do planejamento, em função de avaliações que são feitas no curso de sua execução. Procura imaginar possíveis surpresas, especialmente as de baixa prioridade e alto impacto nas operações.

⁹ Triângulo Estratégico- Trata-se de uma análise das estratégias a serem implementadas, avaliando com quem ? (atores), para que?(finalidade) e quais as chances de sucesso das estratégias escolhidas.

¹⁰ Pirâmide Estratégica- Trata-se de uma análise na qual procura se avaliar conjuntamente qual é o problema estratégico concreto, quais as estratégias e suas combinações a serem implementadas, levando-se em conta os atores, com suas forças e motivações relacionadas com a situação.

MOMENTOS	ATIVIDADES/FERRAMENTAS
Tático Operacional	<ul style="list-style-type: none"> • “Triângulo de Ferro”¹¹. • Analisar as sinergias internas, o desenho da organização, pontos fracos e fortes. • Debater como é o sistema de direção e a tomada de decisão interna: estratégico ou convencional, planejado ou improvisado, etc... • “Escritório de Planejamento” (Técnico-político)¹²: atribuir responsabilidades gerenciais, desenhar o sistema de prestação de contas e orçar os Projetos. • Analisar a confiabilidade “final” do Plano produzido. • Composição e funcionamento do Comitê de Gestão

Quadro 3: Roteiro para formulação do Planejamento Estratégico Participativo

Fonte: Elaborado pelo autor com material do curso de Planejamento Público Toni, 2003

Os pressupostos assumidos pelo PEP são:

a. é uma mediação entre o presente e o futuro. Todas as decisões que tomamos hoje tem múltiplos efeitos sobre o futuro porque dependem não só da minha avaliação sobre fatos presentes, mas da evolução futura de processos que não controlamos, fatos que ainda não conhecemos;

b. é necessário prever possibilidades quando a predição é impossível: na produção de fatos sociais, que envolvem múltiplos atores criativos que também planejam, a capacidade de previsão situacional e suas técnicas devem substituir a previsão determinística, normativa e tradicional de quem observa o futuro como mera consequência do passado;

c. capacidade de lidar com surpresas: o futuro sempre será incerto e nebuloso, não existe a hipótese de governabilidade absoluta sobre sistemas sociais, mesmo próximo desta condição há sempre um componente imponderável no planejamento;

d. mediação entre e passado e o futuro: o processo de planejamento estratégico se alimenta da experiência prática e do aprendizado institucional relacionados aos erros cometidos. Portanto será preciso desenvolver meios de gestão capazes de aprender com os erros do passado e colocar este conhecimento a serviço do planejamento;

e. mediação entre o conhecimento e a ação: o processo de planejamento pode ser comparado a um grande cálculo que não só

¹¹ Triângulo de Ferro- Recurso gráfico para analisar o sistema de gestão, seus fluxos e sua sinergia sistêmica. Integra a denominada agenda e processamento técnico - político, a gerência de operações e a prestação de contas.

¹² Escritório de Planejamento Técnico-Político- Constitui-se numa pequena assessoria interdisciplinar, sistemática ao dirigente, que faz projeções dos balanços técnicos-políticos que determinam a eficiência e eficácia do governo.

deve preceder a ação, mas presidi-la. É um cálculo técnico-político, pois nem sempre a decisão puramente técnica é mais racional que a política e vice-versa; e

f. é qualificador da participação: (...) a participação é uma condicionante do método. (...) as áreas da organização e suas respectivas equipes, através de sua visão singular, são indispensáveis para conformar o todo.... Participar (...) é instruir uma prática social na qual os interlocutores possuem conhecimentos sob pontos de vista referenciais diferentes, mas podem ser integrados produzindo novas sínteses mais consensuais. Participar é repensar o saber em confronto com outros saberes, é fazer “com” e não “para”. (TONI 2003, p. . 69-71)

O PEP, então tem-se caracterizado por:

a. defender uma concepção democrática e participativa de Estado e gestão pública, que associa a eficiência e a eficácia das políticas públicas com a inclusão social e política dos trabalhadores públicos e das populações beneficiadas;

b. adotar técnicas para moderação de grupos e solução de problemas relacionados com o ato de governar, à direção de organizações, problemas de alta complexidade e baixa governabilidade; e

c. ser um movimento teórico-prático para reconstrução da capacidade de planejamento governamental como capacidade de governo. (TONI, 2003, p. 63)

2.1.2 Categorias do Planejamento

2.1.2.1 O Problema

Um dos elementos presentes nas definições, especialmente as mais contemporâneas, é a dos problemas.

De acordo com Matus (1996, p. 76) “a realidade é composta de problemas, oportunidades e ameaças”. Os problemas nos permitem explicar a realidade em suas múltiplas dimensões, pois se por definição os problemas são socialmente produzidos, tem-se, portanto, múltiplas soluções a depender dos atores sociais envolvidos. Isto exige um grande esforço de delimitação, sendo sua explicação situacional e relativa a quem o faz. (GARCIA, 2000, p.25). Significa, então, que são

os atores sociais envolvidos que identificam, caracterizam e legitimam a existência de um problema.

Conforme Matus,(1993), Mitroff (1984) foi um dos precursores da diferenciação básica de problemas: estruturados e quase estruturados. Entendia como vital estabelecer esta diferenciação “ porque muitas pessoas pensam que o caminho pelo qual solucionamos os quebra-cabeças (problemas estruturados) deveria ser o padrão para medir o êxito na resolução dos problemas sociais (quase estruturados)”.

Garcia (2000, p.25,26) comenta a respeito, dizendo que:

Diferente dos quebra-cabeças, os problemas sociais não tem uma solução correta e única, que é reconhecida e aceita como tal por todas as partes afetadas pelo problema (...) As pessoas têm valores (e interesses) tão diferentes e partem de idéias tão diferentes sobre a sociedade desejada que o que é um problema e uma boa solução para uma pessoa, em geral é irrelevante, estúpido, tolice e mesmo perverso para outra.

Matus (1993, p. 186 -187) entendia que é necessária precisar ainda mais esta distinção propondo a seguinte caracterização:

PROBLEMA ESTRUTURADO	PROBLEMA QUASE-ESTRUTURADO
1. As regras do sistema que o produz são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas. Elas existem antes da solução do problema e permanecem iguais após a solução.	1. O problema está determinado por regras, mas estas não são precisas, nem invariáveis e nem iguais para todos. Os atores sociais criam as regras, e às vezes as mudam para poder solucionar os problemas.
2. O homem está fora do problema e se relaciona com ele somente para tentar resolvê-lo conforme regras predeterminadas; e, se o problema é solucionado, ninguém terá dúvidas quanto à eficácia da solução.	2. O homem (ou ator social) está dentro do problema e é aí que o conhece e o explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
3. As fronteiras do problema e do sistema que gera estão perfeitamente definidas. Não há dúvidas sobre onde começa e onde acaba cada coisa.	3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
4. As regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à resolução do problema.	4. Os atores sociais (ou os homens) criam possibilidades de solução, que não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são dados necessariamente previamente.
5. O problema está isolado de outros problemas e, havendo uma seqüência com outros, a solução de cada um não afeta a solução dos seguintes.	5. O problema está sincrônica e diacronicamente entrelaçado a outros; a solução de um problema facilita ou dificulta a solução de outros.

6. O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos para quem se relaciona com ele.	6. O espaço e o tempo são relativos a quem se relaciona com o problema a partir de diferentes posições.
7. As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas.	7. O sistema é criativo e suas variáveis não são dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
8. Qualidade e quantidade não se combinam, o problema se move em um ou outro âmbito.	8. Qualidade e quantidade combinam-se inseparavelmente.
9. As possibilidades de solução do problema estão contidas nas suas premissas e são finitas em número. As soluções são conhecidas ou conhecíveis mesmo não sendo evidentes.	9. As possibilidades de solução do problema são criadas pelo homem e são potencialmente infinitas em número.
10. O problema coloca um desafio científico ou técnico, podendo supostamente ser tratado com objetividade.	10. O problema coloca um desafio múltiplo que abrange sempre o âmbito sócio- político, mesmo tendo uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar o rigor.

Quadro: Caracterização dos Problemas Estruturados e Quase-Estruturado

Fonte: Garcia, 2001

Matus, (1996, p. 76) entende que a condição do fato do planejador desenvolver a capacidade de “saber selecionar e identificar problemas reais (atuais ou potenciais) e distinguir causas de sintomas e conseqüências já é mudar radicalmente a prática dos “diagnósticos” convencionais”.

Na visão tradicional de planejamento, consideram-se fundamentalmente os problemas como sendo bem-estruturados, isto é , “aqueles para os quais se podem enumerar todas as variáveis, precisar todas as relações entre elas e cuja solução é objetiva” (Tancredi, 1998, p.31) . Porém conforme afirma Toni (2003, p. 89) “ os problemas sociais são mal-estruturados, porque, “não dominamos, controlamos e sequer conhecemos o conjunto de variáveis que influenciam os juízos estratégicos dos agentes sociais envolvidos” .

2.1.2.2 Os Cenários

Mesmo com variáveis que fogem do seu controle, o planejador tem que analisar alternativas possíveis e viáveis para implementar o que se define como cenário favorável para suas intenções.

Conforme Matus (1993, p. 108) o planejamento:

E um cálculo necessário ao processo de governo, sujeito a fortes elementos de incerteza. A análise não é um mero exercício de predição, mais uma incursão simulada no futuro, expressa também nossa vontade de fazer, tentando criar situações favoráveis antecipando o pré-desenho de projetos viáveis, com potencial para aproveitar as oportunidades abertas e alterar o curso da mudança situacional, num movimento de aproximação da situação-objetivo.

Segundo Ávila (1988, p.20), os cenários podem ser utilizados com três objetivos principais:

- 1- estimar se as políticas traçadas hoje podem evitar ou contribuir para a concretização dos acontecimentos previstos para o futuro;
- 2- auxiliar a seleção de políticas e estratégias alternativas, admitindo os riscos inerentes à escolha de diretrizes de ação; e
- 3- fornecer um retrato do sistema no futuro para os indivíduos responsáveis pela atividade de planejamento.

O entendimento apresentado deixa claro a postura do agente planejador como um construtor de alternativas para possíveis situações a serem enfrentadas no futuro, identificando o que se deve fazer ou evitar de fazer para viabilizar o plano traçado.

Portanto, cenários devem ser interpretados como estimativas do que pode acontecer, concebidas a partir da dinâmica das mútuas influências entre as variáveis relevantes para o comportamento do sistema em estudo. Em razão disso, funcionam como subsídio para o planejador estabelecer estratégias que contribuam para redução do risco de implementar políticas inadequadas.

Finalmente, teríamos uma categoria que se impôs no processo de planejamento, pelo seu componente político que, embora receba algumas críticas dos autores mais ortodoxos, não há dúvida, que veio para ficar: a participação.

2.1.2.3 A Participação

Com o crescimento das organizações envolvidas no processo de planejamento e as interações entre elas, a chamada sociedade em rede (Castells,

1997), o planejamento passou a ser um processo acoplado à qualidade das interações entre os diversos atores envolvidos (OLIVEIRA, 2005 p. 284)

O denominado planejamento colaborativo busca consolidar um processo de construção de confiança nas decisões de políticas públicas (Healey, 1977) (...) entre as diversas partes interessadas. A idéia do aprendizado nas interações nos processos de decisão passou a ser cada vez mais relevante ao se pensar na elaboração do planejamento.

Em consequência, o planejamento pode ser visto como:

Um processo de decisão política que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas. (OLIVEIRA JUNIOR , p.284)

Embora a participação no processo de planejamento seja um fenômeno mais recente, pode-se afirmar que, em relação à administração pública, este tem assumido tal relevância que acredita-se seja bem mais fácil aceitar um crescimento gradual desta prática do que um recuo, a despeito das diversas críticas que esta modalidade tem recebido.

Esta abordagem, embora não conte com a adesão irrestrita dos diversos autores que militam na área, tem-se constituído num avanço para a democracia no planejamento de políticas públicas.

Oliveira (2006, p.276) registra que a este respeito o planejamento é visto como:

Uma visão popular ou populista, ou “politicamente correta” do planejamento, com total ênfase na participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos. Aqui os beneficiários têm que ajudar a monitorar o projeto, denunciar , participar de assembléias, etc. Muitas vezes criam-se “conselhos populares” para decidir e acompanhar ou chamam a sociedade e empresas para ajudar.

Oliveira (2005, p.283), alerta, entretanto, que a participação não pode cair num participatismo populista e demagógico como se vê em algumas políticas públicas.

Matus (1972, p. 165-166), entende, por sua vez, que “ (...)uma participação consciente supõe um nível adequado de informação sobre o plano, pelo que deve ser difundido e conhecido pelos mais amplos setores”. E acrescenta:

(...) tampouco bastaria um simples conhecimento dos objetivos do plano; é preciso que haja um pronunciamento a respeito dele. Não cabe desconhecer, por uma parte, que muitas das implicações de um plano são de ordem política e, por outra, que os acontecimentos desta ordem mobilizam o interesses dos mais vastos setores. Daqui que o plano deveria ser discutido pelos organismos de representação política (câmaras legislativas e outros organismos) e incorporar-se à problemática política dos mais diversos grupos. (tradução livre do autor)

Desta forma, entende-se, seriam instituídos melhores mecanismos de representação, os quais propiciariam uma participação mais efetiva e maior comprometimento com as metas adotadas. Em conseqüência, o planejamento se veria beneficiado com uma melhor avaliação sobre a viabilidade dos meios e os fins procurados.

2.1.3 O Planejamento Municipal

Segundo Rezende (2006, p.7), “o planejamento municipal deve ter caráter integral e integrativo, significando que deve abordar tanto as questões econômicas como as sociais, culturais e territoriais na área urbana e na área rural, extrapolando assim os limites de um simples plano diretor municipal, em que são fundamentalmente tratados problemas espaciais e econômicos relacionados com o uso do solo e a distribuição das atividades produtivas”.

Em consonância com a atual tendência de integrar a sociedade no processo de planejamento, “(...) não se pode prescindir da participação ativa da comunidade em sua elaboração, acompanhamento e permanente avaliação, uma vez que a população não é apenas o objetivo de suas preocupações, mas igualmente o sujeito político da determinação de prioridades e preferências.” Rezende (2006, p.14,29).

Em função disso, e como já registramos, vem crescendo gradualmente a participação da população nas diversas instâncias do governo.

O direito à participação política vem sendo reconhecido através de instrumentos legais, como: audiências públicas para aprovação de vários assuntos, a Lei de Responsabilidade Social, que determinou que o prefeito municipal preste contas publicamente, a cada bimestre, disponibilizando informações financeiras por diversos meios como a *internet* e reuniões com a comunidade. Mas recentemente, a Lei 10257/2001 (Estatuto da Cidade) institucionalizou a participação na elaboração do Plano Diretor Municipal.

A mobilidade urbana também teve seu espaço garantido nesta discussão do Plano Diretor e também no processo de validação do projeto de marco regulatório desta matéria que foi debatida em várias capitais do Brasil, na procura de subsídios para o seu aperfeiçoamento.

Um aspecto destacável, decorrente da evolução dos processos de participação é a ampliação dos atores sociais e políticos. Em se tratando do setor público, isto torna mais complexa a coordenação, exigindo mecanismos específicos de participação e integração.

Pfeiffer (2000, p.13) esclarece o significado do termo *stakeholders*, que abrange a:

Todas as pessoas, grupos ou organizações que fazem parte (*stake*) dos temas tratados, seja como participantes ativos no processo, seja como afetados das medidas a serem tomadas. O termo participante sugere um papel ativo, o que nem sempre é o caso. Por outro lado, deve ser evitada a suposição de que todos os *stakeholders* tenham a mesma importância. É preciso diferenciar entre os *stakeholders* responsáveis, ou seja, aquelas pessoas ou organizações que têm responsabilidade direta pelo planejamento e a sua implementação, dos demais *stakeholders*, cujo papel e importância pode variar, dependendo da situação.

Neste aspecto, não se deve esquecer a condição que atores econômicos e políticos têm, caracterizando-se tradicionalmente como mais poderosos - os empresários das áreas de transporte, coleta de lixo, construção civil, dentre outros, serviços privatizados ou concedidos e que exercem influência marcante nas administrações dos governos municipais.

Como lembra Rezende (2006, p. 10), estes grupos de interesse exercem seu poder mediante uma ampla participação no processo político, financiando campanhas bem como apoiando ou combatendo causas e iniciativas de acordo com seus interesses empresariais.

Para Matus (1996, 93) o ator social é definido a partir das seguintes características:

- a. sua ação é criativa, não segue leis, é singular e único como ente com sentidos, cognição, memória, motivações e fora, é produtor e produto do sistema social;
- b. tem um projeto que orienta sua ação, mesmo que seja inconsciente, errático ou parcial;
- c. controla uma parte relevante do vetor de recursos críticos do jogo, tem força e capacidade para acumular ou desacumular forças e, portanto, tem capacidade de produzir fatos no jogo social;
- d. participa de um jogo parcial ou do grande jogo social, não é um analista ou simples observador;
- e. tem organização estável, que lhe permite atuar como peso de um coletivo razoavelmente coerente; ou, tratando-se da exceção aplicável a uma personalidade, tem presença forte e estável, o que lhe permite atrair, com suas idéias, uma coletividade social;
- f. poder ser uma ator-pessoa ou um ator-grupo, no que se trate de um líder ou de uma direção de uma organização; e
- g. é um jogador real que acumula perícia e emite julgamentos, não uma ficção analítica; é um produtor de atos de fala e de jogadas”.

Matus considera o ator social como um elemento que ao mesmo tempo é importante sob o ponto de vista de dar legitimidade à relação, mas torna-se um elemento perturbador para os interesses e viabilização dos planos do governo. Portanto, o Governo deve monitorá-lo para conhecer o seu posicionamento em relação aos objetivos traçados.

2.1.4 Políticas Públicas

A definição do termo política tem gerado controvérsias. Para Etzione (1968, apud Ávila e Santos, 1988, p.18) política é uma “forma de tomada de decisão mais abrangente, na qual as decisões são consideradas em conjunto e o ambiente para as decisões é sistematicamente analisado e revisto”.

Por sua vez, Carl Friedrich (1963, apud ÁVILA e SANTOS, 1988, p.18) define política como “um conjunto de ações e metas orientadas, estabelecido no contexto de um dado ambiente que apresente obstáculos e oportunidades”.

As duas conceituações dão relevância ao contexto para tomada de decisão sobre ações, que têm normalmente um caráter mais abrangente, visando ajustar a orientação da gestão de um governo que busca superar problemas e aproveitar as oportunidades que o ambiente oferece.

As políticas municipais enquadram-se nesta orientação, pois são regras de caráter geral da administração local, que orientam a gestão do município.

De acordo com Rezende (2006, p.83) as políticas “podem ser estabelecidas pela gestão local, solicitadas pela comunidade local e seus cidadãos e também ser impostas por fatores externos ou pelos governos estadual e federal”.

Acrescenta que o planejamento municipal deve contemplar as ações e políticas cooperativas com os demais níveis federativos. Primeiro, porque a solução dos problemas municipais não se circunscrevem às competências típicas e exclusivas do município. Segundo, porque as informações revelam a enorme interação entre finanças municipais, as estaduais e os recursos federais, para não mencionar a crônica dependência das primeiras em relação às demais. Rezende (2006).

Esta situação se enquadra perfeitamente com o caso em estudo: a política de mobilidade urbana.

2.2 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

2.2.1 Aprendizagem Organizacional – Conceituações

Embora não exista consenso nos vários autores que tentaram conceituar o que seja aprendizagem organizacional (Quadro 5), encontram-se alguns elementos

comuns e/ou complementares que podem colaborar para construir um entendimento com maior nível de aceitação no ambiente acadêmico.

Com base nesta revisão foi construída uma conceituação que visa sintetizar o entendimento dos autores sobre a matéria que servirá como referência para o estudo:

Aprendizagem organizacional é um processo de aprimoramento e/ou transformação das ações/comportamentos, socialmente construídos que ocorre no nível individual, grupal e corporativo, por meio do conhecimento, experiências, de *insights* e modelos mentais compartilhados, visando a eficiência e eficácia, nas relações intra e inter-organizacional.

Como Dodgson (1993, p 376), assinala numa tentativa de apresentar os diversos entendimentos à época, a “aprendizagem é um conceito dinâmico, e seu uso na teoria enfatiza a natureza de mudanças contínuas das organizações”. Acrescenta, ainda, que (...) trata-se de um “conceito integrativo que unifica os vários níveis de análise: individual, grupal, corporativo, o qual é particularmente de grande ajuda na revisão da natureza comunitária e cooperativa das organizações”.

DEFINIÇÃO	AUTOR
“... <i>insights</i> compartilhados, conhecimento e modelos mentais (...) e se baseia no conhecimento e experiências passados - ou seja, na memória”	Stata, 1989
“... um processo de transformação pelo qual as partes interessadas da organização, individual e coletivamente, contribuem por meio da aprendizagem”	Finger e Brand, 2001
“... processo pelo qual a base de conhecimento organizacional é construída e desenvolvida (...)”	Shrivastava , 1983
“o processo de aprimoramento das ações através de melhor conhecimento e compreensão”	Fiol e Lyles, 1985
“ um processo de detenção e correção de erros”	Argyris, 1977
“o processo pelo qual se desenvolve o conhecimento das relações ação-resultado entre a organização e o ambiente”	Daft e Weick, ,1984
“...aumento da capacidade de uma organização realizar ações eficazes”	Kim, 1993
“...codificam inferências da história em rotinas que orientam o comportamento”	Levitt e March, 1991
“...processamento de informações, (através do qual), a gama de comportamentos potenciais é ampliada”	Huber, 1991

“...o processo que utiliza para manter ou melhorar seu desempenho com base na experiência adquirida”	Di Bella, 1993
“...uma relativa mudança permanente no conhecimento organizacional produzido pela experiência”	Cyert e March, 1992.
“...produção social das regras organizacionais baseadas na experiência que conduz para um comportamento organizacional mudado”	Holmqvist, 2003
“... é um processo altera permanentemente o caráter do comportamento “	Bandura, 1986 e March 1981

Quadro 5: Definições de Aprendizagem Organizacional

Fonte: Elaborado pelo autor

Em seqüência, relacionam-se alguns teóricos da aprendizagem organizacional que são referência para o desenvolvimento do modelo a ser utilizado na pesquisa.

Argyris e Schön (1978), desenvolveram uma distinção entre circuito simples e circuito duplo de aprendizagem (Figura 3).

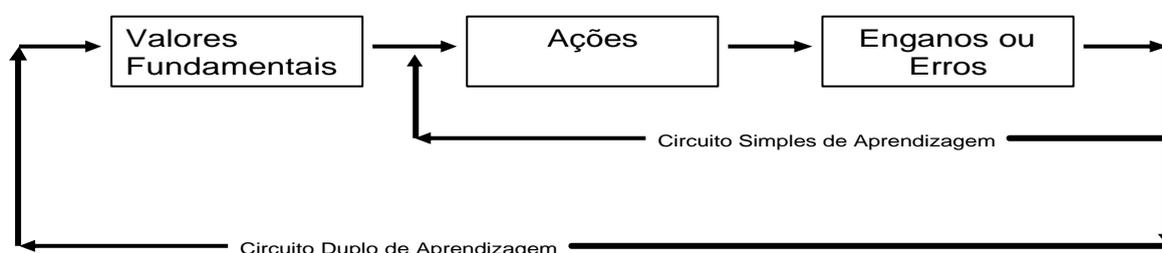


Figura 3: Aprendizagem Organizacional – Circuito Simples e Duplo

Fonte: Chris Argyris C. (1992, p.114)

O circuito simples envolve a detecção e correção de erro, dentro de certo conjunto de variáveis governantes. Nesse caso, a aprendizagem de laço único é relativa à mudança incremental, quando a organização testa novos métodos e táticas e persegue retro-alimentação rápida sobre suas conseqüências, para ser capaz de fazer ajustamentos e adaptações contínuos.

A aprendizagem de circuito duplo é associada às transformações radicais, que podem envolver uma mudança fundamental na direção estratégica.

Nesse mesmo raciocínio, Nonaka e Takeuchi (1997) em referência à existência de dois tipos de aprendizado, sendo que o primeiro se caracteriza pela obtenção de *know-how*, voltado para resolução de problemas específicos com base nas premissas existentes na organização e o segundo à intervenção feita com base em novos paradigmas, esquemas, modelos mentais ou perspectivas, com o intuito de substituir às existentes. Os autores registram identidade da proposta com a de Bateson (1973) que os denomina de Aprendizado I e Aprendizado II.

Partindo de uma distinção estabelecida por Michel Polanyi (1966) o conhecimento tácito é pessoal, específico ao contexto e, assim, difícil de ser formulado e comunicado, enquanto o conhecimento explícito ou “codificado” refere-se ao conhecimento transmissível em linguagem formal e sistemática, pretende o modelo explicar como se cria o conhecimento nos diversos níveis organizacionais (individual, grupal, organizacional e inter-organizacional).

Neste particular, March (1991) com a proposição do fluxo “*exploration*” (ver nota 2, p. 22) e Argyris (1992, p. 114) com o circuito duplo (*double loop*) constituem dois exemplos de concepção de aprendizagem que vai além do processo de mudança adaptativo, procura-se superar os paradigmas vigentes.

Fiol e Lyles (1985, p. 803), que, dentre outros aspectos, acompanhou o entendimento dos autores indicados sobre a diferenciação da aprendizagem individual em relação à organizacional, registra que:

Embora a aprendizagem individual seja importante para as organizações, aprendizagem não é simplesmente a soma de cada aprendizado de seus membros, ao contrário, indivíduos, desenvolvem e mantêm sistemas de aprendizagem que não somente influenciam seus membros imediatos, mas são logo transmitidos para outros por meio das normas e histórias organizacionais (LAWRENCE & DYER, 1983; Martin, 1982; MITROFF & KILMANN, 1976)

Quanto aos tipos de aprendizagem organizacional Easterby-Smith & Araújo (2001) na sua revisão, verifica duas perspectivas: a aprendizagem como um processo “técnico” e a aprendizagem como um processo “social”.

Numa perspectiva técnica, a aprendizagem é tratada como um processo de interpretação e de resposta às informações, tanto de dentro como de fora da organização. Easterby-Smith & Araújo (2001) afirmam que os processos de aprendizagem podem ser incrementais quando, por exemplo, a organização

experimenta novas técnicas e métodos e mostra-se capaz de adaptações e promover ajustamentos contínuos, estes são denominados de aprendizagem de laço único (circuito simples). As transformações radicais, como por exemplo alteração da estratégia organizacional, são conhecidas como aprendizagem de laço duplo (circuito duplo).

Na perspectiva social, a aprendizagem decorre da interação entre pessoas no ambiente de trabalho. Segundo esta visão, o grupo, conjuntamente, retira um significado, oferece uma interpretação para as informações tanto de dentro como de fora das organizações. A aprendizagem é socialmente construída; é um processo político e depende da cultura da organização (Easterby-Smith e Araújo , 2001).

2.2.2 As Organizações que Aprendem

Peter Senge (1990, p.3) com sua obra *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, definiu *Learning Organization*, como:

“Organizações onde as pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar resultados que elas realmente desejam, onde maneiras novas e expansivas de pensar são encorajadas, onde a aspiração coletiva é livre, e onde as pessoas estão constantemente aprendendo a aprender coletivamente”.

Propôs uma conceituação que integra cinco “disciplinas” que devem estar presentes para que se processe a aprendizagem, a saber: (1) adotar o “raciocínio sistêmico”; (2) estimular o “domínio pessoal” de suas próprias vidas; (3) trazer à superfície os “modelos mentais” predominantes e questioná-los; (4) desenvolver uma “visão compartilhada”; e (5) facilitar o “aprendizado da equipe”.

O pensamento sistêmico é que integraria as demais disciplinas, agregando-se um conjunto de métodos e técnicas por meio das quais se viabiliza a teoria e prática que lhe dão suporte.

Reconheceu que muitas organizações sofrem de “deficiência de aprendizado”, sendo necessário implementar os princípios das organizações que aprendem como fontes sustentáveis de vantagem competitiva.

Além de Senge, outros autores se preocuparam em caracterizar um perfil da organização que aprende.

Pedler (1991, apud COMMON, 2004, p. 39) caracterizou as organizações de aprendizagem como tendo:

- a. a abordagem de aprendizagem para a estratégia;
- b. o alto nível de participação na elaboração das políticas pelos membros da organização e *stakeholders*;
- c. uso da Tecnologia da Informação para compartilhamento do conhecimento e consciência mútua;
- d. avaliação e controle do processo dando *feedback* que ajuda a entender os efeitos das ações, para aprender e tomar decisões;
- e. relacionamento “cliente” interno dando *feedback* para ajustes e adaptações mútuas;
- f. sistema de recompensas consistente com filosofia de emprego que inclua o incentivo à aprendizagem;
- g. formas de estrutura que sejam capazes de aprender, mudar, adaptar-se e acomodar-se aos resultados que decorrem delas;
- h. trabalhadores de fronteira - pessoas que trabalham nos limites formais da organização, coletando e passando informações do ambiente;
- i. vontade e habilidade para aprender com e desde outras organizações e companhias;
- j. a cultura e o clima que encoraja a experiência responsável e aprendizagem compartilhada de sucesso e fracassos; e
- k. relacionamento de mecanismos e emprego que encorajem e suportem o auto-desenvolvimento.

Dodgson (1993, p.377), numa revisão sobre aprendizagem organizacional tentou descrever aspectos caracterizadores das organizações que aprendem:

(...) Pode ser descrita como os meios das firmas construírem, suplementem e organizem o conhecimento e rotinas em torno de suas atividades e dentro de suas culturas, e adaptam e desenvolvem a eficiência organizacional pela melhoria do uso das habilidades amplas de sua força de trabalho.

Por sua vez, Di Bella (1999, p.6) caracterizou o que domina de “organização aprendiz” como “aquela que possui a capacidade de adaptar-se às mudanças que ocorrem com seu ambiente e de reagir às lições trazidas pelas experiências por meio da alteração do seu comportamento organizacional”.

Registra, ainda, que a aprendizagem é um mecanismo gerador da evolução organizacional que “não acontece por acaso e nem é produto de ações casuísticas, mas resultado do desenvolvimento e do emprego de habilidades específicas.” Porém, em função da “existência de um infinidade de forças inibidoras que restringem a aprendizagem, as organizações não conseguem alcançar o sucesso sem uma ação ou intervenção disciplinada”. (DI BELLA, 1999, p. 8).

2.2.2.1 As Organizações que Aprendem no Setor Público

As cidades, como as empresas, entram em competição entre si, a fim de atrair investimentos e empregos. Agrega-se a isso, a situação dos governos locais, que se sentem incapazes de atender às crescentes demandas dos munícipes, em função da crise nas finanças públicas, crescimento desordenado, falta de capacidade de gestão da administração pública dentre de outros aspectos. E, certamente, o problema mais grave é o contingente de pessoas lançados à informalidade, ao subemprego ou desemprego resultante do progresso tecnológico, sem perspectivas de conseguir e/ou manter o padrão de vida conquistado.

É este panorama que, segundo Finger (2001, p. 169) “(...), o setor público hoje se depara com uma necessidade particular de legitimidade por parte de seus cidadãos. Tratar seus cidadãos como “clientes” parece ser um dos meios para restaurar, ao menos em parte, essa necessidade”. O pesquisador entende mais adequado utilizar o termo “usuário” porque dá a condição de acesso a todas as pessoas independente de ter ou não potencial de adquirir o serviço público.

As organizações do setor público operam num ambiente político e público. Este aspecto torna seu funcionamento e gestão, senão diferente, muito mais complexo. Porém, devemos entender que, apesar de diferentes os contextos dos setores públicos e privados, no principal, a aprendizagem organizacional tem o potencial de se transformar na ferramenta chave para melhorar a capacidade de fazer e de entregar políticas públicas.(COMMON, 2004, p.37)

Common acrescenta que, “embora aprendizagem organizacional seja criticada pela sua falta de clareza, no setor público pode ser considerada como a

capacidade da organização para demonstrar que pode aprender coletivamente, aplicar novos conhecimentos para o processo político e de inovação numa implementação política”. (COMMON, 2004, p.37).

Em conseqüência, a aprendizagem organizacional pode contribuir para melhorar a capacidade de elaborar políticas de governo, enquanto que aprendizagem política ajuda a explicar o que é aprendido além dos confins do governo, e como é aprendido. Isto é relevante para o desenvolvimento da democracia, por meio de processos de educação e programas de participação, em bases consistentes. Evita-se, desta forma, as possibilidades de manipulação sobre uma população despreparada para conquistar a sua cidadania.

A aprendizagem, ainda, constrói a memória organizacional, baseada em mecanismos de institucionalização - políticas, procedimentos estratégias, estrutura - que retêm o conhecimento e capacitam a organização para resolução dos problemas.

Mesmo que, por vezes, não se possa dimensionar o alcance da aprendizagem organizacional para o setor público, principalmente pelas restrições para ações mais consistentes e duradouras num ambiente sujeito às mais variadas pressões políticas, há indícios de enriquecimento na tomada de decisões, o que por fim justificaria o investimento.

Estas restrições se percebem na preferência da adoção do circuito simples de aprendizagem de acordo com a classificação de Argyris e Schön, pois há dificuldade de estabelecer maiores questionamentos sobre o porquê das ações empreendidas pelo setor público o que demandaria possíveis mudanças culturais, revisão de valores ou alterações nos procedimentos operados, propugnadas para um ambiente que precisa ser repensado quanto aos seus pressupostos (circuito duplo).

Nas palavras de Pedler (citado apud Finger, 2001, p.172) “(...) a organização de aprendizagem é um ideal, para o qual as organizações devem evoluir, a fim de serem capazes de responder às varias pressões (...)”; e afirma ainda: “a companhia de aprendizagem é um conceito aspirativo que (...) “constitui uma visão do que poderia ser possível”.

Nas organizações do setor público, a proposição de se tornar uma organização que aprende deve ser vista como o “ processo de mudança

organizacional e de transformação profunda (...), envolvendo a cultura, estrutura, e mais importante ainda, o relacionamento da organização com seu ambiente político” (FINGER, 2001, p.176).

Outro questionamento feito é sobre este particular: a necessidade do governo incorporar as experiências de outros e de outras organizações. Nesta fileira, encontra-se a pressão dos *stakeholders* que interagem com o setor público, tendo interesse nas atividades por estes desenvolvidas.

O Quadro 6, relaciona algumas definições das Organizações que Aprendem.

DEFINIÇÃO	AUTOR
Organizações onde as pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar resultados que elas realmente desejam, onde maneiras novas e expansivas de pensar são encorajadas, onde a aspiração coletiva é livre, e onde as pessoas estão constantemente aprendendo a aprender coletivamente”.	Peter Senge, 1990, p.3
“... aquela que possui a capacidade de adaptar-se às mudanças que ocorrem com seu ambiente e de reagir às lições trazidas pelas experiências por médio da alteração do seu comportamento organizacional”.	Di Bella , 1999, p. 6
“..é uma organização hábil na criação, aquisição, interpretação, transferência e retenção de conhecimento, e também na modificação deliberada de seu comportamento para refletir novos conhecimentos e <i>insights</i> ”.	Garvin, 2002, p.12

Quadro 6: Definições de Organizações que Aprendem

Fonte: Elaborado pelo autor

Com base na revisão apresentada sobre o conceito de organizações que aprendem, a seguir apresenta-se uma conceituação que sintetiza o entendimento dos autores, tomando ela como referência para o presente estudo:

As organizações que aprendem, são aquelas que integram a aprendizagem na sua estratégia, que desenvolvem e encorajam novas formas de pensar e apreender, estimulando a interação coletiva e livre, no intuito de criar, adquirir, interpretar, transferir e reter conhecimento, com o apoio de uma estrutura, de pessoas, tecnologia e cultura adequada, que incentive a experimentação e a aprendizagem, de forma permanente, com vistas a melhorar e realizar o potencial das competências da força de trabalho, e da capacidade organizacional de se

adaptar, mudar, e reagir ao ambiente e às lições trazidas da experiência, por meio da transformação deliberada do comportamento, expandindo o seu nível de eficiência, eficácia e efetividade organizacional.

2.2.3 Disseminação da Aprendizagem

Diz respeito à decisão que deve ser tomada quanto a desenvolver um ambiente no qual a aprendizagem flua informalmente ou por meio de uma abordagem mais estruturada e controlada para induzir a aprendizagem.

De acordo com Oliveira Jr.(2001, p.138),“ a abordagem formal, pressupõe que qualquer idéia ou método importante deve ser compartilhado e utilizado por todos de forma ampla e institucionalizada”. Pode ocorrer por processos diversos a saber: comunicação escrita, métodos de educação formal e treinamento se constituem em alternativas para disseminação de novos conhecimentos.

Acrescenta, ainda, que na abordagem informal, o conhecimento se dissemina por meio da convivência com formadores de opinião e guardiões do conhecimento que atualizam a idéia ou método por intermédio de um comportamento convincente. Aqui, poder-se-ia colocar como exemplo o trabalho em equipes diversas, a rotação de pessoas, a comunidade prática¹³, dentre outras formas. A interação com pessoas de *background* cultural diferentes – em termos de origem, formação ou experiência profissional – propiciam a disseminação de idéias e o surgimento de propostas e soluções para os problemas.

No caso da política pública, a conjugação de ambos modos (formal / informal) de disseminação seria o mais adequado.

¹³ Duguid & Brown (2001, p.62,65) argumentam que o conhecimento se fundamenta não apenas no indivíduo, mas também está distribuído pelo grupo de pessoas que trabalham juntas. Comunidade de prática (Lave e Wenger, 1991, apud DiBella, 1999, p.53,54) são grupos que se formam em torno da prática e que, no processo, desenvolvem conhecimento coletivo e distribuído. Argumentam que a prática compartilhada ao longo do tempo habilita os participantes a desenvolverem uma perspectiva comum e entenderem seu trabalho e como esse trabalho se ajusta ao ambiente circundante, unindo-os, assim, em uma comunidade informal. (...) ocorre quando os membros de um grupo ocupacional ou equipe de trabalho compartilham suas experiências pelo uso de diálogo permanente. Pressupõe que é possível compartilhar a aprendizagem desde que as pessoas tenham a oportunidade de se inter-relacionarem. Pressupõe também que nem sempre é possível gerenciar e controlar a aprendizagem e que qualquer esforço nesse sentido deve ser prontamente inibido.

2.2.4 Disseminação das Políticas Públicas

Recomenda a boa prática da administração pública, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas e programas, seja procedida a sua divulgação durante o processo de formulação e *a posteriori*. Desta forma, poder-se-á ganhar em termos de qualificação e legitimação das políticas implementadas.

O conhecimento externo pode ser adquirido por administração seletiva e cuidadosa de contatos com os *stakeholders* da organização.

Estas informações podem vir inclusive de outros governos que propiciam exemplos de políticas que se implementaram em seus países, nas diversas esferas de governo, que estão à disposição através de pesquisas direcionadas.

Esta facilidade, além de agilizar o processo de formulação de políticas para solução de problemas identificados, torna-o menos custoso, mais ágil e consistente, pois embora iremos encontrar diferenças de contexto, sabe-se que tem padrões de demandas comuns às diversas sociedades.

A Figura 4 apresenta alguns dos atores (*stakeholders*) que se relacionam com o setor público.



Figura 4: Relações com os *Stakeholders* no Setor Público
Fonte: Elaborado pelo autor

Dos vários exemplos de *stakeholders* destaca-se os meios de comunicação, que exercem importante pressão na ação de governo. Além disso, os meios de comunicação tem a capacidade de aglutinar e influenciar a orientação dos demais *stakeholders*, o que se constitui numa permanente ameaça para os políticos e o governo, especialmente, caso divirjam do posicionamento daquele que tem o estatus do quarto poder.

2.2.5 Fatores que têm Influência no Processo de Aprendizagem

Existem diversas abordagens que tratam de facilitadores e dificultadores do processo de aprendizagem. Neste particular, cita autores como Di Bella (1999) e Garvin (2001) que incluíram dentre os fatores: o envolvimento de liderança e a perspectiva sistêmica, dentre outros. Por sua vez, Nonaka e Takeuchi (1997) e Krogh, Ichijo, Nonaka (2001) desenvolveram os conceitos de capacitadores (Ex. ativistas do conhecimento, contexto, etc.) e condições capacitantes (Ex. intenção organizacional, autonomia, etc.), respectivamente, aspectos que terão influência no desenvolvimento dos processo de aprendizagem.

Enquanto os capacitadores dizem respeito a ações da organização no sentido de estimular comportamentos nas pessoas voltados para a criação, aplicação e disseminação de conhecimento no ambiente, as condições capacitantes são ações da organização que “promovem a facilitação das atividades em grupo e a criação e acúmulo de conhecimento em nível individual...”.

Autores como Lyles e Fiol (1986, p. 805), registram que existem “quatro fatores contextuais que afetam a probabilidade de que a aprendizagem venha a ocorrer: cultura corporativa orientada para a aprendizagem; estratégia que permita flexibilidade, estrutura organizacional que permita ambas inovação e novos *insights*, e o ambiente. Isto tem uma relação circular com a aprendizagem no que cria e reforça a aprendizagem e são criados para aprender”.

Ao mesmo tempo, pode-se verificar que aspectos como poder, a própria cultura e a confiança conforme a sua aplicação, podem-se constituir em indutores e em inibidores do processo da aprendizagem (DAVENPORT, 2003). Dentre alguns

exemplos, registram-se os que são parte da aprendizagem institucionalizada (isto é, sistemas de recompensas, sistemas de informações, sistemas de alocação de recursos, sistemas de planejamento estratégico, e estrutura).

No presente estudo se fez uma compilação de fatores apresentados pelos autores referenciados (ver quadro 36 p.127) e que a julgamento do pesquisador a sua avaliação no caso concreto, poderiam contribuir para diagnosticar quais variáveis que exercem maior influencia no processo de aprendizagem na formulação e implementação das políticas públicas. Desta forma, reconhecendo-se estes fatores poder-se-ia intervir sobre eles com vistas a obtenção de melhores resultados na elaboração da política de mobilidade urbana.

2.2.6 Os Processos de Aprendizagem Organizacional

Existem diversos esquemas conceituais que procuram explicar o processo de aprendizagem nas organizações. Dentre eles, destacam-se os formulados por Mary Crossan, Henry W. Lane e Roderick E. White (1999) conhecido como 4 “I”, que procura descrever a aprendizagem intra-organizacional e o do Michael Holmqvist (2003), denominado Modelo Dinâmico de Aprendizagem Intra e Inter-organizacional.

Estes esquemas conceituais são apresentados, assim como também referências de outras contribuições para o tema e, finalmente, condensados num desenho que é adotado para o presente estudo.

2.2.6.1 Aprendizagem Organizacional como um Processo Dinâmico

Crossan et al (1999) desenvolveram um esquema conceitual que procura descrever o processo de aprendizagem organizacional, com vistas ao desenvolvimento do objetivo da renovação estratégica da organização.

Este esquema fundamenta-se em quatro premissas que se constituem nos pilares que suportam a proposição central, a saber:

Premissa 1: A aprendizagem organizacional envolve a tensão entre assimilação de novos conhecimentos *exploration* e o uso do que tem sido aprendido *exploitation*;

Premissa 2 Aprendizagem organizacional é multinível: indivíduo, grupo, e organização;

Premissa 3- Os três níveis da aprendizagem organizacional são conectados por processos psicológicos e sociais: intuição, interpretação, integração e institucionalização (4 I's); e

Premissa 4: Cognição afeta a ação (e vice-versa) (CROSSAN, LANE e WHITE, 1999, p.522)

A Figura 5, apresenta graficamente a dinâmica do esquema 4 "I"

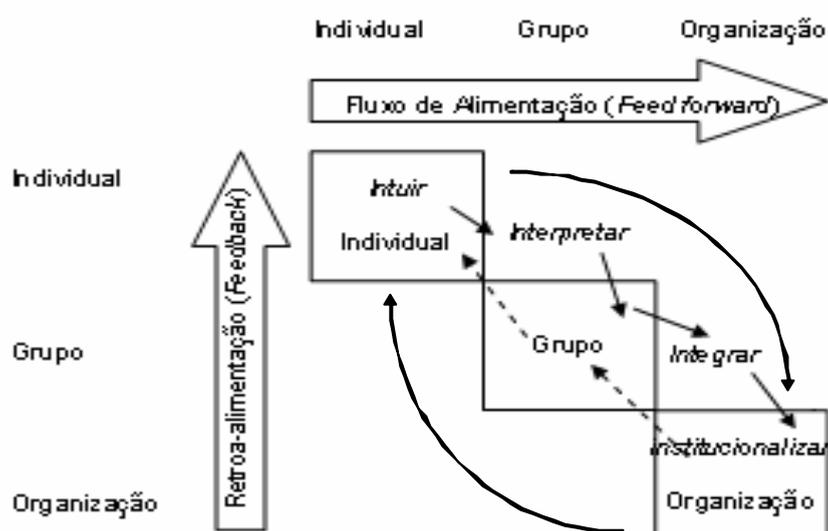


Figura 5: Esquema Dinâmico de Aprendizagem Organizacional
Fonte: Crossan, Lane e White

A forma de explicar a dinâmica do processo mantém semelhança com o modelo da espiral do conhecimento idealizado por Nonaka e Takeuchi.

Na concepção deste esquema, foi estabelecido como pressuposto básico que o conhecimento tem sua origem no indivíduo através de *insight's* e idéias inovadoras e não nas organizações. Esta proposição acompanha os autores como Nonaka & Takeuchi, (1995) e Simon, (1991) que se contrapõe ao entendimento de

que o conhecimento adquire significação pela construção social, no contexto organizacional.

Outro aspecto relevante do esquema é a compreensão de que a travessia do aprendizado pelos fluxos de alimentação (*feed-forward*) e de retroalimentação (*feedback*), é decorrência da relação interativa entre a cognição e ação, (Crossan, Lane e White ,1999).

O esquema “4 I” que procura descrever a aprendizagem intra-organizacional é composto de quatro sub-processos, de natureza psicológica e social: intuir, interpretar, integrar, e institucionalizar.

a) Intuir

A intuição é própria dos indivíduos. Pode ser conceituada como o reconhecimento pré-consciente do padrão e/ou possibilidades inerentes à orientação pessoal da experiência. Ela se manifesta através de *insights* que contribuem para expressar idéias e ações não havendo uma linguagem adequada para descrevê-las.

Trata-se de um conhecimento altamente subjetivo e profundamente enraizado na experiência individual. Conforme Nonaka e Takeuchi (1995), a intuição “pode guiar as ações do indivíduo, mas é difícil para compartilhar com os outros”. Em função disso, usa-se normalmente a imaginação (visão) e as metáforas¹⁴ para interpretar e compartilhar os *insights* com os outros.

b) Interpretar

É a explicação de uma compreensão, ou idéia para si mesmo ou para os outros. Constitui-se numa atividade social que cria e refina linguagem comum, através da conversa e do diálogo, clarifica imagens, cria significados e entendimentos compartilhados. Por meio deste processo, indivíduos desenvolvem

¹⁴ Para Tesoukas (1991: 567 apud, CROSSAN, LANE e WHITE ,1999, p.527) metáfora constitui um meio econômico de transmitir informação experiencial primária, numa forma vivencial, podendo ter usado uma variedade de redução de mecanismos em situações onde a experiência não poderia ser segmentada e importada através da linguagem literal. Metáfora é uma forma de perceber ou entender intuitivamente uma coisa imaginando outra coisa simbolicamente. (NONAKA e TAKEUCHI, 1997, p. 74)

seus mapas cognitivos. Senge (2003, p.201) os denominou de modelos mentais, indicando-os como uma das cinco disciplinas da sua proposição sobre aprendizagem organizacional. Segundo ele, os mapas mentais determinam a forma de entender o mundo e de agir das pessoas.

Neste processo de interpretação, os grupos de trabalho se utilizam da conversação como forma de identificar áreas de diferenças e acordos, qualificam a linguagem e desenvolvem o entendimento compartilhado sobre como realizar as tarefas. Dado a natureza do processo, abrange o nível individual e de grupo.

c) Integrar

Pode ser entendido como o processo de desenvolvimento do entendimento compartilhado entre indivíduos e da ação coordenada através de mútuo ajustamento.

A movimentação do processo de interpretação para o da integração, através do fluxo de alimentação (*feed forward*) requer a substituição do formato de aprendizagem individual para a aprendizagem entre indivíduos e grupos. Em consequência, os mapas construídos individualmente serão integrados, para que aconteça o entendimento compartilhado entre os membros do grupo.

Para tanto, utiliza-se dos recursos do diálogo e da ação conjunta. O diálogo se constitui numa das formas mais fortes de coordenação. Pode-se utilizar também os meios da conversação contínua e a prática compartilhada entre membros da comunidade para desenvolver o entendimento e o pensamento coletivo, processando-se, assim, o ajuste mútuo das ações negociadas.

Como um exemplo deste contexto, temos as “comunidades de prática” (BROWN e DUGUID'S, 1991). Os autores expressam que a prática é essencial para o entendimento do trabalho e que “ao abstrair as distorções e os intrincados obscuros da prática de trabalho, deixamos de compreender como se processa realmente”. O aspecto marcante deste processo é a participação.

d) Institucionalizar

Por meio deste processo, a aprendizagem desenvolvida pelos indivíduos e pelos grupos são incorporados aos sistemas, às estruturas, aos procedimentos e às estratégias da organização.

De acordo com Crossan et al (1999, p.529) (...) “as organizações são mais que simplesmente o conjunto de indivíduos, e a aprendizagem organizacional é diferente da simples soma da aprendizagem dos seus membros”.

Enquanto nas novas organizações há poucas rotinas ou estruturas estabelecidas, isto é, não há memória organizacional, nas organizações maduras, procura-se formalizar os padrões de interação e comunicação que asseguram que o aprendizado seja apropriado pela organização e que as ações ocorram dentro de parâmetros preestabelecidos.

Normalmente, aquilo que foi institucionalizado e obteve um certo grau de consenso ou entendimento compartilhado entre os membros influentes da organização (...) oferece mais resistência à mudança. (CROSSAN et al, 1999, p.530).

Este processo de formalização da vida organizacional reduz as possibilidades de interações espontâneas para interpretar, integrar e ter ações coerentes. A partir do momento em que a aprendizagem se institucionaliza, passa a fazer parte da cultura da organização, regendo as rotinas do dia-a-dia e sendo referência para as decisões dentro da organização.

Dado que o ambiente está constantemente mudando, o desafio das organizações é administrar a tensão entre a aprendizagem institucionalizada embutida do passado, capaz de *exploit* o que foi aprendido, e a nova aprendizagem que deve ser permitida para direcionar através dos processos de intuição, interpretação e integração.

Outro aspecto relevante é que nem todas as aprendizagens são possíveis de capturar para se institucionalizarem. Isto é, uma organização estaria desperdiçando recursos se somente investisse em novos conhecimentos. O processo de criação e aplicação da aprendizagem é demorado e custoso. Em conseqüência, tem que se

saber alocar os recursos entre os processos de *exploration* e *exploitaiton*, visando a sua otimização.

Como se pode perceber, o processo de aprendizagem não flui naturalmente.

Existem dois momentos mais críticos:

1) a passagem do processo de interpretação para o da integração, através do fluxo *feed forward*.

O processo de transferência do conhecimento tácito dos indivíduos para o requer pessoas capacitadas para comunicar os seus mapas cognitivos, para serem compartilhados com os outros membros do grupo. Segundo Polanyi, trata-se da transformação de um conhecimento tácito em tácito-explicito.

Mesmo que o conhecimento possa ser trazido à tona e articular seus mapas, dever-se-á alcançar uma interpretação coletiva dos mapas. Para tanto, surgem fatores inibidores de uma boa comunicação, como uma linguagem imprecisa, barreiras culturais, desconfiança nos interlocutores, etc. Sabe-se, ainda, que as pessoas tendem a ver/ouvir aquilo em que acreditam, constituindo-se noutro filtro, o que vai afetar o entendimento. O teste para verificar se houve entendimento é o de identificar se as ações empreendidas se apresentam coerentes. Segundo Crossan et al (1999, p. 533) “a ação provê a oportunidade para compartilhar uma experiência comum com o qual pode ajudar no desenvolvimento do entendimento compartilhado”.

2) a passagem do processo de institucionalização para a intuição, através do fluxo de *feed back*. Verifica-se que as organizações com alto grau de institucionalização estão correndo o risco de não voltarem a produzir novos conhecimentos, ou para superar esta restrição devem implementar o que Schumpeter (1959) denominava de “destruição criativa”. Desta forma, se aproveitariam novos *insights* e idéias dos indivíduos, isto é, conhecimento tácito para começar um novo ciclo de aprendizagem.

De qualquer forma esta situação é complexa, pois a linguagem e a lógica que forma a memória coletiva das organizações, agem como desestimuladores de processos de mudanças. Este seria o segundo paradoxo da aprendizagem: o que as

organizações aprendem hoje, ao mesmo tempo contribuem para o crescimento da memória organizacional, e para sua inabilidade para explorar novas oportunidades.

e) Entrelaçamento

O processo ilustra o mecanismo pelo qual a aprendizagem toma lugar nos interstícios entre organizações e não simplesmente nas fronteiras das organizações. O termo entrelaçamento sugere um ativo engajamento entre as organizações e a rede de conhecimentos. A aprendizagem pode beneficiar a ambas partes.

Jones e Macpherson (2003), reconceptualizaram o esquema de aprendizagem organizacional 4I, incorporando a dimensão inter-organizacional, via o conceito de Holmqvist, de entrelaçamento (*interwining*) -Quadro 7-, mantendo a lógica proposta que explica a forma em que se processa a aprendizagem e o balanço entre a *exploration e exploitation*. Mostra ainda que os referidos processos estão conectados com outras organizações.

Os mesmos autores apontam algumas fragilidades do esquema conceitual de Crossan et al. O esquema “4I” dá a idéia que o processo acontece com naturalidade, sem existirem sobressaltos, fruto de pressões e conflitos de interesses diversos. As dimensões de poder e política - ambas interna e externa - são ignoradas ao explicar o comportamento do esquema conceitual. Na mesma direção, Fiol (1994) expressou que os conflitos podem ocorrer como resultado de novas idéias e novos conhecimentos que criam desafios para procedimentos e processos existentes com as organizações. Este aspecto é por demais relevante se consideramos que o estudo é desenvolvido numa organização pública onde as duas variáveis estão presentes nas relações intra e inter-organizacional. Portanto, os componentes políticos da organização serão contemplados na formulação do esquema a ser proposto.

Nível	Subprocessos	Entradas/Resultados
Individual	Intuição	Experiências Imagens Metáforas
Grupo	Interpretação	Linguagem Mapa cognitivo Conversa�o/di�logo
Organiza�o	Integra�o	Entendimento compartilhado Ajustamento m�tuo Sistemas interativos
	Institucionaliza�o	Rotinas Sistemas de diagn�stico Regras e procedimentos
Inter-organiza�o	Entrela�amento	Imita�o Atores sociais Acordos/Alia�as estrat�gicas Diagn�sticos Pol�ticas Colabora�oes interorganizacionais Arranjos institucionais Conflitos

Quadro 7: Elementos do Modelo de Aprendizagem Organizacional
Crossan, Lane, White+ Holmqvist.

Fonte: Adaptado do material de Jones e Macpherson (2003)

Por sua vez, ao analisar o funcionamento do esquema conceitual de Crossan et al, deixa transparecer a idéia que no processo as pessoas estão intrinsecamente voltadas a repensar seus modelos de agir, e que a organiza o se encontra, confortavelmente, aguardando os *insights* dos seus colaboradores e os atores que interagem com a organiza o, no ambiente interno e externo, são passivos e não interferem no processo.

2.2.6.2 O Modelo Dinâmico de Aprendizagem Intra e Inter- Organizacional - Holmqvist

Segundo Holmqvist (2003) existem duas abordagens de aprendizagem organizacional: uma que destaca a experiência como forma de aprendizado das organizações (intra - organizacional) e a outra que desenvolve o seu aprendizado por meio da colaboração formal entre as organizações (inter - organizacionais). E, ainda, acrescenta que a diferença básica da aprendizagem inter para a intra-organizacional é a ausência de autoridade. O arranjo institucional que se forma através da interação entre as organizações, propicia um processo de aprendizagem semelhante ao da organização considerada individualmente, embora, sem o grau de formalismo que impõe a presença da autoridade.

A aprendizagem inter-organizacional ocorre pela confrontação e combinação das experiências das organizações. A aprendizagem das colaborações inter-organizacionais, por sua vez, podem afetar a aprendizagem das organizações individualmente, que é a primeira razão para colaborar formalmente (LYLES 1988; LARSSON et al. 1998, apud HOLMQVIST 2003). Estas experiências, que resultam das interações, podem ser internalizadas pelos membros, ampliando, desta forma, a base de conhecimentos, a memória organizacional.

O fato das organizações optarem pelo processo da colaboração não é aleatório. Sabe-se que este caminho é mais efetivo para “crescer em termos de estoque de conhecimentos; é mais rápido que a aquisição através da experiência e mais completo que a aquisição através da imitação” (HUBER, 1991: 97, apud HOLMQVIST, 2003). Verifica-se assim, que as organizações que incentivem a criação de espaços para interação social através das colaborações, ajudarão a subverter as normas vigentes.

No Quadro 8, são comparadas as características dos processos de aprendizagem intra e inter-organizacional.

Aprendizagem	
Intra organizacional	Inter-organizacional
Favorecem <i>exploitation</i>	Favorecem <i>exploration</i>
Confiança na experiência	Variedade na experiência
Existência de grupo dominante	Não se caracteriza a figura do grupo dominante
Relações mais estáveis	Eventuais conflitos em função da falta de autoridade formal
Tende à assimetria de poder	Tende a simetria de poder
Aprendizagem com base na experiência	Aprendizagem com base na colaboração
A existência de autoridade formal reduz a necessidade de acordos	Há necessidade de acordos
Organizações formais	Não se caracterizam por arranjos institucionais formais
Membros vinculados contratualmente à organização	Membros se caracterizam pela sua autonomia
Ocorre entre membros da organização	Ocorre entre membros de diversas organizações

Quadro 8: Caracterização dos Processos de Aprendizagem Intra e Inter-Organizacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações do texto de Holmqvist, 2003

2.2.6.3 Dinâmica da *exploitation* e *exploration* nos processos de aprendizagem intra e inter- organizacionais

Holmqvist (2003) propôs que as aprendizagens intra e inter-organizacional são entrelaçadas (*interwining*) através de processos de *exploitation* e *exploration*. Em decorrência disso, o processo de aprendizagem envolve 'quatro transformações inter-relacionadas', que ocorrem com e entre organizações: atuação (*acting*), abertura (*opening up*), experimentação (*experimenting*) e focalização (*focusing*).

a) Atuação - ocorre quando a organização está no processo contínuo de *exploitation*. Caracteriza-se pela *exploiting* do domínio específico de uma experiência pelos membros da organização.

Quando se trata da relação entre organizações, o processo envolve a *exploitation conjunta* de experiências por duas ou mais organizações. O processo é semelhante; coloca-se junto o termo conjunto (atuação conjunta) para diferenciar a relação que acontece nas organizações consideradas individualmente.

b) Abertura - ocorre quando a organização se move do processo de *exploitation* para o processo de *exploration*. A abertura descreve a transição do processo progressivo de *exploitaiton* e seu resultado do bem conhecido paradoxo da aprendizagem. Isto é, aquela organização que se engaja exclusivamente na *exploitation* normalmente sofrerá de obsolescência. March et al (2000 apud Holmqvist, 2003, p.108) afirmam que “ a abertura não é uma resposta automática para os desafios externos no ambiente, mas é resultado de um acordo interno, onde a velha forma de ação é desafiada e alegada como obsoleta”. Trata-se de um processo que exige muita reflexão e autocrítica.

Na relação entre organizações, a abertura diz respeito à procura de novas alianças com outras organizações que têm outras competências, com vistas a superar o sentimento de que alguma coisa tem de ser feita, pois os velhos paradigmas não estão respondendo eficazmente às atuais demandas.

c) Experimentação - toma lugar quando a organização está num processo contínuo de *exploration*. Normalmente após a abertura, se segue um período de intensa experimentação.

Quando se trata de colaboração inter-organizacional, a experimentação pode tomar lugar após o ingresso de novos atores e/ou novas ações que são buscadas como resultado.

d) Focalização – ocorre quando a organização se move do processo de *exploration* para o processo de *exploitation*. Com uma base de conhecimentos institucionalizados, a organização passa a estabelecer objetivos e estratégias para *exploitation*.

Quando ocorre entre organizações, as partes aproveitam o conhecimento adquirido através das interações, podendo vir a ser institucionalizado dentro dos procedimentos e rotinas organizacionais.

Enquanto a experimentação se corresponde com o processo de *exploration*, a atuação se equivale com processo de *exploitation*. Este modelo avança na explicação de como acontecem as mudanças de orientação no aprendizado da organização.

A Figura 6 resume os processos de aprendizagem no modelo de Holmqvist.

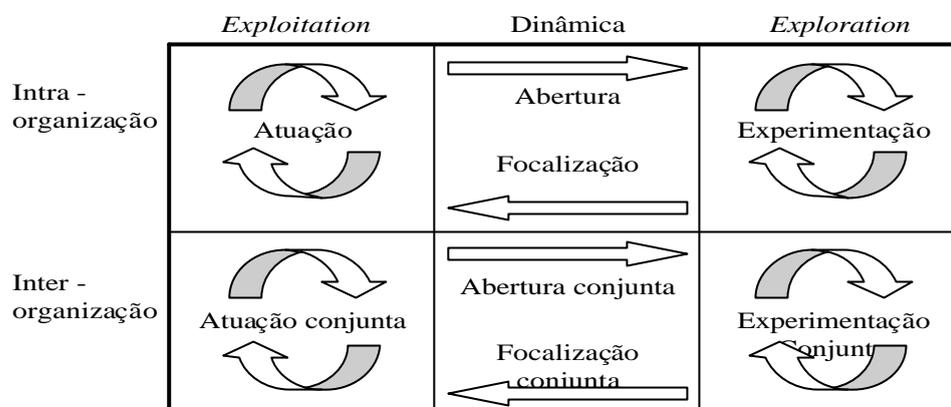


Figura 6: Dinâmica dos Processos da *Exploration* e *Exploitation*
Fonte: Holmqvist, 2003

2.2.7 As Cidades Educadoras

2.2.7.1 Conceito de Comunidades de Aprendizagem

As comunidades de aprendizagem são um novo meio de promover a renovação econômica, e as novas formas de participação democrática e inclusão social.

Segundo Yarmit (2000, p. 11), “o termo comunidade de aprendizagem é utilizado para referir-se a vilas, cidades, estados e regiões”, isto é, comunidades de diferentes tamanhos. Esta definição de comunidade de aprendizagem como localização geográfica de interesse é adotada por autores europeus e em organizações como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura- UNESCO e a OCDE.

A palavra “aprendizagem” da “comunidade de aprendizagem” compreende tanto a aprendizagem individual como a institucional.

O mesmo autor, faz um registro sobre a diferença do significado de “*learning*” que tem sido traduzido como educação (*educating*) e aprendizagem (*learning*),

esclarecendo que, embora os objetivos de ambos sejam essencialmente os mesmos, há uma diferença de ênfase que tem a ver com a origem da palavra. Para o latim “*ear*”, “*learning*” pode significar o equivalente de instrução ou treinamento; para o anglo-saxon “*ear*”, “*educating*” pode parecer mais passiva que “*learning*”.

A Carta de Barcelona, por sua vez, que adotou o termo cidades educadoras, “carrega o sentido positivo, (...) de que a cidade é o tesouro de possibilidades educacionais, devendo ser explorado pelo seu potencial para ampliar a consciência social; (...) produzindo um importante catálogo de oportunidades de aprendizagem urbana(...), o que caracteriza a força da educação como indutora do desenvolvimento. (YARMIT, 2000, p.18)

A orientação educadora das cidades que adotaram os princípios da Carta de Barcelona, entretanto, são diversas entre as comunidades. Enquanto nas cidades mais desenvolvidas a aprendizagem estava mais voltada para os aspectos de formação profissional, nas demais, os processos educacionais constituíam-se num meio de transmissão de valores sociais (ex. participação, inclusão, confiança, etc.) e de capacitação no trabalho. Este aspecto fica evidente ao compararmos a orientação de cidades no hemisfério norte, mais desenvolvidas, em relação às cidades ao sul, caracterizadas por uma condição sócio-econômica mais fragilizada.

Yarnit (2000, p. 5) verificou, em pesquisa, que existem três formas de aplicação do conceito de aprendizagem, a saber:

a. aprendizado formal: educação e treinamento, através de cursos, nas escolas, centro de capacitação e universidades, usualmente dirigido para qualificação;

b. aprendizado informal: provavelmente a forma mais importante em termos de participação, contudo surpreendentemente de pouco interesse para o sistema formal de aprendizagem. Auto-dirigido, envolvendo indivíduos e grupos, relativo a atividades de lazer ou de emprego ou voluntárias; e

c. aprendizado reflexivo: refletindo o que nós fazemos e aprendermos para fazer melhor. A forma chave de aprendizagem de governos e negócios. (2000, p. 5),

As finalidades de implementação dos princípios, compromissos, e valores das cidades educadoras têm diferido de uma região para outra. Algumas das cidades têm encontrado na proposta, uma forma de se contrapor à competitividade

no mercado internacional. Isto é, associa-se à implementação da estratégia de desenvolvimento local, com a sua inserção no mercado externo.

Deve-se notar, ainda, que nestes países a implementação destas medidas tiveram uma participação marcante do setor privado, a partir de estímulos gerados por políticas públicas indutoras do desenvolvimento sustentável.

Nos países periféricos, como é o caso do Brasil, por sua vez, em razão de se encontrarem muitos deles em processo de consolidação democrática, optaram, prioritariamente, por estabelecer estratégias de recuperação da condição social de seus povos, de intervir na economia para fortalecer o mercado interno, e dar os primeiros passos na promoção de mecanismos de participação social. Uma sociedade desequilibrada socialmente não se constitui numa base sólida para alavancar o desenvolvimento. Isto é, sem perder de vista a necessidade de intervir na economia, tendo presente a lógica do mundo globalizado, deu-se prioridade ao equacionamento das questões sociais locais, e ampliaram-se os espaços políticos para sociedade civil, através de mecanismos de participação popular, com vistas a legitimar processos de mudanças estruturais que darão a devida sustentação aos projetos de desenvolvimento. Este panorama está mais próximo de nossa realidade terceiro-mundista.

2.2.7.2 Caracterização da Cidade Educadora

Segundo Cabezudo (2004, p.12) “(...), uma cidade educadora concebe uma estratégia que não se circunscreve à organização-escola. O potencial educativo da cidade envolve processos educacionais formais, não formais e informais em constantes interações. Isto significa considerar a importância pedagógica de novos cenários e de outros recursos com fins educativos, tais como museus, bibliotecas, oficinas temáticas, campanhas, associações de bairro, organizações não governamentais, partidos políticos, igrejas, movimentos sociais, entre outros”.

Paetzold (2000, p. 139) tece considerações sobre o cenário da cidade a partir da integração dos pressupostos da referida declaração: (...) a cidade organiza-se de forma participativa, democrática, na perspectiva da cidadania emancipatória, não

apenas da cidadania formal. (...) as ações podem ir evoluindo para a mobilização dos diferentes agentes sociais; todas as instituições já organizadas ou outras ainda que poderão ser criadas no sentido de organizar a sociedade civil (...)"

As diretrizes da Associação Internacional das Cidades Educadoras -AICE, com sede em Barcelona, estabelece que o ponto de partida para começar a articular e mobilizar o projeto de Cidade Educadora, é o Poder Executivo Municipal. Deve ocorrer articulação entre as Secretarias, sob uma vontade política definida de quem está no comando das políticas públicas municipais. Com a intenção declarada dos governos locais de assumirem os compromissos decorrentes desta decisão, a sociedade civil se organiza para buscar soluções ou alternativas aos graves problemas sociais, pois sabe que o Estado não tem como prover a suas demandas e que somente pressão política é que vai determinar as prioridades dos governos.

Esta orientação é seguida principalmente nas cidades que não alcançaram níveis de desenvolvimento que propiciassem um padrão de vida digno. Em contrapartida, nas regiões que demonstram maior sustentabilidade, este processo é articulado pela sociedade civil, por meio de organizações representativas, com apoio da iniciativa privada, com um viés mais econômico do que social. Em ambas as situações, a educação deverá se constituir numa variável de fundamental importância.

2.2.7.3 Pressupostos das Cidades Educadoras – Carta de Barcelona

O processo de globalização cria cidades, regiões e países mais vulneráveis aos choques externos e reestruturações econômicas. Todavia, todas as cidades e regiões, têm recursos que podem ser usados para dirigir o desenvolvimento econômico local e sustentável.

A referida Carta de Barcelona (1990) estabeleceu pontualmente que “a cidade será educadora quando reconhecer, exercitar e desenvolver, além de suas funções tradicionais (econômica, social, política e de prestação de serviços), uma função educadora, quando assumir a intencionalidade e a responsabilidade cujo objetivo

seja a formação e o desenvolvimento de todos os seus habitantes...” (BRARDA e RIOS, 2004, p. 44).

Para melhor entender o alcance da cidade educadora, vale destacar os objetivos a que ela se propõe, apresentadas por Gadotti e Padilha (2004 p.30):

- a. busca instaurar com todas suas energias a cidadania plena, ativa;
- b. estabelece canais permanentes de participação;
- c. incentiva a organização das comunidades para que elas tomem em suas mãos o controle social da cidade;
- d. persegue a utopia das cidades justas, produtivas, democráticas e sustentáveis;
- e. rompe com o controle político das elites locais e as formas clientelistas de governar;
- f. estabelece uma nova esfera pública de decisão não-estatal, como orçamento participativo, a constituinte escolar;
- g. cria novas relações, novas formas de gestão, novos espaços de negociação;
- h. estimula a reapropriação da cidade por seus cidadãos como protagonistas ativos da gestão pública;
- i. tem vontade política apoiada numa ética; e
- j. incorpora o conflito com práticas da negociação e dá publicidade à informação.

Percebe-se, ainda, que apesar de algumas diferenças pontuais, as cidades que aprendem têm vários elementos comuns.

- a. o comprometimento de todos os parceiros -autoridades públicas, empresas, educação, instituições de pesquisa, organizações cívicas ou indivíduos-chaves- para estabelecer aprendizagem e conhecimento. De fato, o sentido de propósito comum, identidade e confiança entre os vários atores que é uma força dirigida para cultivar valores compartilhados e redes dentro da cidade. Isto pode ser descrito como capital social e é vital para fazer as cidades que aprendem trabalharem; e
- b. a determinação para criar competitividade global, conhecimento industrial intensivo e atividades de serviço e para fundamentar seu trabalho no local capacidade para aprender, inovar e mudar. Aprendizagem permanente está no centro do treinamento formal e informal, em todas as idades e níveis, tanto fazer os objetivos de coesão social e sustentabilidade, os quais são partes centrais do desenvolvimento de algumas cidades ou regiões de aprendizagem.

2.2.7.4 As Cidades Educadoras e o Desenvolvimento das Cidades

A cidade educadora, constitui-se num processo de aprendizagem de planejamento urbano.

Segundo Colomer (1998, p.32), os “cidadãos devem aprender as habilidades mínimas para circular pela cidade, para utilizar plenamente seus meios de transporte e comunicação, para encurtar os caminhos e localizar-se na intrincada complexidade de nossas urbes. (...) é preciso também adquirir a possibilidade de poder utilizar todos os recursos e serviços que esta nos oferece”.

Em contrapartida, deve se reconhecer ao cidadão direitos e deveres para começar a decidir sobre o futuro da cidade. Para tanto, os governos locais precisam possuir os mecanismos institucionais adequados que dêem a possibilidade de intervir no planejamento urbano e na construção de políticas públicas. Os cidadãos são interlocutores válidos na tomada de decisões no que tange à cidade, visto que ninguém está em melhor posição do que eles para planejar as necessidades e o projeto da cidade.

Estes aspectos estão conectados com premissas do estudo que abrangem os aspectos de aprendizagem, planejamento público participativo e implementação de políticas públicas, num contexto de cidade que propugna a educação e as práticas democráticas de governo.

Das definições, conceitos, experiências e demais informações apresentadas, depreende-se um significado do que seja a cidade educadora. Mesmo que se trate de um conceito em construção, pode-se dizer que:

É uma estratégia de desenvolvimento das cidades através da educação permanente, como resposta aos desdobramentos dos processos econômicos globais e da própria evolução desordenada das cidades, que teve um caráter excludente, que propõe um novo olhar democrático e participativo, com efetiva intencionalidade dos governos e apoio dos movimentos sociais, num ambiente de acessibilidade e equidade social, na busca e implementação de soluções sustentáveis para a vida em sociedade.

Nesse particular, alguns termos caracterizam bem o universo das cidades educadoras, a saber:

Participação cidadã, inclusão social, integração, intencionalidade, comprometimento, conscientização, transformação, planejamento urbano, educação reflexiva, aprendizagem permanente, controle social, confiança, disseminação de conhecimento, associação, parceria, desempenho, redes, capital social, políticas públicas, acessibilidade, mobilidade urbana, sustentabilidade, equidade, tolerância, ética, etc.

Grande parte destas proposições fazem parte do texto da Declaração das Cidades Educadoras de Barcelona (1990), que foi revista no III Congresso (Bolonha, 1994) e no de Gênova (2004).

2.2.8 O Modelo Sistêmico de Aprendizagem Organizacional proposto

esquema esboçado decorre da revisão da literatura sobre os temas que foram abordados.

2.2.8.1 Os Pressupostos do Modelo

Para o presente estudo são considerados os seguintes conceitos:

a. aprendizagem organizacional é um processo de aprimoramento, e/ou transformação das ações/ comportamentos, socialmente construídas, que ocorre no nível individual, grupal e corporativo, por meio de conhecimento, experiências, *insights* e modelos mentais compartilhados, visando a eficiência e eficácia nas relações intra e inter- organizacional.

b. as organizações que aprendem, são aquelas que integram a aprendizagem na sua estratégia, que desenvolvem e encorajam novas formas de pensar e apreender, estimulando a interação coletiva e livre, no intuito de criar, adquirir, interpretar, transferir e reter conhecimento, com o apoio de uma estrutura, de pessoas, tecnologia e cultura adequada, que incentive a experimentação e a aprendizagem, de forma permanente, com vistas a melhorar e realizar o potencial das competências da força de trabalho, e da capacidade organizacional, de se adaptar, mudar, e reagir ao ambiente e às lições trazidas da experiência, por meio da transformação deliberada do comportamento, expandindo o seu nível de eficiência, eficácia e efetividade organizacional.

c. a cidade educadora é uma estratégia de desenvolvimento das cidades através da educação, como resposta aos desdobramentos dos processos econômicos globais e da própria evolução desordenada das cidades, que teve um caráter excludente, que propõe um novo olhar democrático e participativo, com efetiva intencionalidade dos governos e apoio dos movimentos sociais, num ambiente de acessibilidade e equidade social, na busca e implementação de soluções sustentáveis para vida em sociedade.

d. planejamento é um processo de decisão política, contínuo, sistemático, estratégico, situacional, participativo, baseado na crença de que o futuro pode ser criado ou melhorado por uma intervenção ativa no presente, o que irá demandar mudanças organizacionais que possibilitem o enfrentamento dos problemas identificados nos diferentes cenários prováveis.

O Planejamento Estratégico Participativo será adotado como metodologia para instrumentalizar todas as etapas da pesquisa-ação, mantendo sinergia com todos os componentes do modelo.

A seguir, relacionam-se alguns pressupostos dos esquemas conceituais de Holmqvist e Crossan e de outras contribuições dos autores consultados.

De Holmqvist (2003, P.31) integram-se as quatro crenças presentes no seu modelo, a saber:

- a. a aprendizagem organizacional é experiencial;
- b. aprendizagem é um processo que altera permanentemente o caráter do comportamento organizacional; implica mudanças no seu sistema cognitivo;
- c. aprendizagem organizacional basicamente é aprendizagem individual tomando lugar no contexto social; é visto como um aspecto inseparável e integral da prática social; e
- d. aprendizagem é organizada pela existência de procedimentos, práticas e outras regras organizacionais

Exploration e Exploitation

Outro elemento relevante do modelo proposto é a relação dos processos de *exploration* e *exploitation* propostos por March (1991), que criam um ambiente tensionado pela competição de recursos na organização, gerando uma dinâmica de processos de aprendizagem.

Aprendizagem intra e inter- organizacional

A aprendizagem organizacional é resultante da confrontação e combinação das experiências das organizações (Holmqvist, 1999). Os dois meios de agregação (intra e inter organizacional) são ligados por circuitos de aprendizagem e, como ocorre na relação entre indivíduos e organizações, a aprendizagem de organizações, individualmente consideradas, é que condiciona a aprendizagem de colaborações inter-organizacionais.

As experiências e colaborações inter-organizacionais, ao mesmo tempo, podem afetar a aprendizagem das organizações; experiências internalizadas pelos seus membros, criando variedade em suas bases de conhecimentos.

A diferença básica entre a aprendizagem intra para inter-organizacional é a ausência do relacionamento da autoridade entre as unidades decisórias.

Outro aspecto relevante em Holmqvist, é ter presente que o processo de aprendizagem não acontece numa atmosfera de harmonia; ao contrário, as relações de poder são determinantes da geração do momento de abertura e focalização que transformam a aprendizagem institucionalizada e geram o que Argyris convencionou denominar de circuitos simples e duplos.

O esquema considera, ainda, os pilares do esquema conceitual de Crossan, Lane e White, que coloca os fluxos de *feed forward* e *feed back*, como responsáveis pela movimentação dos micro-processos de aprendizagem (intuir, interpretar, integrar e institucionalizar), passando pelos níveis do indivíduo, do grupo e da organização.

Os esquemas conceituais de Crossan et al com o de Holmqvist se complementam na medida que dão subsídios para compreender, a aprendizagem intra- organizacional, colocando o individuo como elemento central do processo (4 I), enquanto o segundo (Modelo Dinâmico de Aprendizagem), coloca a influência do ambiente e das relações inter - organizacionais como fatores desencadeadores de processos que alimentam a dinâmica da aprendizagem no interior das organizações.

Por decorrência, entende que a aprendizagem deve ser entendida como um processo que se desenvolve intra (CROSSAN, LANE e WHITE) e inter-organizacionalmente (Holmqvist). O próprio Holmqvist admite esta conexão, embora

não a tenha destacado suficientemente em seu trabalho, dedicando-se mais às relações macro entre as organizações. Entende que o seu modelo pode explicar o processo da organização individualmente, não entrando no detalhamento do processo, colocando o indivíduo como elemento central, de acordo com a proposta de Crossan et al.

Haverá elementos dos modelos que se equivalem, como por exemplo: os fluxos de *feed forward* e *feed back* e os processos de experimentação e ação.

O conhecimento como produto da aprendizagem

Um aspecto aparentemente simples, mas que tem gerado alguns questionamentos nos autores, é diferenciar aprendizagem de conhecimento. Permite-se afirmar que o conhecimento é o produto da aprendizagem. Apesar das teorias que enfocam o conhecimento ou aprendizagem como pontos centrais para se diferenciarem, vê-se na obrigação, ao menos para instrumentalizar o estudo, de estabelecer esta delimitação de ambos os conceitos. Em consequência, política pública é um conhecimento.

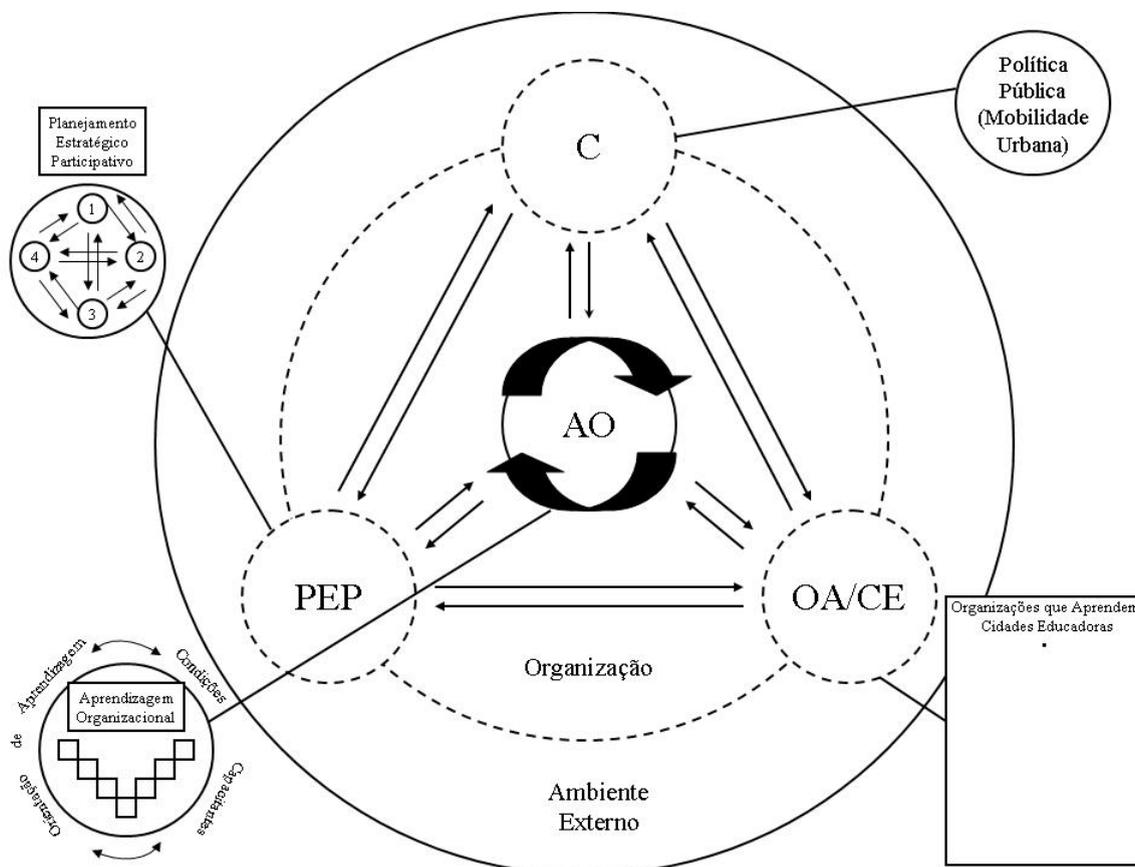
2.2.8.2 A Dinâmica do Modelo Sistêmico de Aprendizagem Organizacional

A Figura 7 constitui-se no desenho simplificado através do qual procurar-se-á descrever a relação existente entre os componentes do modelo proposto, os quais foram já apresentados.

O processo de aprendizagem organizacional é comandado pela organização considerada individualmente, que interage com outras organizações que têm interesse na atividade desenvolvida, genericamente denominados de *stakeholders*, que se encontram no ambiente, com possibilidades ou não de estarem articulados, que exercem pressão em graus e natureza diferenciados de acordo com o seu envolvimento com a causa.

Como se pode observar no centro do modelo, tem-se o processo de aprendizagem organizacional que é quem integra as demais técnicas e princípios

que darão sustentação metodológica e cultural à criação e aplicação de novos conhecimentos.



Legendas: AO - Aprendizagem Organizacional; C - Conhecimento; OA – Organizações que Aprendem; CE - Cidades Educadoras; PEP - Planejamento Estratégico Participativo

Figura 7: Perspectiva Sistêmica do Modelo de Aprendizagem Organizacional

Fonte: Elaborado pelo autor

No processo de aprendizagem, ter-se-á interações sociais intra e inter-organizacional, sendo as pessoas e os grupos responsáveis pela disseminação dos conhecimentos através de sistemas administrativos, normas, procedimentos, rotinas, etc., que poderão apresentar diversos graus de institucionalização. (ver esquema conceitual da aprendizagem – Figura 9, p. 91)

O pressuposto cultural do modelo se dá a partir das concepções da organização que aprende e da cidade educadora. Ambas estão conectadas pelos princípios, valores, crenças e práticas que apresentam grande sinergia. Considera-

se, para efeito de análise dos contextos, seja interno quanto externo, a hipótese de estar acontecendo um processo de implementação dos referidos ideários. Em consequência, poder-se-á avaliar o grau em que os mesmos estão presentes nos ambientes, assim como também a influência que teriam na construção das condições capacitantes que favorecem o aprendizado organizacional.

O suporte metodológico para a implementação das Políticas Públicas será oferecido pela aplicação da técnica de Planejamento Estratégico Participativo. Através de dinâmicas de grupo, com utilização de materiais específicos para coleta, processamento e análise de informações, será gerado um novo conhecimento: a Política de Mobilidade Urbana da cidade de São Leopoldo.

No ambiente organizacional, percebe-se que os componentes do modelo estão se relacionando uns com os outros, num processo de permanente dialética, troca de dados, informações, conhecimentos, práticas, etc., que estarão adequando a aprendizagem organizacional e os produtos por ela gerados.

Ao mesmo tempo, a organização, como sistema aberto, interage com os agentes públicos e atores sociais, nos ambientes, interno e externo, influenciando e sendo influenciada, podendo determinar processos de abertura, focalização, experimentação e atuação, que construirão e reconstruirão de forma contínua suas bases estruturais, culturais e de conhecimentos da organização.

O processo de aprendizagem não acontece de forma harmoniosa; ter-se-ão fatores que condicionarão o aprendizado, favorecendo ou dificultando, tendo o poder como uma variável relevante, determinando por exemplo o grau de abertura em que se dará a disseminação do conhecimento. Outro aspecto que influencia é a orientação da aprendizagem. Cada organização tem um estilo próprio e um conteúdo de aprendizagem que a caracterizam.

No vértice do desenho tem-se o conhecimento, isto é o produto da aprendizagem.

A aprendizagem pressupõe os processos de criação, disseminação e aplicação do conhecimento. A função de disseminação atua como um verdadeiro fluxo de retro-alimentação para o processo, na medida em que dará informações para desenvolver, aperfeiçoar e aplicar o produto do aprendizado.

A linha tracejada no desenho dos componentes e no ambiente, caracteriza a capilaridade que as relações admitem, retratando de forma mais realística o comportamento organizacional.

Os elementos do modelo e o método de pesquisa apresentam características semelhantes, o que garante um grau elevado de sinergia.

Esquema Conceitual do Processo de Aprendizagem

A Figura 8, se constitui no esquema da aprendizagem a ser adotado para a pesquisa. Este desenho foi resultado da integração dos esquemas conceituais desenvolvidos por Crossan et al e Holmqvist, em função da sua complementaridade, deixando de lado elementos que sejam equivalentes, com o intuito de simplificação do desenho para uma melhor compreensão.

O esquema representa uma organização, onde se percebe, ao mesmo tempo, os três níveis de aprendizado (indivíduo, grupo e organização), com os micro processos (intuir, interpretar, integrar e institucionalizar), idealizado por Crossan et. al, junto às transformações propostas do processo de aprendizagem (abertura, experimentação, focalização e atuação) que parece ser uma versão mais estruturada dos fluxos de *feed back* e *feedforward*, do modelo 4 I, agregando-se dois momentos, o de abertura e focalização, que refletem a decisão da mudança no processo de aprendizagem, proposto por Holmqvist.

A focalização e a abertura, então, simplificada, constituem-se em fases de transição na troca de um processo por outro. De um processo de experimentação que se equivale com *exploration* ou *feedforward*, antes de passar para o processo de atuação, supõe-se existir um momento de reflexão e preparo para aproveitar o que foi aprendido e institucionalizado. Ao mesmo tempo, a abertura, é a fase que fecha o processo de atuação ou *exploitation* ou *feedback*, em função de se verificar que a sua resposta não está atendendo às necessidades da organização e precisa ser renovada.

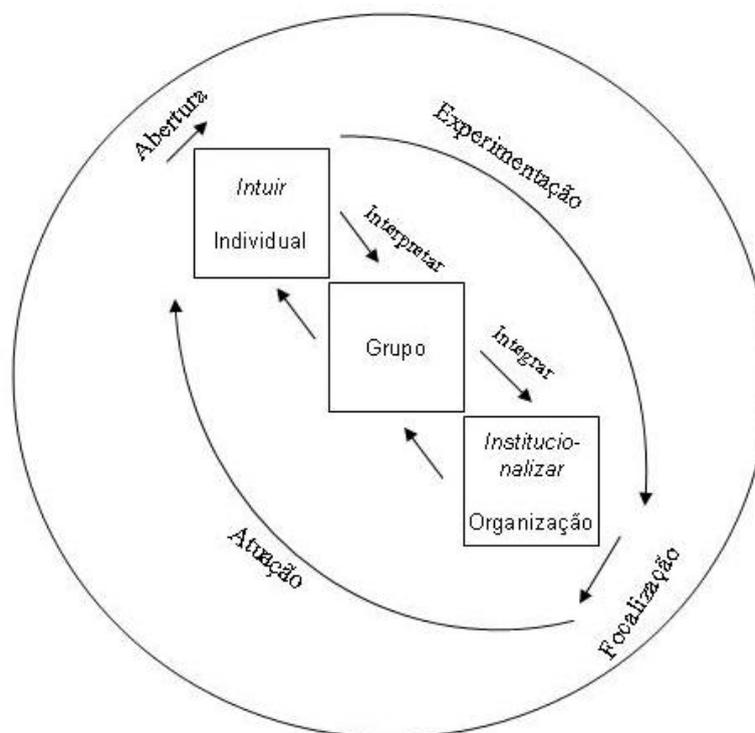


Figura 8: Dinâmica do Processo de Aprendizagem Intra-Organizacional
 Fonte: Elaborado pelo autor, com base na concepção de Holmqvist, 2003

A Figura 9 representa uma organização se relacionando com outra, em busca de algum tipo de troca, de compartilhamento de conhecimento/ experiência. Esta situação constitui o processo de entrelaçamento. Aqui se passa do modelo com a abordagem intra para a inter-organizacional. O desenho reflete, entre outros aspectos, que o processo de aprendizagem no nível inter-organizacional, que foi agregado ao esquema adaptado da Crossan et al por Holmqvist, no que diz respeito à dinâmica do processo de aprendizagem, pode ser entendido de igual forma que o de uma organização considerada individualmente.

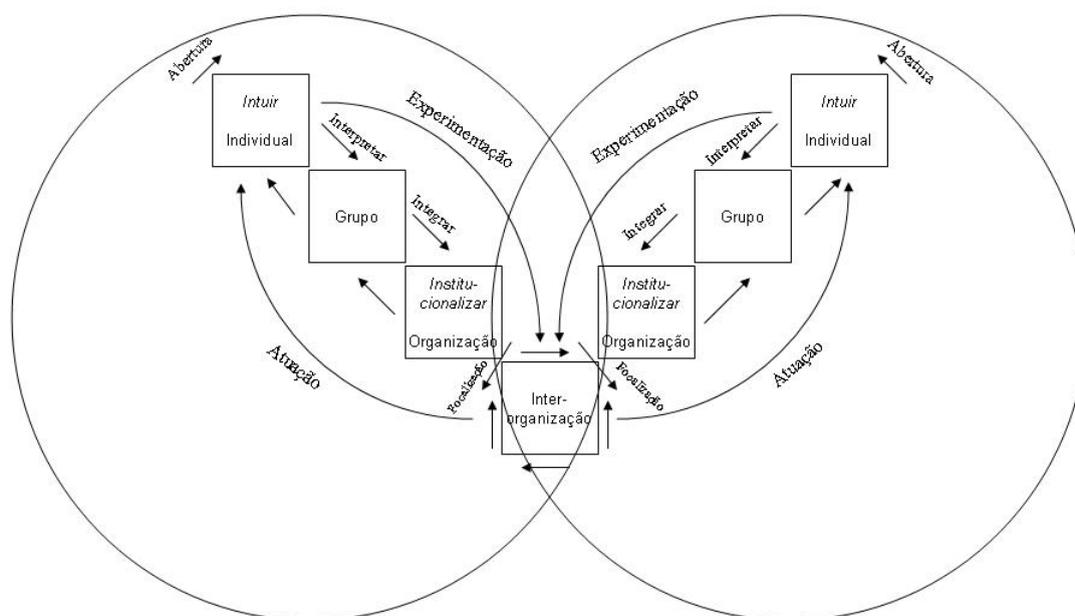


Figura 9: Aprendizagem Intra e Inter-Organizacional
 Fonte: Elaborado pelo autor com base em Holmqvist, 2003

Para ter uma visão mais detalhada, destaca-se -Figura 10- a parte do desenho que representa um arranjo institucional que pode ser comparado com o de uma organização.

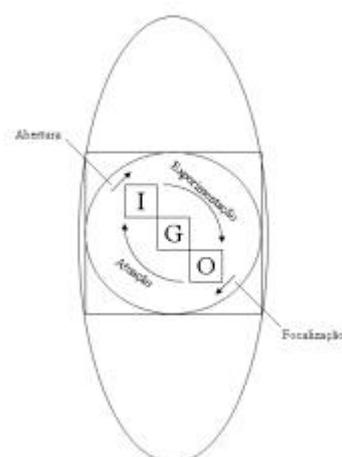


Figura 10: Destaque da Dinâmica dos Processos de Aprendizagem no Arranjo Institucional constituído pela Colaboração Inter-Organizacional
 Fonte: Elaborado pelo autor com base em Holmqvist, 2003

A diferença deste relacionamento de colaboração inter-organizacional para com a organização formal é a ausência de autoridade. Mas em função da evolução do relacionamento, este arranjo institucional estará assumindo o viés de uma organização, através de acordos com os quais as partes destas relações começam a se tornar mais interdependentes. O autor coincide com a idéia de Holmqvist, de que se pode adaptar a forma da análise da aprendizagem a este nível, considerando-se como se fosse uma unidade organizacional.

3 MÉTODO DE PESQUISA

Neste capítulo apresenta o método da Pesquisa-Ação, a adaptação que será feita para aplicação no caso específico e sua correlação com o método de planejamento PEP, com o qual mantém uma estreita sinergia.

3.1 PESQUISA-AÇÃO

Segundo Thiollent (1997, p. 14) a pesquisa-ação “consiste em acoplar pesquisa e ação em um processo no qual os atores implicados participam, junto com os pesquisadores, para chegarem interativamente a elucidar a realidade em que estão inseridos, identificando problemas coletivos, buscando e experimentando soluções em situação real. Simultaneamente, há produção de conhecimento”.

Spink (1979:31, apud THIOLLENT, 1997, p.14), por sua vez, tem na pesquisa-ação “o duplo e explícito propósito de auxiliar a reflexão, formulação ou implementação da ação e de desenvolver, enriquecer ou testar quadros de referências teóricos ou modelos relevantes ao fenômeno em estudo”.

Para Drago (1989), a pesquisa-ação é uma postura voltada para a solução dos problemas definidos pelos membros da organização, e tem um duplo compromisso: encontrar e implementar soluções para os problemas. Assim, “o primeiro princípio da pesquisa-ação pode ser definido como nenhuma pesquisa sem ação, nenhuma ação sem pesquisa” (Bryant, D & Painter, B. *An action research approach to organization design, London, Tavistock Institute of Human Relations, 1977, mimeogr/*).

Acrescenta, ainda, que este método “aparece como mais adequado às peculiaridades do mundo organizacional público brasileiro (...)” e “ (...) constitui-se numa relação em que há envolvimento direto no processo de mudança organizacional e, por este meio, a produção simultânea de um acréscimo de conhecimento”. (DRAGO, 1977, p. 62).

Nestas primeiras aproximações sobre o que venha a ser a pesquisa-ação, percebe-se que ela se compatibiliza com a proposição e o contexto onde a pesquisa será realizada. Do ponto de vista organizacional, trata-se da Coordenadoria da Mobilidade Urbana do Município de São Leopoldo, um órgão público com todos os ingredientes de um sistema complexo. Quanto ao conteúdo, é bom destacar que a intervenção se constitui num processo de mudança organizacional, que estabeleceu agregação de conhecimento e implementou uma metodologia participativa de planejamento. Este processo é enriquecido com a participação de membros da organização que compunham o Grupo de Trabalho, que diagnosticou e propôs um plano de ação para correção dos problemas detectados.

Éden e Huxham (2001) reforçam o aspecto relativo ao envolvimento do pesquisador com os membros da organização, em torno de um assunto de genuíno interesse para a organização, havendo intenção em agir com base na intervenção. Neste particular, tem-se que registrar que o foco da intervenção junto ao cliente – Governo Municipal de São Leopoldo - é implementar um Plano de Mobilidade Urbana que traduza as diretrizes da política para a área, cuja falta havia sido levantada como um problema do governo, por ocasião da elaboração do plano estratégico para o período 2005 – 2008. Em consequência, estaria bem caracterizado como um problema que a atual administração deveria enfrentar, pois refletia a ausência de intervenção concreta nesta área e, ao mesmo tempo, foi destacado pelo Prefeito da referida cidade que havia expressado a vontade política para empreender um estudo que trouxesse subsídios para implementação da política pública de mobilidade urbana. O Município tem interesse de gerar um projeto que possa servir de referência para outras cidades do Brasil.

Considerando as definições apresentadas no Quadro 9, e as abordagens feitas pelos autores que foram revisados, pode-se esboçar o seguinte entendimento sobre a Pesquisa-Ação:

Trata-se de um método de pesquisa aplicada, participativo, que integra pesquisador e membros da organização, objetivando diagnosticar e implementar soluções para problemas reais e relevantes, refletindo sobre a aplicação e/ou desenvolvimento de teorias, que confirmem e/ou levantem hipóteses que possam expandir/incrementar o conhecimento sobre a matéria em foco.

DEFINIÇÃO	AUTORES
“... Consiste em acoplar pesquisa e ação em um processo no qual os atores implicados participam, junto com os pesquisadores, para chegarem interativamente a elucidar a realidade em que estão inseridos, identificando problemas coletivos, buscando e experimentando soluções em situação real. Simultaneamente, há produção de conhecimento”	Thiollent, 1997, 14
“... o duplo e explícito propósito de auxiliar a reflexão, formulação ou implementação da ação e de desenvolver, enriquecer ou testar quadros de referências teóricos ou modelos relevantes ao fenômeno em estudo”.	Spink, 1979:31, apud Thiollent, 1997, p.14
“... é uma postura voltada para a solução dos problemas definidos pelos membros da organização e tem um duplo compromisso: encontrar e implementar soluções para os problemas”	Drago, 1989, p.67

Quadro 9: Definições de Pesquisa – Ação

Fonte: O autor com base em referência de obras consultadas

3.1.1 Características da Pesquisa-Ação

Thiollent (1977, p. 44) fez um resumo do que entende serem as características relevantes da pesquisa-ação, a saber:

- a. orientação para o futuro: o processo de pesquisa-ação facilita a criação de soluções voltadas para um futuro desejável pelos interessados;
- b. colaboração entre pesquisadores e clientes;
- c. desenvolvimento de sistema: o dispositivo de pesquisa-ação desenvolve a capacidade do sistema de identificar e resolver problemas;
- d. geração de teoria fundamentada na ação: a teoria pode ser corroborada ou revisada por meio da avaliação de sua adequação à ação; e
- e. não-predeterminação e adaptação situacional: as próprias relações estabelecidas na situação de pesquisa variam e não são totalmente previsíveis.

O mesmo autor, além de reforçar o foco da pesquisa-ação nos problemas presentes nas organizações, grupos e atores sociais, estabelece como seus objetivos a elaboração de diagnósticos, a identificação e a busca de soluções para os problemas (1977). Neste processo, haverá transferência do conhecimento individual e de grupo para a organização.

Drago (1989), por sua vez, registra algumas características sobre a pesquisa-ação que vem complementar e, por vezes, corroborar outros autores destacados:

- a. é um processo de grupo, que envolve a participação de todas as partes da organização (ou seus representantes) como membros de uma equipe de pesquisa-ação;
- b. está baseada numa relação colaborativa entre as várias partes da organização, através de seus representantes, e o agente de mudança, que não exerce as funções do especialista convencional, mas, antes, contribui aconselhando sobre métodos em experimentações científicas e processo de grupos;
- c. requer consenso entre as partes envolvidas antes de se tentar a implantação de mudança experimental;
- d. requer o envolvimento das partes no acompanhamento e avaliação dos efeitos das mudanças, com previsão de que o processo poderá retornar ao estado original, se a mudança produzir resultados indesejáveis; e assume que a vida organizacional é uma experiência co-participativa, em que as pessoas são interdependentes para sobreviverem e terem êxito, e que o compromisso com a pesquisa-ação é útil para a totalidade do grupo e não apenas para uma parte; e
- f. assume que, ao nível individual, a maior parte das pessoas pode mudar e, em condições convenientes, mudará suas atitudes e comportamentos, se quiser fazê-lo.

Este autor enfatiza, dentre outros aspectos, o da participação e cooperação entre os membros do grupo como sendo essenciais para o bom desenvolvimento do método, do que recorrerá a adoção de pesquisas e técnicas de aprendizagem que incentivem estas atitudes.

Na pesquisa-ação, podem ser utilizados outros métodos e técnicas que dizem respeito a outras modalidades de pesquisa aplicada. Além dos métodos já referidos, as técnicas de observação e questionamento, dever-se-á dispor também de instrumentos para a organização do trabalho de grupo em torno de ações, com aspectos de planejamento, priorização, negociação, decisão e avaliação.

Neste sentido, (THIOLLENT, 1997, p. 86) coloca que a pesquisa-ação “é uma forma de questionamento de dada situação de modo a auxiliar os participantes na formulação de suas perguntas e na busca de respostas no seio da coletividade, o que pode levá-los a uma tomada de consciência (ou forma de aprendizagem)”. Desta forma se qualifica o processo de tomada de decisão, em função de valores ou objetivos coletivamente identificados.

Em relação à cientificidade e objetividade do método, que por vezes é questionada, verifica-se o esforço dos pesquisadores em encontrar formas de minimizar o excesso de subjetividade, buscando formas de retratar a realidade de forma mais fidedigna e imparcial. Conforme Thiollent (1997, p. 30, “é sempre difícil alcançar o rigor científico em pesquisa realizada em contexto organizacional, (pois) nas organizações, existem hierarquias, relações de poder e de saber mais ou menos complexas, com legitimidade estabelecida e, ao mesmo tempo, contestada”.

Éden e Huxham (2001), apresentam uma série de características da Pesquisa-Ação, das quais destaca:

(...)precisa ter algumas implicações além daquelas exigidas pela ação ou pela geração de conhecimento no domínio do projeto;
 A base para seu desenho precisa ser explícita, mostrar sua relação com as teorias que lhe dão sustentação (...);
 A construção da teoria como resultado da pesquisa-ação será incremental, movendo-se por um ciclo: desenvolver teoria, ação, reflexão, novamente desenvolver teoria, do particular para o geral em pequenos passos;
 (...)as oportunidades para a triangulação, que não se concretizam com outros métodos, devem ser plenamente exploradas e relatadas. Devem ser usadas como um recurso dialético que: facilita poderosamente o desenvolvimento incremental da teoria; e
 (...) exige que o desenvolvimento da teoria de valor geral seja disseminado de maneira que desperte o interesse de um público amplo do que aquele totalmente envolvido com a ação e/ou com a própria pesquisa.

No caso em estudo, tentar-se-á alcançar algum nível de generalização quanto ao processo de implementação de políticas públicas. Além disso, poder-se-á avançar em algumas conclusões da aplicação do modelo de aprendizagem que poderão confirmar e/ou abrir novas possibilidades sobre as hipóteses levantadas pelos seus autores, especialmente, no Modelo Dinâmico de Aprendizagem intra e inter- organizacional que, sendo mais recente, precisa ser testado.

Sabe-se que pela própria natureza da pesquisa-ação, ela não é adequada para repetição de experimentações. Mesmo com restrições, porém, ainda oferece um bom ambiente para testar referências teóricas complexas. Assim mesmo, a pesquisa-ação permite avaliar as teorias no seu relacionamento sistêmico. O trabalho apresenta as duas situações. Com base nas teorias de aprendizagem organizacional e planejamento estratégico participativo, tenta-se explicar o processo de implementação das políticas públicas.

Como Éden e Huxham (2001), apregoam que o avanço através da pesquisa-ação se dê na forma incremental, em pequenos passos; nem por isso deixa de ser importante.

O trabalho teve que ser construído levando-se em conta o referencial teórico do tema. Conseqüentemente, foi abrangida a metodologia do planejamento (Planejamento Estratégico Situacional, Planejamento Estratégico Municipal, Planejamento Participativo, etc), esquemas conceituais de aprendizagem intra e inter-organizacional, os conceitos de organizações que aprendem e de cidades educadoras, e a mobilidade urbana (Desenvolvimento urbano, sustentabilidade, transporte, acessibilidade, etc), entre outros aspectos, que poderiam explicar os procedimentos e práticas de aprendizagem na implementação de políticas públicas. O que se espera, é que o leitor da pesquisa entenda o processo que foi realizado para implementar uma política pública (neste caso de Mobilidade Urbana), reconhecendo ao longo deste processo o relacionamento existente entre planejamento e aprendizagem organizacional, caracterizando os fatores que facilitaram ou dificultaram o processo, estendendo a explicação para a implementação de políticas públicas em geral.

O momento histórico, que é um dado relevante para a pesquisa-ação, é por demais oportuno, pois além de atender-se uma demanda do município de São Leopoldo de contar com um Plano de Mobilidade Urbana, trata-se de um tema da pauta dos prefeitos do Brasil. Neste momento, está-se formulando o marco legal que será o fundamento das políticas e procedimentos a serem implementados pelos governos locais. A metodologia participativa, que incorpora os conceitos de educação reflexiva é relevante, pois os atores sociais não estão dispostos a ficar à margem do processo da formulação de políticas públicas que lhe afetam diretamente. A disseminação do conhecimento é uma exigência para que os participantes tenham consciência e compromisso sobre as decisões que ajudarão a tomar. Por estas e outras razões entende que a adoção da pesquisa-ação como método está plenamente justificada neste estudo.

Segundo Thiollent (1997, p.15) “o processo de pesquisa-ação não existe de forma totalmente padronizada pois, dependendo da situação social ou do quadro organizacional em que se aplica, os procedimentos e a ordenação das etapas podem variar”. Há, também, grande diversidade nos graus de implicação dos atores .

Embora o projeto de pesquisa-ação não tenha forma totalmente pré-definida, considera-se que existem, no mínimo, quatro grandes fases, a saber:

Explorativa, na qual os pesquisadores e alguns membros da organização na situação investigada começam a detectar os problemas, os atores, as capacidades de ação e os tipos de ação possível;

Pesquisa-Aprofundada, na qual a situação é pesquisada por meio de diversos instrumentos de coleta de dados que são discutidos e progressivamente interpretados pelos grupos que participam;

Ação, que consiste, com base nas investigações em curso, em difundir os resultados, definir objetivos alcançáveis por meio de ações concretas, apresentar propostas que poderão ser negociadas entre as partes interessadas; e

Avaliação, tem por objetivos: observar, redirecionar o que realmente acontece e resgatar o conhecimento produzido no decorrer do processo. (Thiollent, 1997, p.58)

O Quadro 10 apresenta um resumo sobre as atividades e técnicas utilizadas em cada uma das fases da Pesquisa-Ação.

FASES	ATIVIDADES DESENVOLVIDAS	TÉCNICAS UTILIZADAS
Exploratória	<ul style="list-style-type: none"> • detectar os problemas, os atores, as capacidades de ação e os tipos de ação possível. • diagnosticar a situação e as necessidades dos atores. • buscar os conhecimentos e promover a formação de equipes conjuntas (pesquisadores e clientes), se possível interdisciplinares, para elaborar propostas ou possíveis inovações. • divulgar essas propostas, aumentar a consciência dos participantes, • obter comprometimento dos interessados e apoio das instituições interessadas. • definir o grupo de pesquisadores e de suas relações com os atores da situação. • obter informações significativas para elaborar o projeto • fixar os seus objetivos e as modalidades de participação dos atores. • elaborar proposta de quadro conceptual de referência . <ul style="list-style-type: none"> • fazer pesquisa de campo de caráter diagnóstico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico • Discussão em grupos: Conversação/ • Entrevistas individuais ou coletivas (aberta ou semi-estruturada) • Palestras sobre os resultados obtidos • Seminários • Pesquisa • <i>Benchmarking</i>

Pesquisa Aprofundada	Implementar pesquisa: <ul style="list-style-type: none"> • coletar • processar • analisar 	▪ Análise de dados
Ação	<ul style="list-style-type: none"> • difundir os resultados; • definir objetivos alcançáveis por meio de ações concretas; • apresentar propostas que poderão ser negociadas entre partes interessadas. • implementar ações-piloto e monitorar resultados • implementar definitiva das propostas; • divulgar os resultados (informativo/ conscientizador) 	Palestras Participação em Fórum Temáticos Plano de Ação (Plano de Mobilidade Urbana)
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • observar, redirecionar o que realmente acontece e resgatar o conhecimento produzido no decorrer do processo, visando: • controlar a efetividade das ações no contexto organizacional da pesquisa e suas conseqüências a curto ou médio prazo; • extrair os conhecimentos ou “ensinamentos” que serão úteis para continuar a experiência e estendê-la a outras entidades. 	Monitoramento do Desempenho

Quadro 10: Processo de Pesquisa-Ação

Fonte: Autor com base na obra de Thiollent – Pesquisa-Ação nas Organizações (1997)

Em seqüência, será apresentado o método do trabalho onde serão explicadas cada uma das fases, esclarecendo como e por quem as mesmas são executadas.

3.1.2 Adaptação do Método de Pesquisa ao caso particular

Para instrumentalizar a Pesquisa-Ação foi utilizado o método e as ferramentas do Planejamento Estratégico Participativo, mantendo a seguinte correlação (Quadro 11):

FASES DA PESQUISA-AÇÃO OBJETIVOS	MOMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO ATIVIDADES / FERRAMENTAS
<p>Exploratória</p> <p>Detectar os problemas, os atores, as capacidades de ação e os tipos de ação possível</p> <p>Obter informações significativas para elaborar o projeto</p> <p>Definir o grupo de pesquisadores</p> <p>Diagnosticar a situação e as necessidades dos atores</p> <p>Fixar os seus objetivos e as modalidades de participação dos atores</p> <p>Obter comprometimento dos interessados e apoio das instituições interessadas</p> <p>Elaborar proposta de quadro conceitual de referência .</p> <p>Fazer pesquisa de campo de caráter diagnóstico</p> <p>Divulgar essas propostas, aumentar a consciência dos participantes</p>	<p>Planejamento Institucional</p> <p>Formular Declarações Estratégicas (Missão, Visão, Valores, Diretrizes Estratégicas) Analisar os Ambientes interno / externo</p> <hr/> <p>Explicativo</p> <p>Escolher do Grupo de Pesquisadores (Agentes Públicos)</p> <p>Identificar os Atores Sociais</p> <p>Identificar, selecionar e priorizar os problemas</p> <p>Selecionar o problema: “<i>brainstorming</i>”, pontuação, agrupamento temático, etc.</p> <p>Analisar relação Problemas X Diretrizes</p> <p>Elaborar Modelo Explicativo: Árvore do Problema (Causa-problema-Efeitos)</p> <p>Selecionar as Causas e/ou problemas cruciais:</p> <p>Divulgar as conclusões nos Encontros com o Grupo de Pesquisa, em Palestras, Entrevistas com Atores Sociais que participam do processo.</p>
<p>Pesquisa Aprofundada</p> <p>Implementar pesquisa: coleta, processamento e análise dos dados</p> <ol style="list-style-type: none"> a. definição dos temas e problemas prioritários a serem investigados; b. interpretação dos resultados <p>Identificar soluções e proposições de ação</p>	<p>Normativo-Prescritivo</p> <p>Analisar o “Triângulo de Governo” (Priorização dos Problemas)</p> <p>Desenvolver a Árvore de Resultados: “inverter” os Nós Críticos</p> <p>Elaborar a Matriz Operacional</p> <p>Elaborar os Cenários</p>

<p>Ação</p> <p>Definir objetivos alcançáveis por meio de ações concretas</p> <p>Apresentar propostas que poderão ser negociadas entre partes interessadas.</p> <p>implementar as propostas</p> <p>Divulgar os resultados (informativo/ conscientizador)</p>	<p>Estratégico</p> <p>Elaborar Plano de Mobilidade Urbana</p> <p>Elaborar Projetos (Detalhamento do Plano)</p> <p>Matriz de Interesse dos Atores Matriz de Controle de Recursos Revisar, o cenário e as opções escolhidas. a trajetória das operações</p> <p>Divulgação do Plano ao Grupo de Pesquisas e aos Atores Sociais envolvidos, na fase de diagnóstico (Explicativa), através de Palestras, Fóruns Temáticos, Reuniões, etc.</p>
<p>Avaliação</p> <p>Observar, redirecionar o que realmente acontece e resgatar o conhecimento produzido no decorrer do processo, visando:</p> <p>Controlar a efetividade das ações no contexto organizacional da pesquisa e suas conseqüências a curto ou médio prazo;</p> <p>Extraír os conhecimentos ou “ensinamentos” que serão úteis para continuar a experiência e estendê-la a outras entidades</p>	<p>Tático-Operacional</p> <p>Analisar o “Triângulo de Ferro”.</p> <p>Analisar as sinergias internas, o desenho da organização, pontos fracos e fortes.</p> <p>Debater como é o sistema de direção e a tomada de decisão interna: estratégico ou convencional, planejado ou improvisado, etc...</p> <p>Desenhar o sistema de prestação de contas e orçamentar os projetos.</p> <p>Analisar a confiabilidade “final” do Plano produzido.</p>

Quadro 11: Correlação da P-A X PEP

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Thiollent (1997) e Toni (2003)

3.1.2.1 Fase Exploratória

A Fase Exploratória abrange desde os primeiros momentos em que se propõe a realização da Pesquisa-Ação até a elaboração de um esboço do quadro conceitual da pesquisa. Esta fase coincide com o Momento1 (explicativo) da metodologia do PEP.

Nesta fase é desenvolvida a programação apresentada no Quadro 12:

Fase	Encontros	Objetivo	Realização	Data	CH
E X P L O R A T I V A	1	Definição do Grupo de Pesquisa - GP; Identificação de Atores Sociais; Identificação da capacidade de governo; Apresentação diagnóstico preliminar da Mobilidade Urbana	Pesquisador e GP	18/01/06	2:30
	2	Definição cronograma para desenvolvimento da pesquisa; Definir novos integrantes do GP; Apresentação perfil sócio-econômico e dados da Mobilidade Urbana para RM e São Leopoldo	Pesquisador e GP	25/01/06	2:30
	3	Apresentação objetivos da pesquisa para o GP. Nivelamento de conhecimento s/ Mobilidade Urbana; Dados sobre o Plano Estratégico do Governo- PEG; Apresentação da metodologia do PEP. Apresentação do quadro conceptual de referência	Pesquisador	31/01/06	2:30
	4	Identificação, seleção e priorização dos problemas	Pesquisador e GP	07/02/06	2:30
	5			14/02/06	2:30
	6			21/02/06	2:30
Outras atividades desenvolvidas	Pesquisa de literatura técnica; Participação no Planejamento Estratégico do Governo; Entrevista com funcionário da Coordenadoria da Mobilidade Urbana, Desenvolvimento Urbano e Secretarias de Planejamento e Educação, para desenhar o quadro conceptual de referência para o desenvolvimento da pesquisa.	Pesquisador		30:00	
Total					45 hs

Quadro 12: Programação das Atividades na Pesquisa- Ação- Fase Exploratória
Fonte: Elaborado pelo autor

a) Escolha do Grupo de Pesquisadores

O Grupo de Pesquisadores é formado pelos servidores do Departamento de Mobilidade Urbana e da Diretoria de Urbanismo, acrescidos de representantes das outras secretarias de governo (Quadro 13)

Na escolha dos membros do GP, levou-se em conta a sua relação com os atores sociais; quanto mais estreitamente ligados pelas suas atividades, melhores perspectivas havia para se obter o comprometimento e um diagnóstico mais fiel sobre as demandas dos *stakeholders*.

GRUPO DE PESQUISA	Coordenação da Mobilidade Urbana- Sr. Sandro Della Mea Lima Ass. SEPLAN- Sr. Henrique Pinto Dias Diretoria Departamento de Urbanismo. Sra. Carla Nerbas Gorski e Sr. Walfredo Cardoso Jr. Chefe de Operação e Fiscalização de Trânsito- Sr. Daniel Romanini Chefe de Transporte e Circulação- Sra. Adriana Xavier Osório Coordenador de Educação de Trânsito- Sr. Humberto Captação Sr. Paulo Galdino- SEPLAN- Secretária de Planejamento Área Transporte -Sr. Cleber Ávila Área de Transporte – Sra. Maria de Fátima Ramos Secretária de Desenvolvimento Econômico e Social- Cândido Forneck Secretária Municipal de Obra e Viação- Sra. Patrícia Huff Trein / Paulo Roberto Kumer Secretária Municipal de Meio Ambiente- Sra. Fernanda Basso Secretária Municipal de Habitação- Sra. Ângela Maria Muller Secretária Municipal de Políticas Sociais- Lisiane Costa dos Santos Secretária Municipal do Orçamento Participativo – Sr. Marcelo Nähr / Sr. Luiz Fernando Heylmann Secretária Municipal de Educação- Sr. Fábio Bueno
-------------------	---

Quadro 13: Grupo de Pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor

À exceção do grupo de servidores da Coordenadoria da Mobilidade Urbana e da Diretoria de Urbanismo representados no GP, os demais participantes são convidados para a fase de diagnóstico da pesquisa (fase exploratória).

b) Identificar os Atores Sociais

Foi relacionado um grupo de atores sociais, constituído pelos agentes do governo e os *stakeholders* da mobilidade urbana. (Quadro 14). Desta forma ao longo do processo foi-se garantindo a legitimidade do trabalho.

Poder Executivo	Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação – Marcelo Frisson Assessor da SEPLAN Sr. Ademar Borgamann Secretário Municipal de Meio Ambiente- Eng. Zanini Secretário Municipal do Orçamento Participativo - Nestor Schwertner Secretário Municipal de Habitação Sr. Nelson Spolador Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico Social Sr. João S. Secretário Municipal de Educação Sr. Ângelo Dalcin Secretário Municipal de Obras e Viação Sr. Armando Motta
Operadores do Sistema	SETUP – Sindicato de Empresas de Transporte Coletivo- Sr. Marco Aurélio Zang ATEL- Associação dos Transportadores Escolares Leopoldenses – Sr. José Alcindo Scherer

	Associação de Proprietários e Condutores Autônomos de Táxi- Sr. Agripino Rodrigues Simas TRENSURB- Empresa de Transporte de Trens Urbanos- Sr. Sidemar Francisco da Silva, Sr. Ernani Fagundes
Usuários do Sistema	Conselheiros do Orçamento Participativo Participantes nas Audiências Públicas ¹⁵ / Fórum Temáticos no Plano Diretor Participativo Associações de Bairros/ Delegados do OP/
Especialistas em Mobilidade Urbana	Sr. Eng. Francisco Hörbe (Especialista Mobilidade Urbana) Sra. Arq. Ana Scherer Coordenador do Plano Diretor de São Leopoldo Sra. Arq. Maria Amélia – Especialista em Mobilidade Urbana- Membro do CREA e Conselho Estadual da Cidades. Sr. Arq. Antônio Feitosa- Coordenador Técnico do PITMURB
Outros	METROPLAN Secretários de Transportes de cidades conurbadas com São Leopoldo

Quadro 14: Atores da Mobilidade Urbana

Fonte: Elaborado pelo autor

c) Identificar, selecionar e priorizar problemas

c.1) Identificação dos Problemas através de Tarjetas

O Grupo define uma listagem de problemas com liberdade total de critérios. O facilitador ou monitor promove a “limpeza” de problemas mal formulados ou confusos inquirindo o grupo e provocando a reflexão sistemática sobre os resultados da produção coletiva.

As tarjetas (pedaços retangulares de cartolina colorida onde os participantes escrevem seus argumentos) são fixadas numa parede, quadro ou folha para que todos tenham oportunidade ter acesso a informação.

O uso de tarjetas foi relevante pois contribuiu para a participação e esclarecimento de posições, socializando a aprendizagem entre os membros do GP.

No final da dinâmica se espera que se consiga uma relação de problemas que contem com o apoio de todos os participantes do GP.

c2) Selecionar o problema: “*brainstorming*”, pontuação, agrupamento temático, etc.

Através de diferentes dinâmicas desenvolvidas pelo GP serão selecionados os problemas e agrupados em grupos temáticos, como o modelo em seqüência.

O Quadro 15 em seqüência constitui-se num modelo a ser utilizado para apresentar os Problemas Selecionados por Agrupamento Temático.

CATEGORIA	SUB CATEGORIA	PROBLEMAS
TRANSPORTE	QUALIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO	Falta de Qualidade do Serviço do Transporte Coletivo (tarifa, trajetos, linhas, etc) Falta de comunicação para o usuário
	INTEGRAÇÃO	Falta de Integração do transporte coletivo inter -bairros Falta de integração no transporte Coletivo da Região Metropolitana

Quadro 15: Modelo Problemas Selecionados por Agrupamento Temático

Fonte: Elaborado pelo autor

c3) Matriz de Relacionamento de Diretrizes Estratégicas e Problemas

Uma das dinâmicas utilizadas para selecionar os problemas é o da elaboração da Matriz de relacionamento de Diretrizes Estratégicas com os Problemas. Depois de realizado o levantamento preliminar dos problemas, segundo a ótica do ator que está planejando, é necessário escolher, com a maior objetividade possível, aqueles problemas aos quais será dada a prioridade de atendimento. Normalmente se utiliza como referências as declarações de missão, visão e dos objetivos estratégicos. Como se tinha definido no PEG que a mobilidade é um objetivo estratégico, utilizar-se-ão como referências os próprios princípios da mobilidade urbana contido no ante-projeto de lei que irá regular esta matéria.

O Quadro 16 em seqüência é o modelo da Matriz de Relacionamento de Diretrizes e Problemas. Registra a avaliação feita pelo GP sobre o enquadramento dos problemas levantados nos princípios da mobilidade urbana.

Diretrizes	Acessibilidade de urbana	Acesso ao transporte coletivo urbano	Desenvolvimento sustentável	Serviços de transporte urbano (Qualidade)	Planejamento Participativo	Justa distribuição benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modais	Equidade no uso do espaço público
Problemas							
(1) Falta de planejamento e controle de fiscalização no transporte;							
(2) Falta de integração transporte coletivo inter-barrios							

Quadro 16: Modelo de Matriz de Relacionamento de Diretrizes e Problemas

Fonte: Elaborado pelo autor

O Quadro 17 a seguir constitui-se no modelo onde são apresentados a ordem de prioridades dos problemas resultado do preenchimento da Matriz de Relacionamento de Diretrizes e Problemas.

Problemas	Ordem de prioridade	Problemas	Ordem de Prioridade
(9) Falta de planejamento e prioridade para Mobilidade Urbana		(11) Falta de semáforos sincronizados	
(16) Entorno da Rodoviária		(1) Falta de planejamento e controle de fiscalização no transporte;	
(3) Falta de Qualidade do Serviço de Transporte Coletivo		(5) Impacto na geração de tráfego com a expansão do Trensurb	

Quadro 17- Modelo que define a Ordem de Prioridades dos Problemas da Matriz de Relacionamento de Diretrizes e Problemas

Fonte: Elaborado pelo autor

Como a mobilidade foi consagrada como um objetivo estratégico da atual Administração, isto já a destaca em relação a outros problemas de natureza mais operacional. Claro que a lógica da política pode inverter a ordem de prioridades, a qualquer momento. Outro aspecto que se deverá levar em conta que mesmo os problemas considerados prioritários poderão apresentar um grau de dificuldade intransponível o que inviabilizará a sua execução, enquanto não se superem aspectos conjunturais ou estruturais que superam a capacidade do governo.

c4) **Árvore do Problema** - Selecionar as Causas e/ou problemas cruciais (Causas-Problemas-Efeitos)

Após identificados os principais problemas da mobilidade, faz-se necessário perceber como eles ocorrem situacionalmente, isto é, quais são os sinais e sintomas que descrevem esses problemas no momento atual. A explicação do problema requer a identificação de suas causas e conseqüências. Esta explicação não é neutra (por isso não se trata de um “diagnóstico”). A explicação dos problemas depende da ótica de cada ator social, pois no jogo social cada ator explica o mesmo problema de uma maneira diferente. O resultado final, é apresentado conforme o quadro seqüência. O resultado reflete o consenso obtido pelos membros do GP. O Pesquisador que atua como facilitador é quem coordena os debates fazendo a síntese das posições explicitadas.

Em seqüência o Quadro 18, e o modelo a ser utilizado para registrar as causas- problemas-efeitos da **Árvore do Problema**.

CAUSAS	PROBLEMAS	EFEITOS
Falta de recursos competentes humanos e materiais Falta de definições de políticas	Falta de planejamento e controle de fiscalização no transporte	Crescimento desordenado do sistema Impunidade Prevalência de interesse privados

Quadro 18: Modelo de **Árvore de Problema**

Fonte: Elaborado pelo autor

d) **Pesquisa de Campo**

Nesta fase são desenvolvidas algumas entrevistas (Quadro 15) para ter subsídios na construção do quadro conceitual de referência.

DENOMINAÇÃO	CATEGORIA	REALIZAÇÃO	DIA	ENTREVISTA CH
Secretário de Planejamento e Coordenação	Governo	Pesquisador	05/11/05	1:30
Entrevista com Diretora de Urbanismo	Governo	Pesquisador	08/03/06	1:30
Consultora do Plano Diretor Participativo	Especialista em Mobilidade Urbana	Pesquisador	13/02/06	1:30
Secretário Municipal de Habitação	Governo	Pesquisador	07/03/06	1:30
Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	Governo	Pesquisador	23/02/06	1:30
Secretário Municipal de Obras e Viação	Governo	Pesquisador	23/02/06	1:30
Secretário Municipal de Meio Ambiente	Governo	Pesquisador	23/02/06	1:30
Secretário Municipal de Educação	Governo	Pesquisador	08/03/06	1:30
Conselheiros do Orçamento Participativo	Usuário do Sistema	Pesquisador e GP	08/03/06	2:30
SETUP – Sindicato de Empresas de Transporte Coletivo	Operador do Sistema	Pesquisador e GP	16/03/06	2:30
ATEL- Associação dos Transportadores Escolares Leopoldenses	Operador do Sistema	Pesquisador e GP	16/03/06	2:30
TRENSURB- Empresa de Transporte de Trens Urbanos-	Operador do Sistema	Pesquisador e GP	16/03/06 19/04/06	2:30 1:00
Presidente do Sindicato de Arquitetos do Rio Grande do Sul- SAERGS / Membro do Conselho Estadual das Cidades	Especialista em Mobilidade Urbana	Pesquisador	20/03/06	1:00
Coordenador Técnico do PITMURB	Especialista em Mobilidade Urbana	Pesquisador	26/04/06	1:30
Técnico do PITMURB	Especialista em Mobilidade Urbana	Pesquisador	26/04/06	2:00

Quadro 19: Entrevista com Atores Sociais

Fonte: Elaborado pelo autor

As entrevistas realizadas com os Secretários de Governo são semi-estruturadas, num roteiro composto por um conjunto de questões comuns a todos os entrevistados e outras peculiares à função que exercia o interlocutor, com vistas a enriquecer o referencial para o trabalho a ser desenvolvido.

Com os especialistas em mobilidade urbana são feitas entrevista abertas procurando aprofundar o conceito. Em relação aos operadores da mobilidade urbana é desenvolvido um fórum onde cada um apresentará o seu entendimento sobre a

situação da mobilidade em São Leopoldo, oportunizando a realização de perguntas entre os participantes.

Em todos os casos são feitas as gravações e suas transcrições.

Em seqüência o modelo de questionário utilizado com os secretários do Governo de São Leopoldo. O questionário é testado com três entrevistados e aplicado a dez participantes.

Quais os objetivos de Governo que se pretende atingir através desta secretaria?

Existe um Plano de Ação da Secretaria?

Com base em que critérios é formulado o Plano de Ação?

Na elaboração do Planejamento desta Secretaria como se integram as demandas das demais Secretarias?

Que obras relacionaria de sua Secretaria que tem impacto na Mobilidade Urbana?

Como se processa a relação entre a Área de Mobilidade Urbana e esta Secretaria?

Em termos práticos que contribuição a Área de Mobilidade Urbana tem dado para a formulação do Plano de Ação desta Secretaria?

Quando se considera a viabilidade técnica das obras é considerado o impacto na mobilidade urbana?

Qual é sua opinião sobre o Rio de Sinos como via de tráfego?

Qual é a sua opinião sobre a localização da Rodoviária de São Leopoldo?

Qual é a sua opinião sobre a instalação de um Porto Seco

Qual é a sua opinião sobre o fato de não ter uma entrada oficial em São Leopoldo?

Qual é sua opinião sobre a Mobilidade Urbana de São Leopoldo?

Que obras de infra-estrutura considera sejam fundamentais para São Leopoldo melhorar a Mobilidade Urbana?

Continuação

Qual é sua opinião sobre as calçadas de São Leopoldo?

Qual é sua opinião sobre a prioridade dada em São Leopoldo ao equacionamento dos problemas com a Mobilidade Urbana?

Quais as sugestões daria para melhorar a situação da Mobilidade Urbana em São Leopoldo?

Tem plena compreensão do que encerra o conceito de Cidades Educadoras?

Caso afirmativo, tem aplicado os princípios propugnados pelas Cidades Educadoras na Gestão de sua Secretaria?

Qual é o entendimento que possui a respeito dos processos de aprendizagem na organização? Deve-se limitar à educação formal, ou deve incluir as diversas formas de aprendizado?

Quadro 20: Modelo de Questionário de Entrevista Genérico com os Secretários Municipais

Fonte: Elaborado pelo Autor

e) Cronograma

É estabelecido nesta fase também o Cronograma definitivo (Anexo 5) onde registra os objetivos da Pesquisa-Ação, as atividades e os resultados perseguidos e o registro documental de cada evento.

f) Quadro conceitual de referência

Nesta fase o Pesquisador deverá construir através da implementação de diversas ações- revisão bibliográfica, entrevistas com especialistas, levantamento de informações do próprio órgão pesquisado, etc.- uma compreensão mais profunda sobre o tema assim como também planejar a forma em que a pesquisa será desenvolvida.

Divulgar as conclusões

O trabalho desenvolvido nos encontros, em palestras, entrevistas incentivará a participação ativa de todos os atores dos sistema , o que oportunizará um processo significativo de aprendizagem. O diagnóstico situacional gerado propiciará uma descrição dos problemas identificados, num primeiro momento em função de referenciais/mapas mentais individuais, sendo que, aos poucos, é construído através de conversações, apresentação de materiais que motivavam novas reflexões, ‘*benchmarking*’, com outras secretarias municipais, etc., novos entendimentos sobre os problemas, passando a se constituir o novo paradigma da mobilidade para o GP, com perspectivas efetivas para que passe ser o entendimento da administração municipal de São Leopoldo.

Palestras e seminários serão utilizados para disseminar os resultados, mesmo que preliminares, com o que afirma o compromisso dos membros do GP, ao se alcançarem resultados concretos, além de manter viva a curiosidade na pesquisa com vistas a conseguir futuros apoios para a implementação do Plano de Mobilidade Urbana.

3.1.2.2 Fase Pesquisa Aprofundada

A fase de pesquisa aprofundada, na qual a situação é investigada através de diversos tipos de instrumentos de coleta, processamento e análise de dados que são discutidos e progressivamente interpretados pelos membros do GP. Esta fase se equivale ao momento normativo-prescritivo do PEP.

Na fase de Pesquisa Aprofundada é desenvolvida a programação apresentada no Quadro 21. O trabalho desenvolvido nos encontros mantêm a mesma orientação quanto ao incentivo da participação do membros do GP.

Além de entrevistas com secretários e especialistas em mobilidade urbana, duas importantes reuniões: 1ª. Com as empresas de ônibus, de transporte escolar, de táxis e a TRENURB, isto é, os operadores do sistema, e 2ª. com os Conselheiros do OP, representando os usuários do sistema.

Fase	Encontros	Objetivos	Realização	Data	CH
Pesquisa	7	Identificação das soluções para os problemas;	Pesquisador e GP	07/03/06	5:00
Aprofundada	8	Avaliação da viabilidade das proposições; Definição das operações; Análise de cenários	Pesquisador e GP	14/03/06	5:00
	Outras atividades desenvolvidas	Entrevistas com especialistas, Secretários de Governo, reunião com os operadores do sistema; reunião com os conselheiros do OP, para aprofundar o conhecimento, identificar demandas reais em termos de mobilidade urbana, ajustar o diagnóstico preliminar e propor soluções para os problemas encontrados.	Pesquisador		20;00
			Total		30 hs.

Quadro 21: Programação das Atividades na Pesquisa-Ação - Pesquisa Aprofundada
Fonte: Elaborado pelo autor

a) Triângulo do Governo

Diante da extensa enumeração de problemas que normalmente são levantados inicialmente há necessidade de estabelecer alguns critérios para verificar em que medida são viáveis de tratamento pelo Governo, considerando , a sua capacidade, projeto de governo e governabilidade. Para a Análise de Viabilidade é aplicado o Triângulo do Governo .

Triângulo de Governo – Caracteriza a relação interdependente entre o “Projeto Político” da instituição, a “Capacidade de Governo” (tecnologia, recursos humanos, etc.) e as condições de “Governabilidade” em que atua (variáveis que estão ou não sob controle da organização).

A dinâmica decorrente do desenvolvimento da análise do Triângulo do Governo, permite estabelecer uma ordem de prioridades para tratamento dos problemas diagnosticados. Para tanto, os membros do GP são divididos em dois grupos –Quadros 55 e 56- para debater cada um dos problemas elencados à luz

dos elementos que compõem o Triângulo do Governo para num segundo momento consensar na plenária uma ordem de prioridades (Quadro 57). Desta forma, o resultado, além de ser devidamente analisado e debatido reflete o comprometimento da totalidade dos integrantes com o resultado alcançado.

O Quadro 22 em seqüência é um modelo do que é elaborado para registrar o resultados da dinâmica do Triângulo de Governo.

No.	PROBLEMAS	Grupo A	Grupo B	Classificação Final
1	Falta de Qualidade do Serviço do Transporte Coletivo			
2	Falta de Planejamento e prioridade para Mobilidade Urbana			

Quadro 22: Modelo de Triângulo de Governo

Fonte: Elaborado pelo autor

Complementarmente, são realizadas algumas verificações com outros referencias, a saber:

- Relação dos problemas com os compromissos registrados pelo governo através do Plano Plurianual;
- Relação dos problemas com os objetivos estratégicos definidos no Plano Estratégico do Governo para o período 2005-2008;
- Relação dos problemas com princípios da política de mobilidade urbana proposta pelo Governo Federal e adotada como referência no presente estudo (Quadro 16);
- Leitura Social e Leitura Técnica

A Leitura Técnica é a construção técnico-científica e integrada de informações sobre os “desafios” (potencialidades, conflitos e condicionantes) do município de forma a subsidiar, juntamente com a leitura social, o diagnóstico e a formulação de propostas para a realidade do município de São Leopoldo.

É uma forma de triangulação para verificar a adequação do diagnóstico feito, no caso pelo GP, com uma orientação técnica, em relação às percepções que os

cidadãos tem sobre o mesmo assunto (no caso os Conselheiros do OP). Isto tende a ajudar na decisão por uma ordem de prioridades na solução dos problemas identificados. São apresentados as seguintes análises:

- Comparativo entre a Leitura Técnica feita pelo GP e o diagnóstico efetuado pelos Conselheiros do Orçamento Participativo (Quadro 48);
- Comparativo entre a Leitura Técnica feita pelo GP e a Leitura Social realizada em Audiências Públicas, na cidade por ocasião do diagnóstico do Plano Diretor Participativo (Quadro 58);
- Comparativo entre a Leitura Social feita pelos participantes das Audiências Públicas do PDP e Conselheiros do OP (Quadro 59)
- Comparativo entre os problemas relacionados pelo GP e os levantados pelo grupo de participantes do Seminário de Mobilidade Urbana, que se relacionam com a Região Metropolitana de Porto Alegre (Anexo A Figura 15)

Em seqüência o Quadro 23, modelo em que são apresentados os resultados obtidos com as leituras social e técnica.

Região Leitura Social	Norte 1	Norte 2	Nor deste	Leste	Oeste	Sul	Centro	Su des te	Leitura Técnica
Pavimentação									Pavimentação
Sinalização									Sinalização
Segurança pública									Segurança Pública
Risco de Acidentes de trânsito									Risco de Acidente de Trânsito
Qualidade do trânsito									Qualidade do trânsito
Vias de acesso									Vias de acesso

Quadro 23: Modelo de Análise de Leitura Social x Leitura Técnica

Fonte: Elaboração pelo autor

b) Árvore de Resultados (Matriz Operacional)

Para identificar as possíveis soluções para os problemas diagnosticados se constrói a chamada “árvore de resultados”. É a enunciação dos resultados

esperados a partir da ação planejada. A árvore de resultados é a transformação “positiva” da árvore que explicou o problema (Quadro 18). Para desenvolver a árvore-resultado se faz a inversão do sinal dos nós críticos, isto é, das principais causas dos problemas. Para a inversão dos nós críticos, são escolhidas dentre as causas, aquelas que terão, se equacionadas, um impacto maior na solução dos problemas. Como não é possível atuar sobre todas as causas de um problema e como algumas causas estão fora da governabilidade do ator que planeja, são apontadas as causas que mais contribuem para a existência do problema.

Para tanto, as causas principais são positivadas e se transformam na operação (programa, projeto, ação) que procurará equacionar o problema. que é transformado no objetivo a ser alcançado.

Por exemplo, o problema “Falta de integração transporte coletivo inter-bairros”, para o qual foi designada como causa principal a “Falta de planejamento físico e territorial e implementação do sistema viário”, ficam positivadas e transformados em objetivo e operação, respectivamente. Isto é na Matriz Operacional irá ser registrado como Problema: Falta de Integração transporte coletivo inter-bairros;

Operações: Desenvolver transporte coletivo inter-bairros
Implementação de políticas do sistema viário

Objetivo: Transporte inter-bairros integrado
Estabelecer Diretrizes para gerenciar o sistema de
Transporte

Para complementar a Matriz Operacional, a operação se transforma no Produto, e os efeitos (árvore do problema) no resultado, o que determina respectivamente a eficiência e a eficácia da operação implementada. Dando seqüência à construção da Matriz Operacional ter-se-ia:

Produto : Projeto de Implantação do transporte coletivo integrado

Resultado: Economia financeira e de tempo para o usuário.

Desta forma se constrói a Matriz Operacional (Quadro 60) que constituiu num primeiro esboço do Plano de Mobilidade Urbana.

Em seqüência apresenta o Quadro 24 como modelo da Matriz Operacional.

PROBLEMAS	OPERAÇÕES	OBJETIVO	PRODUTO	RESULTADO	SEM/ ANO	RECURSOS	ORIGEM	ATORES	RESP
3 – Falta de integração transporte coletivo inter-bairros	Desenvolver Planejamento físico e territorial (Diagnóstico / Projetos)	Transporte coletivo inter-bairros integrado	Projeto de implantação do transporte coletivo integrado	Economia para o usuário financeira e de tempo	12m	RH (M)	Orçamento	Governo Municipal (Mobilidade)	Mobilidade
	Implementação de políticas do sistema viário	Estabelecer as diretrizes para gerenciar o sistema de		O município assume o gerenciamento do	12m	Financeiro (M)		Concessionárias de transporte coletivo Câmara	

Quadro 24: Modelo de Matriz Operacional

Fonte: Elaborado pelo autor

c) Elaborar os Cenários

O PEP considera a realidade social a partir da existência de múltiplas variáveis em interação. O sucesso de um plano depende, portanto, da capacidade (maior ou menor) de agir em meio à indeterminação que caracteriza o futuro. O resultado do planejamento depende de diversas variáveis que não estão sob o controle do ator que planeja, por isso, a utilização da elaboração de cenários é um recurso útil e necessário para a previsão de possíveis contextos futuros que influenciam decididamente a execução do planejamento.

Os cenários são elaborados com a participação do GP. É aconselhável que propicie uma perspectiva de longo prazo. Pela natureza da atividade e a condicionante de ter eleições a cada quatro anos, o período ficará restrito aos três anos que complementam a gestão do atual governo.

CENÁRIOS	2006	2007	2008
Provável			
Muito Provável			
Pouco Provável			

Quadro 25: Modelo para registro de cenários

Fonte: Elaborado pelo autor

3.1.2.3 Fase de Ação

A Fase de Ação coincide com o momento 3 ou estratégico do PEP em que se detalha o Plano Operacional através dos Projetos para constituir o Plano de Mobilidade Urbana. Trata, ainda, do modo de examinar a viabilidade política do plano e o processo de construção da viabilidade política

No Plano Operacional se detalham as operações (projeto, programas, ações, atividades), os recursos que se fazem necessários para sua instrumentalização, épocas e responsabilidades para sua realização.

Definem-se, ainda, o perfil dos atores sociais e as estratégias a ser implementadas com vistas à realização das ações planejadas que visam solucionar os problemas apontados e detalhados no momento 1 ou fase explicativa.

Na Fase da Ação é desenvolvida a programação apresentada no Quadro 26.

FASE	ENCONTROS	OBJETIVO	REALIZAÇÃO	DATA	CH
Ação	9	Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - PMU; Detalhamento do Plano através de Projetos; Elaboração da Matriz Interesses dos atores e Matriz de Controle de Recursos; Debate sobre estratégia do plano de ação.	Pesquisador e GP	28/03/06	2:30
	10			04/04/06	2:30
	11	Revisão de cenários; Ajustes no PMU; Apresentação Metodologia de projetos, para detalhamento do PMU	Pesquisador e GP	27/04/06	6:00
	12	Apresentação versão final do PMU	Pesquisador	26/10/06	2:30
	Outras atividades desenvolvidas	Entrevistas com especialistas em Mobilidade Urbana; Participação em Seminário do Ministério das Cidades; Participação em Audiências Públicas e Comitê do Plano Diretor para divulgar proposições do PMU	Pesquisador		50:30
				Total	64:00

Quadro 26: Programação das Atividades na Pesquisa-Ação -Fase de Ação
Fonte: Elaborado pelo autor.

a) Plano de Mobilidade Urbana

O PMU é um dos principais objetivos a serem alcançados pelo presente trabalho. A partir dele ter-se-á condições de elaborar as estratégias e o detalhamento dos projetos decorrentes das operações planejadas, em função do diagnóstico que foi levantado sobre a Mobilidade Urbana.

Em seqüência o Quadro 27- modelo onde se registram as informações pertinentes ao PMU, elaborado pelo GP.

No.	PROGRAMA PROJETO	DESCRIÇÃO	LOCALIZAÇÃO REGIÃO OP	PERÍODO	RESPONSABILIDADE	OBS
	Programa 1: Trânsito e Transporte					
	Trensurb	Expansão do Metrô-Implantação. Estudo para adequação do Plano Diretor Urbano. (duas estações e duas pontes)	Nordeste	2007 - 2010	Trensurb	Estudo de Impacto na Mobilidade

Quadro 27: Modelo de Plano de Mobilidade Urbana
Fonte: Elaborado pelo autor

b) Projetos

A partir do Plano de Mobilidade Urbana são elaborados os projetos onde são detalhados pormenores da execução e indicadores para monitorar a execução e o alcance dos objetivos traçados.

Para tanto, é utilizado o instrumento do Marco Lógico que oferece uma síntese dos objetivos, justificativa, condições de realização e indicadores para acompanhamento da efetividade da realização dos projetos.

c) Matriz de Recursos Críticos para as Operações

Na Matriz de Recursos Críticos das Operações (Quadro 62) são relacionadas as operações e os recursos críticos para sua viabilização.

Em seqüência, o Quadro 28 o modelo de quadro da Matriz de Recursos Críticos utilizada.

Projeto / Operações	Atores Selecionados	Recursos Financeiros	Recursos Cognitivos (Conhecimento Diferenciado)	Recursos Políticos	Recursos Comunicação	Recursos Naturais
Projeto de implantação do transporte coletivo integrado						
Desenvolver planejamento físico e territorial (Diagnóstico / Projetos)						
Implementação de políticas do sistema viário						
Projeto para implantação de legislação de transporte						

Quadro 28: Modelo de Matriz de Recursos Críticos

d) Matriz de Controle de Recursos

Na Matriz de Controle de Recursos (Quadro 29) relaciona os principais recursos para o planejamento e o grau de controle de cada ator sobre o mesmo.

É fundamental para a análise da viabilidade das operações e a formulação das estratégias para superar possíveis conflitos de interesse com outros atores sociais.

Em seqüência, apresenta o modelo de quadro da Matriz de Controle de Recursos.

Atores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
Recursos																							
Financeiros																							
Orçamento																							
Município																							
Governo																							
Estadual																							
Governo																							
Federal																							
BID Próprios																							

Quadro 29: Modelo de Matriz de Controle de Recursos

Legenda:

OBS: 0% (Falta de controle de um recurso por parte do ator)/100% (Total controle de um recurso por parte do ator)

Fonte: Elaborada pelo autor

ATORES	DENOMINAÇÃO
1	SETUP – Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano do Vale dos Sinos
2	Associação de Proprietários e Condutores Autônomos de Táxi
3	Associação dos Transportes Escolares Leopoldenses
4	Metroplan
5	Trensurb
6	Sindicato de Empresas de Transporte de Cargas
7	Sindicato de Transporte Rodoviário
8	Associação Comercial e Industrial
9	Câmara de Vereadores
10	Deputados Estaduais de São Leopoldo
11	Deputados Federais de São Leopoldo
12	Associações de Bairros
13	Conselheiros do Orçamento Participativo
14	Câmara de Dirigentes Lojistas de São Leopoldo
15	Círculos de Pais e Mestres
16	Igreja
17	Governo Municipal
18	Sindicato dos Lojistas
19	SINDUSCON
20	Universidade
21	Imobiliárias
22	OAB

Quadro 30: Atores Sociais da Matriz de Controle de Recursos

Fonte: Elaborado pelo autor

e) Matriz de Interesse dos Atores

Na Matriz de Interesse dos Atores (Quadro 64) é analisado o posicionamento de cada ator em relação às ações que estão sendo implementadas.

Para tanto, são identificados dentro do universo da mobilidade urbana de São Leopoldo, quem seriam os atores sociais envolvidos no sistema.

Em seqüência, o Quadro 31, modelo da Matriz de Interesse dos Atores.

Projeto / Operações	Atores Selecionados																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Projeto de implantação do transporte coletivo integrado																		
Desenvolver planejamento físico e territorial (Diagnóstico / Projetos)																		
Implementação de políticas do sistema viário																		
Projeto para implantação de legislação de transporte																		

Legenda: Valor A / M / B Interesse (+) Apóia (-) Rejeita () Indiferente/Máxima Adesão A + Máxima Rejeição A -

Fonte: Elaborado pelo autor

d) Cenários

Com o PMU elaborado é aconselhável fazer uma revisão dos cenários que foram desenhados para o período em que plano será implementado.

e) Divulgação do Plano

Está prevista nesta fase a divulgação do PMU ao Grupo de Pesquisas e aos Atores Sociais envolvidos, na fase de diagnóstico (Explicativa), através de Palestras, Fóruns Temáticos, Reuniões, etc. (Ver Quadro 32).

ATIVIDADES	REALIZAÇÃO	DATA	CH / ENCONTRO
Comitê do Plano Diretor Participativo	Pesquisador	02/06/06	2:00

Fórum Temático do Plano Diretor Participativo	Pesquisador	10/07/06	2:00
Encontro 12º. do GP	Pesquisador	26/10/06	3:00

Quadro 32: Eventos para Divulgação do PMU

Fonte: Elaborado pelo autor

3.1.2.4 Fase de Avaliação

Fazem parte desta fase as seguintes atividades:

- a) Analisar o “Triângulo de Ferro, que faz parte de um sistema de monitoramento do desempenho técnico e político do governo.
- b) Analisar as sinergias internas, o desenho da organização, pontos fracos e fortes.
- c) Debater como é o sistema de direção e a tomada de decisão interna: estratégico ou convencional, planejado ou improvisado, etc...
- d) Desenhar o sistema de prestação de contas e orçamentar os projetos.
- e) Analisar a confiabilidade “final” do Plano produzido.

Embora a metodologia integre a Fase de Avaliação, a natureza do trabalho não dá condições para ser desenvolvimento na sua integralidade, no período estabelecido para sua realização. Não obstante, considera-se que o objetivo do estudo será alcançado, com as primeiras três fases que foram apresentadas.

4 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

Nesta etapa da Pesquisa são analisados os processos de aprendizagem intra e inter-organizacional, verificando a sua relação com o planejamento, particularmente do PEP, na implementação da política pública da Mobilidade Urbana.

Para tanto, além das técnicas da observação, da conversação são realizadas as entrevistas com a aplicação de questionários, junto com os membros do GP, que no seu conjunto darão sustentação às conclusões do presente estudo.

Com o intuito de descrever e analisar os processos de aprendizagem é desenvolvida a seguinte programação apresentada no Quadro 33.

ENCONTROS	OBJETIVO	REALIZAÇÃO	DATA	CH
Outras atividades desenvolvidas	Entrevistas com membros do GP para descrição e análise dos processos de aprendizagem; Avaliação das condições capacitantes e a orientação do processo de aprendizagem. Avaliação das hipóteses da pesquisa.	Pesquisador e GP	25/10-14/11	15hs.

Quadro 33: Programação das Atividades sobre Aprendizagem Organizacional
Fonte: Elaborado pelo autor

4.1 INSTRUMENTOS UTILIZADOS NA PESQUISA SOBRE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

4.1.1 Questionários

Os questionários são utilizados nas entrevistas com agentes de governo da mobilidade urbana com o intuito de descrever e analisar os processo de aprendizagem, com base no esquema conceitual formulado.

Procurou-se desenvolver um questionário adequado à linguagem e a cultura do grupo ao qual seria administrado. Ele carrega consigo idéias e sentimentos encontrados nas entrevistas individuais e grupais desenvolvidas, preliminarmente. O questionário é aplicado na fase de teste para três entrevistados, e após de serem feitos os ajustes obteve-se a versão final que é respondido por dez participantes.

Em seqüência, apresenta os Questionários (Quadros 34, 35) que oferecem importantes subsídios para descrever e analisar os Processos de Aprendizagens Intra e Inter- organizacional:

Questionário sobre o Processo de Aprendizagem Intra- organizacional.

PROCESSOS	APRENDIZAGEM INTERORGANIZACIONAL
Abertura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Como surge a idéia de implementar a política pública (Mobilidade Urbana) 2. Qual a disposição do Governo e dos <i>stakeholders</i> para compartilhar experiências/ conhecimentos no processo de implementação de políticas públicas? 3. Como se dá e que benefícios espera para o aprendizado organizacional com a interação com os <i>stakeholders</i> na implementação da política pública? 4. Que efeitos a metodologia de planejamento participativo terá em termos de aprendizado para as partes envolvidas?
Experimentação	<ol style="list-style-type: none"> 5. Como se procederá na escolha e em que momentos e de que forma os <i>stakeholders</i> participarão do processo ? 6. Que interações acontecem e quais os resultados espera sejam alcançados? 7. Como serão formalizados os avanços no aprendizado da implementação da política pública?
Focalização	<ol style="list-style-type: none"> 8. Como é implementada a Política Pública ? 9. Que interações acontecem e quais os resultados alcançados?
Atuação	<ol style="list-style-type: none"> 10. Como será monitorado a implementação da Política de Mobilidade Urbana? 11. Como serão disseminadas as diretrizes da política pública ? 12. O que fará com que os atores envolvidos se comprometam com as diretrizes da mobilidade?

Quadro 35: Questionário do Processo de Aprendizagem Inter-Organizacional
Fonte: Elaborado pelo autor

4.1.2 Índice de Potencial Capacitante Organizacional – IPCO

O IPCO (Quadro 36) tem o objetivo de identificar como os fatores que se integram no conceito de Organizações que Aprendem e Cidades Educadoras que representam os ambientes interno e externo, respectivamente, estão presentes, constituindo-se em facilitadores ou dificultadores dos processos de aprendizagem. Para sua confecção foram adotados fatores e conceitos desenvolvidos por autores já apresentados no capítulo do referencial teórico. A escolha dos fatores levou em conta a sua relevância na construção dos conceitos de Organizações que Aprendem e Cidades Educadoras. Além desses foram incluídos: Institucionalidade do Poder e Capacidade Financeira pela sua importância no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

O questionário é aplicado na fase de teste para três entrevistados, e após de serem feitos os ajustes obteve-se a versão final que é respondido por dez participantes.

Em seqüência apresenta o Quadro 36 com as descrições dos fatores e o formulário utilizado (Quadro 37) para aplicação da pesquisa.

FATORES	DESCRIÇÃO	AUTORES
ORGANIZAÇÕES QUE APRENDEM	São as organizações que integram a aprendizagem na sua estratégia, que desenvolvem e encorajam novas formas de pensar e apreender, estimulando a interação coletiva e livre, no intuito de criar, adquirir, interpretar, transferir e reter conhecimento, com o apoio de uma estrutura, de pessoas, tecnologia e cultura adequadas, que incentive a experimentação e a aprendizagem, de forma permanente, com vistas a melhorar e realizar o potencial das competências da força de trabalho, e da capacidade organizacional, de se adaptar, mudar, e reagir ao ambiente e às lições trazidas da experiência, por meio da transformação deliberada do comportamento, expandindo o seu nível de eficiência, eficácia e efetividade organizacional.	Síntese dos autores Senge (1990) Di Bella (1999) e Garvin (2002)
Estratégia	A postura estratégica organizacional determina parcialmente sua capacidade de aprendizagem. Determina as metas e objetivos e a amplitude das ações	Fiol e Lyles, 1986, p.805

		disponíveis para instrumentalizar a sua estratégia de aprendizagem.	
	Intenção organizacional	Aspiração de uma organização às suas metas; assumem a forma de estratégia no desenvolvimento da capacidade organizacional de adquirir, criar, acumular e explorar o conhecimento; expressa por padrões organizacionais ou visões que podem servir para avaliar e justificar o conhecimento criado. A intenção é necessariamente carregada de valor.	Nonaka e Takeuchi, p. 84
	Curiosidade Organizacional	A curiosidade a respeito de condições e práticas e o interesse por idéias criativas e novas tecnologias, propiciam a experimentação.	Di Bella, 1999, p.69
	Projeto de governo	Diz respeito aos problemas que o gestor se dispõe a enfrentar durante seu período de governo e a estratégia escolhida para esse enfrentamento.	Matus, 1996, p.51
	Envolvimento de Lideranças	As lideranças envolvem-se, pessoal e ativamente, nas iniciativas e aprendizagem e garantem a manutenção de ambiente propício à sua ocorrência.	Di Bella, 1999, p.69
Estrutura.		Embora sempre vista como um resultado da aprendizagem, a estrutura organizacional joga um papel crucial na determinação desse processo. Duncan (1974) destaca que diferentes decisões estruturais são necessárias na mesma unidade organizacional, dependendo do grau de flexibilidade que é requerido.	Fiol e Lyles, 1986, p.805
	Investigação imperativa	As pessoas buscam informações sobre as condições e os procedimentos existentes formais de sua própria unidade e procuram conhecer o ambiente externo	Di Bella, 1999, p.69
	Perspectiva Sistêmica	Reconhecimento da interdependência de diversas unidades e grupos organizacionais; consciência da necessidade de decurso de tempo entre ações e a obtenção de seus resultados.	Di Bella, 1999, p.69
	Planejamento	“ (...) um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão, baseada em informações precisas e capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos”.	De Oliveira, 2006, p.283
	Capacidade de governo	Elenco de qualificações reunidas pelo gestor e seu <i>staff</i> administrativo que lhes conferem a competência necessária à compreensão, elucidação e enfrentamento de problemas (bagagem intelectual; experiência; <i>expertise</i> ; capacidade pessoal e institucional de governo)	Matus, 1996, p.51
	Política organizacional (-)	Os aspectos políticos demonstram ser uma barreira para o desenvolvimento da aprendizagem. Manifesta-se através de rotinas organizacionais defensivas (Argyris, 1986) e/ou conflitos, de natureza diversa, demonstrando divergências de interesse,	Easterby-Smith et. al 2001, p.20,29

		reduzindo a capacidade de aprendizagem.	
	Variedade Operacional	Os membros valorizam a variedade de métodos, procedimentos e competências; a diversidade interna de uma organização deve corresponder à variedade e à complexidade do ambiente para permitir que ela enfrente os desafios impostos pelo ambiente	(Di Bella, 1999, p. 69 Nonaka e Takeuchi, 2001, p. 94
	Disseminação do conhecimento	Capacidade da organização de transmitir o conhecimento gerado em seus diferentes setores para todas as áreas e níveis hierárquicos	Leal Filho, 2005,p.61
	Aprensibilidade	A organização busca codificar o conhecimento por vários meios (ex: manuais, projetos de engenharia) para facilitar a compreensão daquele conhecimento por um número maior de indivíduos na organização. Incrementa sua transferência entre grupos dentro da empresa e mesmo entre organizações; em processo de transferência do conhecimento é também incrementada pela capacidade de absorção do receptor (Sanchez e Heene, 1997) O uso da tecnologia da informação contribui para compartilhamento do conhecimento e consciência mutua Pedler1991	Oliveira Jr, 2001) p.135
	Sistema de Avaliação	Existe um monitoramento do desempenho da organização com vistas a corrigir quaisquer desvios dos objetivos traçados, que tenham sua origem nas pessoas e/ou processos, sendo que os funcionários pautam sua atuação em função disso.	Di Bella, 1999,p. 69
	Educação permanente	Existe um empenho constante da organização em prover recursos de alta qualidade para a aprendizagem.	Di Bella, 1999,p. 69
Cultura		.Consiste em crenças compartilhadas, as ideologias, e as normas que influenciam as atitudes organizacionais. (Beyer, 1981; Pfeffer, 1981; Mitroff & Kilmann, 1976),	Fiol e Lyles, 1986,p.805
	Mudança	Considera-se o contexto organizacional preparado para pressões que venham dos ambientes interno e externo, que demandem alterações profundas nas suas diretrizes estratégicas. (circuito duplo)	Argyris, 1985
	Defensores múltiplos	Empregados em todos os níveis organizacionais são encorajados a desenvolver novas idéias e métodos de trabalho.	Di Bella, 1999, p.69
	Participação organizacional	Os membros da organização são solicitados a participar de atividades onde é considerado de extrema relevância a interação com outros colaboradores, a abertura para discussão de assuntos da sua área e da organização, com vistas, a propor	Castro, 2006 Mc Lagan, 2000, p.77

		soluções que possam transcender as responsabilidades imediatas do funcionário. A participação tem o objetivo de estimular o aprendizado, sendo as pessoas encorajadas a experimentarem coisas novas e fazer coisas antigas de novas maneiras.	
	Autonomia	Agir de forma autônoma conforme as circunstâncias; ampliando as chances de introduzir oportunidades inesperadas, automotivação para criar novo conhecimento.	Nonaka e Takeuchi, 1997,p.85
Ambiente		“Hedberg (1985,p.5) sugere que ‘aprendizagem requer ambos mudança e estabilidade... entre aprendizados e seus ambientes”	Fiol e Lyles, 1986, p.805
	Estabilidade	Considera-se o contexto organizacional adequado para manter e aperfeiçoar os procedimentos e normas, que regem as atuais atividades, já que a organização não vem sofrendo maiores pressões do ambiente interno ou externo que obriguem a mudanças nos seus pressupostos básicos (circuito simples)	Argyris,1985
	Atmosfera de Solicitude	Os membros da organização desenvolvem forte interesse em aplicar as idéias fornecidas por outros. Os bons relacionamentos eliminam a desconfiança e medo e demolem as barreiras pessoais e organizacionais. Comunicam-se abertamente; problemas, erros e lições são livremente compartilhados, nunca ocultados	Nonaka e Takeuchi, 2001, p. 18 Moingeon, 2001, 198; Davenport, 2003, p.40 Di Bella, 1999, p.69
CIDADES EDUCADORAS		É uma estratégia de desenvolvimento das cidades através da educação, como resposta aos desdobramentos dos processos econômicos globais e da própria evolução desordenada das cidades, que teve um caráter excludente, que propõe um novo olhar democrático e participativo, com efetiva intencionalidade dos governos e apoio dos movimentos sociais, num ambiente de acessibilidade e equidade social, na busca e implementação de soluções sustentáveis para vida em sociedade.	Síntese dos autores Paetzold (2000), Cabezudo (2004), Gadotti e Padilha (2004) e a Carta de Barcelona (1990)
	Intencionalidade do governo	Diz respeito ao nível de comprometimento dos governantes locais, com os princípios das cidades educadoras. Tratando-se de uma intenção não formalizada teremos que avaliar em que nível os pressupostos da Carta de Barcelona estão sendo atendidos.	Carta das Cidades Educadoras(1990)
	Participação social	Denota um conjunto de regras e procedimentos para tomada de decisões coletivas, criando oportunidades de participação mais ampla possível dos interessados, especialmente daqueles envolvidos com as questões objeto dos	Bobbio, 1987, apud Leal Filho, 2005,p.89

	Equidade Social	Diz respeito ao nível de igualdade de participação efetiva de todas as pessoas, de participação em equilíbrio territorial Implica	Carta das Cidades Educadoras, 1990
	Aprendizagem permanente	Diz respeito, das necessidades básicas da população (p) criação permanente de seus órgãos e estruturas relativas aos aspectos de distribuição de recursos e em igualdade de acesso a educação formal e não formal, as políticas devem assegurar a	Carta das Cidades Educadoras, 1990
	Relacionamento com Stakeholders	Stakeholders segundo a necessidade operacional de todos a educação, de outra forma, têm interesse na preservação	Srouf, 1998, p.281
OUTROS FATORES ASSOCIADOS		São variáveis da organização presentes em uma relação e representam grande influência nos resultados e um veículo de aproximação	
	Institucionalização do Poder (-)	Então governo é percebido como um agente (atividade de que não pode ser ignorada) em os níveis de desenvolvimento de uma relação	Castro, 2006
	Desenvolvimento com Sustentabilidade	Diz respeito à qualidade de vida de todos os habitantes de uma cidade. Significa isto, tomar equilíbrio com desenvolvimento natural, de proteção ao ambiente sadio, além do direito	Carta das Cidades Educadoras, 1990
	Capacidade	Capacidade de disciplinar resultados para apresentar-se em público, e a adoção de políticas	Castro, 2006
	Financeira Confiança	Em ambientes de escassez de recursos, o poder é exercido através de mecanismos de transferência de recursos como imediata para implementação de projetos, para o equilíbrio de problemas. relações do	Castro, 2006
		governo com a sociedade acontecem num clima que favorece a aprendizagem)	
	Conscientização social	Diz respeito ao nível de comprometimento que as pessoas têm em relação aos direitos e deveres relativos à condição de cidadãos. Conjugado com a participação social, faz com que quem participa, toma conhecimento e se responsabiliza pelo que foi decidido, no sentido de acompanhar a sua efetiva realização.	Motta, 1999, apud Leal Filho, 2005, p.95
	Inclusão social/ Acessibilidade	Diz respeito à supressão dos obstáculos de todos os tipos incluindo as barreiras físicas que impedem o exercício do direito à igualdade, garantindo um enquadramento amável e respeitador das limitações que podem apresentar sem que as pessoas tenham que renunciar à maior autonomia possível	Carta das Cidades Educadoras, 1990
	Capital Social	Refere -se às instituições, relações e normas que conformam a quantidade e qualidade das interações sociais. A coesão social é um fator crítico para que os agrupamentos prosperem economicamente para a sustentabilidade do desenvolvimento. Se relaciona com o associativismo, com o potencial de solidariedade interna, e com as redes de proteção e ajuda-mutua não estatais.	Toni, 2003, p.221

Quadro 36: Descrição dos Fatores Componentes do Indicador de Potencial Capacitante Organizacional

Fonte: Elaborado pelo autor

FATORES			P E S O	AVALIAÇÃO						
				Pouca evidência para apoiar o fator		Alguma evidência para apoiar o fator			Muita evidência para apoiar o fator	
				1	2	3	4	5	6	7
Organizações que aprendem	Estratégia	Intenção organizacional Curiosidade Organizacional Projeto de governo Envolvimento de Lideranças	50							
	Estrutura	Investigação imperativa Perspectiva Sistêmica Planejamento Capacidade de governo Política organizacional Variedade Operacional Disseminação de conhecimento Apreensibilidade Sistema de Avaliação Educação permanente								

	Cultura / Ambiente	Defensores múltiplos Participação organizacional Autonomia Mudança Estabilidade Atmosfera de Solicitude								
Cidades Educadoras		Intencionalidade do governo Participação social Aprendizagem permanente Relacionamento com <i>Stakeholders</i> Desenvolvimento Sustentável Confiança Conscientização social Inclusão social/Acessibilidade Capital Social Eqüidade social	30							
Fatores Associados		Institucionalização do Poder Capacidade financeira	20							
		Resultado =								

Grau – Conceito

Baixo Potencial	Médio Potencial	Alto Potencial
-----------------	-----------------	----------------

Quadro 37: Modelo de Formulário utilizado para aplicação da Pesquisa do IPCO

4.1.3 Orientação de Aprendizagem

Este instrumento (Quadro 66) permite avaliar o conteúdo e a forma como a aprendizagem ocorre. É aplicado como teste piloto a três entrevistados e, após os ajustes, para dez participantes do GP.

Em seqüência, apresenta o Quadro 38, modelo de formulário aplicado na pesquisa.

Fatores	Dimensões	Máximo	Maioria	Igual	Maioria	Máximo	Dimensões
1. Fonte de Conhecimento Alternativas na geração do conhecimento: dentro ou fora da organização.	Interna (intra- organizacional)						Externa (inter- organizacional)
2. Foco Conteúdo- Processo Ênfase na geração do	Conteúdo (geração de conhecimento)						Processo (implementação do conhecimento)

conhecimento ou na implementação do conhecimento							
3. Reserva de Conhecimento Extensão do conhecimento: de domínio particular ou de domínio público na organização.	Pessoal (Conhecimento Tácito)						Público (Conhecim ento Explícito)
4. Modo de Disseminação Disseminação do conhecimento: compartilhado por métodos formais ou rígidos ou informalmente, em contatos causais e interações diárias.	Formal (institucionalização)						Informal (Comunida de de prática)
5. Escopo de Aprendizagem Aprendizagem alcançada: de forma corretiva, incremental (aperfeiçoament o de capacidades, produtos ou serviços existentes) ou de forma transformativa, radical (conhecimento relacionado ao desenvolvimento de novas capacidades, produtos ou serviços).	Incremental (<i>Single loop</i>)						Transforma tivo (<i>Double loop</i>)
6. Foco de Aprendizagem A aprendizagem volta-se para o tarefas grupais.	Individual (mestria pessoal)						Grupal (trabalho em equipe)
7. Tipo de aprendizagem A aprendizagem restringe a possibilidade de interpretação diversa da proposta (Dogmática), ou abre espaço	Dogmática (Ideológica)						Reflexiva

para reflexão e autonomia do sujeito para desenvolver a sua interpretação							
8-Grau de Participação no processo de aprendizagem A proposta de aprendizagem fica restrita à organização ou transcende ao ambiente onde se exerce a ação organizacional	Restrito Atores do Governo						Ampl Atores Sociais

Quadro 38: Modelo de Formulário de Orientações de Aprendizagem
Fonte: Elaborado pelo autor com base no material de Di Bella

5 A PESQUISA – AÇÃO NA COORDENADORIA DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO

Neste capítulo será apresentado um perfil do contexto onde será desenvolvida a Pesquisa-Ação, assim como também um relatório contendo os resultados obtidos nas diversas etapas do estudo.

5.1 CONTEXTO

5.1.1 O Perfil da Cidade de São Leopoldo

A Cidade de São Leopoldo, criada em 1824, está localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre, tendo como seus limites geográficos: ao norte o município de Estância Velha, ao sul o município de Sapucaia do Sul, ao leste o município de Novo Hamburgo e ao oeste o município de Portão.

Distante 32 quilômetros de Porto Alegre, ocupa uma área total de 103,91 quilômetros quadrados, sendo que a área total urbana corresponde a 81,91 quilômetros quadrados ou uma taxa de urbanização de 99,66 %

Possui uma densidade demográfica de 2.031,9 por quilômetro quadrado (dados de 2004), tendo uma população total de 209.610 habitantes (dados 2005). No período 1991-2000 houve taxa de crescimento de 1,60% e nos últimos anos passou a ser de 1,70% ao ano em média, semelhante ao da Região Metropolitana (1,80%) mas acima da média do Estado que se situa em 1,30% a/a. Em 1970, São Leopoldo tinha uma população de 50 mil habitantes. Em 36 anos passou de 200 mil. Em 2026 já há estimativas de atingir o contingente de 500.000 mil habitantes.

Estima-se um total de 15,05% de habitantes que se constituem em população carente, vivendo do subemprego ou em condições de miséria urbana, marginalidade econômica e cultural.

Em termos da relação postos de trabalho disponíveis para população verifica-se que existe um posto para três potenciais candidatos.

O Produto Interno Bruto Per Capita (2005) é de R\$ 6.882,63. Sendo que o a Renda Média da população apresenta a seguinte situação (Quadro 39):

Renda Média (%)	
5,89	Sem Rendimento
1,18	Até um salário mínimo
64,11	De um a cinco salários mínimos
28,82	Mas de cinco salários mínimos

Quadro 39: Renda Média População de São Leopoldo
Fonte: Prefeitura Municipal de São Leopoldo (2005)

No índice de Desenvolvimento Sócio Econômico- IDSE, medido pela Fundação Estadual de Economia e Estatística- FEE ocupa o 10º Lugar (2000) na Região Metropolitana.

As atividades econômicas mais preponderantes estão localizadas na indústria de transformação, seguido do comércio e serviços.

Em termos de infra-estrutura urbana, verifica-se que o município apresenta os seguintes indicadores:

Item	Extensão em Km
Total da malha viária urbana	730
Vias c/ pedra regular, irregular ou bloco de concreto	280
Vias asfaltadas ou capeadas com asfalto	180
Vias sem pavimentação	270
Vias urbanas com iluminação pública	880
Vias com transporte coletivo	360

Quadro 40: Infra-Estrutura Urbana de São Leopoldo
Fonte: Prefeitura Municipal de São Leopoldo (2005)

De acordo com o Departamento Estadual de Trânsito- DETRAN, São Leopoldo possui 5,80 % ou 60.080 unidades (2005) da frota total de veículos da Região Metropolitana, sendo que cresceu 6,70% no período de 2003-2005,

acompanhando a tendência de crescimento de alguns dos municípios da Região Metropolitana.

Em termos de deslocamento percebe-se, de acordo com o Gráfico 1, que já os modais individuais (identificados como condutor de auto e passageiro de auto) e as modalidades a pé e bicicleta superam o ônibus como meio de transporte coletivo, na cidade de São Leopoldo.

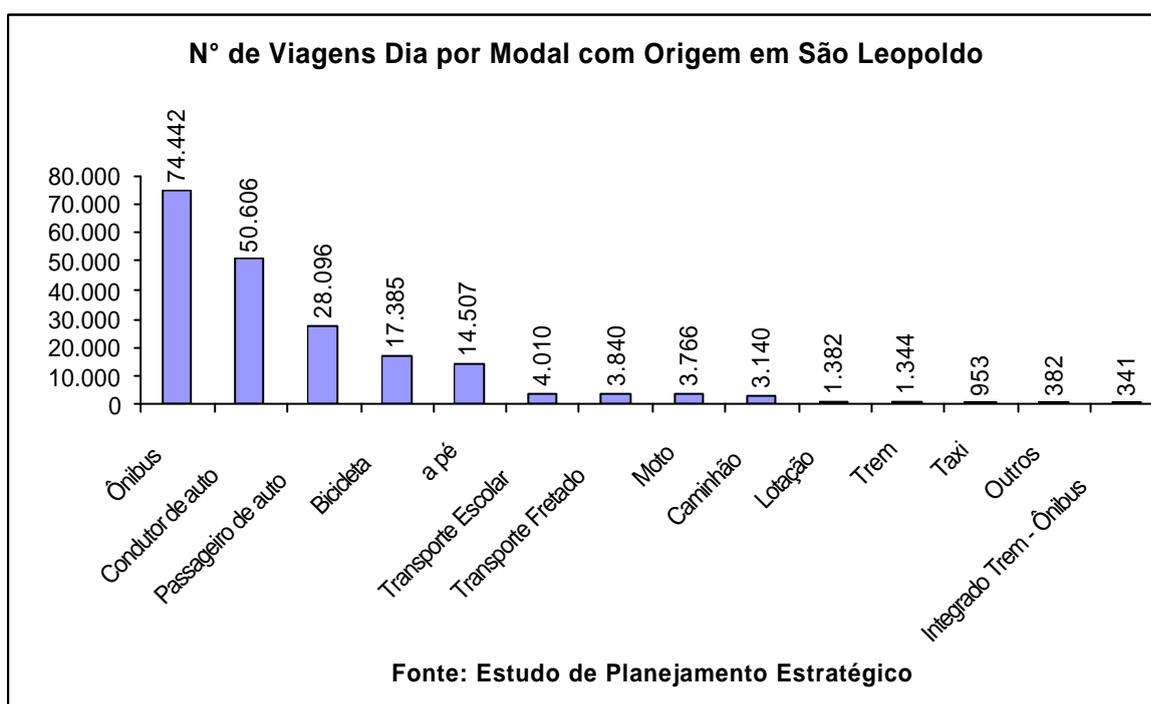


Gráfico 1: Número de Viagens / dia por Modal (2005)

Fonte: Programa Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana – PITMURB

A condição sócio-econômica da população, somado aos problemas decorrentes do crescimento desordenado das cidades, tem motivado os dirigentes do atual Governo o desejo de reavaliar o atual sistema de mobilidade no município.

5.1.2 A Coordenadoria de Mobilidade Urbana

A Administração do Governo Municipal de São Leopoldo possui na sua estrutura um órgão especializado para tratar da Mobilidade Urbana na cidade. A

Coordenadoria vincula-se ao Gabinete do Prefeito. No passado recente estava vinculada à Secretaria Municipal de Obras e Viação e em Agosto de 2005 quando dos primeiros contatos com a Prefeitura, fazia parte da estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Na história da Prefeitura de São Leopoldo, teve apenas um Governo que posicionou o transporte numa Secretaria de Governo, o que, em princípio, deu uma melhor condição de atuação pelo fato de se ter maior autonomia e poder para pleitear uma melhor participação no orçamento público.

A Coordenadoria da Mobilidade envolve-se com a formulação e execução das políticas relativas ao transporte e acessibilidade. Neste sentido, propõe-se a “implementar o entendimento atual de que mobilidade se constitui num “ conjunto de políticas de transporte e circulação que visam priorização dos modos não motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável”. (SEMOB, 2005, p.19).

5.2 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA-AÇÃO

Neste capítulo será apresentado o Relatório dos Resultados da Pesquisa-Ação, de acordo com a seguinte estrutura e equivalência de processos.

P-A	Exploratória	Pesquisa-Aprofundada		Ação	Avaliação	
PE P	Explicativo	Normativo-prescritivo		Estratégico	Tático-Operacional	
A O	Abertura	Experimentação				Focalização
		Intuição indivíduo	Interpretação indivíduo/grupo	Integração grupo/grupo	Institucionalização Grupo/organização	
		Atuação				

Quadro 41: Estrutura dos Relatórios da Pesquisa
Fonte: Elaborador pelo autor

Conforme foi apresentado, a Pesquisa-Ação é estruturada em quatro etapas, a saber: exploratória, pesquisa aprofundada, ação e avaliação.

5.2.1 Fase Exploratória

Em seqüência são registrados os resultados obtidos na Fase Exploratória.

5.2.1.1 O Problema Institucional

O Governo de São Leopoldo deseja implementar uma Política de Mobilidade Urbana para a Cidade, ao mesmo tempo que o pesquisador, por meio da pesquisa, analisa a relação e seus efeitos entre o planejamento numa abordagem participativa e os processos de aprendizagem organizacional.

O processo de reconhecimento do problema, decorre da situação em que se encontra a mobilidade urbana e a necessidade de implementar uma política de forma gradual. Começou pela percepção dos dirigentes do atual Governo no desenvolvimento do Planejamento Estratégico (PEG) de que a mobilidade urbana se constituía num assunto prioritário a ser desenvolvido numa cidade como São Leopoldo. Já em agosto de 2005, o pesquisador contactou um técnico da área de Gestão de Mobilidade, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, que se interessou pela proposta e a encaminhou para a sua Diretoria. Esta, por sua vez, além de aceitá-la entendeu que o foco seria o transporte coletivo público urbano. Com esta orientação foi elaborado e encaminhado o projeto. Com as saídas destes profissionais, houve a necessidade de se retomar a negociação que foi feita, inicialmente, por meio de um assessor da SEPLAN, que assumiu a titularidade interina da Diretoria da Gestão de Mobilidade que encaminhou ao Secretário o projeto e combinou uma reunião com o pesquisador para tratar da autorização para realização da pesquisa. A reunião com o Secretário reabriu a discussão sobre a abrangência da pesquisa chegando a

conclusão da importância de desenvolvê-lo, mas com um conceito mais amplo do que transporte: o da mobilidade urbana, que alcançaria os diversos modais de transportes, assim como também a circulação e acessibilidade.

Nesta trajetória, percebeu-se a diferença de visões sobre um mesmo assunto. A pesquisa passou de uma orientação mais operacional e restrita, quando o objetivo era o transporte urbano, para um tratamento mais amplo como é o do conceito da mobilidade urbana. De outra parte, as diferenças de enfoque ficaram claras: o do técnico, mais preocupado com a solução dos problemas mais imediatos, e o do político, que deseja marcar sua gestão com uma proposta de maior transcendência, como é o tratamento da mobilidade urbana, que perpassa a abordagem convencional feita pelas secretarias de transportes.

A fase exploratória passa a ter seu detalhamento programado por ocasião da nomeação do primeiro Grupo de Pesquisa- GP, que será constituído com membros do Departamento de Gestão da Mobilidade Urbana, vinculado à SEPLAN que, *a posteriori*, será denominado de Coordenadoria da Mobilidade Urbana, vinculado ao Gabinete do Prefeito do município de São Leopoldo. Com este GP serão acertados o planejamento, com os principais objetivos e atividades a serem desenvolvidos para viabilizar o projeto que se constituirá na formulação de um Plano de Mobilidade Urbana, com bases nas diretrizes do Governo Federal, estabelecidas no Anteprojeto de Lei da Mobilidade Urbana, que se constituirá no marco legal da matéria, ora em tramitação no Congresso Nacional.

A decisão do Secretário em abrir a possibilidade para o desenvolvimento deste projeto, veio respaldada no interesse do atual governo de atuar nesta área da mobilidade urbana, que já tinha registrado esta vontade no Plano Plurianual em vários momentos.

Em seqüência apresenta trechos do Plano Plurianual, destacando assuntos relativos à mobilidade urbana:

Plano de Desenvolvimento Urbano (ou Plano Diretor)

“Será a matriz de ordenamento da ocupação do espaço urbano no município de São Leopoldo. Devemos avançar no sentido de projetar nossas principais

avenidas, (...), acesso ao emprego e o transporte coletivo.“ (O Plano Diretor tem dois capítulos específicos da mobilidade urbana).

Distritos industriais e Infra-estrutura

“(...) Vamos aproveitar as obras de ampliação das linhas do TRENURB até Novo Hamburgo para produzir nova passagem sobre o Rio do Sinos e constituindo mais um roteiro de escoamento da produção rumo a BR 116 e a RS 240.”

Educação para a Segurança

“Trabalhar junto às escolas com programas educacionais sobre segurança e trânsito (...)”

Currículo Escolar Cidadão’

“Vamos incluir no Currículo Escolar elementos relativos (...) e trânsito”

Meio ambiente

“(...) daremos a devida importância a este tema na nossa futura gestão o transformando numa diretriz transversal que irá incidir sobre todas as ações governamentais, programas e políticas públicas. (Inclui o Controle Ambiental, em termos de poluição e consumo de recursos não-renováveis do transporte motorizado)”

Desenvolvimento urbana, habitação e transporte

“Promoveremos um desenvolvimento urbano de forma global, entendendo que a habitação somente pode ser considerada atendida quando articular entorno de si as demais necessidades humanas, como: (...) transporte, (...)”

Integração da Cidade

“Implantar linhas transversais e circulares permitindo acesso fácil a todos os cantos da cidade.”

Passe livre

“Implantar no último domingo do mês, podendo ser mudado para dia comemorativo especial, passe livre no sistema de transporte coletivo municipal, para que a população possa conhecer a cidade e visitar seus parentes e amigos.”

Idosos / Portadores de Necessidades Especiais (PNE´s)

“Garantir o direito à acessibilidade nos prédios públicos e comerciais e no transporte coletivo.”

No PEG foi elencada como uma das prioridades a Mobilidade Urbana. Isto quer dizer que antes de se tornar obrigatório o Município de São Leopoldo contará com um Plano de Mobilidade Urbana.

Vale dizer, que muito antes dos cidadãos terem um melhor entendimento do que seja a mobilidade urbana (hoje o debate está centrado no transporte coletivo urbano), o governo vê a oportunidade de se aprofundar no diagnóstico e encontrar soluções, de cunho estrutural para este problema.

5.2.1.2 Definição dos Problemas e Escolhas dos Atores

A oficialização de tratar o problema de mobilidade por meio de uma política pública se deu por ocasião da elaboração do PEG para o período 2005-2008, no qual o Pesquisador foi convidado na condição de ouvinte.

Embora a natural dificuldade de estar presente e não poder se posicionar, foi interessante o fato de poder observar as diferentes lideranças do governo, identificar posicionamentos, especialmente daquelas que tinham uma estreita relação com a mobilidade.

Pelo período de três dias o pesquisador teve oportunidade de ouvir e presenciar debates dos mais diversos, voltados para identificar, selecionar e propor soluções para os problemas da cidade de São Leopoldo.

Durante os debates, o pesquisador optou por estabelecer contatos com os principais interlocutores do governo nos intervalos, na hora dos *coffee-break* fazendo comentários e questionamentos com vistas a obter informações, criar vínculo com atores do governo para futuros contatos e divulgar o projeto.

Além destes aspectos, teve oportunidade de contato com o Prefeito, que expôs a importância dessa pesquisa o que deu condições para estabelecer um plano de trabalho que integrou, não apenas o grupo de técnicos da mobilidade urbana, como também de outras secretarias, desta forma franqueando o ingresso aos diferentes setores do governo municipal.

Este resultado foi promissor, especialmente por se tratar de uma instituição pública, onde os aspectos “políticos” podem vir a dificultar ou facilitar um projeto de pesquisa, se não se consegue conquistar a confiança dos interlocutores.

Um dos problemas que o pesquisador teve de enfrentar é o institucional. Com o apoio do Prefeito e de seu Secretário do Planejamento, restava apenas estabelecer aspectos para a operacionalização da Pesquisa.

Em reunião feita com o Secretário, foi confirmado o Cronograma proposto para o Projeto, e solicitado, a nomeação de um interlocutor para através dele mantê-lo informado sobre o andamento dos trabalhos, além de colaborar no sentido de tornar mais fluida a integração à organização e o suporte administrativo necessário para viabilizar os eventos programados.

A relação das áreas mais representativas para formar o Grupo de Pesquisa-GP -Quadro 13 - foram identificadas nessa oportunidade, tendo conseguido a confirmação de praticamente todos os convites realizados.

Servidores do Departamento de Mobilidade Urbana e da Diretoria de Urbanismo, na época vinculados à SEPLAN, em função de ter uma relação mais estreita com o tema, fizeram parte da primeira composição do GP.

A partir do terceiro encontro foram incluídos representantes das outras secretarias de governo, pois já se tinha um idéia básica do que seria feito e o referencial a ser adotado.

5.2.1.3 Caracterização do Grupo de Pesquisa

O GP era constituído por servidores oriundos do segundo e terceiro escalão do governo, isto é, coordenadores, chefias e técnicos. O primeiro escalão do Governo ficaria para um segundo momento para avaliar e dar o aval à proposta de Plano de Mobilidade Urbana a ser implementado.

Tendo presente este aspecto, foi estabelecido um programa de entrevistas com todos os secretários que tinham encaminhado representantes para o Grupo, com o intuito de integrá-los no processo e comprometê-los para a etapa de avaliação e disseminação dos resultados da pesquisa.

Não houve maiores dificuldades para lidar com os membros no processamento desta fase, pois são as chefias e suas equipes que detêm as informações da operação e os que efetivamente podiam dar subsídios para estruturar o quadro de referência a ser utilizado para o aprofundamento da pesquisa.

Neste grupo havia servidores de carreira e de cargos comissionados, com o que se poderia correr o risco de perder algum integrante pela sua saída do governo. Além disso, tratava-se de pessoas de média de idade (25 a 45 anos aproximadamente), a maioria com formação em nível superior, com relativa experiência nas suas áreas de trabalho, grande parte deles, com a compreensão da necessidade de se ter uma visão mais sistêmica de organização.

Entretanto, houve situações que caracterizaram algum grau de dificuldade, seja técnica e/ou psicológica perante o desafio proposto. Já nos primeiros encontros foi estabelecida a constituição de Grupos Temáticos para aprofundar aspectos da mobilidade, divididos em: transporte e circulação, infra-estrutura urbana e acessibilidade. O propósito era focalizar a debate em grupos menores e também propiciar a inclusão de outras pessoas, mas não houve comprometimento nem justificativa para inviabilizar este formato de trabalho. Fora a nomeação dos responsáveis por estes grupos, não se conseguiu levar adiante esta iniciativa e, simplesmente, se desconsiderou a decisão que foi tomada a respeito.

Mesmo assim, verificou-se que não havia, da mesma forma que nos Secretários de Governo, uma visão de longo prazo. A mobilidade urbana da mesma

forma que o Plano Diretor deve ser pensada sobre a temática com uma visão de dez anos em diante.

Esta falta de experiência em planejar o longo prazo, está bem caracterizada no planejamento elaborado que contém maior número de proposições para serem realizadas a curto e médio prazos e, algumas outras que transcendem o período da atual gestão. À situação podem ser dadas duas interpretações: a primeira é que se planeja para o período de Governo, pelo fato de que se tem maior ingerência e controle sobre a situação. A segunda é a dificuldade de 'enxergar' mais longe por falta de exercício e capacitação para tanto. Entende o pesquisador que se tem as duas situações presentes no GP.

Verificou-se desde o início que havia uma grande demanda dos próprios profissionais da mobilidade urbana, que externalizaram a sua inconformidade nos depoimentos, para serem chamados por ocasião da formulação ou execução de projetos que impactavam na mobilidade. Esta situação, torna-se ainda mais crítica ao saber que as pessoas se ressentiam por não haver uma boa comunicação entre as diferentes áreas de trabalho. A interação é precária sendo conseqüência de vários fatores: desde problemas no desenho organizacional até questões ligadas a orientação ideológica dos servidores e dos titulares das secretarias, passando, também pela autonomia que cada Secretário tem para definir como dirigir o seu órgão.

Esta abordagem que promoveu a implementação de um grupo de trabalho interdisciplinar e interdepartamental foi para muitos uma das primeiras experiências, mesmo dentro de uma administração que tem na participação um dos seus principais ícones.

Em termos de participação dos membros do GP, percebeu-se diversos níveis de comprometimento. Desde aqueles que estavam presentes pelo fato de terem sido convocados, até os que se propunham a participar para cooperar e aprender na interação com outros profissionais. Verificou-se que, ao longo do trabalho, conseguiu-se em alguns casos reverter a expectativa de descrédito acenando-se chegar em primeiro lugar ao término do trabalho e em segundo a uma condição de viabilidade que permitisse a sua implementação. Verifica-se, por vezes, um certo pessimismo na administração pública com o desenvolvimento de trabalhos desta natureza, e aqui não foi diferente. Com o tempo superou-se o "isto não vai dar

certo”, e agora se está na fase de “ é possível efetivar aquilo que foi produzido internamente”. Desta forma conseguiu-se com que os participantes crescessem no nível de motivação e no aprendizado ao longo do processo.

Destaca-se um comentário feito pelo E1¹⁵ a este respeito:

Eu tinha muito medo. Mas a partir do momento que se afirmou o conceito do que era aquele grupo, eu acho que a participação foi muito natural. Eu gostei do resultado. Eu tinha muito medo do resultado, principalmente quanto houve um certo boicote. Quando (um membro do GP) saiu falando né. (que estavam fazendo o trabalho para o Pesquisador) Mas ai também eu tive capacidade de entender que fazia parte da dinâmica. E eu acho que nos convencemos aos poucos. Primeiro porque não era uma coisa do PT como está representado. Depois não era uma coisa que as pessoas queriam participar porque saíam da sua secretaria. Ao contrário elas começaram a sair das secretarias, começaram a participar e começaram a ver que poderia ter resultado.

O GP não se mostrou muito disposto a desenvolver atividades fora do espaço de tempo alocado aos encontros o que trouxe algumas dificuldades para o andamento dos trabalhos, entre os quais é possível incluir: a) o prazo se alongou além do previsto; b) na ausência de alguns dos membros, tinha-se que se fazer um resgate daquilo que se havia desenvolvido no encontro anterior, mesmo que se enviassem regularmente as memórias das reuniões, c) mesmo recebendo as convocações e a pauta poucos vinham preparados para encontro, isto é, com alguma reflexão prévia sobre os temas a serem abordados

Esta situação poderia ter sido sanada em parte se dispusesse de mais tempo, de forma concentrada, e recursos para fazer imersão de vários dias no o trabalho com horário integral, o que superaria as dificuldades apontadas.

Neste sentido, destaca o comentário feito pelo E2¹⁶ na sua entrevista:

¹⁵ E para preservar a privacidade dos entrevistados os seus nomes não serão explicitados. Para tanto, adjudicamos um código constituído pela letra E acrescida de numero que será o mesmo ao longo do trabalho

¹⁶ Para efeito do presente trabalho foi adotado o conceito de mobilidade urbana sustentável do Ministério das Cidades: “um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam priorização dos modos não motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável” . (SEMOB , 2005, p.19 Por sua vez, o Anteprojeto de Lei - versão de 17 de novembro de 2005 - , que institui as diretrizes da política de mobilidade urbana, estabelece no Art. 2º , parágrafo 1º. o sistema de mobilidade urbana definido como: “ o conjunto estruturado e coordenado de modos, serviços e infra-estruturas que garantem os deslocamentos de pessoas e bens na cidade” Estas fundamentações estão em consonância com o entendimento mais amplo da mobilidade urbana apresentado e que serve orientação ao estudo.

O que atrapalhou, do meu ponto de vista, para dar uma continuidade, a maior proximidade entre os encontros. Por que as vezes conseguir fazer um coletivo entrar em determinado debate em determinada discussão ele é tão mais ou mais difícil do que fazer isso avançar, do que tu fazer aquela produção ou as discussões estabelecerem o conhecimento coletivo. É difícil às pessoas entrarem no debate... Todo mundo entendeu o centro da discussão toda, todo o mundo participou, está no centro da discussão para conseguir avançar. No próximo encontro tem que começar tudo de novo. Pessoas diferentes, pessoas que não são as mesmas que vem. É uma dificuldade dos recursos que a gente dispõe, pois de certa forma a técnica é para ti utilizar em três, quatro dias, num processo de imersão. Por conta disso, as pessoas ao entrarem naquele universo de discussão, é bem isso mesmo, entram num novo universo de discussão, tu quebras as relações que tens com teu trabalho, com outras coisas e tu entras e dentro de aquele debate tu te expões, é a dificuldade. E como é impossível fazer isso, tu somas à dificuldade, a inconsistência da participação das pessoas e a modificação do público... foi uma dificuldade constante.”

Os membros constituíam-se, normalmente, em servidores mais próximos do titular da Secretaria o que minimizou o risco de falta de representatividade do Grupo.

Uma outra situação que merece destaque neste processo, foi a mudança de pelos menos três titulares da área que trata da mobilidade urbana, o que poderia ter influenciado na forma de condução dos trabalhos. Afortunadamente, mesmo com perfis diferenciados que podem ser caracterizados num *contínium* que inicia com um gestor com uma visão mais técnica e culmina com outro com uma vivência maior no campo político, não houve maior interferência nos objetivos da pesquisa. Acredita o pesquisador que o aval dado pelo Secretário da SEPLAN devido ao seu peso político foi fundamental para o início da pesquisa e a estratégia definida para o seu desenvolvimento como também os resultados que se foram somando ao longo do processo deram a sustentabilidade necessária para sua seqüência e finalização.

Aos agentes do governo se foram adicionando *stakeholders* da mobilidade urbana, Quadro 14. Outros atores são citados no trabalho. Porém, pelas condições estabelecidas para a pesquisa, não haveria condições de incluí-los na referida relação.

Este processo de integração de outros agentes do governo, deu-se de forma gradativa.

Inicialmente, foram convidados a integrar o GP servidores de outras áreas de governo, indicados pelos secretários, que participariam ao longo do processo, especialmente na fase de diagnóstico. Concomitantemente, foi-se ampliando o conjunto de atores através de entrevistas e reuniões específicas com o intuito de

enriquecer o diagnóstico e possibilitar a divulgação da pesquisa que estava sendo desenvolvida. Neste sentido, foram entrevistados diversos secretários do governo municipal -Quadro 19- que de alguma forma estavam vinculados ou podiam dar a sua contribuição, em função da sua experiência e/ou conhecimento sobre o assunto. Os conselheiros do Orçamento Participativo de São Leopoldo tiveram oportunidade de se pronunciar nesta fase de diagnóstico, assim como também agregou-se o resultado obtido através de audiências públicas realizado pelo grupo que estava desenvolvendo o Plano Diretor. Teve-se a oportunidade de debater o assunto externamente com especialistas em

mobilidade urbana, especialmente o grupo de coordenação e técnicos responsáveis pelo Programa Integrado de Transporte e da Mobilidade Urbana (PITMURB), que está desenvolvendo uma proposta de planejamento estratégico para integrar todas as ações da mobilidade urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre, incluindo além da capital do Estado, treze cidades conurbadas, entre elas São Leopoldo.

A participação num seminário de uma semana do Ministério das Cidades, em Porto Alegre, oportunizou uma troca intensa com equipes técnicas das secretarias municipais das referidas cidades e consultores do Ministério que trouxeram a sua vivência e conhecimentos enriquecidos com inúmeros exemplos de regiões metropolitanas dos principais Estados brasileiros e do exterior.

Teve-se, ainda, oportunidade de contatar com organizações como: TRENURB, a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, o Sindicato de Arquitetos do RS, o Departamento de Sociologia da Unisinos que, embora possam parecer à primeira vista com enfoques diversos dos interesses da pesquisa, em função do seu caráter interdisciplinar, os interlocutores destas instituições contribuíram sobremaneira para ter um posicionamento mais realista sobre o assunto.

Foi desenvolvido um fórum com os operadores do sistema de transporte, incluindo os diversos modais (transporte coletivo, táxi, trem, transporte escolar, etc.) o que permitiu ter uma visão “oficial” das demandas de cada segmento.

Este contato foi relevante pois propiciou uma primeira aproximação com os operadores, estreitando o relacionamento com o Governo, que foi desarticulado ao

longo do tempo. Contribuiu para compreender o posicionamento de cada participante, ao mesmo tempo, que serviu para sensibilizá-los da importância de avançar neste processo de aproximação com o intuito de implementar mudanças no atual sistema.

Estes atores contribuíram significativamente na fase de diagnóstico (fase exploratória) que junto com as pesquisas que foram desenvolvidas deu condições adequadas para o desenho do quadro referencial. Além da certa triangulação pois o pesquisador detinha informações de várias fontes que poderiam divergir ou não, e em alguns casos tendo a mesma origem. Permitiu-lhe, também, saber o nível de compreensão de cada um dos atores sobre o conceito de mobilidade¹⁶. Este aspecto é relevante quando se trata dos secretários de governo, pois eles são os que vão avaliar a proposta. Assim como também dos *stakeholders*, que poderão legitimar ou não as proposições em função do entendimento que possuem sobre a matéria.

Neste particular, de forma simplificada, encontra dois entendimentos básicos:

- 1) Mobilidade urbana como um conceito restrito que considera apenas o transporte motorizado. Em consequência, as empresas de transporte coletivo, como o proprietário de veículo particular assumem maior relevância em relação aos demais atores sociais. Nesta concepção dando-se maior ênfase ao transporte motorizado haverá, naturalmente, maiores investimentos em infra-estrutura viária, alargando as vias, fazendo viadutos, diminuindo o espaço dos passeios públicos. Deve-se agregar a esta opção às externalidades, tais como: poluição ambiental, sonora, acidentes de trânsito, congestionamentos, esgotamento das fontes de energia (Ex. petróleo) de recursos não renováveis; e
- 2) Mobilidade urbana como um conceito mais abrangente integrando todos os modais, inclusive os não motorizados (Ex. bicicletas) tratando não somente do transporte como também da circulação (deslocamento) de pessoas. Em consequência o elemento central do sistema de mobilidade urbana passa a ser a pessoa. Por sua vez, o Estado reassume o seu papel de Gestor da Mobilidade Urbana. Nesta concepção, dá-se prioridade em investimentos em infra-estrutura não apenas de vias de tráfego de veículos

como também calçadas que propiciem maior acessibilidade com segurança às pessoas. Procura-se com este modelo minimizar também as externalidades e promover a inclusão social de muitos cidadãos que não em acesso ao transporte em função das elevadas tarifas cobradas.

Complementarmente a estas concepções, o modelo proposto, desloca o centro decisório do município para outra instância, no qual é compartilhada o poder de decisão pelas diversas esferas de governo, havendo forte presença do governo federal, principalmente devido à origem dos recursos financeiros que serão alocados para implementação dos Planos de Mobilidade Urbana. O exemplo que está em desenvolvimento é o Programa Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana-PITMURB relativo à Região Metropolitana de Porto Alegre.

Este modelo contribui para facilitar o processo de transformação do atual modelo de mobilidade atrelado aos municípios, cujos Governos por vezes estão comprometidos com as empresas de transportes urbanos locais devido a apoio financeiro recebido nas campanhas eleitorais. Assim como também vem-se afetados pela falta de recursos devido a precariedade das finanças públicas do município.

A modernização do sistema trará em consequência melhores retornos para as empresas, devido à racionalização da operação, e para os usuários, pois se espera como resultado menores tarifas, fluidez e segurança no deslocamento e um ambiente urbano qualificado.

Desde o início foi fixado que a participação dos atores sociais ocorreria na fase de diagnóstico. Isto se deve, ao fato de que ainda não há uma cultura institucionalizada que aceite com naturalidade um relacionamento mais estreito entre as partes. Vale isto para o Governo, quanto para os *stakeholders*, que precisam exercitar mais a participação, com vistas a promover a confiança e o comprometimento necessário para avançar nesta relação.

Nesse sentido vale registrar dois depoimentos que caracterizam bem a relação do Governo com os *stakeholders*:

E2- Nós tentamos aos poucos mudar essa imagem (do Governo), e começou a abrir a interlocução com alguns agentes da comunidade mais ligados a mobilidade urbana que nos conseguimos ter uma interface razoável em relação a soluções de problemas mas não é ainda em relação ainda em relação a construção de políticas públicas. Eu acho que caminha para isso. Caminha para isso porque nos já fizemos algumas discussões e o teu trabalho nos ajudou a fazer isso que apontaram questões como essa, Mas nos falta ainda, (...) conseguir avançar na construção de políticas públicas mesmo, em construção com atores sociais. O exemplo claro é o seguinte vou chamar alguém para implementar política pública de mobilidade urbana, quem vai estar ali sentado?. Houve um chamado e não tinha ninguém. Isto quer dizer que a interlocução com a comunidade é frágil. No mínimo para uma atividade como essa eu teria que ter o auditório com 40, 50 pessoas que sejam representativas de várias entidades de várias comunidades para um tema importante que mexe com vida de todas as pessoas. Eu não preciso ter uma relação massiva em relação ao tema, basta ter os que estão envolvidos no assunto. Eu diria que a gente está em caminho, em processo. A gente conseguiu mudar a imagem com a comunidade, mudar a imagem com os atores que dependem ou que tem interlocução conosco mudamos a imagem. Hoje temos uma imagem de credibilidade mais forte, de diálogo, de aproximação, de marca de participação popular muito mais forte. Agora isso traduzido em que eles venham a participar de forma mais ativa da mobilidade urbana está longe.

O segundo depoimento também enfatiza o fato de se estar num processo no qual se constrói a relação com os atores sociais de forma gradativa:

E11 Tem que trabalhar. Não pode simplesmente chegar a partir de hoje todo vai ser diferente. Tem que se construir. De repente, mostrar o que é a mobilidade, mostrar a importância de ter que ceder para começar este relacionamento. De repente pode haver boas surpresas e pessoas que estejam preparadas.

Para o desenho do quadro de referência foi também relevante sair a campo e conhecer a cidade, procurando observar “*in loco*” a situação da infra-estrutura viária, o trânsito de veículos, o deslocamento das pessoas para se ter uma idéia mais realista sobre a pertinência do trabalho, como também para ter presente este contexto na hora de debater as proposições para mobilidade urbana.

Para tanto foi feito um giro pela cidade acompanhado por E6 e E8 com os quais, além de facilitar a integração à cidade, propiciou uma oportunidade para conhecer um pouco o perfil das lideranças do setor.

De fato isto não aconteceu por acaso. Como estratégia na busca de um relacionamento mais estreito com os que viriam a ser facilitadores do processo, o pesquisador procurou estreitar o relacionamento para descobrir a melhor forma de lidar com cada um deles. No início, tanto um quanto outro mostraram disposição em colaborar, mas ao longo do trabalho, percebeu-se que a havia conflitos internos que

prejudicavam a integração das áreas e a coesão das equipes para o desenvolvimento do projeto que persistem até o momento.

Um aspecto que se procurou atender dentro do processo da pesquisa é o de manter informado tanto quanto possível os públicos ao longo das diferentes fases da pesquisa. Aguarda-se, entretanto, o aval do Governo para prestar contas do resultado aos atores envolvidos mesmo correndo o risco de ter-se algum questionamento à proposta realizada.

5.2.1.4 Registros dos encontros

Dos encontros foram registrados os principais acontecimentos em memórias que tinham como base para sua estruturação a pauta da reunião. As entrevistas foram gravadas e transcritas.

Um aspecto que favoreceu em parte a dinâmica dos encontros é que no Planejamento Estratégico do Governo se utilizou a mesma técnica e, embora, a maioria dos membros do GP não tenham participado deste processo, ao menos já tinham uma referência, sendo aceito sem maior questionamento.

A observação foi uma das formas de acompanhar o comportamento das pessoas e permitiu o pesquisador compreender determinadas atitudes dos participantes com a antecipação necessária para ajustar algum direcionamento do trabalho com vistas a evitar perder tempo e eficácia no alcance dos objetivos.

No terceiro encontro, antes do início dos trabalhos, foi informado por E1 ao pesquisador que havia uma espécie de “boicote” ao trabalho liderado por parte de um dos membros do grupo que entendia estar executando as responsabilidades do facilitador (pesquisador). Este fato, poderia por em risco a seqüência da pesquisa. Porém, bastou começar o encontro e dar os “créditos” que a pessoa pensava merecer e se dissipou de vez esta dúvida que tinha ganho uma certa acolhida de uma parte do grupo.

O pesquisador utilizou muito esta técnica de observação quando, em função da participação como convidado do PEG, teve que passar três dias ouvindo e

observando as pessoas e o ambiente para compreender o contexto onde se desenvolveria a pesquisa.

A primeira conclusão que pode ser explicitada é que se tratava de um ambiente carregado das variáveis da política e do poder, mas desde cedo entendeu que estas não poderiam interferir nas conclusões e na forma de conduzir os trabalhos e assim foi feito.

É claro que, dentro das limitações da pesquisa, ter-se-á que considerar estes aspectos pois tiveram alguns efeitos ao longo do processo, caracterizando inclusive algumas dificuldades encontradas pelos próprios funcionários no seu cotidiano.

Dentre alguns desses efeitos, cita: morosidade ou mesmo não entrega de material solicitado; certo descompromisso no atendimento de trabalhos solicitados para preparo dos encontros; ausências sem maiores justificativas o que dificultava a seqüência do raciocínio que o grupo tinha construído sobre o tema analisado; decisões como a solicitação de entrega de uma sala utilizada como local de reunião sem ao menos justificar o motivo, etc..

E relevante, notar que, por vezes, verificava-se uma certa queda de produtividade nas reuniões seja pelo pessimismo, o qual já foi referido, ao pensar que a Administração não vai dar a devida atenção ao trabalho, em

função do histórico ou pela metodologia que exigia um progressivo nível de reflexão para o qual os participantes não estavam muito acostumados.

Soma-se a isto um aspecto que foi registrado por um dos membros entrevistados na fase da avaliação onde declina que:

E10 - as pessoas não sabiam o porque do motivo da convocação para o primeiro encontro; a forma de como o Secretário de Planejamento encaminhou o pedido solicitando a participação e, portanto, devia se atender ao pedido sem maiores questionamentos

5.2.1.5 Resultados da Fase Exploratória

a) Identificação dos problemas

A formação do GP permitiu um amplo levantamento dos problemas relacionados com a mobilidade urbana (Quadro 42), seja sob a ótica de quem tem responsabilidade direta pela sua solução, ou pela condição de ser um servidor público conectado com o problema, tentando encontrar formas de melhorar a gestão pública urbana, como também pela visão de munícipes, que ao mesmo tempo que atuam dentro da Administração vivenciam a cidade e tem uma avaliação da qualidade dos serviços, através dos quais se materializa a gestão pública.

Através destas interações, foi sendo construindo uma relação de problemas que foram sendo explicados, isto é, procurou-se entender não apenas os efeitos, como também as causas e os diversos entendimentos até consensar qual era a descrição mais adequada para cada problema levantado. Esta explicação diz respeito aos atores sociais envolvidos na situação. Os procedimentos para seleção definitiva dos problemas foram desenvolvidos na segunda fase da pesquisa (Pesquisa Aprofundada)

CATEGORIA	SUB CATEGORIA	PROBLEMAS
TRANSPORTE	QUALIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO	Falta de Qualidade do Serviço do Transporte Coletivo (tarifa, trajetos, linhas, etc) Falta de comunicação para o usuário
	INTEGRAÇÃO	Falta de Integração do transporte coletivo inter -bairros Falta de integração no transporte Coletivo da Região Metropolitana
	ASPECTOS INSTITUCIONAIS	Falta de Legislação e Contratos com Operadoras do transporte municipal <ul style="list-style-type: none"> • TAXI Concentração do serviço de táxi em poucas regiões da cidade • OUTROS MODOS DE TRANSPORTE Falta campanha de estímulo para uso de outros modais
		Potencial de riscos de sinistros com

TRÂNSITO	SEGURANÇA	produtos perigosos Falta de segurança para pedestres e ciclistas Falta de normas nas ações de mobilidade
	FISCALIZAÇÃO	Falta de planejamento e controle de fiscalização no transporte
	CIRCULAÇÃO	Circulação no Centro de São Leopoldo Entorno da rodoviária Impacto na geração de tráfego com as instalações de grandes empreendimentos Insuficiência na implementação de controle e sincronismo semafórico, quanto a veículos, pedestres e PNE's Dificuldade de circulação de pedestres em função da BR 116
	EDUCAÇÃO PARA O TRÂNSITO	Falta de educação para os usuários em mobilidade urbana PP
INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA	VIAS URBANAS	Problemas na infra-estrutura viária de São Leopoldo Problema viário periférico (Entorno área central) Falta de sinalização das vias Deficiência dos abrigos nas paradas de ônibus OP Problemas de dimensionamento dos dutos de drenagem urbana
	PLANO DIRETOR	Deficiência de infra-estrutura em bairros legais e ilegais Adequação da legislação urbana
ACESSIBILIDADE		Falta de acessibilidade para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida Falta de Calçamento e Passeios Públicos de acordo com as especificações legais Dificuldade de acessar a cidade Insegurança nos acessos às escolas do município Falta de transporte coletivo adaptado Falta uma ação integrada do governo em termos de acessibilidade
PLANEJAMENTO MOBILIDADE URBANA		Falta de Planejamento e prioridade para Mobilidade Urbana
MONITORAMENTO AMBIENTAL		Falta controle de poluição decorrente do transporte
CAPACITAÇÃO DO CORPO DE GESTORES/ TÉCNICOS		Falta de um melhor entendimento do que seja mobilidade urbana

Quadro 42: Problemas Selecionados por Agrupamento Temático

Fonte:Elaborado pelo GP

Para chegar ao Quadro 42 foi percorrida uma longa trajetória que começou com a simples enumeração de demandas identificadas através de “*brainstorming*” pelos membros individualmente, depois com discussões no grupo com a adoção de alguns critérios que orientassem o diagnóstico (princípios da mobilidade, análise de viabilidade através da ferramenta Triângulo do Governo), disponibilização de informação, participação de especialistas nos encontros do GP e inclusão de recursos instrucionais (formulários, computador, etc.) para facilitar o processo de aprendizagem, entre outras intervenções facilitadas pelo pesquisador através do método PEP aplicado. Desta forma chegou-se à seleção de problemas agrupados pelos temas da mobilidade.

b) Matriz de Relacionamento de Diretrizes Estratégicas e Problemas

O Quadro 43 registra a avaliação feita pelo GP sobre o enquadramento dos problemas levantados nos princípios da mobilidade urbana.

Diretrizes	Acessibilidade e urbana	Acesso ao transporte coletivo urbano	Desenvolvimento sustentável	Serviços de transporte urbano (Qualidade)	Planejamento Participativo	Justa distribuição benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modais	Equidade no uso do espaço público
Problemas							
(1) Falta de planejamento e controle de fiscalização no transporte;				X	X	X	X
(2) Falta de integração transporte coletivo inter-barrios		X	X	X	X	X	X
(3) Falta de Qualidade do Serviço de Transporte Coletivo	X	X	X	X	X	X	X
(4) Potencial de risco de sinistros com o transporte de cargas perigosas			X			X	
(5) Impacto na geração de tráfego com a expansão do Trensurb			X		X		X
(6) Impacto na geração de tráfego com as instalações de grandes empreendimentos	X		X	X	X		X
(7) Falta educação para os usuários em mobilidade urbana	X			X		X	X
(8) Falta de normas nas ações de mobilidade				X		X	
(9) Falta de planejamento e prioridade para Mobilidade Urbana	X	X	X	X	X	X	X
(10) Falta de calçamento e passeios públicos, de acordo com especificações legais	X	X	X	X	X		X
(11) Falta de semáforos sincronizados			X			X	X
(12) Falta de sinalização indicativa nas vias 2			X	X			
(13) Deficiência de infraestrutura viária em bairros periféricos	X	X	X	X	X		X
(14) Dificuldade de circulação de pedestres em função da BR 116	X				X		X
(15) Crescimento desordenado das cidades, agravando os problemas de mobilidade urbana	X	X	X	X	X		X
(16) Entorno da Rodoviária			X	X			
(17) Circulação no Centro de São Leopoldo	X		X	X		X	X
(18) Falta de segurança para pedestres e ciclistas	X					X	X
(19) Dificuldade de acessar a cidade	X						X
(20) Insegurança nos acessos às escolas do município	X					X	
(21) Falta de abrigos nas paradas de ônibus				X			
(22) Transporte coletivo da Região Metropolitana		X	X	X		X	X
(23) Problemas na infraestrutura viária de São Leopoldo	X	X	X	X		X	X
(24) Perda na eficácia do sistema de			X		X		X

transporte pelo não aproveitamento da via hidrográfica formada pelo Rio dos Sinos							
(25) Falta de acessibilidade para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzidas	X		X	X	X	X	X

Quadro 43: Matriz de Relacionamento Diretrizes x Problemas

Fonte: Elaborado pelo autor com base no material de Toni

O Quadro 44 estabelece uma ordem de prioridades, assumindo o pressuposto de que os problemas que tenham maior relação com os vários princípios da mobilidade deverão receber maior atenção por parte do Governo.

PROBLEMAS	ORDEM DE PRIORIDADE	PROBLEMAS	ORDEM DE PRIORIDADE
(9) Falta de planejamento e prioridade para Mobilidade Urbana	1	(11) Falta de semáforos sincronizados	13
(16) Entorno da Rodoviária	2	(1) Falta de planejamento e controle de fiscalização no transporte;	14
(3) Falta de Qualidade do Serviço de Transporte Coletivo	2	(5) Impacto na geração de tráfego com a expansão do Trensurb	16
(15) Crescimento desordenado das cidades, agravando os problemas de mobilidade urbana	3	(18) Falta de segurança para pedestres e ciclistas 2	17
(23) Problemas na infra-estrutura viária de São Leopoldo	4	(14) Dificuldade de circulação de pedestres em função da BR 116	18
(2) Falta de integração transporte coletivo inter-bairros	5	(24) Perda na eficácia do sistema de transporte pelo não aproveitamento da via hidrográfica formada pelo Rio dos Sinos	19
(10) Falta de calçamento e passeios públicos, de acordo com especificações legais	6	(12) Falta de sinalização indicativa nas vias	20
(13) Deficiência de infra-estrutura viária em bairros periféricos	7	(8) Falta de normas nas ações de mobilidade	21
(25) Falta de acessibilidade para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzidas	8	(19) Dificuldade de acessar a cidade	23
(17) Circulação no Centro de São Leopoldo	9	(21) Falta de abrigos nas paradas de ônibus	23
(6) Impacto na geração de tráfego com as instalações de grandes empreendimentos	10	(20) Insegurança nos acessos às escolas do município 2	24
(22) Transporte coletivo da Região Metropolitana 2	11	(4) Potencial de risco de sinistros com o transporte de cargas perigosas	25
(7) Falta educação para os usuários em mobilidade urbana	12		

Quadro 44: Ordem de Prioridade dos Problemas com Base na análise das Diretrizes da Mobilidade definida pelo GP

Fonte: Elaborado pelo autor com base no material de Toni

c) Árvore do Problema

O Quadro 45 é o resultado da elaboração da Árvore do Problema, que se constitui num consenso entre os membros do GP, sobre explicação das causas e os efeitos decorrentes dos problemas da mobilidade urbana apontados.

CAUSAS	PROBLEMAS	EFEITOS
<p>Falta de recursos competentes humanos e materiais Falta de definições de políticas</p>	<p>Falta de planejamento e controle de fiscalização no transporte</p>	<p>Crescimento desordenado do sistema Impunidade Prevalência de interesse privados</p>
<p>Falta de planejamento físico e territorial e implementação de políticas do sistema viário Faltas ou desatualização de dados no Governo Municipal Falta de gerenciamento do sistema por parte do Governo Municipal Falta de recursos humanos e materiais qualificados para desenvolver diagnósticos</p>	<p>Falta de integração transporte coletivo inter-bairros</p>	<p>Custo elevado para passageiros Passageiros migram para outros modais Aumento circulação de veículos particulares Maior tempo dispendido com deslocamentos Autonomia de poder das empresas de transporte coletivo Falta de racionalidade na definição de novas linhas de ônibus</p>
<p>Falta comunicação com os usuários do sistema Falta de transporte adaptado Problemas com trajetos e atrasos Falta criar mecanismos para priorizar o transporte coletivo Falta revisão da legislação que regula o transporte coletivo municipal Faltam dados sobre os custos com a mobilidade (operacionais e sociais) Falta de competição entre as operadoras Falta programa de qualidade ambiental no transporte Faltam dados sobre a idade da frota Falta pesquisa sobre a satisfação do usuário com o serviço de transporte coletivo Falta de uma política pública de circulação e transporte</p>	<p>Falta de Qualidade do Serviço de Transporte Coletivo</p>	<p>Insatisfação do usuário Desconfiança no transporte coletivo Preferência por transporte particular Aumento da tarifa pelo repasse da ineficiência do sistema Poluição ambiental Consumo maior de combustível IPK (índice de passageiro por quilômetro) está baixo Não cumprimento do percurso Alto custo da tarifa Falta de uma rede de transporte bem estruturada e integrada ao Planejamento físico e territorial Acomodação das Empresas</p>
<p>Falta de fiscalização de transporte de produtos perigosos Falta de Legislação Municipal Falta de um Pólo Rodoviário Logística Falta informação sobre os produtos transportados</p>	<p>Potencial de risco de sinistros com o transporte de produtos perigosos</p>	<p>Riscos de acidentes com vítimas fatais Risco de poluição ambiental</p>

CAUSAS	PROBLEMAS	EFEITOS
<p>Desconhecimento sobre estudos que avaliem o impacto de geração de tráfego de expansão do metrô em São Leopoldo</p> <p>Conflitos de competência no exercício da coordenação sobre os modos ferroviários de transporte metropolitano que ainda permanecem sob tutela federal</p> <p>Falta projeto do município para equacionar os impactos econômico, financeiro e social com a expansão do TRENSURB</p>	<p>Impacto econômico e social na geração de tráfego com o TRENSURB e sua expansão</p>	<p>A falta de planejamento pode neutralizar os benefícios objetivados pela obra</p> <p>Desvalorização imobiliária</p> <p>Conflito de circulação em geral</p>
<p>Falta de planejamento urbano</p> <p>Falta cumprimento do disposto no CTB</p> <p>Falta construção de critérios e Legislação de impacto e vizinhança</p>	<p>Impacto na geração de Tráfego com as instalações de grandes empreendimentos</p>	<p>Agravamento da mobilidade urbana no local</p> <p>Conflito de circulação em geral</p>
<p>Os pontos de táxi estão concentrados na região central, não havendo interesse em se deslocar para os bairros</p> <p>Falta de controle e influência sobre os operadores do sistema</p> <p>Falta de segurança</p> <p>Falta de oferta de alternativas de transporte</p> <p>Monopolização dos transportes existentes</p>	<p>Concentração do serviço de táxi em poucas regiões</p>	<p>Insatisfação do usuário</p> <p>Alto custo da tarifa</p> <p>Aumento da circulação e Congestionamento de veículos particulares</p> <p>Poluição ambiental</p> <p>Aumento de ocorrências no trânsito</p>
<p>Falta de recursos humanos e materiais qualificados</p> <p>Falta de investimentos em educação sobre mobilidade urbana</p> <p>Falta de campanhas educativas em mobilidade urbana</p> <p>Falta regulamentação em diversos aspectos da mobilidade</p> <p>Falta disciplina sobre mobilidade no currículo escolar</p>	<p>Falta educação para os usuários em mobilidade urbana</p>	<p>Acidentes</p> <p>População desconhece direitos e deveres</p> <p>Falta de consciência social sobre as questões urbanas e ambientais</p> <p>Perpetuação dos problemas com mobilidade urbana</p> <p>Impunidade</p>
<p>Falta de capacitação dos agentes de trânsito</p> <p>Falta de conhecimento das autoridades municipais sobre a responsabilidade do CTB</p> <p>Falta instrumentalizar os agentes</p> <p>Faltam recursos humanos e materiais</p>	<p>Falta de normas nas ações de mobilidade</p>	<p>População desassistida e aborrecida</p> <p>Perda de confiança no órgão de trânsito</p> <p>Imagem negativa do governo municipal</p> <p>Atendimento não supre a demanda</p> <p>Fomenta a impunidade</p> <p>Desvio de recursos para outras finalidades</p>

CAUSAS	PROBLEMAS	EFEITOS
<p>Falta de estrutura do Setor de Mobilidade</p> <p>Falta de conhecimento sobre o conceito e prioridade de ações de mobilidade no Governo Municipal</p> <p>Falta de integração da discussão da mobilidade às questões ambientais</p> <p>Não há pressão sobre o Governo para implementação de ações na área de mobilidade</p> <p>Falta interesse político para implementar projeto de mobilidade</p> <p>Desconhecimento dos munícipes da repercussão que tem a mobilidade nas suas vidas</p> <p>Faltam informações sobre a situação e perfil das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida</p> <p>Carência ou defasagem de capacitação de Recursos Humanos</p> <p>Falta de maior critério na alocação de recursos, restringe o investimento na mobilidade</p> <p>Falta de atualização da legislação urbanística que trate das questões de mobilidade</p> <p>Falta informação sobre projetos de outras secretarias que tenham impacto na mobilidade urbana</p> <p>Falta avaliação sobre o impacto na mobilidade urbana dos novos loteamentos</p> <p>Falta troca de informações entre as secretarias sobre projetos que possam gerar impacto na mobilidade urbana</p>	<p>Falta de planejamento urbano e prioridade para Mobilidade</p>	<p>Conflito de Circulação</p> <p>Poluição ambiental</p> <p>Não atendimento às reais demandas por acessibilidade</p> <p>Insegurança</p> <p>Risco de Acidentes</p> <p>Falta consciência da sociedade sobre mobilidade urbana</p> <p>Áreas degeneradas econômica e socialmente</p> <p>Soluções precárias para mobilidade urbana</p> <p>Exclusão social</p> <p>Dificuldades para uma maior fiscalização</p> <p>Agravamento da mobilidade em São Leopoldo</p> <p>A forma que o transporte é planejado e produzido atualmente funciona como indutor, nem sempre involuntário, da ocupação desordenada das cidades</p> <p>Situação sócio-econômica da população local</p> <p>Ocupações não planejadas em bairros e vilas</p> <p>Prejuízo da mobilidade em geral com impacto no meio ambiente e nas finanças públicas</p> <p>Falta de integração com a malha urbana</p>

CAUSAS	PROBLEMAS	EFEITOS
<p>Falta de projetos de reabilitação Dos espaços público De realização Falta de fiscalização, sobre a aplicação da legislação em vigor Sistema viário e calçadas não comportam o crescimento Falta divulgação sobre legislação que isenta de imposto a proprietários que construam a suas calçadas Falta revisão da legislação que trata sobre vias públicas Depósito de lixo nas vias públicas Passeios públicos estreitos ou inexistentes Falta de equipamentos urbanos ou mal posicionados O material utilizado para construção de calçadas normalmente está em desacordo com as especificações técnicas, dificultando a acessibilidade Falta de rebaixamento do meio fio Vegetação inadequada nas calçadas e passeios públicos Falta de conservação das calçadas Falta de conhecimento das condições das calçadas, o que comprova a baixa prioridade dada pelo setor público ao atoro de caminhar Estacionamento de veículos nas calçadas Alto custo da execução Falta de projetos e programas para espaços de circulação Falta previsão orçamentária na LDO Drenagem insuficiente nos Passeios Públicos do centro da com as novas calçadas</p>	<p>Falta de calçamento e passeios públicos, de acordo com especificações legais.</p>	<p>Dificuldade de acessibilidade a pessoas com deficiências e mobilidade reduzida Atropelamentos Dificuldade para operar a fiscalização Falta de conscientização social Imagem negativa da cidade Risco de acidentes com a rede elétrica Dificuldade de locomoção para cadeirantes Poluição visual Encobre sinalização Quedas Dificuldades de circulação de pedestres Desvalorização imobiliária Alagamentos Poluição de rios</p>
CAUSAS	PROBLEMAS	EFEITOS
<p>Falta decisão do governo sobre implementação do projeto encaminhado pela área de mobilidade Falta recursos financeiros</p>	<p>Insuficiência na implementação de controle e sincronismo semafórico, quanto à veículos, pedestres e PNE's</p>	<p>Conflito de circulação Poluição ambiental Congestionamentos Maior consumo de combustíveis Aumento do tempo de percurso</p>

<p>Falta de projeto Falta de investimento (não implementação da sinalização) Depredação da sinalização Falta de comunicação entre as secretarias sobre obras de infra-estrutura urbana Falta estudo sobre melhor aproveitamento dos sistemas de sinalização urbana Falta de prioridade para instalação de equipamentos de sinalização nos bairros</p>	<p>Falta de sinalização nas vias</p>	<p>Trajetos maiores Conflitos de circulação Riscos de acidentes Maior consumo de combustíveis Excesso de velocidade Fluxo desorientado Maiores recursos para substituição de equipamentos Imagem negativa Usuários que não conhecem a área perdem tempo para se localizar</p>
<p>Falta de fiscalização geral Falta informações detalhadas sobre o sistema viário Problemas com iluminação urbana Falta de sinalização indicativa</p>	<p>Deficiência de infra-estrutura em bairros legais e ilegais</p>	<p>Sentimento de insegurança / exclusão Baixa auto-estima da comunidade Desinteresse por parte dos operadores em criar novas linhas de transporte Riscos de acidentes de trânsito Não se atende a real demanda do sistema Falta de pavimentação nas ruas demandas pelo Orçamento Participativo</p>
<p>Falta de projetos Falta de investimentos do Governo Federal Falta mobiliário e equipamento urbano destinado à circulação Falta de educação para a mobilidade</p>	<p>Dificuldade de circulação de pedestres em função da BR 116</p>	<p>Agravamento da situação de mobilidade Riscos de emancipação de áreas de São Leopoldo Risco de acidentes Fragmentação da cidade Baixo desenvolvimento Sócio-econômico</p>
<p>Falta de planejamento viário Falta estudo sobre o impacto da Rodoviária na mobilidade do centro de São Leopoldo Local inapropriado da Rodoviária</p>	<p>Entorno da rodoviária</p>	<p>Congestionamentos Risco de acidentes de trânsito Aumento do tempo de percurso</p>

CAUSAS	PROBLEMAS	EFEITOS
<p>Falta de estacionamentos públicos</p> <p>Falta de legislação que restrinja a circulação de veículos de transporte de carga pesados</p> <p>Falta legislação para restringir o acesso de veículos particulares à zona central</p> <p>Preponderância dos modais motorizados</p> <p>Falta de fiscalização de transporte de cargas perigosas</p> <p>Falta maior rigor e procedimentos para tratar da habilitação de instalação de novos empreendimentos que geram impacto na mobilidade urbana</p> <p>Falta de atualização da legislação urbanística que trate das questões de mobilidade</p> <p>Falta de aplicação da legislação de trânsito relacionada com circulação de carroças</p> <p>Falta de estudos para avaliar a conveniência de estabelecer sub-centros</p> <p>Falta projeto de aparelhagem e requalificação das calçadas</p> <p>Deficiência da drenagem pluvial nos espaços canais</p> <p>Falta uma matriz espacial adequada à mobilidade</p>	<p>Circulação no Centro de São Leopoldo</p>	<p>Congestionamentos no trânsito</p> <p>Excesso de veículos particulares</p> <p>Riscos de acidentes de trânsito</p> <p>Poluição ambiental</p> <p>Maior consumo de combustíveis de energias não renováveis</p> <p>Insegurança para ciclistas e pedestres</p> <p>Agravamento da situação de mobilidade na zona central</p> <p>Desenvolvimento urbana atendendo a interesses privados</p> <p>Dificuldades para uma fiscalização eficaz</p> <p>Concentração de serviços essenciais no centro</p> <p>Deseconomias na Administração Pública</p> <p>Baixa arrecadação</p>
<p>Falta de implementação do projeto de cicloviás</p> <p>Falta de respeito por parte dos condutores dos outros modais</p> <p>Falta pessoal para implementar as campanhas de conscientização para o trânsito</p> <p>Falta de campanha para incentivar o uso da bicicleta</p>	<p>Falta de segurança para pedestres e ciclistas</p>	<p>Risco de atropelamentos</p>
<p>Falta de definição de entrada oficial a São Leopoldo</p> <p>Falta sinalização adequada</p> <p>Falta planejamento viário</p> <p>Falta de hierarquia de entrada à cidade</p>	<p>Dificuldade para acessar a cidade</p>	<p>Desorientação do não residente para se localizar na cidade</p> <p>Perda de imagem e de potencial turístico</p>

CAUSAS	PROBLEMAS	EFEITOS
Faltam estudos sobre trajetórias seguras para a circulação de crianças e jovens para acessar os centros educacionais Falta de dados sobre as todas as escolas do Município Falta projeto de requalificação dos entornos das escolas Falta envolvimento da Comunidade escolar com a mobilidade	Insegurança nos acessos às escolas do município	Risco de acidentes

Quadro 45: Relação de Problemas Levantados com suas Causas e Efeitos
 Fonte: Elaborado pelo GP

5.2.1.6 Conclusões da Fase Exploratória

Em termos de mobilidade, o diagnóstico da Cidade de São Leopoldo é semelhante aos das cidades de grande contingente populacional, das regiões metropolitanas. Mostra disso, é de que na Região Metropolitana de Porto Alegre está-se desenvolvendo um projeto piloto (PITMURB) que se constituirá numa referência para as demais regiões metropolitanas do Brasil.

Neste sentido, foram identificados uma série de problemas (Quadro 42) que requerem uma atenção prioritária do Governo Municipal, abrangendo desde questões de porte que exigem investimentos vultosos em infra-estrutura até reformulações de rotinas como a de fiscalização de trânsito e utilização dos passeios públicos.

Da análise dos Quadros 44 e 45, depreende-se que:

- A necessidade premente de desenvolver um planejamento de Mobilidade Urbana;
- Nas prioridades, identificam-se problemas de infra-estrutura (estrutura viária, calçadas, acessos à cidade, falta de abrigos, sinalização, semáforos sincronizados, etc), assim como também problema institucionais e de

gestão (falta de normas de mobilidade, incluindo regras para empreendimentos geradores de tráfego, e gestão do espaço urbano, do Sistema de transporte, abrangendo os diversos modais e a circulação de pessoas, educação para o trânsito, qualidade do transporte, etc.);

- Mesmo que algumas ações tenham de ser executadas pela iniciativa privada, como por exemplo as empresas de transporte coletivo em relação à qualidade dos serviços cabe ao Poder Público, a fiscalização já que é quem detém concede as permissões para operar no transporte urbano;
- Percebe-se que aspectos levantados como problemas podem ser caracterizados como causas: Ex, Crescimento desordenado da cidade, aspectos de difícil equacionamento;
- Registram-se, ainda, sob a óptica da mobilidade aspectos pontuais, tais como: a necessidade de uma nova Localização da Rodoviária, das novas estações do Trensurb, que ao mesmo tempo geram melhorias, precisam ser avaliadas quanto aos investimentos e ao seu impacto na mobilidade; e
- Decorrente disso, ter-se-á ações que podem requerer baixo ou alto investimento, possibilidade de aceitação ou de conflitos por afetar interesses dos atores sociais envolvidos, o que torna complexo a execução de um plano de mobilidade urbana.

Outro aspecto que se deverá levar em conta que mesmo os problemas considerados prioritários poderão apresentar um grau de dificuldade intransponível o que inviabilizará a sua execução, enquanto não se superem aspectos conjunturais ou estruturais que superam a capacidade do governo.

Alguns comentários feitos por membros do GP nos encontros da fase exploratória, de forma crescente no tempo, e que sugerem o nível de entendimento sobre a mobilidade e o quadro apresentado pela cidade de São Leopoldo:

- “Não se tem pensado a questão da mobilidade urbana no sentido bairro-centro”;

- “Não tem havido diálogo entre as áreas de governo na ocasião de implementar projetos que impactam na mobilidade urbana”;
- “O trabalho de Mobilidade Urbana contribuirá para melhorar o diálogo entre as áreas de governo”
- “Não se tem investido na melhoria das calçadas”;
- “Não devemos esquecer de obras de infra-estrutura: pontes, nova localização da Rodoviária; extensão do metrô; etc. “;
- “Em geral a falta de soluções para a mobilidade é creditada à falta de recursos”
- “A terceira implantação do estacionamento rotativo corre risco de ter a mesma sorte que as duas anteriores em que foram descontinuadas por objetivar a criação de um novo imposto do que para democratizar o uso do espaço público”;
- “A frota de veículos projetada para 2016 será de 78.000, havendo crescimento significativo de motocicletas”;
- “Os motociclistas e ciclistas tem sido as principais vítimas de acidentes do desrespeito às normas de trânsito”;
- “Se os usuários soubessem que em função dos problemas da mobilidade urbana estão pagando uma tarifa de transporte coletivo superior da que deveriam mudar a postura de desinteresse sobre a mobilidade urbana”;
- “O Governo não tem como prioridade a mobilidade urbana em função da falta de pressão dos usuários”;
- “Um dos fatores que limita o debate em relação a esta matéria é a falta de conhecimento, mesmo dentro do Governo”;
- “Assume-se certa inoperância dos setores que atuam com mobilidade, superando o discurso de que tudo é de responsabilidade do “Governo”;
- “Verifica-se que o Grupo de Pesquisa está assimilando mais os conceitos de mobilidade, embora, as sugestões estão mais ligadas a área de transporte”;
- “Os representantes das Secretarias, ainda, tem dificuldades de entender as conexões da mobilidade com os projetos de suas áreas”;
- “As empresas de transporte tem autonomia para tomar decisões sobre a criação de novas linhas”;
- “A legislação que trata os transportes apresenta problemas. Dentre outros aspectos temos a falta de exigências de unidades adaptadas para portadores de deficiência e com mobilidade reduzida que deve ser corrigido”;
- “(A mobilidade) Trata-se de uma construção. Não havendo um modelo definido temos a condição de escolher o formato que entendemos conveniente”;

- “O Orçamento Participativo classificou no lugar 12º o transporte para efeito de investimento. Por conseguinte, nota-se desconhecimento sobre a abrangência da mobilidade e a repercussão desta na vida dos cidadãos”;
- “São Leopoldo deve contar com um Porto Seco, à semelhança de Porto Alegre.”;
- “Em 2007 se irá incluir a disciplina de educação para o trânsito nas escolas”;
- “Há necessidade de regulamentar o impacto de geração de tráfego com a instalação de grandes empreendimentos”;
- “Há necessidade de criar um Projeto que hierarquize as entradas da cidade, implementando um sistema de comunicação para que as pessoas se localizem dentro da cidade”;
- “Temos que “descentralizar “o centro””;
- “Falta projeto de desenho urbano”.

Destes comentários, depreende-se que se trata de um problema complexo cujo equacionamento depende de uma ação integrada do governo com a sociedade. Um problema evidente é a falta de conhecimento sobre a mobilidade urbana em todos os setores, inclusive no Governo, tentando justificar a situação pela falta de recursos, mas principalmente pela ausência de pressão dos atores sociais. Parece que pela extensão e variedade dos problemas que tudo está por fazer, e que existe uma inoperância mesmo dentro da Administração Pública decorrente de uma postura passiva que começa pelo próprio servidor.

A mobilidade decorre do planejamento urbano, portanto, requer uma ação integrada do Governo devido a seu caráter de transversalidade. A ausência do Governo como indutor das políticas públicas abre espaço para a iniciativa privada ocupar espaços que são de competência do Poder Executivo devido a essencialidade da matéria.

A falta de enfrentamento dos problemas gera externalidades, algumas delas apontadas – acidentes de trânsito, custos elevados de tarifas, etc.- outras pouco lembradas embora não menos importantes como a poluição, o uso de combustíveis não renováveis, etc.

Nos comentários também, indicam-se alguns caminhos para superação desta realidade. São registradas algumas soluções pontuais, e no geral expressa-se a necessidade buscar através do planejamento e a educação disseminar os conceitos

sobre o que seja a mobilidade para compreender e comprometer os atores sociais na superação dos problemas apontados.

No que diz respeito a capacidade do governo para levar adiante a pesquisa, foram identificados dentre outros aspectos:

- Desestruturação da área de transporte (hoje de Mobilidade Urbana). Como já foi registrado houve três modificações de titularidade na Coordenadoria de Mobilidade Urbana (denominação atual), ficando, inclusive acéfala por um período. A saída de seu titular e de um membro-chave da equipe teve repercussão na queda de produção e na qualidade dos projetos na área.
- Falta de informações atualizadas sobre as atividades da mobilidade urbana; quando existentes se restringiam ao transporte urbano;

Não existiam dados de caráter geral da cidade e da região metropolitana, necessários para planejar a mobilidade urbana, implicando a necessidade de coletar, processar e analisar as informações que venham dar suporte às decisões da área.

- Falta de conhecimento da abrangência do conceito de mobilidade urbana, na Administração como um todo e também da equipe de servidores vinculada ao setor da mobilidade e/ou setores muito próximos em termos de atuação;

A falta entendimento no GP do conceito de mobilidade urbana, exigiu que fosse feito o nivelamento entre os participantes neste sentido, antes de integrar novos atores; Como exemplo disso, registra-se que por ocasião de ser solicitado à área da mobilidade urbana uma relação de temas a ser debatidos junto ao Orçamento Participativo os temas sugeridos ficaram restritos a: calçamento de vias urbanas, abrigos de ônibus, e ciclovias.

Este desconhecimento e, por vezes, desinteresse vai além do governo. A sociedade de forma geral, não tem a dimensão do que seja a mobilidade urbana. Exemplo disso foram os resultados obtidos em três eventos que tratariam deste

tema: 1º. O fórum temático do Plano Diretor que abordaria a mobilidade urbana de São Leopoldo - foi cancelado por falta de público, pois o mesmo foi anunciado com o termo de Mobilidade Urbana e, ainda, as pessoas não vinculam o transporte coletivo, um aspecto relevante do cotidiano das comunidades, a esta área de conhecimento; 2º. O fórum temático do Plano Diretor que incluía os assuntos: Desenvolvimento Econômico e Social, Habitação e Mobilidade Urbana realizado na Câmara de Vereadores em São Leopoldo, teve dentre das poucas questões que foram levantadas pelo público sobre a Mobilidade Urbana, estas diziam respeito ao transporte coletivo; e 3º. Por último, noutra ambiente tido como mais atualizado nesta temática, como é o caso de Porto Alegre, onde o Fórum temático da Mobilidade Urbana feito na cidade teve resultados semelhantes aos dois casos anteriores.

- Falta de ação integrada pelos órgãos da Administração Municipal no tratamento das questões da mobilidade urbana. Esta situação fica bem caracterizada nos dois exemplos apresentados em seqüência:
 - a) A SMOV (Secretaria Municipal de Obras e Viação), muitas vezes tem executado obras de calçamento na cidade sem o conhecimento da Coordenadoria Mobilidade que é a responsável pela implantação da sinalização viária; e
 - b) A SEMHAB (Secretaria Municipal da Habitação) foi incumbida em reformularas leis urbanísticas, e se “esqueceu” de convidar representantes da área da Mobilidade, quando muito do conteúdo a ser desenvolvido diz respeito a sua competência de atuação;
- Conflitos em potencial gerados pela falta de definição de competências para empreender projetos com a participação de diversos setores, mesmo quando vinculados a uma mesma Secretaria.

Este foi o caso do desenvolvimento do Plano de Mobilidade Urbana em decorrência de que o assunto também deve compor o Plano Diretor.

- Descrédito quanto às possibilidades efetivas de levar adiante a pesquisa e para implementação das proposições contidas no Plano de Mobilidade Urbana;

Percebia-se, em muitas ocasiões, manifestações ‘lamentosas’ perante as dificuldades encontradas, ao invés de comportamento positivos para enfrentá-las. Muitas destas manifestações tem base real e afetaram o moral dos servidores, pondo em risco a realização da pesquisa. Esta situação que pode ter diversas origens, inclusive a da falta de qualidade no comando das equipes, seria superada parcialmente pela proposta de pesquisa-ação que exige tanto o pensar quanto o agir na busca de condições para implementar as soluções construídas de forma coletiva. Nesse sentido as proposições foram encaminhadas na medida que o Grupo verificou a existência de possibilidades para sua viabilidade. Para tanto, foi apresentada para o Grupo uma Metodologia de Projetos que exige no seu desenvolvimento registrar os pressupostos que devem estar presentes para que as ações sejam realizadas, e os indicadores que comprovem a sua efetivação. Esta atividade foi realizada na fase da ação e não foi implementada, ainda, pelo Grupo.

- A área de mobilidade apresentando pouca articulação com os órgãos que tratam do transporte, nas diversas esferas do governo (TRENSURB, METROPLAN, DAER, etc), restringindo a disponibilidade de maiores informações sobre o desenvolvimento da mobilidade urbana, tendo reflexos na falta de capacitação do corpo técnico;
- Não existe uma pesquisa de origem-destino, que ofereça um detalhamento sobre os deslocamentos dos usuários (frequência, destino, etc.) fundamental para compreender às reais demandas do público usuário do sistema;
- Falta de recursos financeiros e materiais para dar andamento aos projetos;
- Falta de planejamento que oriente as ações da área, agindo de forma reativa aos problemas que são demandados no dia-a-dia da repartição; e
- Falta de apoio político para implementação de projetos;

Como um resultado destacável desta fase tem-se o quadro conceitual de referência

Dentre as atividades desenvolvidas para sua construção, destaca: a pesquisa sobre literatura técnica disponível, o anteprojeto de lei da Mobilidade Urbana desenvolvido pela Secretaria Nacional de Mobilidade, vinculada ao Ministério das Cidades, o acesso a matérias diversas, incluindo experiências em países da Europa e da América Latina, somados aos contatos que foram realizados com servidores do setor de mobilidade e com especialistas no assunto foi concebida uma idéia geral do conceito da mobilidade e de como seria realizada a Pesquisa.

Nesta fase foi esboçado um desenho (Figura 11) que procura ajudar ao entendimento sobre a gestação do conceito da mobilidade urbana até sua materialização em política pública municipal. Este desenho dá uma idéia dos atores sociais presentes e do grau de influência que exercem nesse processo.

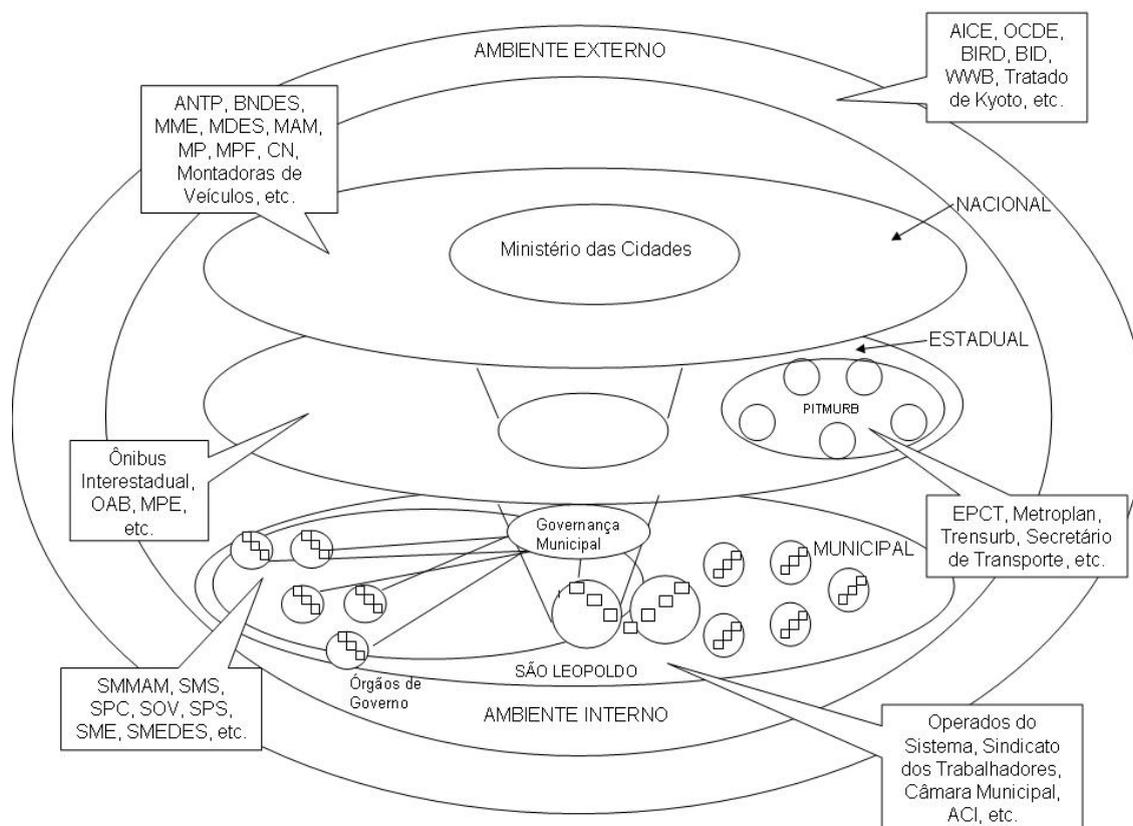


Figura 11: Modelo Interpretativo das Áreas de Influência no Processo de Implementação de Políticas Públicas (Mobilidade Urbana)

Fonte: Elaborado pelo autor

Naturalmente, é uma aproximação simplificada, pois o objetivo do estudo é o de tratar o processo de aprendizagem nas suas modalidades intra e inter-organizacionais.

O ambiente externo, estariam representados alguns dos *stakeholders*, como: agências de financiamento internacional, tratados sobre meio-ambiente, associação de cidades educadoras, enfim, organizações que têm, mesmo que não próximas geograficamente, interesses sobre como deve ser instituída a mobilidade urbana nas cidades do mundo. As motivações serão de várias ordens: políticas, humanitárias, ecológicas, financeiras, etc, e, portanto, de acordo com o interesse, exercerão algum tipo de influência, em função dos recursos que detenham e que, eventualmente, a sua indisposição possa afetar de alguma maneira as políticas internas dos países e de suas cidades.

No ambiente nacional, circundado pelo contexto internacional, as diversas esferas geográficas e políticas do País. Refere-se às instâncias municipal, estadual e federal. Na esfera federal, encontram-se principalmente os órgãos do governo, que têm como prerrogativa constitucional a iniciativa de propor políticas públicas, neste caso a de mobilidade urbana, agregando diversas pastas governamentais, devido ao caráter transversal do tema. Acrescenta-se, naturalmente, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário, com os seus desdobramentos nos demais níveis de governo, Destaca-se o Ministério das Cidades pelo envolvimento que possui neste particular, dada a natureza da matéria. Não se deve esquecer os agentes econômicos, na órbita privada, como por exemplo, as montadoras de veículos e o setor imobiliário, entre outros, que estão diretamente interessados no direcionamento das políticas de mobilidade urbana.

Na esfera estadual surge um órgão importante para o desenho da estratégia da mobilidade urbana na região metropolitana de Porto Alegre. Foi criado há dois anos um Comitê Executivo e de Gestão que está desenvolvendo o PITMURB, que irá junto com os secretários e coordenadorias da mobilidade urbana das referidas

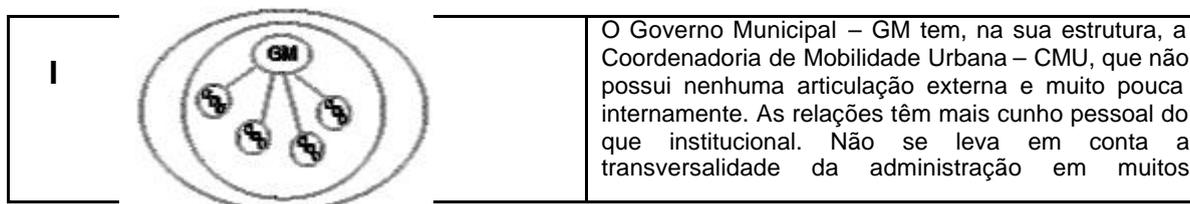
idades conurbadas desenvolver uma estratégia para racionalizar e otimizar os recursos financeiros e tecnológicos disponíveis para o transporte e a circulação da população da região. Este órgão tem uma característica diferente dos que foram constituídos ao longo da história do transporte no Brasil. Isto diz respeito ao primeiro órgão com competência para atuar numa região metropolitana, no caso a de Porto Alegre, onde estão integradas as esferas federal, representada pela Empresa de Trens Suburbanos de Porto Alegre S.A. (TRENSURB), estadual, representada pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional -METROPLAN e municipal representada pela Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC, constituindo um arranjo institucional, diverso de autarquia, empresa, ou qualquer estrutura política - administrativa conhecida, que dá suporte institucional e legal para planejar a mobilidade urbana.

Finalmente na esfera municipal encontra-se dentre os municípios o de São Leopoldo, com a Coordenadoria de Mobilidade Urbana e demais Secretarias que teriam interesse mais diretamente na matéria.

De forma resumida, o esquema quer significar que, mesmo em se tratando de um processo de aprendizagem, relacionado com a implementação de políticas públicas, tem relações que transcendem à organização, à cidade, o Estado e o País.

Com base nisso, é que poderemos compreender os processos micro e macro relacionados com a aprendizagem organizacional. Como se registra no presente estudo, em se tratando de Políticas Públicas, ter-se-á que trabalhar nos diversos ambientes intra e inter-organizacional e nos diferentes níveis - individual, grupo e organização - quando se tentar explicar como se processa o aprendizado no interior das organizações.

Em consequência, a Figura 12 (Evolução do Relacionamento Inter-Organizacional) registra uma hipótese levantada por Holmqvist, e interpretada graficamente, propondo os diferentes processos de interações com diversos graus de interdependência, entre o Governo e os *stakeholders* da mobilidade urbana.



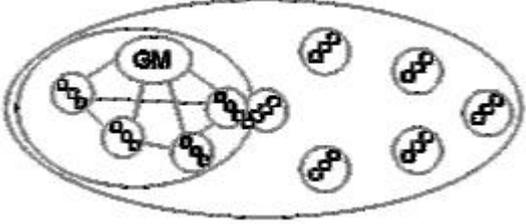
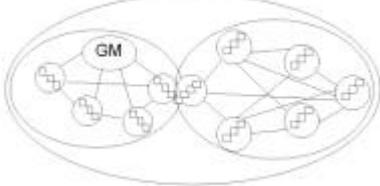
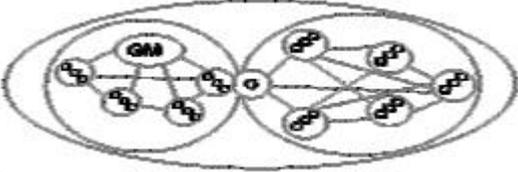
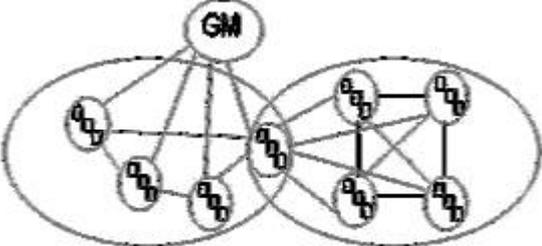
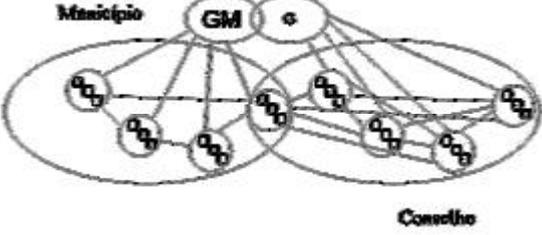
	<p>assuntos como o da Mobilidade Urbana. Houve recente mudança de estrutura. Saiu da condição de departamento para se tornar uma coordenadoria, vinculada ao Gabinete do Prefeito com um novo titular.</p>
	<p>A CMU desenvolve um Grupo de Trabalho que é um embrião da formação de uma rede interna, que terá a finalidade de desenvolver um Plano de Mobilidade Urbana, assim como também disseminar o conhecimento sobre a matéria. Começa a desenvolver as primeiras articulações externas para ter alguns elementos que visam fortalecer o diagnóstico sobre a Mobilidade Urbana. Internamente, identificam-se secretários e formadores de opinião que contribuirá para gerar o espaço político que viabilize o projeto.</p>
<p>III</p> 	<p>Os <i>stakeholders</i> começam a se conversar e articular a formação de uma rede. Num primeiro momento, apenas trocam informações visando ter sintonia no discurso e para conhecer qual a percepção sobre a aproximação do governo. Esta etapa denota cuidados aos <i>stakeholders</i> para não se enfrentar ao Governo sem respaldo dos outros participantes. Os contatos, porém, mantêm-se individualizados, mas com um discurso mais uniforme.</p>
	<p>Os <i>stakeholders</i> avançam, formando uma rede para se fortalecerem perante o Governo, mesmo assim, serão vistos de forma diferenciada. Os contatos tendem a serem feitos por interlocutores do grupo. À medida que passa o tempo, definem-se funções dentro da rede, assumindo um caráter mais oficial. Os contatos, ainda, serão feitos no nível da CMU.</p>
	<p>A CMU ingressa na Rede para poder se articular mais diretamente com o Grupo. O representante do Governo e os demais membros da Rede começam a compartilhar mais informações. O relacionamento torna-se mais franco, verificando que começa a haver uma aproximação de posições que, por consequência, faz com que haja uma redução da assimetria de poder em função do papel do Governo. Os acordos começam a tomar corpo, indo em direção a uma maior integração.</p>
	<p>Atinge-se o maior grau de institucionalização da relação inter-organizacional, constituindo-se um Conselho. Esse já está previsto no ante-projeto que se constitui no marco legal a Mobilidade Urbana. O Conselho terá seu estatuto e regulamento que definirão as regras de funcionamento. Este tem sido o caminho democrático adotado para ter-se um canal permanente de consulta e fiscalização da sociedade. É também um meio para aprendizagem permanente sobre políticas públicas. Os contatos passam a ser feitos em dois níveis: técnico e político.</p>

Figura 12: Evolução do Relacionamento Inter-Organizacional entre o Governo e os *Stakeholders*

Fonte: Elaborado pelo autor

O Quadro 46, por sua vez, explicita a possível evolução do relacionamento do Governo com os atores sociais, tentando interpretar os efeitos que essa relação

produz no processo de aprendizagem. De acordo com as referências existentes da mobilidade urbana este processo culminará com a criação de instituições de tipo Conselhos. Um de competência municipal e outro inter-municipal decorrente do PITMURB.

Etapas Itens	I Não articulado	II Rede Interna	III Contatos Individualizados	IV Contatos com Rede Externa	V Participação na Rede	VI Formação do Conselho
Interações	Proposição do Estudo Diagnóstico Interno Nivelamento de conceitos Proposição formação grupo de Trabalho –GT Elaboração Planejamento para implementação a política pública (Mobilidade Urbana), através de Metodologia de PEP Proposta de Planejamento de Implementação de Política Pública Elaboração Versão Final Estratégia de Implementação da PP	Diagnóstico ampliado Nivelamento de conceitos Formação de Rede Interna Proposição de Metodologia de Trabalho Divulgação Interna da Proposta Validação da Proposta de Planejamento no GT Apresentação da proposta de Planejamento para Centro de Governo	Reuniões, em separado, com atores sociais Divulgação da proposta Levantamento de Problemas na visão dos atores Checagem da consistência do Diagnóstico realizado Identificação espaço para avançar na proposta e posicionamento dos atores sociais Abrir intenções das diretrizes da política públicas	Reuniões com os atores sociais no seu conjunto Identificação de lideranças Apresentação do resultado do Planejamento de implementação política pública Apresentação do Plano de Implementação de Mobilidade urbana	Articular proposição de implementar um Conselho que trate da Política Pública, com a participação dos atores sociais Apresentar proposta de constituição do Conselho	Desenvolver Proposta de Regulamento do Conselho Escolha dos Dirigentes Proposta de atuação
Resultados	Diagnóstico Planejamento Plano Política Pública – PPP Disseminação do conhecimento	Diagnóstico Plano de PP Disseminação do conhecimento	Diagnóstico Disseminação do conhecimento	Estratégia para implementação do Plano PP Disseminação Conhecimento	Minuta de Conselho de Política Pública	Regulamento do Conselho (Institucionalização do Conselho)

Quadro 46: Evolução do Relacionamento Inter-Organizacional

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2.1.7 Divulgação dos resultados

Ao longo do processo, manteve-se o Grupo de Pesquisa informado e recebendo o material produzido (apresentações, memórias das reuniões, materiais utilizados nas dinâmicas, etc) para comprometer e elevar a autoconfiança dos participantes pois tratava-se de um resultado obtido coletivamente.

Mesmo assim, acredita-se que no período da pesquisa não se conseguiu alcançar um desempenho que se caracterizasse pela realização de todo o potencial dos participantes. Ficava nas entrelinhas que havia um limite de esforço programado, que não superaria um determinado nível preestabelecido. Aquelas atividades que exigiam um pouco mais do que normal, e/ou solicitadas fora do período programado para o encontro normalmente não eram desenvolvidas.

O GP contava com um interlocutor do Governo que mantinha informada a organização sobre o andamento dos trabalhos, dando suporte na articulação interna para acesso à informação, aos recursos materiais para o desenvolvimento dos trabalhos, intermediava os convites e as convocações para as reuniões. Acredita-se que esta atividade foi facilitada, pelo seu comprometimento e vivência como profissional da área de comunicação.

5.2.2 Fase Pesquisa Aprofundada

Como está caracterizado na denominação, é nesta fase que se desenvolve a pesquisa propriamente dita, com base no modelo conceitual elaborado. Neste processo foram coletados, processados e analisados dados, com vistas a estabelecer o diagnóstico mais aprofundado da situação e a identificar proposições para o equacionamento dos problemas selecionados.

Nesta fase, ao término do diagnóstico, os participantes não vinculados às áreas da mobilidade urbana e de urbanismo deixaram o GP, conforme estabelecido no início dos trabalhos

5.2.2.1 Resultados da Fase de Pesquisa Aprofundada

Em seqüência, registram-se alguns comentários feitos nos eventos que foram relacionados:

a) Reunião com Secretários Municipais

Dos depoimentos feitos pelos Secretários entrevistados, destacam-se:

CATEGORIA	SUB CATEGORIA	COMENTÁRIOS
Transporte	Qualidade do transporte coletivo	“As pessoas não limitam o uso de veículos particulares porque o transporte coletivo urbano não oferece qualidade para todos os usuários. Se falamos em pessoas especiais, dois ônibus apenas foram adaptados um na Feitoria e outro na Leopoldense”.
Trânsito	Fiscalização	“ <i>skatistas</i> ”, muito soltos, não tem regramento, principalmente na área central”
	Circulação	“Vejo a questão da mobilidade no sentido de veículos, passeios públicos, pedestres, ciclistas, etc.”
Infra-estrutura	Vias urbanas	“(…) o desenvolvimento urbano apresenta situações como: ruas que não se encontram, bairros que não se ligam, são entradas de determinada região única que o sistema de transporte retorna pela mesma rua, etc.”.
	Plano diretor	“O tema da mobilidade foi relegado. É necessário que se tenha uma lógica que globalize os sistemas, anéis rodoviários, que integre o centro com os bairros, que integre a lógica do crescimento, a lógica da mobilidade, do deslocamento das pessoas, ..., falta muito.”
Acessibilidade		“Tem muita gente que não sabe que Scharlau é São Leopoldo”. “A acessibilidade é um problema do ponto de vista da criança, da pessoa de idade, da pessoa portadora de deficiência. Paralelamente às ações tem que aumentar a consciência. É isso se faz através do movimento”. “A cidade não está preparada para o cidadão que está na vila, para ter acesso as coisas que necessita”.
Planejamento Mobilidade Urbana		“São Leopoldo tem que repensar a circulação. É uma cidade que não foi planejada”. “Mobilidade- Estamos uns trinta anos ou mais atrasados. Deveríamos estar melhor. Ou mudou muito ou as pessoas pararam no tempo”.
Monitoramento Ambiental		“Não existe nenhum trabalho do meio ambiente relativo ao impacto da mobilidade. É um tema que pretendemos abordar com mais profundidade mas não sabemos como”. “No futuro de SEMMAM (Secretaria Municipal de Meio Ambiente) irá desenvolver um trabalho onde os diferentes modais serão avaliados de acordo com a matriz energética. “Do ponto de vista da economia de recursos naturais, trânsito lento consome mais recursos”

Quadro 47: Alguns comentários sobre Mobilidade destacados em Categorias de Problemas

Fonte: Elaborado pelo autor

Repara-se que, mesmo sendo agentes do governo, os secretários, até por residirem em São Leopoldo, tecem comentários que evidenciam mais claramente a sua perspectiva de cidadão. É isto que caracteriza o valor dos registros.

Os entrevistados foram consultados se tinham alguma cidade como referência, apenas um dentre eles respondeu: “Curitiba”.

Com relação aos aspectos vinculados à infra-estrutura que apareceram em maior freqüência nos depoimentos, registram-se:

Calçadas

- “Embora seja de responsabilidade do proprietário do imóvel, pode-se fazer uma parceria entre este e o poder público”.
- “Calçadas - não tem nenhuma definição que possa orientar o munícipe”.
- “Nas rampas que deram acesso à pista aos cadeirantes, vêem-se carros estacionados”.
- “Não se tem comunicado ao público o porquê do piso diferenciado, etc.”.
- “Pode-se vincular este projeto ao de economia popular solidária. Já se encaminhou a Brasília, projeto para busca de recursos para criar um centro vocacional tecnológico, para formação de: pedreiros, pintor, eletricitas, etc.” (Preparar-se-á frentes de trabalho para construção de calçadas)
- “Infelizmente temos uma única rua (independência) que foi preparada adequadamente em São Leopoldo”.

- “Houve alteração na parte central- Independência- mesmo assim está aquém da necessidade”.
- “No tema acessibilidade ... as proteções colocadas nas esquinas são boas para garantir que o cidadão passe pela faixa, por outro lado, o cidadão que tem necessidades especiais, como as visuais, não tem nada que identifique antes esta situação”.

Entradas de São Leopoldo

- “Não se tem pórtico de entrada, não se tem nada para saber se se está em São Leopoldo. Isto faz parte do processo de revitalização da BR 116”.
- “Podia haver uma hierarquização de entradas: 1ª. Rodoviária, 2ª. João Correia, 3ª. Unisinos”.
- “Hoje as pessoas escolhem a entrada pelo conhecimento e costume”.
- “A falta uma entrada oficial em São Leopoldo, consideramos um aspecto muito grave”.

Neste particular, acrescentamos o registro contido na avaliação do Comitê do Plano Diretor:

Na cidade de São Leopoldo não existe uma definição clara entre sistema viário e estrutura viária, pois o sistema de circulação viária não é devidamente hierarquizado. O grande eixo da BR116, divisor da estrutura urbana, possibilita diferentes acessos à cidade, principalmente, no setor leste, o que desqualifica a identificação e a orientabilidade aos usuários. (locais ou visitantes).

Rio dos Sinos como via de tráfego

“Não tem calado. Há muito açoreamento. Não tem vazão; não comportaria pela degradação que isto ocasionaria; Seria mais adequado pensar em recuperar a malha ferroviária”.

O Rio é muito sinuoso. Levaria muito tempo o percorrido. Calcula-se quase seis horas de São Leopoldo a Porto Alegre; Teria mais utilidade para o turismo ecológico.

Rodoviária Localização

Argumentos em favor da retirada:

- “Em São Leopoldo o problema é o da entrada na cidade, pois há um grande fluxo de veículos na avenida onde se localiza a Rodoviária. Em consequência, deveria buscar alternativas de ingresso à cidade e não apenas pela avenida da Rodoviária”.
- “Totalmente inadequada. Existe necessidade de realizar um estudo para saber o que deve ser feito”.
- “Infelizmente tem aquele conceito que Rodovia tem que estar no Centro para facilitar o acesso”.
- “Não tem condições de se expandir a médio e longo prazo”.
- “Vejo a cidade crescer do Rio para zona norte Santos Dumont, Bairro dos Sinos. Com a vinda do trem até Novo Hamburgo a rodoviária poderia se desenvolver para lá.”
- “Deveria se deslocar. Há possibilidade de devolver a natureza à cidade; reutilização deste setor ribeirinho. Navegação ecológica”.

Argumento em favor da manutenção:

- “Não imagino que a rodoviária venha a ser retirada do local em que está”.
- “Não tem uma localização muito ruim; tem fácil acesso à BR”.
- “Não vai ser mudada. Há um projeto para tornar a Rodoviária expressa”.
- “Está se construindo uma rodoviária em Portão (Obra do Governo Estadual)”.

Porto Seco

- “Retira de circulação do meio da cidade os veículos maiores e as cargas perigosas”.

- “Deverá concentrar o tráfego na região onde será localizado o Porto Seco”.
- “Pode ser colocado em Scharlau”
- “Não tem sido objeto de discussão do Governo”

Ciclovias

- “Será um modo importante de integrar o sistema de mobilidade urbana”.

Estacionamento rotativo

- “Tantas vezes foi implementado como retirado. Mas é a única maneira de racionalizar o trânsito na zona central”.
- “A cidade comporta este tipo de medida. O espaço tem que ser efetivamente público”.

Sinalização /Turismo

- “Sinalização para acesso ao santuário de Padre Réus, porque romeiros simplesmente não sabem e as pessoas tem dificuldade de orientar como chegar ao local”.
- “Falta comunicação ao usuário de que São Leopoldo é o início da Rota Romântica”

Sobre a indicação de obras estruturantes (pontes, anéis viários, abertura e extensão de ruas e avenidas) foram sugeridas:

- Duas pontes programadas (uma para o trem e outra para veículos e pessoas em função da expansão do Metrô a Novo Hamburgo).
- Ponte na Av. Thomas Edison integrando as zonas norte e leste, viabilizando a região, melhorando a qualidade de vida, o valor patrimonial, comercial e industrial.

- Ponte integrando zona norte e sul Av. Thomas Edison , Av. Parobé , João Correia , Viaduto da Unisinos.
- Anel Viário em torno do Centro- (Quase é impossível ir mos a outros locais sem passar pelo Centro) Liga Santos Dumont com o Rio dos Sinos.
- Extensão da Thomas Edison - do Parque do Trabalhador até Scharlau.
- Abertura da avenida que seja continuação da Av. Atalibio de Resende. Na Campina, na antiga linha dos trens, não precisando de desapropriação, saindo na RS 240. Esta obra objetiva facilitar, viabilizar o Distrito Industrial Arroio da Manteiga. Sem esta via, ter-se-ia dificuldade de transporte pesado, além da necessidade de transporte coletivo para a população que interessa ao empreendimento.

Sobre o conceito das cidades educadoras foi comentado:

- “A Administração quanto os cidadãos devem ter claro o conceito e aplicá-lo”.
- “Ouvi alguma coisa. Segue a lógica do Orçamento Participativo. Isto eleva a integração. A Cidade Educadora, integra-se numa rede, isto é para cultura, para a vida, quanto mais relações proporcionar às pessoas mais criação, mais vida, mais desenvolvimento...”.
- “Essa questão da Cidade Educadora que se deve ao trabalho, intercâmbio, informação, isto revela um pouco o que a gente se propõe a fazer, leva em conta o sujeito que nos queremos no processo”.
- “A complementação do Planejamento Estratégico, uma boa parte envolve a universalidade das ações do Poder Público, integrando as diferentes secretarias. A dificuldade que a gente tem em agir de uma forma integrada é porque geralmente cada um vê seu próprio serviço como prioritário”

- “A sociedade não contem o valor da educação e a prática da ação grupal. A sociedade nos instiga quase que 24 horas por dia, a que tenhamos uma ação individual, até porque a competitividade nega este tipo de conduta”.
- “A Cidade Educadora irá acontecer se há vontade política da Administração Municipal e se traduz em ações concretas integrando todas as secretarias para transformar a cidade numa cidade educadora”.
- “Ouvi falar. É importante, que todos os agentes que estejam envolvidos com o desenvolvimento da cidade tenham educação não apenas como responsabilidade da Secretaria da Educação, que seja acoplada em todas as áreas de governo, das entidades sociais, etc. “.
- “Um assunto trazido pelo Secretário de Educação”.
- “A escola termina sendo um local onde são despejados todos os problemas que existem na família, no emprego/desemprego, dos problemas de relacionamento interpessoal, etc. A escola como está hoje, não tem condições mais de receber e tratar dessas questões de forma clara. Se a escola não passar a ser de fato uma propriedade da comunidade, não terá condições de desenvolver o processo de ensino-aprendizagem”.

Os comentários, além de demonstrar a opinião e o grau de conhecimento sobre ao assunto, tem o valor de registrar o espaço que se deu à mobilidade durante a pesquisa, que contribuirá para a implementação do Plano de Mobilidade Urbana, já que se terá na hora de decidir as ações um conhecimento acumulado a partir da interação acontecida nesta fase do processo.

b) Reunião Conselheiros do Orçamento Participativo

Nos encontros com os operadores e com representantes do Conselho do OP a pauta ficou aberta, para que os participantes colocassem aquilo que entendessem relevante para ter um melhor diagnóstico sobre a Mobilidade Urbana.

O posicionamento do GP foi o de ouvinte. O dos interlocutores foi de apresentar as suas demandas, tecendo alguns comentários sobre o que entenderam

ser a situação da mobilidade em São Leopoldo. Como no GP, tem-se vários membros da Coordenadoria de Mobilidade que se está estruturando, não cabia no caso justificar-se de eventuais demandas não atendidas pelo Governo. O interesse não era questionar e, sim registrar qual era a percepção e as demandas destes atores sociais sobre o tema na cidade de São Leopoldo.

Estas informações são relevantes para qualificar o diagnóstico e selecionar quais problemas seriam tratados prioritariamente. Na avaliação do Governo coexistem dois tipos de avaliação: a técnica e a social. A técnica feita pela equipe da Coordenadoria da Mobilidade Urbana, embora relevante tem que se legitimar com a social dos Conselheiros do OP, que se constituem em atores fundamentais do sistema da mobilidade urbana. O Quadro 48, apresenta comparativamente as duas com o intuito de verificar se há ou não identidade entre o diagnóstico feito pelo GP com o das demandas da comunidade.

Região Leitura Social Representantes Conselheiros do OP (RCOP)	Norte 1	Nor deste	Leste	Oeste	Sul	Centro	Sudeste	Região Leitura Técnica Grupo de Pesquisa ()
Pavimentação	1		1	(2)			1	Pavimentação
Sinalização	1 (2)	(1)	(1)	2 (1)			1	Sinalização
Segurança pública		1	1	2		1		Segurança Pública
Risco de Acidentes de trânsito	1		1	5 (1)			1	Risco de Acidente de Trânsito
Qualidade do trânsito		1	1	1		2		Qualidade do trânsito
Vias de acesso					1	1	1	Vias de acesso
Ligação inter-bairros		(1)						Ligação inter-bairros
Trajetos de ônibus		1		2		1		Trajetos de ônibus
Paradas de ônibus		1						Paradas de ônibus
Calçamento /Passeios Públicos	1 (2)	1 (1)	1 (1)	2	1	1	1	Calçamento/ Passeios Públicos
Qualidade do Transporte Público	(1)		1					Qualidade do Transporte Público
Linhas de ônibus	(1)	(1)	(1)	1 (1)	(1)			Linhas de ônibus
Fiscalização	(1)	(1)		1			(1)	Fiscalização
Passarelas	(1)							Passarelas
Abrigos	(1)	(1)	(1)	(1)		1	1	Abrigos
Educação para o trânsito	(2)	(1)						Educação para o trânsito
Pontos de taxi	(1)	(1)						Pontos de taxi
Transporte adaptado			1					Transporte adaptado
Projeto de Ruas	(1)	(1)			1			Projeto de Ruas
Planejamento do Loteamento	(1)							Planejamento do Loteamento
Acessibilidade	(1)	(1)					1	Acessibilidade
Ciclovias	(1)	1 (1)						Ciclovias
Tráfego intenso		1	1			1		Tráfego intenso
Deslocamento à pé / bicicleta		1	1				1	Deslocamento à pé /bicicleta
Integração do TPU			1			1		Integração do TPU
Estrutura viária			(1)	(1)	1		1	Estrutura viária
Esgotos na via pública				1				Esgotos na via pública
Ocupação irregular de						1	2	Ocupação irregular de

passeios públicos								passeios públicos
Transporte de cargas						1		Transporte de cargas
Estacionamento irregular						1		Estacionamento irregular
Política de estacionamento						1		Política de estacionamento

Quadro 48: Problemas de Mobilidade na Cidade de São Leopoldo

Comparativo entre o Diagnóstico feito pelos Representantes do Conselho do Orçamento Participativo-RCOP x Grupo de Pesquisa-GP

Obs: O número corresponde a frequência com que foi indicado o problema em cada região.

O número que aparece entre parênteses () corresponde a frequência com que foi indicado o problema pelo GP, enquanto sem parênteses corresponde a frequência indicada pelos RCOP

Fonte: Elaborado pelo autor

Verifica-se que, mais do que valorizar a coincidência do diagnóstico, o importante torna-se o reconhecimento de que o olhar dos atores sociais é complementar, o que torna positivo a predisposição em integrá-los no processo de planejamento, com vista a obter um diagnóstico mais realista sobre a mobilidade urbana, assim como também a possibilidade de identificar soluções viáveis, que acompanhem a política pública a ser implementada nesta área.

Dos comentários feitos pelos Conselheiros, registram-se:

- “A pessoas que moram na região Nordeste geralmente vão a pé, pela condição financeira e pela proximidade”.
- “Como se repara no Centro tem cuidado com o deficiente físico, já esse mesmo pensamento para quem é tido como: deficiente físico, idoso, criança, nas vilas não se tem esse pensamento, acha visto que se constroem vias e calçadas estreitas , que as vezes, não cabem, uma cadeira de rodas”.
- “Um aspecto cultural da região (Oeste) é que as pessoas andam pela rua, em função que nem sempre tem calçadas”.
- “Em função do trajeto do ônibus é mais rápido ir à pé”. (Morro do Espelho)
- “Muitas pessoas não tem problemas de tomar ônibus mas não pegam pelo tempo que teria que esperar”.

- “... o Centro é um lugar de pessoas e não de carros. Nas portas das lojas se entope de carros, e aí tem o problema do estacionamento”.
- “Não existe uma regra, verificando-se que entre os proprietários de imóveis, um coloca a calçada mais alta em relação ao outro”.
- “A questão da segurança, principalmente no transporte é um fator que deveria se monitorado na ponte nova e na ponte velha que são pontos de assalto de pedestres”.
- “Você não pode pedir regularizar a sua calçada se nos passeios públicos do Centro, estão tomados por barzinhos, máquinas de sorvete, não vai ter moral”.
- “Quando hoje se dá uma licença de *Shopping*, não se dá nenhum tipo de desconto, nem de vantagem, se esse empreendimento tem estacionamento”.
- “... foi criada uma Vila Santa Marta , Parque Mauá, onde residem vinte mil pessoas e tem um só acesso”. (Região Norte)

Os Conselheiros demonstraram ter conhecimento da realidade de São Leopoldo, assim como também engajamento no sentido de colaborar com a proposta fazendo um relato objetivo, enriquecedor, com espírito de cooperar com a causa, o que explicitam o preparo e legitimidade para participar do encontro.

c) Reunião com os Operadores do Sistema de Mobilidade

Nos Quadros 49 e 50, tem-se uma visão sumária da estrutura dos operadores dos modais de maior capacidade de transporte de pessoas: Metrô (TRENSURB) e Ônibus (Sistema de Transporte Público Urbano), respectivamente.

SISTEMA DE METRÔ – TRENSURB		
Infra-estrutura	33,8 km de vias férreas e 17 estações	Expansão até Novo Hamburgo, mais 9km, 5 estações = 43 km e 22 estações
Capacidade Nominal	21.520 passageiros /hora / sentido	Pode ser duplicado com três turnos de 8 carros chegando a 42.000 p/h/s
Capacidade real	13.000 a 14.000 p/h/s	
Velocidade	90 km/h para 4 carros	
Funcionamento	Das 5 às 23 hs. 20 min	
Taxa de Ocupação	6 passageiros por m ² . = 1.078 passageiros TUE	
Integração física	1.312 linhas de ônibus urbanas e metropolitanas	
Integração Tarifária	Só com as linhas metropolitanas	

Quadro 49: Caracterização do Sistema de Metrô – TRENSURB

Fonte: Elaborado pelo autor

SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO – SÃO LEOPOLDO	
Empresas	Sete de Setembro, Viação Feitoria, Viação Sinoscap, Viação Leopoldense
Frota	142 ônibus, entre: Micro-ônibus, com capacidade de 25 a 28 lugares; Micrões , com capacidade de 35 a 37 lugares; Ônibus convencionais, com capacidade de 40, 45 ou 50 lugares Idade média- 7 anos
Quilometragem /Mês (toda a frota)	612 mil km.
Usuários	Pagantes - 1.350.000; Isentos 152 mil / mês (mais que 10%)
Isenções	Idosos, Pessoas com Necessidades Especiais, crianças até sete anos, funcionários do correio, agentes de trânsito, guarda municipal, algum pessoal da SEMAE, e servidores da Brigada Militar, Polícia Civil e Ministério do Trabalho. Professores e estudantes tem 50% de desconto na tarifa.
Funcionários	416
Tarifa	Linhas convencionais 38, a uma tarifa de R\$ 1,65 e Linhas seletivas 3, a uma tarifa de R\$ 1,85
Abrangência	O Transporte Público Urbano- TPU consegue atender 90% da cidade e parcialmente a área rural
Tipo de Linha	Radial- Saem da periferia e vão para o Centro Alguma variante específica inter-bairros
Forma de arrecadação	Catraca direta- O passageiro paga ao cobrador e estes repassa para empresa. O dinheiro não passa pelo Poder Público. Não há nenhum tipo de subsídio do Poder Público.

Quadro 50: Caracterização do Sistema de Transporte Coletivo de São Leopoldo

Fonte: Elaborado pelo autor

Para ter uma visão mais realista do sistema de transporte coletivo, acrescenta-se a descrição sobre o sistema viário contida no relatório do Plano Diretor da Cidade de São Leopoldo:

O suporte de um sistema de transporte coletivo é a estrutura viária urbana. Como a cidade apresenta uma estrutura e sistema viários não hierarquizados, claramente, o atual “sistema de transporte coletivo” não se configura como um sistema e, é fortemente fragmentado em domínios territoriais de empresas de transportes coletivos. As quatro empresas de transportes coletivos que atendem a cidade de São Leopoldo possuem roteiros e horários definidos conforme os interesses de seus proprietários, o que provoca longas viagens para os usuários em seus deslocamentos diários. O labirinto de roteiros de linhas de ônibus que se verifica no mapa denota, claramente, a não existência de um sistema integrado de transportes coletivos.

c1) Problemas registrados pelos operadores do sistema de mobilidade

Nos Quadros 50, 51 e 52, tem um resumo de algumas das demandas identificadas pelos operadores de alguns dos modais que compõem o sistema de mobilidade de São Leopoldo.

PROBLEMAS RELATIVOS À OPERAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO PELAS PERMISSONÁRIAS DE ÔNIBUS	
Segurança pública	Assaltos da “Gang do Pulo” Dez ou vinte pessoas que entram e pulam a roleta.
Infra-estrutura	<p>Vias de tráfego não pavimentadas, com buracos. Ex. Linha do Morro de Paula- Alguns trechos que tem paralelepípedos irregulares. Não tem asfalto; mesmo quando tem há algumas “panelinhas” onde os pneus terminam batendo.</p> <p>Vias inadequadas, estreitas Ex. O caso da Ponte Henrique Luiz Roesler</p> <p>Falta abrigo e balizes – indicando o ponto de embarque e desembarque de passageiros</p> <p>Carros estacionados em paradas de ônibus. Não tem aquela restrição 10 metros antes e depois. Isto ocorre mais nos bairros, porque no centro há mais fiscalização.</p> <p>Sinalização Falta sinalização vertical e horizontal.</p>
Política Tarifária	<p>Número elevado de isenções</p> <p>Ex. Está aumentando o número de isenções nos PNE. O caso dos “deficientes de aluguel”. Diz respeito a PNE que se dispôs a desvirtuar um direito que lhe foi garantido por lei: o de ter um acompanhamento que assegurasse melhor acessibilidade e deslocamento. Convida usuários que estão na parada de ônibus para servir de acompanhante simulado, recebendo uma parte da passagem que seria devida.</p>
Sombreamento das linhas intermunicipais com as de São Leopoldo	<p>Interferências de linhas intermunicipais no sistema urbano.</p> <p>É um problema com o qual se convive há 15 a 20 anos</p> <p>Ex. empresas Central e Real – Elas levam passageiros em deslocamento eminentemente urbano.</p>
Venda irregular de vale-transporte	<p>Calcula-se que há mais de 200 vendedores ilegais de vale-transportes nas paradas de ônibus.</p> <p>Origem em roubo e falsificação. Renda extra para cobradores que adquirem e vendem nos ônibus.</p>
Demora no atendimento de demandas das Permissonárias	O Poder Público tem-se mostrado pouco ágil na solução de problemas apontados pelas organizações do transporte público urbano de São Leopoldo.

Quadro 50: Problemas no Transporte Público Urbano
Fonte: Elaborado pelo autor

PROBLEMAS DIAGNÓSTICADOS RELATIVOS À OPERAÇÃO DOS TAXIS	
Fiscalização	Verifica-se que nem todos os pontos de Táxi tem o seu representante. De acordo com a “Lei do Taxista” tem que ser o Delegado do Posto. Tem muitos postos que não tem sido nomeados. No turno da noite para oferecer maior segurança a passageiros e trabalhadores.
Sinalização	Falta demarcação em todos os pontos de táxi. Colocação do “olho de gato” que melhora a segurança para o usuário e motorista de táxi.
Idade média da frota	Deve-se avaliar a adequação da lei para um período de 10 anos, com mais um ano de tolerância.

Quadro 51: Problemas na Operação de Táxis

Fonte: Elaborado pelo autor

PROBLEMAS RELATIVOS À OPERAÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR PELAS CONCESSIONÁRIAS	
Frota	45 transportadoras
Sinalização	Falta de placas com os dizeres – Vans e Micro-ônibus escolares em algumas das escolas do sistema. Falta de pintura do meio-fio e no asfalto que registre que espaço escolar.
Fiscalização	Falta de orientação e/ou penalização para motoristas que desrespeitem a legislação de trânsito no espaço escolar. Falta de fiscalização sobre a lotação de vans que estão acima do estabelecido para o veículo. Falta de fiscalização no transporte clandestino- Esta crescendo e precisando de controle compartilhado entre os agentes e as transportadoras.

Quadro 52: Problemas na Operação do Transporte Escolar

Fonte: Elaborado pelo autor

Verifica-se pelos conteúdos dos quadros (50, 51 e 52) que os problemas apontados são de cunho mais operacional que, embora importantes para o seu reconhecimento e solução para o bom funcionamento do sistema, não se constituem nas principais causas dos problemas da mobilidade na cidade de São Leopoldo.

c2 - Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana – PITMURB

Para investigar as causas fundamentais da situação da mobilidade nas Regiões Metropolitanas foi criado o PITMURB. Tem como missão fazer um planejamento estratégico da mobilidade para os próximos 25 a 30 anos, com que se pretende ao mesmo tempo que diagnosticar, propor soluções e monitorar a execução das mesmas.

PROGRAMA INTEGRADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA	
Estudo	Sistema Integrado de Transporte para a Região Metropolitana de Porto Alegre.
Arranjo Institucional	Grupo de Coordenação Institucional- GCI- TRENURB (Governo Federal), METROPLAN (Governo Estadual) EPTC (Governo Municipal de Porto Alegre) Grupo Executivo –GEI Colegiado com a participação de representantes dos municípios Autarquia (Fase final)
Abrangência	13 Municípios
Movimentação	3.600.000 pessoas dos 13 municípios
Finalidade	Estabelecer políticas de mobilidade urbana para as regiões conurbadas e, com base nelas, o Ministério das Cidades desenvolverá linhas de financiamento

Quadro 53: Programa Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana

Fonte: Elaborado pelo autor

Um aspecto destacável da denominação do PITMURB que diferencia transporte de mobilidade, uma explicitação que ainda é forte, o modal transporte coletivo para justificar politicamente o programa, porque o conceito mobilidade abrangeria este e os demais modais do sistema.

O planejamento de transporte que será integrado pelos treze municípios, da Região Metropolitana de Porto Alegre é financiado pelo Ministério das Cidades, através da TRENURB.

Dentre das ações que fazem parte da proposta tem-se avançado no projeto que prevê a implementação a bilhetagem eletrônica em 2008.

No Quadro 36, dá-se uma idéia da proposição do estágio de evolução na TRENURB, uma das empresas que estará integrada ao Sistema.

BILHETAGEM ELETRÔNICA	
Objetivo	Integração efetiva dos vários modais Cada cidade terá seu sistema e serão inter-operados ATP, Operadores, METROPLAN, e a EPTC.
Situação TRENURB	Estações já estão com dispositivos eletrônicos Cartão Magnético Isto permite controle de arrecadação e de passageiros e pode identificar os verdadeiros movimentos, os percursos , os perfis dos passageiros
Aspectos associados	GIT - Sistema de Gestão Integrada de Transporte da Prefeitura de Porto Alegre, com Financiamento do Banco Mundial ATP- Tem financiamento do Banco Mundial Estrutura na TECNOPUC

Quadro 54: Bilhetagem Eletrônica -TRENURB

Fonte: Elaborado pelo autor

Nas reuniões feitas com alguns especialistas na área envolvidos no PITMURB, destacam-se alguns comentários que dão uma dimensão do diagnóstico, e os rumos que este projeto deverá tomar em termos de soluções para mobilidade urbana.

- “São Leopoldo adota a estratégia de Sistema radiais no transporte coletivo”(Deslocamento Bairro-Centro)
- “Há necessidade de implementar linhas circulares ou Transversais” (Linhas T como em Porto Alegre)
- “Devemos superar a utilização da Planilha de Custos para negociação do valor das tarifas de ônibus”
- “A criação de uma autarquia para gerenciar transporte da região metropolitana já tem algumas referências: No Brasil -Goiânia (Consórcio da Região Metropolitana), Recife (Empresa Municipal de Transporte Urbano) São Paulo (PITU- Pano Integrado de Transporte Urbana; no exterior- Consórcio de Madri (Espanha)”

- “Há necessidade de regularizar a situação do sistema de Transporte Público Urbano, em função de se ter vencido o prazo da permissão, exigindo novas licitações públicas para o serviço”
- “Deve-se realizar uma Pesquisa Origem-Destino para conhecer as demandas do usuário do sistema”
- “O elevado preço das passagens é decorrência do ônibus passar vazio. Isso onera o cálculo tarifário. Quanto mais ônibus passarem vazios, quanto menos giro de roleta tiver ônibus, quanto mais alto o IPK (Índice Por Quilômetro) é mais alto no cálculo da tarifa e isso vai tensionar a tendência de subir de preço”.
- “Os sistema metroviários são da União: RS, SP, Recife. Hoje estes sistema são deficitários devido a sua capacidade ociosa”
- “Um dos motivos para desenvolver este estudo foi encontrar alternativas menos custosas para a infra-estrutura do transporte: calcula-se que a segunda Linha de Metrô custaria em torno de 60 a 80 milhões de dólares por km, enquanto a terceira perimetral teve um custo aproximado 8 milhões de dólares por km”.
- “A gente, ainda, trata (a distinção) usuário metropolitano e usuário urbano, que embora seja um problema, ainda, do ponto de vista de reserva de mercado de cada um dos operadores, mas que quando de uma situação de parada a gente tem que começar olhar o usuário, como usuário de um sistema de transporte que nós temos que atender. Não podemos deixar as pessoas sem transportes.”
- “O trem competindo com os ônibus. Na verdade não existe competição, um deve ser complementar do outro, porque nenhum consegue atender uma demanda de alta capacidade. Tem que ser um trem para carregar mais de mil pessoas, (...) assim como o trem não tem capacidade de flexibilidade, de micro acessibilidade, de entrar no bairro, vai precisar do ônibus para pegar a pessoas no bairro.”
- “(...) uma das coisas negativas que existe é que o sistema todo opera com ociosidade. O sistema tem que planejar para um atendimento de pico e

depois todos trabalham com uma ociosidade muito grande. Isso demonstra que há uma certa irracionalidade na forma que se planeja o transporte.”

- Sobre o compartilhamento de informações entre o Poder Público com os operadores
- “ O Poder Público se investe de determinados poderes que não quer abrir porque ele quer comandar, quer gerir, quer definir e os operadores privados tem, “ aquele negócio”, não abrem porque ele tem o controle sobre os custos. Ele sabe quanto ganha e ninguém mais pode saber.”

d) Reunião com os especialistas em Cidades Educadoras

Em relação às colocações feitas pelos especialistas em Cidades Educadoras, destacam-se algumas observações que identificam relações com a mobilidade urbana, assim como também registram aspectos presentes no contexto das cidades onde serão formuladas e implementadas políticas públicas.

d1) Diferença entre cidades que aprendem e cidades educadoras

- “... no conceito cidades que aprendem não tem tanto essa intencionalidade, esse planejamento do Poder Público que se preocuparia em mobilizar a cidade. Se deixa mais a cargo da sociedade civil ou das organizações. Um movimento mais espontâneo da sociedade que vai com suas diferentes formas de organização, sua história e suas experiências, que vão sendo bem sucedidas ou também experiências de fracassos, organizações tipo movimentos sociais, associações de bairro, “ONG”, diferentes modalidades de organizações da sociedade civil que buscariam construir experiências no sentido de que a própria educação popular na América Latina, pelos menos sempre defendeu é de que há uma educação que parte do que chamamos do mundo da vida e/ou das experiências locais, das experiências , muitas vezes de vida sofrida que as pessoas vão vendo que o caminho é se organizar, que daí vão ter mais força para reivindicar direitos para pressionar o poder público para por exemplo construir moradias, fazer mutirão, criar cooperativas , e assim por diante.

Então partindo desse conceito de cidade que aprende esta um conceito mais aberto, por outro lado politicamente e diria eu não há uma intencionalidade , não há um planejamento”

- “A diferença da cidade educadora é de que o Poder Público municipal, por exemplo ganha a eleição, uma gestão que quer fazer uma diferença em relação à política tradicional que vinha sendo desenvolvida naquele município, naquela cidade. Então essa gestão quer se preocupar construindo uma política pública que se articulem com uma secretaria, com outra, um secretário com outro no sentido de fazer um planejamento mais a meio e longo prazo para a cidade e que esses projetos de ações que vão se desenvolvendo sejam integradores das diferentes secretarias. Nesse sentido que a cidade tem que ser um planejamento intencional a nível políticas públicas. E esse planejamento das políticas, tem um dever, um compromisso em relação aos projetos que vão se desenvolver e, claro cada projeto vai se desdobrar em diferentes ações. Um projeto que nasce desse planejamento, claro que este planejamento não vem de cima para baixo. Na perspectiva de uma cidade educadora tem que ser discutido com a população, então da base para cima.”
- “O processo tem que ser participativo e para ser participativo tem que ter a participação dos diferentes setores da sociedade. A organização da sociedade civil não vai se deixar de lado... E buscar primeiro a construir as políticas públicas de forma participativa esse é o primeiro critério. Participação desde a construção do planejamento, dos projetos até a real efetivação. A participação também na execução.”
- “... O papel pedagógico da municipalidade seria a mobilização., respeitado o que temos de organização mais incentivando outros tipos de organização. Avançar no sentido da sociedade civil se organizar e se mobilizando dela mesma vai encontrar mais força e mais vontade até interesse de ser organizar de diferentes formas para que ela tenha mais poder. Um empoderamento da sociedade civil no sentido de que ela busque participar ativamente dos projetos da prefeitura num ritmo mais acelerado da implementação desses projetos porque ali são dois lados de uma moeda que se podem complementar muito bem.”

d2) Cidade educadora e mobilidade urbana

- “Vejo que tem muita afinidade essas duas concepções de mobilidade urbana e a cidade educadora, inclusive um desafio, uma das garantias que se constrói na prática a cidade educadora é essa mobilização da sociedade local porque é desafio ser mobilizada. Ela já tem um certo grau de mobilidade porque a cidade é viva. Ela então, tem movimento, tem a processualidade social, mas o desafio seria intensificar esse processo de mobilização então acho que essas duas perspectivas são muito convergentes. Não são exclusivas, se cassam muito bem. Basta dizer, com certeza o conceito de cidade educadora não se realiza sem processo de mobilização, de desafiar a sociedade civil, os entes, toda a sociedade a ser mobilizar de forma participativa. Colocar as suas preocupações, os seus desejos, desafiar a conviverem mais em sociedade, em comunidade.”

O conceito de Cidade Educadora tem uma estreita vinculação com o Planejamento Participativo, e com os processos democráticos da gestão pública. Em conseqüência, verifica-se que pelos depoimentos nas entrevistas e comentários anotados ao longo do processo, que embora São Leopoldo, ainda, não assumiu formalmente esta terminologia de “Cidade Educadora”, apresenta indicativos de presença de muitos dos princípios propugnados pela Declaração de Barcelona. Como se poderá verificar na análise do Indicador de Potencial Capacitante Organizacional, no grupo de fatores relacionados com o conceito de Cidades que Educadoras apresentam alguma ou muita evidência de ações de governo e/ou da sociedade civil, no sentido de criar um ambiente propício para o desenvolvimento de processos de aprendizagem, o que garante formulação de política públicas mais qualificadas e legítimas.

Na coleta, processamento e análise de dados foram aplicados técnicas e instrumentos do PEP que são discutidos e progressivamente interpretados pelos membros do GP, a saber:

e) Triângulo de Governo

Em seqüência apresenta os resultados obtidos através da implementação da dinâmica da Análise de Viabilidade através do Triângulo do Governo.

Os Quadros 55 e 56, refletem as avaliações feitas por dois grupos formados com membros do GP. O Quadro 57, é o resultado obtido a partir do consenso alcançado pelos membros do GP, em relação a ordem de prioridades que o Governo poderia seguir com base nas condições que apresentam os elementos do Triângulo do Governo: Capacidade, Projeto e Governabilidade.

No. Problemas	Projeto			Governabilidade Sistema			Capacidade Governo			T	10-T
	B	M	A	B	M	A	B	M	A		
1		2		1				2		5	5
2			3			3			3	9	1
3		2			2			2		6	4
4			3		2				3	8	2
5			3	1				2		6	4
6	1			1			1			3	7
7			3			3		3		9	1
8			3			3			3	9	1
9		2			2			2		6	4
10			3			3			3	9	1
11		2				3			3	8	2
12		2			2			2		6	4
13		2				3			3	8	2
14			3		2			2		7	3
15	1				2		1			4	6
16			3			3			3	9	1
17			3		2			2		7	3
18			3		2				3	8	2
19	1			1			1			3	7
20	1				2			2		5	5
21	1				2			2		5	5
22			3		2		1			6	4
23			3		2				3	8	2
24			3		2				3	8	2
25			3		2				3	8	2
26	1				2				3	6	4

Quadro 55: Análise de Viabilidade - Grupo A

Legenda : B- Baixo, M- Médio, A- Alto

0- Não se verifica 1-Baixo 2- Médio 3- Alto

Fonte: Elaborado pelo autor

No. Problemas	Projeto			Governabilidade Sistema			Capacidade e Governo			T	10-T
	B	M	A	B	M	A	B	M	A		
1			3	1				2		6	4
2	1			1			1			3	7
3			3	1				2		6	4
4		2			2			2		6	4
5			3			3			3	9	1
6		2		1						3	7
7			3		2			2		7	3
8		2			2			2		6	4
9			3	1				2		6	4
10			3		2			2		7	3
11			3	1				2		6	4
12		2			2				3	7	3
13		2				2			3	7	3
14			3		2				3	8	2
15			3		2			2		7	3
16			3		2			2		7	3
17			3		2				3	8	2
18			3		2				3	8	2
19	1			1			1			3	7
20	1				2			2		5	5
21	1				2			2		5	5
22			3		2		1			6	4
23			3		2				3	8	2
24			3		2				3	8	2
25			3		2				3	8	2
26	1				2				3	6	4

Quadro 56- Análise de Viabilidade Grupo B

Legenda : B- Baixo, M- Médio, A- Alto

0- Não se verifica 1-Baixo 2- Médio 3- Alto

Fonte: Elaborado pelo autor

No.	PROBLEMAS	Grupo A	Grupo B	Classificação Final
1	Falta de Qualidade do Serviço do Transporte Coletivo	5	4	4
2	Falta de Planejamento e prioridade para Mobilidade Urbana	1	6	1
3	Falta de Integração do transporte coletivo inter-bairros	4	4	6
4	Falta de Calçamento e Passeios Públicos de acordo com as especificações legais	2	4	3
5	Deficiência de infra-estrutura em bairros legais e ilegais	4	1	2
6	Transporte Coletivo da Região Metropolitana	7	6	6
7	Problemas na infra-estrutura viária de São Leopoldo	1	3	3
8	Problema viário periférico (Entorno área central)	1	4	2
9	Falta de acessibilidade para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida	4	4	2
10	Circulação no Centro de São Leopoldo	1	3	1
11	Impacto na geração de tráfego com as instalações de grandes empreendimentos	2	4	3
12	Falta de planejamento e controle de fiscalização no transporte	4	3	1
13	Impacto na geração de tráfego com a Trensurb e sua expansão	2	3	2
14	Falta de segurança para pedestres e ciclistas	3	2	1
15	Deficiência dos abrigos nas paradas de ônibus	6	3	1
16	Perda de eficácia do sistema de transporte pelo não aproveitamento da via hidrográfica formada pelo Rio dos Sinos	1	3	7
17	Insuficiência na implementação de controle e sincronismo semafórico	3	2	1
18	Falta de educação para os usuários em mobilidade urbana	2	2	2
19	Dificuldade de circulação de pedestres em função da BR 116	4	6	6
20	Concentração do serviço de táxi em poucas regiões	3	5	5
21	Potencial de riscos de sinistros com produtos perigosos	7	5	5
22	Falta de sinalização das vias	2	4	1
23	Entorno da rodoviária	1	2	1
24	Dificuldade de acessar a cidade	1	2	1
25	Insegurança nos acessos às escolas do município	2	2	5
26	Falta de normas nas ações de mobilidade	4	4	5

Quadro 57: Triângulo do Governo – Análise de Viabilidade

Fonte: Elaborado pelo autor com base na concepção de Carlos Matus

De acordo com a classificação final, a ordem de prioridades dar-se-á em ordem crescente. Pode-se se verificar que existem vários problemas que obtiveram a mesma classificação. Isto pode significar que a ordem de prioridades quando desenvolvida através do Triângulo do Governo, mostrou que determinadas ações são conectadas com outras, quer dizer mesmo podendo ter “menor importância” em termos de impacto precisam ser feitas com outras concomitantemente para evitar maiores transtornos para o usuário. Outro aspecto marcante é que se está analisando a capacidade de governo. Em consequência, pode haver uma tendência

									bairros
Trajetos de ônibus									Trajetos de ônibus
Paradas de ônibus			1						Paradas de ônibus
Calçamento /Passeios Públicos	1 (2)	1(2)	(1)	(1)					Calçamento/ Passeios Públicos
Qualidade do Transporte Público	2 (1)	2	1	2	1	4	2	1	Qualidade do Transporte Público
Linhas de ônibus	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)			Linhas de ônibus
Fiscalização	(1)	(1)	(1)					(1)	Fiscalização
Passarelas	(1)	(1)							Passarelas
Abrigos	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)				Abrigos
Educação para o trânsito	(1)	(1)	(1)						Educação para o trânsito
Pontos de taxi	(1)	(1)	(1)						Pontos de taxi
Transporte adaptado									Transporte adaptado
Projeto de Ruas		(1)	(1)						Projeto de Ruas
Planejamento do Loteamento		(1)							Planejamento do Loteamento
Acessibilidade	(1)		(1)	1				1	Acessibilidade
Ciclovias	1	(1)	(1)		2	1	1		Ciclovias
Tráfego intenso									Tráfego intenso
Deslocamento à pé / bicicleta									Deslocamento à pé / bicicleta
Integração do TPU	1	1	1	1	1	1	1	1	Integração do TPU
Estrutura viária				1(1)	(1)				Estrutura viária
Esgotos na via pública									Esgotos na via pública
Ocupação irregular de passeios públicos	1	1			1		2		Ocupação irregular de passeios públicos
Transporte de cargas									Transporte de cargas
Estacionamento irregular									Estacionamento irregular
Política de estacionamento									Política de estacionamento
Uso inadequado de pontes				1					Uso inadequado de pontes
Poluição visual							1		Poluição visual
Falta de Transporte Escolar					1	1		1	Falta de Transporte Escolar
Viabilidade Técnica / Estética com os espaços públicos				1			1		Viabilidade Técnica / Estética com os espaços públicos

Quadro 58: Problemas de Mobilidade na Cidade de São Leopoldo Comparativo entre a Leitura Social feita pelos Participantes da Audiência Pública do PDP x Leitura Técnica Grupo de Pesquisa

OBS: Os números entre parênteses correspondem à freqüência em que os problemas foram indicados pelo GP, enquanto os números sem parêntese correspondem a freqüência com que foram indicados os problemas pelos participantes da Audiência Pública, relacionados a cada região.

Fonte: Elaborado pelo autor

O Quadro 59, apresenta o resultados obtidos pelo comparativo entre os Representantes do Conselho do OP em relação aos participantes da Audiência

Pública por ocasião da discussão do Plano Diretor Participativo, no que diz respeito à mobilidade urbana.

Região Leitura Social Representante do Conselho do OP	Norte 1	Norte 2	Nor deste	Leste	Oeste	Sul	Centro	Sudeste	Região Leitura Social Participantes da Audiência Pública ()
Pavimentação	1			1				1	Pavimentação
Sinalização	1	(2)			2			1	Sinalização
Segurança pública			1	1	2		1		Segurança Pública
Risco de Acidentes de trânsito	1			1	5			1	Risco de Acidente de Trânsito
Qualidade do trânsito	1		1	1 (1)	1		2		Qualidade do trânsito
Vias de acesso	1	(1)				1	1	1	Vias de acesso
Ligação inter bairros									Ligação inter bairros
Trajetos de ônibus			1		2		1		Trajetos de ônibus
Paradas de ônibus			1 (1)						Paradas de ônibus
Calçamento /Passeios Públicos	1 (1)		1	1	2	1	1	1	Calçamento/ Passeios Públicos
Qualidade do Transporte Público	(2)	(2)	(1)	1 (2)	(1)	(4)	(2)	(1)	Qualidade do Transporte Público
Linhas de ônibus					1				Linhas de ônibus
Cumprimento de horários									Cumprimento de horários
Fiscalização					1				Fiscalização
Passarelas									Passarelas
Abrigos							1	1	Abrigos
Educação para o trânsito									Educação para o trânsito
Pontos de taxi									Pontos de taxi
Transporte adaptado				1					Transporte adaptado
Projeto de Ruas						1			Projeto de Ruas
Planejamento do Loteamento									Planejamento do Loteamento
Acessibilidade				(1)			(1)	1	Acessibilidade
Ciclovias	(1)		1		(2)	(1)	(1)		Ciclovias
Tráfego intenso			1	1			1		Tráfego intenso
Deslocamento à pé / bicicleta			1	1				1	Deslocamento à pé / bicicleta
Integração do TPU	(1)	(1)	(1)	1(1)	(1)	(1)	1(1)	(1)	Integração do TPU
Estrutura viária				(1)		1		1	Estrutura viária
Esgotos na via pública					1				Esgotos na via pública
Ocupação irregular de passeios públicos	(1)	(1)			(1)		1(2)	2	Ocupação irregular de passeios públicos
Transporte de cargas							1		Transporte de cargas
Estacionamento irregular							1		Estacionamento irregular

Política de estacionamento							1		Política de estacionamento
Uso inadequado de pontes			(1)						Uso inadequado de pontes
Poluição visual							(1)		Poluição visual
Falta de Transporte Escolar				(1)	(1)			(1)	Falta de Transporte Escolar
Viabilidade Técnica / Estética com os espaços públicos			(1)				(1)		Viabilidade Técnica / Estética com os espaços públicos

Quadro 59: Problemas de Mobilidade na Cidade de São Leopoldo
Comparativo entre a Leitura Social feita pelos Representantes do Conselho do Orçamento Participativo-RCOP x participantes da Audiência Pública do Plano Diretor Participativo

OBS: Os números entre parênteses correspondem à freqüência em que os problemas foram indicados pelos participantes da Audiência Pública, enquanto os números sem parêntese correspondem a freqüência com que foram indicados os problemas pelos RCOP, relacionados a cada região.

Fonte: Elaborado pelo autor

Os Quadros 58 e 59 refletem a importância de ouvir os vários atores sociais, que embora possam coincidir em muitos aspectos, devido ao entendimento diferenciado que se tem do conceito de mobilidade urbana terminam se complementando.

Além destas avaliações teve-se a oportunidade de comparar os problemas relacionados pelo GP e os levantados pelo grupo de participantes do Seminário de Mobilidade Urbana, que se relacionam com a Região Metropolitana de Porto Alegre (Anexo A Figura 15). Verificou-se que os problemas de São Leopoldo não diferem muito dos identificados nas cidades que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre. Isto contribui para o processo de validação dos resultados obtidos pelo diagnóstico da pesquisa.

g) Árvore de Resultados (Matriz Operacional)

Um dos importantes resultados desta fase é a elaboração da Matriz Operacional (Quadro 60), que se constitui numa fase preliminar do Plano de Mobilidade Urbana, onde se detalham os problemas e as proposições para o seu equacionamento.

PROBLEMAS	OPERAÇÕES	OBJETIVO	PRODUTO	RESULTADO	SEM/ANO	RECURSOS (A/B/M)	ORIGEM	ATORES	RESP
3- Falta de integração transporte coletivo inter-bairros 2	Desenvolver Planejamento físico e territorial (Diagnóstico/ Projetos) Implementação de políticas do sistema viário	Transporte coletivo inter-bairros integrado Estabelecer as diretrizes para gerenciar o sistema de transportes em São Leopoldo	Projeto de implantação do transporte coletivo integrado	Economia para o usuário financeira e de tempo O município assume o gerenciamento do sistema	12 m 12 m	RH (M) Financeiro (M)	Orçamento	Governo Municipal (Mobilidade) Concessionárias de transporte coletivo Câmara de Vereadores	Mobilidade
12-Falta de planejamento e controle de fiscalização no transporte 1	Elaborar/Atualizar Legislação do transporte Elaborar políticas de transporte para o município Contratação de Recursos Humanos Aquisição de veículos	Dispor de suporte jurídico para orientação dos operadores de transporte e para as ações de fiscalização Estabelecer diretrizes das políticas de transporte	Projeto para implantação de Legislação de transporte Projeto para implantação de Política de transporte Projeto para contratação de Recursos Humanos Projeto para aquisição de veículos	Sistema de transporte direcionado para o usuário	24 m	RH (M) Financeiro (M)	Orçamento	Governo Municipal (Mobilidade) Operadores do sistema Câmara de Vereadores Usuários Sindicato de trabalhadores rodoviários	Mobilidade

Quadro 60: Matriz Operacional (Transporte e Trânsito/Infra-estrutura/ Acessibilidade) 1 de 78

Fonte: Elaborado pelo Autor

OBS: Este quadro é uma amostra da Matriz Operacional que possui 78 páginas. Por sua vez, cada projeto é detalhado com as informações necessárias para desenhar a fase normativa do planejamento.

h) Cenários

O Quadro 61, apresenta os cenários que foram elaborados pelo GP, para o período 2006-2008.

CENÁRIOS	2006	2007	2008
Provável	Reeleição do Presidente Lula Grande liberação de verbas Governo Federal Construção de áreas industriais	Continuidade do Governo Federal Crescimento Econômico Menor repasse de verbas Confirmação de financiamentos para infraestrutura Programa do Bio-diesel Aumento de demanda pela melhoria do Transporte Urbano Instalação do Conselho (intermunicipal) de Mobilidade – PITMURB	Consolidação das Políticas Públicas no Município Incentivo para adaptação de frotas para consumo de energias renováveis Lei Federal de Mobilidade Urbana
Muito Provável	Eleições – Liberação de Recursos Federais / Estaduais Avanços no PITMURB Revisão do Orçamento Municipal Aumento de Demanda no transporte coletivo Revisão da estrutura do sistema de transporte	Mudanças da equipe de governo Redução significativa de repasses de recursos Gov. Estadual Implementação do Plano de Mobilidade Urbana Legislação urbana atualizada	PITMURB BR 448 Eleições Municipais Bilhetagem Eletrônica

		Desenvolvimento Licitação Transporte Coletivo (Sistema Municipal de Transporte) PITMURB BR 448 Captação Recursos Agentes Financeiros Revisão da estrutura de transporte (Implementação) Mantém-se crise financeira do Governo estadual (reflexo da seca e baixa do dólar) Qualificação da Gestão Municipal	
Pouco provável	Aumenta da receita do município Repasses do Governo Estadual		Investimento estadual no Município

Quadro 61: Cenários para o Triênio 2006-2008

Fonte: Elaborado pelo autor

Não foi autorizada a divulgação de conclusões sobre possíveis desdobramentos de cenários de cunho político no município. A análise ficou prejudicada, ainda, porque o cenário deveria envolver um período, de no mínimo de dez anos em função do Plano de Mobilidade Urbana, mas o Grupo Pesquisa não demonstrou estar preparado para este tipo de análise. Soma-se a isto a variável das eleições que pode determinar a alternância de poder, por isso, a análise ficou restrita ao período complementar da gestão do atual governo. Em consequência, o quadro tem a finalidade de apenas demonstrar que no processo é relevante contar com uma análise de cenários de longo prazo, com vistas a compreender a evolução da mobilidade para próxima década.

Nesse sentido foram destacadas nas reuniões algumas tendências que poderão impactar na mobilidade das cidades a próxima década:

- Aumento dos movimentos ambientalistas
- Crescimento do uso fontes de energias renováveis no transporte
- Mudanças nos hábitos de deslocamentos
- Redesenhos das cidades, promovendo a criação de sub-centros
- Gestão regional do transporte público

- Tecnologias que propiciem menor consumo de combustíveis e minimizem a poluição do ar
- Medidas restritivas para circulação de veículos automotivos
- Gestão Urbana com base no Plano Diretor das Cidades
- Incentivos para uso de transporte coletivo e outros modais alternativos

5.2.2.2 Conclusões da Fase de Pesquisa Aprofundada

Esta fase resultou na elaboração do Matriz Operacional que se constitui na base do Plano Operacional, no nosso caso o Plano de Mobilidade Urbana. Este processo foi gradualmente aprofundando a análise e teve a participação dos vários *stakeholders* o que deu consistência técnica e legitimidade social. A metodologia se constituiu num meio relevante para o processo de aprendizagem. O processo de troca de informações experimentado além de gerar soluções para os problemas levantados propiciou o nivelamento de conhecimentos entre os membros do GP, assim como também agregou valor para todos os atores sociais envolvidos, que se pode aferir pelo nível de aprendizado vivenciado e estreitamento das relações e nível de confiança adquiridos o que certamente será fundamental para evoluir para alcançar novos patamares de aprendizagem.

5.2.3 Fase de Ação

Na Fase de Ação, onde se passaram os últimos encontros foram dedicados a formulação do Plano de Mobilidade Urbana.

Pode-se perceber que o GP chegou ao limite da sua capacidade técnica. A partir da finalização da primeira versão plano, não se estava conseguindo evoluir para novas proposições que melhor se adequassem aos objetivos da mobilidade urbana.

Além deste aspecto, pode se observar que estavam interferindo na atividade outras situações que diziam respeito à relação funcional. Em razão da área que trata da mobilidade urbana estar num processo de transição de desvinculação da SEPLAN, para se constituir numa Coordenadoria ligada ao Gabinete do Prefeito, verificava-se a falta de recursos e indefinições para o desenvolvimento das rotinas de trabalho.

Mesmo assim, entende o Pesquisador que o GP conseguiu evoluir em termos de geração de novos conhecimentos e habilidades para interagir em grupo, situação nova para grande parte dos participantes, sendo evidente que a produtividade como a qualidade das proposições, na fase final, eram decrescentes.

Ficou perceptível que a participação para alguns membros do GP se constituiu numa responsabilidade funcional e não uma oportunidade para expandir seus conhecimentos, mesmo que isto tenha acontecido e tenha sido registrado nas entrevistas de avaliação do processo de aprendizagem.

Num ambiente político no qual se desenvolve a pesquisa as prioridades tendem a mudar permanentemente em função dos interesses do momento. Percebeu-se, ainda, que a saída da mobilidade urbana de uma Secretária, implicaria no afastamento do servidor que fazia a articulação interna, assim como também houve uma certa desmobilização dos membros do GP, oriundos dessa Secretária.

Devido a estes fatos, e estando já na fase final dos trabalhos foi estabelecida a realização de duas reuniões complementares para elaborar a versão definitiva do Plano de Mobilidade Urbana que se encaminharia ao Centro do Poder do Governo.

5.2.3.1 Resultados da Fase de Ação

a) Seminário de Mobilidade Urbana

Este seminário, promovido pelo Ministério das Cidades do qual o Pesquisador participou, deu oportunidade para comparar os resultados alcançados com a proposição feita do Plano de Mobilidade Urbana.

Verificou-se que o diagnóstico realizado com a participação de vários representantes das áreas de mobilidade dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre era semelhante ao que utilizamos como base para construir o Plano de Mobilidade Urbana, que materializa a política pública para este setor.

Percebeu-se também que a maioria dos participantes foram escolhidos em função de seu perfil mais técnico. Em consequência, pode-se aferir que o corpo técnico da cidade de São Leopoldo, no que respeita às questões operacionais se equiparam aos demais da Região. Assim mesmo, nas questões, que trazem proposições de mudanças de paradigmas na forma de entender a mobilidade urbana, impuseram, do mesmo jeito, que aos servidores que participaram no GP, a necessidade de rever os pressupostos que orientam as suas decisões no exercício de suas atividades profissionais

Estes aspectos contribuíram para compreender melhor o porquê dos membros do GP ficarem aquém das expectativas quando foram solicitados a pensar sobre uma realidade futura à que deveria comprometer-se a partir de hoje a através do planejamento. De fato, não tem sido este o desafio normal das áreas de mobilidade das administrações municipais. Basicamente com algumas exceções, como por exemplo Porto Alegre, a maioria dos desafios se constituem em conseguir atender às demandas mais imediatas sem ter condições e se antecipar ao equacionamento de problemas futuros. A experiência acumulada pelo Município de Porto Alegre na procura de soluções para a mobilidade urbana foi construída, principalmente, ao longo dos últimos quinze anos superando gradativamente os desafios operacionais, sentando as bases para o planejamento de demandas futuras. Isto naturalmente apoiado por equipes de profissionais e dirigentes técnica e política que o credenciam para avançar e inovar nesta área. Um exemplo disso, é o PITMURB, no qual Porto Alegre, junto a Trensurb e a Metroplan estão desenvolvendo um projeto que se tornará referência para superação de muito dos problemas de mobilidade urbana existentes nas regiões metropolitanas do Brasil.

Cabe registrar que nenhum funcionário de São Leopoldo participou deste seminário que muito poderia ter agregado para o surgimento de novas idéias e/ou confirmação de proposições que estão sendo implementadas sobre a mobilidade na cidade de São Leopoldo.

Na Fase de Ação foram utilizadas algumas técnicas e instrumentos do PEP, a saber:

b) Matriz de Recursos Críticos das Operações

Na Matriz de Recursos Críticos das Operações (Quadro 61) ficam relacionadas as operações e os recursos críticos para sua viabilização.

Recursos Projeto/Operações	Recursos Financeiros	Recursos Cognitivos (Conhecimento Diferenciado)	Recursos Políticos	Recursos Comunicação	Recursos Naturais
Projeto de implantação do transporte coletivo integrado	X	X	X	X	
Desenvolver Planejamento físico e territorial (Diagnóstico / Projetos)	X	X	X		
Implementação de políticas do sistema viário	X		X		
Projeto para implantação de Legislação de	X	X	X		

Quadro 62: Matriz Recursos Críticos para as Operações 1 de 15
Fonte: Elaborado pelo autor

c) Matriz de Controle de Recursos

O Quadro 63, apresenta os resultados obtidos com a dinâmica desenvolvida para identificar o grau de governabilidade que os atores sociais tem sobre os recursos necessários para implementação das operações.

Atores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Recursos																						
Financeiros																						
Orçamento Município									100%			10%	100%				100%					
Governo Estadual		10%	10%	100%	20%					100%												
Governo Federal		10%	10%		80%	20%	20%				100%											
BID																						
Próprios	100%	80%	80%			80%	80%	100%				90%		100%	100%	100%		100%	100%	100%	100%	100%

Quadro 63: Matriz de Controle de Recursos 1 de 4

OBS: 0% (Falta de controle de um recurso por parte do ator)/100% (Total controle de um recurso por parte do ator)

Fonte: Elaborada pelo autor

O Quadro 30, p. 121 relaciona os atores sociais que foram analisados através deste instrumento.

d) Matriz de interesse dos Atores

O Quadro 64 apresenta o resultado obtido na análise do posicionamento de cada ator em relação às ações que estão sendo implementadas.

Para tanto, foram identificados dentro do universo da mobilidade urbana de São Leopoldo, quem seriam os atores sociais envolvidos no sistema.

Projeto / Operações	Atores Selecionados																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Projeto de implantação do transporte coletivo integrado	A+	A+	A+	A+	A+	M	A+											
Desenvolver planejamento físico e territorial (Diagnóstico / Projetos)	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+
Implementação de políticas do sistema viário	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	M	A+	A+
Projeto para implantação de legislação de transporte	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+	A+

Quadro 64- Matriz de Interesse dos Atores

1 de 19

Legenda: Valor A / M / B Interesse (+) Apóia (-) Rejeita () Indiferente /Máxima Adesão A + Máxima Rejeição A -

Obs: Os atores foram relacionados no Quadro (Ver página 121)

Fonte: Elaborado pelo autor

Os instrumentos (Quadros 62, 63 e 64) foram preenchidos, porém careceram de uma análise mais aprofundada o que não foi possível devido ao tempo disponível para o estudo e o interesse dos próprios membros do GP. Além disso, esta análise caberia ser feita na medida que se constitua um Grupo que deve elaborar e monitorar a execução das estratégias para viabilizar o planejamento.

Em função do grau de maturidade profissional e do estágio de desenvolvimento da organização entendeu o pesquisador que não haveria no momento espaço para avançar com um maior grau de rigor na metodologia conforme estabelecida no PEP, para esta fase.

Por tanto, desenvolveu-se a dinâmica para elaboração das estratégias com base no diagnóstico propiciado pelos referidos instrumentos, mas com o intuito de agregar maiores conhecimentos que possam vir a ser aplicados num situação futura. Porém deve-se esclarecer que por se tratar de uma primeira experiência deste grupo com a metodologia se conseguiu chegar vem longe, alcançando resultados expressivos como a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana (Anexo 3)

e) Plano de Mobilidade Urbana- PMU

O PMU tem como propósitos:

- Dotar de infra-estrutura viária suficiente para melhorar a circulação veicular na área urbana, no município de São Leopoldo.
- Atender as necessidades de mobilidade de pedestres e ciclistas com uma construção e disponibilização da infra-estrutura pertinente.
- Ampliar e melhorar os serviços de transporte coletivo.
- Desenvolver e implantar um Sistema de Planejamento e Gestão de um Sistema de Mobilidade Urbana.
- Contribuir através de mobilidade na promoção de um desenvolvimento sócio-econômico sustentável.

5.2.3.2 Conclusões da Fase de Ação

O resultado da Fase de Ação caracterizou-se pela verificação de se estruturar um Plano de Mobilidade Urbana, compatível com o padrão de conhecimentos existentes no Estado e no País. Esta constatação deu-se a partir da participação de um seminário sobre mobilidade onde houve intensa troca de informações com outros técnicos de órgãos especializados em nível municipal, estadual e federal.

O Plano é compatível com a capacidade técnica e financeira do Governo Municipal de São Leopoldo o que garante boas possibilidades para sua viabilização. Neste sentido, o Plano está casado com objetivos do PEG, havendo uma maior participação de projetos com realização prevista a curto e médio prazo. Obras de maior envergadura ficam na dependência de obtenção de recursos externos e na perspectivas de poder viabilizá-los num segundo mandato.

5.2.3.3 Divulgação dos Resultados

Estão previstos seminários para os diferentes públicos envolvidos para dar conhecimento dos resultados alcançados. Foram apresentados dados preliminares ao Comitê do Plano Diretor e está prevista uma apresentação para o Centro do Governo e para os membros do GP. Será feita, ainda, uma apresentação do projeto para os Conselheiros do Orçamento Participativo.

Com a liberação do documento do Centro de Governo, o Plano de Mobilidade Urbana será divulgado a todos os atores envolvidos no processo.

5.2.4 Fase de Avaliação

Esta fase está, ainda, em desenvolvimento, pois o Plano de Mobilidade Urbana está sendo preparado e encaminhado para o Centro do Governo do Município de São Leopoldo.

Entretanto, foi feita uma avaliação preliminar do processo quanto ao planejamento realizado sobre a mobilidade urbana e sua relação com o processo de aprendizado que será incluída no próximo capítulo que tratará sobre a aprendizagem organizacional gerada pela aplicação do método PEP.

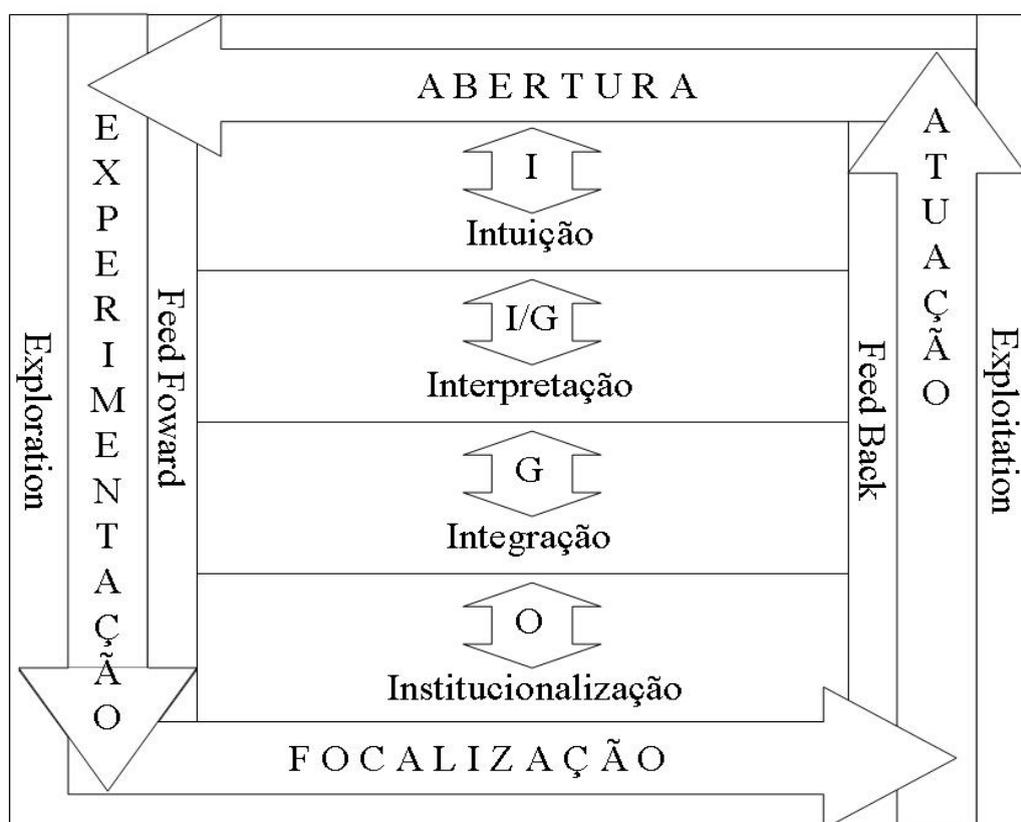
Desta forma, pretende-se extrair as experiências ou ensinamentos que serão úteis para continuar o estudo e verificar se a mesma metodologia poderá ser estendida para outras organizações e processos como o de implementação de outras políticas públicas.

6 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

Neste capítulo são descritos e analisados os processos de aprendizagem intra e inter-organizacional e sua relação com o planejamento, particularmente o PEP, na implementação da política pública de Mobilidade Urbana.

6.1 PROCESSOS DE APRENDIZAGEM

A Figura 13 integra os esquemas conceituais desenvolvidos por Crossan et al. e Holmqvist, que tratam dos processos de aprendizagens intra e inter-organizacional.



Legenda: I – Indivíduo G – Grupo O – Organização

Figura13: Processos de Aprendizagem Intra e Inter- Organizacional

Fonte: Elaborado pelo Autor

Holmqvist é aparentemente mais superficial ao tratar do processo de aprendizagem intra-organizacional, se compararmos com o esquema conceitual desenvolvido por Crossan et al. Entende que a aprendizagem é resultante da tensão entre os processos de *exploration* e *exploitation*, independentemente das etapas e/ou os níveis que deverão atravessar para uma aprendizagem se institucionalizar. No estudo realizado, vê-se que o *insight* ou a idéia pode surgir por demanda externa ou interna nos diversos níveis seja a partir do indivíduo ou por intermédio da interação entre os atores envolvidos.

Normalmente as proposições de políticas ou ações em geral, têm origem em demandas da sociedade, ou são decorrência do desdobramento de políticas federais que alcançam o município que é onde as pessoas residem. Isto é fortemente influenciado pela origem dos recursos que normalmente são canalizados através de programas de financiamento federais.

Um exemplo disto é o Projeto Piloto que está se desenvolvendo com o objetivo de montar um sistema integrado de transporte de mobilidade urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre- o PITMURB. Este projeto recebe recursos do Governo Federal, pois objetiva desenvolver um modelo de atuação para as diversas regiões metropolitanas de Brasil. A Coordenadoria da Mobilidade Urbana de São Leopoldo, após quase dois anos de desenvolvimento do referido projeto permanece como espectadora do processo, sendo que será convidada a participar de um Conselho Intermunicipal já numa fase avançada, podendo eventualmente dar sugestões sobre uma matéria decantada por um longo período pelos membros da equipe responsável pela gestão e execução do projeto. Em resumo, muito pouco terá a contribuir a não ser colaborar na fase de implantação do que já foi decidido.

Quando se trata de explicar o funcionamento do entrelaçamento das organizações o entendimento de Holmqvist adquire maior significação porque, embora a tendência seja que se aceite que o processo da aprendizagem entre as organizações se dá de igual forma como o de uma organização considerada individualmente, não existe uma estrutura organizacional fortemente institucionalizada ao ponto de ficar claro que as interações no processo de aprendizagem começam no indivíduo (intuição), passando para interação entre o indivíduo e o grupo (interpretação), e entre os grupos (integração) até sua institucionalização.

Em seqüência, com o resultado obtido nas entrevistas, observações e noutras informações disponíveis, procurar-se-á descrever e analisar os processos de aprendizagem na organização pesquisada.

6.1.1 Processo de Aprendizagem Intra - Organizacional

6.1.1.1 Intuição

Como foi verificado na instituição em estudo, pouco é aproveitada da contribuição do servidor público, principalmente quando se trata de formulação de políticas públicas. Não quer dizer que não existam proposições de idéias surgidas através de *insights* estimulados por diversos meios.

Em relação às possíveis fontes inspiradoras, percebe-se que a organização não tem essa preocupação, e em conseqüência, não é tida como responsabilidade das lideranças estimular atitudes criativas e/ou pró-ativas em relação à geração de idéias que possam resolver problemas e/ou antecipar-se a demandas sociais futuras.

Percebe-se, ainda, que as referências estão mais fora do que dentro da organização, assim como também que tem haver com a postura passiva que o funcionário adota, em detrimento de ter uma cultura organizacional institucionalizada que dê um padrão de atitudes e valores aos servidores da organização.

Outro aspecto marcante é que as declarações estratégicas da organização oficializadas através de documentos como PPA, PEG e PDP, não são divulgadas ao quadro funcional, o que prejudica o desenvolvimento de uma visão compartilhada que incentivaria a produção de idéias sobre uma mesma orientação. Soma-se a isto, a postura passiva do funcionalismo que não procura se informar adequadamente. Além da produção de idéias ser baixa, muita vezes, não é aproveitada pois não está em consonância com as diretrizes da organização.

O baixo investimento em atividades de desenvolvimento de pessoal, o que ajudaria a abrir novos horizontes para os servidores, não contribui para um maior questionamento dos modelos mentais em vigor.

Não é aproveitado o potencial de inspiração que decorre da interação com as pessoas. A cultura organizacional é contra este tipo de interatividade, assim como também ao invés de incentivar as tentativas de melhoria da eficiência e a eficácia da instituição, destaca-se o erro, como uma forma de refrear as vontades, procrastinando as iniciativas dos servidores.

A metodologia de planejamento aplicada –PEP-, através do desenvolvimento de dinâmicas, contribuiu para o afloramento dos mapas mentais dos participantes, com vistas a transformar o conhecimento tácito em explícito, e a partir disso, socializar os conhecimentos e experiências para o grupo. Os instrumentos utilizados traduziram para uma linguagem comum, reconhecida pelos participantes do GP, o arcabouço de conhecimentos existentes sobre o tema desenvolvido. Verificou-se que muito do conhecimento utilizado, mesmo em se tratando de uma organização pública, como se verá na fase de institucionalização, é detido, exclusivamente, pelos servidores, o que explicita a fragilidade em termos da memória organizacional.

Dentro dos recursos utilizados no PEP, fez-se uso de imagens para retratar o conceito de mobilidade urbana, pois mesmo para aqueles que estão vinculados à área havia um pouco de dificuldade para compreender a abrangência do termo. Como exemplo disso, foram distribuídas cartilhas com exemplos que davam uma idéia através da imagem daquilo que ainda não se conseguia expressar com linguagem literal.

Numa reunião com os conselheiros do OP, um dos participantes fez a analogia do trânsito intenso com o fluxo de um rio, querendo mostrar que na falta de soluções se encontram saídas muitas vezes não adequadas porque trarão mais dificuldades:

“Outras coisas que não dá para esquecer que nossas avenidas estão entupidas. O efeito que eu chamo de “efeito enchente”. Você tem uma cidade de pessoas que querem ir a um determinado lugar; se você deixar um canal elas vão entupir e após vão ir pelo lado, vão desparramando de alguma forma a água até

onde puder, da mesma forma acontece com o trânsito. Aí tem ondas, você pode fazer uma série de analogias... “

Em alguns depoimentos colhidos através das entrevistas fica muito claro este posicionamento em que o servidor cumpre um papel mais de executor de ordens sem maiores questionamentos à figura da autoridade de onde elas emanam. Em casos eventuais, o corpo técnico, quando não contratado de fora, é chamado a dar pareceres sobre matérias específicas, cuja decisão está concentrada naqueles que representam o grupo dominante na gestão do Município.

Que fonte considera mais inspiradora para geração de pensamentos e idéias sobre a sua atividade?

E2- “Normalmente, ela tem relação com o **contato com as pessoas que trabalham comigo quanto com as pessoas que estão acima de mim, meus superiores**. Tem muita coisa que converso com outras **pessoas que geralmente encontro que já estão noutras cidades, noutros projetos**; a gente consegue trocar algumas idéias em relação as ações aqui. **Eu Sinto falta, necessidade, de ter mais cursos de ter mais seminários, mais conferências** mas por conta do período que nos vivemos até é compreensível que não se constitui de forma efetiva. Mas eu entendo que esse mais ou menos o caminho que atualmente **eu tenho atualmente feito bastante pesquisas, tenho pesquisado bastante na internet, projetos outros das entidades nacionais ligadas à área de transporte** ligado à área de mobilidade urbana tem me ajudado no sentido de clarear uma política mais geral. Tu clareias um conjunto de diretrizes para ti e com o coletivo de teu trabalho para te poder depois operacionalizar elas na via real, mas é basicamente é isso”.
(grifo nosso)

E2- **(O PPA) “(...) na medida que ele traduz o que governo constituiu como a diretriz de ação** em relação ao programa da proposta que foi eleita mas também da relação constituída com ao interface com a comunidade. Hoje já temos uma interface muito bem constituída com a comunidade em São Leopoldo seja pelo OP, seja pelo Plano Diretor, seja pelas agências públicas, seja pelos convênios que tivemos que conseguem traduzir daquilo que era intenção no **Plano Plurianual. Ele consegue traduzir para o Plano Estratégico, para nossa ação de LDO, para**

nossa ação do próprio Orçamento Participativo as idéias centrais de nosso Orçamento Participativo.” (grifo nosso)

E3- “**Eu vejo a grande fonte inspirada em cima de tudo o plano estratégico** para cada área interrelacionado-o com os outros por exemplo: um plano de habitação não só é um plano de habitação é um plano que envolve infraestrutura, saneamento, segurança e transporte.” (grifo nosso)

E3- “**O Plano Diretor exatamente é isso está prevendo daqui a dez, vinte e trinta anos** e seguimos naquela direção. Porque hoje tu vês nas cidades brasileira é o crescimento desordenado, daqui a pouco uma indústria no médio da cidade, ruas que não têm capacidade de gabarito com transporte coletivo e vazão, Eu acho que tu tens que ter uma reestruturação ao redor de um plano. O que Ministério das Cidades começou a ter esse apoio a planos diretores. **Mais a grande fonte é pegar uma cidade que não tem uma estrutura é montar uma base de dados que em geral é três pilares: tu ter uma estrutura, tu ter uma equipe e tu estar vinculado ao Plano Diretor. É um círculo que daí só vai ter subsídios para fazer teus grande projeto.**” (grifo nosso)

E3- “A importância na questão do próprio planejamento macro do município onde tu tens que ter uma orientação tanto no Plurianual quanto no Plano Estratégico. Ultimamente tem-se dedicado mais ao Plurianual que tem uma determinada prazo para ser aprovado até porque tem toda a legislação que rege isto. Mas ou menos serve como norte. Muitas vezes um chute muito errado por questões de falta dos municípios tem um mecanismo que eu chamo de pegar e planejar o que vai ser feito por falta de um plano mais estratégico a longo prazo. **Um Plano Diretor onde envolve o crescimento, onde seria a grande diretriz da cidade poderia ser o grande embaixador desse Plano Plurianual , que em resumo é recurso financeiro naqueles projetos que estão sendo direcionandos à gestão do município, naquelas grandes bandeiras políticas: educação, habitação, saneamento, transporte. Com o tempo, eu acho que o Plano Plurianual terá que ser vinculado a grandes metas do Plano Diretor com metas revistas anualmente em função do andamento dos projetos.**”(grifo nosso)

E 5- “ **Fazer cursos; participar de congressos; as experiências e idéias que vem do meio**; a troca de experiências (...). De repente as vezes não vai poder aplicar na tua realidade mas vai ter referência. No Congresso geralmente tomas conhecimentos das experiências de outras realidades. Existe uma troca, detém experiência quem já tem prática. Apresenta-se um tipo de relato do que as pessoas vivenciaram.” (grifo nosso)

E9- “**A busca de informações, cursos, congressos, reunião que se faz no intuito de conhecer o que os outros fazem para poder trocar experiências entre outras secretarias**, etc. De repente o **Conselho Municipal de Transporte** tem uma ótima idéia que para eles pode ser ótima, podem passar essa idéia para a gente ter conhecimento.”

E1- “**As idéias surgem em função dos próprios desafios do trabalho**. As idéias para melhorar o trabalho são de iniciativa do servidor e também por orientação do superior.”

E9- “Surgem em função de desafios do trabalho. Não há geração espontânea.”

E8 – “ O Plano Plurianual não é manuseado pelos servidores para orientar a sua atuação.”

De que forma aconteceram as interações com você? A organização incentiva os funcionários a pensar sobre o seu trabalho e sobre como contribuir para melhorar os resultados da organização?

E1 – “ Não, Não incentiva não.”

E3- “**Infelizmente a grande parte da organização que são os recursos humanos acaba sendo esquecida** (...). Não é pensado uma capacitação do servidor. Não há um incentivo de recursos humanos dentro de uma organização, ou seja, a peça fundamental é a qualificação, bem-estar dos recursos humanos que um dos maiores valores que gestão pública tem. O que ultimamente tem sido feito?

Não há investimento. Tem que ser uma política, uma bandeira. Hoje em dia que acontece com nossa parte de gestão é muita burocracia, muito papel muito entrave. Uma coisa que foi feita desde 40, 50 anos, eu acho que merece uma grande reforma organizacional da própria gestão pública merece uma revisão.” (grifo nosso)

Como costuma registrar e disseminar essas idéias e sugestões?

E1- “Não existe procedimento nesse sentido.”

E3- “A parte de comunicação pode ter o melhor setor de comunicação na gestão (mesmo assim) sempre vai faltar alguma coisa. A comunicação é uma coisa tão complicada Sempre dou um exemplo. Nos somos uma empresa entre cinco pessoas e sempre tinha problema de comunicação, então imagina numa grande gestão pública onde tem cinco, seis, dez mil funcionários alguma coisa, Toda aquela questão do planejamento do setor, qual é a prioridade....Acho, a parte de comunicação, ela está mais direcionada a grandes acontecimentos. **Tem que ter um planejamento com todas as secretarias, destacando as principais obras e realizações, etc. Deve haver uma avaliação; tem que ter um filtro; se tu vais informar tudo o que acontece podes te perder.**” (grifo nosso)

Verifica-se clima de abertura para a proposição de idéias, assim como também é aceito o erro como forma de aprendizagem?

E 1- “Não. Acho que se houvesse uma abertura mais consolidada. Se não se tivesse medo de te expor, tu terias mais condições de ter um processo de trabalho bem melhor. ”

E8- “O erro é mais visto do que valorizado o acerto.”

E8- “As nossas **chefias não vem com bons olhos** porque no momento que a E7 se sentar para conversar. Fica a idéia de que estão “conversando”. A Prefeitura tem uma visão de que cada um tem uma mesa um atrás da outra e o chefe distribui o trabalho: isso é teu, isso é teu, isso é teu. **Eu não quero ver ninguém conversando e cinco minutos para o café.** As vezes estamos tomando um café e

estamos conversando, e tal, e o chefe dizendo: terminaram o que estão fazendo, porque você estão tomando café? E nós estamos consultando “não se como vou fazer com esta viga” e daí ? Fala com o engenheiro do lado. E o engenheiro disse faz assim oh, ... **Os projetos que foram discutidos foram os melhores (...)** (grifo nosso).

6.1.1.2 Interpretação

A profundidade e qualidade da interpretação dependerá do referencial do indivíduo e da riqueza de seu mapa cognitivo. Quanto maior o referencial maior será a sua capacidade de compreensão e clareza na hora de compartilhar com outros o conhecimento.

A falta de espaços e mecanismos para troca de informações e experiências, da mesma forma que afeta o surgimento de *insights*, também prejudica o processo de interpretação na procura de significados compartilhados para os conhecimentos que estão sendo gerados. É marcante a falta de incentivo às conversas e diálogo entre as pessoas. Ao contrário, este hábito é considerado improdutivo, reforçando o perfil burocrático – mecanicista do servidor público.

Depreende-se das entrevistas que a organização não dispõe de estrutura e políticas que facilitem a aproximação e troca de informações sobre aspectos diversos e, particularmente, daqueles vinculados à atividade profissional.

Percebeu-se, “ *in loco*”, pouquíssimas salas destinadas a reuniões, assim como também procedimentos que incentivassem os servidores a debater aspectos do trabalho com a participação de outros membros da organização e, muito menos, com atores sociais que têm relação com a atividade pública desenvolvida na área.

Assim mesmo, não existe qualquer tipo de orientação para instrumentalizar o processo de comunicação sobre as atividades, isto é, cada um determina o como, quando e para quem informar, não se aproveitando o potencial de contribuições daqueles que tem interesse na matéria. A falta de um procedimento para o registro e preparo da exposição das idéias e experiências, acarreta dois problemas: 1) a dificuldade de um melhor entendimento do que se quer compartilhar e 2) A

dificuldade para multiplicar porque o conhecimento que era tácito se manterá neste estágio de compreensão, reduzindo as possibilidades de sua disseminação, o que poderia trazer além do reconhecimento e aplicação, contribuições para o seu aperfeiçoamento.

Alega-se muito a sobrecarga de trabalho, a falta de recursos, sejam humanos ou materiais, mas principalmente se verifica que isto tem relação com a cultura organizacional que reforça a estrutura departamental, em detrimento de uma maior interação interna e externa.

Nesse sentido, duas variáveis se apresentam como relevantes, por se tratar de uma organização pública, para entender esta situação: a política e o poder.

Uma técnica muito enfatizada nos dias atuais pela mudança de cultura que propicia, assim como também pelos resultados que se consegue alcançar, devido a soma de talentos e comprometimento com a execução das atividades, o trabalho em equipe, é muito pouco estimulado. No que diz respeito a esta técnica - uma forma de aproximar as pessoas, para refletirem e cooperarem na concepção e execução dos trabalhos, a partir das diferentes experiências, capacidades, pontos de vista, etc, próprios de grupos interdisciplinares dentro da área, entre áreas ou mesmo com a participação de membros externos à organização, que notadamente facilitam a aprendizagem, dependerá da medida que o titular do órgão entenda interessante e prioritário, mesmo considerando apenas os objetivos organizacionais.

Percebe-se, no caso até uma contradição entre o discurso e a prática que se quer desenvolver com a sociedade no sentido de elevar a participação social na administração municipal, ao mesmo tempo que não há estímulos internamente para uma maior participação e interação entre servidores, o que contribuiria e muito para os objetivos do governo.

A experiência desenvolvida no estudo de mobilidade que integrou agentes do governo e atores sociais foi muito bem recebida como uma iniciativa pioneira que foi avaliada pelos participantes, especialmente pelos servidores públicos um formato de aprendizagem que deveria ser disseminado pela organização.

Dentre os resultados obtidos, conseguiu-se construir um significado compartilhado do que fosse mobilidade urbana com todos seus componentes: trânsito, circulação, transporte, infra-estrutura viária e acessibilidade. Estes

aspectos, serviram, ainda, para construir o PMU e os textos da mobilidade dentro do PDP. Pode-se dizer, agora, que membros do GP, grande parte do Secretariado, parte da comunidade de São Leopoldo, especialmente, os atores sociais, reconhecem o que seja mobilidade urbana. Tem-se, ainda muito a percorrer, mas as bases estão lançadas e, certamente, quando se fale neste tema na Administração Municipal, ter-se-á claro que transporte urbano é apenas um componente mesmo que importante deste construto.

Em seqüência, relacionam-se algumas das respostas que confirmam a postura da organização em relação a estes aspectos que caracterizam o processo de interpretação.

Que espaços/mecanismos são disponibilizados pela organização para as pessoas trocarem idéias a respeito de seu trabalho?

E2- “Olha nós temos dois. Nos fazemos reuniões de Diretoria e as diretorias fazem com seus chefes de serviços e com o pessoal no operacional. “

E3- “Muito isoladamente, no meu setor pegava, **sentava com os coordenadores responsáveis falava os projetos e pedia opinião**. Deles que tem que sair alguma sugestão. E ali, com quatro ou cinco cabeças a sentença é melhor do que de uma pessoa só. Tem uma discussão, um ponto de discussão e tu faz. Agora **com outras secretarias acredito que ficou no nível de secretariado. Mas pode ter faltado do secretariado para baixo dentro de sua própria secretaria**. Eu acho que poderia. Não quer dizer que não ocorreu. Poderia ocorrer com mais freqüência(...), acho que a estruturação, o modelo de gestão **pode fazer seminários mensais, de quinze em quinze dias, entre secretarias e uma vez por mês entre secretariados**. Ai onde o teu secretário, que te representa, leva todos teus problemas para as áreas afins que vai discutir com o secretário afim.” (grifo nosso)

E10- “Veja onde estamos conversando.” (um lugar inadequado para a entrevista)

E2- **“Eu converso com todo o mundo, procuro conversar com todo o mundo**, Não para desconstituir a autoridade do diretor mas porque acho importante ouvir as pessoas. **Tu sempre tens outro ponto de vista, pode ser certo ou errado**. Mas que ajuda a ter uma posição mais global da organização inclusive. Claro para tomar decisão, na hora que tu vais ter que cobrar alguma coisa, ou construir uma política. Tem problemas em relação a isso? tem. Talvez pudesse ter **mecanismos, um espaço onde as pessoas tivessem mais condições de falar sobre suas dificuldades, sobre a política, sobre o dia-a-dia., sem necessariamente tu ter o peso da hierarquia**, aquela coisa de ter um espaço pessoal de idéias sobre determinados problemas, sobre determinado tema. **Com todos os funcionários ou com o pessoal que é mais da direção**. Isso nós não temos. Mas acho que uma questão que a gente pode incluir que nos ajudaria a achar caminhos para as coisas.” (grifo nosso)

E11- **“Não se tem esse tempo. Se organiza por demanda**. Por exemplo surge o problema vai buscar a informação. E não é difícil localizar. Até porque a Prefeitura é um grande laboratório. Quando a gente enxerga isso, fica fácil. A gente ganha resposta em todo lugar.” (grifo nosso)

E 2- (Trabalho em grupo) **“De modo geral o Governo tentou fazer no ano passado, tentou fazer isso no início no ano agora. Não conseguiu** por parte do período que nos vivemos. E eu **aqui iniciamos uma experiência e mas também não demos continuidade** por conta do período que nos vivemos e a gente quer retomar isso para quebrar aos poucos algumas resistências (grifo nosso)

E1- (Trabalho em grupo) **“Esse espaço não existe**. Eu sempre gostei de trabalhar em grupo e sempre fiz muita parceria. Então foi aonde pude canalizar mais meu trabalho. **Eu acho que o trabalho em grupo é fundamental. Porque ai as idéias saem e já ganham um cacife**, pois todo mundo está apoiando ou todo o mundo está criticando, até chegar ao consenso.” (grifo nosso)

E1- (Trabalho em grupo) **“ O que eu ganhei? A primeira coisa foi o tempo de assimilação das coisas**. Eu vinha muito com o pique de Porto Alegre O pique de estar dezesseis anos envolvidos com o OP e tive que chegar a uma cidade e

tive que breçar um pouco e dar um tempo maior para que as coisas fluíssem e tivessem mais construção. Isso é a primeira visão que eu tive. Segunda: O partido tem várias posições. **Eu tive lidar com essas posições de forma a obter um consenso e isso não foi fácil.** A experiência do trabalho em grupo, ajudou para essa aprendizagem.” (grifo nosso)

Que recursos costuma utilizar para expor as suas idéias a outros indivíduos?

E4- “Costumo usar recursos uma coisa impressa, até um *power point* dependendo da atividade. Eu acho que muita coisa se dá conversando. Se a idéia não evolui essa idéia morre. As vezes começa se debater um assunto e daí acaba absorvido pelo trabalho que tem que fluir e as coisas ficam paradas. E até tú retomar isso de novo acaba perdendo o fio da meada do que estava pensando. “

E8- “Informalmente, aquilo que se fala se não tem encaminhamento morre.”

E12- “A gente leva o relatório e fica ali. O que vale é a própria habilidade. Sempre a demanda tem um registro. Uma conversa é mais sensibilizadora do que o relatório.

6.1.1.3 Integração

Neste processo se percebe o grau de integração entre as diversas áreas da organização. A matéria em estudo tem, como foi referido, um caráter transversal. Isto propiciou que na montagem do GP, fossem convidados servidores de diversas áreas de Governo.

A interação no grupo permitiu o nivelamento de conhecimentos sobre a matéria, além de transformar os modelos mentais individuais numa nova versão que foi resultado do debate coletivo. Desta forma, através de ajustes sucessivos se constrói um entendimento compartilhado por todos os membros do grupo.

Dentre outros aspectos que colaboraram neste sentido, registramos algumas iniciativas que se deram na administração do atual governo, a saber:

- A criação de uma estrutura de gestão, dividida em três eixos: infra-estrutura, gestão e cidadania. Foi uma tentativa de superar a fragmentação produzida pela estrutura departamentalizada, aprofundada pela intervenção de outras variáveis como a política, já que se trata de um governo de coalizão algumas secretarias estão lideradas por representantes de diversos partidos, pelo que é difícil evitar um certo isolacionismo entre atuação dos secretários. A mobilidade integra o eixo de infra-estrutura, onde se debatem projetos que demandam a ação de várias secretarias, ganhando com isso sinergia e coesão que se reflete na qualificação e racionalidade nos serviços prestados.
- O Orçamento Participativo é um processo integrador, pois concentra ações das diversas secretarias, para atender demandas da sociedade que têm normalmente um caráter mais transversal.
- A indicação do atual coordenador, que embora não tenha formação técnica na área, tem-se mostrado um hábil articulador o que tem facilitado o diálogo com as diversas secretarias quanto junto à sociedade, o que certamente gerou e gerará resultados relevantes para o projeto da mobilidade na cidade de São Leopoldo.
- O desenvolvimento do PITMURB, ajuda no sentido que promove a participação e do diálogo entre os atores da Região Metropolitana que estão vinculados ao sistema da mobilidade urbana. Isto certamente contribuirá para conquistar maior compromisso do Centro do Governo de São Leopoldo com a área, assim como também na obtenção de verbas junto ao Governo Federal para sustentar seus programas.
- A participação de servidores da Coordenadoria de Mobilidade no Grupo do PDP, contribuindo para integrar o assunto mobilidade ao planejamento urbano.
- A ação integrada com a Coordenadoria de PNE , para constituir uma Comissão Permanente de Acessibilidade.

- A própria experiência da implementação da metodologia do PEP, propiciou um crescente senso de grupo, construindo um quadro referencial da matéria da mobilidade, como resultado de uma produção coletiva.

Ao longo das dinâmicas desenvolvidas foram inseridos inúmeros relatos de fatos acontecidos que serviram para nortear os trabalhos, e validar proposições que estavam em sintonia com situações reais ou com grande potencial de efetivação.

Percebeu-se, também, que embora se fale neste Governo de participação, intra-organizacionalmente tem que se avançar muito para materializar os benefícios da interação entre os diversos órgãos.

Assim mesmo, em relação aos atores sociais onde ainda é muito incipiente a interação, por diversos motivos: há necessidade de superar problemas de falta de confiança, de incentivar o nível de comprometimento das partes envolvidas, e construir canais onde sejam minimizados os efeitos de ver o Governo como dono e senhor da situação. Neste sentido, é bom lembrar o papel que exercem os Conselhos.

Verifica-se que em consonância com o que está estabelecido no marco regulatório, já se conta com um arranjo institucional de Conselho, hoje restrito a Transporte Coletivo, mas que poderá ser transformado num Conselho da Mobilidade Urbana. Por se tratar de Conselho, ter-se-ia uma estrutura horizontalizada onde o próprio presidente do Conselho exerce mais o papel de facilitador do processo, não tendo portanto uma ascensão sobre os outros conselheiros. Isto faz parte da finalidade de um Conselho, no qual seus membros não se sobrepõem uns aos outros, havendo um equilíbrio na relação de poder, o que facilitará a troca de experiências, a geração de idéias e propiciará um clima adequado para que os interesses coletivos não se subordinem aos individuais. É natural que se trata de um processo dinâmico e evolutivo onde haverá que se superar eventuais conflitos decorrentes de interesses pontuais das organizações representadas no âmbito do conselho. Contudo, será mais facilitada a superação destas eventuais dificuldades encontradas pela própria orientação do regimento do conselho e pelo tipo de relação que se cria entre os representantes das organizações membros cuja tendência é evitar as posições extremas que provocam impasses para o normal andamento das atividades.

Sendo a participação um elemento relevante para o processo da interação, entende-se que, embora em pequenas doses, repara-se que há uma mudança na organização, em direção a um processo participativo interno.

Destaca-se em seqüência alguns depoimentos das entrevistas que caracterizam o posicionamento da organização em relação a o processo da interação.

A organização tem como cultura desenvolver grupos interdepartamentais para troca de experiências e conhecimentos?

E2- “Nos tentamos trabalhar sobre o ponto de vista prático em relação a isso. **Nós tínhamos um principio neste governo que se chamava gestão transversal só que vimos na prática que é uma questão muito difícil de se realizar.** É pela estrutura administrativa tu mal ou bem acaba em departamento, não adianta. Por conta também da relação do poder. As pessoas são humanas elas tem poder; eles vão utilizar, bom... **Para efeito de iniciativa de constituição de grupos de trabalho eu verifico que a cada ação mais geral e avançando com a questão dos eixos (infra-estrutura, gestão, cidadania) cabe essa relação em termos relacional. Isso mais a nível de superestrutura, secretários e diretores. A nível de média estrutura eu acho que falta muito ainda.** Existe o fórum de assistente comunitários que faz reuniões que tem essa relação. **O próprio OP tem uma relação com setores nesse sentido, nos tivemos a atividade de planejamento na mobilidade urbana que certa forma vai nesse sentido,** por que ela não pega só alta estrutura ou a superestrutura da administração mas pega agentes mais medianos em relação a ação que eles desempenham. É muito importante esta integração porque, as vezes, quem implementa política tem mais autoridade de tomar a decisão do que simplesmente quem decide. Nem sempre quem decide tem todas as informações. É uma questão real **As vezes o corpo técnico, a pessoa que está lá na ponta tem que ser mais ouvida do que tomar uma decisão unilateral sem conversar as pessoas.** É muito importante. Ações como essas tem que ser cultivadas.” (grifo nosso)

Qual a experiência que teve com *stakeholders* no compartilhamento de experiências e conhecimentos?

E1- **“Os atores sociais não estão presentes nestes processos.** Em coisas muito pontuais, por exemplo na área da educação tem alguma participação muito pequena. Na área de transporte não tem. Na área da habitação tem. E são todos isolados e quase não se falam.

Eu tenho impressão que agora se chega no Governo porque o Governo é PT. Porque no governo anterior nem apareciam. E aí as coisas são assim por exemplo. São bandeiras que são bem pontuais que são pegadas, como por exemplo: a passagem do ônibus está cara, então vamos fazer uma manifestação que a passagem está cara. É uma manifestação; não tem seqüência; Isso vale para todos os níveis. “ (grifo nosso)

E0- Alguns dos atores sociais, serão convocados inicialmente para etapa de diagnóstico e para apresentação das proposições após o encaminhamento ao Centro de Governo.

E 1 - “Parece que eles se vigiam. Ficam no meio: um olhando daqui outro olhando de lado. Não tem um contato muito forte.”

6.1.1. 4 Institucionalização

Neste processo, procurou-se identificar em que medida o conhecimento utilizado faz parte na memória organizacional.

Normalmente, quando se trata de um organismo público, se espera que grande parte do conhecimento seja institucionalizado. E na medida, que surgem novas rotinas, procedimentos, legislações, que estabelecem a forma de proceder nas diversas situações, com o tempo passam a fazer parte dos sistemas administrativos da instituição. Em relação à mobilidade urbana por ser uma matéria relativamente nova ainda, encontra-se na fase de discussão de princípios e diretrizes

para num segundo momento construir os textos legais e procedimentos que efetivamente regulem a verdadeira dimensão desta área de conhecimento.

Em conseqüência, verifica-se que muito do conhecimento existente é utilizado nas organizações está nas mãos do seu corpo técnico. Isto não quer dizer, entretanto, que seja suficiente ou que estes servidores tem clareza sobre a abrangência e desdobramentos do conceito da mobilidade urbana. Mesmo assim, por se tratar de um órgão que se caracteriza por uma atuação legal, com regramentos gerais e abstratos, que dêem um tratamento com equidade a todo e qualquer cidadão, que de alguma forma se insira no universo da mobilidade urbana, há uma necessidade de acelerar o processo de institucionalização.

Daí a exigência de dispor de um PMU , integrando o PDP, que é uma lei. O anteprojeto da lei da mobilidade urbana que está no Congresso também contribui para a legalidade / legitimidade da gestão pública, como também as legislações na órbita municipal, que junto ao PDP, legislações urbanísticas e de transporte, normas técnicas de acessibilidade , dentre outras dão o suporte jurídico e a orientação para atuação do governo municipal nesta área.

O PPA, a LDO e o Orçamento também estão dentro do entendimento da institucionalização, pois a gestão condiciona também as verbas previstas para sua execução. O planejamento é o instrumento de gestão que se constitui também num processo que delimita a atuação dos órgãos, dando maior legitimidade quando construído de forma participativa.

Mesmo em se tratando de uma organização pública, verifica-se que muito do conhecimento que é utilizado não chega a ser institucionalizado, havendo uma grande dependência dos indivíduos que dispõem deste conhecimento tácito, que será levado com ele na hora de sair. Este fenômeno tem graves conseqüências, em função de que existe um grande contingente de Cargos em Comissão, que desenvolvem atividades próprias de servidores públicos. É nesta categoria onde se verifica maior rotatividade de pessoal, devido a condição de precariedade da relação de emprego. Decorrência de interesses políticos, integram-se ao quadro de pessoas que terão vínculo com a organização por um prazo determinado. O período máximo será o da gestão do governo eleito. Estas pessoas trabalham e agem como servidores públicos, interagindo e contribuindo com suas idéias e capacidades mas pouco daquilo que foi experimentado será institucionalizado e grande parte das

experiências serão levadas consigo sendo muito pouco absorvido pela organização que receberá uma nova carga de idéias com a nova administração que se instale após a sua eleição. Além disso, em função do reduzido tempo que permanecem na organização, não se desenvolvem relações de confiança fundamental para o desenvolvimento da aprendizagem.

Este aspecto, que aparentemente seria positivo porque iniciaria um novo processo de abertura de exploração (*exploration*) para novas aprendizagens na organização, levam um tempo para tomar corpo e ser visualizada e entendida pelos funcionários. Antes de que se perceba a mudança, a prioridade passa a ser a de um novo processo eleitoral, dificultando a consolidação de novas propostas. Pela inércia e pelo esforço político que demandam as mudanças de paradigmas, temos uma baixa produção de aprendizagem e a manutenção do *status quo* vigente.

Dado que os titulares dos cargos em comissão surgem normalmente como resultado de uma escolha política, por vezes, deixa-se de lado os critérios de seleção que utilizam como referência a qualificação técnica. Em conseqüência, criam-se barreiras para um clima de abertura, pela convivência deste grupo de diversa orientação ideológica com os servidores de carreira que vêm estes elementos como usurpadores de direitos, principalmente no que diz respeito a ocupar posições na hierarquia dos organismos públicos pela sua natural expectativa de serem reconhecidos pela Administração pela experiência possuída e condição de servidores de carreira.

Este comportamento se realimenta pela forte influência das variáveis poder e política que interferem nas relações interpessoais. Um exemplo disso, é que quem detém conhecimento procura preservá-lo para fortalecer a sua posição. Esta situação é percebida entre servidores que se encontram em níveis hierárquicos diferentes e também entre os pares. Por sua vez, a desconfiança existente entre servidores com orientações políticas diferentes faz com que se evite de trocar informações que a julgamento dos seus detentores possam favorecer os “opponentes”. Percebe-se grande preocupação no relacionamento com todos os efeitos políticos que possam acarretar as decisões, portanto, o processo de decisão como o de institucionalização tendem a ser demorados.

Encontram-se na organização situações de baixa ou de excesso de institucionalização. Um dos motivos que dificulta a institucionalização decorre do

jogo político que faz com que se procrastinem iniciativas e/ou se verifique que possíveis mudanças que se pretendem operar na administração não justificariam o desgaste a ser enfrentado pela organização perante seus detratores. Outros setores, encontram-se com excesso de institucionalização, dificultando a própria renovação dos procedimentos.

Por sua vez, percebe-se que existe um entendimento diferenciado quanto a esta matéria por parte dos entrevistados. Enquanto alguns alegam a existência de elevado grau de institucionalização, outros entendem que, ainda, há um nível de informalidade significativo. Como exemplo de excesso de institucionalização, registra-se o depoimento do E2:

“ Eu diria que **em muitos setores temos um grau de institucionalização dos processos que ele é muito nocivo** e tivemos dificuldade de mudar isso aí, Agora eu acho que noutros setores conseguimos avançar bastante nesse sentido. **Inverter um pouco essa lógica, porque aquela história que “ as coisas são assim, porque são assim ” não é e não funciona dessa forma, sabemos disso.** O conjunto de decisões que tu tomas, tem um *modus operandi*, porque a ação política depende de muito daquilo , da mediação que estabelece, entendem com o que tu faz, com as diretrizes, com quem está demandando a política, orientações gerais e assim por diante. A gente conseguiu romper bastantes com alguns nichos de institucionalização. (...) Aqui, quando assumi aqui tinha um grau de institucionalização estabelecido que ele em parte principalmente do setor que tem que ter mais respostas da comunidade que **o setor de fiscalização, e em parte pela formação dos agentes e no ponto de vista pela concepção, eu sei que isso não tem uma relação muito forte, mas pelo fato de ter sido formado pela juventude, pelo ponto de vista mais arejado à política e as ações que tem que ser implementadas tu tens mais facilidade de impedir que isso se estabeleça. Existem coisas que estão constituídas ao longo das organizações / das corporações que tem que respeitar. Nem tudo o que está é ruim.**” (grifo nosso)

Há uma tendência natural que no início dos governos exista uma grande mobilização para alterar um conjunto de políticas, normas e procedimentos da administração, tentando deixar a marca do novo estilo de governar. Porém, na medida que passa o tempo, o maior conhecimento sobre como funciona a

organização e as próprias oposições que encontrarão na medida que afetam interesses de *stakeholders* fará com que se avalie o custo-benefício das decisões a serem tomadas e o impacto das mudanças por elas promovidas.

Ao mesmo tempo que se verifica baixa institucionalização, também se percebe que o “respeito à hierarquia” não deixa muito espaço para inovação, ao menos numa escala significativa, pois as decisões estão concentradas nos titulares das posições de comando, estes atendendo mais a aspectos de natureza política da organização do que técnica, até porque se verifica que na escolha das pessoas para ocupar essas posições teve um peso maior o quesito político, em detrimento da capacitação técnica. Este fator também tem influência numa certa dificuldade de relacionamento das lideranças com suas equipes, pois se questiona o porquê de terem sido preteridos servidores de carreira, capacitados nas competências da organização, em favor daqueles que se identificam com a ideologia do partido do Governo. Alí se caracteriza um conflito de natureza técnica e ideológica, dificultando a criação de um clima de confiança, pré-requisito para o desenvolvimento da aprendizagem organizacional.

Esta situação engessa as organizações promovendo ambientes com baixo nível de inovação ou elevado nível de acomodação com o *status quo* vigente, eventualmente impactados com algumas iniciativas isoladas de figuras denominadas pela literatura de “defensores múltiplos”, atendendo ao chamado de perseguir objetivos mais nobres da missão das administração pública, do que persistir no imobilismo que a tem caracterizado decorrente dos aspectos já citados.

Como decorrência do PEP foram implementadas diversas ações buscando institucionalizar o conceito da Mobilidade Urbana. O projeto de lei do PDP, já dispõe no Título II, no seu capítulo VII – Da estratégia de Mobilidade e Acessibilidade Urbana e do Título IV, capítulo VI, Da Estrutura Viária, além de outros artigos no corpo do texto do PDP.

O próprio PMU, em fase de avaliação pelo Centro de Governo, é outro documento que reflete os princípios e diretrizes estratégicas e o seu desdobramento em ações da mobilidade, que irá nortear a atuação da administração neste particular.

Em seqüência, relacionam-se alguns depoimentos registrados nas entrevistas que caracterizam a situação encontrada na organização pesquisada:

As experiências/conhecimentos adquiridos foram disseminados por toda a organização?

E6- “Se dá muito no informal. A pesar de ser uma entidade pública é informal.”

E1- “A disseminação se dá em dois momentos. No início quando se começa a dar corpo a uma idéia e se procura as pessoas para informar, esperando que possam contribuir com esta etapa de formulação e num segundo momento quando se tem a proposta para sua validação ou rejeição”.

E 12- “Através de conversas, *internet*, *e-mail*. Ai tem as pessoas que estão envolvidas para resolver os problemas e depois se divulga a solução. E as vezes não sabe e divulga o problema e vem uma ajuda. Ali vem mais subsídios para solucionar o problema. Depois de solucionado o problema se divulga para os interessados” .

E 8- Percebo que cada um tem uma forma de conduzir o seu trabalho. O caminho para disseminação da informação é mais informal. Até porque a gente divulga para a muita gente quando está imaginando fazer alguma coisa. Na verdade sempre está trabalhando com todo o pessoal. É dinâmico.

Em que medida o processo de planejamento participativo tem facilitado a implementação de políticas públicas?

E 2- “Se pode utilizar para outras políticas. Pode ser utilizado para os outros setores, para os outros temas. E todos os planejamentos que passei que vivenciei no meu ponto de vista esta é a que consegue avançar em termos de política.”

E11- “Achei que foi bom. Do meu ponto de vista, bem puxado. É bom que teve seminário. Nós não temos muito tempo pelas demandas. Com dinâmicas mais rápidas, com seminários mais rápidos que é o que fazemos normalmente, porque gera bastante fundamentação.”

E4- “Seria um modelo, projeto piloto, para desenvolver os projetos de políticas pública”

6.1.1.5 Entrelaçamento

Neste processo, procura-se mostrar a aprendizagem que acontece a partir do relacionamento entre as organizações, no caso em estudo, entre o governo e os atores sociais (*stakeholders*) relacionados com a mobilidade urbana.

Em se tratando de políticas públicas, já se referiu que há uma forte influência de fatores externos na sua implementação. Seja por decorrência de desdobramento de políticas de nível federal, como é o caso da mobilidade, como também pela demanda da sociedade através de seus representantes.

O espaço que o município tem neste particular é adaptar as diretrizes para a situação local e, para tanto, é fundamental a participação dos *stakeholders* que darão legitimidade e contribuirão para uma maior racionalidade das proposições. É este o caminho que foi adotado no processo de implementação do PEP, cujos resultados se materializam num melhor entendimento do que seja mobilidade urbana, na definição dos princípios e diretrizes a serem adotados, na elaboração do PMU e numa disseminação interna e externa da abrangência deste novo conceito que se integra às políticas de mobilidade urbana. Vale destacar que junto com o PITMURB no Estado é uma das primeiras iniciativas no Brasil.

O aprofundamento do processo de entrelaçamento tem relação com o estágio de relacionamento entre as organizações. E esse relacionamento é consequência de diversos fatores: a) o grau de confiança alcançado entre as partes; b) o reconhecimento sobre a importância da matéria; c) o nível de formalização e

institucionalização alcançado desse relacionamento; d) disposição para efetuar trocas e absorver aprendizagens; e e) capacitação dos envolvidos, dentre outros.

No que diz, respeito à mobilidade, está se dando os primeiros passos. Verifica-se, ainda, que a relação com *stakeholders* é pontual e está restrita mais à fase de diagnóstico. Como foi referido o anteprojeto de lei federal, já coloca como objetivo a criação de um Conselho que integre todos os atores sociais junto com o Governo, com vistas à geração de proposições e monitoramento da execução da política pública nesta área.

O PITMURB vai constituir também um Conselho que vai ser integrado que vai ser por adesão, que na verdade não terá toda a representação de todos os atores sociais da Mobilidade Urbana. Ele vai ter uma representação institucional, isto significa de todos os governos municípios da região. Eventualmente, participarão especialistas e operadores. Na verdade haverá uma convivência de ambos: um com o foco na Região Metropolitana e outro no perímetro do município.

Os Conselhos têm-se mostrado muito úteis, principalmente, quando se procurou uma maior participação, neutralizando, em parte, a assimetria de poder existente entre os atores sociais. De acordo com o formato que se adote- consultivo ou deliberativo-, com uma maior ou menor autonomia financeira, e uma composição que seja representativa dos diversos segmentos sociais envolvidos, poder-se-á ter resultados que validem a sua existência. Embora seja relevante, a estrutura de Conselho também apresenta limitações. Normalmente, é concebido como um auxiliar do Poder Executivo, em conseqüência, há uma forte dependência a este. Portanto, não se deverá criar como um órgão com força fiscalizadora ao ponto de se constituir numa segunda Câmara Municipal.

Nos depoimentos dos entrevistados encontraram-se posições que enaltecem o papel do Conselho ou que vêm nele um dificultador do Poder Público.

Em que medida considera relevante o papel de um futuro Conselho de Mobilidade Urbana?

E2 - “Eu acho a experiência ela é boa representou um marco na democratização do País, quando surgiu quanto necessidade da gestão pública de

ter esse **conselhos que é um fórum que envolve os atores sociais que tem relação com determinada política, e acho sob o ponto de vista de ter esse colegiado de essa relação com esses agentes é muito positiva.** Eu acho que tem que cultivar, ampliar a participação, constituir mecanismos inclusive que outras pessoas e agentes participem. Com certeza, nós imaginamos que **assim que tenhamos o Plano Diretor aprovado e a Lei de Mobilidade Urbana do Município aprovados também que daí tu vais implementar o Plano de Mobilidade Urbana, a gente reformular a questão do Conselho também para ti poder ter uma maior participação no debate político do Conselho.** Há uma posição limite do Conselho. **O limite do Conselho é que ele é uma participação popular, no meu ponto de vista, muito atrelada ao Poder Público.** Veja o Orçamento Participativo por exemplo. Tem alguns exemplos como o do Conselho da Saúde que tem voto direto, que tem outra relação de colégio eleitoral de formulação. Os demais só **se reúnem para deliberar questões do Governo Tem uma relação muito próxima com o Governo.** Não é ruim ter uma relação muito próxima ao Governo. Não é. Certamente **com maior autonomia poderia trabalhar melhor.** E assumir um objetivo de um fórum ampliado de auxiliar, ser consultivo ou deliberativo dependendo da natureza para lançar política pública geral que independe de quem está no poder. Mas aí há também a questão da disputa política que a gente não pode retirar do cenário. A proposta é boa depende como a implementes”.

E8 - (O conselho de transporte revitalizado) “ Eu acho que perdeu muito o Conselho nos últimos anos. Quando entrei na Prefeitura s em 1992 o Conselho era no papel. Na época houve uma cobrança do Governo que o Conselho deveria se reunir e promover política de transporte,. Daí o Conselho funcionou **uns oito anos; tivemos um Conselho atuante. Quando foi extinta a Secretaria de Transporte em 2001 , o Conselho nunca mais se reuniu. (...)** Nos últimos dois anos também não se conseguiu dar uma cara para o Conselho de Transporte ainda e não tem se reunido. Não há presidente, não há política por isto não conseguiu discutir. **Quando o Conselho foi atuante havia assim uma equiparação entre todos os membros porque era proporcionada a discussão. Nós não chegamos com as coisas prontas. (...)** O membro do Conselho se colocada numa posição de ter que opinar, ou dava um parecer ou registrava sua idéia. **Não deixamos a coisa muito pronta. (...)** Não sei como está funcionando ultimamente porque a gente não

está participando pelo que eu vejo nem está se reunindo. Eu acho que ele deixou o Governo mandando: “ a tarifa vai ser tanto; vamos aceitar o que o Governo está nos propondo” . Antigamente não, a gente chamada as pessoas para discussão. Tinha muitos diretores que eram levados a conhecer a realidade de outras cidades.

(...) pegava-se o Vereador botava ele para fazê-lo andar de ônibus. (...) Na verdade conselheiro é opinativo (...) **O Conselho faz uma proposição e o Prefeito avaliza a decisão do Conselho. No momento que o conselho é participativo o Prefeito também é colocado na condição de jogar no time dele porque já vem com a decisão bem amplamente discutida.** Porque o Prefeito jogada na posição do Conselho. **Hoje acho que não. A Prefeitura chega e larga encima da mesa e como não se discute fica valendo o que o Governo acha.** O Conselho dificilmente opina em verbas. **O Conselho basicamente dá a diretriz do trabalho. Nunca pode estabelecer que deve investir tanto.** Conselho nunca teve esse poder.(...) Tinham representantes do Orçamento Participativo que as vezes queriam plantar uma demanda...(...) **o Conselho de Tráfego que saiu do papel em 1992 foi porque justamente havia uma oposição muito grande do PT na época.** O PT tinha muitos representantes de associações de bairro, da confiança da comunidade, a União de Estudantes. **A própria oposição fazia o Conselho crescer.** No momento que não houve mais oposição como hoje, ele deixou de se manifestar tanto. Porque não interesse que havia nas discussões. Nunca mais vi a oposição. No momento que se perdeu isso , que foi mudado em 2001 os órgãos de comunidade foram retirados do Conselho ficou sem valor, ficou mais técnico. Não há interesse de fazer oposição a um trabalho quando a decisão na verdade perdeu interesse pela composição do Conselho ficou muito mais interesses particulares que interesse de comunidade. A gente perdeu a transparência no Conselho, foi o que aconteceu.(...) (grifo nosso)

E10 - “Existe na realidade um Conselho Municipal de Transporte. Foi feito uma lei em 2002, esse **Conselho embora prevê várias coisas que deve fazer, na verdade se reúne para deliberar sobre tarifas. Tal vez seja um embrião para o Conselho Municipal de Mobilidade.** Exatamente, porque a gente conseguiu fazer um lei enxuta que os membros do Conselhos são ligadas á área de transporte. Hoje está meio parado. O **fato de ser Conselho aproximava mais a Prefeitura e os**

operadores do sistema. Fazem parte do Conselho o Sindicato das empresas de ônibus, os taxistas, o transporte escolar, CDL, mais trabalhadores rodoviários, representante da Presentes, representantes do OP. Os usuários estão representados pelo CDC, Conselho de Desenvolvimento Comunitário que congrega as Associações de Bairro. A gente tentou, vem antigamente, ... um quinze , dessezeis representantes, representante disso, daquilo, da Câmara de cada um dos partidos da Câmara, só que não acontecia dessas pessoas virem nas reuniões”.(grifo nosso)

E1 - “ Eu acho **o conselho na realidade consegue filtrar um pouco. Quem determina as metas é o Poder Público.** Aquela matriz política que está atrás daquela gestão. O Conselho consegue filtrar consegue tirar o meio termo. Quem determina como vai ser gestão pública no sentido da mobilidade urbana é o gestor que deve ter as metas. Nos vamos fazer o anel viário, nos vamos fazer mais ciclovias. O Conselho vai ser consultado onde é a forma, onde vai botar. A iniciativa do Poder Público.” (grifo nosso)

E13 - “O Conselho Municipal de Transporte é um órgão que ele é oriundo de uma lei municipal e este conselho serve para ser **uma espécie de ligação entre os setores da sociedade organizada e o Poder Público no sentido de opinar sobre a questão do transporte.** Eu seu está representante do Conselho Municipal de Transporte a Prefeitura, entidades como União das Associações de Bairro, nosso sindicato SETUP faz parte, dos táxis das “kombis” escolar. Ele serve tem cunho opinativo, um fórum para discutir o que o transporte algumas questões mais pontuais ou não. **Seria interessante a transformação em Conselho da Mobilidade, desta forma viriam os modais de maneira conjunta,** numa visão conjunta. Acho o próprio nome diz tem alguém acima que decide que é o Poder Público. A não ser que legislação diga que é deliberativo. Se é pelo próprio nome é para dar conselhos. (...) Eu acho que justamente **serve para dar uma opinião representativa da sociedade para o Poder Público.** O Conselho ajuda ao Prefeito. Esse Conselho está ali opinando também sobre uma coisa favorável ou contrário a determinado prefeito, ou governador se for o caso.**Particularmente eu acho que não deva de ter, senão porque vai ter um órgão máximo daí. Enfim será formar**

uma outra câmara de vereadores, claro que tem poder de libertar ou vetar uma lei Vai criar outra. Vai criar um monte de conflitos. É uma opinião particular..."

O que tem motivado e como a organização desenvolve o compartilhamento de experiências e conhecimentos com *stakeholders*?

E2 - "Eu acho que de certa forma o Governo tem que ter espaço em que ele consiga discutir políticas públicas."

Que aspectos podem facilitar ou dificultar a interação com os *stakeholders* ?

E2 – **(Assimetria de Poder) Facilita na abordagem, dificulta na construção da confiança.** São Leopoldo tem uma característica que é uma cidade que depende muito do poder público Então é evidente que tu diz que é da Prefeitura, que tu diz é coordenador , secretário todos sabem. Agora se abrem com o intuito justamente que as pessoas esperam alguma coisa. Então **tu tens dificuldades de estabelecer uma confiança, nem que seja uma confiança pública**, digamos assim. De existir padrões entre iguais, tem dificuldade de estabelecer uma confiança pública porque as pessoas vai se movimentar não tanto pela política mas pelo interesse que ele está abrindo uma porta para ti, que pode ser um elo para chegar ao Prefeito, abrir caminhos , de repente surgiu um problema e vou te procurar, nesse sentido. Ele é dual, nesse sentido, mas a gente". (grifo nosso)

E3 - "Isso ai tem dois pontos de vista. Se a organização considera a participação do Governo é grande vão ter uma troca muito boa. Agora quando a organização vê que a Prefeitura quer alguma coisa que vá de encontro aos interesses dela já a relação não é muito boa. "

E3 - **"Os operadores não fazem mais porque o governo não avançou mais ou porque não há um a relação de confiança.** São Leopoldo é um caso interior. Para o porte de São Leopoldo a relação é mais amistosa do que Porto Alegre onde há uma quebra de braço entre a gestão e os operadores privados. Tu tem outra discussão. Na Prefeitura, a gestão tem seus indicadores tem o sistema montado. Os operadores hoje, nos municípios que eu conheço, na Região

Metropolitana, na região inteira onde conheço todas as secretarias e todos os transportes, em muitos poucos municípios a gestão tem controle sobre os operadores. **Hoje praticamente é um sistema paralelo onde simplesmente a gestão delegou a permissão das linhas e não sabe que acontece com aquelas linhas.** Até o modelo organizacional que estava mostrando a uma gestão paralela. Tem um exemplo que uma instituição privada do município tem contato direto com operadores para colocar mais ônibus. A gestão pública foi ignorada tem quer ser visto isso. E os operadores? Eles estão bom assim; não tem dado problema, então se mantém. Não há evolução do transporte em São Leopoldo. Eu diria que hoje um diagnóstico está estagnado e caindo. Não há uma melhoria. A não ser o trem que chegou que de uma renovada no sistema de transporte de passageiros que onde houve algumas integrações com linhas mas o Trensurb podem potencializar mais. As empresas podem melhor serviço para comunidade, tarifa mais baixo, algum tipo de integração, passe livre e alguma coisa mais. Nessa área, São Leopoldo é muito rica. Dá para fazer várias coisas. Como sempre falei **uma discussão com a gestão, os operadores privados e comunidade. Acho que uma grande discussão, uma próxima iniciativa de remodelagem para o serviço de transporte coletivo de São Leopoldo até porque o ministério público está exigindo a licitação das linhas. Mas cabe a gestão saber para onde ela quer ir e com isso tem que se sentar com os operadores e montar um novo sistema e esse tempo o que nos queremos.**” (grifo nosso)

A descrição e análise do processo de entrelaçamento será complementado com a apresentação do Processo de Aprendizagem Inter-organizacional.

6.1.2 Processo de Aprendizagem Inter-organizacional

6.1.2.1 Abertura

De acordo com o esquema conceitual apresentado, a abertura descreve a transição de um processo progressivo de “*exploitation*” que se entende superado

para uma fase de “*exploration*”. Na Administração Pública, isto se traduz na alternância de poder entre um Governo que surge como vitorioso das eleições e uma proposição que perdeu força, não se conseguindo reeleger para um novo mandato.

As políticas públicas, que são a materialização de um Programa de Governo, precisarão de algum tempo para serem debatidas junto à sociedade e num segundo momento com os aperfeiçoamentos técnicos e a legitimidade social possam ser implementadas.

A abertura é um processo que exige muita reflexão e autocrítica por parte da organização, porém é inexorável, muito mais em se tratando de um organismo político, onde o novo dirigente terá que mostrar o que há de diferente nessa administração.

Por se tratar da Administração Pública, um dos momentos onde mais se caracteriza esta fase, é no início de um novo Governo. É natural que o Governo eleito queira mostrar o seu estilo e as suas prioridades. Eventualmente, também encontrar-se-á esta situação quando se implementa uma reforma administrativa, com vistas a dar uma nova cara a administração pública.

O estudo foi realizado quando a administração municipal estava na transição do primeiro para o segundo ano de Governo do município de São Leopoldo. Em conseqüência, teve que ser feito o Plano Estratégico do Governo e a revisão do Plano Plurianual, já que este último foi elaborado no período inicial do Governo quando se desconhecia a realidade do Município. Portanto, trata-se de um momento muito rico em termos de avaliação e reflexão sobre as diretrizes estratégicas do Governo, dentre elas as prioridades de políticas públicas a serem implementadas nos restantes três anos da gestão, assim como também os desdobramentos que estas definições acarretam operacional e administrativamente.

A Política de Mobilidade foi uma das definições que foi adotada para implementar no atual Governo e um dos primeiros desdobramentos foi o estabelecimento de criar uma Coordenadoria de Mobilidade Urbana, vinculada ao Gabinete do Prefeito, deixando a condição de Departamento subordinado à Secretaria de Planejamento e Coordenação.

Esta mudança é relevante e tem seus efeitos na mobilidade urbana no sentido de facilitar o processo de aprendizagem e disseminação do conhecimento gerado na forma de política pública.

A condição de Coordenadoria dá um impulso político à atividade, em função da subordinação direta ao Prefeito, embora já tenha no passado parte desta atividade, especificamente o transporte ter sido estruturada como Secretaria de Governo, do qual decorre dispor de um orçamento próprio e estrutura de servidores compatível com os desafios de um órgão de primeiro nível na estrutura organizacional do município.

Mesmo assim, este passo foi relevante, pois alavancou politicamente o trabalho da pesquisa-ação, que embora tivesse por parte do pesquisador uma finalidade acadêmica, tornou-se significativo para o andamento do trabalho, porque mobilizou servidores de outras secretarias e atores externos, dando um caráter oficial ao projeto. Os resultados obtidos com o trabalho, além de se constituir nas bases para atuação da Coordenadoria, dando subsídios para elaboração das ações decorrentes da Política de Mobilidade Urbana, teve o mérito de deixar uma experiência em termos de metodologia de planejamento participativo cuja aprendizagem poderá ser aplicada nas diversas secretarias, no desenvolvimento de outras políticas públicas.

Este processo desenvolvido, que não teve de fato inicialmente o propósito de se tornar modelo para a administração municipal, já desde os primeiros momentos teve um impacto positivo nos servidores que faziam parte do Grupo de Pesquisa, que viram na metodologia aplicada uma forma de interação entre os diversos órgãos da Prefeitura que propiciava além do desenvolvimento pessoal uma visão integrada de organização e o potencial para implementar programas e políticas de governo que apresentem características da transversalidade.

Trata-se de uma quebra de paradigma da administração, mesmo para um governo que tem a participação como diretriz estratégica no seu relacionamento com a sociedade, mas que, ainda, não tem conseguido imprimir na sua gestão uma visão sistêmica de organização, o que dificulta o processo de troca de experiências, de idéias e, mesmo, o desenvolvimento de projetos conjuntos de relevância para a cidade de São Leopoldo.

Da falta de entendimento do caráter da transversalidade da Administração Pública decorrem problemas como o da implementação de políticas, projetos e ações, gerando maiores custos, retrabalhos, etc., resultando em menor eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental. O aprendizado vai se dar mais pelo erro, consertando o que poderia ser melhor planejado, gerando maior comprometimento e capacitação dos envolvidos na realização dos objetivos traçados pela administração.

Nesta fase de abertura, espera-se um processo de maior experimentação, o que por vezes, fica prejudicado porque o quadro de servidores, além de insuficiente para atender as rotinas de trabalho, por vezes, carece de capacitação para atender novas e/ou mais complexas demandas que se apresentam. Mesmo que não existissem problemas de capacitação, é necessário dar condições de trabalho e tempo para assimilar a nova forma de gerir a organização. Na organização que foi objeto do estudo se verificam ambas dificuldades, isto é, reduzido número de funcionários e perfil, por vezes, inadequados para a função. Acrescenta-se a este fato a ausência de disseminação das diretrizes estratégicas da organização que propiciem uma orientação segura às ações, especialmente em função da centralização do processo decisório e a falta de canais oficiais para acessar as informações dentro da organização, decorrente do ambiente ser fortemente influenciado pelas variáveis da política e do poder.

A baixa produção de idéias, fruto da experimentação, dá-se também em função da própria dependência dos municípios às outras esferas de governo, especialmente, federal. Um exemplo claro é o desenvolvimento de políticas públicas. A iniciativa da política de mobilidade urbana foi do governo federal, que diagnosticou a existência de mais de 35 milhões de habitantes no País, com maior ênfase nas regiões metropolitanas, que não são usuários do transporte público em função da falta de recursos. Mesmo conscientemente que o problema esteja localizado nas cidades, os municípios com as finanças combalidas não têm condições de implementar a política de mobilidade urbana sem o aporte de recursos financeiros da União. Isto significa que quem dá os recursos estabelece onde quer e de que forma investir. Portanto, cabe ao municípios prepararem o ambiente para implementar a política, em conseqüência o corpo funcional se desdobrará para encontrar saídas de como adaptar a política à realidade local. Isto determina que o

tipo de aprendizagem desenvolvido tem mais um caráter adaptativo, incremental do que transformativo. O grande esforço na procura de encontrar alternativas que inovem o campo da mobilidade, já foi dado neste caso pelo Governo Federal através da Secretaria Nacional da Mobilidade Urbana, ficando para a equipe da mobilidade urbana do município diagnosticar a situação local de forma pormenorizada, desenvolvendo um plano de ação que estabeleça as prioridades, os recursos e o tempo em que serão alocados, além de estabelecer uma grande campanha de divulgação interna e externa para conseguir o comprometimento de todos os atores envolvidos no processo. Este processo de disseminação do conhecimento, começando inicialmente pelo corpo de servidores da Prefeitura, com vista a um nivelamento do que seja implementar uma política com uma característica transversal, é fundamental para se poder chegar aos atores sociais e integrá-los no processo, tendo uma estrutura organizacional preparada para poder transmitir e absorver experiências que darão consistência e legitimidade às políticas públicas desenvolvidas.

A Prefeitura de São Leopoldo e, mais particularmente, a Coordenadoria da Mobilidade Urbana estão no início do processo, chegando a desenvolver através de um processo de planejamento participativo (PEP), a fase de nivelamento do conhecimento sobre o que seja mobilidade urbana. Além disso, fizeram-se as primeiras adequações estruturais com o ingresso de servidores com o objetivo de se preparar para esta nova forma de gerir a mobilidade urbana.

Através das entrevistas verificou-se que falta ainda uma melhor articulação entre as políticas públicas das três esferas de governo.

Constata-se, por sua vez, que não existe quaisquer tipo de integração entre os atores sociais, aspectos que poderão ser sanados com a criação do Conselho de Mobilidade Urbana.

Ainda é forte o aspecto do transporte público no debate da mobilidade, em consequência os operadores do sistema terminam sendo os principais interlocutores para formulação da política pública. Ficou claro, porém que os operadores “dançam conforme a música” do Governo, pois é ele que detém, ao menos no papel, o controle das linhas. Na prática, quem gerencia o sistema na atualidade são as operadoras. Isto fica evidente quando em diversas oportunidades os usuários

reivindicam ou solicitam soluções diretamente às operadoras dispensando a interlocução do Governo.

Mesmo assim, há interesse em rever a forma de como o sistema está sendo gerido porque os resultados não estão atendendo às expectativas do Governo, das empresas e dos demais *stakeholders*.

Além disso, o desenvolvimento do PITMURB vai estabelecer regras para a mobilidade da região metropolitana e isto exigirá uma adequação do transporte urbano, assim como também os regramentos da mobilidade e acessibilidade em geral.

Esta abertura poderá se dar ao natural ou ser imposta. Uma das estratégias de que o Poder Público normalmente se utiliza é o da restrição às linhas de financiamento para o setor. Sabe-se que serão implementadas mudanças significativas que exigirão o aporte de recursos como é o caso da renovação de frotas e da atualização tecnológica relativa ao controle da operação (Bilhetagem eletrônica). A troca com o Governo terá que ser feita porque através dele é que serão introduzidas as transformações que regerão a mobilidade nas cidades.

Os usuários terminam sendo respaldados pelas iniciativas do Poder Público que deve preocupar-se em propor política equânimes e viáveis para incluir o máximo de pessoas no processo da mobilidade urbana.

Finalmente, verifica-se que há um consenso sobre a necessidade de mudar, no sentido de qualificar o sistema, um desejo de participar do processo, mas sempre esperando que o pontapé inicial seja dado pelo Governo.

Os participantes do processo de implementação de PEP consideram oportuno e adequado o método que promove o aprendizado coletivo e permite dar maior sustentabilidade à relação que se constrói com base na confiança e no comprometimento. A aplicação do método ficou favorecido porque neste processo de abertura foi evidenciado o interesse tanto dos agentes internos como dos atores sociais em participar de um novo projeto, com idéias que tenham o componente da renovação, como é o caso da mobilidade urbana.

Em seqüência, relacionamos alguns depoimentos que caracterizam esta fase do processo:

Como surge a idéia de implementar a política pública?

E 1 - “Normalmente surge pela demanda da população. Tem várias formas como surge a demanda: Por exemplo a reforma do Plano Diretor foi uma demanda que surgiu do Ministério da Cidade. “

E3 - “Geralmente a gente verifica que elas (as políticas públicas) estão muito isoladas entre as três esferas. Município tem uma política pública, o Estado tem uma outra e a União tem outra. Eu acho que falta uma integração entre os três. Sentar e discutir uma mesma política que sirva para todos. O que ocorre? O que as vezes é a superposição de políticas públicas. Hoje eu acho que **quem deve puxar as grandes políticas públicas é o governo federal até porque é aonde estão as fontes de recursos maiores, mas deixando numa linha macro**. Macro, porque por exemplo na linha de transporte tu podes ter desde a linha de mobilidade, pode ter de passeios públicos, acessibilidade, transporte público, circulação e todo. (...) Eu acho devem se sentar os três e definir o que Estado pode fazer? (...) Mas nada de confronto. Porque vai de encontro numa linha do que a sociedade ganha com isso. Eu acho que orientar melhor as”.

(grifo nosso)

Qual a disposição do Governo e dos *stakeholders* para compartilhar experiências/ conhecimentos no processo de implementação de políticas públicas?

Sobre os usuários do sistema

E2 –“ Eu acho o que eu senti no processo. Automaticamente **a primeira movimentação das pessoas é por seu interesse**. Então conseguir mecanismos, fórum, uma forma de, além de envolver elas para aquilo que estão buscando de imediato, tu relacionar isso com uma política mais geral. Eu acho que **o próprio Conselho pode fazer isso**, de repente fazer isso ampliando. A gente ampliando ele. Acho que de certa forma nos tínhamos que fazer uma ação até mais propositiva em relação ao tema. Tipo procurar as entidades e apresentar o tema e direcionar as necessidades das pessoas em relação ao tema. Na hora que me procurassem que querem uma parada de ônibus elas já sabem que há aquela parada de ônibus

fazendo parte de um sistema maior de mobilidade urbana que tem outras implicações, que a coisa não tão simples de assim de tu modificar botar aqui, botar ali. Aqui de certa forma teria que diminuir essa demanda aberta por exemplo. Poder dialogar com elas e solucionar outras questões. O ideal é fiscalizarem tudo isso e assim por diante.”

Sobre os operadores do sistema

E 1 - “ Eu acho que ainda não. Porque não sabe que o governo faria com essas informações. Não há clima de confiança.”

E3 - “Acho que **em São Leopoldo vejo que estão num nível ótimo porque ambas (governo e operadores do sistema) estão procurando aperfeiçoamento e qualificação e melhoria na prestação de serviços.** Para a **Administração Pública vejo como por ter falta de recursos humanos e formação as empresas são de grande valia.** Ao mesmo tempo **as empresas vão gostar de um gestor que até o momento estava ausente participando de suas rotinas, de suas dificuldades de suas lutas, até para atender a sociedade porque hoje a sociedade exerce pressão sobre a operadora não sobre a Prefeitura.** Tem seus prós e suas contras, ou seja, a Prefeitura vai saber as informações de passageiros, custo, receita e vai se criar uma câmara de compensação para ver como é que vão dividir a receita. “ (grifo nosso)

E6 - “**Hoje não existe.** Hoje quais são as informações que as empresas operadoras repassam para a Prefeitura? . Nada mais é que para cumprir a sua tabela horária, cumprir a parte mecânica básica, pneus, etc. Não é uma política imposta pela Prefeitura. Não há um plano de renovação de frota, não há uma fiscalização de cumprimento do serviço, não uma fiscalização de número de passageiros. Não há troca de informação do pátio, Boletim de Acompanhamento de cada carro. Não há geração de conhecimento de ambos lados, muito pouco. **O que eles fazem é o que os avós faziam há sessenta anos atrás.** Não houve uma melhoria. Não em um sistema de digitalização de linhas. (...) Não tem unificação do sistema. Não tem uma ferramenta de planejamento. Não tem um fórum de discussão. Não há uma central de informação do usuário. Por isso o nível de troca

é baixo. (...) Por isso que **eu vejo oportunidade dos dois se aliarem para fazer um projeto único para trocarem informações, idéias e conhecimento.**”(Grifo nosso)

E 2 - “Sempre há uma integração para indicar melhorias. Hoje **o Governo tem na mão as empresas porque ele é dono das linhas. Pode chamar e propor e exigir alguma coisa porque são prestadores de serviço para o município.** Se tu não estás de acordo, se não quer melhorar entrega a linha. Mas não vai chegar a esse ponto. **O operador sabe que se ele aprontar contra a gestão, a gestão tem a carta na mão que a linha é dela.** Para ai, tu não quer que passemos para outro? Mas eu acho **que tem que ser em conjunto, porque nessa parte, tu não vais criar uma briga com o operador porque ele vai tirar os ônibus e te vai criar um problema na cidade inteira.** Todo tem que ser construído com calma sem atrito, fazendo um plano, um projeto integrado para qualificação do serviço tanto na informação, tecnologia via tanto da gestão quanto do operador privado. Dando um salto para ambos. Um sistema de racionalização de linhas pode diminuir o custo dos empresários, aumentando seus lucros e ao mesmo tempo pode ter um impacto nas tarifas reduzindo para menos. Ganham os dois. Um projeto nessa grandeza deve ser trabalhado porque ele é melindroso. Se um lado enrijecer acontece o que foi a intervenção de linhas quando o município de Porto Alegre encampou todas as operadoras e fez a sua gestão por um ano. Isso dá problema judicial até hoje. “ (grifo nosso)

E3- “ O compartilhamento da gestão pública com as organizações privadas. Um exemplo agora é com a licitação das linhas. O Ministério Público cobra de ambos. Os dois vão se juntar vão fazer um projeto integrado. Vão ser parceiros nesse projeto para formular um sistema para que possamos nos adequar, tecnologicamente sermos nivelados na questão de informações do sistema para que possamos fazer uma licitação e que nos habilite a que nenhuma outra empresa nos tire essa linhas. Que a licitação possibilite que nenhuma empresa de fora possa atender esse requisito que já estou tecnologicamente adequado.” (grifo nosso)

E13 - “**O Governo na verdade é o grande gerente dessa coisa toda chamada deslocamento urbano, ou transporte urbano, aqui é por ônibus, por**

avião, por barco. Ele é que tem que gerir porque tem coisas que a empresa não pode mexer. Por exemplo eu mexo no ônibus, mexo no motorista no cobrador, só que no buraco da rua não posso mexer. Mas para meu cliente ter uma viagem com rapidez , com segurança, com tranqüilidade necessito de uma rua bem calçada ou bem asfaltada só que não tenho ação em relação ao isso aí. Até posso e chegar tampar o buraco mas eu vou estar gastando numa coisa que não estou sendo remunerado por isso. Quer dizer a empresa de ônibus não é um agente ativo na coisa. Ele está entre a passividade e a atividade em alguma coisa. **O Governo e as empresas compartilham o mesmo cliente: o usuário do sistema. Gostaríamos de ser chamado dez vezes por dia para trocar informações. O Poder Público não pode ser inimigo dos operadores e os operadores não podem ser inimigos do Governo, eles são complementares.** E que nem tu ir médico. Tu vais ao médico tu estás precisando de alguém que entenda e tenha condição de te ajudar E tu já vai lá brigar com ele no sentido ter ele como inimigo não dá. Claro que existem “ ene” questões que devem ser tratadas mas acho que deveria ter um constante contato em relação a isso entre operadoras e Prefeitura.” (grifo nosso)

E na abertura

Em que medida a troca de governo influencia a estratégia das organizações?

E 13 – “O transporte como ele é uma concessão pública está diretamente vinculado aos programas de governo que entram. Tem programas de governo diferentes daqueles que estão deixando realmente tu vais ter que estruturar a **tua estratégia para ver.o que esse governo está pensando em termos de transporte para tu poder ajustar tua maneira de gerenciar em relação a isso. Quer dizer que existe uma relação estreita entre a estratégia de governo e a estratégia das empresas.** (grifo nosso)

E13 - “**Do ponto de vista das empresas é uma questão de adaptação Como nós estamos num regime de concessão,** e eu conheço alguns regimes de concessão onde o Poder Público interfere mais e outras em que interfere menos. Em relação por exemplo ao transporte público, o transporte está funcionando igual uma vez melhor outras vezes pior. Quer dizer **se o Poder Público viesse a**

mudar a perspectiva dele os operadores teriam que se adaptar a isso. Agora se a mudança será fácil ou difícil é outra história.” (grifo nosso)

Como se dá e que benefícios espera para o aprendizado organizacional com a interação com os *stakeholders* na implementação da política pública?

E1 – “ **Muita coisa. A primeira coisa inverter um pouco a visão de que os operadores são donos da informação porque a população vive dessa informação.**(...) A população tem que se unir mais, no sentido de não ter que reivindicar quanto aumenta o ônibus, mas saber com que o ônibus não seja necessário aumentar. Isso é uma coisa. Outra coisa seria que a cidade seria muito mais organizada. Isso seria básico. Mais bonita, atrativa se a gente desse processo à mobilidade. Uma coisa que está saindo e é louvável são as rampas. As coisas estão acontecendo. As novas lojas, comércios estão sendo obrigados a ter rampas. Tem uma portaria, mas é um trabalho da Coordenadoria de PPD.” (grifo nosso)

Que efeitos a metodologia de planejamento participativo terá em termos de aprendizado para as partes envolvidas?

E2 - “(...) O meu ponto de vista não é o que os outros entendem. As pessoas vem o planejamento mas como a solução dos problemas, uma panacéia. Deu um problema vamos fazer planejamento que consegue buscar solução dos problemas. **Agregar isso como um processo de aprendizagem como mudança de postura,** de que tu não precisas viver planejamento para vivenciar planejamento, que isto mais é uma postura de como tu te relacionas com o mundo, com as pessoas, com os processos é mais complicado. As pessoas não conseguem entender. “ (grifo nosso)

Que aspectos podem facilitar a abertura das organizações do sistema de mobilidade?

E11 - “Depois de esse trabalho melhoraram as condições Depois das reuniões as pessoas começaram a se falar. (...) O E12, ele também alguma coisa que tem dúvida começou a pensar que tem mais alguém pensando. Houve mais

interesse das pessoas. Aquele grupo realmente já vai pensar duas vezes em pensar sozinho ou quem sabe pede parecer de outro setor Isto é importante para nós. Acho que tem que acontecer sempre (...).”

E5 - “A metodologia é nova. Se aprendeu bastante com a participação de outros setores. O compromisso estar aqui numa função pública estão desempenhando um serviço tem que ter uma efetividade do que vai fazer. Tem que ser eficiente no que faz, mesmo não tendo haja uma cobrança muito efetiva da tua chefia ou parte da população.”

E13 - “É o fato que estimula o aprendizado. Ele pode levar justamente tanto a nos aprender como o pessoal da Prefeitura, como é que o Governo pensa. Eu acredito que o pessoal da Prefeitura possa ver como é que as empresas estão pensando em relação a tal e tal , onde aperta o calo onde é que está bom, onde é que está ruim.”

E1 - **“Foram vários. Em primeiro lugar dar importância a mobilidade urbana. Em segundo lugar a caracterização de que mobilidade urbana envolve e pode ser a ação primeira de um governo.** Porque ela vai da calçada até o transporte de carga poluente. Envolvendo tudo isso eu acho que tu chegas ao como fazer melhor na cidade. Como vais ter a regularidade na cidade. Tu pegas a sala de jogos, e a iluminação. Tu pega a mobilidade e tu vais abranger a toda a cidade até os pontos de poluição e tudo.”

6.1.2.2 Experimentação

Quando se trata de colaboração inter- organizacional, a experimentação pode tomar lugar após o ingresso de novos atores e/ou novas ações que são buscadas como resultado.

Para o processo experimentação foram chamados os atores sociais mais representativos (operadores do sistema, usuários, especialistas, secretários de

outros municípios, etc) para se ter subsídios e desenvolver um diagnóstico mais realista sobre a situação da mobilidade no município. Registre-se que a Coordenadoria não tem atualmente uma base de dados sobre a situação de São Leopoldo. Mesmo que se tivesse, em função do entendimento que os governos municipais tinham sobre a mobilidade, tratando apenas do transporte, a informação ainda seria insuficiente. Disto decorre a necessidade de mudar o foco para os usuários e as suas demandas em termos de deslocamento e acessibilidade nas cidades. Isto é, planejar a mobilidade a partir das necessidades do usuário e não apenas dos interesses privados de companhias de transporte coletivo e usuários de veículos automotores. Como decorrência deste entendimento, se alargavam as vias de circulação para dar mais conforto aos motoristas de carros, reduzindo o passeio público do cidadão.

Mesmo numa fase inicial de diagnóstico, aproximaram-se os atores sociais, para conversarem sobre suas principais preocupações sobre a mobilidade, agregando elementos do conceito pouco conhecidos, que ajudou a refletir sobre a necessidade de um maior estreitamento do relacionamento, com vistas a encontrar soluções para os desafios que se tem pela frente.

Tem-se duas situações diferenciadas: uma diz respeito ao estágio de reflexão alcançado pelo Grupo de Pesquisa que é integrado por servidores da Coordenadoria de Mobilidade Urbana e de outras secretarias do governo; e outra que diz respeito aos atores sociais que tiveram uma participação apenas na fase de diagnóstico.

Quanto aos atores sociais, repara-se, ainda, que as partes (Governo – atores sociais) não estavam devidamente preparadas para uma troca mais intensa. Em consequência, houve mais um registro de problemas do que propriamente uma intenção de fazer parte de um processo em que não apenas se identificassem os problemas como também se comprometessem com a busca de soluções para o seu equacionamento.

No estágio atual, o Governo se relaciona com os atores sociais individualmente com vistas a levantar subsídios para implementação das políticas públicas localmente. Com relação à mobilidade social, verifica-se que mesmo não existindo uma articulação entre todos os atores sociais, considerados individualmente, alguns deles já se relacionam através de seus representantes,

como é o caso dos diversos modais de transporte, a saber: Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano do Vale dos Sinos -SETUP, a Associação de Transportadores Escolares Leopoldense- ATEL, Associação de Proprietários e Condutores Autônomos de Táxi, etc.

Muito além do resultado concreto obtido, ficou-se com a percepção que os contatos desenvolvidos constituíram-se num marco para a mudança das relações entre o Governo e os atores sociais da mobilidade urbana.

Na fase de experimentação houve uma intensa troca de informações com diversos públicos, internos e externos, tendo o GP como centralizador de todos os aportes que viriam a agregar subsídios ao estudo da mobilidade.

A metodologia do PEP propiciou uma socialização deste conhecimento, além de uma análise profunda e situacional com vistas a criar consenso sobre as principais diretrizes da mobilidade que dariam o norte para a implementação do PMU.

Em seqüência registram-se as respostas a algumas questões que deram sustentação a esta fase do processo de aprendizagem:

Como se procederá na escolha e em que momentos e de que forma os *stakeholders* participarão do processo?

E0 - “Foram escolhidos, levando-se em conta a proximidade e interesse com a mobilidade urbana, a sua legitimidade como representantes de segmentos da sociedade que tem relação com operação do sistema, e, principalmente, conhecimento sobre o assunto e condições para agregar valor e viabilidade ao projeto. Foram convocados inicialmente para etapa de diagnóstico e para apresentação das proposições após o encaminhamento ao Centro de Governo.”

Que interações acontecem e quais os resultados espera sejam alcançados?

E0 - “Reuniões, com debate e elaboração de relatórios. Diagnóstico analisando as causas dos problemas e elaboração de proposições. Nivelamento de conhecimentos sobre mobilidade urbana, em nível de técnicos da Coordenadorias da Mobilidade Urbana e de várias Secretarias de Governo. Entrevistas para levantamento de percepções sobre o tema e proposição de sugestões, com diversos

Secretários de Governo, que estão mais conectados com o assunto. Encontro com os Conselheiros do Orçamento Participativo para levantamento de problemas e sugestões sobre a mobilidade urbana e para checar a análise (leitura técnica) feita pelo Grupo de Trabalho da Mobilidade em comparação com a Leitura Social feita pelos representantes das diversas comunidades de São Leopoldo. Participação em Fórum temático realizado na Câmara de Vereadores de São Leopoldo sendo um dos temas abordados o da Mobilidade. Participação do Grupo de Trabalho que está desenvolvendo o Plano Diretor Participativo, onde foram expostos os resultados alcançados, registramos as percepções dos membros desse Grupo e do Levantamento feito junto às comunidades em São Leopoldo através de Audiências Públicas feitas nas regionais do OP. Participação na reunião temática da Mobilidade em Porto Alegre para traçar um paralelo com a realidade de São Leopoldo. Encontro com especialistas de mobilidade urbana e do Grupo que Coordena o Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMURB) que considera-se seja o orientador para o desenvolvimento na Mobilidade Urbana para a Região Metropolitana de Porto Alegre e modelo para as regiões conurbadas de Brasil. Encontro com os operadores do Sistema de Transporte de São Leopoldo, incluindo os da Região Metropolitana que se atuam no Município. Entrevista com a Presidente dos Sindicato de Arquitetos do RS que participa do Plano Diretor Participativo em Porto Alegre, que tratam da mobilidade urbana, com vistas a fazer um comparativo com a evolução de nosso trabalho.

Como serão formalizados os avanços no aprendizado da implementação da política pública?

E0 - é um processo gradativo. Nas conversas se estabelecem os primeiros acordos. A partir de ter-se a proposta em formato de minuta de lei, Plano de Ação, ai em diante se começa a formalizar o processo. Claro que este processo é demorado e é resultado de todos os entendimentos que se foram costurando ao longo do período.

6.1.2.3 Focalização

Esta fase ainda não aconteceu no que diz respeito à mobilidade urbana, pelo menos na sua integralidade. O PMU está sendo analisado pelo Centro de Governo e o PDP, que contém as diretrizes da mobilidade urbana, enquanto a lei federal não recebe o texto definitivo, votado e promulgado, porque ainda se encontra na fase de ante-projeto. Por sua vez, a lei municipal depende do acordo político dentro e fora do Governo e da articulação que se faça com os princípios e diretrizes da lei federal.

Em consequência, os servidores que atuam na mobilidade urbana hoje estão fazendo com base nos procedimentos e práticas existentes, que carecem de uma maior sistematização, havendo um descompasso entre a proposição do novo conceito com o suporte normativo em vigor.

Já está programado que logo após, seja validado o PMU, será elaborado o texto da lei, e se dará início à disseminação da proposição e negociação junto à Câmara de Vereadores. Neste sentido, registro o comentário feito por E2:

E 2 - (sobre o encaminhamento para Câmara de Vereadores) “De certa forma está muito incipiente ainda. O que nós temos? Nós temos um conjunto de proposições que temos que inclusive aprofundar dentro da Coordenadoria e em relação a isso, para começar a movimentação com a Câmara de Vereadores e com o próprio Governo. Com a Câmara de Vereadores para aprovar os projetos. Há, o que posso dizer assim, algumas iniciativas que têm sido de garantir a necessidade. Tu sabes que o **processo de planejar, eu diria construir diretrizes, construir princípios é a parte mais fácil de todo processo. Fazer plano de ação e monitorar a finalização para que isso aconteça mostrar resultados é a parte mais difícil.** Posso te dizer assim, **de todas as experiências de planejamento participativo que já passei são pouquíssimos que conseguiram chegar a esse patamar.**” (grifo nosso)

Grande parte do avanço deste processo se conseguiu através da implementação do método PEP e dos resultados obtidos pelo GP.

Em seqüência, registramos alguns depoimentos das entrevistas que caracterizam o estágio do processo de aprendizagem:

Como é implementada a Política Pública ?

E0 - “ Utilizou-se como metodologia o Planejamento Estratégico Participativo (PEP), desenvolvendo as etapas de nivelamento de conhecimentos, diagnóstico e proposições que abrangem os momentos 1 e 2 e 3 (principalmente) do referido método. A equipe da Coordenaria de Mobilidade Urbana ficou com o compromisso de elaboração dos Projetos e definição dos Indicadores para Monitoramento da execução do Plano de Mobilidade Urbana. Também se pretende elevar ao Centro do Governo para que chancelo o Projeto e/ou estabeleça alguma adequação nas diretrizes do Plano, para podermos dar uma resposta com a proposta do Governo aos *stakeholders* que participaram, principalmente da etapa do diagnóstico.”

E2 – “ Eu acho que o inicial para ter uma política de mobilidade urbana existente ele já foi dado. Tem diretriz, princípios, política básica estabelecida, tu tens mais ou menos a definição do que é cada coisa, de como isso se comporta e daí a influência que se tem sobre as pessoas e isso já é dado para a região. Está dado já. Mas acho que para que tu tenhas uma política de mobilidade tanto para o município ou para região seja eficaz ela precisa ser participativa e precisa ser muito bem discutida, como por ex. os impactos em cada municípios e em cada região. Tu tens que ter um conjunto de informações técnicas, políticas, tem que ter um Conselho de dirigentes que saibam dar a realidade de seus municípios de suas regiões para que tu consigas ter de fato a partir desse caldo todo, desse debate todo, dessa conversa toda, a possibilidade de implementar uma política pública que seja real, que fale para vivo Também não vai continuar uma política pública que não fale para vivo senão tem que mudar logo.”

Que interações acontecem e quais os resultados alcançados?

E0 – Ainda trata-se de expectativas porque o PMU ainda não foi avaliado e, conseqüentemente depende-se desta avaliação para disseminar e aplicar o fruto do aprendizado. De qualquer forma os avanços operados ao longo da pesquisa em termos de relacionamento se sentem, principalmente, a partir de uma interação

maior entre as áreas internas e com os atores sociais, com os quais foram abertos canais para um maior estreitamento das relações.

E13 - “ Que ela possa ficar mais intenso no sentido de efetivamente ter **um fórum de solução de problemas**, não simplesmente de sentar e reclamar para as paredes. Se há uma reclamação do lado alguém que efetivamente tenha o poder para fazer alguma coisa do outro lado com todos os seus limitantes naturais e toda a discussão que determinados deles necessitam. Só tapar buracos, se para resolver o problema de violência de assalto de uma determinada linha de ônibus não passa só pelo Poder Público gerenciador do sistema de transporte mas ela também pode ajudar com isso.” (grifo nosso)

6.1.2.4 Atuação

Esta fase do processo que ocorre quando a organização *exploiting* ou aprendizagem organizacional institucionalizado, não se conseguiu observar na pesquisa realizada, pois como referido o PMU ainda está em processo de avaliação e liberação pelo Centro de Governo.

Isto vale também em relação à interação com os atores sociais, posto que enquanto não se formalizar o posicionamento do Governo, as regras que foram idealizadas não poderão ser aplicadas.

Esta fase também depende do grau de interação conquistado nas fases anteriores entre o Governo e os atores sociais, vinculados à mobilidade urbana. Ficou claro pelo seu posicionamento que há interesse dos *stakeholders*, para não apenas serem comunicados das decisões. A expectativa é de que sejam consultados em todas as fases do processo de implementação das políticas públicas.

Em relação ao nível de comprometimento que os atores sociais terão em relação à política de Mobilidade Urbana reitera-se o que já foi registrado. Existem aspectos relacionados com o Governo Municipal, que tem o controle das concessões das linhas de transporte coletivo, o que condiciona a postura dos

operadores do sistema. Por sua vez, o Governo Federal estabelecerá requisitos para ter acesso as linhas de crédito subordinado ao atendimento dos regramentos estabelecidos através do PITMURB.

Estes exemplos, representam apenas algumas situações que poderão estimular as empresas do transporte público urbano a acompanhar às novas diretrizes da mobilidade. Mas não se deve esquecer por exemplo o uso inadequado dos espaços públicos que dificultam a circulação das pessoas, especialmente aquelas que apresentam algum tipo de necessidade especial que é de responsabilidade dos municípios.

Fora as medidas restritivas aplicadas por força da lei, é de se esperar que a relação do Governo com os atores sociais prime pelo bom senso. Isto é, constituir uma relação de boa-vontade entre as partes para colaborarem, propiciando condições para deslocamento e acessibilidade, às pessoas, e assim poder usufruir do espaço e serviços públicos e ter acesso às atividades de caráter pessoal e profissional que venha desenvolver.

Para tanto deverão ser criados canais que disseminem o conhecimento e as experiências institucionalizadas, assim como também para propiciar um espaço para um permanente relacionamento entre o Governo e os atores sociais. Um exemplo disso, é a própria revitalização do Conselho Municipal de Transporte que se pretende transformar em Conselho Municipal da Mobilidade Urbana.

Além disso, o a Administração vai ter que estruturar o seu Sistema de Monitoramento para acompanhar a execução de Plano de Mobilidade Urbana e realizar os ajustes que entendam necessários, em função da conjuntura e os movimentos dos atores sociais, com vistas a realizar os objetivos traçados.

Em relação aos aspectos que caracterizam esta fase da Pesquisa, destacamos em seqüências as respostas as questões formuladas:

Como será monitorada a implementação da Política de Mobilidade Urbana?

E0 - "Serão desenvolvidos com a metodologia do Marco Lógico projetos detalhados, com indicadores que farão parte de um sistema de monitoramento. Este processo ainda está sendo avaliado."

O que fará com que os atores envolvidos se comprometam com as diretrizes da mobilidade?

E9 - **“A gente não procura, porque não nos procuram** E eles não nos procuram porque nós os procuramos. **Não tem disposição de ambas partes.** Pode ser que não haja má vontade, mas não vislumbraram que pode haver uma disposição para que isso aconteça.” (grifo nosso)

E3 - **“Até por uma questão de necessidade de planejamento que os municípios menores tem em relação ao transporte intermunicipal onde tem que ser gerenciado pelo Estado e infelizmente não está fazendo isso.** Esse projeto de integração metropolitana favorece a todas as prefeituras da região porque não tem um setor específico de planejamento de transporte urbano no município. Esse projeto complementaria e qualificaria o serviço no município na parte de serviço prestado pelo município de linhas interurbanas. Onde o urbano seria de conta do município como diz legislação mas a questão inter-urbana teria uma integração melhor entre as linhas interurbanas que passam no município como os outros modais como o trem, como a otimização do sistema, passageiros que pagariam menos tarifas, etc. O sistema de transporte urbano seria pelo município. Agora o que os municípios são impactados pelas linhas inter-urbanas que não tem gestão é muito grande. E isto melhora na medida que está sendo proposto uma utilização desse sistema onde a racionalização seria a ocupação menos da área urbana na medida que tu tivesse a otimização do sistema. “ (grifo nosso)

Como serão disseminadas as diretrizes da política pública?

E0 - “A experiência foi assimilada internamente, mais ainda não institucionalizada. Isto, somado, à falta de relacionamento com os atores sociais (*stakeholders*) dificultaria a transferência destas experiências para outras organizações.”

6.2 ANÁLISE DO ÍNDICE DO POTENCIAL CAPACITANTE ORGANIZACIONAL-IPCO

O resultado da tabulação das respostas aos formulários do IPCO está apresentado no Quadro 65.

FATORES			P E S O	AVALIAÇÃO						
				Pouca evidência para apoiar o fator		Alguma evidência para apoiar o fator			Muita evidência para apoiar o fator	
1	2	3		4	5	6	7			
Organizações que aprendem	Estratégia	Intenção organizacional	50	1	3	2	2		2	
		Curiosidade Organizacional		6	2	3	1	2	1	
	Projeto de governo	3		3	2	2	2			
		Envolvimento de Lideranças		3	4	1	1	1		
	Estrutura	Investigação imperativa		2	1	4		3		
		Perspectiva Sistêmica		2	3	1	3	1	1	
		Planejamento		1	2	2	2	3		
		Capacidade de governo		2	4	2		2		
		Política organizacional			1	2		6	1	
		Variedade Operacional	2	4	3		1			
		Disseminação de conhecimento	2	1	3	2	2			
		Apreensibilidade		1	3	5	1			
		Sistema de Avaliação	4	4		2				
		Educação permanente	1	5	2	1				
	Cultura/Ambiente	Defensores múltiplos			4	2	3	1		
		Participação organizacional	1		6	1	1	1		
		Autonomia	2	3	1	2	2			
		Mudança		3	2	3		2		
		Estabilidade	3	1		3	1	2		
		Atmosfera de Solicitude		2	4	2	1	1		
Cidades que Aprendem		Intencionalidade do governo	30			2	2		4	2
		Participação social			1	2		3	3	1
		Aprendizagem permanente			1	2	1	1	4	1
		Relacionamento com Stakeholders			2	3		2	2	1
		Desenvolvimento Sustentável				3	3	1	1	2
		Confiança			2		4	2	2	
		Conscientizaçãop social		2	2	2	2		1	1
		Inclusão social/Acessibilidade		2	2	3	1		1	1
		Capital Social		1	2	2	4		1	1
	Equidade social		1	1	2	2	3	1		
Fatores Associados		Institucionalização do Poder	20			2	1	1	4	2
	Capacidade financeira	1		1	3	2	2	1		
		Resultado =								

Grau – Conceito

Baixo Potencial	Médio Potencial	X	Alto Potencial
-----------------	-----------------	---	----------------

Quadro 65: Índice do Potencial Capacitante Organizacional

Depreende-se do resultado obtido que se trata de uma organização grau médio de Potencial Capacitante, isto é, conjugados os diversos fatores internos e externos que fazem parte deste índice, o ambiente em que foi feita a pesquisa propicia condições adequadas para o desenvolvimento de processos de aprendizagem, como o instituído através da metodologia de planejamento PEP, para elaboração da Política Pública de Mobilidade Urbana.

Em termos gerais os resultados, embora sejam apenas indicativos, em função de se tratar de uma pequena amostragem de participantes, serviu para comparar os depoimentos feitos por membros do GP, das pessoas entrevistadas, assim como também as observações realizadas ao longo do trabalho. Considerando estas ponderações, o resultado alcançado corresponde em média a 52% do total de pontos que poderiam ser obtidos se os participantes tivessem identificados os fatores pesquisados como muito evidentes nos ambientes internos e externos à organização. Cabe lembrar que a percepção externa está relacionada com possíveis ações governamentais e/ou da própria sociedade que contribuíram para criar um ambiente favorável para o desenvolvimento da aprendizagem, avaliando fatores que estão integrados no conceito de Cidades que Aprendem.

No ambiente interno serão avaliados aspectos que estão contidos no conceito de Organizações que Aprendem. Ambos conceitos, na medida que são avaliados como mais evidentes, deverão favorecer o desenvolvimento da aprendizagem, no caso da pesquisa a formulação de políticas públicas.

6.2.1 Fatores relacionados com o conceito de Organizações que Aprendem

6.2.1.1 Estratégia Organizacional

A estratégia organizacional tem um papel relevante na determinação dos objetivos e ações de aprendizagem .

Considerando os fatores relacionados à estratégia organizacional, verifica-se que os fatores **intenção organizacional e curiosidade organizacional** são os que

se apresentaram como menos evidentes. Estes aspectos confirmam os comentários feitos nas entrevistas onde a maioria dos entrevistados registraram a falta de clareza sobre o que o atual Governo pretende realizar e o que se espera dos servidores com relação as ações que se desejam empreender para alcançar os objetivos traçados. Isto deve-se em grande parte a falta de informação, à falta de espaços para debater sobre estes assuntos, a centralização do poder decisório, à ausência de uma maior integração entre as áreas, e a carências de canais oficiais para divulgar as diretrizes das estratégias e políticas do Governo. Fazendo um contraponto com este fator, tem-se que o fator Projeto do Governo que diz respeito aos problemas que o Governo pretende enfrentar foi avaliada como tendo alguma evidência. Caso existisse um ambiente que favorecesse a disseminação das informações, tanto a intenção organizacional como o Projeto de Governo que registra as suas metas deveriam ter conseguido melhor avaliação. Para tanto, seria necessário que se desenvolvessem ações concretas que melhorassem a comunicação com os servidores, entre as áreas, assim como também entre o governo com a sociedade, o que de fato o estudo não demonstrou alguma iniciativa neste sentido. Para sustentar esta afirmação, registra o depoimento do E4:

E 4 - "O governo se comunica muito melhor com a comunidade do que com seu próprio quadro. Hoje o OP é o grande instrumento. O governo conversa muito mais, sabe mais dos problemas de gestão pela comunidade do que internamente. "

No que diz respeito ao ambiente externo parcialmente se avançou na interlocução com a sociedade através do Orçamento Participativo, porém este não consegue representar os mais variados segmentos da sociedade.

A **curiosidade organizacional** foi considerada pouco evidente pela maioria dos entrevistados. Também é confirmada pelos entrevistados, sendo inclusive um dos aspectos determinantes da baixa produção de idéias, já que a organização não cria condições para tanto, e a sobrecarga de trabalho apenas permite com dificuldades atender atual demanda de trabalho, caracterizadas pelas rotinas e procedimentos estabelecidos. Isto é, não há disposição para repensar sobre a forma em que são realizados os trabalhos, visando a sua adequação, assim como também encontrar soluções inovadoras para problemas atuais ou vindouros. Neste sentido,

cabe destacar a postura quase que institucionalizada do servidor se constituir num ser reativo, apenas cumprindo aquilo que lhe é solicitado pelos seus superiores.

A **ação das lideranças** no sentido de se envolverem ativamente para garantir um ambiente favorável à aprendizagem permanente dos servidores foi avaliado como tendo alguma evidência, mais num nível muito baixo. Foi reparado que existe pouco envolvimento das chefias com as suas equipes. Este aspecto pode ter sua origem no fato de que muitos dos titulares dos cargos de comando são cargos em comissão aos quais se subordinam os servidores do quadro de carreira. Em consequência, dever-se-á encontrar servidores que realizam as suas rotinas, por vezes, sem maior intervenção das chefias. E quando ela acontece está mais relacionada ao tratamento de uma exceção ou mesmo alguma nova demanda que foge do escopo tradicional do cargo. Sobre o envolvimento das lideranças registra-se os seguintes depoimentos:

E 2- “Eu acho que essa parte (**transmissão de conhecimentos**) **esta meia falha ultimamente**, A gente **tem conseguido se reunir muito pouco** para tratar das questões da mobilidade urbana e acho que isso é um problema da gente que não tem uma *expertise* uma inteligência formada bem constituída. Tem muitas coisas que se estabelecem pelo debate, pelo processo, pela discussão pela troca de idéias e esse é um problema nosso. **Tem feito isso muito pouco. tenho passado muito pouco daquilo que eu tenho e tenho recebido daquilo que eles tem também.**” (grifo nosso)

E8 - “No contexto geral se consegue aprender muito mais por pessoas externas à Prefeitura do que propriamente daqui dentro” .

Como ficou caracterizada esta situação no processo de implementação do PEP no desenvolvimento do PMU?

O PEP, em função de se tratar de uma metodologia de planejamento estratégico, requeria dos participantes do GP conhecimento, mesmo que sumário, das diretrizes estratégicas do Governo Municipal, contidas no PPA e no PEG, para conhecer os principais problemas que seriam enfrentados pela atual Administração,

assim como a forma em que seriam equacionados. Em função do desconhecimento, o Pesquisador apresentou algumas informações mais gerais, devido ao seu conhecimento, já que participou como ouvinte do PEG e teve oportunidade de ler o PPA, para superar esta lacuna. Isto se tornou relevante como ponto de partida do aprendizado porque permitiu valorizar a ferramenta de planejamento como um indutor para aprofundar a reflexão e evoluir de uma visão operacional para uma mais estratégica.

Desta forma, verificou-se que mesmo com algum grau de dificuldade no início, aos poucos esta nova forma de análise dava maior sustentação, na formulação dos argumentos necessários para a execução das atividades do dia-a-dia.

Assim mesmo, em alguns dos participantes instigou desenvolver uma postura de maior curiosidade, enquanto para outros reavivou a vontade de ter um questionamento maior sobre as suas atividades, que em função da falta de incentivo, de recursos, de postergações de projetos desenvolvidos, da contratação de terceiros em trabalho que podiam se realizar internamente dentre outros aspectos, tinha determinado uma certa acomodação.

6.2.1.2 Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional é que dará sustentação aos processos de aprendizagem.

Da relação de fatores elencados, verificou-se que os que apresentaram uma avaliação de pouca evidência no ambiente pesquisado foram:

Sistema de Avaliação e Educação Permanente

À exceção da Política Organizacional, os demais se situaram no nível intermediário da escala de avaliação, isto significa que se trata de fatores que apresentaram alguma evidência no ambiente.

Considerando os depoimentos transcritos das entrevistas, verifica-se claramente o baixo investimento em educação do servidor público, em todos os aspectos envolvidos: conceituais, técnicos e comportamentais.

E2 - "(...) Eu sinto falta, necessidade de ter mais cursos de ter mais seminários, mais conferências mas, por conta do período que nos vivemos, até é compreensível que não se constitui de forma efetiva."

De fato, não se verifica a existência de algum sistema de avaliação seja do servidor quanto da organização. Isto não quer dizer que não se avaliem as ações pontuais em função dos resultados obtidos e de tempos em tempos venha ser feito um acompanhamento dos objetivos mais gerais da organização. Porém, o que não existe seja em nível estratégico, tático ou operacional, é o monitoramento do desempenho da Administração através de indicadores que permitam aferir a *performance* da gestão assim como também dos servidores. Naturalmente, isto implica, processos de *feed back* para os servidores e ajustes nos programas e ações que estão sendo implementados.

Neste particular registram-se os depoimentos em seqüência:

E2 - "De forma objetiva, **tirando a questão que é funcional, do quadro mecanismos de avaliação nós tivemos o ano passado por ocasião do Planejamento Estratégico e é só.** Se não cumpre com uma meta geralmente acontecem duas coisas: ou ela não acontece ou ela é redirecionada para alguém que consegue fazer. Essa é a dinâmica do Governo como um todo" (grifo nosso)

E9 - "Se não acontecem os objetivos não há algum tipo de cobrança: nem pessoal, nem setorial. Acho que todo governo ele tem que iniciar o ano pelos menos com metas ..."

E1 - "Eu não fiz nenhum projeto e estava há 1,5 anos. Nem eu faço e nem foi exigido"

E 3 - "**Acredito que por secretarias tem seus indicadores próprios.** Geralmente o que um governo tem são indicadores de gestão ou grandes números

que as secretarias que tem no caso: habitação, saúde, índice de qualidade de vida, melhoria de produção, produtividade, etc., e merece um esforço de analisar essas variáveis. Para ver se as tuas implementações de governo estão dando efeitos. Quer dizer que se pavimento mil quilômetros não quer dizer muito, porque, de repente, eu contribui para mais mortes no município. **Tem que ter alguns indicadores mais integrados.**” (grifo nosso)

O primeiro passo para desenvolver um sistema com esta abordagem é, com base no PEG e nas suas políticas, estabelecer os planos de ação das áreas e os seus desdobramentos nas equipes e nas pessoas e os procedimentos a serem adotados para o seu acompanhamento. Na atual situação da organização, seja do ponto de vista de estrutura, que apresenta carências de recursos, tecnologia, pessoas, seja pelo ambiente organizacional marcado pelo componente político, não se verifica isto como plausível a curto ou a médio prazo.

Neste sentido, cabe destacar que o fator **política organizacional** foi avaliado como muito evidente no ambiente, sendo que esta condição se constitui mormente numa barreira para o desenvolvimento de processos de aprendizagem.

Chama a atenção o resultado obtido nos fatores: **perspectiva sistêmica, planejamento e disseminação do conhecimento**. Trata-se de três importantes fatores que tem interferência nos processos de aprendizagem.

O **planejamento**, que é um dos aspectos centrais desta dissertação, no caso da organização pesquisada, por enquanto está restrito ao seu nível estratégico: secretários, diretores e assessores da Administração Municipal. Além da maioria de servidores não ter maior participação neste processo, tampouco tem acesso ao seu resultado. Dentre dos entrevistados, uns poucos alegaram ter participado quando consultados, emitindo pareceres sobre as matérias específicas e apenas se limitou a este nível de participação. Em relação a estes aspectos, registram-se os seguintes depoimentos:

E8 - “O Plano Plurianual não é manuseado pelos servidores para orientar a sua atuação.”

E 9 - **“De fato, se existe plano ele não é conhecido.** Na verdade esse plano é que estabelece as prioridades. Se eu tenho um plano independente das demandas pontuais, momentâneas e eventuais. Se tenho claro aonde eu quero ir, eu vou ter um monte de demandas, algumas poderei atender outras não. Na medida que não tenha claro os objetivos do Governo, onde quer ele ir, tudo é prioridade.” (grifo nosso)

Foi bem evidenciado ao longo do trabalho e das próprias entrevistas realizadas a **falta de uma visão sistêmica** da organização. Embora, tenham sido feitos esforços e ações como a constituição dos chamados eixos administrativos, para agregar as secretarias de acordo com a natureza de suas atividades, a saber: gestão, infra-estrutura e cidadania, está longe de se conseguir resultados significativos. E vale registrar que esta situação ainda está restrita ao nível estratégico.

A falta de uma perspectiva sistêmica ou transversal da gestão tem ocasionados diversos problemas, que geram externalidades para o governo municipal, dentre elas: maiores custos de operação, falta de qualidade dos serviços prestados, conflitos entre áreas, devido a falta de definição clara de competências pois existem projetos que pela sua natureza abrangeriam mais de uma secretaria de governo, entre outros aspectos.

Soma-se a isto, o fato que, havendo menor integração entre as áreas estimula-se menos a troca de experiências e idéias o que termina afetando a aprendizagem organizacional. É marcante o depoimento de E3 neste particular:

E3 - “Sabe isso depende da visão de cada um. **No âmbito geral são (os servidores) mais centrados na sua necessidade, na sua organização, na sua secretaria.** Não estão muito enxergando o impacto que isto vai dar noutro setor. Isto pode ser resumido com o exemplo do Plano Diretor. **O Plano Diretor tem que ter essa função da visão sistêmica** marca o impacto da cidade “ (grifo nosso)

E3 - “A gente tentou fazer na época uma questão de obras. Fazer um trabalho conjunto para houvesse toda a sinalização, adequação necessária. Mas ali há **outro problema no trabalho interdisciplinar: uma tem mais recursos que a outra e**

mais condições de alocação de recursos humanos, para fazer o trabalho, enquanto que a outra não tinha. Não há uma equiparação entre as secretarias

Fazer um trabalho em conjunto uma secretaria com um departamento. O departamento não vai ter pernas para acompanhar. Ainda recursos financeiros e recursos humanos são determinantes para decidir a coisa. Eu acho numa gestão há uma grande expectativa de cada um dar o máximo de sua área. Isto quer dizer, não condeno aquele que foi lá e asfaltou a rua. Foi lá asfaltaram uma grande avenida e eu só tive condições de três quatro meses depois lá finalizar. O que poderia ser feito trabalhar em conjunto.” (Em função da estrutura hierárquica uma Secretaria tem melhores condições para pleitear recursos do orçamento público) (grifo nosso)

A **disseminação do conhecimento**, outro fator tido como restrito, desqualificado, informal, gerador de conflitos, etc. nas entrevistas recebe pouca e alguma evidência no ambiente pesquisado. Este aspecto fundamental para transmitir o conhecimento produzido na organização, é pouco explorado, tem reflexos no desempenho da organização. Por vezes, são realizados trabalhos em duplicidade, se desconhece experiências desenvolvidas noutras áreas que poderiam fortalecer a ação de outros órgãos, falta de compartilhamento de recursos, principalmente, quando se convive com problemas financeiros onde toda e qualquer forma de otimizar recursos são bem-vindas.

Registram-se, neste particular, os seguintes depoimentos:

E1 - (sobre disseminação de conhecimentos) “Não existe mecanismo nenhum.”

E 2 – “**Ela é truncada; truncada porque temos dificuldade de estabelecer mecanismos de troca de informações.** E eu não falo só da questão estrutural eu acho, que as vezes as pessoas incorrem no erro de achar que no Poder Público é o grande problema do fluir das informações. (...) **Não considero que ela é só estrutural.** A estrutura ela tem um impacto sobre isso, mas ela não é o fundamento para que isso não aconteça. Para mim é muito mais uma questão de reconhecimento e tomada de posição. Quando tu tens uma dualidade, uma dicotomia presente relativo àquilo que é o poder e aquilo que estabelece como processo é impossível tu estabelecer um fluxo de informação que não esteja carregado de transferência de poder. Então tu tens que **constituir dentro da organização mecanismos para que certas informações não estejam**

contaminadas com esse peso de poder e isso ajudaria muito a fluir muitas coisas internamente. Eu falo que são administrativos - culturais. O componente política está muito presente gestão. (...) Mas eu acho que tínhamos que pensar em mecanismos de comunicação, comunicação pública mesmo. **As corporações conseguiram superar esse problema porque a vida delas depende disso. No Poder Público não é tanto.** O Poder Público ele é ainda tocado na questão de comunicação, ele é muito hipnotizado pela questão do Marketing. Então as pessoas investem no seu marketing pessoal e a partir do marketing pessoal avaliam se vão lançar essa informação ou não. “ (grifo nosso)

E3 - **“Canais fluidos. Não tinha até o momento por lá.** Mas tinha coisas que ocorriam na minha área, de minha responsabilidade, que quando menos esperavas estavam se metendo, numa área onde qualquer imprevisto a responsabilidade era minha. Dou um exemplo” tu vais fechar uma rua para fazer um evento e isso é encampado pelo setor de planejamento para que tu faças, tu sinalizes, tu faças os desvios, tu arma uma comunicação para não haver danos para a sociedade com antecedência. E, de repente, tu fechavas a rua e eu nem ficava sabendo, se tinha sinalização ou se não tinha. Quem se preocupava com isso?. Isso é um pouco de falta de integração da gestão, entre a gestão central que coordena esse negócio: rua, logradouros, mobilidade. Tu vais fazer uma coisa mesmo que nem seja um buraco, nos temos que saber disso para tomarmos as medidas necessárias. Isso é uma questão de estruturação da gestão e onde tu tens os papéis bem definidos.” (grifo nosso)

E5 - “(...) A coisa fica muito num determinado grupo e não é passado para frente ou não é passado de forma clara, gera confusão, gera ruído. Começa numa ponta e termina na outra e o assunto é muito diferente. “

E3 – **“Informação técnica é divulgada. Informação de cunho de responsabilidade, ela é divulgada com máxima urgência. Informações onde envolve política, é sigilosa, ela é fechada a sete chaves.** Vou te dar um exemplo Tu estás fazendo um projeto para buscar recursos a nível federal mas você quer que se mantenha num certo nível de sigilo porque mexe com alguns interesse aqui. Para estes casos, nas organizações se constitui uma equipe paralela.” (grifo nosso)

E7 – “Informações sobre determinados assuntos seria no caso aqui internamente o Diretor de cada setor. Ele que pode chegar num outro diretor , num

secretário e dar informações. Nos não costumamos falar com os secretários. Falo com meu diretor, que vai falar com outro diretor, no caso que vão falar com o secretário. De diretoria para diretoria, de secretário para secretário....”

Mesmo que estes fatores apresentaram alguma evidência, admite-se alguma contrariedade com a realidade enfrentada no dia-a-dia pelos servidores do Governo.

Aprendibilidade da organização ficou caracterizada como apresentando alguma evidência. Isto é, significaria que os conhecimentos são institucionalizados com vistas a sua disseminação e disponibilização para os servidores públicos exercerem suas funções. De fato, isto não foi o que apareceu nas entrevistas, onde algumas pessoas responderam que, ainda, há muitas atividades para os quais não existe um procedimento formalizado, o que leva o servidor a agir de acordo com o seu conhecimento e com a orientação que adota no seu trabalho.

Os fatores **Variedade Operacional e Investigação Imperativa** dizem respeito à condição de iniciativas do funcionário em aceitar como necessária a busca de informações, como a adoção de métodos de trabalho, em consonância com os desafios impostos pelo ambiente interno e externo. Mesmo a avaliação feita pelos servidores que estariam diretamente envolvidos foi ponderada ao ponto de eles entenderem que ainda poderia ser melhor. Isto é a conscientização por parte das pessoas de que é importante, mais falta iniciativa e incentivo para superar a inércia que marca o funcionalismo público.

A postura do servidor público tem sido mais reativa em relação à produção de idéias e sugestões que venham aperfeiçoar as suas atividades. O sistema dá pouca liberdade e incentivo para o servidor desenvolver proposições. Fica muito centrado nos pedidos dos superiores e, conforme o estilo deste, poderá haver mais ou menos abertura para sugerir alguma alternativa para a execução do serviço solicitado. Há um certo condicionamento gerado pelo histórico das dificuldades colocadas para quem desenvolve o trabalho com mais autonomia, que parece refrear todo e qualquer atitude mais criativa de realizar os trabalhos. Esta situação, por vezes, vem apresentada como falta de tempo, de recursos, sobrecarga de trabalho, do que propriamente resultado de um processo sistemático de procrastinação que faz parte da cultura gerencial, com elevado grau de aceitação.

Este aspecto naturalmente afeta a realização do potencial para aprendizagem individual e organizacional, caracterizando-se um certo imobilismo da Administração Pública no sentido da inovação organizacional. Vejam-se os seguintes depoimentos, neste particular:

E1 - “ **Se produz pouco. Acho que o motivo é a chefia.** Por exemplo, eu teria mil e uma sugestões para passar ao Chefe, mas ele sempre coloca uma coisa assim, que existe uma chefia. Ele impõe esse caráter, então a gente recua. Até porque a gente fica com aquela coisa de aluno com professor: “Então falava besteira para o professor e o professor recriminava.” E isso (ele) fazia direto.” (grifo nosso)

E2 - “No meu ponto de vista, eu acho que **a produção de idéias é baixa (...)** **a dificuldade que temos em se reunir, de trocar experiências de construir coletivamente opiniões,** tudo mais, seja porque as vezes tem uma certa **dificuldade sob o ponto de vista do histórico, político, funcional, pessoal, das pessoas em se dispor também a fazer essa relação de construção política(...)**” (grifo nosso)

E3 - “**A produção é baixa.** Pela seguinte razão: **a gestão pública é atropelada pela necessidade; se tu não tiver uma estrutura, um processo enxuto para poder dar vazão a essas necessidades, para que tu sempre tenhas uma boa qualidade e eficiência no serviço prestado de uma necessidade da população em qualquer área,** seja saneamento, habitação, circulação, hospitalar, saúde, tu acabas te envolvendo no dia-a-dia e tu acabas, deixando por uma falta de recursos humanos uma parte essencial da cidade que é o planejamento, seja na área da saúde, seja na área da habitação, seja na área de mobilidade, seja na área geral da Prefeitura”. (grifo nosso)

A capacidade de governo, que diz respeito às competências, seja das pessoas quanto da organização para levar adiante os desafios que se dispôs a enfrentar, avançou um pouco em relação aos dois fatores anteriormente citados. Isto dá uma pauta que os servidores acreditam nas suas capacidades e às do governo para realizar “alguma coisa” que não sabem bem o que é. Porém, entende que seja destacável este aspecto porque sugere que há um potencial a ser trabalhado.

O depoimento a seguir retrata bem a situação da estrutura organizacional:

E 3 – “Uma estrutura muito debilitada. Pouca qualificação nos recursos humanos, muito pouco especialistas na área, onde qualquer projeto, qualquer informação que tu terias que fazer tu terias que ir a campo , com poucas pessoas e cada projeto que sai é como tirar leite de pedra porque não tinhas recursos para te deslocar, não tinhas pessoal para botar em campo, tu não tinhas material para trabalhar”.

Como ficou caracterizada esta situação no processo de implementação do PEP no desenvolvimento do PMU?

O PEP foi uma experiência de planejamento que a maioria não tinha experimentado. E os depoimentos das entrevistas registram que, embora tenham consciência que estavam totalmente preparados, seja tecnicamente ou psicologicamente, para tirar o máximo de proveito foram surpreendidos positivamente pelo processo, até porque se conseguiu algo que era praticamente improvável até o presente momento pelo GP: colocar pessoas de diferentes áreas do Governo junto com atores sociais para debater e refletir sobre um problema que ofereceria subsídios para a implementação da Política de Mobilidade Urbana. Deve-se levar-se em conta que a Administração hoje conta com um órgão especializados para esta finalidade que é a Coordenadoria de Mobilidade Urbana. A maioria do GP nunca tinha sido solicitado a participar de um evento semelhante e, mais ainda, as experiências de interação entre as áreas tinham sido praticamente desestimuladas, não sendo visto com bons olhos a aproximação mesmo em situações não formais entre os funcionários. Registram-se em seqüência alguns depoimentos:

E 1 - “Acho que **foi o primeiro movimento que teve a Prefeitura**. Juntar as pessoas que tem haver com o assunto e vamos conversar sobre isso. Foi bom. Deixou referência para outras atividades.” (grifo nosso)

E 2 - “Eu acho tenho por convicção de que **para tu poder construir política pública e falar de forma efetiva sob o ponto de vista da participação popular que representa a transformação dos dados dos sujeitos envolvidos no processo esse o melhor método e e melhor caminho de se fazer isso**. Porque é

um processo dialético, isto aí para mim é um fundamento. Eu acredito que não exista um processo que seja real tanto transformador como dialético. Isso é por definição” (grifo nosso)

E 3 - **“Eu acho que esse trabalho foi um grande mérito. A integração por vários agentes da gestão, para esse levantamento rico de informações de diversas áreas e qual é a direção que a Prefeitura está tomando. (...) Isso é uma relação causa -e- efeito. Teu levantamento está rico. Não é um procedimento normal na organização.** Hoje a falta de integração, estou dizendo em geral, não só Município em questão, mas em geral, as próprias grandes organizações são muito pontuais. Isolamento, é isso aí, desqualifica o serviço prestado. Como exemplo: vai lá faz uma rua, vem outro e quebra o asfalto.” (grifo nosso)

E7 - “Para mim foi válido, de início cheguei e me senti meio fora; mas quando a gente começou trabalhar e depois de ver o que tinha em cada região, como poderíamos solucionar trouxe para mim até particularmente **uma rica experiência, que aproveitarei quando tenha que desenvolver um projeto. A gente começou a gostar mais de pesquisa.**” (grifo nosso)

O que parece um pouco contraditório é que um Governo que tem uma orientação participativa não ter conseguido implementar este direcionamento nas suas relações intra- organizacionais. Na interpretação do Pesquisador isto se deve a que o Governo tem-se preocupado mais com necessidade de fortalecer a sua interlocução com a sociedade do que com o corpo funcional. Aqui, novamente interfere o componente político, que leva dar prioridade àquele que garantiu e poderá garantir novamente a ascensão ao Governo que é o eleitor. Porém, tem que se levar em conta que é o servidor público que em última instância materializa dos objetivos traçados no Plano de Governo através de seu trabalho.

Percebeu-se também pouca iniciativa para agregar informação aos encontros resultado de pesquisas que os participantes tenham feito induzidos pela ampliação do escopo da mobilidade. Mesmo sendo técnicos da área, grande parte deles, tinham como forte referência para o seu trabalho ainda o transporte urbano.

Quanto à perspectiva sistêmica dos problemas estudados, através das dinâmicas que a metodologia do planejamento oportunizou, foi conseguido sensibilizar os membros do GP, principalmente àqueles que não estavam vinculados à Coordenadoria de Mobilidade Urbana, a necessidade de pensar na transversalidade não apenas do tema em estudo, como de resto das políticas públicas em geral.

Ao longo do processo, se procurou manter informados os participantes sobre o avanço dos trabalhos e, principalmente, demonstrando que se tratava do resultado de uma produção de grupo, e não de uma ou outra pessoa em particular. Isto caracterizava a responsabilidade que cabia a cada um, embora, em muitos momentos se referiam ao trabalho do Pesquisador, o que denota que apesar do esforço dispensado para mudar a postura ainda persistia o entendimento de estar colaborando, ao invés de assumir o que dizia respeito ao seu trabalho.

Neste sentido é significativo registrar o seguinte depoimento: entrevistas:

E13 - (sobre a participação) “Ele é benéfica, porque estreita a relação ao pessoal da Prefeitura que pode ouvir não só dos transportadores , como todos os envolvidos lá, táxi kombi em relação aos problemas. Ou seja, existem problemas mais graves e não entanto para que possam ser solucionados. “

6.2.1.3 Cultura/ Ambiente Organizacional

O ambiente organizacional está condicionado pelos valores, crenças e normas que fazem parte de uma cultura e que tem desdobramentos nas diversas atividades e nos próprios processos de aprendizagem.

O fator **autonomia** foi avaliado como de pouca e/ou de alguma evidência. De fato, reparasse nas entrevistas e na forma de se conduzirem os membros do GP, a falta de autonomia na decisão das suas atividades. Ficou evidente pelas respostas e atitudes o respeito à hierarquia. Este respeito tem mais a haver com a sobrevivência na organização do que simplesmente a aceitação consciente à subordinação. Esta postura tem determinado a baixa produção de idéias dos

servidores e sustentado os procedimentos institucionalizados, mesmo que se perceba que estes perderam eficiência a longo tempo.

A seguir destaca os depoimentos de E1 e E 3 a este respeito:

E1 - “Eu posso perceber e até propor, mas isso fica relegado. O chefe tem que estabelecer. É uma relação hierarquizada.”

E3 – “(...) numa organização tem que sempre respeitar a hierarquia para não ter problemas mais tarde; então, (as proposições) tem que passar pelos devidos médios na sua hierarquia até chegar ao cabeça.”

O resultado obtido pelo fator **participação organizacional**, embora possa surpreender um pouco o Pesquisador porque as evidências e os depoimentos estão no sentido de disponibilizar pouco espaço para a participação. Tanto é verdade, que como havia-se registrado a experiência do PEP, foi tida como modelo para ser praticada para o desenvolvimento de outras políticas como de outras ações que propiciem uma maior interação entre os servidores e órgãos da administração. Acredita o Pesquisador que isto reflita mais o desejo que a prática real. Isto não significa que não haja interesse da administração em estimular maiores processos de participação interna, mais de fato até o presente não tem conseguido. As justificativas são as mais diversas: vão do ambiente natural de disputa pelo poder próprio de uma organização pública, até a estrutura administrativa, desenhada com base da tradicional pirâmide hierarquizada, ao invés de estimular a horizontalização da gestão. Já foi citada a experiência em andamento dos eixos de governo.

A idéia dos **Defensores Múltiplos** é interessante, pois transcende a estrutura hierárquica, que como foi visto no caso dos titulares de comando não apenas deixam de estimular como não dão autonomia para a tomada de iniciativas, ao menos com relação as atividades operacionais.

Mesmo assim, porque foram identificadas como tendo alguma evidência sobre a existência dos mesmos? O Pesquisador entende que há uma tendência de valorizar alguma relação ao qual não devemos “respeito hierárquico”. Além disso, os próprios entrevistados podem se ver identificados com o papel de serem incentivadores de mudanças e apoiá-las. Isto, de fato, não é negativo, apenas,

entende que não existe uma consistência do dado levantado através desta avaliação com a realidade encontrada.

A **atmosfera de solicitude** permite aferir em que medida estamos dispostos ao ouvir e aceitar as opiniões dos outros e, eventualmente, implementá-las. Acredita-se que existam duas realidades, uma relacionada com o público interno e outra a dos atores sociais. Internamente há interesse e necessidade declarada em aumentar a interação entre as áreas e servidores. E para o qual está faltando apenas o salvo-conduto da organização, pois se entende que a identidade do servidor público é que vai superar eventuais conflitos em busca da aproximação e conquista da confiabilidade necessária para que as relações organizacionais fluam com normalidade. É evidente que temos que relativizar a situação, pois estaremos falando de um ideal a ser alcançado, sabendo que o componente poder estará presente nas relações e, portanto, manter-se-ão espaços ainda restritos dentro da organização para serem conquistados politicamente.

Neste aspecto registramos os seguintes depoimentos:

E8 – “Sobre a metodologia do PEP“ (...) muito interessante ouvir outras pessoas falando da tua área”

E4 - “Seria um modelo, projeto piloto, para desenvolver os projetos de políticas pública.”

As relações inter- organizacionais apresentam outros desafios, para os quais a Administração e o quadro de servidores tem que evoluir. Em alguns espaços tem se conseguido uma boa interlocução com os atores sociais, como o caso do Orçamento Participativo, mas como já se registrou está longe de representar a sociedade, nem tampouco é da intenção dos seus idealizadores que obtenham tal *status*.

Nesta situação deve-se se levar em conta a falta preparo a ambas partes, tanto ao Governo quanto aos atores sociais. No que diz respeito aos *stakeholders* da mobilidade, foi avaliada esta situação, destacando os fatores da confiança, da capacitação, e do momento para evoluir no estreitamento do relacionamento entre as partes.

As respostas registram a existência de vontade, porém ainda não há preparo no sentido amplo para estreitar as relações com os quais se conseguiria avançar no sentido de oportunizar aprendizagens as partes envolvidas.

Neste sentido, destacamos alguns depoimentos registrados nas entrevistas:

E10 - “Nos chamamos eles apenas para receber informação. Acho que, normalmente se leva a proposta feita para eles analisarem.”

E2 – “Os agentes sociais não são para comunicar o que foi estabelecido e sem para construir junto as políticas públicas. (...) Também se faz necessária a mudança nas posturas das entidades representativas, e esse é ainda o maior problemas de algumas.”

E3 - **“Eu acredito que tu devas chamar as organizações de fora da Prefeitura num projeto que tinha mencionado antes: o novo modelo de sistema de transporte de São Leopoldo. Nisso nos temos que chamar as empresas de ônibus de São Leopoldo, temos que chamar a sociedade organizada e ter um amplo debate para formar um consolidado de conceitos.** Não deve ser fechado num só órgão tem que ser chamada. Para o Plano Diretor devem ser chamados todas as secretarias, devem ser chamados os empresários, as cooperativas, a sociedade civil organizada para que contribua porque tudo faz parte de um grande sistema que é a cidade.” (grifo nosso)

E8 - **“Não. Nós não estamos preparados para discutir porque a gente não discute muito aqui dentro. No momento que fosse necessário fazer uma defesa do projeto, uma idéia dificilmente alguém vai querer comprar a briga.** Vai ver uma discussão, Podes ouvir ou não. Pode dizer não vou fazer isso, a pessoa insiste “quero, quero, quero”, e ela não entende porque tu não podes. As vezes acaba fazendo o que tu não quer...” (grifo nosso)

E13 - “O Estado tem que agir no sentido de ser o carro chefe o trem que puxa essa questão da mobilidade”

O PEP, por sua vez, oportuniza a interação das pessoas expondo suas idéias. As pessoas fazem sugestões e críticas sobre atividades que muitas vezes não são de sua responsabilidade direta mas que de alguma forma se sentem afetados ou entendem que poderão colaborar no processo. Esta atmosfera de solicitude é propiciada no processo de planejamento, porém não significa que não existam divergências, mas que o resultado obtido será fruto de consenso e terá um caráter situacional, pois diz respeito a uma realidade construída por esse grupo.

Os defensores múltiplos embora não tenham estado presentes nas atividades do GP, terminam aparecendo nas interações que a proposta de trabalho oportunizou. Agentes do Governo, Especialistas, Atores Sociais, entre outros, contribuem e estimulam o crescimento do processo pois de alguma forma serão beneficiados diretamente pelos resultados ou indiretamente pela satisfação de ver algumas de suas sugestões incluídas no trabalho.

Ambiente de mudança ou de estabilidade?

Pode parecer uma contradição que os resultados obtidos nestes fatores foram praticamente iguais. Os processos de aprendizagem requerem situações de estabilidade e de mudança. Faz parte de um processo dinâmico, quando a organização tende a uma maior estabilidade o tipo de aprendizagem normalmente é incremental (*single loop*). Quando a organização está preparada para mudança ou é pressionada para tanto, há possibilidades que o processo experimentado seja transformador (*double loop*). No atual momento, a organização encontra-se numa fase de abertura. O novo Governo têm um pouco mais de ano e meio de gestão e estava realizando a primeira avaliação com a formulação do PEG, o que propiciou um debate mais amplo com iniciativas que pretendem superar diversos paradigmas vigentes na organização. Ao mesmo tempo, a relação entre servidores e dirigentes começa a se consolidar, havendo um clima de maior confiança e, conseqüentemente surgem, mesmo que tímidas, algumas iniciativas para melhorar processos da administração.

Como ficou caracterizada esta situação no processo de implementação do PEP no desenvolvimento do PMU?

Um aspecto marcante ao longo do processo e mais especialmente no final, quando já se contava com uma produção efetiva e não apenas com uma expectativa sobre o que se deveria fazer, como foi quando começamos e definimos os objetivos a serem alcançados, foi o de questionar qual seria o encaminhamento do Plano de Mobilidade Urbana. Em que medida o Centro de Governo iria aceitar as sugestões materializadas no PMU? E assim por diante.

O sentimento de incapacidade de superar os limites estabelecidos pela estrutura marcou tão profundamente que não se acredita na possibilidade de viabilizar um projeto que foi ratificado no PEG como uma prioridade estratégica, contou com o apoio do Prefeito e, constituiu como decorrência a Coordenadoria de Mobilidade Urbana.

É verdade que para a lógica da Administração Pública, um tema que seja tratado por uma secretaria terá maior apoio pois estará, dentre outros aspectos, debatendo sobre verbas do orçamento, porém tem que se registrar que se precisa também junto com o apoio ao tema, o suporte político, que se consegue através de uma construção bem mais complexa e que demanda algum tempo. Contudo, o fato de sair da condição de um departamento da tutela de uma Secretaria de Governo, uma Coordenadoria que se vincula ao Gabinete do Prefeito é uma demonstração de que se há avançado politicamente no processo.

6.2.2 Fatores relacionados com o conceito de Cidades Educadoras

Os fatores que serão analisados em seqüência, embora avaliem o meio externo, estão refletindo como é percebida a relação entre o Governo e a Sociedade, ou entre a organização (Governo) com seus atores sociais, qual é o resultado destas interações e o seus efeitos nos processos de aprendizagem, no caso específico na implementação da política pública de mobilidade urbana.

A **intencionalidade do governo** é o fator político por excelência, porque denota que Governo está comprometido com os princípios das cidades educadoras. Mesmo não declarada oficialmente esta intenção, o Governo gera políticas públicas

e tem um determinado viés na sua gestão que poderá estar próximo ou distante dos compromissos que as cidades assumem em função da Declaração de Barcelona..

A percepção das pessoas pesquisadas tem um entendimento de que o Governo tem tomado iniciativas que são caracterizadas como muito evidentes para apoiar o fator da intencionalidade. Este resultado é relevante na medida que permite visualizar como os demais fatores do grupo que tratarão de aspectos pontuais serão avaliados.

O fator **desenvolvimento sustentável** foi tido como tendo alguma evidência, reflete algumas iniciativas que a cidade está tomando relativas ao meio ambiente. O Governo tem explicitado através do PEG o interesse em se tornar uma cidade de referência em termos de respeito ao meio ambiente.

O fator **eqüidade social**, que diz respeito ao sentido de igualdade que deve primar entre as pessoas, também foi percebida com alguma evidência no ambiente da cidade.

Os resultados obtidos pelos fatores **relacionamento com os stakeholders** e **capital social** devem estar influenciados pela evolução que se experimenta nas relações entre o Governo e a Sociedade através do Orçamento Participativo. Porém, pode se observar e registrar ao longo das diversas atividades que ainda resta uma longa caminhada para desenvolver relações que primem pela confiança e comprometimento de todas as partes envolvidas.

A seguir registram-se alguns depoimentos que sustentam os comentários desenvolvidos:

E3 - **“Na mobilidade, a integração entre a gestão e os operadores é de interesse**, porque os operadores procuram a gestão quando o interesse é aumentar a tarifa ou alguma coisa. E a gestão procura a organização para ter algum dado. Em linhas gerais está distorcida a relação. Tem que ter uma maior sincronização, maior interação e a gestão pública tem que fazer o papel dela. Tem que fiscalizar, tem que cobrar, tem que exigir para ter um serviço de qualidade.” (grifo nosso)

E 3 - “A questão dos operadores privados do sistema de transporte, eles sempre demonstraram muito aptos a fornecer informações, participar da gestão.

Houve sempre uma boa recepção , espontaneidade de parte dos operadores em até evoluir junto com a gestão. Até por uma carência. Hoje a gestão é o poder concedente para eles. Os privados são prestadores de serviço (permissionários) para a gestão então **eles tem o maior interesse que acham haja uma reestruturação da área porque ultimamente tem tido problemas com receitas com a queda de passageiros, menos lucros.** O que eu senti em São Leopoldo que **eles estão disposto a ir juntos com o papel da gestão a colaborar a fazer um sistema, remodelar o sistema, até porque eles estão com o ministério público em todos os municípios da federação para regularizar a situação.”** (Venceu o período da permissão) (grifo nosso)

E2 - “Eu acho que **aguardam (os atores sociais) muito o sinal do Poder Público**, que é o poder eleitoral constituído do Prefeito, porque mal ou bem tem um cara que vai dizer quando e como as coisas vão acontecer, vai demandar.” (grifo nosso)

E1 - “Os *stakeholders* (Ex. Operadores do Sistema) estão desnivelados quanto ao preparo. Tem setores que tem e tem setores que não tem”

E1 “Parece que eles (Governo e Operadores) se vigiam. Ficam um meio olhando daqui e o outro olhando de lado. Não tem um contato muito mais forte. Avançou, com alguns *stakeholders*, mas agora com o período eleitoral parou. Confirma que a reunião que foi feita pode ser um resgate do relacionamento com os operadores.

Tanto os agentes do governo, quanto os atores sociais estão aprendendo a se relacionar e a acreditar um no outro. Nas entrevistas ficou claro que as partes ainda não estão devidamente preparadas e que dependerá mais do governo que estas relações avancem. Por sua vez, o fator de conscientização social foi tido com pouca ou alguma evidência o que caracteriza que também os atores sociais tem que se dispor e comprometer-se com a qualidade da participação.

A **confiança**, embora tivesse uma avaliação que se caracteriza-se por alguma ou muita evidência, no entendimento do Pesquisador isto ainda traduz o desejo,

porque não tem como haver confiança onde não há aproximação, troca, e inter-relacionamento.

Quanto ao resultado obtido pelo fator de **Aprendizagem Permanente** que diz respeito a oportunizar diversas formas de educação, além do ensino formal, reflete que a ação do Governo neste campo tem sido adequadas. Tem que se incluir neste item, as várias ações de cunho cultural que o Município tem oferecido aos seus cidadãos.

Neste sentido registram-se os seguintes depoimentos:

E5 - “Olha eu **acho que é um aprendizado constante**. Da parte **do Governo existe abertura, com comunidade, onde tem mais demandas, e o OP é o principal canal de comunicação**. E eu acho que, por sua vez, a população está aprendendo a reivindicar, a não só reivindicar, mas também participar e sugerir Não só cobrar e pedir, contribuir de alguma forma. O OP é uma experiência agora recente desta gestão de Governo. Não adianta, a população não participava. **Agora é que as pessoas, estão aprendendo a participar desse processo a tomar iniciativa, sugerir, etc. A gestão de governo está aberta para isso.**” (grifo nosso)

E0 - “Educação reflexiva para as pessoa tenham uma participação mais consistente, responsiva, comprometida.”

Em relação à **Acessibilidade / Inclusão social**, o resultado refletiu as poucas iniciativas que foram tomadas nesse sentido. Ainda existem dúvidas de como tangibilizar este conceito que é abrangente, que envolve além da mobilidade urbana outros órgãos da Prefeitura, a saber: Departamento de Urbanismo, Secretarias de Políticas Sociais, Coordenadoria das Pessoas com Necessidades Especiais, dentre outras.

Como ficou caracterizada esta situação no processo de implementação do PEP no desenvolvimento do PMU?

O PEP, pela sua natureza participativa não concebe uma outra forma de construir políticas públicas a não ser com participação dos atores sociais envolvidos.

A interação que houve entre os membros do GP e os atores sociais foi extremamente importante. Além de oportunizar subsídios para um diagnóstico mais realista sobre a mobilidade urbana no Município e na região, propiciou um espaço para o debate e apresentação de novos conceitos, experiências e projetos em desenvolvimento da mobilidade urbana que contribuirão significativamente para elevar o nível dos debates quanto ao tema de agora em diante. Ajudou também à compreensão que independentemente de como estejam sendo vistos hoje cada parte envolvida, tem-se que superar todo e qualquer preconceito, com vistas a fortalecer o entendimento que nem o governo nem os atores sociais sozinhos poderão resolver a problemática da mobilidade urbana.

O PEP, transcende o ambiente organizacional integrando os atores sociais. Em consequência o planejamento que se constitui num processo de aprendizagem perpassa a organização para alcançar os atores sociais. O método propõe uma abordagem de educação reflexiva, isto é, primeiro as pessoas devem entender do que se trata, conhecer do assunto sobre o qual serão tomadas posições. Para tanto, procura-se na fase inicial o nivelamento dos conhecimentos entre os participantes e, ao longo da implementação do planejamento, os conceitos são melhor esclarecidos no seu entendimento, com a própria materialização dos projetos e ações propostas. Ou seja, uma dinâmica permanente entre o pensar, propor e executar.

A qualidade das relações entre os atores sociais (capital social) também foi aferida no processo do planejamento. Embora não se conseguiu terminar um trabalho previsto sobre estratégia de relacionamento, foram debatidos os perfis dos atores sociais, possíveis conflitos que pudessem aflorar, posicionamento quanto ao assunto, e assim em diante.

A confiança foi também outro aspecto experimentado no processo de planejamento. O relacionamento entre os agentes de governo se avaliou algumas vezes como sendo muito distante. Assim mesmo, o relacionamento entre os membros do GP e dos atores sociais foi considerado restrito. Conseqüentemente, não se caracterizara em ambos casos, uma relação de confiança.

De fato, não foram eliminadas e sim atenuadas as barreiras que existiam entre o Governo e os atores envolvidos, confirmando nos depoimentos que houve uma mudança de postura interna sobre como se deveria conduzir esta relação de agora em diante.

Finalmente foram avaliados dois fatores que exercem influência nos resultados da atividade organizacional: o grau em que o **poder** está **institucionalizado** e a **Capacidade Financeira**.

Por se tratar de um organismo público, o poder constitui-se num elemento importante das relações intra e inter-organizacionais. Quanto maior presença do poder nas relações, a tendência será de termos menor intensidade dos processos de aprendizagem.

Considerando este entendimento e o resultado obtido, conclui-se que há forte evidência da presença do poder nas relações. Isto pode ser caracterizado pela centralização do processo decisório, falta de fluidez da comunicação no ambiente organizacional, o respeito à hierarquia, o elevado grau de institucionalização, fraco relacionamento com os atores sociais, fortalecimento da estrutura departamental da organização, dentre outros aspectos presentes hoje na organização pesquisada.

A estrutura e a cultura organizacional são determinantes no processo de institucionalização do poder. Por se tratar de uma organização pública, política, fica bem definida sobre quem tem e de que forma se exerce o poder. Os servidores públicos, se conduzem dentro da organização tendo clara a necessidade de respeito a autoridade, isto é, às pessoas que tem a titularidade de cargos de comando.

Em relação ao aspecto político, existe um partido que governa e que tem o aval do eleitorado que dá essa condição para executar um plano de governo, assim como também para tomar as decisões administrativas que se façam necessárias dentro dos parâmetros legais vigentes.

Neste tipo de organização, como é o caso da Prefeitura de São Leopoldo, encontrar-se-á procedimentos devidamente estabelecidos por diversos instrumentos legais que determinam a forma da administração e do servidor público se conduzir. Nestas atividades, não há margem para diferenciação, até o momento que se mudem as regras e para tanto as mesmas deverão ser institucionalizadas de acordo com os procedimentos competentes.

Mesmo assim, existem atividades que dependem quase que exclusivamente da iniciativa do servidor e/ou no máximo do seu superior imediato. Portanto, enquanto não se institucionalizarem para se constituir em normas gerais e abstratas

para serem aplicadas a todos indistintamente, haverá algum grau de discricionalidade de quem é responsável pela sua adoção.

A aprendizagem se dá em ambas situações. Quanto estejamos num ambiente mais institucionalizado, a inércia faz com que exista menos espaço para mudanças, seja pela questão de que o processo tem que ser justificado, o que é demorado e custoso, seja porque se espera que grande parte do que está formalizado tenha recebido oportunamente uma ampla discussão para corrigir eventuais inadequações no entendimento da matéria. Portanto, ter-se-á que ter algo de significativo para mudar uma regra institucionalizada. Além disso, normalmente, se institucionaliza alguma coisa que venha a vigorar por longo tempo, como é o caso de uma política pública. Aspectos menores da administração, em princípio, não seria aconselhável institucionalizar, principalmente, quando além de não ser determinante para administração, não têm um caráter geral e, é conveniente, que o servidor exerça a sua atividade com um mínimo grau de autonomia.

Comparando a relação de grau de institucionalização da Prefeitura e do que terá um Conselho de Mobilidade Urbana conforme previsão legal, e as possibilidades de aprendizagem, podemos inferir que haverá mais liberdade para inovar no Conselho do que no ambiente da Prefeitura. Os regramentos do Conselho oferecerão maior grau de liberdade para tratar das matérias em pauta, até porque terá um caráter consultivo. O Conselho é criado para ter uma visão mais estratégica, propondo medidas que tem a condição de se perpetuar, buscando atender o interesse da sociedade, transcendendo o período da gestão de Governo.

A **capacidade financeira**, por sua vez, é avaliada pela maioria dos respondentes como existindo alguma evidência que apoia a presença deste fator na organização. É bom destacar que a maioria das vezes a argumentação explicitada para a não realização de um projeto é a falta de verbas. Mesmo assim, percebe-se que quando há interesse político na ação os recursos terminam surgindo, de uma forma ou de outra. Porém não podemos deixar de considerar a existência da crise financeira existente na administração pública disseminada por praticamente todas as cidades brasileiras.

Como ficou caracterizada esta situação no processo de implementação do PEP no desenvolvimento do PMU?

O PEP é um método que concebe as relações do poder e os conflitos decorrentes com fazendo parte das regras do jogo. Em verdade, não houve maiores oportunidades de experimentar situações que caracterizassem problemas decorrentes desta variável ao longo da pesquisa. No processo de execução, não obstante, esperasse todo um debate relativo aos interesses decorrentes dos atores sociais, por vezes, divergentes do Governo, que demandarão a formulação de estratégias, como previsto no PEP, para neutralizar barreiras que possam obstaculizar o alcance dos objetivos traçados.

A falta de recursos, pode-se encontrar na condição de ter-se que estender o período dos encontros o que não é aconselhável por não ter disponibilidade de verbas para concentrar em menos dias e em regime de imersão o que demandaria arcar com despesas que a Coordenadoria da Mobilidade que se encontrava em fase de estruturação não dispunha..

6.3 ANÁLISE SOBRE A ORIENTAÇÃO DE APRENDIZAGEM

O Quadro 66, apresenta o resultado da tabulação das respostas relacionadas com a Orientação da Aprendizagem no organização analisada.

		Máxim o	Maiori a	Igua l	Maiori a	Máxim o	
1. Fonte de Conhecimento	Interna (intraorganizacional)		1	3	5	1	Externa (interorganizacional)
2. Foco Conteúdo-Processo	Conteúdo (geração de conhecimento)			2	7		Processo (implementação do conhecimento)
3. Reserva de Conhecimento	Pessoal (Conhecimento Tácito)		4	2	4		Público (Conhecimento Explícito)
4. Modo de Disseminação	Formal (institucionalização)			2	7	1	Informal (Comunidade de prática)
5. Escopo de Aprendizagem	Incremental (<i>Single loop</i>)		5	4	1		Transformativo (<i>Double loop</i>)
6. Foco de	Individual (maestria pessoal)	1	5	1	2	1	Grupal (trabalho em equipe)
7. Tipo de aprendizagem	Dogmática (Ideológica)		2		8		Reflexiva
8. Grau de Participação no processo de aprendizagem	Restrito Atores do Governo		4	2	3	1	Amplio Atores Sociais

Quadro 66: Orientação de Aprendizagem

Fonte:Elaborado com base no material de Di Bella

Em decorrência dos dados obtidos e as observações realizadas ao longo da pesquisa, pode-se concluir:

- Verifica-se que o conhecimento tem origem tanto na organização quanto no ambiente externo, com ênfase para este último.

- A aprendizagem está muito vinculada a sua aplicação. Isto é, desenvolve-se mais os conhecimentos e habilidades de natureza técnica do que conceituais.
- Quanto ao nível de institucionalização do conhecimento a percepção dos respondentes é de que há uma certa equivalência entre a situação conhecimento que é disponibilizado para desenvolver as atividades onde parte já está socializado e institucionalizado e parte depende da interação entre as pessoas para sua explicitação.
- A aprendizagem é disseminada através da interação entre as pessoas. Esta situação, embora pareça estranha por se tratar de um órgão público, mas é confirmada também nos depoimentos das pessoas entrevistadas, que questionam a falta e/ou precariedade dos canais formais para divulgar informações da organização que os ajudem a estabelecer melhor as orientações dos trabalhos. Em consequência, depende-se mais das pessoas em termos de troca de experiências e de conhecimentos para aplicá-los no trabalho do que da organização que se ressentem por não ter um processo de comunicação mais qualificado.
- Em relação ao escopo de aprendizagem, constata-se que está mais voltado para o aperfeiçoamento dos procedimentos e rotinas, do que para transformar os pressupostos vigentes na instituição.
- O investimento no desenvolvimento das pessoas está mais focado no indivíduo do que nos grupos e/ou na organização. Isto resulta principalmente da falta de planejamento organizacional que defina claramente as demandas em termos de competências da organização e em decorrência dos servidores públicos.
- Segundo o resultado o tipo de aprendizagem desenvolvido está voltado maioritariamente para a reflexão. Neste aspecto cabe entretanto fazer o esclarecimento de que embora este possa ser o objetivo da atual Administração pouco se tem evidenciado através de realizações. Neste sentido, registra-se o impacto positivo que teve a aplicação da metodologia PEP, no qual se trabalhou com diversas dinâmicas de grupo, e enfatizou-se o processo de aprendizagem reflexivo.

- Poucas atividades de aprendizagem transcendem a organização. Não se pode, entretanto, deixar de registrar experiências como a do Orçamento Participativo, o qual tem junto com a participação popular a geração de processos de aprendizagem.

Em conseqüência se verifica que a orientação de aprendizagem da organização não está em sintonia com a proposta do PEP, o que ficou bem caracterizado na dificuldade de introduzir o método, principalmente nos primeiros encontros. O PEP, consegue superar a visão de agir mecanicamente, em função de atender demandas do dia-a-dia da organização, exigindo uma postura mais reflexiva e sistêmica, com o qual se espera maior consistência na tomada de decisões.

A orientação para o coletivo, transcendendo a organização, especialmente, por se tratar de um órgão público, é um aspecto que tem sido pouco explorado pela instituição, devido a orientação da aprendizagem, voltado para o indivíduo, não incentivando um maior compartilhamento do aprendizado intra ou inter-organizacionalmente.

A conjugação destes aspectos somado a baixa institucionalização da aprendizagem, a canais de informação truncados, que dificultam a disseminação de novos conhecimentos, num ambiente onde as relações do poder estão presentes no cotidiano da organização, se constituíram num caldo cultural que se contrapõe aos princípios do PEP.

Embora esta situação tenha se constituído numa barreira para avançar mais e com maior profundidade nos objetivos traçados o Pesquisador conclui, que os efeitos produzidos por este choque cultural terão certamente desdobramentos, como já se registrou em depoimentos, na mudança de postura, principalmente dos membros do GP, como também daqueles que de alguma forma participaram do processo.

7 CONCLUSÃO

Este estudo teve como propósito analisar a relação e os efeitos do planejamento público, sobre a aprendizagem organizacional, num processo de implementação de políticas públicas: no caso de Mobilidade Urbana.

Para atingir esse objetivo, utilizaram-se os esquemas conceituais sobre processos de aprendizagem organizacional, desenvolvidos por Crossan et al e Holmqvist e o método de PEP de Toni, inspirado no PES de Carlos Matus.

Sobre os objetivos

Em relação ao objetivo geral, os dados da pesquisa demonstram que há uma relação muito estreita entre o processo de planejamento participativo e o da aprendizagem organizacional.

O planejamento participativo, através de suas dinâmicas, propicia uma intensa troca de experiências e conhecimentos, além de oportunizar condições para que os participantes possam rever seus modelos mentais, que são determinantes na forma de ver o mundo, influenciando a forma de agir e decidir.

A aprendizagem de grupo presente nas teorias de aprendizagem, especialmente aquelas que propõem que o aprendizado só ganha significado a partir da interação social, valorizando meios como a comunidade de prática, para transferência de conhecimentos e experiências, é um aspecto marcante do método PEP. Mas, ainda é ontológico deste modelo de planejamento. Não se concebe o PEP, senão através de uma dinâmica que propicie a participação e o desenvolvimento de um processo dialético e situacional.

Para colaborar na consecução do objetivo geral, foram definidos três objetivos específicos, dos quais descreve-se, a seguir, uma síntese dos resultados alcançados:

O primeiro, objetivo específico, foi o de implementar o planejamento da mobilidade urbana de São Leopoldo.

Neste particular, o planejamento propiciou diversos resultados, a saber:

- A disseminação do novo entendimento do conceito da Mobilidade Urbana, mais abrangente do que o significado de transporte urbano, em nível dos membros do GP, Secretários, Conselheiros do OP, a Comunidade e outros públicos que participaram das atividades promovidas;
- Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana;
- Integração das diretrizes da Mobilidade Urbana no Plano Diretor Participativo da cidade de São Leopoldo;
- A integração da mobilidade, dentro do eixo de infra-estrutura, que propiciou um maior diálogo no Governo, com áreas que tem muita relação com os projetos da mobilidade urbana;
- Alteração das leis urbanísticas do Município, que têm estreita ligação com a mobilidade urbana;
- Introdução de um método de planejamento que promove uma maior interação entre pessoas, grupos, áreas da organização e com interlocutores do ambiente externo;
- Contribuiu para resgatar o gerenciamento do sistema de transporte para o Governo; e
- Introdução de uma metodologia para o desenvolvimento de projetos para viabilização do PMU e do sistema de monitoramento da sua execução.

Estes, como os demais resultados alcançados na realização deste objetivo, tiveram uma carga significativa de aprendizado para as pessoas envolvidas e, conseqüentemente, aspira constituir-se num meio multiplicador para atingir outras pessoas na organização e na sociedade de São Leopoldo.

O segundo objetivo foi o de identificar aspectos capazes de favorecer ou dificultar os processos de aprendizagem.

Chegou-se à conclusão que existiam fatores que poderiam, em determinadas circunstâncias colaborar, e noutras, dificultar a aprendizagem. Em conseqüência, foi

desenvolvido um indicador, denominado de Índice de Potencial Capacitante Organizacional, que relaciona as diversas variáveis agrupadas por categorias, integrando os aspectos contidos nos conceitos de Organizações que Aprendem e Cidades Educadoras com outros fatores associados. Desta forma, procurou-se dimensionar, no caso específico, a presença destes fatores e quais os seus efeitos na implementação de políticas públicas. Percebeu-se, por exemplo, que tanto a forte presença quanto a ausência da variável política pode inibir novas aprendizagens.

No caso particular, chegou-se a uma conclusão: que a conjugação dos fatores analisados apresentaram alguma evidência, obtendo em torno de 50% do total de pontos previstos na avaliação. Isto significa que a gestão é percebida como capaz, em grau médio, de implementar políticas públicas, com legitimidade e qualidade, em função das condições ambientais internas e externas que o próprio Governo de alguma forma contribuiu para constituir.

O terceiro objetivo era o de conhecer como se processa e qual a orientação da aprendizagem e em que medida haveria sinergia com a princípios do PEP. Pode-se verificar que mesmo havendo um discurso que valoriza muitos os aspectos que fazem parte da proposta do PEP, a realidade teima em demonstrar que se está longe de uma cultura ideal para o desenvolvimento pleno das possibilidades que o método enseja.

Como se constatou a organização não incentiva as propostas de trabalho de grupo, a interação entre os servidores e com o meio externo, além de não se investir em processo de educação orientado para o coletivo, visando o compartilhamento dos conhecimentos e experiência adquiridos.

Embora foi sinalizado pelas respostas que, mesmo com baixo investimento em desenvolvimento de pessoas, as atividades voltaram-se para conteúdos de caráter mais reflexivos. Porém a forma de gerir recursos humanos, e a natureza das atividades levam os servidores a uma postura mais operacional, do que estratégica, objetivando mais a manutenção ou melhorias incrementais do que propriamente a transformação do *status quo* vigente.

Embora este contexto não favoreceu o andamento normal das atividades programadas na pesquisa, acredita-se que o impacto nas pessoas foi relevante ao

ponto de terem tido oportunidade de manifestar a necessidade de uma mudança urgente na organização e, principalmente, na atitude da pessoas.

Em conseqüência, o PEP se mostrou como um método transformador, não apenas avaliado na eficácia da ferramenta de gestão, como também como modelador de comportamentos humanos, porque a dinâmica do processo exige postura, transparência e comprometimento das pessoas. O resultado da sua aplicação está diretamente vinculado ao grau em que estes aspectos estiverem presentes durante o processo.

Em decorrência dos resultados obtidos ao longo da pesquisa, pode-se concluir que o Planejamento demonstra ser um método adequado para incentivar e qualificar o processo de aprendizagem organizacional.

Além disso, verifica-se que há boas possibilidades desta metodologia possa vir a ser aplicada no desenvolvimento de outras políticas públicas. Não se deve esquecer, entretanto, o importante rol que tem os ambientes intra e inter-organizacional já que mesmo reconhecendo a importância do indivíduo no processo de aprendizagem é neles que se legitima o produto do aprendizado e que dá a condição para sua viabilização.

Para chegar a esta conclusão, deve-se levar em conta que se trata de um governo municipal, que além dos aspectos técnicos deve atender às demandas políticas e sociais. As demandas políticas se relacionam com a articulação interna do Governo e a adequação do Plano de Ação às proposições que foram feitas em campanha, dentre outras. Além destes aspectos, para dar maior legitimidade e adequação às políticas ao contexto onde serão aplicadas, elas deveriam oportunizar a participação dos atores sociais afetados pela decisão.

As respostas deram condições para concluir que muitos dos fatores relacionados apresentavam alguma evidência, como demonstração, mesmo qualitativa, de que Governo está tentando construir um ambiente favorável à construção de políticas públicas e que contêm uma grande carga de aprendizagem no seu processo de implementação

Sobre os Pressupostos do Modelo Sistêmico de Aprendizagem Organizacional

Em relação aos pressupostos que sustentam o modelo sistêmico de aprendizagem, que serviu de referência para analisar a relação entre aprendizagem e planejamento, pode-se concluir:

- A aprendizagem organizacional é aprendizagem individual, tomando lugar no contexto social.

A pesquisa permitiu observar que muito do conhecimento resultante de *insights* dos indivíduos termina não tendo qualquer significação para a organização. Seja porque não transcende o âmbito do indivíduo, através de processos de trocas com outros indivíduos e grupos, seja porque não é do interesse da organização.

Mesmo que possa começar com o indivíduo, o ambiente cumpre um papel relevante. Como no caso estudado, que trata de políticas públicas, as demandas normalmente vêm do meio externo, e mesmo que indivíduo faça o encaminhamento dentro da organização, a legitimidade dessa demanda se dá mais em função da sua origem do que na capacidade que o indivíduo demonstrar para construir um conjunto de argumentos que possibilitem a sua viabilização intra- organizacionalmente, passando por todos os níveis e micro-processos presentes no modelo de Crossan et al.

- A aprendizagem organizacional é um processo que altera permanentemente o caráter do comportamento organizacional. Implica mudanças no seu sistema cognitivo.

Ficou comprovado que mesmo o conhecimento ainda não institucionalizado, gerou mudanças no comportamento das pessoas. Durante o processo de planejamento da mobilidade urbana, verificou-se que partir do novo entendimento do conceito, as pessoas não apenas se posicionavam diferentemente em torno da matéria, como mudaram a sua atitude em relação ao tratamento de problemas de natureza transversal. Este efeito pode ser traduzido pela maior interação entre as pessoas, a participação nos debates de outros assuntos que integram uma visão sistêmica, assim como também a necessidade de um estreitamento das relações com os atores sociais relacionados com o assunto. Quer dizer de um evento aparentemente pontual, decorreram uma série significativa de transformações que transcenderam o GP.

- A aprendizagem organizacional é organizada pela existência de procedimentos, práticas e outras regras organizacionais.

Esta situação fica bem nítida no processo, muito mais por se tratar de um organismo público, onde há uma exigência maior de institucionalização do aprendizado por meio de sua formalização em políticas, leis, portarias, normas, procedimentos e demais formas que dêem suporte legal a gestão pública. Alguma coisa nesse sentido já foi materializada e outras se farão em função do avanço da implementação da proposta da mobilidade urbana.

- A dinâmica dos processos de aprendizagem resulta do ambiente tensionado criado pela competição de recursos na organização *exploration* e *exploitation*.

A opção por desenvolver um processo com características de *exploration* ou *exploitation* depende de vários aspectos. Verificou-se no estudo, que o interesse político é determinante para avançar e transformar o sistema cognitivo da organização ou a manutenção o *status quo*, representado pelas normas vigentes.

Como em qualquer organização, a disponibilidade de recursos é alegado com fator condicionalmente para viabilizar as proposições. Não obstante, havendo vontade política, os recursos aparecem de uma forma ou outra. Pode-se identificar que, por efeito da variável política, como está acontecendo neste momento no Governo de São Leopoldo, existe um espaço para a abertura e, conseqüentemente, de *exploration*, em função de introduzir um novo estilo de gestão pública, tendo que remover muitos paradigmas que fazem parte da cultura vigente para num segundo momento se focalizem e disseminem ou *exploitation* as novas diretrizes organizacionais.

- A aprendizagem organizacional é resultado da confrontação e combinação das experiências das organizações.

Como se verificou, as relações inter-organizacionais têm influência no processo de aprendizagem. Em relação à implementação de política pública, isto fica muito evidente. Não há legitimidade e corre-se o risco de formular políticas inadequadas na medida que não resultam de uma significativa interação do Governo com os atores sociais.

O processo de participação democrático proposto ainda é incipiente, mas se percebe que esse tem sido o caminho que está se propondo seguir e que, mesmo numa fase inicial, já está rendendo frutos.

- A aprendizagem entre organizações ocorre da mesma forma que nas organizações individualmente consideradas, condicionada às colaborações inter-organizacionais.

Com relação a esta afirmativa, não se teve condições de verificar, pois ainda não se constituíram arranjos institucionais que integrassem diversas organizações com a finalidade comum, e de cuja interação decorre, dentre outros resultados, o processo de aprendizagem. A confirmação deste pressuposto poderá ser dado, por exemplo, a partir da constituição do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana.

Percebe-se que, ainda, o grau de relacionamento do Governo com os atores sociais é muito reduzido, apenas se restringe a questões pontuais e não se tem desenvolvido um clima de confiança que propicie oportunidades de troca de experiências e conhecimentos entre eles.

- As experiências e colaborações inter-organizacionais podem afetar a aprendizagem das organizações; as experiências são internalizadas pelos seus membros.

Verificou-se que os encontros desenvolvidos com os operadores do sistema e os representantes do Conselho do Orçamento Participativo, por exemplo, tiveram, além da troca de experiências, um sentido de colaboração, que propiciou aprendizados, que por enquanto cada um irá aplicar da forma que entender conveniente. Não foi o intuito monitorar o impacto que estes contatos tiveram, porém informalmente verificou-se um bom grau de satisfação em propiciar um espaço para refletir e debater questões de interesse comum. Os responsáveis pela introdução de muitas informações e experiências que foram desenvolvidas nos encontros nas respectivas organizações serão dos próprios participantes que farão as adequações que entenderem convenientes.

- O processo de aprendizagem não acontece numa atmosfera de harmonia.

De fato, foi comprovado que deve haver muito mais do que boas intenções para mudar um sistema vigente. Mesmo que o tema de Mobilidade Urbana num primeiro momento não aparente ser um tema polêmico, pois se propõe a melhorar as condições de vida das pessoas, especialmente no que diz respeito a tornar mais acessível o seu deslocamento, na verdade mexe com diversos interesses criados. Trata-se de inverter a lógica de uso do espaço urbano. Atualmente, por exemplo, se planeja a infra-estrutura viária para comportar um maior fluxo de veículos automotores. Em decorrência, se ampliam as vias, se constroem viadutos, etc., porém temos como conseqüências as denominadas externalidades, a saber: poluição do ar, maior uso de combustíveis não renováveis, elevação do índice de acidentes e muitas perdas humanas, dentre outras.

Soma-se a isto, as experiências acumuladas e os modelos mentais que as pessoas carregam e que determinam a sua forma de agir, o que dificulta sobremaneira a implementação de processos de aprendizagem que visam desconstruir os paradigmas vigentes.

Mesmo que não houve maiores enfrentamentos a estas situações, se teve a necessidade de superar algumas dificuldades internas no GP, para poder levar externamente um discurso uníssono. Dentro dos próprios membros da Mobilidade Urbana, havia posições bem diferentes de como entender e aplicar o conceito.

- Os fluxos de *feed forward* e *feed back*, equivalem-se com os processos de experimentação e ação.

Da mesma forma que a relação *exploration* e *exploitation*, existe uma dinâmica natural que faz com que toda aprendizagem progrida até sua institucionalização para uma posterior disseminação e aplicação. A movimentação destes fluxos, sejam alimentados por interesse político, pela disponibilidade de recursos, pela vontade intrínseca de assumir novos desafios que promovam melhorias e inovações, ou por demandas internas e externas de diversas ordens, terá significado na medida que o produto deste processo seja aplicado. Neste sentido, o processo de experimentação e ação seguem a mesma lógica.

Sobre as hipóteses levantadas na pesquisa

A seguir, responder-se-ão as hipóteses que foram propostas sobre os processos de aprendizagem em relação com demais componentes do modelo:

- I. A assimetria do poder é um aspecto determinante para internalização da experiência institucionalizada (*exploitation*) de uma organização (governo) para outra (s) (*stakeholders*). No caso a política de mobilidade urbana.

No caso da Mobilidade Urbana isto se confirma pois o Governo é quem detém o poder concessionário das linhas de ônibus no transporte coletivo, por exemplo. Assim como também as iniciativas para melhorar a legislação de trânsito, e a infraestrutura viária. No pouco espaço de arbítrio que tem o cidadão, o Poder Público tem a função de fiscalização como é o caso da pavimentação das calçadas.

Mesmo numa convivência como membros de um Conselho onde a assimetria se dilui em parte pela condição dos membros terem, em princípio, poder semelhante caracterizado pelo valor do voto, a natureza do Conselho o coloca numa condição de auxiliar do Poder Público. Quer dizer que as suas decisões poderão ou não ser adotadas, mesmo considerando o desgaste político que gera para o Governo.

Em conseqüência, a experiência ou o produto da aprendizagem institucionalizada é repassada por imposição da lei, ou por reconhecimento da autoridade que está por trás da decisão. Neste último sentido, é bom lembrar que um dos motivadores para que as diretrizes e princípios da mobilidade sejam aplicados será a disponibilidade de linhas de financiamento, por exemplo, do Governo Federal para aquelas empresas de ônibus que implantem a bilhetagem eletrônica ou mudem a frota para adoção de combustíveis renováveis. É uma forma indireta de sensibilizar, neste caso, os operadores do sistema para adotarem as referidas medidas.

Porém, todo sistema opera com uma lógica de que não seja necessário a imposição da autoridade para que sejam respeitadas as regras. Um ambiente que se caracterize pelo aceitação espontânea as normas é menos custoso e traz benefícios para todas as partes envolvidas.

- II. No relacionamento entre organizações, haverá diferentes graus de abertura dentro de cada organização, em função da tensão existente entre *exploration* e *exploitation*, que terá impacto no processo de aprendizagem.

Tomando como exemplo o Governo Municipal e sua relação com os Operadores do Sistema de Transporte Urbano. A Administração Municipal demonstra hoje maior abertura para explorar (*exploration*) o conceito da Mobilidade Urbana do que as empresas de ônibus, que procuram otimizar aquilo que aprenderam (*exploitation*) e está integrado nos seus ativos e procedimentos internos.

Mesmo assim, as empresas reconhecem que terão que se adaptar para acompanhar as novas transformações nesse setor. Pela condição em que se encontram, pelo fato de serem permissionárias do transporte, e pelo histórico do setor, só se irão movimentar quando o Poder Público sinalize com esta orientação e traga consigo alguma proposta de compensação para desenvolver a mudança. Acompanham as movimentações neste sentido e, embora não tomaram maiores iniciativas de caráter preventivo para se antecipar às mudanças, tem consciência que não poderão se opor a elas. Assim como também reconhecem que o estágio de desenvolvimento que se encontram não está gerando os retornos que o setor almeja, em conseqüência, sabem que sozinhos não teriam condições de arcar com os investimentos decorrentes da adaptação da operação de seus negócios.

Em conseqüência, a profundidade e a velocidade em que se dará a aprendizagem tem uma relação direta no grau de abertura das organizações, que por sua vez, percebem-se terão como um importante fator desencadeador deste processo a pressão do meio externo, neste caso, do Poder Público e do usuário principalmente, que demandam um transporte de qualidade e a um preço adequado ao seu padrão de renda.

- III. Quanto maior a presença dos princípios das Cidades Educadoras e Organizações que Apreendem no ambiente, maior será o potencial da condição capacitante para implementação de políticas públicas.

Ao analisar a sinergia existente entre os componentes do modelo sistêmico de Aprendizagem Organizacional, assim como também os dados decorrentes da

pesquisa-ação, percebe-se que quanto mais presentes estão os fatores que fazem parte dos construtos das Organizações que Aprendem e das Cidades Educadoras, maior será a possibilidade de construção de políticas públicas com qualidade e legitimadas socialmente. Os depoimentos sobre o método utilizado - PEP-, deixam claro que a formulação da política pública não tem como se viabilizar fora de um processo democrático de participação. Participação consciente, com pleno conhecimento sobre a dimensão do que se está decidindo, olhando principalmente para os atores sociais, que serão impactados diretamente pelos efeitos da política a ser implementada. Para tanto, é relevante a existência de um ambiente organizacional preparado para o amplo debate, com vistas a elaborar projetos com viabilidade técnica e política, assim como também interlocutores sociais que tenham capacidade de avaliar propostas e fazer as sugestões que se entendam cabíveis. Nesse sentido, cabe lembrar o caso do projeto de implementação da bilhetagem eletrônica, que está sendo elaborado por uma equipe técnica interdisciplinar do mais alto gabarito, mas com ausência de participação do principal interessado neste projeto: o usuário. Em consequência, poder-se-ão ter surpresas na hora de implementar esta nova modalidade de controle de passageiros, assim como também espera-se um grau de resistência maior, pela falta de conhecimento do usuário.

IV. Os processos de abertura e experimentação (*exploration*) se dão em maior grau na mudança da direção (no início do governo).

É comprovado por diversos depoimentos das entrevistas integrados neste trabalho que no início do Governo é que acontecem, de maneira significativa, as grandes transformações na administração pública. Seja por decorrência de um Plano de Governo vitorioso, seja porque a expectativa da população em geral é que a nova administração consiga imprimir um novo direcionamento superando algumas formulações da ação governamental que demonstram desgaste e ineficácia no tratamento dos problemas para os quais as mesmas foram desenvolvidas. No Município de São Leopoldo, não foi diferente. Em função da pesquisa ter-se dado na transição do primeiro para o segundo ano de Governo se percebeu claramente, que com um conhecimento mais apurado do funcionamento da máquina administrativa municipal os dirigentes estavam mais capacitados para ajustar o Plano Plurianual, que se constitui num primeiro esboço sobre as intenções estratégicas do Governo.

Assim como também para desenvolver o PEG como resultante da experiência acumulada nesse primeiro ano de administração, apresentando melhores condições para viabilização dos objetivos traçados.

- V. A focalização ou a abertura é correlata à institucionalização do poder. Nos casos nos quais o poder é altamente institucionalizado (tipicamente no processo de aprendizagem intra- organizacional), a abertura é dificultada. Onde o poder é menos institucionalizado (tipicamente no processo de aprendizagem inter- organizacional), a focalização é dificultada.

Na pesquisa, reparou-se que por se tratar do início do Governo, havia um amplo desejo de abertura, até porque o fato de assumir a administração não quer dizer que pleno controle da situação. Seja por desconhecimento do seu funcionamento, seja pela coalizão política que determinam um certo grau de fragmentação do poder no Governo, verificam-se espaços para implementar mudanças. Ao mesmo, tempo se percebe que com o tempo e a consolidação do modelo de gestão que se quer imprimir haverá um natural fechamento a estes princípios e, em conseqüência, menos espaços para processo de aprendizagem.

A relação com os atores sociais bem menos institucionalizada. Percebe-se um grau de abertura maior, embora poucas tem sido as iniciativas para estreitar este relacionamento, do qual se espera que redunde em aprendizagem recíprocos. Em termos de mobilidade urbana, temos duas realidades: o relacionamento do Governo, através do Orçamento Participativo com a comunidade e o relacionamento desse com os Operadores do Sistema através do corpo técnico da Coordenadoria da Mobilidade Urbana. Ambos relacionamentos, tem-se caracterizado pela baixa institucionalização, entretanto, o público do OP está mas propenso a aceitar as regras do jogo, porque está numa condição de maior dependência do Poder Público. Os Operadores do Sistema ao mesmo tempo que reconhecem as prerrogativas do Governo em relação ao transporte público urbano, também sabem que são detentores da estrutura que viabiliza a prestação deste serviço. Por tanto, neste relacionamento é bem mais complicado que o processo de focalização flua naturalmente.

VI. Nos governos locais, a implementação de políticas públicas têm uma natureza mais *exploitation* do que *exploration*.

Embora o governo municipal tenha a prerrogativa de formular políticas públicas, normalmente, estas são desdobramentos de políticas federais. Esta relação tem haver com a identidade de demandas sociais nas diversas cidades brasileiras e com o aporte de recursos financeiros necessários para sua viabilização, repassados para os municípios pelo Governo Federal.

Em conseqüência, os governos locais tem a responsabilidade de adaptar as diretrizes e princípios das políticas públicas promovendo a sua disseminação e aplicação nos municípios.

Os processos de aprendizagem refletem esta situação, caracterizando a ação municipal como um processo de *exploitation*, isto é no máximo uma adaptação para sua implementação, enquanto que o governo federal concebe a política, resultante de um processo de *exploration*.

VII. Em ambientes onde a variável política é evidente nas relações organizacionais, o processo de aprendizagem estará mais caracterizado como sendo de *exploitaiton*.

Percebe-se que em ambientes conflitantes, mesmo se criando espaços para abertura, torna-se difícil conseguir avançar em propostas de transformação, que caracterizam processos de *exploration*. É tão ruim para o desenvolvimento de novos conhecimentos um ambiente estagnado, de extrema estabilidade quanto um meio que beira o caos. O componente da política, quanto das relações do poder dentro das organizações termina sendo um fator impeditivo para viabilizações de ações de inovação organizacional.

Na pesquisa feita num ambiente político, como é o caso da Prefeitura de São Leopoldo, verificou-se que uma das barreiras a ser superada para materializar os objetivos traçados nos planos de governo, são os aspectos políticos presentes na relação entre as pessoas. São muitos interesses em jogo, que por vezes provocam o desvirtuamento da função precípua do funcionário, que seja o de atender prioritariamente as demandas da sociedade, independentemente da ideologia que pode professar.

VIII- Uma organização que adote como orientação um processo de aprendizagem que valorize as relações inter-organizacionais como fonte de conhecimento, se caracterize por ser transformadora, promovendo a interação e a reflexão com os atores sociais, e estimule a explicitação e disseminação através de meios formais, constitui-se num contexto favorável para a geração de políticas públicas.

A Prefeitura de São Leopoldo não apresenta todos os aspectos relativos à orientação da aprendizagem tidos como ideais para o desenvolvimento de políticas públicas que se caracterizem por ser eficazes, eficientes e efetivas. Embora algumas características são favoráveis, como a capacidade de absorção de conhecimentos e experiências vindas de fora da organização, a maioria dos aspectos considerados não constituem um ambiente adequado para a implementação de políticas públicas. Neste particular registram-se a informalidade que tem como consequência a baixa institucionalização e formalização no processo de transferência do conhecimento e reduzido investimento em aprendizado do tipo conceitual, transformador, reflexivo, participativo, que passe fazer parte da cultura da organização e da sociedade.

Mesmo que se identifiquem iniciativas educacionais e culturais que transcendem a Prefeitura, ainda, não se caracterizam numa marca da atual Administração.

8 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Embora seja provável chegar as mesmas conclusões em situações semelhantes à experimentada neste estudo, não é possível afirmar categoricamente, devido às naturais limitações da pesquisa, que os resultados apresentados sejam passíveis de generalização.

Uma restrição natural para generalizar tais conclusões é o próprio ambiente em que se desenvolveu a pesquisa, onde a variável política está muito presente, condicionando o comportamento das pessoas. Mesmo que o Pesquisador tenha procurado minimizar este aspecto, percebe-se que é da natureza da organização pública, tendo uma presença mais marcante num momento de transição de um governo.

O PEP foi concebido para aplicar-se em ambientes políticos. Acredita-se que sem desconsiderar os efeitos que a política tem sobre o ambiente, conseguiram-se resultados significativos, que contribuirão para um melhor entendimento dos processos de aprendizagem na gestão pública.

Reparou-se em algumas oportunidades também posições ambíguas dos participantes. Ao mesmo tempo que demonstravam entusiasmo com o trabalho, parece que não conseguiam ou por falta de capacidade ou de interesse, evoluir além de um patamar, entendido como “mínimo necessário”.

Pela natureza do método - Pesquisa- Ação-, tinha-se dois aspectos a serem trabalhados: a situação-problema e a análise do processo integrando a relação planejamento e aprendizagem organizacional. Foi um desafio quase impossível de superar, pois o tempo que demandou a construção interna do conceito, o preparo das pessoas, e as articulações que tiveram que ser feitas, consumiu grande parte do tempo, não se conseguindo avançar na análise de todas as etapas do processo de aprendizagem. O desenvolvimento de um estudo como o proposto numa organização pública requer um tempo maior. Mesmo com um cronograma estabelecido mudanças de orientação em termos de prioridades quase que de forma permanente, exigiu da parte do Pesquisador uma grande dose de paciência, compreensão e persistência com vistas a alcançar os objetivos traçados, fez com que os prazos ficassem mais elásticos. Em conseqüência, mesmo que se

alcançaram objetivos importantes, algumas atividades foram encaminhadas para serem feitas a *posteriori* da validação da proposta pelos membros do GP. No processo da pesquisa-ação grande parte destas atividades dizem respeito a fase de avaliação.

9 SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS SOBRE O TEMA

Um dos aspectos que seria merecedor de maior atenção em estudos futuros é o aprofundamento do processo de aprendizagem inter-organizacional.

Nessa mesma direção, compreender melhor como construir um relacionamento de confiança entre os atores sociais e o Governo. Este aspectos são extremamente necessários para o desenvolvimento da aprendizagem e o compartilhamento do produto desse processo.

Outro aspecto que não houve condições de explorar foi a experiência do Governo, com vistas a criar ambientes qualificados através de ações nas áreas de educação e cultura e seus efeitos no desenvolvimento das cidades. O conceito de cidades educadoras integra os princípios e diretrizes que algumas cidades do Brasil já tem adotado mesmo que timidamente.

Pela relevância do tema caberia investigar a influência das relações de poder na organização pública sobre o processo de aprendizagem.

Caberia aprofundar pesquisas na área pública que integrassem os métodos que foram adotados neste estudo, que embora se apresentassem com um grande desafio para a sua integração, demonstraram possuir muita sinergia e atualidade, especialmente na promoção de ações para um desenvolvimento sustentável das cidades, destacando o método PES de Carlos Matus.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que mais do que o resultado registrado neste documento, que se constitui num relato sumário do muito que aconteceu durante a pesquisa-ação, o universo de pessoas envolvidas, principalmente os servidores da Prefeitura de São Leopoldo, tiveram a oportunidade de, além de ampliar os seus conhecimentos sobre o tema da mobilidade urbana, experimentaram uma forma de planejamento estratégico participativo, voltado para solucionar problemas complexos, que propiciasse soluções qualificadas, situacionais e legitimadas socialmente.

O método é bem conhecido de diversas organizações públicas e privadas no País e no exterior. Na Prefeitura de São Leopoldo aconteceram duas experiências recentes: uma realizada com o nível de direção do Governo na elaboração do PEG e outra na qual se desenvolveu o planejamento da mobilidade urbana. O relevante desta segunda experiência, é de que teve um maior grau de socialização porque não ficou restrito ao nível estratégico do Governo.

Se bem todas as técnicas propostas não se conseguiram implementar devido a restrições diversas acontecidas, ficou claro para os participantes, aparecendo isto nos seus depoimentos, que a partir desta experiência com o PEP, a aplicação da técnica de planejamento e o trabalho participativo tem ganhos efetivos para os indivíduos e as organizações, na resolução de problemas.

Acredita-se que o muito que se aprendeu desta metodologia de planejamento servirá de base para avançar para outros estágios de desenvolvimento organizacional.

Tem-se também que lembrar o avanço operado no relacionamento interno e externo. As pessoas que participaram se sentem mais preparadas para superar barreiras que por vezes elas próprias criaram para acessar outras áreas, superiores e mesmo os atores sociais que tem relação com as suas atividades. Tal vez esteja aqui um dos principais ganhos das experiências para os participantes.

11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRADA, Henri. **Território e Poder**: a política das escalas, 33- 44, in Fischer, Tânia. *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*/Tânia Fischer. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Transporte Humano**: Cidades com qualidade de vida. São Paulo: 1997.

____. **Mobilidade e Cidadania**. São Paulo: 2003.

____. **Perfil da Mobilidade do Transporte e do Trânsito nos Municípios Brasileiros 2003** – Relatório Final dez/2004.

ARMANI, Domingos. **Como elaborar projetos?**: Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais/ Domingos Armani. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2004.

ÁVILA, Henrique de Azevedo; SANTOS, Maurício Peixoto de Sequeira. **A utilização de cenários na formulação e análise de políticas para o setor público** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 22 (4): 17-33, out/dez, 198.

BELCHIOR, Miriam. **A aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais**: possibilidades e limites – Os casos de Santo André e São José dos Campos – Dissertação – São Paulo, 1999.

BRARDA, Anália , RIOS, Guillermo **Argumentos e estratégias para a construção da cidade educadora**, págs, 11- 14, in *Cidade educadora: princípios e experiências*/Moacir Gadotti, Paulo Roberto Padilha, Alicia Cabezudo, (orgs.) São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire: Buenos Aires: Ciudades Educadoras America Latina, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana** Brasil Acessível Caderno 2 Construindo uma cidade acessível , jul. 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Secretaria de Transporte e da Mobilidade Urbana-Brasília**: MCidades, 2006 (Gestão integrada da mobilidade urbana, 1).

BRASIL Ministério das Cidades. **Mobilidade e Política Urbana**: subsídios para uma gestão integrada/ Coordenação de Lia Bergman e Nidia Inês Albesa de Rabi.- Rio de Janeiro: IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal; Ministério das Cidades, 2005.

CABEZUDO, Alice; GADOTTI, Moacir; PADILHA, Paulo Roberto (orgs). **Cidade Educadora**: uma proposta para governos locais, p. 7-10. in Cidade educadora: princípios e experiências, São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire: Buenos Aires: Ciudades Educadoras America Latina, 2004.

_____,_____, HAAVELSRUD, Magnus, ESQUIVEL, Adolfo Pérez, Richards, Howard **Projeto Mercocidades pela paz**, págs. 103-107, in Cidade educadora: princípios e experiências/Moacir Gadotti, Paulo Roberto Padilha, Alicia Cabezudo, (orgs.) São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire: Buenos Aires: Ciudades Educadoras America Latina, 2004

CAMPOS, Vânia Barcellos Gouveia Campos, RAMOS, Rui Antônio Rodrigues **Proposta de índice de mobilidade sustentável para áreas urbanas**. In: Planejamento urbano, regional, integrado e sustentável: desenvolvimentos recentes no Brasil e em Portugal / Editore: Antônio Nelson Rodrigues da Silva, Leia Cristina Lucas de Souza, José Fernando Gomes Mendes. -São Carlos: EESC/USP, 2005

CASTRO, Belmiro Valverde Jovim; SUGA, Nelson. **Planejamento e Ação Planejada**: O difícil – binômio Planejamento de Gestão, Vol. 1, No. 2 , 7-16 Setembro, 1989.

COHEN, Michael D., SPROULL, Lee S. **Organizational learning**, Ed Sage Publications, London, 1996

COMMON, Richard **Organisational learning in a political environment** - Improving policy-making in UK government- Policy Studies, Vol. 25. No . 1, 2004, 35- 49.

CROSSAN, M. M; LANE, HW ; WHITE, RW (1999) '**An Organizational Learning Framework**: From Intuition to Institution', Academy of Management Review, 24:3, 52 2-37.

DAVENPORT, Thomas H. **Conhecimento empresarial**: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual/Thomas H. Davenport, Laurence Prusak; tradução Lenke Peres-Rio de Janeiro: Elsevier, 2003 – 11ª. Reimpressão

DEMO, Pedro **Participação e planejamento** – Arranjo preliminar Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 25(3): 31-54 jul/set. 1991.

DI BELLA, Antony J. **Como as organizações aprendem/** Uma estratégia integrada voltada para a construção de capacidade de aprendizagem / Anthony J. DiBella, Edwin C. Nevis; coordenação da tradução Claudiney Fullmann; [tradução Flávio Kuczynski].—São Paulo; Educador , 1999.

DODGSON, Mark. **Organizational Learning: A Review of Some Literatures**, Organization Studies, Egos, 1993 p. 375-394.

DRAGO, Pedro Aníbal. **Pesquisa-Ação-** Uma opção adequada para conhecimento-mudança da realidade organizacional Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, 23(4)62-9, ago/out. 1989

DUGUID. Paul, BROWN, John Seely. **Estrutura e Espontaneidade:** Conhecimento e Organização, p.50-85, in Fleury M.T. L. Oliveira Junior, M. de M. (Orgs.), Gestão estratégica do conhecimento – Integrando aprendizagem, conhecimento e competências, São Paulo, Atlas 2001.

EASTERBY-SMITH, Mark, BURGOYNE, John, ARAÚJO, Luis. **Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem:** desenvolvimento na teoria e na prática/tradução Sylvia Maria Azevedo Roesch- São Paulo: Atlas, 2001.

____. **Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem:** desenvolvimento na teoria e na prática/tradução Sylvia Maria Azevedo Roesch- São Paulo: Atlas, 2001.

____. Araújo, Luis. **Aprendizagem organizacional:** oportunidades e debates, 2001, p. 15-34, in Easterby-Smith, Mark, Burgoyne, John, Araújo, Luis. Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática/tradução Sylvia Maria Azevedo Roesch- São Paulo: Atlas, 2001.

ECHAVARRI, Julio Pozueta. **Mobilidad y planeamiento sostenible-** Hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano - 2000 Madrid – Edita: Instituto Juan de Herrera Cuadernos de Investigación Urbanística, no. 30.

ÉDEN, Colin & HUXHAM, Chris. **Pesquisa-Ação no estudo das organizações**, 92-123, in Handbook de Estudos organizacionais Volume 2- Reflexões e novas direções, Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy e Walter R. Nord Organizadores

ELKJAER, Bente. **Em busca de uma teoria de Aprendizagem Social** **Aprendizagem** situada, 2001, p. 100-118, in Easterby-Smith, Mark, Burgoyne, John, Araújo, Luis; Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática/tradução Sylvia Maria Azevedo Roesch- São Paulo: Atlas, 2001

FARIA, José Henrique de. **Ser da cidade um eterno aprendiz**. 1997, p. 141-144, in Cidades educadoras / Maria Amélia Sabbag Zainko (org); Avi Schwatz... [e. al.]- Curitiba: ed. Da UFPR, 1997 197 p. (Pesquisan. 34).

FEDOZZI, Luciano. **Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo-** Seminário Cidades que se planejam- Fortaleza- 19-21 de novembro/2003.

____. **Orçamento Participativo** – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre, Porto Alegre, Tomo Editorial, Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR, 3a. ed., 2001.

FERRAZ, A.C.P, TORRES, Isaac G.E. **Transporte público urbano**. Antônio Clóvis “Coca” Pinto Ferraz; Isaac Guillermo Espinosa Torres- São Carlos: RiMa, 2004.

FIALHO, Rogério Corrêa. **O planejamento estratégico versus orçamento participativo: conflito ou parceria-** uma análise da experiência gaúcha no período 1999 a 2002 Monografia de Conclusão- **Cursos de Especialização em Gestão Pública Participativa-** FDRH-UERGS- Porto Alegre, setembro, 2002.

FINGER, Matthias; BRAND, Silvia Bürgin. **Conceito de “Organização de Aprendizagem “aplicado à transformação do Setor Público:** Contribuições Conceituais ao Desenvolvimento da Teoria, 2001, p. 165-192, in Easterby-SMITH, Mark, BURGOYNE, John, Araújo, Luis; Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática/tradução Sylvia Maria Azevedo Roesch- São Paulo: Atlas, 2001.

FIOL, C. Marlene ; LYLES, Marjorie A.. **Organizational learning** Academy of Management The Academy of Management Review (pre-1986) Oc 1985, 10, 000004; ABI INFORM Global, 803 Academy of Management Review, 1985, Vol. 10. No. 4 803-813.

FISCHER, Tânia. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação/Tânia Fischer-** Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; CONZATTI, Marli (organizadoras) – São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Buenos Aires: Cidades Educadoras América Latina, 2004

GADOTTI, Moacir e PADILHA, Paulo Roberto. **Escola Cidadã, cidade educadora: projeto político-pedagógico e práticas em processo**, págs.121-140, in Cidade educadora: princípios e experiências/Moacir Gadotti, Paulo Roberto Padilha, Alicia Cabezudo, (orgs.) São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire: Buenos Aires: Cidades Educadoras America Latina, 2004

GARCIA, Paulo Francisco Britto **A “Procustomania” na elaboração e gestão do PPA 2000-2003: A prática determinista inconsciente preside a formulação do plano. O Planejamento Estratégico Situacional como ferramenta de governo.** Dissertação Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas- Brasília, 2002

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização de Planejamento do Governo Federal – O PPA 2000-2003-** IPEA, Brasília , Maio/2000.

GARVIN, David A. **Aprendizagem em ação: um guia para transformar sua empresa em uma learning organization / David A. Garvin; tradução Carlos Henrique Trieschemann—**Rio de Janeiro: Qualimark, 2002.

GIACOMONI, James O. **“Orçamento Participativo”** Da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In Fischer, Tânia (Org.) *Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 183-195 Pag. 49

HARVARD BUSINESS REVIEW. **Aprendizagem Organizacional** Os melhores artigos de Harvard Business Review- Rio de Janeiro : Elsevier, 2006.

HOLMQVIST, Mikael. **A dynamic model of intra-and interorganizational learning** http://findarticles.com/p/articles/mi_m4339/is_1_24/ai_98595128/print. 08/06/2006.

HOLMQVIST M. (2003) **‘A Dynamic Model of Intra- and Interorganizational Learning’**, Organization Studies, 24:1, 95-124.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus /Franco Huertas; tradução Giselda Barroso Sauveur-** São Paulo: FUNDAP, 1996.

INSTITUTO PAULO FREIRE. **Pensar em Rede**. 2004, págs, 7-8, in Cidade educadora: a experiência de Porto Alegre - Leslie Toledo, Maria Luiza Rodrigues Flores, Marli Conzatti (organizadoras) – São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Buenos Aires: Cidades Educadoras América Latina, 2004.

JONES, Oswald and MACPHERSON, Allan. **Power and Inter-Organizational Learning**: Intertwining New Knowledge Manchester Metropolitan University Business School Working Paper Series, 2000, p.37.

LARSEN, Kart. **Organisation for Economic Cooperation and Development**. The OECD Observer; Summer 1999; 217/218; ProQuest European Business Learning cities: The new recipe in regional development Kart Larsen, Centre for educational research and Innovation, OECD, ELS. CONTACT@OECD.ORG.

LANDRY C., Matarasso, F. (1988) **The Learning City-Region**: Approaching Problems of the concept, its measurement and evaluation- A discussion documentk Stroud, Gloucs: Comedia, p. 3.

LEAL FILHO, José Garcia.**Aprendizagem organizacional e gestão estratégica participativa**/ José Garcia Leal Filho/ Curitiba: Juruá, 2005.

MACÁRIO, R. Integration in urban mobility systems: quality upgrading or competition blockade? Lisboa: CESUR, Instituto Superior Técnico, 2003.

MACLAGAN, Patrícia A. **A nova era da participação**: o desafio de emocionar e envolver as pessoas/ Patrícia Maclagan, Christo Nel , tradução Follow- Up- Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MARCH, James G. **Exploration and exploitation in organizational learning**, 1995, in Organizational Learning/ editado por Michael D. Cohen., Lee S. Sproull, 1995.

MATUS, Carlos **Adeus, Senhor Presidente**: governantes governados / Carlos Matus; tradução de Luis Felipe Rodriguez Del Riego. São Paulo: FUNDAP, 1996

____. **El plan como apuesta**, Revista PES, No. 2, abril/1993.

____. **O Líder sem Estado**- Maior/ Carlos Matus; tradução de Giselda Barroso G. A. Sauveur.- São Paulo: FUNDAP, 2000.

____. **Teoria do jogo social**/ Carlos Matus; Luis Felipe Rodriguez Del Riego; revisão técnica Vanya Mundim Sant'Ana - São Paulo; FUNDAP, 2005.

____. **Política, planejamento & governo**/ Carlos Matus- Brasília: IPEA; 1993 2 v.- (Série IPEA; 143).

____. **Estratégias políticas**: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi; tradução Giselda Barroso Sauveur- São Paulo FUNDAP, 1996.

____. **Estrategia y Plan** – Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social – Editorial Universitaria Santiago de Chile, 1972.

MOINGEON, Bertrand; EDMONDSON, Amy. **Aprendizagem, Confiança e Mudança Organizacional**: Modelos Contrastantes de Pesquisa Interventiva em Comportamento Organizacional, 2001, p.196-216, in Easterby-Smith, Mark, Burgoyne, John, Araújo, Luis; Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática/tradução Sylvia Maria Azevedo Roesch- São Paulo: Atlas, 2001.

MORGAN, Kevin **The learning Region: institutions, Innovation and Regional Renewal** Kevin Morgan Regional Studies: Jul 1977; Vol 31, 5; ABI/INFORMA Global pp 491-503.

MORIGI, Valter. **Breve Comentário sobre Porto Alegre**, uma Cidade Educadora , 2004, p.23-28, in Cidade educadora: a experiência de Porto Alegre - Leslie Toledo, Maria Luiza Rodrigues Flores, Marli Conzatti (organizadoras) – São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Buenos Aires: Cidades Educadoras América Latina, 2004.

MOTTA, Paulo Roberto. **Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos**: considerações sobre dificuldades gerenciais Revista de Administração Pública Rio de Janeiro, 13 (3): 7-21, jul/set, 1979.

____. **Gerenciando o Futuro: a conquista da visão estratégica**. In Gestão Contemporânea: a ciência e arte de ser dirigente. RJ: Record , 1991

MOURA, Suzana. **A Construção de Redes Públicas na Gestão Local**: Algumas tendências recentes, RAC, v.2, n.1, Jan/Abr. 1998: 67-85.

MOURA, Gilnei Luiz de. **Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal**: o caso do município de Porto Alegre- gestão 1989-93 RAP Rio de Janeiro 31 (4) 23-41, jul/ago 1997.

MOURELO, A.C.A. (2002) **Um sistema de indicadores para avançar en la movilidad sostenible**. In: Congreso de Ingenieria Del Transporte, 5., 2002. Santander, Espanha. Memórias Santander: p. 171-180.

NAMEN, Fátima Maria. **Elaboração de teses e dissertação**, Rio de Janeiro, Rubio Editora, 2006.

NEWMAN, P. W. G.; KENWORTHY, J. R. (1999). *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*, Washington D.C. Island Press.

NONAKA, Ikujiro. **Criação do conhecimento na empresa** / Ikujiro Nonaka, Hirotaka Takeuchi: tradução de Ana Beatriz Rodrigues, Priscila Martins Celeste. – Rio de Janeiro: Elsevier, 1997- 16º reimpressão.

_____. **Criação do conhecimento na empresa** / Ikujiro Nonaka, Hirotaka Takeuchi: tradução de Ana Beatriz Rodrigues, Priscila Martins Celeste. – Rio de Janeiro: Elsevier, 1997- 16º reimpressão.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas – RAP Rio de Janeiro 40 (1): 273-288, Mar/Abr. 2006.

OLIVEIRA JR, Moacir de Miranda. **Competências essenciais e conhecimento na empresa**, p. 121- 156, in Fleury M.T. L. Oliveira Junior, M. de M. (Orgs.), *Gestão estratégica do conhecimento – Integrando aprendizagem, conhecimento e competências*, São Paulo, Atlas 2001.

PAETZOLD, Ophélia S. Buzatto. **Educação e Cidadania na perspectiva da cidade educadora**: Um Estudo a partir de Frederico Westphalen, 2000.

PFEIFFER, Peter. **O quadro lógico**: um método para planejar e gerenciar mudanças Revista do Serviço Público, ano 51, número 1, jan-mar, 2000

_____. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: um nova abordagem ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) – Texto para discussão Brasília, DF, Outubro, 2000

PIRES, Vademir. **O orçamento participativo**: O que é , para que serve, como se faz, São Paulo, Editora Manole, 2001.

PROBST, Gilbert. **Gestão do conhecimento**: os elementos construtivos do sucesso/Gilbert, Probst, Steffen Raub e Kai Rombardt. Trad. Maria Adelaide Carpregiani- Porto Alegre: Bookman, 2002.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**/ Denis Alcides Resende, Belmiro Valverde Jobim Castro. – 2a. ed. – Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SANCHEZ, Felix. **Orçamento Participativo Teoria e Prática**, São Paulo: Cortez, 2002.

SANCHEZ, Ron; Heene, Aime. **Strategic learning e knowledge management** Chichester, SMS, 1997.

SANTOS JR, Orlando Alves, et. Al. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil, Ed. Revan, Rio de Janeiro, 2004.

SENGE, Peter. **A Quinta Disciplina** – Arte e prática da organização que aprende, São Paulo: Ed. Bestseller, 2003.

SCHOMMER, Paula Chies, Investimento social das empresas: cooperação organizacional num espaço compartilhado. 91 -109 , in Fischer, Tânia Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação/Tânia Fischer-Salvador , BA: Casa da Qualidade, 2002.

SILVA, A.N., et al. **Planejamento urbano, regional integrado e sustentável**: desenvolvimentos recentes no Brasil e Portugal /EESC/USP, São Carlos, 2005.

SOUZA, Ivan Boere e VILAR, Alberto Jomael **Porto Alegre, cidade educadora**, págs. 45-49, in Cidade educadora: princípios e experiências/Moacir Gadotti, Paulo Roberto Padilha, Alicia Cabezudo, (orgs.) São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire: Buenos Aires: Ciudades Educadoras America Latina, 2004

SPENDER, J. C. **Gerenciando Sistemas de Conhecimento**. 2001, p.25-49, in Fleury M.T. L. Oliveira Junior, M. de M. (Orgs.), Gestão estratégica do conhecimento – Integrando aprendizagem, conhecimento e competências, São Paulo, Atlas 2001.

TANCREDI, Francisco Bernadini; BARRIOS, Susana Rosa Lopez; FERREIRA, José Henrique Germann **Planejamento Estratégico Situacional – PES**, in Planejamento em saúde, Volume 2/ Instituto para o Desenvolvimento da Saúde, São Paulo, 1998.

TERRA, José Cláudio Cyrineu. **Gestão do conhecimento: o grande desafio empresarial** José Terra Cláudio Cyrineu: apresentação Guilherme/ Ary Plonski; prefácio Décio da Silva- Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

THIOLLENT, Michel. **Pesquisa-ação nas organizações/** Michel Thiollent. – São Paulo: Atlas, 1997.

TONI, Jackson de. **Planejamento e Transportes: possibilidades metodológicas alternativas** 13º. Congresso da ANTP, Porto Alegre, 2000.

____. **Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público-** do orçamento participativo ao planejamento estratégico, Síntese de trabalho apresentado ao VI Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Buenos Aires, 2001.

____. **Planejamento e Elaboração de Projetos-** Um desafio para a gestão no setor público, Porto Alegre, 2003 (no prelo).

TRISTÃO, Gilberto. **Redirecionamento organizacional pela adequação estrutural** V Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27/octubre. 2000.

URIBE, Francisco Javier. **Reflexões sobre a subjetividade na gestão a partir do paradigma da organização que aprende** Ciência e Saúde coletiva, 6 (1): 209-219, 2001.

____. (org). **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico/** Francisco Javier Rivera (org.) Francisco Jarvier Uribe, Mario Testa, Carlos Matus,. – 2a. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

VACONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas/**Eduardo Alcântara Vasconcellos- São Paulo: Annablume, 2001.

____. **A cidade, o transporte e o trânsito/** Eduardo Alcântara de Vasconcellos. São Paulo, Prolivros, 2005.

____. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento**: reflexões e propostas / Eduardo Alcântara de Vasconcellos.- 3a. ed. – São Paulo: Annablume, 2000.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **(Re) Significação do projeto político pedagógico no projeto de cidade**, in *Gestão Ação Salvador*, v.8. n1, p.7-16. jan/abr. 2005.

VON KROGH, George. **Facilitando a criação do conhecimento**: reinventando a empresa com o poder da inovação contínua/ George Von Krogh, Kazuo Ichijo, Ikukiro Nonaka; tradução de Afonso Celso da Cunha Serra.- Rio de Janeiro: Campus, 2001.

WRASSE, Dílson. **Estrutura Lógica e ou Marco Lógico**/ Método Zoop-Planejamento e Projetos Orientados por objetivos – Características, Possibilidades, Limites, Série Indicadores, Número 03/ outubro/2002.

YARNIT, Martin. **Towns, cities and regions in the learning age a survey of learning communities**, 2000, London, DfEE, 90 p.

YARZÁBAL, Luis. **La visión Del Cresalc sobre el desarrollo de ciudades educadoras em América Latina**, 1997, p. 165-174, in *Cidades Educadoras*.

ZAINCO, Maria Amélia Sabbag (org.). **Cidades educadoras** Curitiba: Ed. Da UFPR, 1997

12 APÊNDICES

APENDICE A - MOBILIDADE URBANA

1 MOBILIDADE URBANA

1.1 MOBILIDADE

O conceito de mobilidade diz respeito à “possibilidade de se mover; característica do que é móvel ou do que é capaz de se movimentar, facilidade para andar. (Houaiss, 2001, p. 1938). Por sua vez, Lanchoti (2004, p.35), considera a mobilidade “ condição necessária de um indivíduo para que possa usufruir as ofertas do espaço de uso comum com autonomia e equiparação de oportunidades.

1.1.1 Mobilidade Urbana

A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana –SEMOB, considera que a mobilidade urbana, “ constitui-se num atributo da cidade, correspondendo à facilidade de deslocamento das pessoas e bens no espaço urbano, tendo em vista a complexidade das atividades econômicas e sociais nele desenvolvidas” (Estatuto da Mobilidade Urbana, 2005, p. 19).

Em face da mobilidade, os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transportes coletivos ou motoristas; podem-se utilizar do seu esforço direto (deslocamento a pé) ou recorrer a meios de transporte não motorizados (coletivos e individuais).

1.1.2 Sistema de Mobilidade Urbana

Conforme Macário (2003, apud Rabi, Bergman, 2005, p.10), a mobilidade urbana pode ser entendida como “ um conjunto estruturado de modos, redes e

infra-estruturas que garante o deslocamento de pessoas na cidade e que mantém fortes interações com as demais políticas urbanas”.

O conceito de mobilidade, que vem sendo construído nas últimas décadas, encontra substância na articulação e união de políticas de transporte, circulação e acessibilidade com a política de desenvolvimento urbano. Tem-se primordialmente, como finalidade proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável.

1.1.3 Mobilidade Urbana Sustentável

1.1.3.1 Sustentabilidade urbana

O relatório Nosso Futuro Comum (ou relatório *Brundtland*), publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas definiu desenvolvimento sustentável como: “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”.(SEMOB,2006, p.48)

No Brasil, o SEMOB (2006, p.49) adota o conceito de mobilidade urbana sustentável, buscando

incorporar aos preceitos da sustentabilidade econômica, social e ambiental a capacidade de se atender às necessidades da sociedade de se deslocar livremente a fim de realizar as atividades desejadas, visando em última análise, a melhoria da qualidade de vida urbana desta e das futuras gerações.

Uma definição de sustentabilidade relacionada com o transporte foi proposta no projeto *Organisation for Economic, Cooperation and Development - OECD* (1999, apud *Prospect*, 2001, apud Campos e Ramos, 2005, p. 72), segundo o qual um sistema de transportes ambientalmente sustentável

É aquele que não prejudica a saúde dos habitantes, ou dos ecossistemas, e responde às necessidades de deslocamento dos habitantes com o uso de recursos renováveis abaixo dos níveis de regeneração ou com o uso de

fontes não renováveis abaixo das taxas de desenvolvimento de recursos substitutos renováveis.

Um primeiro conceito construído pela OCDE junto com o Grupo de Especialistas em Transporte e Meio Ambiente da Comissão Européia, define como mobilidade sustentável aquela que:

“a. contribui para o bem-estar econômico e social, sem prejudicar a saúde humana e o meio ambiente, integrando as dimensões sociais, econômicas e ambientais, podendo ser definida como aquela que:

b. permite a satisfação das necessidades básicas de acesso e mobilidade de pessoas, empresas e sociedade, de forma compatível com a saúde humana e o equilíbrio do ecossistema, promovendo igualdade dentro das gerações e entre as mesmas

c. possui custos aceitáveis, funciona eficientemente, oferece a possibilidade de escolha do modo de transporte e apóia uma economia dinâmica e o desenvolvimento regional; e

d. limita as emissões e os resíduos em função da capacidade da Terra para absorvê-los, utiliza recursos renováveis a um ritmo inferior ou igual a sua renovação, utiliza os recursos não renováveis a um ritmo inferior ou igual ao desenvolvimento de substitutos renováveis e reduz ao mínimo o uso do solo e a emissão de ruído” (OECD, 2000 apud MOURELO, 2002, apud SEMOB, 2006,p.50).

Para o *World Business Council for Sustainable Development- WBCSD (2000, apud SEMOB, 2006, p. 50)* mobilidade sustentável é a capacidade de atender as necessidades da sociedade em deslocar-se livremente, acessar as atividades e serviços de que necessita, comunicar-se, comercializar e estabelecer relações sem sacrificar outros valores humanos ou ecológicos fundamentais, hoje e futuramente.

As Autoridades Locais Européias, unidas na Campanha Européia de Cidades e Vilas Sustentáveis de Aalborg, na Conferência , em 12 de junho de 2004, decidiram promover a inclusão, a prosperidade, a criatividade e sustentabilidade destas comunidades, com vistas à boa qualidade de vida de seus cidadãos, reconhecendo a interdependência entre os transportes, a saúde e o ambiente, assumiram os seguintes compromissos de promover a mobilidade sustentável. Para tanto, comprometem-se a:

a. reduzir a necessidade de utilização de transporte individual motorizado e promover modos de transportes alternativos, viáveis e acessíveis para todos;

- b. aumentar a parte de viagens realizadas em transportes públicos, a pé ou de bicicleta;
- c. encorajar a transição para veículos menos poluentes;
- c. desenvolver um plano de mobilidade urbana integrado e sustentável;
- e
- e. reduzir o impacto dos transportes sobre o ambiente e a saúde pública.

No Brasil, as iniciativas em difundir o conceito de mobilidade urbana sustentável têm sido coordenadas pelo Ministério das Cidades através da SEMOB, sendo definida como: “um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam priorização dos modos não motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável” . (SEMOB , 2005, p.19)

Esta definição adota os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, pilares do conceito de desenvolvimento sustentável, aos da mobilidade urbana, com um enfoque especial sobre acessibilidade. Em consequência, as proposições para o desenvolvimento de comunidades sustentáveis deveriam conter, dentre outros aspectos:

- a. equilíbrio e integração entre os diversos modos de transporte
- b. uso eficiente dos recursos energéticos
- c. tecnologia para o transporte sustentável;
- d. gerenciamento da demanda e redução da necessidade por transporte em sua origem;
- e. gerenciamento de oferta de transporte para o controle do crescimento da demanda;
- f. controle do crescimento urbano para a redução dos tempos de viagem e consumo de combustíveis;
- g. incentivo à adoção de modos não-motorizados de transportes;
- h. mobilidade para portadores de deficiência;
- i. melhoria da qualidade do transporte público; e
- j. Aplicação de tarifas justas. (SEMOB, 2006, p. 51)

A Figura 14, expressa graficamente os elementos presentes no conceito de desenvolvimento sustentável. A proposição, seria “encontrar uma solução em que coexistam diversos interesses sociais, econômicos e ambientais, não de forma

preservacionista, mas sim de modo a causar o menor impacto pela intervenção e satisfazer as funções para a qual foi planejada. "(SEMOB, 2006, p.52)

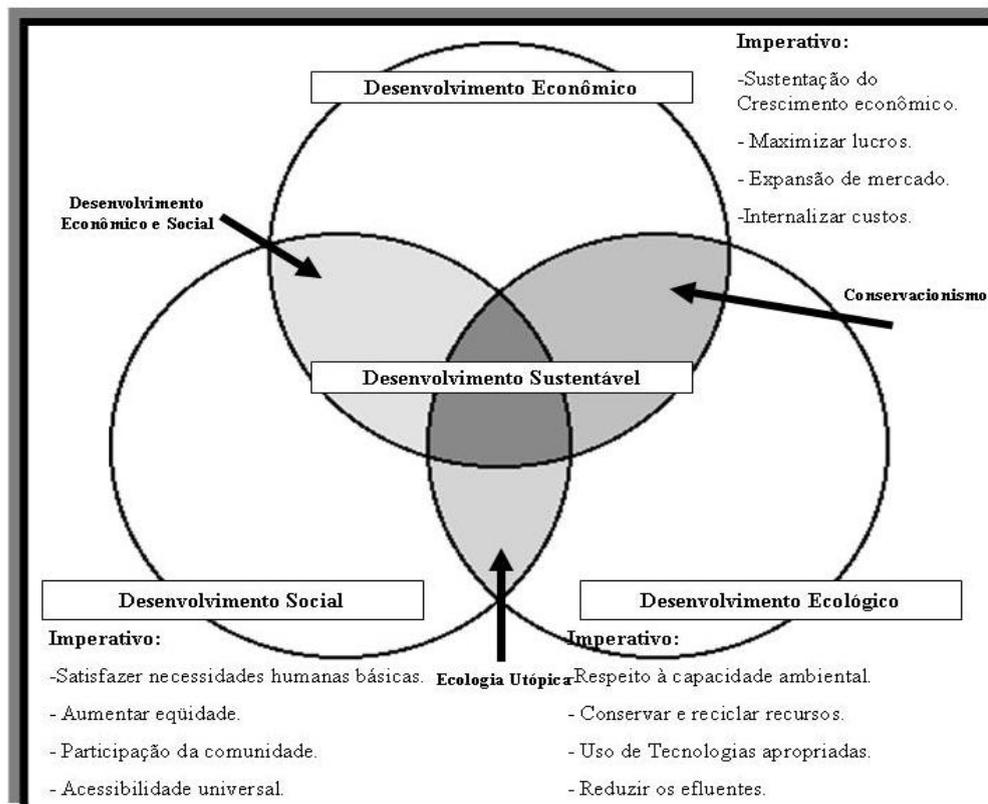


Figura 14: Representação Gráfica da Proposta de Desenvolvimento Sustentável

Fonte: SEMOB,2006

1.1.4 Componentes da Mobilidade Urbana

O marco legal da Mobilidade Urbana que está sendo elaborado, com a participação da sociedade, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, especifica no seu texto claramente qual é o conceito adotado no Brasil.

O Anteprojeto de Lei - versão de 17 de novembro de 2005 - , que institui as diretrizes da política de mobilidade urbana, estabelece no Art. 2º, parágrafo 1º. o sistema de mobilidade urbana definido como: “ o conjunto estruturado e coordenado de modos, serviços e infra-estruturas que garantem os deslocamentos de pessoas e bens na cidade”.

1.1.4.1 Modos de Transporte Urbano

No Artigo 2º do referido projeto de lei, no parágrafo segundo, alinha I, classifica os modos de transporte urbano em: a. coletivos; b. privados motorizados; e c. não motorizados. Em seqüência, a alinha II, define como serviços de transporte: a. coletivos, b. táxi, c. transporte de bens; e d. especiais de pessoas.

No mesmo texto legal, é apresentado o conceito para os termos: transporte e trânsito. O Art. 1º Parágrafo único, define: “os transportes urbanos são (...) o conjunto de meios apropriados para o deslocamento de pessoas e bens na cidade (...)”. Sendo que para os fins da referida lei, considera:

- I - transportes coletivos: transporte público de pessoas utilizado simultaneamente por vários usuários e acessível a toda população mediante pagamento individualizado com base em preços pré-fixados pelo Poder Público;
- II - transporte privado motorizado: transporte de pessoas por veículos motorizados de propriedade privada, utilizado sem fins comerciais;
- III - transportes não-motorizados: deslocamentos realizados a pé e por veículos movidos pelo esforço humano ou tração animal;
- IV - táxi: serviço de transporte de pessoas por automóvel com condutor, utilizado por qualquer pessoa ou grupo de indivíduos mediante pagamento;
- V - transporte de bens: serviço de movimentação de bens ou mercadorias, incluindo as operações de carga e descarga; e
- VI - serviços especiais de transporte urbano de pessoas:
 - a) por fretamento, realizado por meio de contrato público ou entre particulares, com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;
 - b) escolar urbano, destinado ao transporte de estudantes mediante contrato público ou entre particulares; e
 - c) destinados a pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou socialmente vulneráveis.

O Gráfico 2 e dá uma idéia da participação dos diversos modais em relação às viagens realizadas no ano de 2003.

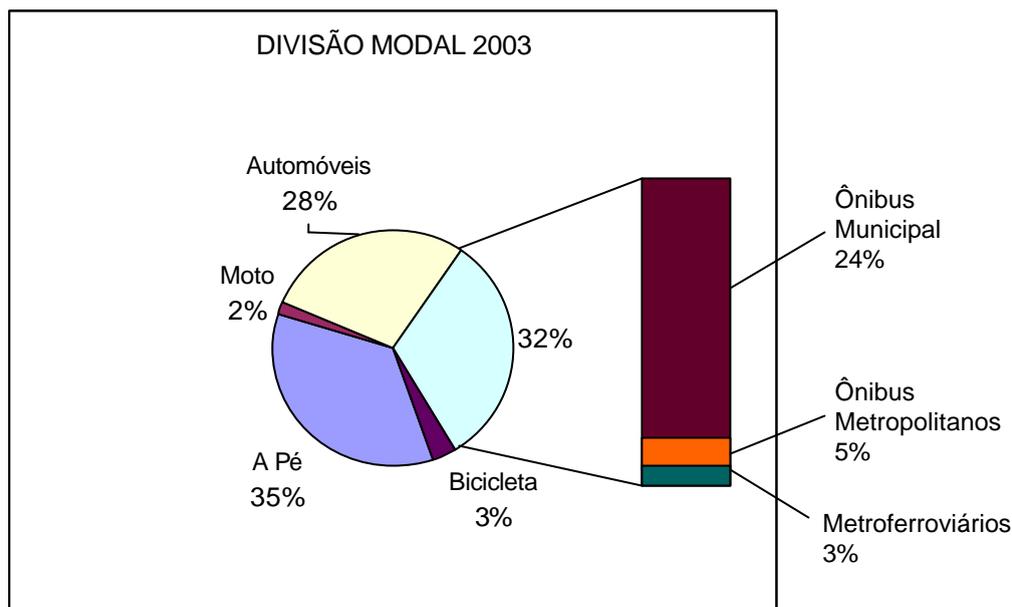


Gráfico 2: Divisão Modal 2003¹⁷

Fonte: ANTP- Relatório do Perfil da Mobilidade Urbana nos Municípios Brasileiros - 2003 - 2004

1.1.4.2 Infra-Estrutura Viária

Finalmente, na alinha III, relaciona os equipamentos da infra-estrutura urbana, a saber: a. calçadas, passarelas, passagens subterrâneas e faixas de pedestres; b. estacionamentos; c. rede viária urbana; d. terminais ou estações, inclusive de integração intra ou inter- modos de transporte urbano; e. pontos de paradas para embarque e desembarque de passageiros; f. ciclovias e ciclo - faixas; g. sinalização viária; h. sistemas de informação; i. equipamentos e instalações; e j. garagens e pátios.

No Art. 3º, alinha VII, estabelece o subsistema viário como: “o conjunto de vias e logradouros de uma área urbana onde transitam veículos, pessoas e semoventes”.

¹⁷ O gráfico nos mostra que a maior parte das viagens é feita pelo modo a pé (35%) seguido pelo modo “transporte público” (32%) e pelo modo automóvel (28%). A motocicleta serve 2% das viagens e a bicicleta 3%. Dentro do transporte público, os ônibus são responsáveis por 90% dos deslocamentos, e os sistemas metro - ferroviários, por 10%. A separação entre modos motorizados e não motorizados mostra que as cidades brasileiras com mais de 60 mil habitantes já são cidades “motorizadas”. A primeira faixa, entre 60 a 250 mil habitantes, já mostra uma porcentagem de 63% de deslocamentos motorizados, valor que sobre para 87% das cidades com mais de 1 milhão de pessoas. No geral das cidades analisadas, os deslocamentos motorizados correspondem a 62% do total. (ANTP, 2003, p.133).

E é nas vias urbanas onde se desenvolve o deslocamento das pessoas. Portanto, de acordo com o mesmo diploma legal, circulação é definida como:

“O exercício da mobilidade mediante o próprio esforço pessoal ou através de meios motorizados de posse ou uso pessoal, ou provido por terceiros, através de serviços oferecidos”.

A circulação é o elo de toda ação de mobilidade urbana. Para todo e qualquer movimento a se realizar no espaço urbano sempre haverá a necessidade de se deslocar de algum ponto para outro. Este deslocamento feito com ordenação define o ato de circular, deflagrado como uma das funções da cidade moderna.

1.1.4.3 Acessibilidade urbana

No mesmo diploma legal referido no Art.3º, alinha VIII, considera-se a acessibilidade urbana como sendo “a facilidade, em distância, tempo e custo, de se alcançar fisicamente os destinos desejados na cidade”. Em conseqüência, haverá tanto a melhoria das condições de mobilidade quanto a mudança da distribuição no espaço urbano das atividades econômicas e sociais, reduzindo as distâncias a serem percorridas serão meios de aumentar a acessibilidade.

O SEMOB, no Caderno – Construindo uma cidade acessível -, conceitua a acessibilidade¹⁸, registrando que, em termos gerais deve ser entendida como uma forma de: “garantir a possibilidade de acesso, da aproximação, da utilização e do manuseio de qualquer objeto”. (SEMOB, 2005 p. 15).

Relacionando este conceito às pessoas com deficiência, também está ligado o fator deslocamento e aproximação do objeto ou local desejado. Indicando a condição favorável de um determinado veículo condutor, que neste caso é o próprio

¹⁸ A acessibilidade deve ser vista como parte de uma política de mobilidade urbana que promova a inclusão social, a equiparação de oportunidades e o exercício de cidadania das pessoas com deficiência e idosos, com respeito de seus direitos fundamentais. (Xavier, p.6). Para as pessoas com restrição de mobilidade ter acessibilidade não se resume à possibilidade de entrar num determinado local ou veículo, mas na capacidade de se deslocar pela cidade, através da utilização dos vários modos possíveis de transporte, organizados em uma rede de serviços e por todos os espaços públicos, de maneira independente. (XAVIER, p.9).

indivíduo, dentre suas capacidades individuais, está o de se movimentar, locomover e atingir o destino planejado”. (SEMOB, 2005 p. 15).

Apesar de representarem pelo menos 10% da população do planeta¹⁹, a maioria das pessoas com deficiência, constituída também por idosos e crianças não é vista em nossas cidades porque o espaço urbano, as edificações e o transporte as impedem de circular com conforto, segurança e autonomia.

Acessibilidade deve ser concebida como toda esta movimentação e deslocamento sendo realizados pelo próprio indivíduo, em condições seguras e com total autonomia, sem depender de ninguém, mesmo que para isso necessite utilizar-se de objetos e aparelhos específicos - uma cadeira de rodas -, por exemplo. Desta forma é possível definir acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, sendo uma “condição de aproximação, com segurança e autonomia, de determinados espaços, objetos e elementos diversos, possibilitando a utilização de todas as atividades inerentes e usos específicos que eles possam oferecer”. (SEMOB, 2005, p.16 , 17)

A implementação da política de mobilidade inclui a promoção de acessibilidade, que elimine as barreiras físicas que impedem a circulação e integração social de pessoas com dificuldade de locomoção. (RABI e BERGMAN, 2005, p. 46,47).

Além disso, é bom não esquecer que as pessoas têm características antropomórficas diferentes, portanto, pensar em acessibilidade, comporta compreender essa diversidade e preparar as cidades para que não aconteça nenhum tipo de exclusão. O desenho universal contribui para realizar essas finalidades.

¹⁹ Segundo dados do Censo 2000 do IBGE, indica que 14,4% ou 25 milhões de brasileiros possuem alguma deficiência. Isso corresponde a 14,5% de toda a população. Informa que a taxa de natalidade de 2003 estava em 19,5 para cada grupo de 1000 habitantes, resultando uma média próxima de 2,5 milhões de grávidas/ano, limitadas em sua mobilidade - algumas mais, outras menos. Por outro lado, a expectativa de vida também está aumentando, o que favorece o aparecimento de certas limitações de mobilidade. A média sobre expectativa de vida em 1998 era de 68,1 anos em 1999 chegou a 68,4 anos e em 2003 a média chegou a 71 anos. Ainda com base no censo de 2000 do IBGE, tem-se que quase 14 milhões de brasileiros possuem mais de 60 anos, o que corresponde a 8% da população. Se forem adicionadas ao convívio social destas pessoas, outras duas - pais ou amigos - o número de indivíduos envolvidos com pessoas com dificuldade de locomoção passa a ser, aproximadamente, 123 milhões de brasileiros, ou seja, quase toda a população do país tem alguma relação direta ou indireta com pessoas com mobilidade reduzida. (SEMOB, 2006, p. 13).

1.1.5 Motivos que Levaram a Repensar a Mudança do Atual Sistema de Mobilidade

À semelhança de outros países, o Brasil verificou que principalmente nos grandes centros urbanos padecia dos problemas gerados pelo crescimento desordenado, afetando profundamente a qualidade de vida nas cidades, onde estão concentrados os maiores contingentes populacionais. O Ministério das Cidades desenvolveu um diagnóstico para fundamentar as suas políticas de desenvolvimento urbano, chegando a algumas constatações. Destaca-se a seguir alguns dados que nos parecem mais elucidativos para compreender a realidade dos municípios das regiões metropolitanas, que tem um impacto direto na mobilidade urbana.

Em relação à expansão urbana e o modelo de mobilização verifica-se que:

- a. a população brasileira é tipicamente urbana (82%), havendo uma marcante concentração geográfica da população (72% dos brasileiros se concentram em 10% do território). As nove principais Regiões Metropolitanas concentram 30% da população urbana;
- b. Quanto ao processo de urbanização, a concentração da população nas áreas urbanas, deu-se principalmente em função dos fluxos migratórios do campo para cidade; e
- c. em termos de padrão de urbanização, o crescimento caracteriza-se por ser horizontal e de baixa densidade. O modelo de crescimento consagrado foi impulsionado por políticas habitacionais, onde prevaleciam créditos a juros subsidiados para a classe média, provocando a construção de bairros e o esvaziamento dos centros, enquanto os setores de menor renda ocuparam franjas e periferias urbanas, com infra-estrutura precária ou inexistente.

Estas políticas de desenvolvimento urbano inadequadas tiveram um impacto significativo na mobilidade das cidades, em função de que:

- a. as distâncias cada vez maiores das residências ao trabalho;
- b. a necessidade de expansão constante das linhas de transporte coletivo individuais;
- c. os sistemas de redes de transporte defasados não atendendo as crescentes demandas dos usuários; e
- d. o reforço da “necessidade” de uso do automóvel

Como decorrências destas alterações no ambiente urbano, identificam-se as denominadas *deseconomias*²⁰²¹ e custos sociais do modelo de circulação. A insustentabilidade e a iniquidade do atual modelo de mobilidade urbana podem ser medidas através (I) da motorização crescente, (II) do declínio do transporte público, (III) dos altos custos sociais dos congestionamentos, da poluição atmosférica, dos acidentes no trânsito e do consumo de energia, (IV) no agravamento da exclusão social, (V) da carência de recursos humanos capacitados nos órgãos de gestão da mobilidade, (VI) da baixa integração setorial, modal e territorial, (VII) do transporte público ineficiente, caro e inadequado, (VIII) a indefinição de competências em alguns setores – o que favorece a informalidade e dificulta o investimento público e privado - e (IX) da ausência de fontes e instrumentos alternativos de financiamento. (RABI, Bergman, 20005, p. 8)

Apesar disso, como Rabi e Bergman (2005, p.9) comentam:

Poucas cidades valorizam e poucos usuários se beneficiam do uso de sistemas de circulação de pedestres ou do uso de veículos não motorizados pelo pouco incentivo por parte das políticas públicas ou outras condições não favoráveis, apesar de serem sistemas que podem ser pensados de forma universalizada, além de oferecer vantagens à saúde e ao meio ambiente.

1.1.6 O Usuário do Sistema

Dentre os aspectos que estiveram presentes neste desenvolvimento desequilibrado da mobilidade urbana, tem-se a falta de um conceito claro e aplicado de que as pessoas se constituem no usuário prioritário do sistema. Um

²⁰ O crescimento do uso de veículos contribui para o aumento da emissão de gases de efeito estufa: o aumento do número de viagens motorizadas significa um aumento de consumo energético por habitante transportado, acarretando uma dependência cada vez maior de fontes de energia não renováveis. Depreende-se que a degradação da qualidade de vida e os custos econômico, social e ambiental relacionados aos transportes urbanos podem ser muito elevados. (Rabi, Bergman, 2005 p. 9).

²¹ Como señala un reciente Informe de la Organisation for Economic, Cooperation and Development – OECD “las actuales políticas urbanísticas y de transporte están llevando a potenciar un crecimiento excesivo de los viajes en automóvil,....., en las ciudades y sus alrededores. Tales políticas son la causa de la creciente congestión, la polución del aire, el ruido, la lluvia ácida y el riesgo de calentamiento global del planeta” (OECD, 1995, 13).

exemplo claro deste desvio verifica-se nas políticas adotadas para o transporte coletivo urbano, onde notadamente se favorece os interesses privados, das operadoras de transportes, em detrimento de um serviço de qualidade, caracterizado pela aplicação de elevadas tarifas, que contribuem para excluir um grande contingente da população. Em conseqüência, ao mesmo tempo que socializamos o custo da implantação da infra-estrutura viária, cerceamos o acesso à uma grande parcela de potenciais usuários, que foram levados sem opção à transferência de outros modos de deslocamento, notadamente, a pé e bicicletas, mesmo para trajetos de média e longa distância, sem segurança, e com riscos para a integridade física.

1.1.7 O Marco Regulatório da Mobilidade Urbana

O Anteprojeto de Lei da Mobilidade Urbana, ao qual nos temos referido é um desdobramento do denominado Estatuto da Cidade (Lei no. 10257, de 10 de julho de 2001).

A lei 10257/2001 regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece um conjunto de diretrizes e instrumentos para a implementação da política urbana. No Capítulo III, referente ao Plano Diretor, o artigo 41, parágrafo 2º, determina que “no caso de cidade com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido. Esta disposição foi complementada pela Resolução no. 34 de 01 de julho de 2005, do Ministério das Cidades e aprovada pelo Conselho das Cidades que, no art. 8º, diz::

Nos casos previstos pelo art. 41 do Estatuto da Cidade, o Plano de Transporte Urbano Integrado, ora denominado de Plano Diretor de Transporte e Mobilidade, deverá contemplar os seguintes princípios e diretrizes gerais:

- I. garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades priorizando o transporte coletivo, que é estruturante, sobre o individual, os modos não motorizados e valorizando os pedestres;
- II. garantir que a gestão de Mobilidade Urbana ocorra de modo integrado com o Plano Diretor Municipal;

III. respeitar as especificações locais e regionais; e

IV. garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade a melhoria da qualidade ambiental e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela ordenação do uso do solo". (Rabi, Bergman, p. 10,2005)

No Plano Diretor Urbano o tema da Mobilidade, dada sua importância para a estruturação das cidades e nas estratégias de desenvolvimento municipal, constitui-se como item indispensável, independentemente do porte do município, para o planejamento das atividades urbanas no espaço físico. (GOMIDE e XAVIER 2005, p. 5)

Busca-se, assim, disseminar um conjunto de referências que permita tratar Mobilidade Urbana de modo integrado com o uso do solo e demais instrumentos de planejamento urbano, bem como articular as ações propostas com as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, contemplando princípios de sustentabilidade e universalidade do acesso da população aos locais de trabalho, serviços e lazer (neste sentido como fator de inclusão social) e prioridade para o transporte público. (GOMIDE e XAVIER, p. 5, 2005)

Os desafios para a implementação de uma Política de Mobilidade articulada com uma Política de Desenvolvimento Urbano:

a. consolidar e regularizar os centros, áreas já ocupadas e as parcelas informais da cidade, promovendo maior aproveitamento de infra-estrutura instalada, mediante seu adensamento, aliviando a pressão por novas ocupações periféricas;

b. implementar o planejamento e a gestão sobre o crescimento das cidades, de modo que se oriente a ampliação do tecido urbano do ponto de vista do interesse público;

c. implementar o Plano Diretor de Transporte e de Mobilidade Urbana compatibilizando com as diretrizes dos Planos Diretores municipais;

d. controlar a implantação de novos empreendimentos públicos e privados, condicionando-os a internalizar e minimizar os impactos sobre o ambiente urbano, trânsito e transporte;

e. garantir o uso público do espaço urbano, priorizando o pedestre, solucionando ou minimizando conflitos existentes entre a circulação a pé e o trânsito de veículos, oferecendo qualidade na orientação, sinalização e tratamento urbanístico de áreas preferenciais para o seu deslocamento;

f. implantar obras e adequações viárias para priorização de modos de transporte não-motorizados e coletivos; e

g. promover o desenvolvimento institucional e a capacitação dos municípios e dos órgãos municipais responsáveis pelo transporte e trânsito.(Rabi, Bergman, p. 13,14,2005)

1.1.8 Participação na Implementação da Política de Mobilidade Urbana

O projeto de lei da mobilidade urbana, estabelece no seu Art. 10 , inciso II a participação dos usuários do transporte coletivo, no planejamento, controle e a avaliação dos serviços. E complementa no Art. 11 os instrumentos que asseguram esta participação, a saber:

I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo,

da sociedade civil, dos usuários e dos trabalhadores e operadores dos serviços;

II - ouvidorias nas instituições responsáveis pelo sistema de mobilidade urbana

ou de órgãos com atribuições análogas;

III - audiências e consultas públicas;

IV - iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos; e

V - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos usuários e de prestação de contas públicas.

versão de 17 de novembro de 2005

O processo participativo procura tornar mais consistentes e legitimar as ações do governo.

			Setor de Transporte	(Secretários/Coodenadores/Lideranças políticas) com maior envolvimento com o tema da mobilidade	
	01-02		Reunião com Chefia do Setor de Fiscalização		
	11/01		Realização de Pesquisa de Literatura Técnica, Entrevista com Especialistas	Giro pela Cidade de São Leopoldo. Histórico da mobilidade em São Leopoldo	Transcrição gravação entrevista
	13/02			Conhecimento sobre o entendimento da mobilidade pelo atual Governo e dos próprios servidores	Memória Reunião
	16/01		Reunião com Diretora de Urbanismo Reunião com Consultora contratada para elaboração do Plano Diretor Participativo de São Leopoldo	Identificação das demandas dos atores do sistema	Memória Reunião
	18/01	Definir o Grupo de Pesquisadores e de suas relações com os atores da situação	Reunião com Secretário de Educação		Memória Reunião
		Diagnosticar a situação e as necessidades dos atores	1º. Encontro com o Grupo de Servidores da Coordenação da Mobilidade Urbana, da Diretoria de Urbanismo, Gabinete da SEPLAN - Convidado Consultor em Mobilidade, da empresa que está desenvolvendo o Programa Integrado de Mobilidade Urbana para a Região Metropolitana - PITMURB	Entender a relação da Mobilidade com o Plano Diretor Identificar o formato em que o Plano de Mobilidade devia ser entregue para sua inclusão no Plano Diretor da Cidade	Apresentação
	25/01	Fixar os seus objetivos e as modalidades de participação dos atores		Entendimento sobre o conceito das Cidades Educadoras e sua inserção na Administração de São Leopoldo	Memória Reunião Apresentação
				Identificação dos agentes que fazem parte do	

		<p>Elaborar proposta de quadro conceptual de referência .</p>	<p>2º. Encontro com o Grupo de Pesquisa e convidados.</p>	<p>Grupo de Pesquisa, e dos Atores Sociais que participam do processo, especialmente na fase de diagnóstico. Identificação da capacidade de governo para tratar do problema e aspectos da mobilidade que devem ser tratados prioritariamente</p> <p>Apresentação de um diagnóstico preliminar sobre a mobilidade urbana e de outros aspectos relacionados</p> <p>Definição do Cronograma para o desenvolvimento da Pesquisa e dos outros servidores a serem integrados ao Grupo de Pesquisa</p> <p>Apresentação o perfil sócio-econômico da Região Metropolitana (evolução da população e dos veículos, nível de renda e escolaridade, etc.) que se relaciona com a Mobilidade Urbana</p> <p>Elaboração da apresentação sobre o quadro conceptual de</p>	<p>Projeto de Pesquisa Cronograma Esquema conceitual</p>
--	--	---	---	---	--

				referência da Pesquisa	
P e s q u i s a A p r o f u n d a d a	31/01	Divulgar a proposta de Pesquisa para aumentar a consciência dos participantes Fazer pesquisa de caráter diagnóstico	3º. Encontro do Grupo de Pesquisa	Apresentar os objetivos da pesquisa. Nivelar conhecimentos sobre o conceito de Mobilidade Urbana Apresentação das Diretrizes Estratégicas do Plano de Governo e seu desdobramento para a Mobilidade Urbana. Apresentação da Metodologia do Planejamento Estratégico Participativo-PEP (Planejamento Tradicional Governabilidade em Sistemas Complexos	Memória Reunião Apresentação Apresentação
	07/02		4º. Encontro do Grupo de Pesquisa	Os momentos do planejamento Análise situacional e o jogo social	Memória Reunião Matriz de Problemas relacionados com Diretrizes da Mobilidade
	14/02		5º Encontro do Grupo de Pesquisa	Conceito de Situação Conceito de Ator Social	Árvore do Problema (Causas-Problemas-Efeitos)
	21/02		6º. Encontro do Grupo de Pesquisa	Conceito de Problema Apresentações e Expectativas Constituição do Grupo de Pesquisa	
	23/02	Obter comprometimento dos interessados e apoio das instituições interessadas	Entrevista Secretário Municipal de Obras e Viação Entrevista com Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social Entrevista com Secretário Municipal de Meio Ambiente	Identificação, seleção e priorização dos problemas Selecionar o problema: " <i>brainstorming</i> ", pontuação, agrupamento temático, etc...	Quadro –Resumo Visão dos Secretários sobre a Mobilidade Urbana Transcrição da gravação das entrevistas
	07/03				Memória Reunião Árvore de Resultados.

A ç ã o	07/03		7º. Encontro do Grupo de Pesquisa	Descrição do problema Analisar relação Problemas X Diretrizes Explicação do problema situacionalmente	Transcrição da gravação da entrevista
	08/03		Entrevista com Secretário Municipal de Habitação	Seleção das Causas e/ou problemas cruciais:	Transcrição das gravações das entrevistas
			Entrevista com Diretora de Urbanismo	Matriz de Impacto Causas / Problema X Diretrizes.	
			Entrevista com Secretário do Orçamento Participativo		
			Entrevista com Secretário Municipal de Educação	Obtenção de maior comprometimento com a diagnóstico e com a implementação do Plano de Ação.	Memória Reunião Triângulo do Governo
	14/03		Reunião com o Prof. Dr. Jaime Zitkoski - Unisinos		
			Reunião com Coordenadora do Programa de Cidade Educadora de Porto Alegre	Identificação o entendimento sobre mobilidade urbana e percepção sobre as demandas nesta área para a Cidade de São Leopoldo	Transcrição gravação entrevista
	16/03		Reunião com Conselheiros do Orçamento Participativo		Memória Reunião
	20/03		8º. Encontro do Grupo de Pesquisa		Memória Reunião Matriz Planejamento Operacional Matriz Diretrizes Estratégicas/Problemas x Ações Propostas Cenários
	28/03	Implementar pesquisa: coleta, processamento e análise dos dados	Reunião com os Operadores do Sistema	Identificação das soluções para os problemas apontados	
	04/04	Identificar soluções e proposições de ação	Entrevista com a Presidente do Sindicato de Arquiteto, membro do Conselho da Cidade		Memória Reunião
	19/04		9º. Encontro do Grupo de Pesquisa		Memória Reunião
	26/04		10º Encontro do Grupo de Pesquisa	Entendimento sobre o conceito das Cidades Educadoras e sua inserção na Administração de São Leopoldo	Plano de Ação Matriz de Interesse dos Atores Matriz de Controle de Recursos Quadro de
27/04			Conhecimento da		

		Definir objetivos alcançáveis por meio de ações concretas	Entrevista com Assessor do Diretor Operacional da Trensurb	experiência de Porto Alegre como Cidade Educadora	Estratégias
	15 - 19/05	Apresentar propostas que poderão ser negociadas entre partes interessadas. implementar as propostas	Entrevista com Coordenador Técnico do Programa Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana –PITMURB	Identificar as demandas dos usuários do Sistema	Memória do Seminário Diagnóstico da Mobilidade na Região Metropolitana de POA Memória Reunião Apresentação
	02/06		11º. Encontro com Grupo de Pesquisa	Avaliação de viabilidade das proposições	
	10/07	Divulgar os resultados e verificar a consistência técnica das proposições com órgãos e profissionais da área de mobilidade urbana		Identificar as demandas e posicionamento dos Operadores do Sistema Conhecer a experiência de mobilidade em Porto Alegre	Memória Reunião Apresentação Leitura Técnica Leitura Social
	26/10		Seminário do Ministério das Cidades Com a participação do Corpo Técnico da área de mobilidade das Cidades da RM	Definição das operações e ações a serem desenvolvidas	Transcrição das gravações das Entrevistas Formulários do Indicador de Potencial Capacitante e Orientação da Aprendizagem
	25/10 a 14/11	Avaliar o Processo de aprendizagem	Apresentação do Diagnóstico e do Plano de Mobilidade Urbana no Comitê do Plano Diretor Participativo	Análise dos cenários possíveis: Piso, Teto e Provável	
			Apresentação na Câmara de Vereadores de São Leopoldo, as diretrizes para Mobilidade em Fórum Temático do Plano Diretor Participativo	Aprofundamento dos Cenários sobre Mobilidade Urbana para o Estado	
			12º. Encontro do Grupo de Pesquisa	Detalhamento do PITMURB	
			Entrevistas com participantes do Grupo	Elaboração dos Projetos (Detalhamento	

			<p>de Pesquisa e com outros atores sociais que participaram do processo</p>	<p>do Plano de Ação) Efetuar ajustes da versão final do Plano de Mobilidade Orientação sobre como desenvolver sistema de Monitoramento de Desempenho</p> <p>Apresentação do conceito de Estratégia.</p> <p>Estabelecimento das Estratégias. Identificação da Situação da Mobilidade na Região Metropolitana de Porto Alegre</p> <p>Divulgação da proposta</p> <p>Divulgação da proposta</p> <p>Apresentação para o Grupo de Pesquisa a última versão do Plano de Mobilidade Urbana que será encaminhado para o Centro de Governo</p> <p>Identificação da adequação da metodologia adotada na Pesquisa-Ação Analisar o</p>	
--	--	--	---	---	--

				<p>Processo de Aprendizagem e a relação com o Planejamento.</p> <p>Verificação da possibilidade de adotar a metodologia para implementar outras políticas públicas</p> <p>Identificação das condições capacitantes para o processo de aprendizagem organizacional</p>	
A v a l i a ç ã o		<p>Observar, redirecionar o que realmente acontece e resgatar o conhecimento produzido no decorrer do processo, visando:</p> <p>Controlar a efetividade das ações no contexto organizacional da pesquisa e suas conseqüências a curto ou médio prazo;</p> <p>Extrair os conhecimentos ou “ensinamentos” que serão úteis para continuar a experiência</p>		<p>Analisar o “Triângulo de Ferro”.</p> <p>Analisar as sinergias internas, o desenho da organização, pontos fracos e fortes.</p> <p>Debater como é o sistema de direção e a tomada de decisão interna: estratégico ou convencional, planejado ou improvisado, etc...</p> <p>Atribuir responsabilidades gerenciais</p> <p>Desenhar o sistema de prestação de contas e orçamentar os Projetos.</p> <p>Analisar a confiabilidade “final” do Plano produzido.</p> <p>Composição e funcionamento do Comitê de Gestão</p>	

Quadro 67: Cronograma da Pesquisa- Ação

Fonte: Elaborado pelo autor

APÊNDICE C: PLANO DE MOBILIDADE URBANA

<p>Propósitos: Dotar de infraestrutura viária suficiente para melhorar a circulação veicular na área urbana, no município de São Leopoldo Atender as necessidades de mobilidade de pedestres e ciclistas com a construção e disponibilização da infra-estrutura pertinente. Ampliar e melhorar os serviços de transporte coletivo. Desenvolver e implantar um Sistema de Planejamento e Gestão de um Sistema de Mobilidade Urbana Contribuir através da mobilidade na promoção de um desenvolvimento sócio-econômico sustentável</p>						
N o.	Programa Projeto	Descrição	Localização Região OP	Período	Responsabilidade	OBS
	Programa 1: Trânsito e Transporte					
	Trensurb	Expansão do Metrô- Implantação. Estudo para adequação do Plano Diretor Urbano. (duas estações e duas pontes)	Nordeste	2007-2010	Trensurb	Estudo de Impacto na Mobilidade
	Taxi	Promover melhoria no modal, disponibilizando o serviço além da zona central.	Todas as zonas	2007-2008	Coord. Mobilidade Urbana	Novas concessões Uniformizar frota
	Transporte de Cargas	Transporte produtos perigosos- legislação ; Plano de Rotas.	Todas as áreas	2007	Coord. Mobilidade Urbana	Levantamento de trajeto e frota
	Transporte Região Metropolitana	Articular ações municipais com o Projeto de Mobilidade Urbana Integrada para a RM.	Todas as áreas	2007-2025	Coord. Mobilidade Urbana	Comitê Gestor do PITMURB (Metroplan/EPTC/Trensurb/Municípios da RM)

No	Programa Projeto	Descrição	Localização Região OP	Período	Responsabilidade	OBS
	Programa 2: Sistema Viário					
		Abertura da Mauá com José Bonifácio	Centro	2006- 2007	Município	Recursos Externos
		Av. das Industrias – Novo traçado	Sul	2006- 2007	Município	Recursos Externos
		Av. Feitoria com a Imperatriz- Alargamento	Leste	2006	Município	Recursos Próprios
		Thomas Edson- Extensão de Parobé a BR 116 junto ao Zoológico	Norte - Oeste	2006- 2009	Município	Recursos Externos
		Criação 4ª. Ponte – Thomas Edson	Norte-Oeste	2006- 2009	Município	Recursos Externos
		Trensurb- 5ª. Ponte -	Centro	2007- 2010	Trensurb Município SL	Recursos Federais
		Acessos ao Município através BR 116	Centro	2007- 2008	MCidades/ Coord. Mobilidade Urbana	Recursos Federais
		Galeria Scharlau – Galeria Pluvial em 4 ruas	Leste		Município	Recursos Externos
		Av. Atalípio Taurino Resende - Canal de Drenagem (Trecho de Canal Aberto)	Norte 2	2006	Município	Recursos Federais
		Loteamento Parque do Imigrante – Complementação de drenagem pluvial	Leste			
		Av. Parobé – Revitalização	Norte	2008		
		Projeto Viário Periférico da área Central	Centro	2006- 2009	Municipal	Recursos Federais

Infra-estrutura viária em bairros	Diagnóstico do sistema viário. Melhoria da fiscalização. Implantação de equipamentos urbanos.		2006-2008	Municipal	Recursos Federais
	Loteamentos Municipais				Pavimentação e iluminação
	Loteamento do Vale	Leste	2006		Pavimentação e iluminação
	Antenor Stumpf	Oeste	2006		Pavimentação e iluminação
	São Cristovão	Sudeste	2006		Pavimentação e iluminação
	Antônio Leite	Norte 2	2006		Pavimentação e iluminação
	Vila União	Norte 1	2006		Pavimentação e iluminação
	Staigleder	Nordeste	2006		Pavimentação e iluminação
	Aeroclube	Nordeste	2006		Pavimentação e iluminação
	Uirapuru	Leste	2006		Pavimentação e iluminação
	Vila Brás	Nordeste	2006		Pavimentação e iluminação
	Loteamentos Estaduais				
	Loteamento Trancredo Neves	Nordeste			

Áreas Públicas Ocupadas				
Jardim Luciana- Loteamentos: Parque Jardim Luciana- Bairro Arroio da Manteiga				
Vila Baum- Loteamento Vista Alegre- Bairro Arroio da Manteiga				
Jardim Phoenix- Loteamento Jardim Phoenix- Bairro Campina				
São Jorge- Vila São Jorge – Bairro Duque de Caxias				
Cerâmica Anita- Bairro Vicentina				
COHAB DUQUE – Bairro Cohab Duque				
SOPÃO- Bairro Vicentina				
BECO TAYTI- Bairro Vicentina				
Loteamentos Privados				
Parque Mauá	Norte 2			
Jardim Nabuco	Norte 2			

Santa Maria – (1940)	Norte 2			
COOPERATIVAS				
COOPERPROGRESSO- 94 unidades	Nordeste			Abertura de ruas
COOPERBONFIM- 94 unidades	Nordeste			Abertura de ruas
COOHAP- 94 unidades	Nordeste			Abertura de ruas
COOPERUNIÃO-94 unidades	Nordeste			
PAULO COUTO – 133 unidades (contrato assinado)	Oeste			Abertura de ruas
COOPERBONFIM – 120 unidades (Em estudo)	Nordeste			Abertura de ruas
COOPERPROGRESSO- 120 unidades (Em estudo)	Nordeste			Abertura de ruas
COOHABCOM-100 unidades (Em estudo)	Norte 2			
COOPERHABITAR-70 unidades (Em estudo)	Norte 2			Abertura de ruas
COOHAP-120 unidades (Em estudo)	Nordeste			Abertura de ruas

PAULO COUTO- 30 unidades (Em estudo)	Oeste			Abertura de ruas
COOPERUNIÃO – 20 unidades (contrato assinado)	Norte 1			
COOPERPROGRESSO-40 unidades (a contratar)	Nordeste			Abertura de ruas
COOPERBONFIM-40 unidades (a contratar)	Nordeste			Abertura de ruas
COOPERELZA				Projeto de Loteamento em fase de aprovação
Loteamento – Tancredo Neves Fase 01- 111 unidades (obras concluídas)	Norte 2			
Loteamento- Tancredo Neves Fase 01- 101 unidades (obras em andamento)	Norte 2			
Loteamento Tancredo Neves 16 unidades (a contratar)	Norte 2			
Loteamento Tancredo Neves Fase 02- 300 unidades (Projeto / a contratar)	Norte 2			Projeto em fase de aprovação
Loteamento – Mauá-Rio dos Sinos – 250 unidades (Projeto / a contratar)	Nordeste			
P.A.R (Programa de Arrendamento Residencial Bairro Campina -224 aptos.				
P.A.R (Programa de Arrendamento Residencial Bairro Rio dos Sinos- 544 aptos.	Nordeste			

Pavimentação e Manutenção de vias	Parque Imperatriz – Pavimentação	Leste			
	Vila Duque – Calçamento	Sul			
Passeios Públicos	Parque Imperatriz- Calçamento de 12 ruas	Leste			
	Projeto Calçadas: Legislação; Aquisição de equipamentos urbanos; Campanhas de Sensibilização; Programa de Fiscalização.				
Redes de Ciclovias	A rede cicloviária proposta para a cidade de São Leopoldo visa adequação ao sistema viário propiciando maior segurança; Implantação de bicicletários cobertos com alta capacidade de estocagem; Integração intermodal (sistema trem, ônibus e bicicleta); Promoção de campanhas educativas incentivando o uso para trabalho e lazer.		2007-2012	Município e Governo Federal	
	Implantação da 1ª. Etapa- Av. Mauá – 820 metros; Av. Imperatriz Leopoldina – 3.200 m Av. Feitoria – 1.250 m-Extensão Total : 5.270 metros; Implantação de 10 paraciclos : Reestruturação Bicicletário Estação Trensurb : Campanhas Educativas :	Centro - Sudeste	2007	Município e Governo Federal	
	Implantação da 2ª. Etapa- Av. Mauá – 2.300 m R. Almirante Tamandaré – 390 m; Estrada do Horto – 1.370 m; Circular Unisinos – 2.440 m-Extensão Total - 6.500 m ;Implantação de 10 paraciclos;Implantação de Terminal de Integração Intermodal; Campanhas educativas.	Centro	2008	Município e Governo Federal	
	Implantação da 3ª. Etapa- Av. Mauá : 450 m Av. Dom João Becker : 620 m; Av. Caxias do Sul : 1.250 m; Lateral Br 116 : 530 m; Av. Atalibio T. de Resende : 300 m; Av. Amaldo Pereira da Silva : 750 m; Av. Gov. Roberto Silveira : 530 m Av. Mauá : 450 m; Av. Leopoldo Wasun : 1.300 m- Extensão Total : 6.180 m; Implantação de 10 paraciclos; Campanhas Educativas .	Centro- Nordeste	2009	Município e Governo Federal	

Implantação da 4ª. Etapa – Av. João Correa – 400 m; Av. São Borja – 3.220 m; Av. Pedro Américo – 1.000 m; Av. Integração – 2.630 m Av. Feitoria – 1.500m; Extensão total : 8.750m – 8,75 km; Implantação de 10paraciclos;Implantação de Terminal de Integração Intermodal; Campanhas Educativas.	Norte 1	2010	Município e Governo Federal	
Implantação da 5ª. Etapa- Av. João Correa – 3.400 m; Av. Thomas Edson – 3.000 m-Extensão Total : 6.400 m; Implantação de Paraciclos; Implantação de Terminal de Integração Intermodal; Campanhas Educativas.	Norte 2	2011	Município e Governo Federal	
Implantação da 6ª. Etapa- Av. Atalibio T. de Resende – 2.600m; Av. Thomas Edson – 3.150 m;-Extensão Total: 5.750 m; Implantação de 10 paraciclos; Implantação de Terminal de Integração Intermodal; Campanhas Educativas.	Oeste	2012	Município e Governo Federal	

Projetos Especiais	Centro Administrativo	Centro	2008		
	Centro de Convenções	Centro	2008		
	Pólo Comercial – Expansão do centro nos quarteirões delimitados pela Av. Dom João Becker com Frederico Woltembutel e Mauá com a BR 116	Centro	2008		
	Pólo Comercial- Extensão do centro da cidade – Crescimento do centro, na direção norte, nos bairros Rio dos Sinos e Santos Dumont e por extensão ligando com o Bairro Scharlau	Nordeste			
	Distrito Industrial – Arroio da Manteiga- Implantação	Norte 2			
	Distrito Industrial – Boa Vista 1- Implantação	Norte 1			
	Distrito Industrial –Feitoria – Implantação	Leste			
	Distrito Industrial – São Borja – Implantação	Sul			
	Pólo Rodoviário Logístico				
	Centro de Informação Turística	Centro			
	Expansão do sistema escolar EMEF Rui Barbosa EMEF Arroio da Manteiga Implantação do Projeto "Trânsito Seguro" na rede de Ensino do Município de São Leopoldo.		18 m 18 m		

Número	Programa Projeto	Descrição	Localização Região OP	Período	Responsabilidade	OBS
	Programa 3: Acessibilidade Urbana	Implantação projeto de Acessibilidade: Legislação; Campanha de Sensibilização, Aquisição de equipamentos urbanos; Programa de fiscalização.				

13 ANEXOS

ANEXO A - DIAGNÓSTICO DA MOBILIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA

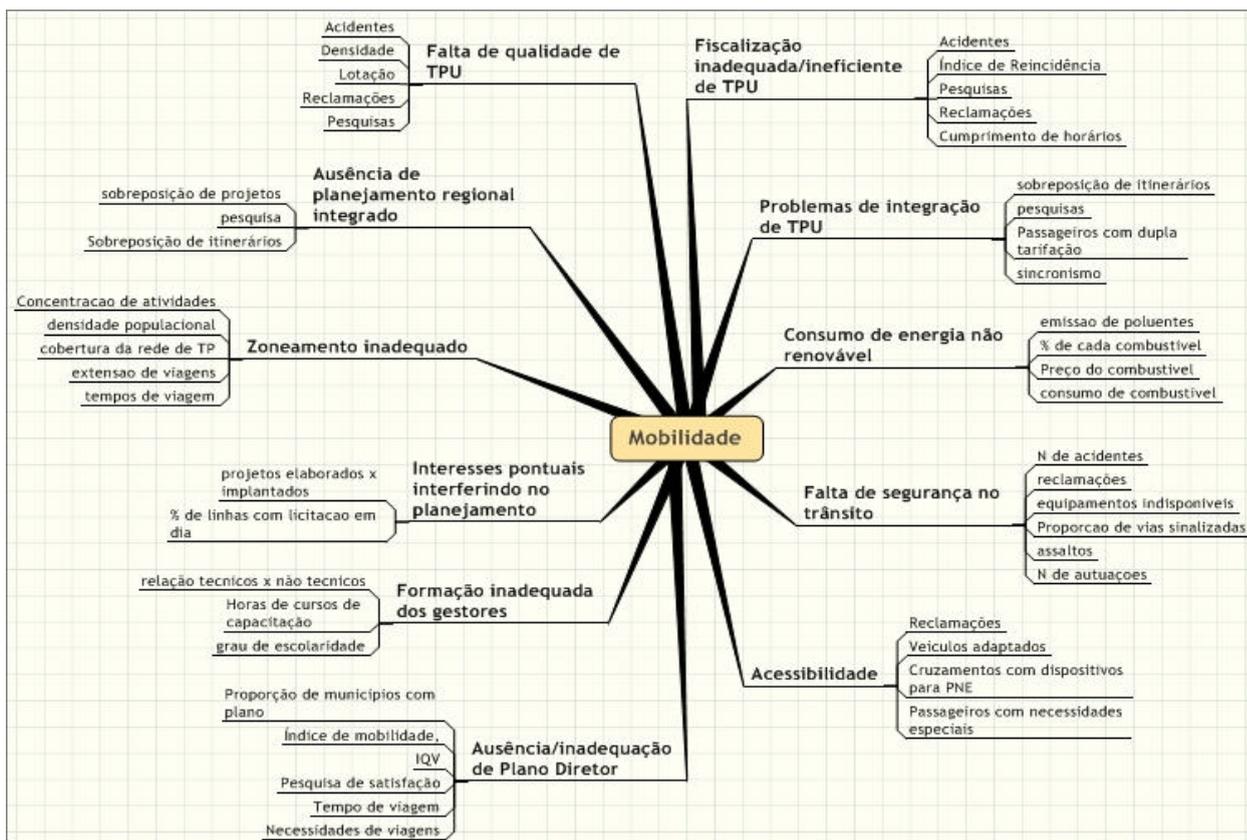


Figura 15: Diagnóstico da Mobilidade na Região Metropolitana

Fonte: Material seminário sobre mobilidade junho/2006

Figura 15: Diagnóstico da Mobilidade Urbana na Região Metropolitana

Fonte: Elaborado pelo Grupo de Participantes do Seminário de Mobilidade Urbana – Ministério da Cidade

ANEXO B: DADOS SÓCIO-ECONÔMICOS SOBRE SÃO LEOPOLDO E REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Tabela 1: Dados Físico-Territoriais

Dados Físico-Territoriais – Fonte: IBGE, Censo 2000			
Município	Distância de POA (km)	Área Territorial (km²)	Taxa de Urbanização
1. Alvorada	30	74,8	99,67%
2. Cachoeirinha	11	42	100,00%
3. Canoas	12	113,11	100,00%
4. Esteio	17	32,5	99,89%
5. Gravataí	23	497,83	91,19%
6. Guaíba	27	416,31	97,51%
7. Porto Alegre	--	489	97,07%
8. Sapucaia do Sul	19	57	99,24%
9. Viamão	10	1.612,00	93,05%
10. Eldorado do Sul	10	491,79	70,57%
11. Nova Santa Rita	19	219,79	73,33%
12. Novo Hamburgo	37	223,5	98,22%
13. São Leopoldo	28	100,5	99,66%
Total Área Estudo – A.E.	--	4.370,13	96,95%
% AE RMPA		44,48%	

Fonte: IBGE, Censo 2000

Tabela 2: Dados Populacionais Complementares

Dados Populacionais Complementares – Fonte: IBGE, Censo 2000							
Municípios	População	População Urbana				População Rural	
	Total	Total	%	Sede	Vive na Sede %	Total	%
Total do Estado	10.187.798	8.317.984	81,60%	8.027.369	96,50%	1.869.814	18,40%
Total RMPA	3.718.778	3.551.672	95,50%	3.392.735	95,50%	167.106	4,50%
% RMPA/ Estado	36,5%	42,7%		42,3%		8,9%	
1. Alvorada	183.968	183.365	99,70%	166.294	90,70%	603	0,30%
2. Cachoeirinha	107.564	107.564	100,00%	107.564	100,00%	0	0,00%
3. Canoas	306.093	306.093	100,00%	306.093	100,00%	0	0,00%
4. Esteio	80.048	79.961	99,90%	79.961	100,00%	87	0,10%
5. Gravataí	232.629	212.144	91,20%	211.056	99,50%	20.485	8,80%
6. Guaíba	94.307	91.956	97,50%	91.956	100,00%	2.351	2,50%
7. Porto Alegre	1.360.590	1.320.739	97,10%	1.320.739	100,00%	39.851	2,90%
8. Sapucaia do Sul	122.751	121.813	99,20%	121.813	100,00%	938	0,80%
9. Viamão	227.429	211.612	93,00%	82.178	38,80%	15.817	7,00%
10. Eldorado do Sul	27.268	19.242	70,60%	19.242	100,00%	8.026	29,40%
11. Nova Santa Rita	15.750	11.550	73,30%	11.550	100,00%	4.200	26,70%
12. Novo Hamburgo	236.193	231.989	98,20%	231.989	100,00%	4.204	1,80%
13. São Leopoldo	193.547	192.895	99,70%	192.895	100,00%	652	0,30%
Total Área de Estudo	3.188.137	3.090.923	97,00%	2.943.330	95,20%	97.214	3,00%
% Área de Estudo/RMPA	85,70%	87,00%		86,80%		58,20%	

Fonte: IBGE, Censo 2000

Tabela 3: Evolução da População Residente (1991/2004)

Evolução da População Residente (1991/2004) – Fonte: IBGE, Censo (1991, 2000, 2004)						
Municípios	1991	1996	2000	Taxa Cresc.	Estimativa	Taxa Cresc.
				1991/2000 (% a.a.)	2.004	2000/2004 (% a.a.)
1. Alvorada	142.046	162.005	183.968	2,90%	205.476	2,90%
2. Cachoeirinha	88.195	96.238	107.564	2,20%	117.501	2,30%
3. Canoas	269.258	284.059	306.093	1,40%	324.994	1,50%
4. Esteio	70.547	75.233	80.048	1,40%	84.923	1,50%
5. Gravataí	181.035	206.023	232.629	2,80%	259.100	2,80%
6. Guaíba	78.749	85.969	94.307	2,00%	102.290	2,10%
7. Porto Alegre	1.263.403	1.288.879	1.360.590	0,80%	1.416.363	1,00%
8. Sapucaia do Sul	104.885	114.012	122.751	1,80%	131.917	1,90%
9. Viamão	169.176	196.685	227.429	3,30%	251.407	2,60%
10. Eldorado do Sul	17.703	22.852	27.268	4,90%	32.175	4,30%
11. Nova Santa Rita	9.869	12.467	15.750	5,30%	18.765	4,60%
12. Novo Hamburgo	205.668	226.070	236.193	1,50%	251.854	1,70%
13. São Leopoldo	167.907	180.617	193.547	1,60%	206.702	1,70%
Área de Estudo	2.768.441	2.951.109	3.188.137	1,60%	3.403.467	1,70%
RMPA	3.201.639	3.430.090	3.718.333	1,70%	3.983.980	1,80%
Total RS	9.138.670	9.634.688	10.187.798	1,20%	10.726.063	1,30%

Fonte: IBGE, Censo (1991, 2000, 2004)

Tabela 4: Dados sobre População Total e Emprego na RMPA

Dados sobre População Total e Emprego na RMPA – Fonte: PED-RMPA – Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA											
ESTIMATIVAS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
População total (Hab x 1000)	3.096	3.140	3.184	3.228	3.288	3.354	3.422	3.489	3.539	3.587	3.635
População Idade Ativa (Hab x 1000)	2.501	2.561	2.604	2.664	2.725	2.776	2.850	2.925	2.969	3.019	3.057
População Econom. Ativa (Hab x 1000)	1.431	1.408	1.450	1.453	1.473	1.564	1.658	1.722	1.740	1.736	1.771
Ocupados x 1000	1.255	1.248	1.295	1.265	1.277	1.320	1.344	1.436	1.481	1.470	1.472
Desempregados x 1000	176	160	155	188	197	244	314	286	259	266	299
Taxa de Desemprego Total (%)	12,2	11,3	10,7	13,1	13,4	15,9	19	16,6	14,9	15,3	16,7

Fonte: PED-RPMA – Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA

Tabela 5: Postos de Trabalho (2003)

Postos de Trabalho (2003)				
Município	Postos de Trabalho 2003		População	Postos de Trabalho / Habitante (2003)
Área de Estudo	Total	%	2003	
Alvorada	14.927	1	196.882	0,08
Cachoeirinha	31.436	2,2	113.531	0,28
Canoas	89.961	6,3	317.442	0,28
Eldorado do Sul	8.129	0,6	22.963	0,35
Esteio	22.041	1,5	82.975	0,27
Gravataí	47.251	3,3	248.523	0,19
Guaíba	21.601	1,5	99.100	0,22
Nova Santa Rita	3.791	0,3	17.560	0,22
Novo Hamburgo	96.741	6,7	245.597	0,39
Porto Alegre	1.000.235	69,5	1.394.085	0,72
São Leopoldo	59.547	4,1	201.446	0,3
Sapucaia do Sul	21.508	1,5	128.255	0,17
Viamão	21.394	1,5	241.826	0,09
Total Área de Estudo	1.438.564	100	3.310.185	0,43

Fonte: PITMURB

Tabela 6: Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto per capita

Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto per capita – Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (ano 2000)		
Município	ANO 2000	
	PIB	PIB per capita
Canoas	6.083.094.224,50	19.873,35
Eldorado do Sul	497.855.183,05	18.257,85
Esteio	886.095.761,47	11.069,56
Nova Santa Rita	162.031.527,37	10.287,72
Novo Hamburgo	2.376.801.246,33	10.062,96
Cachoeirinha	927.993.277,75	8.627,36
Sapucaia do Sul	1.016.416.872,42	8.280,31
Gravataí	1.729.814.106,07	7.435,93
Porto Alegre	9.977.105.146,71	7.332,93
Guaíba	648.890.831,00	6.880,62
São Leopoldo	1.161.778.515,45	6.002,57
Viamão	756.200.434,36	3.325,00
Alvorada	431.302.520,41	2.344,44
Área de Estudo	26.655.379.646,87	8.360,80
RMPA	35.857.340.575,36	9.642,24

Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (ano 2000)

Tabela 7: Renda Média Domiciliar por Município (2000)

Renda Média Domiciliar por município (2000) - IBGE			
Município	Total de Domicílios	Renda Média Domiciliar (R.M.D.)	
		R\$	S.M.
Alvorada	51.128	769,37	5,1
Cachoeirinha	31.582	1.074,17	7,1
Canoas	89.536	1.201,10	8
Eldorado do Sul	7.826	921,45	6,1
Esteio	23.572	1.233,91	8,2
Gravataí	67.003	997,44	6,6
Guaíba	27.441	988,94	6,5
Nova Santa Rita	4.544	969,78	6,4
Novo Hamburgo	71.085	1.290,02	8,5
Porto Alegre	1.112.752	2.159,59	14,3
São Leopoldo	57.661	1.231,95	8,2
Sapucaia do Sul	36.416	911,73	6
Viamão	65.812	872,49	5,8
Área de Estudo AE	1.646.358	1.560,46	10,3
RMPA (31 municípios)	1.803.754	1.484,93	9,8
Total RS	3.040.070	1.190,04	7,9

Fonte: IBGE

Tabela 8 :Sistema de Transporte Coletivo São Leopoldo

Sistema de Transporte Coletivo São Leopoldo		
Classes	Qtd.	%
Gratuidades	102.009	9,13%
Estudantes	153.857	13,78%
Pagantes	860.993	77,09%
Passag. Eq.	937.921	83,98%
Total Mês	1.116.859	

Fonte: PITMURB

Tabela 9: Índice de Desenvolvimento Socioeconômico Por Setor e Geral (2000)

Índice de Desenvolvimento Socioeconômico Por Setor e Geral (2000) – Fonte: FEE						
Município	Setores				IDESE	Nº Ordem na RMPA
	Educação	Renda	Saneamento	Saúde		
Caroas	0,839	0,943	0,656	0,849	0,822	1
Esteio	0,871	0,898	0,625	0,872	0,816	2
Porto Alegre	0,858	0,808	0,742	0,84	0,812	3
Cachoeirinha	0,845	0,775	0,66	0,848	0,782	6
São Leopoldo	0,82	0,706	0,604	0,851	0,745	10
Sapucaia do Sul	0,828	0,69	0,558	0,863	0,735	11
Novo Hamburgo	0,821	0,783	0,488	0,841	0,733	12
Gravataí	0,845	0,648	0,552	0,851	0,724	13
Eldorado do Sul	0,812	0,717	0,434	0,886	0,712	16
Guaíba	0,835	0,622	0,533	0,842	0,708	18
Viamão	0,813	0,533	0,594	0,858	0,699	21
Alvorada	0,793	0,518	0,656	0,826	0,698	22
Nova Santa Rita	0,81	0,697	0,162	0,861	0,632	28

Fonte: FEE

Tabela 10: Frota Total de Veículos

Frota Total de Veículos – Fonte: DETRAN, Setor de Estatística. 2005										
Município	2001		2002		Varição Anual 2001 2002	2003		2005		Varição Anual 2003 2005
	Total	% AE	Total	% AE	% a.a.	Total	% AE	Total	% AE	% a.a.
Alvorada	23.764	2,10%	26.078	2,20%	9,70%	26.132	2,60%	31.426	3,00%	10,10%
Cachoeirinha	35.867	3,20%	37.125	3,20%	3,50%	33.211	3,40%	37.597	3,60%	6,60%
Canoas	89.600	8,00%	94.263	8,10%	5,20%	89.308	9,00%	101.256	9,80%	6,70%
Eldorado do Sul	4.187	0,40%	4.733	0,40%	13,00%	5.051	0,50%	6.228	0,60%	11,70%
Esteio	28.715	2,60%	28.425	2,40%	-1,00%	25.633	2,60%	27.236	2,60%	3,10%
Gravataí	51.171	4,60%	56.237	4,80%	9,90%	55.884	5,60%	65.461	6,30%	8,60%
Guaíba	21.865	1,90%	23.190	2,00%	6,10%	21.869	2,20%	24.983	2,40%	7,10%
Nova Santa Rita	3.597	0,30%	4.068	0,30%	13,10%	4.814	0,50%	5.781	0,60%	10,00%
Novo Hamburgo	83.408	7,40%	88.475	7,60%	6,10%	81.070	8,20%	91.586	8,80%	6,50%
Porto Alegre	646.547	57,60%	659.236	56,70%	2,00%	513.931	51,80%	546.881	52,70%	3,20%
São Leopoldo	53.925	4,80%	56.601	4,90%	5,00%	53.021	5,30%	60.080	5,80%	6,70%
Sapucaia do Sul	40.901	3,60%	42.134	3,60%	3,00%	39.644	4,00%	43.703	4,20%	5,10%
Viamão	38.185	3,40%	42.074	3,60%	10,20%	41.708	4,20%	49.981	4,80%	9,90%
Total	1.121.732	100%	1.162.639	100%	3,60%	991.276	100%	1.037.668	100%	4,70%

Fonte: DETRAN, Setor de Estatística. 2005

Tabela 11: Frota Total de Veículos Leves

Frota Total de Veículos Leves – Fonte: DETRAN, Setor de Estatística. 2005						
Município	1997	2002	Var. Anual 1997-2002	2003	2005	Var. Anual 2003-2005
Alvorada	11.697	19.877	11,20%	19.833	23.447	8,70%
Cachoeirinha	19.513	28.705	8,00%	26.106	28.954	5,30%
Caroas	54.212	71.640	5,70%	68.728	76.667	5,60%
Eldorado do Sul	1.375	3.270	18,90%	3.527	4.379	11,40%
Esteio	15.014	21.374	7,30%	19.593	20.588	2,50%
Gravataí	25.232	44.016	11,80%	44.022	50.469	7,10%
Guaíba	13.021	17.921	6,60%	17.026	19.070	5,80%
Nova Santa Rita	n.d.	-	-	3.718	4.204	6,30%
Novo Hamburgo	53.171	66.469	4,60%	62.175	68.658	5,10%
Porto Alegre	452.720	560.317	4,40%	441.466	464.335	2,60%
São Leopoldo	33.368	43.348	5,40%	40.949	45.478	5,40%
Sapucaia do Sul	31.641	30.532	-0,70%	29.030	31.797	4,70%
Viamão	18.272	33.774	13,10%	33.322	39.245	8,50%
Total	729.236	941.243	5,20%	809.495	877.291	4,10%

Fonte: DETRAN, Setor de Estatística. 2005

Tabela 12: Oferta de Matrículas 2001

Oferta de Matrículas – Fonte: FEE, Anuário Estatístico, 2001					
Municípios	População	Matrículas Escolares (2000)			Matrículas /
	2000	Fundamental	Médio	Total	Habitante
Alvorada	183.968	33.641	5.539	39.180	0,21
Cachoeirinha	107.564	19.482	6.800	26.282	0,24
Canoas	306.093	54.587	15.128	69.715	0,23
Eldorado do Sul	27.268	4.866	463	5.329	0,2
Esteio	80.048	14.504	3.400	17.904	0,22
Gravataí	232.629	41.778	9.621	51.399	0,22
Guaíba	94.307	17.135	5.095	22.230	0,24
Nova Santa Rita	15.750	3.093	542	3.635	0,23
Novo Hamburgo	236.193	38.057	8.890	46.947	0,2
Porto Alegre	1.360.590	218.281	66.482	284.763	0,21
São Leopoldo	193.547	34.195	7.901	42.096	0,22
Sapucaia do Sul	122.751	20.106	4.894	25.000	0,2
Viamão	227.429	39.600	7.793	47.393	0,21
Total Área de Estudo	3.188.137	539.325	142.548	681.873	0,21

Fonte: FEE, Anuário Estatístico, 2001

Tabela 13: Oferta de Matrículas 2003

Oferta de Matrículas					
Municípios	Oferta de Matrículas 2003			População 2003	Taxa de Matrículas / Habitação
	Fundamental e Médio	Superior	Total		
Alvorada	41.931		41.931	196.882	0,21
Cachoeirinha	27.740		27.740	113.531	0,24
Canoas	72.300	30.438	102.738	317.442	0,32
Eldorado do Sul	4.488		4.488	22.963	0,2
Esteio	18.559		18.559	82.975	0,22
Gravataí	54.911		54.911	248.523	0,22
Guaíba	23.360		23.360	99.100	0,24
Nova Santa Rita	4.053		4.053	17.560	0,23
Novo Hamburgo	48.817	7.720	56.537	245.597	0,23
Porto Alegre	291.774	55.883	347.657	1.394.085	0,25
São Leopoldo	43.815	29.274	73.089	201.446	0,36
Sapucaia do Sul	26.121		26.121	128.255	0,2
Viamão	50.394		50.394	241.826	0,21
Área de Estudo	708.263	123.375	831.578	3.310.185	0,25

Fonte: PITMURB

DUILIO CASTRO MILES

PLANEJAMENTO E APRENDIZAGEM NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS:
O CASO DO PLANEJAMENTO DE MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DE
SÃO LEOPOLDO –(RS/BRASIL),

Dissertação apresentada à Universidade
do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos,
como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Administração.

Aprovado em 22, de fevereiro de 2007

BANCA EXAMINADORA

Dr. Heitor Mansur Caulliriaux- Universidade Federal do Rio de Janeiro

Dr. Claudio Reis Gonçalo- Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Dra. Claudia Cristina Bitencourt- Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Profa. Dra. Yeda Swirski de Souza (Orientadora)

Prof. Dr. José Antônio Valle Antunes Júnior

Visto e permitida a impressão

São Leopoldo,

Prof. Dr. Ely Laureano Paiva

Coordenador Executivo PPG em Administração

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
NÍVEL MESTRADO

AUTORIZAÇÃO

Eu Duilio Castro Miles CPF 387495480/34 autorizo o Programa de Mestrado em Administração da UNISINOS, a disponibilizar a Dissertação de minha autoria sob o título PLANEJAMENTO E APRENDIZAGEM NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PLANEJAMENTO DE MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO –(RS/BRASIL), orientada pela professora doutora Yeda Swirski de Souza, para:

Consulta Sim Não

Empréstimo Sim Não

Reprodução:

Parcial Sim Não

Total Sim Não

Divulgar e disponibilizar na Internet gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, o texto integral da minha Dissertação citada acima, no *site* do Programa, para fins de leitura e/ou impressão pela Internet

Parcial Sim Não

Total Sim Não

Em caso afirmativo, especifique:

Sumário: Sim Não

Resumo: Sim Não

Capítulos: Sim Não Quais

Bibliografia: Sim Não

Anexos: Sim Não

São Leopoldo, 19/04/2007

Assinatura do Autor

Visto da Orientadora

**REQUERIMENTO DE INSERÇÃO DE
DISSERTAÇÕES/TESES E ARTIGOS CIENTÍFICOS NO
SITE BIBLIOTECA DIGITAL DA RICESU ATRAVÉS
DA BIBLIOTECA DA UNISINOS.**

Eu, Duilio Castro Miles , Administrador de Empresa, com endereço na Avenida Protásio Alves, 6659, apto. 102, Alto Petrópolis, Porto Alegre, RS, com Carteira de Identidade nº. 7019748602, e CPF nº , 387495480/34 venho, por meio do presente, requerer a inserção da minha dissertação intitulada PLANEJAMENTO E APRENDIZAGEM NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PLANEJAMENTO DE MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO D E SÃO LEOPOLDO –(RS/BRASIL) no site <http://biblioteca.unisinos.br> da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS e www.ricesu.com.br pertencente a Comunidade Virtual de Aprendizagem da Rede de Instituições Católicas de Ensino Superior - CVA – RICESU.

DECLARO, dessa forma, que **cedo, em caráter gratuito e por tempo indeterminado**, minha dissertação acima identificada, cuja cópia, segue em anexo, para que seja reproduzida ou divulgada, total ou parcialmente nos referidos sites.

DECLARO, que sou o **único e exclusivo responsável**, pelo conteúdo do mencionado na dissertação acima referida.

AUTORIZO, ainda, a Universidade a **remover** a dissertação referida acima dos sites <http://biblioteca.unisinos.br> e www.ricesu.com.br a **qualquer tempo e independentemente de motivo e/ou notificação prévia** à minha pessoa.

AUTORIZO, por fim, a **Universidade do Vale do Rio dos Sinos** a, em caráter gratuito e independentemente de prévia notificação à minha pessoa, ceder a minha dissertação para a formação de Biblioteca Digital em conjunto com outras Universidades.

DUILIO CASTRO MILES