

SUMÁRIO – TABLA DE CONTENIDOS - CONTENTS

- Editorial - Lendo, relendo, hesitando e publicando sobre Administração e Sociedade**
- p. 06
Frederico Lustosa da Costa
- 1. Rethinking Governance Design: Design Thinking applied to Governance**
- p. 08
Humberto Falcão Martins
- 2. La Sucesión en las Empresas Familiares: Una Discusión a partir de la Identidad Organizacional**
- p. 23
Marina Lima Bandeira e Fernando Lopez Parra
- 3. Empreender Solidário: Outra Forma de Conceber as Relações Sociais de Produção**
- p. 35
Kleiton Wagner Alves da Silva Nogueira
- 4. Desenvolvimento Sustentável de Três Comunidades Atingidas pela Construção de uma Usina Hidrelétrica**
- p. 46
Patrícia Aparecida Ferreira, Marina Aparecida Lima e Andreina Del Carmen Camero de Lima
- 5. Feira de Projetos de Intervenção: a Experiência do Ensino sobre Formulação, Gestão e Avaliação de Projetos Públicos**
- p. 57
Mauro César da Silveira e Marcos Arcanjo de Assis
- 6. Percepção da Qualidade da Coleta Seletiva de Recicláveis a partir da Perspectiva das Cooperativas de Catadores da Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro**
- pp. 67
Luiza Vieira e Marina Dias de Faria

www.revistaeas.uff.br

Revista EAS. Niterói – RJ, v.3, n°1, janeiro –abril, 2018



DIREITOS

Os textos publicados na revista são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desde que citada a fonte.

DISPONIBILIDADE

A Revista Estudos de Administração e Sociedade está disponível em:

<http://revistaeads.uff.br>

CATÁLOGO

Revista Estudos de Administração e Sociedade – v. 3, n. 1, (2018) – Niterói
Universidade Federal Fluminense, 2017

Frequência: Quadrimestral

ISSN: 2525-9261

INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL

Publicação do Programa de Pós Graduação em Administração – PPGAd
Universidade Federal Fluminense

(<http://www.adm.uff.br>)

INFORMAÇÕES DA EDIÇÃO ATUAL

Sigla e Nome do Periódico	Cidade de Edição	Volume (Edição Atual)	Número (Edição Atual)	Ano (Edição Atual)
EAS – Revista Estudos de Administração e Sociedade	Niterói/ Rio de Janeiro	v.3	n.1	Jan. Abr. / 2018

EDITOR-CHEFE

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA

EDITOR DA SEÇÃO: ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS

EDITOR DA SEÇÃO: ESTADO, ORGANIZAÇÕES E SOCIEDADE

CLÁUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL

COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGAd UFF

EDUARDO CAMILO DA SILVA

COORDENADOR EDITORIAL

GUSTAVO DE OLIVEIRA ALMEIDA

DÉBORA BOGÉA DA COSTA TAYT-SON

ASSISTENTES EDITORIAIS

IGOR CATALDI E CAVALCANTI

YAMILE LINED RAMOS MAHECHA

COMITÊ EDITORIAL

- Prof. Antonio de Araujo Freitas Junior - *Fundação Getulio Vargas - FGV, Brasil*
- Prof. Bianor Scelza Cavalcanti - *Fundação Getulio Vargas – FGV, Brasil*
- Prof. Cláudia Souza Passador - *FEARP/USP, Brasil*
- Prof. Cláudio Roberto Marques Gurgel - *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
- Prof. Clezio Saldanha dos Santos - *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*
- Prof. Elvia Mirian Cavalcanti Fadul - *Universidade Salvador - UNIFACS, Brasil*
- Prof. Fernando, de Souza Coelho - *Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), Brasil*
- Prof. Frederico Lustosa da Costa - *Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis., Brasil*
- Prof. Florence Pinot de Villechenon - *ESCP Europe, França*
- Prof. Joel de Lima Pereira Castro Junior - *Programa de Pós-graduação em Administração - PPGAd / Universidade Federal Fluminense – UFF, Brasil*
- Prof. Juan Mozzicafreddo - *ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal*
- Prof. José Antonio Gomes de Pinho - *Escola de Administração/UFBA, Brasil*
- Prof. José Walkimar, de Mesquita Carneiro - *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
- Prof. Maria Arlete Duarte de Araújo - *Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Brasil*
- Prof. Marcelo Fernando López Parra - *Universidad Andina Simon Bolívar – Ecuador*
- Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira - *Universidade Federal de Viçosa, Brasil*
- Prof. Paulo Emílio Matos Martins - *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
- Prof. Paulo Roberto de Mendonça Motta - *Fundação Getulio Vargas/EBAPE, Brasil*
- Prof. Sergio Azevedo Fonseca, *Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp, Brasil*
- Prof. Sonia Maria Fleury Teixeira - *Fundação Getulio Vargas - EBAPE, Brasil*

SUMÁRIO – TABLA DE CONTENIDOS – CONTENTS

EDITORIAL - Lendo, relendo, hesitando e publicando sobre Administração e Sociedade

- pp. 06 - 07

Frederico Lustosa da Costa

1. Rethinking Governance Design: Design Thinking applied to Governance
- pp. 08 - 22

Humberto Falcão Martins

2. La Sucesión en las Empresas Familiares: Una Discusión a partir de la Identidad Organizacional
- pp. 23 - 34

Marina Lima Bandeira

Fernando Lopez Parra

Marcelo Reinoso Navarro

Marcelo Reinoso Navarro

3. Empreender Solidário: Outra Forma de Conceber as Relações Sociais de Produção
- pp. 35 - 45

Kleitton Wagner Alves da Silva Nogueira

4. Desenvolvimento Sustentável de Três Comunidades Atingidas pela Construção de uma Usina Hidrelétrica
- pp. 46 - 56

Patrícia Aparecida Ferreira

Marina Aparecida Lima

Andreina Del Carmen Camero de Lima

5. Feira de Projetos de Intervenção: a Experiência do Ensino sobre Formulação, Gestão e Avaliação de Projetos Públicos
- pp. 57 - 66

Mauro César da Silveira

Marcos Arcanjo de Assis

6. Percepção da Qualidade da Coleta Seletiva de Recicláveis a partir da Perspectiva das Cooperativas de Catadores da Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro
- pp. 67 - 85

Luiza Vieira

Marina Dias de Faria

EDITORIAL

Lendo, relendo, hesitando e publicando sobre Administração e Sociedade

É penosa a faina daqueles que se dedicam ao métier impossível de prospectar, lavrar, extrair e lapidar pepitas de conhecimento no vasto território mineral da produção acadêmica em Administração e ciências sociais afins. Não que sejam tão raras as pedras semipreciosas que aqui e ali despontam na aridez do terreno arenoso da ciência normal. Mas como reconhecer e separar a luz da gema fulgurante do brilho fugaz de um caco de vidro colorido?

Tal é o trabalho incansável de redatores, editores científicos, pareceristas, revisores e leitores qualificados. Nem sempre suficiente para servir de peneira rigorosa. Nem sempre compreendido por autores bem intencionados. As escolhas são pautadas pelos critérios de rigor e relevância, mas podem incorrer em erros. Preciosidades podem ser soterradas pela pedra britada. A avalanche trazida pelas águas pode encobrir a originalidade de um seixo rolado. E ação judiciosa dos avaliadores de gemas pode deixar passar os cristais da banalidade.

Esta edição de Estudos de Administração e Sociedade é fruto desses erros e acertos. Traz trabalhos desiguais e importantes na sua desigualdade. Sua publicação é fruto do nosso compromisso como a perspectiva crítica e de estimular a inovação com relação a temas, objetos, métodos e estruturas. O compromisso com a internacionalização se mantém, com a publicação de artigos que foram objetos de discussões em eventos internacionais e em contextos acadêmicos de outros países.

O primeiro texto, de autoria de Humberto Falcão Martins, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas, *Rethinking the governance design – design thinking applied to governance*, foi objeto de discussão em dois importantes congressos internacionais. Trata-se de uma engenhosa formulação do conceito de *governance design* (e de suas aplicações) a partir de múltiplas referências. Parte de uma definição ampla de *governança* (processo de governar) para se concentrar nas possibilidades de *design* de diferentes arranjos institucionais capazes de gerar valor público, esmiuçando os modelos e estilos de *governança*.

Os professores Mariana Lima Bandeira, Fernando Lopez Parra e Marcelo Reinoso Navarro, da Universidad Andina Simon Bolívar, do Equador, apresentam o texto *La sucesión en las empresas familiares – una discusión a partir de la identidad organizacional*. Os autores procuram mostrar que a sucessão na empresa familiar é mais bem sucedida quando há um forte processo de identificação com a empresa que não é necessariamente vinculado à história da empresa familiar e aos laços familiares mais diretos, porém podem existir quanto as histórias pessoais estabelecem um processo de identificação com as histórias da família.

O terceiro texto desta edição, *Empreender solidário – outra forma de conceber as relações sociais de produção*, de autoria de Kleiton Wagner Alves da Silva Nogueira, apresenta uma reflexão sobre as relações entre a Administração Política

e a Economia Solidária, a partir do estudo de uma ação prática desenvolvida em uma comunidade carente do município de Campina Grande, na Paraíba. O trabalho mostra a importância da atuação do Estado por meio de parcerias com o ambiente acadêmico brasileiro para um maior aproveitamento do potencial de criação de comunidades carentes para o provimento das condições materiais.

Em função de trágicos acontecimentos relacionados com o manejo de barragens no Brasil, o texto de Patrícia Aparecida Ferreira, Marina Aparecida Lima e Andreina Del Carmen Camero de Lima, Desenvolvimento sustentável de três comunidades atingidas pela construção de uma usina hidrelétrica, ganha especial relevância. São fatos diferentes das tragédias anunciadas que se abatem sobre muitas comunidades “beneficiadas” por grandes investimentos, pois os riscos são infinitamente menores, mas ajudam a refletir sobre os impactos que essas obras trazem para as vidas das pessoas... Com efeito, o texto procura demonstrar que a construção de uma usina não apresenta somente impactos ambientais, mas também transformações políticas, sociais, culturais e econômicas no território em que será alocada, instigando um novo olhar para as relações entre o meio ambiente, o empreendimento e a sociedade.

Feira de projetos de intervenção: a experiência do ensino sobre formulação, gestão e avaliação de projetos públicos, de autoria de Mauro César da Silveira e Marcos Arcaño de Assis, relata mais um caso de inovação no ensino de Administração Pública. Essa feira de projetos, que contempla práticas de intervenção efetivas que favorecem o aprendizado, valendo-se de metodologias de elaboração e gestão de projetos – marco lógico e project management, já se repetiu cinco vezes e permitiu a apresentação de 89 projetos.

Percepção da qualidade da coleta seletiva de recicláveis a partir da perspectiva das cooperativas de catadores da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro, de autoria de Luiza Vieira e Marina Dias de Faria, discute as expectativas e as percepções dos usuários finais do serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos, fornecido pela Comlurb, na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro, quanto à qualidade dos serviços prestados. Busca-se analisar a qualidade deste serviço pela perspectiva das cooperativas de catadores de materiais recicláveis à luz do modelo das cinco lacunas do marketing de serviços

São demais os perigos desta vida. De editor. E leitor. Boa sorte nesta modesta empreitada.

Boa leitura.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

Rethinking governance design: Design thinking applied to governance

Humberto Falcão Martins¹
 Fundação Getúlio Vargas – EBAPE

ABSTRACT

This paper attempts to present two different governance models that have opposite and complementary characteristics. For this, we start by presenting the concept of governance in its broadest sense, the “governance process”, and go to the view in which governance is seen as an object that is conceived, designed and optimized (Governance Design). The governance process should be functional and stylish, because the latter corresponds to subjective dimensions of public value and satisfy values, demands, expectations and interests of public stakeholders. This is not a retrofit or up cycling of conventional governance models, but an acknowledgment of the need for high doses of innovation

Keywords: Governance. Governance Design. Design Thinking

RESUMO

Este ensaio busca apresentar dois modelos distintos de governança com características ao mesmo tempo opostas e complementares. Para isso, parte do conceito de governança em seu sentido mais amplo, ou seja, o “processo de governar”, para uma visão onde a governança é vista como um objeto que precisa ser concebido, desenhado e é otimizável (Governance Design). O processo de governar deve ser funcional e stylish uma vez que o estilo corresponde a dimensões subjetivas do valor público correspondendo, assim, aos valores, demandas, expectativas e interesses dos stakeholders públicos. Não se trata de um retrofit ou up cycling dos modelos convencionais de governança, mas da necessidade de altas doses de inovação

Palavras-chave: Governança. Governance Design. Design Thinking

RESUMEN

Este ensayo tiene como objetivo presentar dos modelos distintos de gobernabilidad con características opuestas y complementarias. Para ello, parte del concepto de gobierno en su sentido más amplio, es decir, el “proceso de gobierno”, para una visión donde el gobierno se considera como un objeto que necesita ser concebido, diseñado y optimizado (Diseño de Gobierno). El proceso de gobierno debe ser funcional y elegante, ya que el estilo corresponde a las dimensiones subjetivas del valor público y, por lo tanto, a los valores, demandas, expectativas e intereses de los interesados públicos. Esto no es una actualización o un ciclo ascendente de los modelos de gobierno convencionales, sino la necesidad de altas dosis de innovación

Palabras clave: Gobernanza. Diseño de la gobernanza. Pensamiento de diseño

The design of governance systems—the definition of how organizations are formed and arranged for a set of purposes—is both a phenomenon and an object of study. As a societal practice, it’s something that just happens and/or has to be done every once in a while, deliberately or not, particularly in times of institutional change (which can be seen as continuous and dynamic) and government transitions. As an object of study, it embraces a number of fundamental questions, such as: What are the rationales behind specific governance design options? To what extent are specific design options functional?

¹ Graduado em Administração UnB (1986); Mestre em Administração Pública -FGV/EBAPE, (1995); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental -Enap - Escola Nacional de Administração Pública -(1996); e Doutor em Administração -FGV/EBAPE (2003)

It is assumed that systematic approaches to governance design can help develop better arrangements and allow the formulation of hypotheses that seek to explain specific design options by improving and creating new methods of design. This chapter develops the concept of “governance design” through the design thinking methodology, and proposes an innovative governance prototype. The approach used is significant because it is based on the view that institutional design modeling is a design science.

“Design thinking” is a design creation system that attempts to reach beyond style and functionality; for example, first, it treats needs and demands as determinants of style and functionality, based on three pillars: desirability, viability, and feasibility. At the core of this chapter is the construction of a governance design model based on design thinking: a proof of concept contrasting conventional design with that which is intended to be pioneering.

Conventional design is essentially vertical, top down, single centered, fragmented, and segregating (i.e., state–society separation). In it, the predominant vertical orientation by policy theme generates stakeholder fragmentation. Conversely, an innovative design considers society as a collaborative network and works on clusters of stakeholders, identifying their views, needs, expectations. It interacts with unstable segments and, at the same time, with institutions. It is based on value streams, and it integrates horizontal and vertical as well as intra- and extra-governmental work. This horizontal and vertical interaction produces a hyperintensive integration matrix, and, hence, the innovative design model is more horizontal, biunivocal, integrated, interpenetrated within society, and focused on stakeholders.

Governance design

As proposed in Chapter 1, “governance” is taken to be a process of generating public value. This can be problematic in some respects, but, for the purposes of this chapter, it allows us to treat governance as an object (in principle, a process is an intangible object, as it is an ordered set of activities intended to generate an output, but, depending on what output is generated, it may have different degrees of tangibility) that has to be conceived, designed (it is a rational construction, in the sense that its modeling is designed to achieve predetermined purposes), and can be optimized (subject to deliberate redesigns).

“Design,” in turn, in a generic sense refers to “the way something has been made; the way the parts of something ... are formed and arranged for a particular use, effect, etc.; the process of planning how something will look, happen, be made, etc.; the process of designing something” (Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary, 2015), and is usually applied to tangible objects (utensils, clothing, machinery, environments), but may also refer to intangible objects (services, images, graphic elements, software, websites) that can be produced through artisanal or industrial processes. This activity is usually both rational (strategic, technical, aimed at solving a problem) and imaginative (creative, aesthetic). The term is strongly associated with style and functionality dimensions applicable to both the object and the design process across a wide range of design schools/principles.

“Governance design” is not exactly new, but it is an infrequently used term, and suggests concepts and proposes models and methodologies.² The literature commonly considers governance design to be modeling and institutional design as a vast and heterogeneous field of study that is ultimately scientific (in the sense that it is a rational, analytical, systematic, and objective activity used for addressing problems). Institutional design is a broader concept, part of a basic question (e.g., Which institutional forms are more conducive to certain results?), and applies to different scopes (from micro to macro, economic, political, social, and family), focusing either on utilitarian aspects or others related to justice, equality, and rights—that is, the various institutionalisms are essentially analytical, not a design method (Goodin, 1996). In this sense, governance design is a particular type of applied institutional design. Applied to the modeling of governance systems, it can be understood as processes that generate public value: it has to go beyond analysis and result in

² See, for example, the conceptions of MacKinlay Douglas Ltd (<http://www.mdl.co.nz/Governance+Design.html>), the Information Processing Management Association (<http://ipma-wa.com>), the U.S. government (in the document “Designing 21st-Century Governance Mechanisms,” available at http://www.whitehouse.gov/files/documents/ostp/opengov_inbox/newgovmech.pdf), AKA Strategy (<http://www.akastrategy.com/services/governance-and-organization-design>), or Cognizant (<http://www.cognizant.com/InsightsWhitepapers/Governance-Model-Defined.pdf>).

a solution. This stance is based on the following assumptions:

As an activity and a subject, governance design is both a science and an art; it is about the style and functionality of arrangements intended to create public value—style matters! The process of governing has to be functional and stylish because the latter corresponds to subjective dimensions of public value that are essentially aesthetic (and integrate and interact with other subjective or objective dimensions that are essentially functional).

The art dimension is always present, albeit subliminally, in scientific concepts; in particular, in the statement of assumptions and principles (often in line with what Herbert Simon (1946) called “proverbs,” but mostly in applying analytical models to concrete situations for analysis and institutional modeling).

The art/creation dimension lacks a more explicit and systematic treatment by the management literature, with a view to strengthening the functional rationality and aesthetics of governance system design.

Strengthening the functional rationality and aesthetics of governance system design is seen as a key challenge. Various arguments of multiple neo-institutionalist critics seem to support the notion that governments, in particular, have become, metaphorically “uncomfortable objects,” “vindictive and nasty” in the aesthetic sense, and (anti)functional—characteristics articulated by the architect Katerina Kamprani (2009) through her “uncomfortable” designs, shown in Figure 2.1.

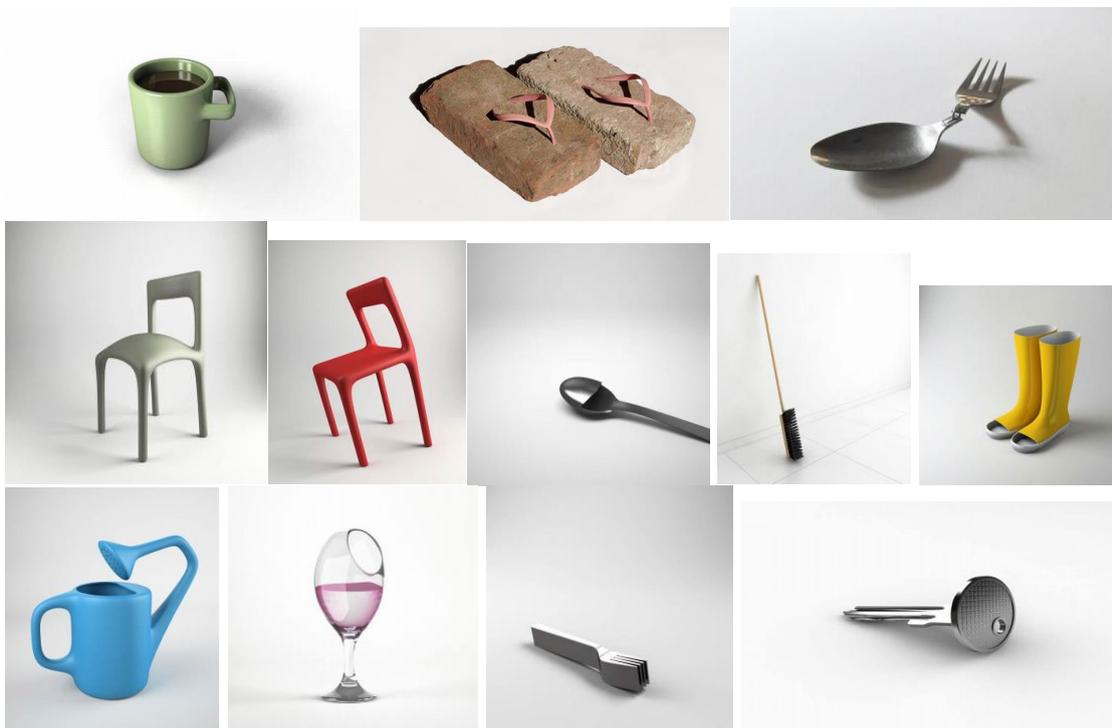


Figure 2.1. The Uncomfortable (Kamprani, 2009)

Therefore, how can design principles, approaches, and tools be applied to governance system design? How can governance systems be prototyped and tested? These issues have been addressed in many different ways and under different epistemological hues. The science of design proposed by Gregory (1966), considered by the architect Richard Buckminster Fuller to be “a systematic way to design,” distinguished between scientific and design methods (Buckminster Fuller & McHale, 1965). Herbert Simon (1996: 111) considered design as a meta-discipline for all professions, a “science of the artificial”:

Engineers are not the only professional designers. Everyone designs who devises courses of action aimed at changing existing situations into preferred ones. The intellectual activity that produces material artifacts is no different fundamentally from the one that prescribes remedies for a sick patient or the one that devises a new sales plan for a company

or a social welfare policy for a state. Design, so construed, is the core of all professional training; it is the principal mark that distinguishes the professions from the sciences. Schools of engineering, as well as schools of architecture, business, education, law, and medicine, are all centrally concerned with the process of design.

Dorst & Dijkhuis (1995) distinguished between two major views of design. In the rationalistic perspective (also known as technical problem solving or a reason-centric approach), design is based on research and knowledge executed in a predictable and controllable manner, involving a set of methods and principles based on technical rationality, and with a view to optimization in relation to restrictions and objectives by means of prior planning involving the specification of sequential steps (Newell & Simon, 1972; Pahl & Beitz, 1996). By contrast, the action-centric perspective (also known as reflection in action, evolutionary design, or co-evolution) is empiricist and postulates that designers essentially resort to creativity and emotion in improvised processes, without a rigid sequence or pre-defined steps, and in which analysis, conception, and implementation are simultaneous and interrelated (Ralph, 2010). Both perspectives are based on research and knowledge, but differ with respect to methods; one stresses control and predictability of the process, while the other lays emphasis on the judgment and common sense of the designers themselves. In practice, there is substantial empirical evidence that the action-centric perspective is more plausible (Cross, Dorst, & Roozenburg, 1992).

The study and practice of public administration is viscerally related to the work of the institutional designer. Indeed, the famous Waldo–Simon debate³ in a way raised the question of what kind of “design science” the field of public administration should be. On the one hand, Waldo (1955) postulated that public administration is the art of providing practical and useful advice on administrative challenges. On the other, Simon (1946), in line with his conception of a “science of the artificial,” idealized public administration as a contemplative applied science, based on formal modeling, quantitative hypotheses testing, and logical consistency providing intellectual control over design challenges. As reviewed by Barzelay and Thompson (2010: 295–297):

Simon got the field’s dimensions right but, by calling for the creation of an administrative science based on the canons of natural science, lost the emphasis on practice; Waldo got the emphasis on practice right, but the content of the field wrong. We would like to go back to that time and put the field on the right track, combining Waldo’s emphasis on normative, deliberative reasoning, which is central to management practice, with Simon’s notion of general management as a design science. ...

Designing practical interventions is largely a matter of combining known features in new ways. This process is sometimes described as the extrapolation or bricolage. But naming a process is not the same as explaining how to make it work. Some observers stress that this is largely a matter of understanding how to extrapolate a set of practices from a source site to a target site. Others have observed that better practices emerge from “deep craft”—from a thorough understanding of existing features and comprehensive knowledge of a domain or, as Bardach (2004) puts it, “superb command of the pieces in a toolbox.” That knowledge is not very helpful, however, if it is not combined with advice about how one goes about acquiring “a superb command of the pieces.”

Our set of prescriptions for giving advice about designing practical interventions consists of the following arguments: [to] learn from experience requires studying and analyzing experiences. Intuition and casual empiricism are not sufficient to attain intellectual control over experience. An experience is useful only to the extent that it provides the “know-how” to run (operate) or flesh out (develop) social arrangements for doing useful things (performing functions). Focusing on action independent of things is misleading, as is focusing on things independent of instrumental action—as is often the case with taxonomies associated with logic models: target groups, activities, resources, costs, inputs, intermediate outputs, final outputs, outcomes, results, or effects.

In summary, governance design is a practical field that brings together science and art; it cannot ignore science, or art; it is not an exclusively creative activity, nor solely a

³ This is the exchange, concerning the field’s separation of values from facts, between Herbert Simon (who claimed a “lack of rigor” by Waldo) and Dwight Waldo (claiming “philosophical myopia” by Simon) ultimately published in the form of articles in the *American Political Science Review* in 1952. See, regarding this, Harmon (1989).

contemplative science based on positivist canons. Epistemological issues aside, it is thought that the science side is essential to some degree of “intellectual control” over the experience, and perhaps over creativity—which, in principle, generates tension, to the extent that it may limit innovation. With such tensions and limitations between science and art, reason and emotion, and going by the book and improvising, the designer of governance systems seeks to elaborate, in each development, a unique synthesis based on the interaction between a subject that creates and an object the understanding of which requires systematic knowledge. It is not art + science, it is science and art recreated, merged in a peculiar way in each experience.

Design thinking

Typically, design methods involve divergence (the application of critical thinking in seeking alternatives), processing (redefinition of specifications), convergence (incremental or substantial improvement of legacy solutions by redefining specifications), sustainability (exploration, redefining, and prototyping solutions over time), and connection (between parts and the whole) to identify trends (trendspotting). “Design thinking” is a design creation methodology that proposes to go beyond style and functionality, taking needs and demands as a starting point and treating them as drivers of style and functionality. According to its originator, Tim Brown (2008: 86), the goal is “to match people’s needs with what is technologically feasible and what a viable business strategy can convert into customer value and market opportunity.”

Design thinking relies on our ability to be intuitive, to recognize patterns, to construct ideas that have emotional meaning as well as functionality, to express ourselves in media other than words or symbols. ... The job of the designer, to borrow a marvelous phrase from Peter Drucker, is “converting need into demand.” ...

The evolution from design to design thinking is the story of the evolution from the creation of products to the analysis of the relationship between people and products, and from there to the relationship between people and people. ... The mission of design thinking is to translate observations into insights and insights into products and services that will improve lives. ...

There is no “one best way” ... The continuum of innovation is best thought of as a system of overlapping inspiration (the problem or opportunity that motivates the search for solutions); ideation (the process of generating, developing, and testing ideas); and implementation (the path that leads from the project room to the market). (Brown, 2009: 16):

According to Adler, Lucena, Russo, Vianna, and Vianna (2011: 16), a design thinking process can be divided, but not sequenced, into:

Immersion. Divided into two parts, preliminary and in depth, this is when a team approaches a problem from many different perspectives and points of view. Preliminary immersion is when the problem is understood, based on a framework and both initial field research (exploratory research) and local and global references (desk research). In this phase, the various stakeholders are identified, in addition to the project’s scope and limits, providing inputs to the next stage, which is the in-depth immersion. In-depth immersion starts with a research project, following exploration of the problem’s context ... Thus, one can create inputs for the analysis and synthesis stage.

Analysis and synthesis. The data collected in the immersion phase ... must be submitted to an analysis and synthesis stage in order to be organized and create identifiable patterns, according to a rationale that allows understanding the problem at hand ...

Ideation. This is the stage when a target audience profile is defined for those who will be “served” by the solutions created based on innovative ideas for a topic of the project at hand. To do so, the synthesis created in the previous stages is used. In this stage, in addition to the multidisciplinary team involved throughout the project, other players are included, such as users (public) and professionals from the area, with a view to obtaining multiple perspectives and a richer and more diverse result. In this phase, brainstorming is done and co-creation sessions are held with the public and professionals from the area, generating ideas that will be captured. Here, bold ideas are welcome, so judgments are avoided. Critical sense should not inhibit the players involved, so it is promoted only for the discussion of

ideas.

Prototyping is the moment when abstract ideas gain formal and material content, to represent the captured reality and provide validation of all the learned content. Despite being presented as the final stage of the design thinking process, it can permeate the whole project and take place simultaneously with immersion, analysis and synthesis, and ideation. This is the stage when innovative solutions should be created, generating business opportunities, in the case of a company.

Thus, the design thinking method is perfectly applicable to the field of governance design. First, from the point of view of its essential pillars (desirability, viability, and feasibility), it proposes three basic principles: to be stakeholder centered (matching people's needs), executability (from a technological and institutional engineering point of view, according to constraints and opportunities related to the established rules), and feasibility (from the fiscal sustainability point of view). Note that "technical" and "political" aspects permeate and crosscut the three principles, to the extent that they entail dealing with the (re)creation of forms, boundaries, and content associated with refining preferences of various stakeholders around multiple issues, with diverse alternatives and different cost–benefit ratios.

A governance design prototype

A prototype is etymologically a "primitive form," an early sample of something being created with a view to testing (the concept and production process), evaluation, and definition of specifications for future application in concrete situations in the real world (PC Magazine, 2012).

As observed above, governance, as a public-value generation process, is an object subject to different degrees of tangibility. However, prototyping governance drawings may not involve the development of physical prototypes (such as a scale model) for actual tests and simulations, but will consist of a proof of principles or concepts intended to test the potential of the design in question, with little regard for details of its intrinsic issues, components, or mechanisms, which should be the object of further prototypes. Thus, the prototype scheme presented here following should be considered as a proof of concept, a "concept–process for generating value," in line with concept objects. These objects, which often do not exist, are not expected to undergo tests or practical judgments at first, and no one as yet imagines them in everyday use—although they might, and should, indicate trends and be used, to some extent, in concrete situations.

Governance as usual: The conventional design

Figure 2.2 illustrates an ideal type (in the Weberian ⁴ sense) of conventional governance design:

⁴ An ideation that is not expected to have, in the empirical or normative prescriptive sense, a match in reality; instead, it lends itself to an analytical purpose.

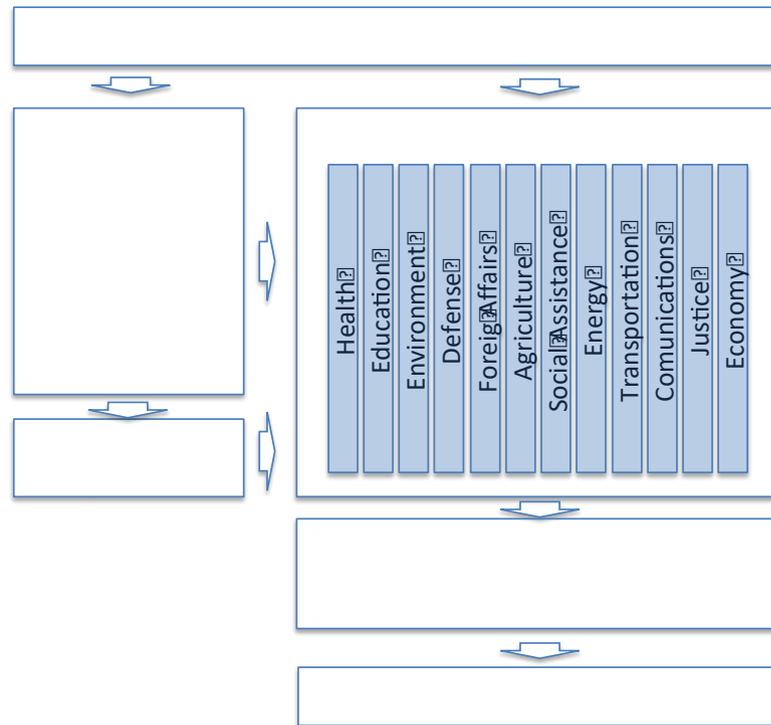


Figure 2.2. Conventional governance model

The first feature of this design is that, as a whole, it reflects a systemic chain, in the sense that governance arrangements are “processing mechanisms” for society’s demands. That is, governments are one thing, and society is something else. The interaction between the two can be explained by systemic views of public policy, according to which policy is a response (what to do or what not to do) to inputs (values, visions, expectations, interests, demands) that are organized in some predefined way along a policy-making process, through political institutions constituting arenas around which issues are discussed, alternatives are built, and the authorizing power is triggered to approve a decision.

The second striking feature of this conventional governance model is how its “internal” operation takes place within governmental limits. First, these are formed by the center of government and line units (under varied nomenclatures, whether ministries, secretariats, departments, etc.) at different federal levels (central/national/federal, state/provincial, local/municipal/communal). The center of government is a set of units that supports the top level of government, usually the office of the main executive leaders (presidents, prime ministers, governors, mayors) (James & Ben-Gera, 2004), that performs trans- and macro-governmental functions, such as planning, coordination, monitoring and evaluation, policy management, performance improvement, and internal and external communication. The center of government does not provide services directly to citizens and is not responsible for a specific area of public policy—although it may perform other, specific functions, depending on the context (Alessandro, Lafuente, & Santiso, 2013). The center of government usually operates within a rationale of command, control, standardization, and resource allocation/optimization.

The sector units are the structures (broadly, organized arrangements that operate processes and use financial/budget resources, people, technology, and logistics) focused on generating results—more specifically, outputs, whether tangible (delivery of goods or provision of services) or intangible (policies, standards). In a conventional design, the line sector units are predominantly established according to public policy issues (health, education, etc.). In addition to operating “delivery,” each domain also leads to segmentation of the public policy management process, sectoralizing it by the same criterion of functional–thematic segmentation. Sector units operate under a predominantly technical rationale

(which is even more prevalent at the base), but are also part of the rationale of public policy formulation, including interactions with stakeholders, as well as a political rationale, which can range from political appointees in coalition governments to instrumental bargaining with multiple purposes.

The federative issue adds complexity to this design in at least two ways, though it does not substantially alter its rationale of sectoral action. The first complexity factor is the system of concurrent attributions that very often entail overlaps, gaps, and flare-ups, due to a range of factors that vary across the different public policy fields. The second complexity factor is the detachment of the federal design from “real regionalization,” according to the unique dynamics of territory development (at micro, meso, and macro levels) forming development axes that are increasingly multi-centric.

Finally, although almost an appendage of the center of government, the administrative support areas are also usually organized according to functional thematic segmentation: budget, finance, human resources, information technology, logistics and assets, etc. They operate under a technicist rationale and, like the center of government, through command, control, standardization, and resource allocation/ optimization.

Overall, this conventional model is essentially vertical, top down, unicentric, linear, fragmented, and segregational, in that it separates state from society. Specifically, its predominant vertical orientation by public policy theme ultimately creates silos, “departmentalism,” and “tunnel-vision” fragmentation (loss of coherence, consistency, and coordination among the different policies)⁵ —but mainly the fragmentation of stakeholders, whose views, demands, and expectations permeate many public policy areas. The model is unicentric and segregational in at least two senses: it places the state as sole generator of public value to society, and most of the interaction between line units and society is mediated by the center of government. The top-down nature can be applied intra-governmentally, blocking sectoral flows of interaction with society that are established bottom up (i.e., from street-level bureaucrats) but also, in many cases, inter-governmentally, from the prevalence of central governments over other federal spheres. The conventional design is linear not only in a vertical sense, but because it reproduces a production rationale (input, processing, output) based on the product rather than the customer. This rationale is manifested in the procedural nature, in standardization, and in the inflexible universalism of procedures—hence the bureaucratic inversion of the submission of the line units to the bureaucratic requirements and whims of support units, instead of the latter being at the service of the former.

Metaphorically, the conventional model favors a strong head (not necessarily indicating intelligence) and features weak limbs (i.e., that struggle to perform coordinated movements). In light of design thinking dimensions, the prevailing concerns here are viability (“executability” according to the bureaucratic requirements) and feasibility (in terms of fiscal sustainability requirements) at the expense of desirability (ultimately, the value generated for stakeholders).

Unusual governance: The search for innovative designs

An innovative design should, first, consider an essential element of the current context: a networked and collaborative society, as shown in Figure 2.3. The first innovative element of the design should be the new forms of interaction with the network society (which is more than an organized civil society, as noted in Chapter 1).

⁵ According to Martins (2004), such a fragmentation phenomenon can be attributed to a lack of coherence, consistency, and coordination in the formulation and implementation of policies, programs, or projects. “Policy coherence” involves the systematic promotion of mutually reinforcing actions across the different government agencies, creating synergies for the achievement of common goals (OECD, 2003). “Policy consistency” means ensuring that individual policies are not internally contradictory and that policies that oppose the achievement of a certain goal are avoided or integrated. “Policy coordination” refers to getting the various policy-making institutional and managerial systems to work together congruently (Brinkerhoff, 1996). In short, integration means that policies should ideally support one another, or at least should not contradict one another (OECD, 2003).

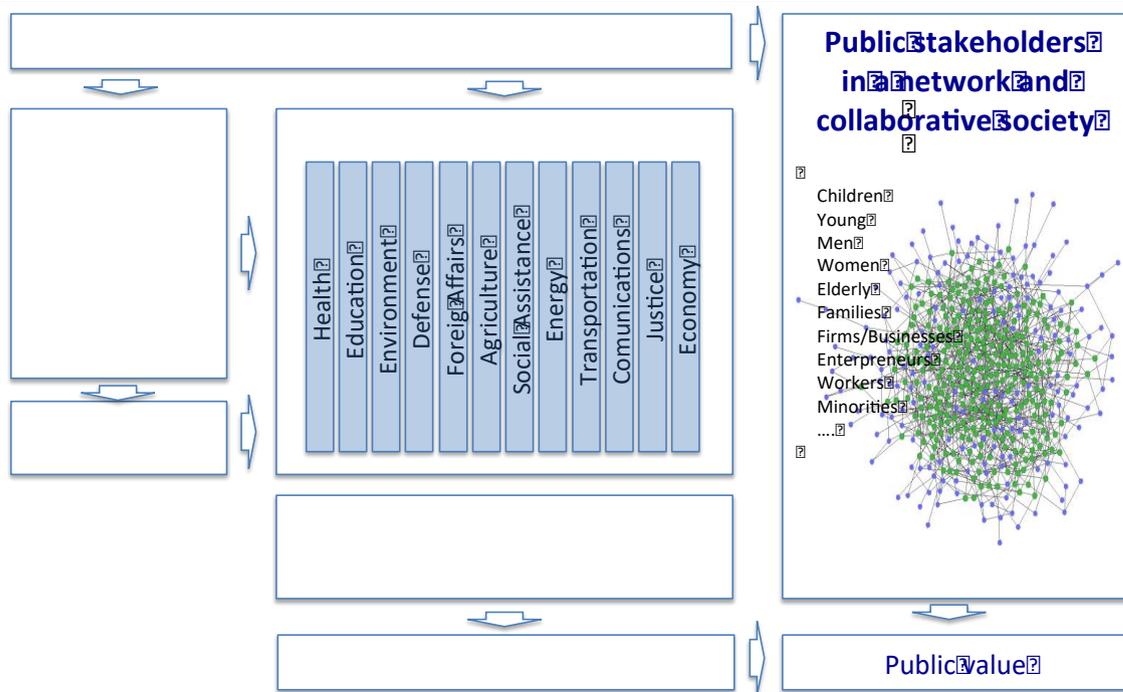


Figure 2.3. Governance design in a collaborative society

This context overcomes, but does not fully reject, the linear systemic model of thinking about a policy formulation process. Society is no longer represented fully and unconditionally by the institutions usually involved in the policy-making process (rights-based organizations, parliaments, etc.). However, how can the clusters of stakeholders be defined and their views, demands, needs, expectations, and interests identified? How to interact with unstable, fluid segments and, at the same time, with institutions? How to interact in autonomous processes to generate public value? There are no exact answers to these questions, but there is a reasonable consensus that the interactions are not exhausted in the conventional thematic dissection of public policies, and that people do not typically see themselves reflected in the themes but as a whole that permeates various themes. The process of the signification of visions, demands, needs, expectations, and interests is essentially holistic and multisectoral. This changes the governance process. How might we establish a governance process clearly geared to this new interaction? Referring to design thinking, can we conceive of a governance model that starts from the desirability dimension? How can we then make sense of expressions and qualifications such as “stakeholder centered,” “people centered,” “whole of people,” or “people as a whole,” in addition to the “whole of government”? Who is society—its stakeholder groups, which represent clusters of views, demands, needs, expectations, interests (men, women, minorities, children, young, old, entrepreneurs, economic agents, etc.)?

Figure 2.4 illustrates the requirement to model horizontal movements in the form of value streams and horizontal flows of public value, in order to intensify and direct the work (horizontally) to the stakeholders.

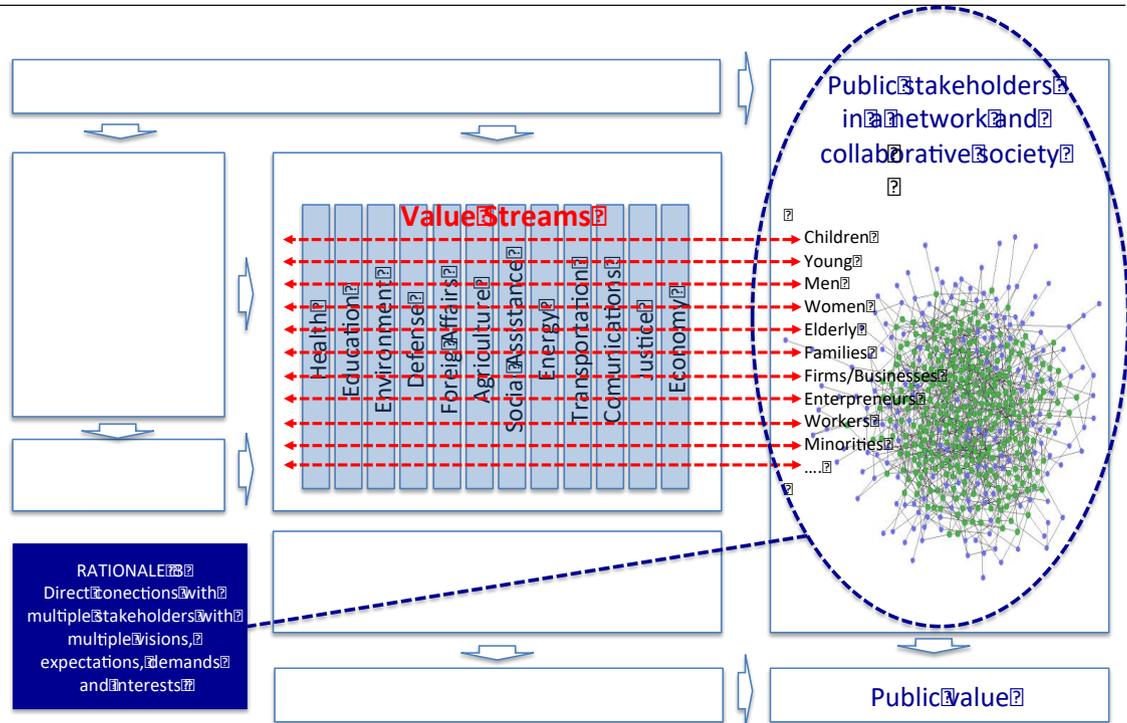


Figure 2.4. Horizontal governance design

There are, in fact, several ways of working horizontally that are more or less conventional and that coexist with the aforementioned vertical dominance, especially under what has been coined “joined-up government” and “whole of government” (Christensen & Lægreid, 2007), “horizontal government” (Peters, 1998), and new forms of coordination (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010): project management⁶, internal and external groups, task forces, committees, and the like. These involve formal coordination mechanisms, but other integration factors may also facilitate horizontal work, such as executive leadership, strategy, mutual adjustment, structure, processes, information systems, technology, and people (Martins, 2004). In any case, the core of the argument here is that horizontal work is not always focused on stakeholders; it often represents an assortment of themes and micro-issues, areas that sometimes mask the stakeholders’ perspective.

“Value streams” are flows integrating formulations and implementations (projects, processes, actions, etc.) that seek to guide/direct, organize, and integrate the intra- and extra-government work horizontally and vertically for stakeholders, with a view to modeling and maintaining as stable a public value-generating flow as possible, which is mostly unstable and emerging, taking into account the dynamics of stakeholders and their context. At the intra-governmental level, the concept applies to horizontal integration between various crosscutting initiatives such as projects, processes, and elements of the structure (groups, committees, etc.); and, for vertical integration, seeking to define the contribution of line units responsible for implementation.

This brings us to a matrix approach to governance, as illustrated in Figure 2.5, which complements the one originally proposed by Marini and Martins (2008) in at least two ways: first, it is based on the intersection of value streams and executing units, not just on the

⁶ One of the most appealing horizontal management mechanisms is the “delivery unit,” which draws on project management, monitoring, and evaluation concepts. There is evidence that their performance can be an important leverage factor in the performance of governments, with certain limitations and requirements: “Delivery units generally start from the premise that there is at least reasonably solid inter-ministerial collaboration, at least at the senior civil service level, around centrally led objectives, achieved through a robust program budget and cabinet system. Moreover, delivery units do not link better results with additional resources, keeping discussion of the budget separate from problem solving in delivery. Without this, the discussion about performance often focuses narrowly on inputs, and particularly resource availability. ... [D]elivery units are often positioned so as to regularly advise senior policymakers, and potentially foster or craft solutions ... It is important for the unit to have full support from the highest executive level, with most located close to, and enjoying the direct patronage of, the President or Vice President” (World Bank, 2010: 8). More broadly, it is also worth mentioning the so-called “science of delivery,” which sets out “to ensure that projects or interventions have adequate monitoring and evaluation ... mechanisms, and to ensure these are linked to feedback loops to ensure management of expectations, continual learning, experimentation, results monitoring, and redesign based on experience” (Wessal, Truth, & Wescott, 2013).

intersection of the strategy with the implementing structure; and, second, it seeks to address the issue of horizontal and vertical integration more than the issue of horizontal and vertical alignment. And, in the present case, it is a three-dimensional matrix, as it seeks to combine value streams and line and local units, and adds the issue of multilevel governance to this arrangement.

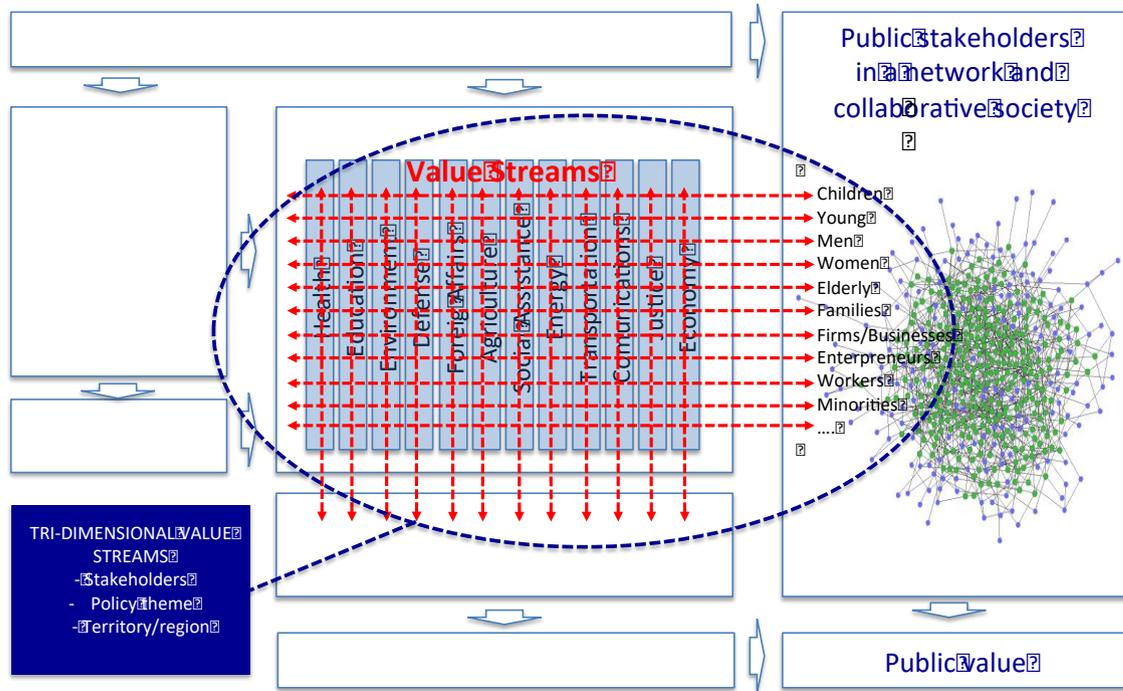


Figure 2.5. The governance matrix

Matrix conceptions are not new, particularly when applied to organizational structure, combining two or more departmentalization criteria. However, our consideration here is not just the structure but also a governance design that is multidimensional. Nonetheless, there is a reason why the matrix is inevitable: complexity. Even when it comes to structure, complexity requires a combination of criteria. Kesler and Schuster (2009: 17 cited, regarding this, the following quote from Peter Drucker (1973):

The best structure will not guarantee results and performance. But the wrong structure is a guarantee of nonperformance. [Drucker had advised that organizational structure should only be as complex as it needs to be. But, as early as the mid-1970s, he argued in support of the matrix:] It will present greater difficulties than either work-focused or result-focused design. But there are organizational problems where the very complexity of relationships makes [a matrix] the only appropriate design principle.

Beyond structure,⁷ Kesler & Schuster (2009: 25) also observed:

Operating governance is a challenge in the complex, matrix organization, but it is a critical part of making the matrix work. Organization design is not complete until robust governance tools are designed in. Create a framework to bring those practices together into a coherent whole. Tie practices to the business strategy to assure the right functions, businesses, and geographies interact in a way that serves the objective. Use four lenses to design balanced power in the matrix: beliefs systems, boundary systems, diagnostic controls, and interactive practices.

To “work the matrix” means to model it and to work in it. This is not insignificant, and, at this point, we should acknowledge the need to capture complexity, in order to attempt the simplest possible design matrix. The matrix is a hyper-intensive form of integration. It is necessary to create “steroids” (performance-enhancement elements) that augment the

⁷ See also Ludwig (1970), Tavis (2013), Likert (1976), Andrew (1983), Laurent (1981), Sy and D’Annunzio (2005), and Lawrence, Kolodny, and Davis (1977).

resources of “joined-up government,” “whole of government,” and integration factors (executive leadership, strategy, mutual adjustment, structure, processes, information systems, technology and people) to make the matrix work in a “whole of people” perspective, directing value streams to stakeholders.

In order to organize and direct the horizontal work, value streams play the role of a membrane: regulating exchanges and interactions, and serving as a hub for stakeholder representation and participation channels (through mechanisms such as forums, councils, conferences, round table dialogues, thematic chambers, meetings, working groups, participatory planning and budget, etc.), for interaction (social networks, co-creation workshops, open spaces, etc.), for transparency (active and passive access), for listening and receiving complaints (petitions, complaints, ombudsman, hearings, consultation, etc.), and for value induction (induced formation and/or support to autonomous governance networks). Thus, an extra- and para-governmental function is fulfilled, working the matrix towards the outside and from the outside.

Trommel, Verschuere, and Brandsen (2014:1) summarized the dilemmas and potential of value induction as follows:

A large collection of buzzwords accompany this resurrection of the civil society discourse: social responsibility, citizenship, big society, activation, participation, and horizontalisation—to name only a few. A firm belief in civil society as a solution, as a more effective alternative to the welfare state and market arrangements is feeding the current debate on how to solve pressing social problems. ...

[C]ivil society should be revived, revitalised, and reinvented. States have started encouraging citizen participation, co-production, and self-organization; involving civil society organizations in public service delivery; encouraging civil engagement and good behaviour in publicity campaigns. It brings states and civil society into a new kind of relationship that some will view with suspicion. ...

[T]here are two respects in which a historically distinct, if not unique, character has been attained. Firstly ... the role of government has essentially changed. Barring some exceptions, it has rarely been as powerful as it is today. Secondly, its ambition is not only to co-opt or integrate, but also to recreate civil society. To put it provocatively, public governance in modern welfare states is now looking for methods to reinvent (or revitalize) “the social element.” Ambitions include a large-scale reconstruction of local communities, civil society, and citizenship by giving public responsibilities to citizens and third-sector organizations. Simultaneously, relationships with citizens, communities, and third-sector organizations are cast within the mould of public management. ...

The search for civil society from above may lead to what [the first author] has described [earlier] as “greedy governance” aiming at manufacturing a civil sphere by means of public interventions. This may easily destroy what it intends to promote: a lively, self-governing civil society. The recreated communities may not be able to exist without government support. ...

To examine government–civil society relations, we must move beyond the simple “adversarial versus integrated” distinction that still forms much of the literature. The effects of efforts to recreate or reshape civil society hinge on the interfaces between the institutional architecture of modern society (with a dominant position for government and quasi-governmental institutions) and the emerging dynamics of a late-modern network society (with a diverse and heterogeneous civil society with hybrid relationships with government as a result of public management paradigms that have shifted over time).

What’s more, interaction with society can greatly benefit from groundbreaking information and communication technologies,⁸ enabling multiple innovations and insights in terms of participatory and interactive democracy (“idemocracy”) (Hassard, 2009).

The search for innovative designs should make governance more horizontal, two-way, integrated, interpenetrated in society, and stakeholder oriented. One way to achieve this is

⁸ See, for example, the experience of South Korea with the transformational government initiative Government 3.0 (E-Gov 3.0), relayed at <http://www.gov30.go.kr/gov30/index.do> (in Korean).

through the modeling of value streams to optimize horizontal work, the induction of self- and co-creation of public value with transparency, openness, and permeability—in short, a model that brings together the requirements of desirability, viability, and feasibility.

Public value design

Governance design is a way to conceive how government (taken here to mean public power) and society should be arranged to generate public value, and thus match the values, needs, expectations, and interests of public stakeholders. This chapter sought to characterize two distinct governance models, which are at once opposite and complementary, as a proof of concept. Many governance models around the world possess characteristics of both of these models, but identify more with conventional design.

The limitations of conventional design, in terms of style and functionality, are intrinsic and contextual. Closed, opaque, self-oriented governments are devoid of style, even if they work—in the sense that this aesthetic judgment is coupled with a normative judgment of principles present not only in the contemporary literature, but in the moral interpretation of citizens and economic agents. On the other hand, from a contextual point of view, the urgent need to optimize functionality with a view to better performance levels, providing speed and greater predictability in meeting demands and expectations, matches the increasing complexity of contemporary society.

This is not a “retrofitting”⁹ or “upcycling”¹⁰ of conventional governance models, but an acknowledgment of the need for high doses of innovation, not only to devise alternative designs but also (and principally) to implement them.

References

- Adler, I., Lucena, B., Russo, B., Vianna, M., & Vianna, Y. (2011). *Design thinking: Business innovation*. Rio de Janeiro, Brazil: MJV Press.
- Alessandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2013). *Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean* (Technical note IDB-TN-591). Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Andrew, L. D. (1983). Dealing with the reality of complex organizations. *Nonprofit World Report*, 1(4), 30.
- Bardach, E. (2004). The extrapolation problem: How can we learn from the experience of others? *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(2), 205–220.
- Barzelay, M., & Thompson, F. (2010). Back to the future: Making public administration a design science. *Public Administration Review*, 70(1), 295–297.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- Brinkerhoff, D. W. (1996). Coordination issues in policy implementation networks: An illustration from Madagascar’s environmental action plan. *World Development*, 24(9), 1497–1510.
- Brown, T. (2008). Design thinking. *Harvard Business Review*, June 2008, 84–92.
- Brown, T. (2009). *Change by design: How design thinking transforms organizations and inspires innovation* [Kindle ed.]. New York: HarperCollins.
- Buckminster Fuller, R. McHale, J. (1965). *World design science decade, 1965–1975*. Carbondale, IL: World Resources Inventory, Southern Illinois University.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Cross, N., Dorst, K., & Roozenburg, N. (1992). *Research in design thinking: Proceedings of a workshop meeting held at the Faculty of Industrial Design Engineering, Delft University of Technology, the*

⁹ “Retrofit is a term used ... to describe a process of reversion, or... to describe the process of modernization of some equipment already considered outdated or out of standard ... in the sense of renewal, or upgrade, while maintaining the inherent characteristics of the retrofitted object” (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Retrofit>).

¹⁰ “Upcycling is the process of turning ... useless and disposable products into new materials or products of higher value, use, or quality. It employs end-of-life materials ... and gives them new uses. [By comparison,] recycling ... uses energy to destroy the form and then turn it into something new” (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Upcycling>).

- Netherlands, May 29-31, 1991. Delft, The Netherlands: Delft University Press.
- Dorst, K., & Dijkhuis, J. (1995). Comparing paradigms for describing design activity. *Design Studies*, 16(2), 261–274.
- Drucker, P. F. (1973). *Management: Tasks, responsibilities, practices*. New York: Harper & Row.
- Goodin, R. E. (Ed.). (1996). *The theory of institutional design (Theories of Institutional Design series)*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Gregory, S. A. (1966). *The Design Method*. Butterworths.
- Harmon, M. M. (1989). The Simon/Waldo debate: A review and update. *Public Administration Quarterly*, 12(4), 437–451.
- Hassard, F. (2009). Culture, inheritance and identity: Towards an idemological perspective. Paper presented at the Symposium on Art and Science—Session I, InterSymp 2009: The 21st international conference on systems research, informatics and cybernetics, August 3–7, Baden-Baden, Germany.
- James, S., & Ben-gera, M. (2004). A comparative analysis of government offices in OECD countries (GOV/PGC/MPM/RD(2004)1). Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Kamprani, K. (2009). The uncomfortable. Retrieved March, 2015, from <http://www.kkstudio.gr/projects/the-uncomfortable>.
- Kesler, G., & Schuster, M. H. (2009). Design your governance model to make the matrix work. *People & Strategy*, 32(4), 16–27.
- Laurent, A. (1981). Matrix organizations and Latin cultures. *International Studies of Management & Organization*, 10(4), 101–114.
- Lawrence, P. R., Kolodny, H. F., & Davis, S. M. (1977). The human side of the matrix. *Organizational Dynamics*, 6(1), 43–61.
- Likert, R. (1976). Improving cost performance with cross-functional teams. *Management Review*, 65(3), 36
- Ludwig, S. (1970). The move to matrix management. *Management Review*, 59(6), 60.
- Marini, C., & Martins, H. F. (2008). Matrix government: Networked structures to generate development results. Paper presented at the 8th international seminar on the theories of China's finance and economics and frontline practice, October, Beijing.
- Martins, H. F. (2004). *A theory of policy fragmentation*. Brasília, Brazil: Publix Institute.
- Merriam-webster's Collegiate Dictionary. (2015). Design. In Merriam Webster's collegiate dictionary. Retrieved March, 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/design>.
- Newell, A., & Simon, H. (1972). *Human problem solving*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Oecd. (2003). *Coerência nas políticas: Relatório final de atividades (March 2003)*. Paris, France: Comité de Gestão Pública/Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pahl, G., & Beitz, W. (1996). *Engineering design: A systematic approach (2nd ed.)*. London: Springer.
- Pc Magazine (2012). Prototyping [definition of]. In Computer Language Company Inc., Encyclopedia. Retrieved May 3, 2012, apud <http://en.wikipedia.org/wiki/Prototype>.
- Peters, B. G. (1998). *Managing horizontal government: The politics of coordination (Research paper, no. 21)*. Ottawa, Canada: Canadian Centre for Management Development.
- Ralph, P. (2010). Comparing two software design process theories. In R. Winter, J. L. Zhao, & S. Aier (Eds.), *Proceedings of the 5th international conference on Design Science Research in Information Systems and Technology (DESRIST 2010): "Global Perspectives on Design Science Research"* (pp. 139–153). Berlin, Germany: Springer.
- Simon, H. A. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53–67.
- Simon, H. A. (1996). *The sciences of the artificial*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sy, T., & D'annunzio, L. S. (2005). Challenges and strategies of matrix organizations: Top-level and mid-level managers' perspectives. *Human Resource Planning*, 28(1), 39–48.
- Tavis, A. (2013). Perspectives. *People & Strategy*, 36(1), 4.
- Trommel, W., Verschuere, B., & Brandsen, T. (2014). *Manufactured civil society: An emerging*

government strategy. ESADE Bulletin, May. Barcelona, Spain: Institute for Public Governance and Management, ESADE, Ramon Llull University.

Waldo, D. (1955). *The study of public administration*. Garden City, NY: Doubleday.

Wessal, A., Treuth, M., & Wescott, C. (2013). *Science of delivery: Implications for monitoring and evaluation*. Mimeo, available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2302390>.

World Bank. (2010). *Limitations. GET note: Center of government delivery units “Recently asked questions” series*. Global Expert Team. Retrieved March, 2015, from <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/NovemberGetNote.pdf>.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

La Sucesión en las Empresas Familiares: Una Discusión a partir de la Identidad Organizacional¹

Mariana Lima Bandeira²
Fernando López Parra³
Marcelo Reinoso Navarro⁴
Universidad Andina Simón Bolívar

RESUMEN

Este estudio propone que la sucesión en una empresa familiar es, también, una cuestión de identidad organizacional. Nuestro argumento se construye a partir de la idea de que la sucesión en la empresa familiar es posible cuando hay un fuerte proceso de identificación con la empresa que no necesariamente está vinculado unilateralmente a la historia de la empresa familiar y a los lazos familiares directos, pero puede existir cuando las historias personales establecen un proceso de identificación con las historias de la familia. En este panorama, a partir de una revisión de la literatura sobre los procesos sucesorios en el ámbito de las empresas familiares y de la identidad organizacional, se construyen algunas reflexiones que podrían generar futuras investigaciones. Es un estudio que no se inscribe en la línea de estudios funcionalistas, toda vez que invita a una reflexión desde dinámicas intersubjetivas.

Palabras clave: Identidad Organizacional. Empresas Familiares. Procesos Sucesorios

ABSTRACT

This study argues that succession in a family business is also a matter of organizational identity. Our argument is based on the idea that succession in the family business is possible when there is a strong process of identification with the business, which is not necessarily unilaterally linked to the history of the family business and direct family ties, but may exist when personal stories establish a process of identification with family histories. In this panorama, based on a review of the literature on succession processes in the field of family businesses and on organizational identity, some reflections are constructed that can generate future research. This is a study that does not fit into the line of functionalist studies, because it raises reflections from the intersubjective dynamics.

Keywords: Organizational Identity. Family business. Succession Processes

RESUMO

Este estudo sustenta que a sucessão em uma empresa familiar também é uma questão de identidade organizacional. Nosso argumento baseia-se na ideia de que a sucessão nos negócios da família é possível quando há um forte processo de identificação com a empresa, que não está necessariamente vinculado unilateralmente à história da empresa familiar e aos laços familiares diretos, mas pode existir quando histórias pessoais estabelecem um processo de identificação com histórias familiares. Nesse panorama, baseado em uma revisão da literatura sobre processos de sucessão no campo das empresas familiares e sobre identidade organizacional, são construídas algumas reflexões que podem gerar pesquisas futuras. Trata-se de um estudo que não se enquadra na linha dos estudos funcionalistas, pois suscita reflexões a partir da dinâmica intersubjetiva.

Palavras-chave: Identidade Organizacional. Empresas Familiares. Processos de Sucessão

¹ Este trabajo es resultado de la discusión y de algunas reflexiones desarrolladas en el marco del XI Foro Internacional del Emprendedor, que en el octubre del 2015 se realizó en Manizales, Colombia, y enfocaba el tema de la Empresa Familiar, Emprendimiento y PyME y actualizado con revisión bibliográfica sobre el tema.

² Mariana Lima Bandeira. Doctora en administración de la Fundación Getulio Vargas, profesora titular de la Universidad Andina Simón Bolívar, profesora invitada de la Universidad Estatal de Milagro. mariana.lima@uasb.edu.ec.

³ Fernando López Parra. Doctor en administración de la Fundación Getulio Vargas, profesor titular de la Universidad Andina Simón Bolívar, profesor invitado de la Universidad Federal Fluminense, Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales. fernando.lopez@uasb.edu.ec.

⁴ Marcelo Reinoso Navarro. Maestro en Gerencia de proyectos por la EPN y BID, profesor de posgrado en la UASB y en el Instituto de Altos Estudios Nacionales. marcelo.reinoso@iaen.erd.edu.ec.

Introducción

La empresa familiar es una modalidad de emprendimiento muy encontrada en todo el mundo y, por su rol en la economía y en la regulación de la dinámica socio-institucional, ha venido adquiriendo importancia también en los estudios organizacionales (Teixeira 2011). Pese que a una primera vista los campos de emprendimiento y de negocios familiares podrían haberse desarrollado de forma independiente, los estudios sobre esta articulación han crecido y podrían representar al menos un 5% de la producción académica actual (López-Fernández, Serrano-Bedia & Pérez-Pérez, 2015).

Estudios bibliométricos comprueban el creciente interés en estudiar este campo (Paiva, Oliveira y Melo, 2008; Martins et al, 2012; Alberto, Famá & Junqueira, 2013; Vicente et al, 2015; Mayer & Werlang, 2016). Adicionalmente, también los levantamientos realizados por observatorios y organizaciones sin fines lucrativos – o similares - también refuerzan la importancia de los negocios familiares, en todo el mundo: PWC, KPMG, European Family Businesses, Family Firm Institute, Instituto de Empresa Familiar (España), Asociación Murciana de la Empresa Familiar (España), Instituto de Desenvolvimento da Empresa Familiar (Brasil), Instituto Ecuatoriano de Gobernanza Corporativa (Ecuador), entre otros.

La gobernanza de una empresa familiar muchas veces se ve afectada por problemas de orden subjetivo, a tal punto que su propia sustentabilidad podría estar en riesgo. Los problemas se tornan visibles en momentos de crisis, algunos de ellos cuando se plantea la sucesión. Esta realidad no es nueva, Donneley (1964, 1967) ya la reconocía como uno de los “peligros” de la falta de claridad entre lo familiar y lo empresarial de una empresa familiar. Estudios actuales todavía muestran que este no es un problema que ha tenido una solución legítima, pues las propuestas siguen en construcción, desde distintos abordajes (Rodrigues, 1991; Rossato Neto & Cavedon, 2004; Tillmann & Grzybovski, 2005; Eccel, Cavedon & Craide, 2007; Gómez-Betancourt, Betancourt-Ramírez & Zapata -Cuervo, 2012; Madison et al., 2016).

Los modelos de planificación para la sucesión generalmente valoran elementos de gobernanza muy concretos, que podrían ser medibles, y entre los más frecuentes están la transmisión del patrimonio, del poder decisorio y del conocimiento, la definición del rol de los propietarios y de los gestores de la empresa, la flexibilización de la estructura de gobierno para descentralizar decisiones, equilibrar intereses de cada actor y promover una transición mínimamente traumática para la sucesión.

Pese los distintos abordajes y numerosas propuestas, los números en Ecuador muestran que estos esfuerzos no son totalmente efectivos. De acuerdo al Instituto Ecuatoriano de Gobernanza Corporativa, 67% de las empresas familiares son de primera generación, el 23% de segunda generación, el 7% de tercera generación y apenas el 3% cuarta generación o más (Villagómez, 2015).

En este artículo, se propone que la sucesión en una empresa familiar ha olvidado de una dimensión simbólica muy importante: el establecimiento de un proceso de identificación con la filosofía de la empresa. Es decir, la sucesión es, también, una cuestión de identidad organizacional.

Nuestro argumento se construye a partir de la idea de que la sucesión en la empresa familiar es posible cuando hay un fuerte proceso de identificación con la empresa. Este proceso de identificación no necesariamente está vinculado unilateralmente a la historia de la empresa familiar y a los lazos familiares directos, puede existir cuando las historias personales establecen un proceso de identificación con las historias de la familia. En este panorama, la complejidad se agudiza si consideramos la convivencia intergeneracional y como los distintos valores de cada generación puede influir en las generaciones de la empresa familiar.

De esta manera, se pretende justificar este argumento a partir de una revisión de la literatura sobre la dinámica de identificación entre los miembros de la empresa familiar, considerando ser una perspectiva compleja y articulada a elementos antropológicos, psicosociales, económicos y también de la historia familiar particular de cada empresa.

La pregunta que dirigió esta investigación puede ser presentada de la siguiente

manera: ¿Cómo se configura la identidad organizacional en una empresa familiar en el contexto de la sucesión para la sustentabilidad del negocio?

Se trata de una revisión bibliográfica, documental y uso de datos secundarios, a partir de los cuales se construyen algunas reflexiones que podrían generar futuras investigaciones. Es un estudio que no se inscribe en la línea de estudios funcionalistas, toda vez que no busca traer una receta, más bien invita a una reflexión desde dinámicas intersubjetivas.

A partir de lo expuesto, este artículo se organiza en cuatro sesiones. La primera y la segunda tratan de explorar los conceptos y las dinámicas de la empresa familiar y la problemática para construir los procesos sucesorios. En seguida, se destina parte del corpus para traer la complejidad de la construcción de una identidad organizacional. La cuarta y última sesión explora esta construcción en el ámbito de las empresas familiares, buscando una deconstrucción de las dinámicas de los procesos sucesorios a partir de elementos exclusivamente instrumentales y tejiendo algunas reflexiones sobre ello.

Empresas familiares: conceptos ampliados

Robert Donnelley, uno de los estudiosos precursores en esta temática, considera una empresa como familiar cuando ha estado ligada a una familia por al menos “durante dos generaciones y con ligaciones familiares que ejerzan influencia sobre las directrices empresariales, los intereses y objetivos de la familia” (Donnelley, 1967, p. 161). En este sentido, la naturaleza de una empresa familiar se caracteriza por considerar el factor hereditario para la sucesión del directorio (Donneley, 1967).

La delimitación de un concepto claro de la empresa familiar es una tarea compleja y, conforme algunos autores afirman, se debe principalmente al hecho de que son realidades multidimensionales por naturaleza (Arenas-Cardona y Balvín, 2014). Considerando sus ambigüedades, hay alguna divergencia en la literatura sobre cuáles se pueden considerar una empresa familiar. Incluso hay la perspectiva de que una organización puede ser adjetivada como familiar cuando la relación entre los miembros está pautada por “valores de familia”: dedicación, afectividad, respeto, entre otros (Bernhoeft, 1989; Paiva, Oliveira y Melo, 2008). Otros proponen la separación de propiedad y gestión – la familia es propietaria pero no administran la empresa directamente (Lethbridge, 1997).

Ampliando el concepto de empresa familiar, podemos entonces sintetizar que es un emprendimiento compuesto de múltiples miembros de la misma familia, como propietarios o gerentes, de una o más generaciones o que, a lo mejor, es un conjunto de personas que se sienten de la familia y comparten los valores familiares; la familia – con sus miembros legítimos o no – controla el negocio a través de posiciones de propietarios y gestores, con distintos porcentajes de participación y tienen interés en dar continuidad al negocio, estableciendo un compromiso y un vínculo emocional; generalmente las decisiones son centralizadas en la persona que estableció la empresa o sus familiares directos y al menos un representante familiar está al frente de decisiones de gobernanza.

Esta modalidad de emprendimiento siempre ha tenido su importancia en la configuración de la economía mundial y no se trata apenas de pequeños y medianos emprendedores. Sus definiciones y delimitaciones conceptuales conllevan a afirmar que no existe un consenso en la literatura (Tillmann & Grzybovski, 2005), y se puede encontrar más de 34 conceptos distintos (Davel & Colbari, 2000).

Algunos investigadores identifican tres dimensiones que definen la particularidad de un negocio familiar, que son la familiar, la gerencial y la propiedad (Astrachan, Klein & Smyrnios, 2002; Schmidts & Shepherd, 2013; Arenas y Balvín, 2014). No es difícil entender que estas tres dimensiones muchas veces se confunden en la gestión del negocio, generando resultados para la sustentabilidad ora positivos y ora negativos (Poza, 2007, citado por Arenas y Balvín, 2014).

Una combinación armónica entre estos tres pilares podría canalizar a una reducción de los conflictos internos y, por ende, de los problemas que se originan en estos conflictos (Schmidts & Shepherd, 2013). Algunos debates recientes ilustran que es posible una combinación entre los sistemas familiares y de la empresa, en la cual existen convergencias entre los objetivos de ambas las partes. De acuerdo con Schmidts & Shepherd (2013), los

resultados de la investigación de Randel Carlock y John Ward, publicados en el 2001, sostienen el argumento de que debe existir un equilibrio entre ambos sistemas. En el caso de haber una priorización de la dimensión de negocios, podría haber como resultado un deterioro de las relaciones familiares y el contrario también podría darse: caso se sobrevalore las relaciones familiares, el desempeño, la toma de decisiones, las opciones estratégicas y los resultados organizacionales.

Las contradicciones también se pueden observar en la literatura. Un estudio realizado por Santiago Dodero, entre el 2002-2005, a 661 miembros de empresas familiares latinoamericanas muestra estas ambigüedades. Por un lado, los valores, la dedicación y la unidad son considerados factores de éxito; por otro lado, la falta de compromiso, los conflictos por fallas de comunicación y la superposición de roles son errores que aparecieron en la investigación (Dodero, 2005).

Contrariamente al imaginario popular de la existencia de grandes corporaciones, la mayoría de empresas en el mundo están controladas por familias o por el Estado (Paiva, Oliveira y Melo, 2008). Se evidencian con datos estadísticos que grandes empresas son caracterizadas por ser familiares y representan una participación importante en el dinamismo de la economía. Un levantamiento hecho en Brasil, al final de los años 90, indica que en este entonces “casi 90% de los 300 mayores grupos nacionales privados son administrados por miembros de la familia controladora, generando un total de 1,6 millones de empleos directos” (Souza-Silva, Fischer y Davel, 1999, p.2). Por otro lado, las pequeñas y medianas empresas también se caracterizan por ser empresas de familia o familiares (Mayer & Werlang, 2016).

Los problemas más comunes en las empresas familiares y que afectan la sustentabilidad del negocio son los siguientes:

- Crecimiento e Internacionalización - Actualmente, el 25% de los ingresos de las empresas familiares de todo el mundo viene de las exportaciones. Un peso que esperan aumentar hasta el 32% en los próximos cinco años.
- Profesionalización y Desarrollo del Talento Humano
- Solución de conflictos internos – en relación a visiones, opiniones, decisiones, potenciados por distintas generaciones.
- Preparar un Plan de Sucesión que pueda ser aplicado por y entre las distintas generaciones de familia y de la empresa familiar.

En este capítulo, nos interesa especialmente los tres últimos elementos que, en principio, se podrían convertirse en un solo: la cuestión de la gobernanza. Daremos especial énfasis a la sucesión familiar en el ámbito de la gobernanza, en el siguiente acápite.

La sucesión en la empresa familiar

El proceso sucesorio es de mucha relevancia en cualquier tipo de empresa, sea familiar o no, pero es necesario destacar que, en el caso de las empresas familiares, a las complejidades propias de cualquier proceso sucesorio, se añaden las tensiones emocionales particulares que se generan en el seno familiar (Flores Jr & Grisci, 2012) y que se proyectan en una mayor o menor identificación de las personas con el negocio (Gómez-Betancourt, Betancourt-Ramírez & López-Vergara, 2013).

La sucesión es un elemento central para el mismo concepto de empresa familiar, ya que apenas después de la segunda generación asumir el comando es que se puede considerar una empresa como familiar (Donneley, 1967). Hasta mientras, es una empresa de la familia ((Tillmann & Grzybovski, 2005). La sucesión, en el contexto de una empresa, es planificada a partir de documentos y directrices que organizan la transferencia de la dirección de una empresa. En el caso de una empresa familiar, también dice respeto a la transferencia de la propiedad de la firma (Arenas-Cardona y Balvín, 2014).

Este proceso implica que se usen varias herramientas como protocolos, técnicas de gobiernos corporativos / gobiernos familiares, planes de sucesión (Arenas-Cardona y Balvín, 2014), los cuales se deben diseñar en función de las características particulares de cada organización, así como de la configuración del torno en el que desarrollan sus actividades. Es

esperado que el protocolo pueda mantener “la cohesión y la armonía familiar” (p. 254) - siempre cuando sea elaborado en momentos de unidad familiar y empresarial -, regular el patrimonio y permitir una transición mínimamente equilibrada en términos de valores, significados y estrategias, por lo que “la sucesión no puede ser vista como ‘una fase’, pero como un conjunto de estrategias deliberadas en el seno familiar y, en momento oportuno, presentadas a la empresa” (Tillmann & Grzybovski, 2005, p. 48).

Sin embargo, por diversos motivos, la acción de sucesión no se la ejecuta o no se la hace de acuerdo al planificado. Los planes de sucesión implican una planificación ordenada en términos de documentos y propiedad, pero también incluye la transición del liderazgo, siendo considerado un proceso que debe ser llevado durante cierto tiempo (Arenas-Cardona y Balvín, 2014). Además, se evidencia que cada cambio sucesorio incrementa el número de propietarios (Betancourt-Ramírez, Gómez-Betancourt & López-Vergara, 2011).

La sucesión en una empresa familiar viene siendo investigada considerando su proceso, su gobernanza y modelo de gestión y temas de profesionalización. Otra situación poco tratada en los estudios es el problema de la falta de sucesor (Mayer & Werlang, 2016). Algunas veces, en pequeños o grandes emprendimientos, los posibles sucesores eligen otras trayectorias profesionales muy distintas del camino recogido por sus padres y, consecuentemente, se distancian del negocio familiar.

Como es de esperar, la sucesión en una empresa familiar es un tema complejo y que no implica apenas un cambio en la dirección de la empresa: se produce cambios en la propiedad, en la estrategia del negocio, en la estructura y dinámica familiar y, también, de la empresa, impactando en el comportamiento del consumidor/cliente y también en los funcionarios y en su gobernanza interna (Santos et al., 2016).

Un levantamiento realizado por Ernest & Young⁵, de 2015, se deduce que la sucesión sigue siendo el mayor problema de las empresas familiares:

La mayoría de ellas siguen en manos de la primera generación, aunque hay casos excepcionales. El 53% de los líderes que participaron en la encuesta pertenecen a la segunda generación o, incluso, a alguna superior. El caso más llamativo lo protagoniza Alemania.

Las empresas familiares alemanas están dirigidas mayoritariamente por la tercera y la quinta generación (así lo reconocieron un 25% de los encuestados en cada caso), pero tienen también empresas lideradas por familias que pertenecen ya a la sexta generación (6%), séptima (13%) e incluso a la novena (6%). Algo insólito en el resto de los países que se analizan en el estudio.

En esta misma línea de argumentación, se identifica que la falta de preparación previa a la sucesión genera varios problemas de distintas índoles y naturaleza (Santos et. al, 2016). También se evidencia que, cuando cambia el líder, hay una mudanza cultural, lo que muchas veces dificulta el relacionamiento con sus demás actores (clientes internos, externos, stakeholders, etc.), y no apenas del negocio en sí mismo.

Además de la falta de preparación para la sucesión, también se encontró que el sucesor no siguió los pasos de su antecesor y un tema que también se mostró tanto en el estudio de Santos et al (2016) cuanto en el estudio de EY (2015) fue el tema de género. Si bien el estudio en Brasil indica que las mujeres no tienen las mismas oportunidades para participar en el proceso decisorio, el estudio de EY (2015, p. 4), señala que: “el 70% de los grandes negocios familiares están considerando nombrar a una mujer como próximo CEO. España y Alemania son los que están más conformes con esta idea”.

Paralelamente, en los últimos años, de acuerdo a datos levantados por Villagómez (2015), al menos medio millón de empresas desaparecieron en Sudamérica por falta de preparación de la sucesión y el 95% de las empresas tienen reglas informales o no tienen reglas en el proceso de sucesión. Esta realidad también se reproduce en Ecuador y, conocida estas características, es posible entender por qué, en el país, apenas el 33% de las empresas familiares llegan a la 2ª generación, menos del 15% llegan a la 3ª generación y apenas el 4%

⁵ Encuesta realizada en 2014 a las 2.400 mayores empresas familiares del mundo procedentes de los siguientes países: Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, los países del Golfo (Bahrén, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos), India, Indonesia, Italia, Japón, México, Holanda, Rusia, Corea del Sur, España, Suiza, Turquía, Reino Unido y EEUU.

llega a la cuarta generación (Instituto Ecuatoriano de Gobernanza Corporativa, 2015).

Desde un enfoque teórico-empírico, se puede decir que la sucesión consiste en un proceso dinámico mediante el cual los roles del predecesor y sucesor evolucionan independientemente y en paralelo hasta que finalmente se traslapan y confunden provocando un conjunto de situaciones complejas. La próxima sección del capítulo trata de abordar esta complejidad desde la perspectiva de la identidad organizacional, buscando establecer conexiones entre las fronteras entre los distintos dominios: de familia y de empresa, que deben equilibrar sus actores – miembros o no de la familia.

La identidad organizacional

La identidad organizacional no es un conjunto de identidades individuales dentro o fuera de una organización (Kreiner, 2011); tampoco se puede traducirla como identidad corporativa, un concepto que viene del marketing y que está enfocado a la imagen de la organización que es comunicada a sus distintas audiencias.

Desde las corrientes tradicionales, se podría afirmar que la perspectiva del construccionismo social y del actor social son dos ejes importantes que sostienen las ideas desarrolladas en torno a la identidad organizacional. Kreiner (2011), analizando estos aportes, busca identificar las relaciones entre los conceptos de identidad y cultura organizacional, estableciendo una estrecha relación entre ambos. Para la autora, “ambos se (rely) en valores y supuestos, y aunque tal vez de difícil acceso, ambos son herramientas poderosas para la comunicación y acción” (Kreiner 2011, p. 463-464).

Kreiner (2011) evidencia que el interés en entender el tema se ha acentuado a partir de los años 2000, pese a que Stuart Albert y David Whetten, en 1985, introdujo el concepto de identidad organizacional. Actualmente, se observan algunos elementos interesantes de reflexión y avances teóricos, pero todavía falta investigación empírica que legitime lo suficientemente bien las proposiciones.

Por otro lado, Thomas (2011) está preocupado en analizar los procesos intersubjetivos y las interrelaciones entre poder y subjetividad en la dinámica de formación de la identidad organizacional. Este enfoque podría entregar a nuestra investigación una riqueza en la discusión de la convivencia intergeneracional y como estos procesos pueden fortalecer ciertos valores y, a la vez, transformar otros, en la construcción de la identidad organizacional de una empresa familiar.

En su problematización, el autor sugiere que el sistema capitalista podría ser responsable por un incremento en la inseguridad del empleo, fomentado la movilidad y corrompido muchos de las muchas anclas tradicionales de la identidad, como la familia, trabajo, vecindad, y a la final, creado una crisis de identidad. Es importante hacer hincapié en como la familia, en sociedades más tradicionales como la ecuatoriana, puede ejercer fuerte influencia en la construcción de identidad.

Asimismo, en esta línea de argumentación, los miembros de una empresa familiar ejercen su posición de sujeto, construyendo y reconstruyendo su subjetividad. La identificación y la identidad, en el contexto social familiar, se mezclan como procesos similares. Sin embargo, sus particularidades se evidencian, principalmente cuando se abordan los conflictos y las divergencias en la dinámica sucesoria.

El vínculo que se presenta entre los miembros de la empresa familiar está fundamentado también por el conjunto de valores y principios construidos en el seno de la familia y reproducidos en la dinámica organizacional (Tillmann & Grzybovski, 2005). Sin embargo, estos vínculos se mezclan con la dinámica del mercado y algunas veces las distintas generaciones que interactúan en una empresa familiar pueden divergir en estos aspectos. Estas rupturas, propias de las construcciones intersubjetivas, podrían provocar cambios en la identidad organizacional.

Esto es lo que plantean Sundaramurthy & Kreiner (2008), al usar la “teoría de fronteras” para intentar explicar el grado de permeabilidad y de flexibilidad entre los roles que desempeñan los miembros de una empresa familiar, en los distintos ámbitos. Esto implica entender cuando ser flexible (adaptarse, abriendo mano de un rol, por ejemplo), cuando permanecer inquebrantable y cuando asumir la posición híbrida en relación a los

roles (integrarlos).

Una forma de construcción temprana de los vínculos de los sucesores con el negocio familiar es insertarlos precozmente – ya desde la temprana edad – en la dinámica organizacional, estableciendo procesos simbólicos de identificación, “haciéndolos aprender a amar a la empresa” (Tillmann & Grzybovski, 2005, p. 52).

La identidad también se expresa en el espacio de trabajo, constituyéndose en la dimensión territorial y espacial del individuo en su comportamiento en las organizaciones (Fischer, 1994). Esta expresión se manifiesta de acuerdo a la naturaleza del trabajo, al sentimiento de estabilidad del y en el grupo y la personalidad del individuo (Sundstrom & Sundstrom, 1986). La personalización de este espacio intuye una autonomía y una seguridad en el rol desempeñado en el grupo y de su grado de pertenencia. Esto es lo que también asume Jean François Chanlat, al defender la idea de que “el ser humano se enraíza en el tiempo y en el espacio” (Chanlat, 1996, p. 108). El mencionado autor aclara que estas dimensiones están siendo rescatadas en el marco del comportamiento humano y no desde una visión funcionalista. De esta manera, el individuo busca se apropiar de los símbolos que lo identifican y este espacio se organiza en un “campo que estructura las interacciones” (Chanlat, 1996, p.108), siendo parte también de su subjetividad.

Borzeix & Linhart (1996) analizan un caso interesante en Francia donde, impulsadas por una ley, las empresas instituyeron las llamadas “reuniones de expresión” por medio de “interlocutores colectivos”, que serían supuestamente representativos de grupos de individuos en las organizaciones. De este análisis, lo que es interesante hacer hincapié en el marco de nuestro argumento es que la familia, como una identidad colectiva, puede presentar las mismas dificultades en el proceso de representación de valores, ideas e ideales grupales.

Uno de los hallazgos de esta experiencia que pueden servirnos como punto de reflexión es que la representación por medio del interlocutor colectivo no avanzó para la construcción de una conciencia propia y autónoma del grupo, no produjo otros actores y tampoco ayudó a reducir la tensión entre lo individual y lo colectivo. Transfiriendo esta perspectiva al argumento que queremos defender en este capítulo, podemos abstraer que los interlocutores principales de la familia no tienen la plena capacidad de responder por todos los demás. Su acción es limitada y, en este caso, los demás miembros de otras generaciones podrían no tener la misma visión, los mismos valores y el mismo compromiso con la sustentabilidad de la empresa.

Al final, también se plantea que la familia (como ente colectivo), en sí misma, no tiene la capacidad de representar los intereses, las demandas y los ideales de sus miembros en la dimensión individual. Al mismo tiempo, el interlocutor individual tampoco podría equilibrar las distintas demandas del grupo.

Esta plasticidad de identidades colectivas (Borzeix & Linhart, 1996) se observa en el concepto tradicional de familia y, por ende, se transfiere a la empresa familiar con bastante fuerza, ya que la construcción de identidades transita entre conflictos, ausencias, fragmentaciones, temporalidades y diversidades de expresión de la identidad.

A esta altura, se podría recuperar la pregunta que Martin Parker hace en el inicio de su libro, en el que cuestiona si las organizaciones pueden moldear la identidad de sus miembros (Parker, 2000). Es oportuno también ampliar la reflexión, planteando si no son los mismos individuos que construyen la identidad de la organización a que pertenecen, en mayor o menor grado.

Parker (2000) es crítico con la literatura sobre cultura organizacional desarrollada hasta entonces, y le califica como poco reflexiva, toda vez que se olvida de sus premisas centrales. El autor propone que la cultura organizacional debe ser vista como unidades fragmentadas y con las cuales sus miembros, ora se identifican como entes colectivos, ora lo hacen como seres individuales.

Uno de los ejemplos que da fuerza a su propuesta es la descripción de un caso de las Industrias Vulcan, en que Parker (2000) empieza con la presentación del discurso “oficial” por parte de los gerentes, para quienes la empresa es una familia: “con un lenguaje común, tradiciones y una identidad compartida” (Parker, 2000, p. 127). Para dar sustento a su argumento, Parker (2000) presenta las diferencias y fragmentaciones de la cultura de la

empresa, a partir de categorías binarias a las que considera inseparables: los de arriba vs los de abajo, dos tecnologías, los nuevos y los viejos ingenieros, mi departamento vs su departamento, juntos y separados, entre otras. Estas categorías visibilizan las disputas, los conflictos y la dinámica social de establecimiento de las identidades sociales.

El abordaje de Thomas (2011) está enfocado en señalar los avances del tema en el marco de los estudios críticos de la gestión y excluye de su propuesta las perspectivas de la teoría de la identidad social de Tajfel and Turner (1979). Para el autor, esta visión apenas profundiza el enfoque funcionalista de la gestión, toda vez que pone la organización como referencia central en la definición de identidades de los individuos. A partir de este supuesto, sugieren los autores que se podría alcanzar una congruencia importante entre los objetivos organizacionales e individuales, incrementando los compromisos, la lealtad y la motivación.

Algunas reflexiones finales

Esta sección está dedicada a tejer algunas articulaciones entre el proceso sucesorio de empresas familiares y la construcción de identidad (es), a partir de las temáticas teóricas que fueron desarrolladas previamente.

Generalmente, en los planes de sucesión, cuando los hay, se establecen objetivos, estrategias, procesos y metas de forma muy directa. Se supone que los protocolos de sucesión dan pautas seguras para la gobernanza de una empresa familiar y su sustentabilidad. Asimismo, se asume que serán aplicados fielmente y darán los resultados esperados. Sin embargo, no consideran la dinámica de la familia misma, sus elementos subjetivos y procesos de identificación que, muchas veces, apelan para una dimensión emocional y simbólica. En este sentido, las contradicciones entre el plan y la vida organizacional se refuerzan a lo largo del tiempo.

Es conocido que los planes de sucesión o protocolos logran resultados siempre cuando los miembros de las distintas generaciones se apropian – incluso emocionalmente – de la identidad organizacional. Algunas aproximaciones empíricas realizadas para la confección de este capítulo nos muestran que es posible encontrar la necesidad de perpetuar el negocio familiar sin, con todo, que la misma familia esté involucrada. Existen cambios en el proceso de identificación de las distintas generaciones y que indubitablemente esta dinámica impacta en la sucesión de la empresa familiar. Distintas generaciones, creadas en diferentes contextos, poseen sueños, proyectan imaginarios y tienen aspiraciones que pueden distanciarse de los planes de permanencia de las empresas de sus familias. Las trayectorias profesionales no se definen a partir de la familia, más bien pueden tener otros focos de interés.

La sucesión de una empresa familiar demanda un alineamiento o una articulación con el sueño inicial de su fundador, con los principios adoptados, los valores y símbolos contruidos en la familia y que se consolidan en la empresa. Incluso las prácticas de gestión están impregnadas con el estilo de la familia. Por lo tanto, se torna un gran desafío la construcción de una identidad familiar-organizacional en el ámbito de distintas generaciones.

Las nuevas generaciones tienen influencia del entorno y, supuestamente, para dar continuidad al negocio familiar, deberían seguir las tendencias de formación más modernas para dar soporte y actualizar la empresa familiar. Sin embargo, hay otras perspectivas de análisis. Podemos encontrar que más importante es el componente colectivo que el individual, cuando se decide por mantener y dar continuidad al negocio familiar.

Referencias bibliográficas

- Alberto, G. S. Famá, R. & Junqueira, L. A..P. (2013). Governança corporativa em Empresas Familiares: um estudo bibliométrico e análise de redes sociais. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 12, n.2, ed. 23, jul-dez 2013. ISSN: 1679-9127
- Arenas-Cardona, H. A. Balvín, D. R. (2014) La empresa familiar, el protocolo y la sucesión familiar. *Estudios Gerenciales*, Vol. 30, p. 252-258.

- Astrachan, J. H., Klein, S. B., Smyrniotis, K. X. (2002) The F-PEC Scale of family influence: A proposal for solving the family business definition problem. *Family Business Review*, Vol. 15, No. 1, pp. 45-58.
- Bernhoeft, R. (1989) *Empresa familiar: sucessão profissionalizada ou sobrevivência comprometida*. São Paulo: Nobel.
- Betancourt-Ramírez, J. B., Gómez-Betancourt, G. López-Vergara, M. P. (2011) Aproximación a los factores que influyen en la visión del patrimonio en las empresas familiares colombianas. *Estudios Gerenciales*, Vol. 120, No. 27, p. 165–184.
- Borzeix, A. Linhart, D. (1996). Identidades e práticas linguísticas na empresa. En: Chanlat Jean-François. *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. Vol. III. São Paulo: Atlas. (p.81-106).
- Chanlat, J. F. (1996). O ser humano, um ser espaço-tempo. En: Chanlat Jean-François. *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. Vol. III. São Paulo: Atlas. (p.107-110).
- Dodero, S. (2005) Investigación sobre la empresa familiar en Latinoamérica. ADEN-Instituto de la Empresa Familiar. Disponible en: [http://biblioferrersalat.com/media/documentos/Investigacion%20sobre%20la%20Empresa%20Familiar%20en%20Latinoamerica%20\(2\).pdf](http://biblioferrersalat.com/media/documentos/Investigacion%20sobre%20la%20Empresa%20Familiar%20en%20Latinoamerica%20(2).pdf) Visitado en 08 de junio del 2018.
- Donneley, R. G. (1967) A empresa familiar. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, vol. 7, n. 23, abr-jun 1967, pp. 161-198. Traduzido do inglês por Carlos Osmar Bertero e publicado mediante autorização da Harvard Business Review, Vol. 42, n.º 4, julho-agosto de 1964, onde foi originalmente publicado.
- Eccel, C. S. Cavedon, N. R. Craide, A. (2007). A empresa familiar Cachorro Quente do Rosário: entre a antropologia e a administração. *Organizações e Sociedade – O&S - v.14 - n.42 - Julho/Setembro*, p. 49-66.
- EL COMERCIO. Redacción Negocios: “9 de cada 10 empresas en el Ecuador son familiares”. Publicado el 21 de noviembre del 2017. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/empresas-ecuador-familia-manufactura-agricultura.html>
- EL TELÉGRAFO. Redacción Economía: “En el país, el 90,5% de empresas son familiares. 28 de noviembre del 2017. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/1/en-el-pais-el-90-5-de-empresas-son-familiares> Visitado en abril del 2018.
- EUROPEAN FAMILY BUSINESSES – 2012. Datos disponibles em: <http://www.europeanfamilybusinesses.eu/family-businesses/facts-figures>
- EY – Ernest Young. Centro de Estudios EY. Informe global sobre las mayores Empresas Familiares. Resumen Ejecutivo. 2015. Disponible em: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-informe-global-sobre-las-mayores-empresas-familiares-resumen-ejecutivo/\\$FILE/ey-informe-global-sobre-las-mayores-empresas-familiares-resumen-ejecutivo.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-informe-global-sobre-las-mayores-empresas-familiares-resumen-ejecutivo/$FILE/ey-informe-global-sobre-las-mayores-empresas-familiares-resumen-ejecutivo.pdf)
- Fischer, G. N. (1994) Espaço, identidade e organização. En: Chanlat, Jean-François. *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. Vol. II. São Paulo: Atlas. (p.81-102).
- Flores Jr., J. E. Grisci, C. L. I. (2012). Dilemas de pais e filhos no processo sucessório de empresas familiares. *Revista de Administração*, São Paulo, Vol. 47, No. 2, p. 325-337, abr./maio/jun.
- Gómez-Betancourt, G. Betancourt-Ramírez, J. B. López-Vergara, M. P. (2013) Factores que influyen em la inteligencia emocional de los miembros de una empresa familiar. *Entramado*, Vol. 9, No. 1 (Enero-Junio), p. 17-25.
- Gómez-Betancourt, G. Betancourt-Ramírez, J. B. Zapata-Cuervo, N. (2012). Empresas familiares multigeneracionales. *Entramado* Vol. 8 No. 2 (Julio - Diciembre), p. 38-49.
- Hernández-Linares, R. Soumodip, S. López-Fernández, M. C. (2017) Concepción. How has the family firm literature addressed its heterogeneity through classification systems? An integrated analysis; Cómo ha abordado la literatura de la empresa familiar su heterogeneidad a través de sistemas de clasificación? Un análisis integrado. *European Journal of Family Business*, Vol. 7, No. 1–2, January–December, p.1-13. Research Paper. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejfb.2017.06.003>
- Kreiner, G. E. (2011) Organizational Identity: culture’s conceptual cousin. In: Ashkanasy, Neal M., Wilderom, Celeste P. M., Peterson, Mark F (Eds.). *The Handbook of Organizational Culture and Climate*. 2nd Edition. Thousand Oaks, CA, USA: Sage. Chapter 26. 463-480.
- Lethbridge, E. (1997) Tendências da empresa familiar no mundo. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 185-200, jun.
- López-Fernández, M. C. Serrano-Bedia, A. M. Pérez, M. (2016) Entrepreneurship and Family Firm

- Research: A Bibliometric Analysis of An Emerging Field. *Journal of Small Business Management*, Vol. 54, No. 2, April, p. 622-639. (First published: 18 March 2015). DOI: <https://doi.org/10.1111/jsbm.12161>
- Madison, K. Holt, D. T., Kellermanns, F. W. & Ranft, A. (2016) Viewing family firm behavior and governance through the lens of Agency and Stewardship Theories. *Family Business Review*, Vol. 29, No. 1, p. 65-93. DOI: DOI: 10.1177/0894486515594292
- Martins, R. A. Serra, F. A. R. Ferreira, M. P. Reis, N. R. (2012) Análise da produção científica sobre empresas familiares: um estudo bibliométrico. XXXVI Encontro da ANPAD, Anais... Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012.
- Mayer, C. E. Werlang, N. B. (2016) Mapeamento bibliométrico a partir do contrato de sucessão. I Workshop de Práticas Tecnológicas no Agronegócio. Memórias, 2016. Disponível em: https://eventos.uceff.edu.br/eventosfai_dados/artigos/inovaagro2016/581.pdf
- Nandi, R. (2017) Learning to share family business identity with non-family members. *AI Practitioner*, Vol. 19, No. 4, november. ISBN 978-1-907549-33-5. DOI: [dx.doi.org/10.12781/978-1-907549-33-5-20](https://doi.org/10.12781/978-1-907549-33-5-20)
- Paiva, K. C. M. OLIVEIRA, M. Melo, M. C. (2008) Produção científica brasileira sobre empresa familiar – um metaestudo de artigos publicados em Anais de eventos da ANPAD no período de 1997 -2007. RAM – REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MACKENZIE, V. 9, N. 6 • P. 148-173 • SET./OUT. • ISSN 1678-6971
- Parker, M. (2000). *Organizational culture and identity: unity and division at work*. London: SAGE, 2000.
- Rodrigues, A. M. (1991) Padrões afetivos na família e empresa familiar. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, São Paulo, Vol 31, No. 4, Out. Dez. p. 35-48.
- Rossato Neto, F. J. CAVEDON, N. R. (2004) Empresas familiares: desfilando seus processos sucessórios. *Cadernos EBAPE.BR*, Vol. II, No. 3 – Dezembro, p. 1-16
- Santos, A. A. P. Sehnen, S. Casagrande, J. L. Schutz, E. (2016) Sucessão familiar: uma análise dos escritos brasileiros do período de 2004 a 2015. XIX SEMEAD Seminários em Administração, São Paulo, novembro. ISSN 2177-3866
- Schmidts, T. Shepherd, D. (2013) Social identity theory and the family business: a contribution to understanding family business dynamics. *Small Enterprise Research*, Vol. 20, No. 2, p. 76-87.
- Souza-Silva, J. C.; Fischer, T., Davel, E. (1999) Organizações familiares e tipologias de análise: o caso da Organização Odebrecht. In: ENANPAD, 23., Foz do Iguaçu. Anais... Foz do Iguaçu: Anpad, 1999.
- Sundaramurthy, C. Kreiner, G. E. (2008) Governing by managing identity boundaries: the case of Family businesses. *Entrepreneurship Theory & Practice*, May, p.415-436.
- Sundstrom, E. Sundstrom, M. G. (1986) *Work places: the psychology of the physical environment in offices and factories*. New York: Cambridge University Press.
- Tajfel, H. Turner, J. (1979) An integrative theory of intergroup conflict. In W. G. Austin, & S. Worchel (Eds.), *The social psychology of intergroup relations* (p. 33-37). Monterey, CA: Brooks/Cole
- Teixeira, A. (2011). Mapping the (In)visible Collage(s) in the Field of Entrepreneurship. *Scientometrics* 89, p. 1–36.
- Thomas, R. (2011) Critical management studies on identity: mapping the terrain. In: Alvesson, Mats. Bridgman, Todd. Willmott, Hugh (Eds.). *The Oxford handbook of Critical Management Studies*. Oxford University Press. Chapter 8, p. 166-185.
- Tillmann, C. Grzybovski, D. (2005) Sucessão de dirigentes na empresa familiar: estratégias observadas na família empresaria. *Organizações & Sociedade – O&S*, Vol. 12, no. 32, Janeiro/Março, p. 45-61.
- Tsai, F. S; Lin, C.H., Lin, J.L. Lu, I-P. Nugroho, A. (2018) Generational diversity, overconfidence and decision-making in family business: a knowledge heterogeneity perspective. *Asia Pacific Management Review*, Vol. 23, p. 53-59.
- Vicente, R. B. Lima, L. P. Ciribeli, J. P. Pierre, F. A. O. (2015) Análise bibliométrica de estudos sobre empresas familiares publicados nos Encontros da ENANPAD – Durante os anos de 1997 a 2012. XXVI ENANGRAD, Anais. Foz do Iguaçu, 25 a 27 de outubro.
- Villagómez de Anderson, M. (2015) *Gobierno de las empresas familiares y su importancia em la economía*. Quito: UASB, 3 de septiembre de 2015. Ponencia. Datos del Instituto Ecuatoriano de Gobernanza Corporativa, 2015.

- Whetten, D. A. (2007) A critique of organizational identity scholarship: Challenging the uncritical use of social identity theory when social identities are also social actors. In: C. A. Bartel, S. L. Blader, A. Wrzesniewski, eds. *Identity and the Modern Organization*. Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, p. 253–272.
- Wry, T. York, J. G. (2017) An identity-based approach to social Enterprise. *Academy of Management Review*, vol. 42, No. 3, p. 437-460. England: Cambridge University Press.
- Gregory, S. A. (1966). *The Design Method*. Butterworths.
- Harmon, M. M. (1989). The Simon/Waldo debate: A review and update. *Public Administration Quarterly*, 12(4), 437–451.n
- Hassard, F. (2009). Culture, inheritance and identity: Towards an idemological perspective. Paper presented at the Symposium on Art and Science—Session I, InterSymp 2009: The 21st international conference on systems research, informatics and cybernetics, August 3–7, Baden-Baden, Germany.
- James, S., & Ben-gera, M. (2004). A comparative analysis of government offices in OECD countries (GOV/PGC/MPM/RD(2004)1). Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Kamprani, K. (2009). The uncomfortable. Retrieved March, 2015, from <http://www.kkstudio.gr/projects/the-uncomfortable>.
- Kesler, G., & Schuster, M. H. (2009). Design your governance model to make the matrix work. *People & Strategy*, 32(4), 16–27.
- Laurente, A. (1981). Matrix organizations and Latin cultures. *International Studies of Management & Organization*, 10(4), 101–114.
- Lawrence, P. R., Kolodny, H. F., & Davis, S. M. (1977). The human side of the matrix. *Organizational Dynamics*, 6(1), 43–61.
- Likert, R. (1976). Improving cost performance with cross-functional teams. *Management Review*, 65(3), 36
- Ludwig, S. (1970). The move to matrix management. *Management Review*, 59(6), 60.
- Marini, C., & Martins, H. F. (2008). Matrix government: Networked structures to generate development results. Paper presented at the 8th international seminar on the theories of China's finance and economics and frontline practice, October, Beijing.
- Martins, H. F. (2004). *A theory of policy fragmentation*. Brasília, Brazil: Publix Institute.
- Merriam-webster's Collegiate Dictionary. (2015). Design. In Merriam Webster's collegiate dictionary. Retrieved March, 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/design>.
- Newell, A., & Simon, H. (1972). *Human problem solving*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Oecd. (2003). *Coerência nas políticas: Relatório final de atividades (March 2003)*. Paris, France: Comitê de Gestão Pública/Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pahl, G., & Beitz, W. (1996). *Engineering design: A systematic approach (2nd ed.)*. London: Springer.
- Pc Magazine (2012). Prototyping [definition of]. In Computer Language Company Inc., *Encyclopedia*. Retrieved May 3, 2012, apud <http://en.wikipedia.org/wiki/Prototype>.
- Peters, B. G. (1998). *Managing horizontal government: The politics of coordination (Research paper, no. 21)*. Ottawa, Canada: Canadian Centre for Management Development.
- Ralph, P. (2010). Comparing two software design process theories. In R. Winter, J. L. Zhao, & S. Aier (Eds.), *Proceedings of the 5th international conference on Design Science Research in Information Systems and Technology (DESRIST 2010): "Global Perspectives on Design Science Research"* (pp. 139–153). Berlin, Germany: Springer.
- Simon, H. A. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53–67.
- Simon, H. A. (1996). *The sciences of the artificial*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sy, T., & D'annunzio, L. S. (2005). Challenges and strategies of matrix organizations: Top-level and mid-level managers' perspectives. *Human Resource Planning*, 28(1), 39–48.
- Tavis, A. (2013). Perspectives. *People & Strategy*, 36(1), 4.
- Trommel, W., Verschuere, B., & Brandsen, T. (2014). *Manufactured civil society: An emerging government strategy*. ESADE Bulletin, May. Barcelona, Spain: Institute for Public Governance and

Management, ESADE, Ramon Llull University.

Waldo, D. (1955). *The study of public administration*. Garden City, NY: Doubleday.

Wessal, A., Treuth, M., & Wescott, C. (2013). *Science of delivery: Implications for monitoring and evaluation*. Mimeo, available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2302390>.

World Bank. (2010). *Limitations. GET note: Center of government delivery units “Recently asked questions” series*. Global Expert Team. Retrieved March, 2015, from <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/NovemberGetNote.pdf>.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

Empreender solidário: outra forma de conceber as relações sociais de produção

Kleiton Wagner Alves da Silva Nogueira¹

Universidade Federal de Campina Grande

RESUMO

O crescimento do desemprego e a necessidade de pensar em uma outra economia possível faz da Economia Solidária uma opção para a reflexão em torno das relações sociais de produção na atualidade e de qual o papel da Administração enquanto ciência nesse contexto. Com isso, o presente artigo tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre as relações entre a Administração Política e a Economia Solidária a partir do estudo de uma ação prática desenvolvida em uma comunidade carente do município de Campina Grande, Paraíba. Trata-se do relato de uma experiência de atividades realizadas que apresentaram como principais resultados a identificação da necessidade de maior envolvimento da academia nas comunidades e em especial o papel da Administração enquanto ciência que tem como objeto de estudo realizar reflexões a respeito da necessidade de adotar uma perspectiva mais humana no provimento das condições de existência material da sociedade. Concluiu-se que a partir das atividades realizadas se faz imprescindível a atuação do Estado por meio de parcerias com a academia brasileira para um maior aproveitamento do potencial das comunidades carentes para o próprio provimento das condições materiais.

Palavras-chave: Empreender solidário. Economia Solidária. Administração Política

ABSTRACT

The growth of unemployment and the need to think about another possible economy make Solidarity Economy an option for reflection on the social relations of production today and the role of Administration as a science in this context. With this in mind, this article aims to present a reflection on the relations between Political Administration and Solidarity Economy based on the study of a practical action developed in a poor community in the city of Campina Grande, Paraíba. This is the report of an experience of activities carried out that presented as main results the identification of the need for greater involvement of academia in the communities and especially the role of the Administration as a science whose object of study is to carry out reflections on the need to adopt a more human perspective in providing the conditions of material existence of society. It was concluded that from the activities carried out it is essential the performance of the State through partnerships with the Brazilian academy for a better use of the potential of needy communities for the provision of material conditions.

Keywords: Undertake solidarity. Solidarity economy. Political Administration.

RESUMEN

El crecimiento del desempleo y la necesidad de pensar en una otra economía posible hacen de la economía solidaria una opción para la reflexión sobre las relaciones sociales de producción en el tiempo presente y cuál es el papel de la Administración como ciencia en este contexto. Con ello, el objetivo de este artículo es realizar una reflexión entre la Administración Política y la Economía Solidaria a través de una acción práctica desarrollada en una comunidad pobre de la ciudad de Campina Grande, Paraíba. Es un informe de una experiencia sobre las actividades desarrolladas que presentaron como principales resultados la identificación de la necesidad de una mayor participación de la academia en las comunidades y, en particular, el papel de la Administración como una ciencia que tiene la gestión como objeto de estudio para hacer reflexiones respecto de la necesidad de adoptar una perspectiva más humana en el suministro de las condiciones de la existencia material de la sociedad. Se concluyó que, con base en las actividades realizadas, es esencial que el Estado actúe a través de alianzas con la academia, a fin de aprovechar al máximo el potencial de las comunidades desfavorecidas para la provisión adecuada de condiciones materiales.

Palabras clave: Empreender solidario. Economía Solidaria. Administración Política.

¹ Mestrado em andamento na Universidade Federal de Campina Grande – email: kleitonwagnerr@gmail.com

Introdução

Pensar a Administração além das relações microeconômicas é vislumbrar um universo de possibilidades para a atuação dessa ciência no seio de problemas sociais. Por meio da gestão, a Administração tem a capacidade de compreender o processo de produção, circulação e distribuição de mercadorias no modo de produção capitalista. Esse contexto nos impulsiona à reflexão de uma ciência que possa transpor o paradigma técnico-gerencial, considerando assim, a esfera política existente não apenas nas organizações, mas também na sociedade de uma forma total. Nesse sentido, é possível enxergar a Administração Política como uma forma de pensar e problematizar a realidade social, principalmente, em tempos de crise estrutural do capitalismo.

De acordo com Santos (2010), a sociedade brasileira encontra-se insatisfeita com a produção e a distribuição propiciadas pelo mercado, caracterizadas pela concentração de renda e pela incapacidade desse mercado atender demandas reprimidas, o que se materializa sob a forma de segregação e exclusão social. Essa constatação abre espaço para a reflexão em torno dos modelos de gestão adotados no país, especificamente, sobre a forma como a Administração está sendo aplicada para a formação de um projeto de nação que consiga suprir as demandas da sociedade diante do atual dinamismo do capitalismo.

Outro elemento subjacente a essa dinâmica reside nas constantes crises e superações de limites do capitalismo ao usar o Estado como hospedeiro para a legitimação de atos políticos que subordinam os interesses coletivos ao mercado. Dessa forma, não se trata de um Estado fraco ou ausente, pelo contrário, essa realidade implica um Estado atuante frente aos interesses do capital e ausente com relação às políticas sociais (Kowarick, 1985; Santos, 2010; Valim, 2017).

No Brasil, essa relação de um Estado para o Capital aparece de forma mais intensa a partir da década de 1990 por meio de políticas econômicas de curto prazo. Essa década foi fortemente marcada pela reestruturação produtiva da economia brasileira e pelas políticas de austeridade fiscal com redução da ação estatal em setores estratégicos (Santos, Gomes, 2017). Com esse cenário, o quadro de desemprego ocasionado pela reestruturação produtiva dessa época abriu espaço para práticas como da Economia Solidária, ou seja, outra forma de realizar a produção social a indivíduos que estavam à margem da economia formal. Essa outra forma possibilita a promoção de trabalho com base em princípios da solidariedade, cooperação e autogestão (Bertucci et al., 2009; Gaiger, 2009; Singer, 2010).

É possível observar que a década de 1990 não está totalmente distante do atual cenário político e econômico do país. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) observa que, em 2015, o país apresentou uma taxa de desocupação de 7,9% para os homens e 11,8% para as mulheres. Em Campina Grande, que é o lócus de reflexão deste artigo, o município apresentou uma taxa de desemprego de 10,74% em 2016. Isso representa uma queda de 16,27% nos postos de trabalho em relação ao ano de 2015 segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Com base nesse cenário, este artigo tem por objetivo realizar uma reflexão entre a Administração Política e a Economia Solidária. Trata-se de um estudo descritivo e exploratório que se utiliza da revisão bibliográfica e do relato de experiência como atividades intermediadoras para o alcance do objetivo proposto. Dessa forma, o relato que procuramos expor trata-se de uma experiência local de empreendedorismo solidário, na qual se buscou fomentar práticas de Economia Solidária. Essa ação foi desenvolvida pelo Programa de Educação tutorial em Administração da Universidade Estadual da Paraíba (PET Administração UEPA) em uma comunidade carente do município de Campina Grande, Estado da Paraíba.

Com base nesses elementos, o artigo está dividido em quatro partes principais: na primeira parte, é realizada a caracterização da Administração enquanto ciência a desempenhar um papel de reflexão crítica acerca das relações sociais de produção; posteriormente, procuramos discutir a cerca da economia solidária como uma forma de materialização de outro modo de conceber as relações de produção no capitalismo; em um terceiro momento, explicitamos a metodologia utilizada no trabalho e finalizamos o artigo realizando ponderações em torno de uma experiência de extensão universitária de modo a

compreendermos melhor qual o papel da Administração no desenvolvimento de contextos locais.

Por uma Administração crítica das relações sociais de produção

Na perspectiva holística, é inconcebível pensar a Administração como não fazendo parte do rol de ciências sociais aplicadas. Pelo contexto histórico, seu nascimento como “ciência” pauta-se na microeconomia por meio da necessidade de práticas e técnicas gerenciais oriundas da revolução industrial inglesa (Cristaldo, 2009).

Entretanto, ao considerar a própria história da humanidade, é possível enxergar que o ser humano, desde os primórdios de sua existência, precisou realizar atividades típicas da Administração: planejar; organizar; dirigir e controlar. A exemplo, temos grandes civilizações como a Egípcia e a Romana que em suas formas de organização social se utilizaram da Administração (Silva; Lopes, 2009; Silva; Silva, 2013). Todavia, o status científico da Administração pode ser ligado à forma como o capitalismo necessitou de uma ciência-instrumento para a gerência de elementos produtivos nas organizações capitalistas; desse ponto de vista, as organizações seriam o objeto de estudo desta ciência.

Contudo, o presente estudo parte do pressuposto que a Administração como ciência vai além das organizações por ter a gestão como seu objeto de estudo; essa ciência consegue, portanto, ultrapassar relações microeconômicas para contribuir no entendimento das relações sociais de produção:

E o que cabe, então, à administração? Pura e simplesmente, a gestão. Assim, cabe à administração estruturar um modelo de gestão viabilizador do objetivo da organização. Portanto, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão institucionalidade e essência às organizações. Então, podemos concluir que **é a gestão, e não a organização, que caracteriza o objeto e que dá autonomia à administração como um campo próprio do conhecimento** (Santos, 2009, p.43, grifo nosso).

Aprender a gestão como objeto de estudo da Administração torna-se essencial no entendimento da relação entre Estado, organizações e sociedade. A organização pode ser objeto de pesquisa de várias ciências, redimensionar esse objetivo à Administração implica em um pauperismo teórico, tendo em vista que se estaria elencando o papel dessa ciência à mera análise técnica², desconsiderando assim, a vertente política presente nas organizações e na sociedade como um todo.

Nesse contexto, Ribeiro (2006) levanta a noção de que a Administração é uma ciência social e que o Administrador é mais do que um simples executor de tarefas pré-definidas. Para o autor, esse profissional deve ir além dos aspectos gerenciais e prescritivos para que então, se insira no âmbito da gestão.

Nesse sentido, pode-se constatar que, mesmo sob o nascedouro de uma matriz gerencial, a Administração acaba sendo chamada a pensar os problemas da humanidade, principalmente, aqueles ligados à perspectiva da gestão, ou seja, a necessidade de um olhar mais aprofundado sobre os problemas relacionados à dinâmica das relações Capital, Estado e Sociedade faz com que essa ciência não desconsidere a variável política inerente às relações humanas e sociais.

Segundo Santos (2009), se a Economia Política se preocupa com o quê e por que produzir, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e de distribuição de bens materiais, a Administração Política deve se preocupar em “como” fazer, quer dizer, na concepção do modelo de gestão capaz de conceber a materialidade da produção humana.

Nesse ponto de reflexão em específico, ligado à esfera da gestão, pode-se visualizar o papel social a ser desempenhado pelo Administrador. Para Cristaldo (2009), há um pensamento coletivo em torno da Administração que liga essa ciência a um conjunto abstrato de técnicas e prescrições a serem seguidas na busca por eficiência, por eficácia e por

² É importante destacar que não há possibilidade de conceber a Administração enquanto uma ciência meramente teórica; para Santos (2009), há o aspecto profissional da Administração ligada à técnica, esta sem dúvida é fundamental para a resolubilidade e gerência dos recursos da sociedade, contudo, o que a Administração Política traz de contribuição é que, além da camada profissional, essa ciência pode contribuir por meio de uma perspectiva crítica, se inserindo em espaços dinâmicos do pensar para além da microeconomia

efetividade. Para além dessa interpretação, faz-se necessário a superação dessa visão reducionista que caracteriza a atividade do administrador como mero aplicador de práticas gerenciais.

Ainda de acordo com esse autor, são três as principais funções sociais do administrador:

[...] (1) a de controlar a utilização dos recursos dentro das unidades de produção/distribuição da sociedade; (2) a de gerir a inserção da firma no espaço societário através de uma estratégia empresarial; e (3) a de oferecer uma abordagem do fato socioeconômico que compreenda suas nuances complexas de gestão, estendendo-se das relações de trabalho à produção, distribuição e poder (Cristaldo, 2009, p.46).

Assim como Santos (2009), Cristaldo (2009) enxerga que a Administração tem a capacidade de ação sobre a produção da materialidade humana de forma concatenada com a Economia Política. Nesses termos, a função do administrador não seria apenas o da criação e da medição do tamanho da distribuição da riqueza social, mas também, sobretudo, a atividade de como criar riqueza e distribuí-la de forma equânime para a promoção do bem-estar social coletivo.

Conforme Gonçalves (et. al. 2013), essa finalidade social estaria ligada ao atendimento das demandas inerentes à materialidade humana; diante disso, surge a necessidade de construção de um modelo de gestão que consiga atender essas demandas de forma a contemplar não apenas o consumo, mas também uma forma de sociabilidade que harmonize os pilares econômicos, sociais e naturais.

A partir desta perspectiva, é possível refletir sobre uma forma de “como fazer” essa nova gestão não ligada diretamente à geração do lucro, expropriação do trabalho dos indivíduos e alienação do trabalhador. Desse modo, é possível visualizar o campo da Economia solidária como uma alternativa a essas formas de exploração.

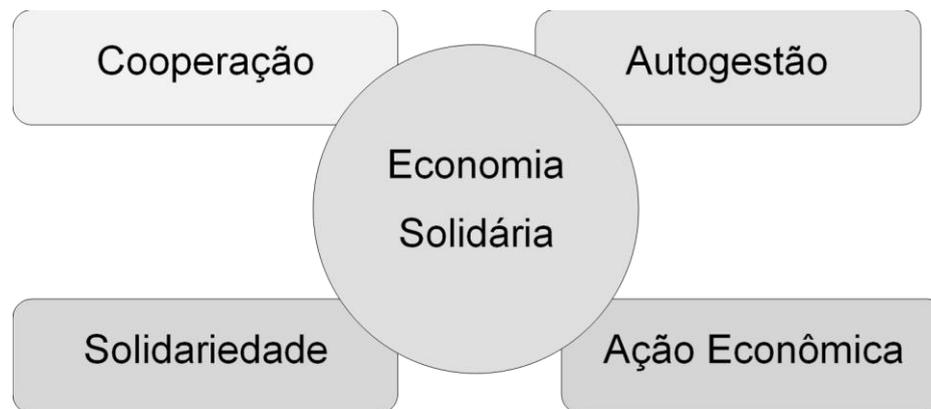
Economia solidária e a iminência de uma perspectiva humana nas relações sociais de produção

De acordo com Brasil (2015), a economia solidária é um modo diferente de produzir, vender, comprar e trocar. Na Economia Solidária, os trabalhadores são detentores dos meios de produção. Sendo assim, esses indivíduos conquistam a possibilidade de tomar decisões sobre o negócio realizado, dividindo o trabalho e partilhando os resultados da atividade desenvolvida.

A Economia tradicional, por sua vez, dimensiona a produção a partir da separação da classe trabalhadora e os detentores dos meios de produção, inexistindo assim, repartição dos lucros obtidos; pelo contrário, há uma apropriação do excedente de trabalho produzido pelos trabalhadores por meio do processo de mais-valia (Marx, Engels, [1848] 2009).

Segundo Brasil (2015), a economia solidária possui determinadas características como se pode observar na figura a seguir:

Figura 01: Características da Economia Solidária



Fonte: Elaboração do autor com base em Brasil (2015).

Desse modo, na cooperação os indivíduos não se enxergam como competidores ou adversários. Todos trabalham a partir da noção de coletividade dos meios de produção para o alcance de um objetivo geral que atenda a todos com a partilha dos resultados. Há também a tomada de decisão em grupo e de forma horizontal. Os indivíduos realizam a autogestão por meio da participação democrática. Cabe destacar que a ação econômica desses empreendimentos solidários realiza a produção, a comercialização, a prestação de serviços, as trocas e o acesso ao crédito e o consumo. Por último e não menos importante, a solidariedade como um pressuposto básico desse tipo de economia, em si, implica na preocupação com os outros indivíduos ao buscar uma distribuição mais igualitária e equânime dos resultados (Bertucci et al., 2009; Singer, 2010).

Com base em Bertucci (2009), é possível desvelar que, no movimento dialético e contraditório do Capital, o surgimento de crises acentua as desigualdades sociais, gerando, em cada crise, uma onda massiva de desempregados e de empobrecimento crônico das populações em diferentes territórios. Para esta autora, uma forma de solucionar esses problemas se daria através da promoção de uma Economia baseada na solidariedade, que leve em consideração a valorização da cooperação, da responsabilidade coletiva e compartilhada em favor da construção de uma sociedade mais justa.

Portanto, a Economia Solidária traz, em seu bojo, uma forma contra-hegemônica ao modelo de sociedade dominante, sendo assim, caracteriza-se como alternativa e outro modo de pensar a organização da sociedade³. Dessa maneira, a Economia solidária prioriza o desenvolvimento que não seja baseado nas grandes empresas nem nos latifúndios com seus proprietários e acionistas, mas um desenvolvimento para as pessoas e construída pela população a partir dos valores da solidariedade, da democracia, da cooperação, da preservação ambiental e dos direitos humanos.

É, na década de 1980, que surgem as primeiras experiências de Economia Solidária no Brasil, reflexo do desemprego provocado pela crise cambial e inflacionária da época. Nesse período, a Cáritas brasileira, organização ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) criou o programa de projetos alternativos comunitários (PACs) com o intuito de financiar e capacitar pessoas desempregadas para o trabalho autônomo (Pitaguari, Camara, Santos, 2012).

Devido ao contexto de crise e de falência de empresas, muitos trabalhadores conseguiram, na justiça, o direito de assumir essas empresas com o objetivo de recuperá-las em forma de cooperativas autogestionárias. Essas experiências implicaram na criação da Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG) e da União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo (UNISOL).

³ Uma concepção crítica a respeito da Economia Solidária pode ser consultada em Wellen (2012). Ao refletir sobre o que de fato seria a função social desse tipo de Economia, o autor considera que essa pode ser apenas uma mantenedora do status quo vigente das contradições do capitalismo, sendo, muitas vezes, vista como aliada dos detentores do capital por acalantar o exército de reserva construído pelos processos de reestruturação produtiva.

Em âmbito rural, o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) apoiou a economia solidária através da formação de cooperativas agrícolas autogestionárias em contraposição às cooperativas tradicionais de cunho capitalista (Bertucci et al., 2009; Lima; Souza, 2014; Pitaguari; Camara; Santos, 2012).

Outra contribuição para os empreendimentos solidários no Brasil parte das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs). A primeira dessas incubadoras foi criada em 1995 através do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Outro apoio partiu da Central Única dos Trabalhadores (CUT), essa organização criou em 1999 a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS); desde então, essa agência tem difundido conhecimento sobre Economia Solidária por meio de cursos relacionados a lideranças sindicais e militantes, capacitando pessoas em cursos de pós-graduação. Com relação ao aporte do Estado através de políticas públicas, a cidade de Porto Alegre apresenta pioneirismo. Em 1994, na Administração de Olívio Dutra, foi lançada em nível estadual a primeira política de apoio à economia solidária. É possível constatar que, por intermédio dos programas de economia solidária, o poder público passou a dar apoio para que os desempregados montassem seu próprio negócio ou cooperativas. De maneira geral, essas iniciativas forneceram subsídios para um patamar de reconhecimento por parte do governo federal acerca da Economia Solidária (Pitaguari; Camara; Santos, 2012).

Em um contexto mais recente, no primeiro mandato do governo Lula, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Essa secretaria tem como função realizar a articulação e organização de políticas federais de apoio à economia solidária, incentivando também que essas políticas sejam construídas em escala municipal e estadual (Ortigoza, 2014).

Como uma forma de orientar as ações da SENAES, também foi criado o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), que tem por função propor diretrizes relacionadas a ações de economia solidária nos ministérios e órgãos do governo federal, como também, realizar o acompanhamento da execução dessas ações. Outro importante movimento de fomento à Economia Solidária se deu pela iniciativa do governo federal com a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) em 2003. Esse fórum tem realizado ações no sentido de apoiar o movimento em favor da economia solidária, sendo também um estímulo a programas estaduais e municipais em economia solidária (Pitaguari, Camara, Santos, 2012).

É importante destacar que as experiências relacionadas à Economia Solidária no Brasil ligam-se ao fenômeno do desemprego estrutural no capitalismo contemporâneo. Para Singer (2010), esse fato é preponderante no surgimento dessa modalidade de Economia no país. Doravante, essas possibilidades e empreendimentos solidários partem da ótica de uma lacuna no mercado, que, em princípio, implica na possibilidade de inserção de comunidades e empreendimentos solidários para o atendimento de demandas reprimidas ou não percebidas pelo mercado.

Ainda segundo Singer (2010), para que essas comunidades identifiquem oportunidades de inserção, faz-se necessária a presença dos agentes de desenvolvimento que apresentam por função facilitar o processo de organização do empreendimento e da análise dos aspectos ligados ao mercado como oportunidades. Os agentes podem ser bancos públicos, serviços públicos e agências de fomento da economia solidária ligadas à Igreja Católica, sindicatos ou universidades.

Nesse sentido, a capacitação das pessoas que residem em comunidades carentes torna-se essencial para o desenvolvimento de atividades solidárias e de fomento à criação de cooperativas. O ideal em si é instigar que a comunidade se capacite para o enfrentamento de contingências em torno do negócio a ser desenvolvido. A esse modo, os agentes de desenvolvimento podem realizar atividades que induzam a comunidade no trabalho com informações referentes à atividade que realizarão, como também, deve haver, de acordo com Singer (2010), uma troca de saberes entre os agentes e a própria comunidade, uma vez que deve existir para esse autor, um relacionamento constante e igualitário entre as partes.

Ademais, é preciso considerar as fragilidades das comunidades e a complexa tarefa de desenvolver atividades de empreendimento solidário, principalmente, à luz do atual modelo de produção capitalista, em que a individualidade é, acima de tudo, vista como uma

característica importante para a sobrevivência humana.

Contudo, Singer (2010) salienta que uma forma de vencer as fragilidades relacionadas à inserção de atividades de cunho solidário em comunidades carentes se daria através da presença do Estado por meio de escolas de Administração Federal, Estadual e Municipal. Nesse contexto, surgiu no Programa de Educação Tutorial do curso de Administração da Universidade Estadual da Paraíba (PET Administração UEPB) a necessidade de estender a Administração para além das relações microeconômicas e técnicas presentes nos manuais e na sala de aula.

Parte-se do pressuposto de que os conhecimentos adquiridos na Universidade podem desenvolver um papel dentro de comunidades carentes por meio do processo educativo de fomento à economia solidária; sendo esse processo pensando em uma forma pedagógica de mão dupla, por meio da qual os alunos contribuem com conhecimentos da Administração adquiridos na Universidade e, em contrapartida, a comunidade também ajudaria esses alunos a entenderem e a visualizarem aspectos contidos na realidade, que não são possíveis de serem observados dentro dos muros da Universidade.

Dessa forma, o tópico a seguir apresenta características de uma ação desenvolvida pelos integrantes do PET Administração UEPB pertencentes ao projeto de extensão desenvolvido pelo grupo “Empreender solidário: transformando para uma melhor qualidade de vida” em uma comunidade do município de Campina Grande, Paraíba.

O projeto empreender solidário: uma forma de estímulo à economia solidária

O projeto Empreender Solidário surgiu a partir de uma iniciativa do PET Administração UEPB em conjunto ao departamento de Química dessa mesma instituição de ensino. O objetivo central do projeto é capacitar pessoas que residem em comunidades carentes para que essas adquiram conhecimento e criem ações voltadas para a Economia solidária. A ação apresentada neste artigo foi realizada em uma comunidade⁴ periférica do município de Campina Grande, Paraíba.

Em um primeiro momento referente à etapa de escolha da comunidade a ser atendida, partiu-se da problemática lançada no projeto: o atendimento a comunidades que apresentam elevados níveis de pobreza. Com isso, o primeiro contato com a comunidade se deu pela Associação de Moradores de bairro. Nesse contato, foi possível saber de forma mais detalhada a demanda da comunidade, a quantidade de pessoas disponíveis para a realização da ação, a disponibilidade de local apropriado para execução das oficinas e o agendamento de reunião com a comunidade para a explicação da ação. Optou-se por redimensionar a ação apenas para mulheres, uma vez que essas possuem maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, como também, são vulneráveis a situação de dependência econômica e violência.

Conforme dados do ano de 2010 do Atlas Brasil referentes ao município de Campina Grande, cerca de 40% das mulheres entre 18 a 24 anos de idade não estudam, não trabalham e são vulneráveis, contra 25% dos homens. Essa discrepância aumenta quando os dados apontam que a taxa de desocupação das mulheres em idade de 25 a 29 anos gira em torno dos 18% das mulheres contra 8% dos homens (Atlas Brasil, 2013).

Além desses elementos, há outros problemas referentes à própria reprodução da mulher no seio social. Pode-se elencar uma série de temas ligados aos desafios enfrentados pela mulher como: inserção marginal no mercado de trabalho; ascensão e conquistas de direitos em conjunto com uma dupla jornada de trabalho; assédio no ambiente de trabalho, construção social da mulher como provedora de atividades domésticas (Hirata, 2002; 2009; 2010).

Nesse sentido, ao todo, foram atendidas cerca de trinta pessoas, sendo em sua maioria mulheres, donas de casa e aposentadas. Entretanto, no decorrer do curso foi possível ver o interesse de dois homens em participar das ações, sendo esses dois desempregados ou

⁴ Por motivos de ética e sigilo de informações não será exposto nesse trabalho o nome da comunidade e nem o nome das pessoas envolvidas no processo

inseridos no setor informal da Economia. O segundo encontro na comunidade tinha o intuito de explicar as atividades a serem desenvolvidas, assim como a realização de cadastro dos participantes. Nessa ocasião, foi possível confirmar o número real das pessoas interessadas no projeto e a disponibilidade de dia e de horário para a realização do projeto.

Com a finalização dessas etapas, partiu-se para o planejamento das atividades e da preparação da logística. O planejamento foi realizado de maneira participativa com todos os integrantes do PET, emitindo opiniões a respeito das melhores possibilidades de execução da atividade, conteúdos a serem abordados nas oficinas e compra dos materiais de química.

Nesse contexto, como a ação foi desenvolvida em parceria com o departamento de Química da UEPB, as oficinas referentes à preparação dos materiais de limpeza ficaram sob a responsabilidade de duas professoras e de dois monitores desse departamento. Ao total, foram planejadas três oficinas de Química: a) produção de detergente; b) produção de água sanitária e c) produção de desinfetante.

A ideia central era capacitar essas pessoas em nível técnico, de produção desses materiais para após essa etapa, ser debatida a perspectiva da economia Solidária na comunidade. Dessa forma, além das oficinas relacionadas à preparação dos materiais, a comunidade também recebeu oficinas relacionadas à Administração e à formulação de um projeto voltado para a Economia Solidária.

As oficinas de Administração, por sua vez, foram planejadas com o cuidado de passar os conteúdos da maneira mais didática possível. Para os petianos, esse acabou tornando-se um dos maiores desafios: transformar conteúdos vistos em sala de aula para ministrá-los a uma comunidade de forma clara e objetiva. Desse modo, foram planejadas três oficinas de Administração: a) marketing; b) empreendedorismo e economia solidária e c) finanças.

Realizada essas etapas de contato e planejamento, partiu-se para a execução de fato da atividade. Essa execução foi realizada em um período de três dias subdividido da seguinte forma: dois dias para as oficinas de Química e um dia para as oficinas de Administração.

Aprender fazendo e ensinando

As atividades do primeiro e segundo dia do projeto foram realizadas no laboratório de Química da Universidade Estadual da Paraíba no período da tarde. É importante destacar que todas as pessoas que participaram dessas oficinas de Química receberam equipamento de proteção individual (EPI) além de instruções sobre segurança e manuseio de componentes químicos.

Sendo assim, no primeiro dia, foram realizadas as seguintes oficinas: a) produção de água sanitária e b) produção de desinfetante. Dessa forma, foi importante observar que, de início, os participantes se sentiram um pouco tímidos pelo fato de que, para muitos deles, aquele foi o primeiro contato com uma instituição de ensino superior. Contudo, com a didática utilizada, foi possível fazer com que a comunidade ficasse mais confortável no ambiente e conseqüentemente para o exercício das atividades propostas.

Sem desconsiderar a relevância dos conteúdos ministrados nessa ação, entende-se que a própria comunidade possui um conhecimento e experiências de vida e que a academia não é a detentora do saber absoluto. Com isso, adota-se a perspectiva de reconhecer que o processo de aprendizagem é caracterizado por uma via de mão dupla e crítica por problematizar a respeito da realidade da própria comunidade (Freire, 1996).

No segundo dia, foi realizada a produção de detergente. Por tratar-se de um processo mais detalhado, optou-se por disponibilizar apenas uma tarde para o desenvolvimento dessa oficina. Destaca-se que a comunidade dominou a técnica de produção de forma rápida e sem maiores problemas. Salienta-se que a metodologia utilizada de “aprender fazendo e ensinando” foi de suma importância para a realização do processo de aprendizagem e fixação dos conteúdos.

Com base nessa lógica, os participantes das oficinas assim aprendiam determinado procedimento, repassavam o que foi aprendido aos outros colegas com a supervisão de monitores e professores. O intuito era justamente dar uma maior autonomia a essas pessoas,

mostrar que elas também são detentoras de saber e podem contribuir com a aprendizagem dos colegas.

Figura 02: Moradores recebendo instruções sobre os produtos químicos



Fonte: Elaborada pelo autor

Figura 03: Processo de produção dos Materiais de limpeza



Fonte: Elaborada pelo autor

No terceiro dia de atividade tivemos as oficinas de Administração. A primeira oficina trabalhou aspectos relacionados aos custos dos produtos, formação de preço de venda e controle das despesas. De forma participativa, a comunidade dialogou e prestou atenção nos conteúdos ministrados. A segunda oficina de Administração abordou a importância do marketing como ferramenta para a promoção e melhoramento da imagem do produto fabricado pela comunidade. Já a terceira e última oficina trataram de alguns elementos e características das atividades empreendedoras, colocando em evidência a perspectiva da Economia Solidária.

É importante destacar que, no decorrer dessas oficinas, foram mostrados os limites, as dificuldades e os desafios em se trabalhar na perspectiva da economia solidária. Contudo, esses destaques apenas reforçaram o papel da união e da solidariedade para o fomento de uma atividade econômica em coletividade, sem exploração do homem pelo homem e que traga em si uma ideia de emancipação da comunidade frente aos desafios impostos ao mercado.

Dessa forma, pontos como solidariedade, autogestão e cooperação foram abordados de forma a mostrar a relevância da Economia Solidária para essa comunidade. Como aspecto adicional às oficinas de Administração, também tiveram como ponto de reflexão a possibilidade de criação de uma cooperativa de produção de materiais de limpeza que levasse em consideração princípios da economia Solidária.

As atividades desse terceiro dia podem ser observadas nas imagens seguintes:

Figura 04: Realização das oficinas de Administração



Fonte: Elaborada pelo autor

Figura 05: Dinâmicas de grupo



Fonte: Elaborada pelo autor

Com base nesse relato, observa-se que a perspectiva adotada neste trabalho reafirma o valor da Universidade pública brasileira como pertencente à própria sociedade. Devido a esse fator e sem perder o foco na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, constata-se que ações dessa envergadura proporcionam troca de experiências mútuas e preparam os alunos para serem profissionais mais comprometidos com a sociedade.

Para além dos modelos administrativos pautados da eficiência, da eficácia e da efetividade, entende-se que há, na sociedade, interesses que permeiam o campo político e distanciam a academia da comunidade.

Considerações finais

Por meio da atividade realizada, foi possível vislumbrar a Administração como uma promotora do desenvolvimento local ao incentivar a prática da Economia solidária em um período de recessão econômica e de alta taxa de desemprego.

Entretanto, essa Administração que possui a preocupação de olhar a realidade em sua essência, ao não encobrir os fatos sociais por meio de modelos e manuais, apresenta-se por uma perspectiva política à medida que entende que a sociedade é formada por uma complexa imbricação de interesses de classe. Ao observar a Economia solidária como uma alternativa à Economia tradicional, pode-se interpretar essa outra possibilidade como um meio de assegurar os meios de existência da sociabilidade humana além da perspectiva do lucro e da acumulação de capital.

Nesse sentido, entende-se que em consonância com demandas de longo prazo como a própria concepção de um projeto de nação (Santos & Souza, 2017), este trabalho adota também a perspectiva de que a Administração Política brasileira pode considerar o empreendimento solidário através de uma Economia solidária como práxis de uma ação modificadora das relações sociais de produção no modo de produção capitalista, que possui como centro o rompimento da relação engendrada pela geração de mais-valor derivado da exploração da força de trabalho.

Ao mesmo tempo, salienta-se a importância do ambiente acadêmico brasileiro se inserir de forma mais intensa por meio da extensão universitária na promoção de atividades que beneficiem comunidades para além do academicismo.

Destaca-se também a necessidade de parcerias junto à administração pública para o aprimoramento de experiências dessa modalidade. Essa seria uma forma de aproveitamento de todo o potencial criativo e empreendedor presente nas comunidades carentes, mas, para que isso venha a ocorrer, faz-se imprescindível a presença do Estado no fomento desses empreendimentos, seja subsidiando apoio logístico, seja por meio de parcerias institucionais com a academia.

Esta reflexão permite concluir que, se uma outra economia é possível, também uma “outra Administração é possível” para agenciar esforços de cooperação humana na produção de bens e serviços.

Referências Bibliográficas

- Atlas Brasil. (2013). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD. Recuperado de: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>
- Bertucci, A., Lima, C., Tygel, D., Nagem, F., Amorim, R., Souza, R. P., Kirsch, R., Bertucci, S. S. (2009) Economia Solidária: outra economia a serviço da vida acontece. Recuperado de: http://base.socioeco.org/docs/cartilha_fb.es.pdf
- Brasil (2017). Ministério do trabalho. Economia Solidária. Recuperado de: <http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/o-que-e>
- Brasil. (2015). Ministério do trabalho. Economia Solidária, 2015. Recuperado de: <http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/o-que-e>
- Cristaldo, R. C. (2009). Sobre o papel social do administrador. Revista Brasileira de Administração

- Política, v. 2, n. 1. Recuperado de: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15491>
- Freire, P. (1996). *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática docente*. São Paulo: Paz e Terra.
- Gaiger, L. I. (2009). Antecedentes e expressões atuais da economia solidária. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 84, p. 81-99. Doi: 10.4000/rccs.401
- Gonçalves, G. A. C., Medeiros Júnior, G., Morais, L. C. M., Martins, P. E. M. Sousa, S. M. A. (2013). O Papel Social do Administrador: Formação e Perspectivas à Luz da Administração Política. In: IV Encontro de Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil, 2013, Vitória da Conquista - BA. ANAIS. Recuperado de: <http://www.uesb.br/eventos/encontroadministracaopolitica/artigos/EAP045.pdf>
- Hirata, H. (2002). Globalização e divisão sexual do trabalho. *Cadernos Pagu*, (17-18), 139-156. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-83332002000100006>
- Hirata, H. (2009). A precarização e a divisão internacional e sexual do trabalho. *Sociologias*, (21), 24-41. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222009000100003>
- Hirata, H. (2010) Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Revista Tecnologia e Sociedade (Online)*, v. 11, p. 1 – 7. doi: 10.3895/rts.v6n11.2557 <https://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15491/>
- Kowarick, L. (1985). *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. 4ª. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Lima, J.C & Souza, A.R. (2014) Trabalho, solidariedade social e economia solidária. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (93), 139-168. Doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452014000300006>
- Marx, K., Engels, F. ([1848] 2009). *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Editora Escala.
- Ortigoza, S.b (2014). Vamos privilegiar os mais fracos: a economia solidária brasileira como possibilidade de (re)inserção do território como base do desenvolvimento. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, n.º 6 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 241-257
- Pitaguari, S. O. Camara, M.R.G., Santos, L. M. L. (2012) Panorama da Economia Solidária no Brasil. In: Pitaguari, S. O., Cordeiro, S. M. A., Lanza, L. M. B. (Org.). *A Sustentabilidade da Economia Solidária: contribuições multidisciplinares*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina - UEL, p. 33-61.
- Ribeiro, J. U. (2006). Política e administração. *Organizações & Sociedade*, 13(37). Recuperado de: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10854>
- Santos R. S. (2010). Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil. *Revista Brasileira de Administração Política*, v. 3, p. 11-40. Recuperado de: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15540>
- Santos R. S. S., Gomes, F. G. (2017) *Outro modo de interpretar o Brasil - ensaios de uma Administração Política: Caminhos para a construção do projeto nacional*. São Paulo: Hucitec.
- Santos, R. S. (2009). Em busca da apreensão de um conceito para administração política. In: Santos, R. (Org). *Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Hucitec-Mandacaru, p. 23-61.
- Silva, D.A., Lopes, P.F.S. (2009). O papel do Administrador: administrar, gestar ou gerir.? *Revista Brasileira de Administração Política*, v. 2, n. 2. Recuperado de: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15502/10643>
- Silva, R. O., Silva, R.O. (2013). *Teorias Administrativas*. 3.ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil.
- Singer, P. (2010). É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres? In: TORRES, I.C (org). *As malhas do trabalho e da economia solidária no Brasil*. Manaus: Edua.
- Valim, R. (2017). *Estado de exceção: a forma jurídica do Neoliberalismo*. São Paulo: Editora contracorrente.
- Wellen, H. (2012). *Para a crítica da economia solidária*. São Paulo: Outras expressões.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

Desenvolvimento sustentável de três comunidades atingidas pela construção de uma usina hidrelétrica

Patrícia Aparecida Ferreira¹

Universidade Federal de Lavras

Marina Aparecida Lima²

Andreina Del Carmen Camero de Lima³

Universidade Federal de Lavras

RESUMO

O caso apresenta uma narrativa sobre os impactos da construção de uma usina hidrelétrica em três comunidades e as estratégias adotadas pelo consórcio empreendedor para mitigar tais impactos. Espera-se com este caso demonstrar que a construção de usina não apresenta somente impactos ambientais, mas também transformações políticas, sociais, culturais e econômicas no território em que será alocada. O caso também elucida algumas questões sobre o licenciamento para construção e operação de uma usina. No entanto, as questões orientadoras para sua análise não recaem sobre a legislação brasileira, mas, sobretudo, instigam um olhar para as relações entre o meio ambiente, o empreendimento e a sociedade. Propõe-se como referência teórica para estudar o caso, as discussões sobre o desenvolvimento sustentável, como uma proposta de desenvolvimento diferenciada, imbuídas de uma crítica ao reducionismo econômico e que consideram as dimensões sociais, culturais, econômicas, ambientais e políticas.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável. Usina Hidrelétrica. Atingidos.

ABSTRACT

The case presents a narrative about the impacts of the construction of a hydropower plant on three communities and the strategies adopted by the consortium to mitigate those impacts. This case is expected to demonstrate that the construction of a power plant not only has environmental impacts, but also political, social, cultural and economic transformations in the territory in which it will be allocated. The case also elucidates some questions about licensing for the construction and operation of a plant. However, the guiding questions for its analysis do not fall under Brazilian legislation, but, above all, they instigate a look at the relations between the environment, the enterprise and society. As a theoretical reference to study the case, the discussions on sustainable development, as a proposal for differentiated development, imbued with a criticism of economic reductionism and that consider the social, cultural, economic, environmental and political dimensions.

Keywords: Sustainable Development. Hydroelectric Power Plant. Population Affected.

RESUMEN

El estudio presenta una descripción de los impactos de la construcción de una central hidroeléctrica en tres comunidades y las estrategias adoptadas por el consorcio empresarial para mitigar dichos impactos. Se espera con este caso demostrar que la construcción de la planta no solo tiene impactos ambientales, sino también transformaciones políticas, sociales, culturales y económicas en el territorio en el que se asignará. El caso también aclara algunos elementos sobre las licencias para la construcción y operación de una planta, pero las preguntas orientadoras para su análisis no recaen en la legislación brasileña, sino que, sobre todo, plantean una nueva visión de las relaciones entre el medio ambiente, la empresa y la sociedad. Como una referencia teórica para estudiar el caso, se propone las discusiones sobre desarrollo sostenible, como una propuesta de desarrollo diferenciado, impregnada de una crítica del reduccionismo económico y que considera las dimensiones sociales, culturales, económicas, ambientales y políticas.

Palavras-chave: Desarrollo Sostenible. Central Hidroeléctrica. Población Afectada

¹ Doutora em Administração. Professora do Departamento de Administração e Economia, Universidade Federal de Lavras. e-mail: paf@dae.ufla.br.

² Mestre em Administração Pública. email: marinalima23@ymail.com

³ Mestre em Administração. Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Administração na Universidade Federal de Lavras. Email: adreinalima@yahoo.com.br

1. Narrativa do caso

1.1 Introdução

No Brasil, a fonte de energia mais utilizada é a hidrelétrica, com 1158 empreendimentos hidrelétricos em operação espalhados em todo território nacional e 53 empreendimentos hidrelétricos em construção (Brasil, 2015).

O uso desse tipo de energia apresenta muitas vantagens, devido ao potencial hidráulico do país, a sua facilidade de aproveitamento, além de ser uma fonte de energia sustentável e de baixo custo. Porém, esse tipo de energia não apresenta somente vantagens, pois a construção de uma usina hidrelétrica traz impactos de diferentes naturezas no território no qual será alocada.

Antes da construção desse tipo de empreendimento, geralmente as populações dos territórios atingidos apresentam toda uma lógica econômica, política, social, cultural e ambiental no seu modo de se organizar e que são transformados após a chegada de uma usina hidrelétrica. Com o deslocamento compulsório devido à construção de uma obra de interesse público, essas populações têm não apenas suas relações de moradia atingidas, mas também as suas referências culturais, econômicas, políticas e sociais.

Neste sentido, torna-se necessário refletir a partir das discussões sobre desenvolvimento sustentável como fica uma região atingida por um empreendimento hidrelétrico, considerando as possíveis mudanças ecológicas, culturais, sociais, políticas e econômicas. Para tanto, apresenta-se um caso de construção de uma usina hidrelétrica que atingiu três comunidades.

1.2 Início das obras e o território atingido

No início dos anos 2000, iniciou-se a construção de uma usina hidrelétrica no Brasil por um consórcio empreendedor constituído a partir de duas grandes corporações, que atuavam nos segmentos de mineração e energia elétrica. A usina foi projetada para uma potência de 180MW (megawatt), cuja energia seria suficiente para abastecer uma cidade de aproximadamente quinhentos mil habitantes.

Para obter a licença de instalação (LI) e, posteriormente, a licença de operação (LO), ainda nos anos 90, o consórcio empreendedor realizou estudos de viabilidade - Estudos de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) -, que foram avaliados pelos órgãos ambientais responsáveis. Para a realização desses estudos foram contratados profissionais, como engenheiros, biólogos, advogados, entre outros. Esse empreendimento foi construído em um prazo recorde de trinta e três meses. As obras tiveram início em setembro de 2000 e foram encerradas em julho de 2003.

A usina está localizada em uma microrregião que abrange seis municípios, sendo um considerado de médio porte e os demais de pequeno porte. A formação do reservatório da Usina de Funil atingiu três comunidades: a comunidade A (distrito municipal), a comunidade B (bairro rural desse mesmo distrito municipal), a comunidade C (bairro rural de outro município).

1.3 Relocação das atingidas comunidades e as transformações no território

As três comunidades atingidas foram relocadas de diferentes modos, sendo que duas – comunidades A e C – permaneceram em seus municípios de origem e outra – B – foi relocada para outro município. Para a relocação de cada comunidade foi assinado um Termo de Acordo entre os moradores atingidos e o consórcio empreendedor. Dentre as ações que colaboraram na assinatura dos termos de acordo, vale destacar a atuação das associações que se formaram nas três comunidades para representar os interesses dos atingidos e a realização de audiências públicas.

Antes do processo de construção da usina, havia apenas uma associação comunitária

na comunidade C, e depois desse processo surgiram três associações dos atingidos, uma em cada comunidade, com propósito específico de negociar as terras alagadas e intervir no processo de relocação. A negociação dos interesses dos atingidos por meio das associações foi uma exigência do próprio consórcio empreendedor. Dentre as principais conquistas das associações no processo de negociação destaca-se a construção de casas para quem não tinha título de proprietário, uma ponte que liga a comunidade A a um outro município, a mudança de local de uma das comunidades, a indenização dos lucros cessantes, dentre outras.

As negociações de cada comunidade foram realizadas de forma independente com o consórcio empreendedor, não ocorrendo nenhuma parceria entre as associações. Os atingidos reconhecem que a falta de união entre as três associações foi prejudicial no processo de negociação, pois se as associações tivessem se organizado coletivamente para negociar, os atingidos teriam mais forças para lutar por mais medidas mitigatórias e benefícios iguais nas três comunidades.

O consórcio empreendedor também promoveu audiências públicas com os representantes dessas associações e demais moradores das comunidades, visto que a legislação brasileira prevê espaços de participação e interlocução entre empreendimentos e atingidos para aprovação dos projetos hidrelétricos. Nessas audiências, o consórcio empreendedor destacou, principalmente, os benefícios da implantação da usina, tais como: a criação de um lago, recreação (balneabilidade), oportunidades de trabalho (construção e operação da hidrelétrica), as possibilidades de indenização, crescimento econômico para a região, melhores condições de moradia, saneamento, saúde, etc. A participação dos atingidos nessas audiências foi aquém do esperado, pois como parte interessada, eles deveriam ter se mobilizado mais, levantando suas demandas, expondo suas necessidades, questionando os impactos negativos. Os atingidos explicam que no período de negociação lhes faltou informação e que eles ainda desconheciam muitos dos impactos que seriam causados com a construção da usina.

No processo de negociação com os atingidos das três comunidades não houve participação do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB). Quando este tentou uma aproximação com as três comunidades, o processo de negociação e a relocação já haviam ocorridos e não houve interesse por parte dos atingidos de se filiarem a este movimento social. Vale destacar que não houve relatos de conflitos socioambientais e os restritos casos de disputas judiciais estão relacionados às indenizações.

Com relação aos impactos ambientais causados por esse empreendimento hidrelétrico, vale destacar que estes eram esperados e as medidas mitigatórias foram previstas no EIA-RIMA. Houve a extinção de várias espécies de peixes, a destruição de recursos naturais e mudança no clima. Foram mudanças irreversíveis que impactaram nos costumes, meios e modos de vida dos atingidos que tinham uma grande relação com o meio ambiente natural e principalmente com o rio, no qual alguns viviam da pesca, outros da extração de recursos naturais, do turismo, da água do rio para plantar.

Dentre as principais medidas ambientais adotadas pelo consórcio empreendedor, destacam-se: o desenvolvimento de um sistema de transposição para peixes com a finalidade de permitir a continuidade do processo de migração e reprodução de várias espécies de peixes; o reflorestamento e o controle de processos erosivos no entorno do reservatório; o resgate da flora na área inundada; o resgate e monitoramento da fauna.

Outro compromisso assumido pelo consórcio empreendedor, no processo de licenciamento ambiental, foi a construção de um Centro de Educação Ambiental destinado às escolas, instituições e comunidade em geral que desejam ampliar seus conhecimentos a respeito da flora e fauna da região e sobre o empreendimento hidrelétrico.

Das obras realizadas pelo consórcio empreendedor, vale destacar a construção das novas moradias que possibilitou uma melhor condição social para muitas pessoas que viviam em casas de adobo e de chão de terra batida, sem banheiros, energia elétrica, água encanada, eram casas bem simples, enquanto que as casas novas foram construídas com telhas e tijolos, tem piso no chão, banheiros, água encanada, energia elétrica. Na comunidade C, a questão das casas foi ainda mais significativa, pois abrangeu os chamados “casos sociais” – pessoas que não eram proprietárias de terras, mas trabalhavam e moravam nas propriedades dos grandes fazendeiros como sitiantes, meeiros ou agregados – essas pessoas foram incluídas na

negociação da relocação e ganharam uma casa.

Outras obras e/ou reformas estruturais também foram realizadas pelo consórcio empreendedor nas três comunidades como: escolas, postos de saúde, asfaltamento das comunidades, casas de apoio à cultura nas comunidades A e B, igrejas, sede dos grupos de reativação econômica, tratamento de esgoto, energia elétrica e fornecimento de água potável.

Com relação à construção dessas obras, os atingidos destacam que houve a descon sideração de algumas referências estruturais locais, a não qualidade das casas, o padrão de casas diferente nas comunidades e a não entrega de todas as obras que haviam sido prometidas pelo consórcio empreendedor.

Os atingidos também reconhecem que a construção de algumas dessas obras estruturais possibilitaram o acesso a determinadas políticas como educação, saúde, moradia, transporte que antes eles não tinham acesso ou era prestado de forma ineficiente pelo poder público. Por outro lado, o acesso a essas políticas sociais propiciadas pelas obras de infraestruturas feitas pelo consórcio provocou uma não identificação de quem é o responsável por elas, assim, alguns atingidos apontam que o próprio consórcio é o responsável pela manutenção de algumas obras de infraestrutura (como estradas, estação de tratamento de esgoto, escolas, creches) ou até mesmo o responsável para prestar alguns serviços (como coleta de lixo, limpeza da praça, iluminação pública).

Essa não identificação e/ou confusão desfavorece o desenvolvimento das comunidades, pois alguns moradores não sabem de quem cobrar a prestação de tais serviços. Isso se torna ainda mais grave quando se observa que alguns representantes do poder executivo e legislativo das comunidades atingidas, por vezes, transferem algumas de suas responsabilidades para o consórcio empreendedor da usina. Além disso, a melhoria no acesso as essas políticas sociais pelas comunidades atingidas é uma forma do consórcio empreendedor mitigar outros danos causados devido a construção da barragem, levando a uma situação de conformação, não resistência e legitimação do empreendimento pelos atingidos.

Na comunidade A foi construída uma ponte que dá acesso a um município, desativando, então, a balsa existente. Na visão dos atingidos, essa ponte melhorou a vida dos moradores, que antes tinham que atravessar o rio de balsa, pagar por esse serviço, programar os compromissos de acordo com os horários da balsa, e também contar com a sorte, pois não era possível atravessar de balsa quando o rio estava cheio e, nesses casos, as pessoas tinham que atravessar de canoa ou pela linha de trem. Eles entendem que a construção da ponte trouxe desenvolvimento para a região, visto que, hoje os moradores têm a oportunidade de trabalhar e estudar nas cidades vizinhas, além de ter facilitado o acesso à comunidade para os turistas. Por outro lado, eles destacam que junto com o turismo veio o movimento, o barulho e, conseqüentemente, algumas confusões para uma comunidade que era totalmente pacata.

Na comunidade C houve o alagamento de uma importante ponte de ferro que ligava dois municípios. Por ser uma área de passagem, tinha um forte comércio local que atendia os bairros rurais desses municípios, além disso, a ponte era um atrativo turístico. Assim, a sua destruição abalou as relações sociais, de vizinhança, empregatícias e econômicas, haja visto que o comércio enfraqueceu, o turismo praticamente não existe mais e as ofertas de emprego nas fazendas diminuíram considerando o grande deslocamento dos trabalhadores para chegar de um lado ao outro lado.

A construção da usina propiciou a geração de empregos na região, uma vez que foi demandada mão-de-obra não só para a própria construção da barragem, mas também para as obras de infraestrutura das comunidades. A geração de emprego também se manteve após a conclusão dessas obras, tendo em vista a profissionalização dos atingidos com os cursos de capacitação (cursos de jardinagem, de pedreiro, doceira) oferecidos pelo consórcio empreendedor, e o acesso facilitado às cidades e as suas opções de emprego, ao contrário do que havia nas antigas comunidades, cujas opções eram restritas e voltadas para as atividades no campo.

A formação do lago em torno da hidrelétrica propiciou enormes investimentos de balneabilidade na região, como a construção de grandes condomínios náuticos e casas na orla

do lago, em vista disso, a oferta de empregos como pedreiros, caseiros, faxineiras, engenheiros aumentou de forma geral, fora os empregos indiretos gerados com o aquecimento do comércio local. Outra medida mitigatória consiste na fixação do trabalhador rural no campo, visto que o consórcio empreendedor disponibiliza até hoje vale transporte aos moradores da comunidade B para irem trabalhar na região da antiga comunidade.

Antes da construção da usina, as manifestações culturais das comunidades eram mais relacionadas com as celebrações religiosas, portanto, a Igreja Católica influenciava e norteava os movimentos culturais. Além da influência religiosa, a cultura local da comunidade C também era influenciada pelo contato que os ribeirinhos tinham com o rio. Os atingidos reconhecem que a construção da hidrelétrica provocou a perda de alguns recursos culturais como a ponte de ferro da comunidade C, a igreja, a estação e a linha de trem da comunidade B e até a balsa da comunidade A.

O consórcio empreendedor criou a Casa da Cultura na comunidade A e o Centro Cultural na comunidade B (que é uma réplica da antiga estação de trem existente), locais onde podem ser desenvolvidas as atividades culturais. Além disso, o empreendimento investiu na banda de música da comunidade B, na barqueada nas comunidades A e C, na compra dos uniformes do grupo da congada da comunidade A. Observa-se que consórcio empreendedor está sempre disposto a patrocinar qualquer outro movimento cultural que surja nas comunidades.

Merece destaque também o registro do patrimônio histórico-cultural das áreas diretamente afetadas realizado pelo consórcio empreendedor, que culminou na publicação de um livro sob a justificativa de valorização da cultural local e resgate simbólico das histórias das comunidades.

Apesar de passados mais de dez anos da conclusão das obras da usina hidrelétrica, o saudosismo e o pesar de uma relocação compulsória ainda são muito fortes e presentes nas falas dos atingidos, principalmente, quando se trata dos mais velhos e tradicionais daquelas comunidades. A falta do antigo local é tão expressiva que alguns atingidos consideram que essas comunidades ficaram mais tristes e melancólicas. A maioria dos atingidos passou a vida toda no mesmo local, com seus pais, avós e muitas casas passaram de gerações para gerações, então o apego ao antigo local é muito grande.

Nas comunidades B e C, esses relatos são ainda mais intensos, pois a mudança do local foi muito significativa, a primeira saiu da zona rural e foi para outra cidade, enquanto que a segunda permaneceu na zona rural próximo ao local alagado, mas perdeu a identidade da comunidade que se centrava na imponente ponte de ferro. Ambas as comunidades eram ligadas aos costumes rurais, as pessoas tinham seus pedaços de terra onde plantavam, colhiam, tinham atividades de extrativismo e criavam animais para suas subsistências, faziam artesanatos, quitandas, queijos, ou seja, seus meios e modos de vidas eram rurais e centrados na terra e no rio, e após a relocação passaram a viver em comunidade dividindo muros e sem acesso ao meio ambiente natural no entorno da antiga região. Alguns atingidos relatam que prefeririam a antiga comunidade e sentem que perderam suas raízes. Houve casos de atingidos que deixaram as novas comunidades, pois não se adaptaram ao novo local. Observa-se que a perda da referência do local não foi tão trabalhada nas ações mitigatórias pelo consórcio empreendedor. O processo de negociação desconsiderou os traumas emocionais que decorreram do processo de desterritorialização e relocação.

Essa deficiência do processo desterritorialização apresentou algumas consequências. A comunidade B não possui um sentimento de integração ao município para o qual ela foi relocada, haja vista que até hoje os atingidos se identificam como moradores da comunidade B e não como moradores desse município. Na comunidade A houve uma segregação “velada”, os atingidos explicam que a comunidade se dividiu em comunidade de cima, expressão utilizada para identificar a parte relocada, e comunidade de baixo, a parte que não foi atingida, ou então comunidade nova e comunidade velha. A relocação de parte dessa comunidade fez com que as pessoas se afastassem uma das outras e criou um “clima” diferente entre os que foram relocados e os que não foram.

Os atingidos relatam que no passado as dificuldades de morar longe da cidade e viver em zonas rurais, sem acesso a postos de saúde, farmácia, telefone, transporte adequado, uniam as pessoas e prevalecia um clima de solidariedade entre os moradores. E após a

relocação, as relações de vizinhança, nas três comunidades, foram completamente modificadas, houve separação de vizinhos e criação de vizinhança para quem antes não dividia muro.

As três comunidades possuíam uma intensa ligação com o antigo local. Como elas eram margeadas pelo rio, utilizavam-o para transporte, lazer, esporte, pesca artesanal, para irrigar a área plantada e formar poços artesianos, além do aproveitamento da vegetação local ao longo do rio, das árvores frutíferas e dos bambuzais que serviam de matéria prima para construções de casas, cercas, paióis, varas de pesca e para os trabalhos manuais de artesãos da região.

A maioria dos atingidos das comunidades trabalhava na zona rural, desenvolvia a economia doméstica de tradição com a produção de doces, quitandas, fubá de moinho d'água, a torra do café que sobrava no terreiro ou no cafezal, as hortas das quais obtinham a subsistência da sua família e uma renda extra, fazendo a feira com o excedente. Além do mais, tinham aqueles que desenvolviam a pesca e o artesanato. Essas pessoas tinham uma grande criatividade e aproveitavam tudo que o ambiente natural lhes podia oferecer para melhorar a qualidade de vida e se desenvolviam de maneira sustentável. Com a construção da usina, observa-se que tais costumes se perderam quase que por completo provocando a perda das rendas, do acesso aos recursos naturais e da tradição.

Tendo em vista que a implantação de uma hidrelétrica modifica as relações de trabalho da região no seu entorno, o consórcio empreendedor propôs um programa de reativação econômica, oferecendo apoio técnico, estrutural e financeiro para geração de rendas para as famílias relocadas pelo empreendimento. Para aderir a esse programa, os atingidos devem se organizar de forma coletiva, submetendo um projeto ao crivo do consórcio, no qual deve constar o trabalho que será realizado no âmbito da reativação econômica e os recursos necessários. Caso esse projeto seja aprovado, o consórcio empreendedor repassa subsídios materiais e financeiros e exige em contrapartida a entrega das atas de todas as reuniões para acompanhamento dos trabalhos.

Observa-se que as comunidades mais beneficiadas pelos programas de reativação econômica foram a B e C, pois estas foram mais afetadas pelo empreendimento, tendo mudanças significativas nos postos de trabalhos. Formou-se então uma associação de doces na comunidade B, uma associação de artesanato e as cooperativas de pesca e de agricultura na comunidade C. Na comunidade A, a reativação econômica foi mais fraca, e se desenvolveu apenas com os cursos de capacitação oferecidos pelo consórcio logo no início do processo de adaptação dos atingidos, pois quase não houve mudança nas relações de trabalho e emprego nessa comunidade. Enquanto na comunidade C, o consórcio empreendedor doa mensalmente uma cesta básica aos atingidos que participam de qualquer programa de reativação, por entender que nessa comunidade é necessário um subsídio maior para a manutenção desses programas e também para estimular a permanência dos cooperados e associados.

Na concepção do consórcio empreendedor, os programas de reativação econômica poderiam ser aprimorados, caso não houvesse tanta resistência ao associativismo dos atingidos, que pode ser explicada pelo próprio perfil dos moradores dessas comunidades, que eram pessoas que viviam afastadas uma das outras, trabalhavam sozinhas e de forma bem individualizada.

Conforme pode ser observado, a construção dessa usina hidrelétrica provocou significativas mudanças no desenvolvimento das três comunidades atingidas. As ações para mitigar os impactos da construção dessa hidrelétrica foram exclusivamente desenvolvidas pelo consórcio empreendedor, visto que este ao elaborar o seu EIA/RIMA teve que prever a adoção de medidas para minorar os impactos negativos do empreendimento para então conseguir a exploração da barragem. Além disso, essas ações ajudaram a evitar os possíveis conflitos gerados pela construção de uma usina hidrelétrica enquanto um processo de mudança social.

Como consequência desse processo pacífico de negociação e relocação dos atingidos, o consórcio empreendedor ainda mantém uma relação com os atingidos e os membros de suas entidades representativas, principalmente, no que diz respeito a avaliação e financiamento de propostas de projetos de reativação econômica. Por outro lado, alguns atingidos ressaltam que o consórcio empreendedor deixou de fazer algumas coisas, mas eles não sabem identificar

o que ficou para trás das compensações da relocação, nem sabem de quem devem cobrar, o que demonstra a situação de hipossuficiência dos atingidos.

2. Notas de ensino

2.1 Aplicação do caso

O caso permeia alguns elementos da gestão ambiental, tais como o licenciamento ambiental para construção e operação de uma usina hidrelétrica, mas essa não deve ser compreendida como sua temática central. As noções sobre desenvolvimento sustentável devem ser a orientação teórica para análise, visto que pretende com a sua aplicação demonstrar como um empreendimento da natureza de uma usina hidrelétrica interfere em uma dada região, sendo os danos ambientais apenas um dos tipos de impactos. Acredita-se também que a discussão crítica sobre responsabilidade social corporativa e conflito socioambiental também auxilie na análise desse caso. O caso poderá ser utilizado em disciplinas como gestão ambiental e responsabilidade social.

2.2 Objetivos de ensino-aprendizagem

- Apresentar um caso que não esteja restrito as estratégias de responsabilidade social e ambiental adotados por um consórcio empreendedor, mas que sobretudo, se propõe a refletir as relações entre a construção e operação de um empreendimento com o meio ambiente e a sociedade.

- Propiciar aos alunos uma reflexão sobre como um empreendimento pode alterar as relações de sustentabilidade de um dado território.

- Demonstrar as estratégias que o empreendimento pode adotar para minimizar os danos causados em um dado território e como estas podem ser compreendidas a partir de uma reflexão sobre relações de poder entre o consórcio empreendedor e os atingidos e como forma de evitar conflitos socioambientais.

2.3 As fontes de informações que deram origem ao caso

As informações para narrativa do caso foram obtidas em uma pesquisa empírica financiada pelo CNPq e concluída em 2015 e duas dissertações também apresentadas em 2015 de mestrado em administração e mestrado profissional em administração pública. A fim de preservar a imagem do consórcio empreendedor e das comunidades atingidas, não serão citadas as bibliografias do relatório e das dissertações. Os dados que fundamentam esse caso foram coletados por meio de uma pesquisa documental (site da usina hidrelétrica, documentos como EIA/RIMA e um livro sobre o patrimônio histórico, artístico e cultural das comunidades atingidas) e um trabalho de campo, no qual foram realizadas cinquenta e sete entrevistas não estruturadas com representantes do consórcio empreendedor, do executivo e legislativo dos municípios e atingidos das três comunidades.

2.4 Estratégia pedagógica

A narrativa do caso pode ser apresentada aos alunos de forma individual ou em grupo, de modo que eles possam apresentar respostas aos questionamentos sugeridos ou outras questões que o professor moderador do caso julgue ser necessário. Além disso, após apresentação das respostas aos questionamentos, os alunos poderão avaliar as respostas entre os pares, de modo ampliar a discussão e reflexão de questões que permeiam gestão ambiental e responsabilidade social.

2.5 Questões

a) Com relação aos interesses dos atores na política energética brasileira observa-se que a construção de uma usina hidrelétrica representa para o Estado uma forma de ampliar a capacidade hidroelétrica do país, com possibilidades de progresso e crescimento econômico para uma determinada região e fonte de arrecadação da Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica. Para os empreendedores, a geração de energia elétrica representa um produto para ser vendido para as distribuidoras ou um insumo para ser utilizado em outras atividades de um conglomerado empresarial. Quais são os principais interesses das comunidades atingidas por esse tipo de empreendimento? Existem mecanismos para que essas comunidades atingidas expressem os seus interesses?

b) Considerando que a fonte hidrelétrica de energia possui um potencial renovável e de baixo custo, como qualquer outra fonte de energia está sujeita aos impactos ambientais. Faça uma avaliação a partir das noções sobre desenvolvimento sustentável de um dos argumentos apresentados no Plano Nacional de Energia 2030 sobre a construção de usinas hidrelétricas “(...) Os impactos ambientais para as gerações futuras devem ser confrontados com os custos futuros mais altos que essas gerações pagarão pela energia, com os impactos ambientais produzidos pela opção que for escolhida (sim, porque todas as fontes de energia produzem impacto ambiental) e, inclusive, com a eventual escassez futura da energia (Brasil, 2007, p. 161)”.

c) Conforme exposto no caso das três comunidades atingidas, a construção de uma usina hidrelétrica não traz apenas impactos ambientais. As estratégias adotadas por esse consórcio empreendedor reconhecem a natureza dos demais impactos? Em sua opinião, essas estratégias foram suficientes para garantir o desenvolvimento sustentável dessas comunidades? Essas estratégias ajudaram o consórcio empreendedor a evitar conflito socioambiental?

2.6 Orientações de respostas para as questões

a) As comunidades atingidas representam os atores com menos ou quase nenhum poder de influência nessa política energética brasileira. Os interesses em relação à construção de usina hidrelétrica não são consensuais entre os atores atingidos. De um lado, pode ter um grupo de atingidos minoritários que dispõe de grandes posses (terras, benfeitorias, etc) e interpretam essa construção como uma oportunidade de mercado, dispendo de assessoria jurídica para negociar as indenizações com consórcio empreendedor ou utilizar a área que será abrangida pela construção do lago para empreendimentos imobiliários. Do outro lado, está a grande maioria dos atingidos representada geralmente por pescadores, quilombolas, ribeirinhas e agricultores familiares que não dispõem de tanta informação em relação ao processo de deslocamento compulsório/indenizações e que possuem toda uma relação de subsistência, identidade e vínculo cultural com o território no qual será construído uma usina. A construção de uma usina hidrelétrica para estes últimos atores gera um futuro incerto, pois serão relocados para outro território, o qual nem sempre pode ser sinônimo de progresso. Com relação aos mecanismos para os atingidos exporem seus interesses, vale destacar que não há uma macro política que defenda os interesses dos atingidos e nenhum órgão governamental que fiscalize efetivamente essa relação entre atingidos e empreendedores de usinas hidrelétricas. A legislação está restrita a questões de ressarcimento ao reassentamento dos atingidos, faltando políticas permanentes que representem os seus interesses e direitos. No entanto, vale destacar alguns mecanismos, como a obrigatoriedade da realização de audiências pelos empreendedores, a possibilidade de formação de associações pelos atingidos, o Movimento dos Atingidos por Barragens e próprio Poder Judiciário.

b) O desenvolvimento sustentável pode ser compreendido como “aquele que

satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (Relatório Nosso Futuro Comum na Comissão Brudtland, em 1987), reconhecendo as particularidades sociais, culturais, econômicas, ambientais, territoriais e políticas de cada região. Uma possível avaliação que pode ser feita desse argumento do Plano Nacional de Energia 2030 consiste no fato de que mesmo este considerando a questão de gerações futuras tão presente na discussão de desenvolvimento sustentável, observa que esse discurso está restrito a dimensão ambiental e mercadológica (econômica) de geração de energia elétrica. A sustentabilidade desse Plano não pode ficar restrita a essa monetarização em relação aos custos da energia no futuro, caso não se amplie a capacidade de geração. O impacto não é só no meio ambiente, ou seja, não é só alagamento de áreas verdes, mudanças nos cursos dos rios, perdas de florestas e faunas. As vidas de algumas pessoas serão transformadas, portanto, os impactos sociais, simbólicos, econômicos e políticos dos atores atingidos também devem ser avaliados. Há rupturas de costumes, práticas sociais, identidades, relações de vizinhança, perda de referências locais e patrimônio cultural nas comunidades atingidas. Alguns atingidos podem ficar sem terra e emprego e não dispor de vocação para as práticas de reativação econômica propostas pelo empreendimento. Os demais tipos de impactos que os atingidos podem estar expostos também tem que ser avaliados nesse Plano. Além disso, esses impactos não estão restritos ao processo de deslocamento compulsório e construção das usinas, eles podem perdurar também no período de operação das usinas e nos territórios para os quais os atingidos foram relocados.

c) Ao avaliar a legislação brasileira que regulamenta a construção de usinas hidrelétricas pode-se verificar que esta é orientada para dimensão ambiental. No entanto, os impactos desses empreendimentos ultrapassam a dimensão ambiental e o consórcio empreendedor do caso reconheceu também a natureza cultural, econômica, social e política das transformações que sucedem após um processo de deslocamento compulsório, visto que desenvolveu e tem desenvolvido algumas ações para contorná-los. Mas o reconhecimento desses impactos não deve ser visto somente como uma forma de responsabilidade social e ambiental do empreendimento para com os atingidos, mas como uma forma de evitar conflitos e resistência, os quais são muito comuns na região que será alagada. Embora o consórcio empreendedor tenha desenvolvido ações que contemplem aspectos sociais, ambientais, econômicos e culturais nas comunidades atingidas, não se pode afirmar que elas foram suficientes para promover o desenvolvimento sustentável das comunidades, inclusive porque antes da construção do empreendimento havia toda uma lógica de sustentabilidade nessas comunidades que foi rompida com o processo de deslocamento compulsório. Além disso, essas ações não foram capazes de superar toda a complexidade que uma transformação social como esta desencadeia, principalmente, nos aspectos culturais/simbólicos e sociais. Com relação à inexistência de relatos de conflito socioambiental nesse caso pode-se dizer que as estratégias adotadas pelo consórcio empreendedor contribuíram em parte para que isto ocorresse, visto que o consórcio adotou medidas de naturezas diferentes para mitigar os danos causados como se manter aberto até hoje as algumas demandas dos atingidos, construiu obras que propiciaram melhorias no acesso de políticas públicas, como saúde, educação, transporte e dispõe de meios de assistencialismo como a doação de cestas básicas para um grupo dos participantes da reativação econômica. Por outro lado, a ausência de conflito socioambiental também pode ser atribuída ao próprio perfil dos atingidos dessa região, que eram de comunidades com perfis diferenciados e que não interagiram no processo de negociação, não são muito propensos às iniciativas de mobilização (como por exemplo, a formação de associações), baixa participação nas audiências públicas, não adesão ao MAB e falta de informação quanto aos impactos que iriam sofrer após o processo de relocação. Pensar a Administração além das relações microeconômicas é vislumbrar um universo de possibilidades para a atuação dessa ciência no seio de problemas sociais. Por meio da gestão, a Administração tem a capacidade de compreender o processo de produção, circulação e distribuição de mercadorias no modo de produção capitalista. Esse contexto nos impulsiona à reflexão de uma ciência que possa transpor o paradigma técnico-gerencial, considerando assim, a esfera política existente não apenas nas organizações, mas também na sociedade de uma forma total. Nesse sentido, é possível enxergar a Administração Política como uma forma de pensar e problematizar a realidade social, principalmente, em tempos de crise estrutural do capitalismo.

De acordo com Santos (2010), a sociedade brasileira encontra-se insatisfeita com a produção e a distribuição propiciadas pelo mercado, caracterizadas pela concentração de renda e pela incapacidade desse mercado atender demandas reprimidas, o que se materializa sob a forma de segregação e exclusão social. Essa constatação abre espaço para a reflexão em torno dos modelos de gestão adotados no país, especificamente, sobre a forma como a Administração está sendo aplicada para a formação de um projeto de nação que consiga suprir as demandas da sociedade diante do atual dinamismo do capitalismo.

Outro elemento subjacente a essa dinâmica reside nas constantes crises e superações de limites do capitalismo ao usar o Estado como hospedeiro para a legitimação de atos políticos que subordinam os interesses coletivos ao mercado. Dessa forma, não se trata de um Estado fraco ou ausente, pelo contrário, essa realidade implica um Estado atuante frente aos interesses do capital e ausente com relação às políticas sociais (Kowarick, 1985; Santos, 2010; Valim, 2017).

No Brasil, essa relação de um Estado para o Capital aparece de forma mais intensa a partir da década de 1990 por meio de políticas econômicas de curto prazo. Essa década foi fortemente marcada pela reestruturação produtiva da economia brasileira e pelas políticas de austeridade fiscal com redução da ação estatal em setores estratégicos (Santos, Gomes, 2017). Com esse cenário, o quadro de desemprego ocasionado pela reestruturação produtiva dessa época abriu espaço para práticas como da Economia Solidária, ou seja, outra forma de realizar a produção social a indivíduos que estavam à margem da economia formal. Essa outra forma possibilita a promoção de trabalho com base em princípios da solidariedade, cooperação e autogestão (Bertucci et al., 2009; Gaiger, 2009; Singer, 2010).

É possível observar que a década de 1990 não está totalmente distante do atual cenário político e econômico do país. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) observa que, em 2015, o país apresentou uma taxa de desocupação de 7,9% para os homens e 11,8% para as mulheres. Em Campina Grande, que é o lócus de reflexão deste artigo, o município apresentou uma taxa de desemprego de 10,74% em 2016. Isso representa uma queda de 16,27% nos postos de trabalho em relação ao ano de 2015 segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Com base nesse cenário, este artigo tem por objetivo realizar uma reflexão entre a Administração Política e a Economia Solidária. Trata-se de um estudo descritivo e exploratório que se utiliza da revisão bibliográfica e do relato de experiência como atividades intermediadoras para o alcance do objetivo proposto. Dessa forma, o relato que procuramos expor trata-se de uma experiência local de empreendedorismo solidário, na qual se buscou fomentar práticas de Economia Solidária. Essa ação foi desenvolvida pelo Programa de Educação tutorial em Administração da Universidade Estadual da Paraíba (PET Administração UEPB) em uma comunidade carente do município de Campina Grande, Estado da Paraíba.

Com base nesses elementos, o artigo está dividido em quatro partes principais: na primeira parte, é realizada a caracterização da Administração enquanto ciência a desempenhar um papel de reflexão crítica acerca das relações sociais de produção; posteriormente, procuramos discutir a cerca da economia solidária como uma forma de materialização de outro modo de conceber as relações de produção no capitalismo; em um terceiro momento, explicitamos a metodologia utilizada no trabalho e finalizamos o artigo realizando ponderações em torno de uma experiência de extensão universitária de modo a compreendermos melhor qual o papel da Administração no desenvolvimento de contextos locais.

Bibliografia sugerida para aplicação do caso

- Bortone, F. A., & Ludwig, M. P. (2011). É hora de partir: o contexto em que se deu o deslocamento das famílias atingidas pela construção da hidrelétrica Candonga. *Revista Estudo & Debate*, 17(2).
- Lima, M. A., Ferreira, P. A. & Rodrigues, J. C. S. (2014). Políticas públicas destinadas às comunidades atingidas por barragens no Brasil. In: ENAPG, 6.
- Sachs, I. (2008). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.

- Vainer, C. B. (2007). Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. *Estudos Avançados*, 21(59), 119-137.
- Oliveira, R. & Zhouiri, R. (2007). Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, 10(2), 119-135.

Referências utilizadas na narrativa do caso

Brasil (2015). Hidroeletricidade. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/energia/setor-eletrico/hidroeletricidade>>. Recuperado em: 6 jan. 2015.

Brasil (2007). Ministério de Minas e Energia. Plano nacional de energia 2030. Brasília. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/pne_2030/PlanoNacionalDeEnergia2030.pdf>. Recuperado em: 24 jul. 2013.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente (CMMAD) (1988). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

Feira de projetos de intervenção: a experiência do ensino sobre formulação, gestão e avaliação de projetos públicos

*Mauro César da Silveira¹**Marcos Arcanjo de Assis²**Fundação João Pinheiro***RESUMO**

O artigo discute um caso de ensino sobre o processo de formação de políticas públicas em um curso de Administração Pública, sob a perspectiva da interdisciplinaridade. Trata-se da Feira de Projetos de Intervenção, trabalho desenvolvido no âmbito de duas disciplinas em que os alunos selecionam um problema público relevante e, aplicando metodologias de concepção e gerenciamento de projetos, desenham uma alternativa de solução. O objetivo do texto é registrar a experiência e, a partir dela, discutir aspectos relevantes para o desenvolvimento de estratégias interdisciplinares de ensino em cursos do Campo de Públicas. Adota-se uma perspectiva de interdisciplinaridade que vai além da interação entre distintas disciplinas, sendo fundamental, a troca, reciprocidade, diálogo e disposição para inovação dos envolvidos. Duas metodologias são aplicadas no desenvolvimento do projeto da Feira: o Marco Lógico, que fornece referências objetivas para a concepção, gestão e avaliação de projetos; e as boas práticas do Project Management Institute, método baseado em áreas de conhecimentos e grupos de processos adequados ao gerenciamento de projetos. Cinco edições dessa experiência já foram realizadas, resultando no desenho de 89 projetos. A cada edição, inovações na dinâmica foram incorporadas, ampliando as potencialidades e os aprendizados sobre a interdisciplinaridade na Administração Pública. Destacam-se a importância da articulação de teorias e métodos para compreensão de situações-problema complexas, a experiência, mesmo simulada, dos reveses da prática administrativa no setor público, a relevância da abertura para a inovação e para o trabalho em parceria entre os docentes envolvidos, além de dificuldades instrumentais sobre o ensino do processo de produção de políticas públicas.

Palavras-chave: Caso de ensino. Administração Pública. Gestão e avaliação de projetos. Marco Lógico. PMI.

ABSTRACT

The article discusses a teaching case on the process of public policy formation in a Public Administration course, from the perspective of interdisciplinarity. This is the Intervention Projects Fair, work developed within the framework of two disciplines in which students select a relevant public problem and, applying design methodologies and project management, design an alternative solution. The aim of the text is to record the experience and, based on it, discuss aspects relevant to the development of interdisciplinary teaching strategies in courses in the Public Field. An interdisciplinary perspective is adopted that goes beyond the interaction between different disciplines, being fundamental, the exchange, reciprocity, dialogue and willingness to innovation of those involved. Two methodologies are applied in the development of the Fair project: The Logical Framework, which provides objective references for the conception, management and evaluation of projects; and the good practices of the Project Management Institute, a method based on areas of knowledge and process groups suitable for project management. Five editions of this experience have already been carried out, resulting in the design of 89 projects. In each edition, innovations in dynamics have been incorporated, expanding the potential and learning about interdisciplinarity in Public Administration. The importance of articulating theories and methods for understanding complex problem situations, the experience, even simulated, of the setbacks of administrative practice in the public sector, the relevance of openness to innovation and to work in partnership between the teachers involved, as well as instrumental difficulties on teaching the process of production of public policies, stand out.

Keywords: Teaching case. Public Administration. Project management and evaluation. Logical Framework. PMI

¹ Doutor em Administração pela FACE- UFMG. Email: maurocsilveira75@gmail.com

² Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Doutorando em Ciência Política – UFMG. e-mail: marcosaassis@gmail.com

RESUMEN

El artículo analiza un caso de enseñanza sobre el proceso de formación de políticas públicas en un curso de Administración Pública, desde la perspectiva de la interdisciplinariedad. Es la Feria de Proyectos de Intervención, trabajo desarrollado en dos disciplinas en las que los estudiantes seleccionan un problema público relevante y, aplicando el diseño del proyecto y las metodologías de gestión, diseñan una solución alternativa. El objetivo del texto es registrar la experiencia y, a partir de ella, discutir aspectos relevantes para el desarrollo de estrategias de enseñanza interdisciplinar en los cursos de campo público. Adopta una perspectiva de interdisciplinariedad que va más allá de la interacción entre diferentes disciplinas, siendo fundamental el intercambio, la reciprocidad, el diálogo y la voluntad de innovación de los involucrados. Se aplican dos metodologías al proyecto de desarrollo de la Feria: el Marco Lógico, que proporciona referencias objetivas para el diseño, gestión y evaluación de proyectos; y las mejores prácticas del Project Management Institute, un método basado en el conocimiento y un grupo de procesos adecuados para la gestión de proyectos. Ya se han realizado cinco ediciones de este experimento, resultando en el diseño de 89 proyectos. En cada edición, se incorporaron innovaciones en dinámica, ampliando las potencialidades y aprendiendo sobre la interdisciplinariedad en la Administración Pública. Se destaca la importancia de articular teorías y métodos para comprender situaciones problemáticas complejas, la experiencia, incluso simulada, de los contratiempos de la práctica administrativa en el sector público, la relevancia de la apertura a la innovación y el trabajo de colaboración entre los docentes involucrados, así como dificultades instrumentales en la enseñanza del proceso de elaboración de políticas públicas.

Palavras-chave: Caso docente. Administración pública. Gestión y evaluación de proyectos. Marco lógico. PMI

Introdução

O amplo campo de ensino em Administração Pública é por constituição interdisciplinar, o que se impõe como um dos desafios aos professores que se dedicam à formação de profissionais na área (Pires, et al., 2014). Se por um lado já se chegou ao consenso sobre a necessidade de se conhecer certa dose de economia, teoria política, direito administrativo e administração para compreender o funcionamento da máquina pública e geri-la de maneira eficiente, por outro, articular esses conhecimentos, por vezes abstratos, e coloca-los em ação já não parece ser uma tarefa tão consensual assim. Assim sendo, o desafio dos cursos de administração pública é (re)combinar – construtivamente – esses âmbitos do saber, caminhando para com processos mais interdisciplinares.

Segundo Oliveira e Moreira (2017), outros autores brasileiros têm pesquisado o tema da interdisciplinaridade, mas ainda são poucos os trabalhos no sentido de mostrar sua prática no âmbito da educação superior, sendo este debate mais frequente entre os docentes que atuam na educação básica.

Este artigo relata e discute a experiência de ensino em formulação, gestão e avaliação de projetos públicos realizada com alunos de um curso superior de Administração Pública fundamentado na interdisciplinaridade. O caso consiste na Feira de Projetos de Intervenção, um trabalho interdisciplinar de duas disciplinas obrigatórias do currículo, nas áreas de formulação, gestão e avaliação de políticas em que os alunos aplicam as metodologias aprendidas no desenho de um projeto de intervenção governamental e na estruturação de seu plano de gerenciamento. Os objetivos do texto são, além de relatar e discutir o caso de ensino, analisar as potencialidades e desafios da interdisciplinaridade no contexto dos cursos do Campo de Públicas.

O artigo se divide em três seções. De início, reflete-se sobre a perspectiva de interdisciplinaridade no Campo de Públicas. Na sequência, descreve-se sinteticamente as metodologias trabalhadas com os estudantes para a realização da Feira de Projetos. Em seguida, os objetivos, a dinâmica de funcionamento e as inovações adotadas na experiência são relatados, para, nas considerações finais do texto, discutir-se os aprendizados potenciais da Feira de Projetos para o ensino de Administração Pública a partir da interdisciplinaridade.

A interdisciplinaridade e o ensino de Administração Pública

De acordo com Fazenda (2003), as primeiras discussões sobre a interdisciplinaridade surgiram na Europa, especialmente na França e na Itália, no século XX, em meados da

década de 1960, num período assinalado pelos movimentos estudantis que, dentre outras reivindicações, exigiam um ensino mais sintonizado com as questões de ordem social, política e econômica da época. Os estudantes, ao lutarem por uma outra universidade, mais participativa e mais presente na sociedade, conseguiram mobilizar a academia no sentido de buscar respostas pela interdisciplinaridade para os grandes problemas da época que não se resolviam através uma única disciplina ou área do saber. No final da década de 1960, a interdisciplinaridade chegou ao Brasil e logo exerceu influência na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB Nº 5.692/71. De lá para cá, o tema é pauta de estudos sobre inovação educacional quase sempre como um desafio constante para um ensino mais inovador e preocupado com a complexidade da sociedade contemporânea.

Em relação ao Campo de Públicas, a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN's) específicas para os cursos deste Campo em dezembro de 2010 impôs a docentes, discentes e pesquisadores o desafio de consolidar uma comunidade científica propriamente dita, multi/interdisciplinar e pluralista. Neste sentido, requer-se dos cursos deste Campo contribuições de diversas áreas de conhecimento e a construção de um fio condutor ou construto teórico que integre as disciplinas (Oliveira, Sant'ana & Diniz, 2011). Caso este diálogo não se efetive, o curso de administração pública corre o risco de ser apenas uma justaposição de disciplinas que muito pouco contribui para oferecer uma visão harmônica e integrada do campo (Coelho, 2008).

No Brasil, os precursores da interdisciplinaridade são Hilton Japiassu e Ivani Fazenda, ambos com forte influência de Georges Gusdorf (Silva, 2000). Japiassu (1976) define interdisciplinaridade como uma axiomática comum a um grupo de disciplinas conexas e definidas no nível hierárquico imediatamente superior, o que introduz noção de finalidade. Para ele, interdisciplinaridade é um método capaz de fazer com que duas disciplinas interajam entre si a partir da simples comunicação das ideias até a integração de conceitos, epistemologia, terminologia, metodologia, procedimentos, dados e organização da pesquisa. Para Fazenda (2003) é uma atitude de reciprocidade que impele à troca, ao diálogo; atitude de humildade diante da limitação do próprio saber; atitude de perplexidade ante a possibilidade de desvendar novos saberes. Para a autora, o trabalho interdisciplinar repousaria em uma busca constante que, a princípio, requereria que cada professor conhecesse a sua disciplina, para depois conhecer a disciplina de outro e, assim, o trabalho interdisciplinar seria construído.

Neste sentido, a adoção de práticas interdisciplinares no Campo de Públicas visa privilegiar construções com múltiplas disciplinas inter-relacionadas, propiciando debates entre professores, alunos, conteúdos, metodologias e concepções de mundo por meio da articulação em torno de atividades, promovendo interação de saberes e repertórios diferentes.

Conhecendo as disciplinas envolvidas no caso de ensino

Nos últimos 20 anos, a Administração Pública brasileira passou por várias mudanças institucionais em decorrência da reforma gerencial do estado iniciada em meados dos anos 1990. O aperfeiçoamento dos processos de planejamento e controle governamental, a crescente preocupação com a eficiência e qualidade do gasto público, a profissionalização dos servidores e a intensificação da atuação do estado na provisão de políticas públicas, preconizada pela Constituição de 1998 são alguns dos exemplos das mudanças. Neste contexto, metodologias de formulação, gestão e avaliação de políticas públicas ganham relevância nos currículos dos cursos de formação da área, embora as experiências concretas dos setores governamentais na adoção dessas estratégias permaneçam modestas (Jannuzzi, 2005; 2011).

O Projeto Pedagógico do curso de Administração Pública estudado possui entre os seus componentes curriculares as disciplinas Gestão de Projetos (GP) e Avaliação Social de Projetos (ASP). O projeto pedagógico atual está em vigor desde 2013, sendo que no primeiro ano as disciplinas foram tratadas de forma isolada por cada professor. Já em 2014, em uma breve reunião, os professores conversaram sobre as ementas e o que deveria ser abordado em cada disciplina para evitar a redundância. Deste então, em GP, trabalha-se com a metodologia de Gerenciamento de Projetos a partir da adaptação de boas práticas em gestão de projetos do PMI (Project Management Institute). Já em ASP, além dos conceitos,

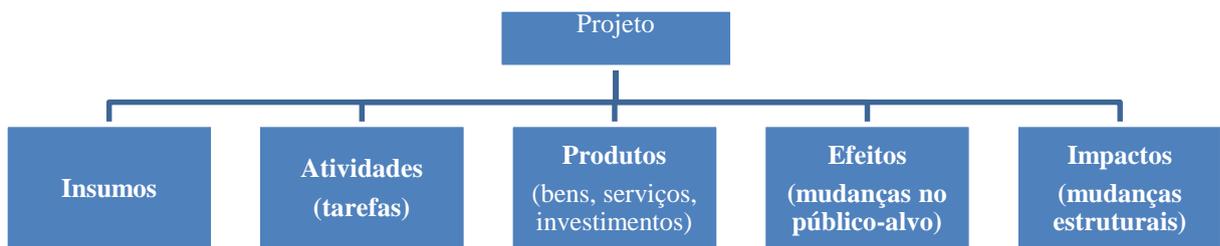
tipologias, desafios para a institucionalização das ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, apresenta-se, como recurso metodológico de apropriação dos conceitos, a Metodologia do Marco Lógico.

A metodologia do Marco Lógico (MML) é uma ferramenta aplicada à concepção de projetos de intervenção e que provê uma referência objetiva para a gestão, o monitoramento e a avaliação de tais iniciativas. Surgiu no contexto de intensificação dos investimentos em projetos de desenvolvimento de cooperação internacional na América Latina, datados nas décadas de 1960 e 1970, como resposta a três dificuldades recorrentes aos projetos: planejamento imprecisos, com objetivos distintos e desconectados das atividades; implementação fracassada, com pouca clareza sobre as responsabilidades dos gerentes; avaliações com resultados ambíguos, visto que não havia elementos de comparação entre o previsto e o executado.

A MML se fundamenta em uma perspectiva racional do processo de formulação de políticas, isto é, parte da seleção de um problema público e da análise de relações de causa e efeito atribuídas a ele para se definir o tipo mais viável de intervenção a se realizar. Adota uma gramática uniforme, incentivando o processo participativo de desenho e planejamento, facilitando a comunicação e o acompanhamento dos envolvidos. Apesar de uma maior contribuição residir no desenvolvimento da “ideia mais viável” para a solução de um problema, também pode ser utilizada nas outras etapas do ciclo de projeto, sendo fundamental, inclusive, para organizar a execução e fornecer insumos para o monitoramento e a avaliação (Ortegon, Pacheco & Prieto, 2005).

Para a metodologia, projetos são empreendimentos racionais que intermediam intenções e consequências, isto é, uma situação atual problemática e uma situação futura desejada, onde ocorrem menos problemas. Um projeto tem a capacidade de intervir no contexto atual na medida em que mobiliza um conjunto de insumos, alocados na realização de atividades produtoras de bens, serviços e atividades que visam atacar os fundamentos do problema que caracteriza esse contexto, gerando efeitos e impactos, ou seja, a transformação esperada (Mokate, 2002; Ortegon, Pacheco & Prieto, 2005). A figura abaixo representa graficamente essa concepção de projetos, denominada por Mokate (2002) como marco conceitual ou cadeia de objetivos.

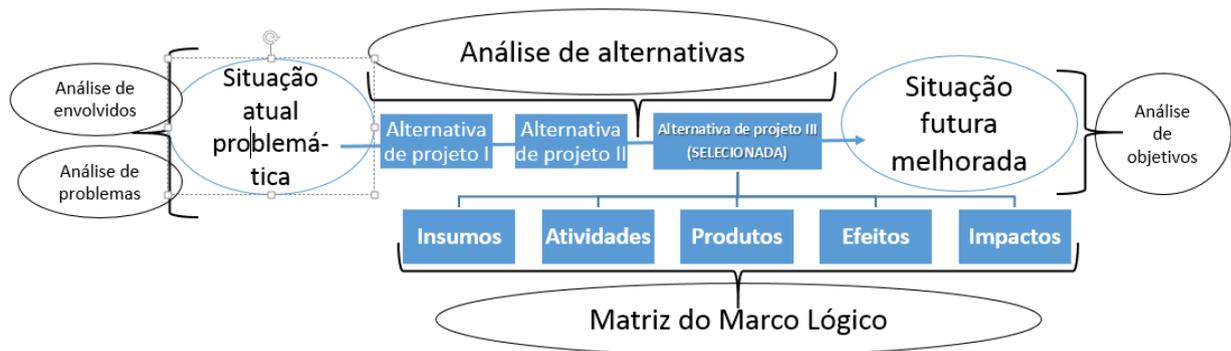
Figura 1 - A lógica do marco conceitual de projetos



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Mokate (2002).

Considerando essa lógica, a MML se organiza em duas etapas e cinco passos. Na primeira etapa, o problema motivador do projeto é identificado e estudado, e a partir do diagnóstico da situação existente, vislumbra-se a situação desejada, para a qual especificam-se alternativas de solução. Os passos para a concretização dessa etapa são: **análise de envolvidos e análise de problemas** (imagem da realidade), **análise de objetivos** (imagem do futuro) e **análise de alternativas** (comparação entre diferentes possibilidades de intervenção) (Ortegon, Pacheco & Prieto, 2005).

A segunda etapa consiste no planejamento da alternativa mais viável em um plano operativo para a implementação. Nela, a **matriz do marco lógico** é elaborada, onde se especificam os objetivos do projeto, os produtos e atividades, os indicadores de acompanhamento e de resultados e os riscos que podem afetar o seu desenvolvimento (Pfeiffer, 2000). A combinação entre o marco conceitual e a MML pode ser visualizada na figura 2 abaixo:

Figura 2 - A relação entre o marco conceitual de projetos e a MML

Fonte: Elaborado pelo autor.

Já a metodologia de boas práticas em gerenciamento de projetos do PMI se estrutura a partir da relação entre (i) as diferentes etapas do ciclo de projetos (iniciação, concepção, planejamento, implementação, controle e finalização), (ii) os processos de gerenciamento agrupados a partir da lógica de cada fase e (iii) instrumentos de gerenciamento (Pfeiffer, 2005). De maneira integrada a tais processos, a metodologia propõe distintas áreas de conhecimento que fundamentam a construção e execução de um projeto, isto é, aos elementos essenciais que devem organizar a proposta. Neste sentido, os grupos de processos se sobrepõem e interagem entre si e com as áreas de conhecimento, o que pretende garantir a natureza integradora do gerenciamento de projetos.

A área de gerenciamento de escopo define todo o esforço necessário para entregar os produtos que o projeto propõe, ou seja, “o trabalho que precisa ser realizado pelo projeto” (Pfeiffer, 2005, p. 79). Nela, a razão ou justificativa, os objetivos, a estratégia global (entregas, atividades, metas gerais, prazos) e as partes envolvidas são especificadas. Aqui reside um ponto de confluência entre as duas metodologias empregadas no caso em relato: o quadro lógico fornece os insumos necessários para os processos de planejamento de escopo, uma vez que sintetiza a lógica de intervenção desde os objetivos até a especificação de produtos e atividades.

O gerenciamento de tempo se organiza a partir dos processos relativos à definição e acompanhamento do período de duração do projeto, a partir da estimativa temporal das atividades definidas no escopo, da avaliação das relações de precedência e dependência entre elas e do controle o tempo real gasto na sua execução (Pfeiffer, 2005).

O gerenciamento de custos considera os processos que resguardam que a implementação do projeto ocorra dentro do valor monetário aprovado, tais como: especificação dos recursos necessários para a realização das atividades, estimativas dos custos de tais insumos, elaboração do orçamento e controle dos gastos (Pfeiffer, 2005).

A área de recursos humanos inclui as atividades de organização e gerenciamento da equipe que trabalha projeto, desde a definição das funções e responsabilidades atribuídas a cada uma delas, passando pela seleção e contratação, desenvolvimento, formação e acompanhamento do trabalho dos profissionais (Pfeiffer, 2005).

No gerenciamento de aquisições, deve-se planejar e realizar as compras ou contratações dos insumos necessários para a produção dos bens e serviços definidos no escopo do projeto, levando em conta os prazos do cronograma e os valores estimados no orçamento (Pfeiffer, 2005).

A área de qualidade na gestão de projetos também apresenta confluência com a MML, visto que consiste nos processos de identificação, garantia e controle dos padrões de qualidade da iniciativa, informações que a coluna de indicadores de acompanhamento do quadro lógico fornece ao gerente (Pfeiffer, 2005).

O gerenciamento de riscos consiste nos processos de previsão, análise quantitativa e qualitativa e especificação de contramedidas de situações potenciais que afetam o

desenvolvimento do projeto, denominadas de riscos. Considera as possibilidades de contornar o caso ocorram, de modo a evitar os seus efeitos. Este é mais um ponto de confluência entre as duas metodologias aplicadas à Feira: a análise de envolvidos da MML serve de insumo para planejamento e controle de riscos, já que os envolvidos podem gerar conflitos no âmbito do projeto que levem a riscos para a consecução dos objetivos e/ou para o desenvolvimento dos produtos (Pfeiffer, 2005).

Os pontos de confluência são elementos que avigoram as possibilidades de se realizar práticas interdisciplinares entre as disciplinas envolvidas no caso de ensino aqui relatado. Os dois professores, além de conhecer o que é trabalhado nas aulas um do outro, se esforçam em fazer as ligações entre os conteúdos, seja mencionando textos da bibliografia de referência, seja ilustrando a aplicação das ferramentas a partir de exemplos comuns. Para que a Feira de Projetos seja realmente interdisciplinar não basta haver uma boa dose de interação entre as disciplinas: é indispensável o diálogo e cooperação, o desejo de inovar, de criar, de ir além de ensinar o que está previsto nas ementas. Acredita-se que esse elemento é um diferencial para o sucesso do caso aqui relatado.

Ainda fazem parte da metodologia de boas práticas do PMI, o gerenciamento de comunicações e partes interessadas. A primeira considera os processos de levantamento e disponibilização das informações do projeto a todos os atores envolvidos, de maneira oportuna e tempestiva. A segunda inclui a identificação de pessoas ou grupos interessados com a temática do projeto, de seus interesses e capacidade de intervenção, de modo a acompanhar o seu envolvimento durante a execução e garantir o seu engajamento (Pfeiffer, 2005).

As duas metodologias aqui expostas já são, há bastante tempo, ensinadas nos cursos de elaboração, gestão e avaliação de projetos. Embora não sejam inéditas no campo, são raras as experiências de aplicação ao setor público e mais ainda, de utilização integrada de suas ferramentas em um mesmo caso prático, como propõe a Feira de Projetos. O comum é propor que os aprendizes concebam o projeto com a MML, sem detalhar o plano de gerenciamento ou que partam de um escopo já especificado para aplicar os processos das boas práticas do PMI, sem experimentar a complexidade da concepção lógica de um projeto do problema motivador à alternativa mais viável. Portanto, a experiência se revela com significativo potencial para que os estudantes de Administração Pública exercitem de maneira mais completa e abrangente o processo de produção de políticas e projetos públicos.

Conhecendo o caminho da interdisciplinaridade no caso

Como visto na seção anterior, ainda que possa ser evidente a potencialidade do conteúdo das disciplinas serem tratados de maneira interdisciplinar, apenas no segundo semestre de 2014 (três semestres após a adoção do novo projeto pedagógico), foi feita a primeira tentativa do desenvolvimento de um trabalho em conjunto. Nesta experiência, ainda muito tímida, havia um trabalho compartilhado pelas duas disciplinas, ou seja, foi proposto para os alunos um trabalho comum dividido em duas partes, de modo que neste desenho inicial a troca de experiências e a integração dos conteúdos ficavam quase que exclusivamente por conta dos alunos.

No segundo semestre de 2015 o professor de ASP é substituído. A partir das conversas iniciais sobre as experiências anteriores ele decidiu, a convite do docente de GP, aprofundar a experiência da interdisciplinaridade. O primeiro passo foi de fato transformar a proposta de intervenção em um trabalho único da disciplina, os dois professores iriam corrigir o mesmo trabalho integralmente e atribuiriam a mesma pontuação nas duas disciplinas.

No semestre seguinte, observou-se que para melhor andamento do projeto, as aulas deveriam ser planejadas pelos dois professores de forma que os conteúdos das duas disciplinas fossem apresentados em momento oportuno e de forma casada. Também se criou a figura dos “consultores”, uma dupla de alunos que seria responsável por auxiliar a execução do projeto de outros colegas. Esta mudança visava a ampliação da troca entre os próprios alunos e do espaço para inovação. No mesmo sentido foram criados três momentos durante o semestre para que os alunos apresentassem o projeto em diferentes etapas do planejamento. Durante estas apresentações os professores, consultores e demais alunos apontavam sugestões para melhoria dos projetos. Ainda com intuito de propiciar um ambiente favorável a inovação e a experimentação, os professores definiram que as notas somente seriam

lançadas após a entrega do trabalho final de forma que todos os erros durante o processo pudessem ser resolvidos até esta data, sem que o aluno recebesse nenhuma avaliação negativa.

Resumindo, durante um semestre letivo os alunos desenvolvem um Trabalho Interdisciplinar que consiste na formulação do marco lógico de um projeto de intervenção e de seu plano de gerenciamento. Para isso, os estudantes aplicam as ferramentas da MML e as áreas de conhecimento em gerenciamento de projetos. Os objetivos do trabalho são: aplicar os conceitos e ferramentas de elaboração, gestão e avaliação de projetos trabalhados nas disciplinas; estabelecer um problema de intervenção e realizar um diagnóstico descritivo sobre ele; desenvolver, a partir do diagnóstico, o modelo lógico de um projeto e o seu plano de gerenciamento; sistematizar o modelo lógico e o plano de gerenciamento num único documento de projeto; produzir um banner ou vídeo de curta duração sobre o projeto para exibição na Feira de Projetos e avaliação por professores e/ou gestores convidados.

O primeiro passo do trabalho é a escolha, por cada dupla de alunos, de um problema público de âmbito local, estadual ou nacional, discutido com os professores orientadores. Os estudantes desenvolvem os seguintes itens do projeto:

- Diagnóstico descritivo
- Árvore de Problemas
- Árvore de Objetivos
- Análise de Alternativas
- Matriz do Marco Lógico
- Declaração de Escopo e EAP
- Cronograma
- Orçamento
- Matriz de Responsabilidades
- Matriz de Planejamento de Riscos
- Matriz de Indicadores (qualidade)
- Matriz de Planejamento de Aquisições
- Matriz de Comunicação
- Plano de Avaliação

A etapa final do trabalho é a exposição das iniciativas, em formato banner ou vídeo, em Sessões Temáticas específicas, organizadas conforme os temas. Nelas, cada dupla de alunos, apresenta o projeto para uma banca, composta por um professor convidado e um servidor em exercício, que assistem o vídeo e fazem perguntas pertinentes ao trabalho. Os critérios de avaliação da exposição dos projetos são: (i) aplicação das metodologias de elaboração, gerenciamento e avaliação de projetos aprendidas; (ii) consistência da ideia do projeto; (iii) qualidade do banner/vídeo e discussão do projeto nas sessões temáticas.

A Feira de Projetos iniciou no segundo semestre de 2015 e já foram realizadas cinco edições. Ao todo 89 projetos foram elaborados, distribuídos em diferentes temáticas, conforme tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Distribuição das temáticas dos projetos elaborados, Feira de Projetos, 2015-2017.

Temáticas	nº de projetos	% do total
Saúde	13	14,61
Educação	12	13,48
Segurança Pública	10	11,24
Direitos humanos ¹	8	8,99
Turismo e Cultura	7	7,87
Assistência Social	6	6,74
Trabalho	6	6,74
Meio Ambiente	6	6,74
Infraestrutura urbana	5	5,62
Economia	4	4,49
Habitação	3	3,37
Mobilidade urbana	3	3,37
Participação	2	3,37
Gestão	2	2,25
Regularização Fundiária	1	1,12
Total	89	100,0

Fonte: Arquivo pessoal.

Nota: os projetos classificados na área de direitos humanos tratam sobre a população jovem, pessoas com deficiência, público LGBT, população carcerária.

Observa-se que pouco mais 1/3 dos projetos realizados até o momento tratam de problemas de três áreas de saúde (14,61%), educação (13,48%) e segurança pública (11,24%). Na saúde, destacam-se questões como “incidência de infecções sexualmente transmissíveis”, “infraestrutura precária de equipamentos públicos de saúde” e “judicialização”. Na educação, os problemas mais comuns são “evasão escolar”, “baixa qualidade da educação”, “violência nas escolas”. Na área de segurança, são mais recorrentes projetos sobre “dificuldades do sistema penitenciário”, “índices de roubo e furto”, “uso e tráfico de drogas”. Outros 1/3 dos projetos, que estão entre os 8% e 6% do total, propõem soluções para problemas dos setores de direitos humanos, turismo e cultura, assistência social, trabalho e meio ambiente.

À guisa de conclusão: o que o caso ensina

Ainda que de maneira incipiente pode-se observar que a Administração Pública por sua própria natureza é um campo fértil para o desenvolvimento da interdisciplinaridade. Não é possível estudá-la e ensiná-la distante de uma perspectiva interdisciplinar, mas sem se esquecer de que seu fundamento básico se ancora no contexto de um discurso eminentemente político.

A realidade extremamente complexa em que as instituições públicas atuam exige de seus praticantes a capacidade de articular teorias a partir de uma situação problema específica. O caso aqui discutido visa, em alguma medida, simular, ainda que no ambiente relativamente controlado da sala de aula, as vicissitudes da prática administrativa no setor público. Neste sentido, durante as discussões para elaboração do projeto de intervenção, os alunos refletem sobre questões como: quanto tempo deverá durar esta licitação?; qual a estimativa de custo para o desenvolvimento deste produto?; como buscar este conhecimento ou habilidade específica que não estão disponível na equipe de projeto identificada?; e seria oportuno a implementação deste projeto? Estes exemplos, embora corriqueiros, acionam

conceitos, métodos e saberes desenvolvidos em diversas outras disciplinas do curso como: Administração Financeira e Orçamentária, Logística, Direito Administrativo, Gestão Pública, Teoria Política, entre outras. Deste modo, pode-se dizer que a realização da Feira de Projetos no sexto período favorece a busca deste ferramental dentro dos conhecimentos já acumulados pelos estudantes ao longo de sua formação.

Além disso, a apresentação dos projetos para gestores públicos em efetivo exercício é um momento de aprendizado substantivo, pois possibilita a discussão dessas questões fora da lógica utilitária do “professor corrigindo o trabalho”, incentivando que os alunos argumentem as decisões tomadas no âmbito do projeto e desenvolvam habilidades de negociação e capacidade de exposição oral.

Do ponto de vista dos professores, observou-se que a experiência da interdisciplinaridade exige uma grande abertura para o outro, o que é conduta rara em muitas instituições de ensino, além de não fazer parte do processo de formação da maioria dos discentes. Pelo contrário, o que se observa nas instituições de ensino é que quase nunca dois professores dividem a mesma sala de aula, ou até mesmo dialogam para buscar soluções de ensino conjuntas. No espaço de trocas desenvolvido no âmbito da Feira, é necessário que os professores, em grande medida, abram mão da sua prerrogativa de autoridade, primeiro porque esta autoridade já começa compartilhada, segundo porque considerando a diversidade dos projetos, não é razoável esperar que algum professor seja capaz de conhecer profundamente a amplitude de temas abordados.

Do ponto de vista dos alunos, a abordagem adotada estabelece um grande desafio do rompimento com a lógica da divisão tradicionalmente disciplinar dos trabalhos acadêmicos. A organização de duplas, a complexidade do trabalho, assim como a interação entre as suas diversas partes favorecem o envolvimento dos alunos em todas as etapas. Além disto, a “consultoria” incentiva a troca entre eles, em espaços que ultrapassam a sala de aula.

Numa abordagem mais instrumental, observou-se ainda, indo além das questões de interdisciplinaridade, o desafio de combinar as questões teóricas e metodológicas com uma abordagem mais prática. As fases de delimitação do problema, assim como a definição do escopo são normalmente etapas críticas para a elaboração dos projetos de intervenção, sobretudo porque os problemas normalmente são muito complexos, mas as possibilidades de intervenção são bastante específicas, uma vez que estão sujeitas a restrições de tempo, escopo e custo. No mesmo sentido, as atividades que exigem mediação entre as prescrições bibliográficas e as práticas adotadas no setor público, como por exemplo: estimar a duração das atividades e especificar indicadores e metas, também apresentam dificuldades adicionais aos alunos que em alguma medida precisarão flexibilizar os conteúdos aprendidos em razão de dados obtidos no contexto de atuação do projeto.

Os principais potenciais da Feira de Projetos são propiciar que os estudantes articulem teoria e prática e que conheçam e experimentem as variáveis envolvidas no processo de tomada de decisão e de planejamento em políticas públicas. O caso ensina, portanto, ser possível aproximar a formação superior de administradores públicos com a prática profissional sem nem mesmo sair da sala de aula.

Referências Bibliográficas

- Coelho, F. S. (2008). A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, número especial, p. 1- 21, ago. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5435/4169>>. Acesso em: 05 mar. 2019.
- Fazenda, I. C. A. (2003). Interdisciplinaridade: história, teoria e pesquisa. 11. ed. Campinas: Papirus, 143 p.
- Jannuzzi, P. M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 56, n. 2, pp. 137-160, abr-jun. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227>>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- Jannuzzi, P. M. (2011). Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias

- das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília. n. 36. jan-jul. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/228/212>>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- Japiassu, H. (1976). Interdisciplinaridade e patologia do saber. Rio de Janeiro: Imago.
- Mokate, K. (2002). Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 53, n. 1, p. 89-134, jan.-mar. Disponível em: <<http://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/1964/1/2002%20Vol.53%2cn.1%20Mokate.pdf>>
- Oliveira, F. B.; Sant’anna, A.S.; Diniz, D. M. (2011). O ensino superior de administração pública: perspectiva histórica, características e possibilidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 3., 2011, João Pessoa. Anais... João Pessoa: ANPAD.
- Oliveira, L. M. S. R.; Moreira, M. B. (2017). Da disciplinaridade para a interdisciplinaridade: um caminho a ser percorrido pela academia. Revista de Educação do Vale do São Francisco – REVASF. Petrolina, v.7, n. 12, p. 06-20. Disponível em: <<http://www.periodicos.univasf.edu.br/index.php/revasf/article/view/1006/666>>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- Ortegón, E.; Pacheco, J. F. & Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. CEPAL, p. 13-28. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/4/S057518_es.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- Pfeiffer, P. (2000). O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 51, n. 1, p. 81-12, jan-mar. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/320/326>>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- Pfeiffer, P. (2005). Gerenciamento de Projetos de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Brasport.
- Pires, V. et. al. (2014) Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. Administração Pública e Gestão Social, n. 6(3), p.110-126, jul-set. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/719/371#.WqMLcWrwbIU>>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- Silva, D. J. (2000). O paradigma transdisciplinar: uma perspectiva metodológica para pesquisa ambiental. In: PHILIPPI JR., Arlindo. et. al. (Eds.). Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais. São Paulo: Signus, 2000. Cap. 4, p. 71-94. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/us000001.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2018. - [eletrico/hidroeletricidade](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/us000001.pdf)>. Recuperado em: 6 jan. 2015.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

Percepção da qualidade da coleta seletiva de recicláveis a partir da perspectiva das cooperativas de catadores da Zona oeste do município do Rio de Janeiro

*Luíza Vieira¹**Marina Dias de Faria²**Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro***RESUMO**

A industrialização e o desenvolvimento da economia capitalista levaram a sociedade a incorporar novos hábitos de consumo de bens e serviços, por meio dos quais passaram a descartar vasta quantidade de produtos industrializados como vidros, plásticos, metais diversos e outros. Esses materiais não apresentam fácil decomposição, podendo levar milhares de anos para se diluírem na natureza. A reciclagem surgiu como uma alternativa para frear a presença do enorme volume dessas substâncias no meio ambiente. Para que a reciclagem ocorra, é necessária uma cadeia de coleta seletiva estruturada. No município do Rio de Janeiro, esse arranjo tem como principais sujeitos os moradores, a Comlurb e as cooperativas de materiais recicláveis. Nesse cenário, as cooperativas são o usuário final da cadeia de coleta seletiva, pois têm em mãos o resultado quantitativo e qualitativo do esforço da Comlurb empregado em toda a rede de coleta. O estudo permitiu constatar que as cooperativas possuem know-how suficiente para opinar de forma crítica sobre a qualidade do serviço. Assim, este artigo pretende verificar se existe congruência entre as expectativas e as percepções dos usuários finais do serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos na zona oeste do município do Rio de Janeiro, quanto à qualidade dos serviços prestados. O propósito é analisar a qualidade deste serviço pela perspectiva das cooperativas de catadores de materiais recicláveis à luz do modelo das cinco lacunas do marketing de serviços. Essa ferramenta tem como alicerce a comparação entre expectativas e percepções do usuário final acerca do serviço prestado.

Palavras-chave: Qualidade em Serviços. Cinco lacunas. Coleta seletiva. Cooperativas.

ABSTRACT

The industrialization and development of the capitalist economy led society to incorporate new habits of consumption of goods and services, through which they began to discard vast quantities of industrialized products such as glass, plastics, various metals and others. These materials do not present easy decomposition and may take thousands of years to be diluted in nature. Recycling has emerged as an alternative to curb the presence of the enormous volume of these substances in the environment. For recycling to occur, a structured selective collection chain is required. In the city of Rio de Janeiro, this arrangement has as main subjects the residents, the Comlurb and the cooperatives of recyclable materials. In this scenario, the cooperatives are the end user of the selective collection chain, because they have in their hands the quantitative and qualitative result of the effort of Comlurb employed throughout the collection network. The study showed that the cooperatives have enough know-how to critically opine on the quality of the service. Thus, this article intends to verify if there is congruence between the expectations and perceptions of the end users of the service of selective collection of solid urban waste in the west zone of the city of Rio de Janeiro, regarding the quality of the services provided. The purpose is to analyze the quality of this service from the perspective of the cooperatives of recyclable material collectors in light of the model of the five service marketing gaps. This tool is based on a comparison of end-user expectations and perceptions of the service provided.

Keywords: Quality in Services. Five gaps. Selective collection. Cooperatives

¹ Graduada em Administração. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. email: luvieira29104@gmail.com

² Doutora em Administração. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro email: marinafaria86@hotmail.com

RESUMEN

La industrialización y el desarrollo de la economía capitalista llevaron a la sociedad a incorporar nuevos hábitos de consumo de bienes y servicios, por lo que comenzaron a descartar grandes cantidades de productos industrializados, como vidrio, plásticos, metales y otros. Estos materiales no se descomponen fácilmente y pueden tardar miles de años en disolverse en la naturaleza. El reciclaje ha surgido como una alternativa para frenar la presencia del enorme volumen de estas nuevas sustancias en el medio ambiente. Para que tenga lugar el reciclaje, se requiere una cadena de recolección selectiva bien estructurada. En la ciudad de Río de Janeiro, este sistema tiene como principales actores los residentes, Comlurb y las cooperativas de materiales reciclables. En este escenario, las cooperativas son el usuario final de la cadena de recolección selectiva, ya que tienen a la mano el resultado cuantitativo y cualitativo del esfuerzo de Comlurb empleado en toda la red de recolección. El estudio encontró que las cooperativas tienen suficiente conocimiento para opinar críticamente sobre la calidad del servicio. Por lo tanto, este artículo pretende verificar si existe una congruencia entre las expectativas y las percepciones de los usuarios finales del servicio de recolección selectiva de residuos sólidos urbanos, provisto por Comlurb, en el oeste de Río de Janeiro, con respecto a la calidad de los servicios prestados. El objetivo principal es analizar la calidad de este servicio desde la perspectiva de las cooperativas de recicladores a la luz del modelo de marketing de servicios de cinco brechas. Esta herramienta se basa en la comparación entre las expectativas y las percepciones del usuario final sobre el servicio prestado.

Palavras-chave: Calidad en servicios. Cinco brecha. Recolección selectiva. Cooperativas

Introdução

A industrialização e a expansão dos mercados proporcionadas pelo crescimento econômico durante os séculos XIX e XX renovaram os hábitos de consumo no mundo (Gomes, Silva, Faria, 2012). A sociedade passou a descartar, além dos compostos orgânicos, industrializados como vidros, plásticos, metais diversos e outros, que foram inseridos permanentemente no cotidiano dos indivíduos. Entretanto, estes materiais não são facilmente decompostos ao serem descartados no meio ambiente, podendo levar até milhares de anos para se desfazerem (Silva, 2011), causando inúmeros danos durante seu período de dissolução.

Dentre as movimentações que buscam encontrar soluções para os rejeitos urbanos encontra-se a reciclagem, que requer toda uma cadeia de coleta seletiva previamente estruturada para que esses materiais cheguem até as empresas recicladoras (Virgolim, Silva & Araujo, 2015).

Durante o século XX surgiram no Brasil os catadores de lixo, que algumas décadas depois organizaram-se em cooperativas de materiais recicláveis de forma a arquitetar e sistematizar o trabalho realizado. Atualmente, estas organizações – ainda marginalizadas – atuam como parte do chamado “terceiro setor”, que se tornou um complemento ao Estado nas áreas em que o poder público não está tão presente quanto o necessário para atender às demandas da sociedade dentro dos dinâmicos cenários econômicos, sociais e ambientais apresentados (Souza et al, 2004).

Assim, as cooperativas de materiais recicláveis são organizações, compostas por catadores, minimamente munidas de uma estrutura própria para o trabalho de triagem dos rejeitos coletados, e posterior venda para empresas recicladoras (Silva, 2011). As cooperativas se tornam a cada dia mais centrais nas discussões e práticas socioambientais relativas aos resíduos urbanos (Virgolim, Silva & Araujo, 2015). Os catadores tiveram seu emprego inserido na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO94) em 2002, fato que os afirma formalmente enquanto profissionais capazes de oferecer serviço de qualidade no que tange à triagem básica e subsequente categorização específica de materiais (Meirelles et al, 2016). Assim como, representam vozes extremamente competentes para opinar e construir junto com os municípios brasileiros canais de coleta seletiva e reciclagem eficazes, pois atuam na ponta da cadeia, onde todos os esforços da coleta seletiva como um todo ficam visíveis, conforme evidenciaram também Cerqueira-Streit e Guarnieri (2013) durante sua pesquisa com as 23 cooperativas de materiais recicláveis do Distrito Federal que demonstraram ter conhecimento e pensamento crítico acerca da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10).

Na cadeia de serviço da coleta seletiva existem três sujeitos: os moradores e estabelecimentos que fornecem os recicláveis para coleta, a empresa que realiza a coleta e aqueles para quem são destinados os insumos recolhidos (Almeida & Santos, 2016). No

município do Rio de Janeiro, a empresa que planeja e executa o serviço é a Comlurb, cujo controle majoritário é da prefeitura. Todo o material coletado tem como destino final a doação para as cooperativas de materiais recicláveis da cidade, segundo os gestores do serviço participantes desta pesquisa. Portanto, na complexa cadeia da coleta seletiva, as cooperativas são uma espécie de “usuário final” dos insumos auferidos e por isso, conforme exposto anteriormente, conseguem ter uma visão crítica e ampla a respeito da qualidade praticada no restante do canal a partir das características do material que chega até elas e outros aspectos que serão abordados neste trabalho.

Em oposição à iniciativa privada, o setor público abrange dentre suas principais funções a prestação de serviços de qualidade à população. Assim, o Estado é estimado enquanto o maior provedor de serviços à sociedade (Souza et al., 2014), que demanda prontidão, alta qualidade e acessibilidade dos órgãos públicos diante das questões.

Os serviços comprovaram ao longo do último século apresentarem singularidades que tornam a análise da sua qualidade complexa e completamente distinta dos bens físicos. Dentre as principais características que o diferenciam criticamente dos produtos tangíveis estão a produção e consumo simultâneos e o envolvimento do cliente no processo. As particularidades que definem os serviços afrontam uma avaliação de qualidade eficaz que exponha de fato os problemas e mostre caminhos para um plano de ação e controle (Zeithaml et al., 2011).

Identificando estas peculiaridades, Parasuraman, Zeithaml e Berry criaram o Modelo das Cinco Lacunas do marketing de serviços, mostrando que oferecer serviços de qualidade implica necessariamente na capacidade de atender às expectativas do usuário final do serviço. Deste modo, o modelo tem como principal objetivo analisar a qualidade de um determinado serviço a partir da perspectiva do usuário final/cliente. Esta foi a ferramenta utilizada para a avaliação em questão por ser considerada a mais adequada e completa no cenário proposto.

Neste contexto, a presente pesquisa busca verificar se existe congruência entre as expectativas e as percepções dos usuários finais do serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos, fornecido pela Comlurb, na zona oeste do município do Rio de Janeiro, quanto à qualidade dos serviços prestados.

Aspectos metodológicos

No caso do município do Rio de Janeiro, os atores de maior relevância para esta pesquisa foram a empresa prestadora do serviço Comlurb – que possui estrutura societária mista, na qual a prefeitura do Rio de Janeiro é acionista majoritária –, as cooperativas de catadores de materiais recicláveis e os moradores. A Comlurb trata de forma diferente a coleta daqueles que a empresa classifica como grandes geradores, isto é, a companhia não insere na coleta seletiva porta-a-porta os rejeitos gerados pelas empresas e indústrias. Por isso, estes sujeitos não fizeram parte da fase de coleta de dados desta pesquisa.

Foram realizadas diversas tentativas de agendamento de entrevista com o gestor da DS2 (zona oeste), sem sucesso. Portanto, as entrevistas que compuseram a perspectiva da empresa se seguiram com o gestor da DS1 (zona sul) e o gerente da coleta seletiva da cidade do Rio de Janeiro. As cooperativas de materiais recicláveis são o coração da análise. Dentre as 6 cooperativas da zona oeste fornecidas em lista pela Comlurb, foi escolhida apenas 1 para ser entrevistada por critério de eliminação, dado que as outras estavam em locais de risco pela criminalidade ou apresentaram impedimentos para o agendamento de visita. Ainda que tenha sido possível entrevistar apenas uma cooperativa, esta forneceu todas as informações de que o estudo necessitava para atingir seus objetivos, tendo se mostrado uma organização capaz de representar as demais cooperativas, além de ser uma voz ativa tanto entre as iguais quanto dentro da própria Comlurb.

Os moradores complementaram informações a respeito da forma como a comunicação é realizada com a população, de forma a confirmar o que foi exposto em entrevista pelos gestores. Esta última amostra foi selecionada também por conveniência, porque o tempo hábil para coletar informações de moradores pertencentes a diferentes regiões da zona oeste foi bastante limitado. Os gestores informaram uma divisão interna por Área de Planejamento (AP), de forma que o esforço de gestão fique bem distribuído, na qual os 40 bairros da zona

oeste pelos quais a coleta seletiva passa encontram-se distribuídos por 6 AP's da seguinte forma: a AP 4.1 é formada por 11 bairros, onde foi possível conversar com 8 moradores de 3 deles; a AP 4.2 é constituída de 8 bairros, nos quais 2 moradores de 1 bairro foram entrevistados; a AP 5.1 engloba 10 bairros, onde foi possível falar com 2 moradores de 2 bairros; a AP 5.2 contém 5 bairros, dentre os quais dialogou-se com 1 morador de 1 bairro; a AP 5.3 e a 5.4 possuem 3 bairros cada, de onde não foi possível extrair entrevista. É importante ressaltar que os moradores ouvidos residem em vias de grande circulação em seus bairros.

O presente estudo fez uso da entrevista focalizada para coletar informações junto à líder da cooperativa e um de seus cooperados, de maneira que uma aproximação mais informal facilitasse a comunicação, porém sem perder os principais objetivos durante captação do conteúdo, assim como, para possibilitar a assimilação de percepções subjetivas, conforme é possível perceber no trabalho de Silva (2011). Por outro lado, foi utilizado o método de entrevista por pauta para abordar assuntos relativos ao projeto e planejamento do serviço com os gestores da Comlurb. Quanto aos moradores foi realizada entrevista informal e breve, dado que a intenção era apenas confirmar dados relativos à comunicação tratados com os gestores e a cooperativa.

O momento do tratamento de dados foi fundamentado na análise de conteúdo, que é o método mais adequado para tratamento de dados numa pesquisa de caráter qualitativo (Vergara, 2011). Freitas e Moscarola (2002) definem a análise de conteúdo como um exame detalhado de cada réplica obtida durante a pesquisa, no qual após uma compilação individual de suas significações, pode-se lograr concepção a respeito do todo que foi investigado; definem o processo de análise de conteúdo pelas sequências de ler/ouvir, interpretar e codificar – no sentido de reunir num extrato.

Por conseguinte, é imprescindível destacar a importante distinção do método qualitativo em relação ao quantitativo quanto à sua abrangência. Ao realizar um estudo qualitativo, o pesquisador de forma alguma objetiva compor grandes perfis, sejam eles organizacionais ou populacionais, assim como, não pretende estabelecer grandes indicadores sobre o assunto tratado, uma vez que, segundo Minayo e Sanches (1993), o material primordial da investigação qualitativa é a palavra que expressa a fala cotidiana, seja nas relações afetivas e técnicas, seja nos discursos intelectuais, burocráticos e políticos.

Além desta introdução que contextualiza e traz aspectos da metodologia utilizada para o campo da pesquisa, o presente artigo está dividido nos tópicos teóricos: Coleta Seletiva de Lixo, As Cooperativas de Catadores de Lixo no Serviço Público de Coleta Seletiva e o Modelo das Cinco Lacunas. Posteriormente são apresentados os resultados da pesquisa para que no último subcapítulo sejam feitas as considerações finais.

Coleta Seletiva de Lixo

Todo serviço de coleta seletiva tem enquanto objetivo final a reciclagem do material que foi coletado. Por isso, a importância de expor de que forma ocorre a reciclagem, as vantagens de se reciclar, as dificuldades do processo e seus retornos a curto e longo prazo (Virgolim, Silva & Araujo, 2015).

A reciclagem é um composto de diversas técnicas industriais que reunidas são utilizadas para processar materiais, que foram descartados em lixões ou aterros sanitários e que são posteriormente recolhidos e separados por catadores e/ou cooperativas, com a finalidade de transformá-los em algo útil para o mercado novamente. O processo de reciclagem é uma dentre várias possibilidades de solução para o problema do excesso de lixo produzido nas áreas urbanas, é uma medida tomada após a geração dos resíduos, de forma que as autoridades precisam atentar igualmente para expedientes preventivos como a educação ambiental da população (Oliveira & Faria, 2015).

É comum determinado processo de reciclagem - caso do vidro, por exemplo - ser invalidado por um material não reciclável que foi despejado no processador juntamente com aquele que seria reciclado. Isto acontece, em parte, porque não há conhecimento por parte das pessoas ao separar o material que desejam enviar à reciclagem sobre quais são de fato aproveitados no processo (Fernandes et al, 2010). Além disso, ainda que diversas embalagens comercializadas venham intituladas como recicláveis, pode ocorrer de não serem recicladas

por não haver a tecnologia que elas demandam para tal (Pinheiro & Francischetto, 2016).

Fernandes et al. (2010, p.4) divulgaram uma surpreendente listagem de materiais que não são possíveis de serem reciclados no Brasil:

- Papéis não recicláveis: adesivos, etiquetas, fita crepe, papel carbono, fotografias, papel toalha, papel higiênico, papéis e guardanapos engordurados, papéis metalizados, parafinados ou plastificados.
- Metais não recicláveis: cliques, grampos, esponjas de aço, latas de tintas, latas de combustível e pilhas.
- Plásticos não recicláveis: cabos de panela, tomadas, isopor, adesivos, espuma, teclados de computador, acrílicos.
- Vidros não recicláveis: espelhos, cristal, ampolas de medicamentos, cerâmicas e louças, lâmpadas, vidros temperados planos.

Conforme dados do Centro Empresarial Para Reciclagem (Cempre) de 2016, apenas 1055 municípios brasileiros mantêm algum programa de coleta seletiva. Essa porcentagem equivale a apenas 18% do total de municípios desse país de dimensão continental.

Segundo o relatório Ciclossoft (2018), existem três modelos de coleta seletiva existentes hoje nos municípios brasileiros: a coleta porta-a-porta, os Pontos de Entrega Voluntária – PEV's e através das cooperativas. Segundo a pesquisa, os programas de coleta seletiva de maior êxito são aqueles que conseguem realizar uma combinação destes modelos de coleta seletiva. A coleta seletiva é feita pela própria Prefeitura em 51% das cidades pesquisadas; empresas particulares são contratadas para executar a coleta em 67%; e 44%, praticamente a metade dos municípios, apoia ou mantém cooperativas de catadores como agentes executores da coleta seletiva municipal.

Outro dado importante trazido pela pesquisa foi a respeito dos custos da coleta seletiva hoje em relação à coleta convencional (comum). O custo médio da coleta seletiva, por tonelada, nas cidades pesquisadas foi de R\$ 389,46. Considerando o valor médio da coleta regular de lixo R\$ 95,00, pode-se chegar à conclusão de que o custo da coleta seletiva ainda está 4,10 vezes maior que o custo da coleta convencional.

Desde o primeiro mapeamento realizado pelo Cempre, houve exponencial crescimento no número de Prefeituras que implementaram programas de coleta seletiva em seus municípios. Em 1994 eram 81 municípios e em 2016 já somavam 1055 (Cempre, 2016).

Ao passo que as Prefeituras aderem e reconhecem a necessidade da coleta seletiva, ela tende a se tornar mais acessível financeiramente tanto para os municípios quanto para a própria sociedade que indiretamente custeia o serviço. Porém, para que os municípios tenham seu interesse despertado, é preciso que sejam gerados resultados mensuráveis nos programas que já existem, através da priorização do planejamento e controle da qualidade do serviço de coleta seletiva.

A Lei 12.305/2010, define que os municípios devem preparar um plano de gerenciamento de resíduos sólidos que estabeleça uma série de ações a serem executadas, seja direta ou indiretamente, nas fases de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente apropriada dos rejeitos. Contudo, percebe-se a ausência de sanção às prefeituras que não tiverem este plano montado e em execução. Não há uma agenda e plano de ação estabelecidos para que isso aconteça dentro de um cronograma.

As Cooperativas de Catadores de Lixo no Serviço Público de Coleta Seletiva

Devido às mudanças demográficas, sociais e ambientais citadas anteriormente, associado às condições de desemprego e precarização do trabalho, surgiu no Brasil do século XX a figura dos catadores de materiais recicláveis, que ganhou ainda mais força a partir da segunda metade da década de 1980. E já naquele período, era possível observar um perfil social marcado pela discriminação, preconceito e baixa qualificação profissional destes trabalhadores (Gomes et al, 2012). A profissão de catador – individuais ou cooperados - nasceu da necessidade de trabalho por parte de indivíduos de baixa qualificação profissional e que, por esta razão, têm dificuldade de se inserirem no mercado de trabalho formal (Gonçalves et al, 2013).

As cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis são organizações formais e minimamente equipadas para a atividade da triagem do insumo coletado – também é realizada a classificação por tipo e posterior venda para empresas de reciclagem –, compostas por catadores que na maioria das vezes já trabalharam nas ruas ou lixões realizando coleta e/ou separação do lixo (Silva, 2011). Hoje, as cooperativas de catadores se tornam a cada dia mais protagonistas das questões socioambientais relacionadas ao lixo. A economia solidária é o princípio que rege boa parte das cooperativas de catadores brasileiras, tendo como fundamentos a geração de emprego, renda e melhoria nas condições de vida de uma fatia da população que é marginalizada, além disso também primam pela preservação ambiental e demais questões no âmbito do meio ambiente (Virgolim, Silva & Araujo, 2015).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal 12.305, 2010) determina que aqueles municípios que introduzirem no serviço de coleta seletiva a participação das cooperativas obterão recursos da União para empreendimentos e serviços ligados à limpeza urbana e manipulação de resíduos sólidos, o que torna a atuação dos catadores, ou agentes ambientais, ainda mais relevante para as prefeituras. A lei ainda demonstra nítido propósito de fazer com que as pessoas que trabalham manejando materiais que ninguém mais tem interesse em manusear passem da realização de uma atividade desvalorizada e ausente de dignidade para um trabalho devidamente sistematizado e detentor de direitos, objetivando transformar o catador num verdadeiro agente de promoção ambiental.

Contudo, para que este processo de incorporação dos agentes ambientais aconteça da melhor forma, é de suma importância que a população admita o calibre dessa categoria de trabalhadores e considere os resíduos reutilizáveis e recicláveis enquanto recurso de valia social, capaz de movimentar a economia, gerar emprego e renda, e promover a cidadania (Virgolim, Silva & Araujo, 2015).

Em pesquisa realizada por Cerqueira-Streit e Guarnieri (2013) com 23 cooperativas de materiais recicláveis do Distrito Federal, foi constatado que os líderes das cooperativas possuem um bom conhecimento a respeito da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10) ao elencarem pontos positivos e negativos quanto à lei.

A partir da capacidade de opinar com maturidade a respeito das decisões dos gestores públicos, demonstrada nas pesquisas, e também pelo conhecimento adquirido através da prática que os catadores de materiais recicláveis têm a respeito do trabalho que executam, é possível perceber sua competência e até propriedade para falar de qualidade no que tange ao serviço de coleta seletiva.

O Modelo das Cinco Lacunas

Os serviços demonstram ter particularidades bastante diferentes dos produtos físicos, tais como perecibilidade, variabilidade, intangibilidade, ausência de estoque, intransferibilidade de propriedade, produção e consumo simultâneos, envolvimento do cliente no processo e dificuldade de avaliação (Cavallari & Machado, 2016). Todos esses aspectos tornam um desafio a gestão da qualidade em serviços que vem sendo a cada dia mais utilizada e também considerada imprescindível para aqueles que desejam se manter no mercado.

A gestão da qualidade em serviços precisa levar em conta, segundo Zeithaml (Zeithaml et al., 2011), a dissonância entre a expectativa daquele que usufrui do serviço e a percepção real do usuário final em relação à qualidade percebida ao experimentar o serviço. A partir desta perspectiva, estes estudiosos do marketing de serviços criaram o Modelo das Cinco Lacunas – os chamados cinco “gaps” – com o objetivo de avaliar a qualidade dos serviços. Cada uma das lacunas (gaps) exprime um obstáculo que impede o serviço analisado de ser oferecido conforme a expectativa do usuário final (Dantas et al, 2015). O modelo pode ser dividido em duas partes: a lacuna do cliente, que é a primeira lacuna, e outras 4 que seriam as lacunas referentes à empresa (Neto et al, 2014).

A Lacuna do Cliente é a diferença entre as expectativas do cliente e a sua percepção. Isto é, antes do cliente usufruir de determinado serviço, é criada automaticamente para ele uma imagem e expectativa do que será experimentado, ao passo que a percepção é a

impressão que o cliente leva consigo após vivenciar o serviço, o que de fato ele assimila após aquela experiência. Portanto, esta lacuna é considerada por Zeithaml et al (2011) o alicerce do modelo de lacunas.

A primeira lacuna da empresa é o gap da compreensão do cliente, que é a diferença entre as expectativas do cliente em relação ao serviço e o entendimento que a empresa tem sobre essas expectativas. Os autores do modelo explicam que em diversos casos de avaliação baixa da qualidade de um serviço a questão está no fato de que as empresas não compreendem com clareza o que exatamente o cliente espera do serviço que será ofertado (Zeithaml et al, 2011).

A lacuna 2 da empresa é o gap do projeto e dos padrões de serviço. Assim como um produto, todo serviço pressupõe um projeto prévio onde devem ser determinados padrões de desempenho e especificações de qualidade. No entanto, Zeithaml et al (2011) destacam que as empresas têm dificuldade em compreender as expectativas dos clientes e transformá-las em projetos e padrões de serviço, dado que o cliente geralmente baseia sua percepção em questões básicas e visíveis diferentemente das métricas convencionais utilizadas pelas empresas – cujos gerentes em geral consideram as expectativas dos clientes pouco razoáveis e realistas. O trabalho também levanta a crença das empresas de que o grau de inconstância inerente aos serviços põe à prova qualquer tentativa de padronização, não podendo um serviço atingir nível 100% em expectativas e padrões de qualidade cumpridos.

A terceira lacuna da empresa é o gap do desempenho do serviço definido por Zeithaml et al (2011) como a “diferença entre o desenvolvimento de padrões de serviço designados pelo cliente e o real desempenho do serviço pelos funcionários da empresa”. Os autores ressaltam que um projeto com padrões e especificações de qualidade determinados não garantem um serviço prestado com qualidade, porque a empresa precisa ter sistemas, processos e indivíduos acessíveis e que assegurem a realização do serviço dentro dos projetos e padrões estabelecidos.

Por fim, a lacuna 4 da empresa – que completa o modelo – é representada pelo gap da comunicação que traz a diferença entre o que a empresa executa em seu serviço e o aquilo que ela comunica externamente. Os fundadores do conceito alertam que não raro as propagandas e promessas feitas pela própria empresa sobre seu serviço criam nos futuros clientes um aumento da expectativa e dos padrões por eles estabelecidos antes de experimentar o serviço, alargando essa disparidade entre o serviço que foi executado e aquilo que foi comunicado externamente no momento da divulgação (Dantas et al, 2015).

O Modelo das Cinco Lacunas foi criado através do estudo de serviços prestados por empresas privadas. Portanto, já foi utilizado em larga escala para avaliação de serviços prestados por esse setor. Porém, em virtude da eficácia que os modelos de gestão da qualidade em serviços vêm mostrando na iniciativa privada, percebe-se uma movimentação na direção de adaptá-los aos serviços prestados por organizações públicas também (Cavallari & Machado, 2016).

Na área privada é possível citar pesquisas recentes utilizando o modelo como base para avaliação da qualidade em serviços nos mais diferentes contextos como Neto et al (2014) que utilizaram o modelo das cinco lacunas como base para analisar competências essenciais dos profissionais de computação pela perspectiva de profissionais, gestores e professores; Gouvêa et al (2014) trouxeram uma análise da qualidade do serviço prestado por fornecedores de internet banda larga à pequenas empresas; já Dantas et al (2015) avaliaram a aplicação do modelo na numa rede de franquias da indústria farmacêutica de modo a analisar a relação entre franqueador e franqueado.

Por outro lado, atualmente surge esta tendência positiva de adaptação do modelo à avaliação da qualidade no setor público. Neste sentido, Cavallari e Machado (2016) trouxeram o modelo como base para analisar o serviço prestado por uma organização pública bastante específica de São Paulo – não divulgada na pesquisa – para buscar melhorias na prestação do serviço a partir da visão dos usuários finais, que foram os principais entrevistados. A lacuna do cliente pertencente ao modelo das cinco lacunas deu origem a outro modelo de avaliação da qualidade também largamente utilizado que é a escala SERVQUAL – que considera nos serviços as dimensões da tangibilidade, confiabilidade, presteza, assertividade e empatia – utilizada por Medeiros (2015) no estudo de caso em uma

biblioteca universitária para avaliar e buscar melhorias no serviço prestado.

Apresentação dos resultados: Lacunas na coleta seletiva no Rio de Janeiro

A Lacuna do cliente: diferença entre as expectativas do usuário final do serviço e a sua percepção

Conforme o início da revisão de literatura desta pesquisa, Almeida e Santos (2016) deixam claro a necessidade primordial da compreensão a respeito da composição do lixo por parte da população, para que chegue até as cooperativas um material apto a ser triado. Desta forma, o primeiro ponto que foi levantado em entrevista pela própria líder da cooperativa foi a alta qualidade do material que chega até eles através da Comlurb. A Líder relatou evolução crescente da qualidade dos resíduos desde o início da parceria com a Comlurb em 2013. Antes da entrevista todo o ambiente da cooperativa e sua organização foram apresentados por ela. Neste momento, foi possível confirmar através de observação participante este quesito da qualidade do material que chega, pois havia um caminhão da Comlurb descarregando material no local. Portanto, toda a questão de receber um material impróprio para triagem sofrida por cooperativas de outras zonas do Rio de Janeiro, como expõe Oliveira L. e Oliveira R. (2015) e Silva (2011) em suas entrevistas com cooperados que revelam receberem todo tipo de resíduo orgânico e até roedores provenientes da coleta, não acontece com frequência na zona oeste do município. Inclusive esta foi uma informação depois confirmada durante a entrevista com o Gerente da Coleta Seletiva que revelou ser a zona oeste umas das áreas mais satisfatórias em termos de qualidade dos resíduos se comparada às outras regiões da cidade.

Além deste ponto, foi abordado pela Líder uma questão que interfere diretamente na qualidade do material que chega para as cooperativas, porém ausente na revisão de literatura: o nível de compactação dos resíduos. Logo após a coleta realizada porta-a-porta nas casas o material é lançado no caminhão – apenas os veículos são terceirizados pela Comlurb nesse processo – que possui uma espécie de pá giratória que vai compactando os resíduos para diminuir o volume transportado e atingir um nível máximo de aproveitamento naquela viagem. Porém, ainda que os caminhões utilizados pela empresa operem desta forma, a líder revelou e mostrou no momento da observação que a empresa tem a preocupação de não compactar a nível extremo o material por saber que dificulta o trabalho dos cooperados.

O assunto da qualidade do material repassado para as cooperativas trouxe à tona para a líder da cooperativa a tônica da comunicação do serviço junto à população pela Comlurb. Relata que neste quesito a parcela da população da zona oeste que conhece e utiliza o serviço é bem informada a respeito de como funciona com relação à disposição dos resíduos para descarte, o que para ela é um ponto bastante positivo e que atende às expectativas das cooperativas da área. Acrescenta dizendo que a empresa também está sempre disposta ao pronto atendimento via telefone e redes sociais como o aplicativo de conversação Whatsapp, por exemplo, no caso de algum lote não vir conforme o esperado. Consequentemente, no item atendimento a Comlurb também satisfaz a expectativa das cooperativas, a equipe toda foi bastante elogiada e posteriormente o Gerente da Coleta Seletiva também confirmou os esforços da empresa neste sentido mostrando todos os canais de comunicação com as cooperativas que são disponibilizados e o recebimento de mensagens e atendimento em tempo real.

O material que é triado pelas cooperativas é vendido posteriormente para empresas recicladoras deste material. Os resíduos após a triagem são separados em fardos hiper divididos por tipos, por exemplo, o plástico em si não constitui uma espécie de material a ser separado, dentro do grupo dos plásticos existem as subdivisões para as quais existem compradores distintos, como o plástico mole, a garrafa pet e o plástico duro. Segundo a Líder, a Comlurb após alguns anos de contato já compreende quais tipos de resíduos cada cooperativa aproveita de fato por possuir comprador, assim ela ressalta que sempre quando uma leva de material chega com algum tipo de resíduo para o qual não há comprador naquele momento, existe o contato imediato junto à Comlurb, que logo toma as providências necessárias, como mudar a rota no dia em que o caminhão tiver como destino aquela cooperativa. Neste ponto ficou evidente um forte lado comercial das cooperativas que não foi abordado durante a revisão de literatura por nenhum autor. A maioria da literatura sobre o

assunto aborda apenas a face social e ambiental destas organizações, quando na realidade sem um canal de venda bem estruturado e diversificado ficaria complicado a sobrevivência delas.

Ainda no quesito comunicação, a revisão de literatura mostrou o quão não reconhecido é o trabalho das cooperativas de materiais recicláveis e o quanto elas lamentam esta ausência. Considerado pela presidente da cooperativa, a Líder, como seu braço direito por cuidar da estrutura e das finanças da organização, o Cooperado apresenta um misto de tristeza e revolta diante da falta de conhecimento da população a respeito do trabalho realizado pelas cooperativas em torno da questão ambiental e social promovidas, e também lamenta inconformado pela Comlurb enquanto empresa predominantemente pública comandada pela prefeitura não tomar nenhuma medida eficaz que exponha esse trabalho para a comunidade carioca.

O Cooperado chegou ao local da entrevista logo após o início com a Líder. Ao saber o tema da pesquisa, os objetivos e que durante a construção do trabalho houve a troca de perspectiva para estudo dos moradores para as cooperativas, ele interrompe com um desabafo:

Os moradores, ninguém sabe! Você quer que eu fale a verdade? A coleta seletiva é uma utopia. Isso aqui é força de vontade da gente, é lógico que a gente tem o apoio da Comlurb no sentido de doar um bom material, ótimo. Mas podia ser feito muito mais. A gente fica na luta para alugar terreno, mas a prefeitura tem tanto lugar, áreas desocupadas em que poderiam ser colocados projetos..., mas é um desvio de dinheiro tão grande, é uma coisa tão absurda [...]. No Rio de Janeiro não existe, tá?! Tudo muito caído mesmo, São Paulo talvez tenha um mercado melhor em termos de coleta e reciclagem. A gente tem esse apoio dos caminhões que vêm e abastece, tá ótimo, legal. Mas se a gente analisar num todo [...] podia ser muito maior. [...] Aqui nós estamos no terceiro lugar, por quê? Nós estávamos num lugar e teve um choque de ordem da prefeitura, foi e desativou, pegou, jogou no chão e não quis saber de nada [...]. Tinha uma do nosso lado também, com CNPJ, 30 pessoas trabalhando, jogaram abaixo, jogaram abaixo, jogaram abaixo (...) Você não sabe (...) quem é que manda, aí entra outro governo, mudam as “cabeças”.

Nesta passagem, fica claro que hoje a Comlurb é para as cooperativas apenas uma espécie de doadora/fornecedora dos materiais recicláveis. Entretanto, as cooperativas veem a Comlurb hoje como uma representante da prefeitura do Rio de Janeiro por ser comandada majoritariamente por ela, por isso acreditam que poderia ser feito muito mais se houvesse vontade para tal. E se preocupam o tempo inteiro durante a entrevista em evidenciar que de forma alguma culpam pessoas que trabalham na empresa em si, mas acreditam que é o “jogo” político que muda ano a ano somado à corrupção que impedem o avanço de projetos de organizações como as cooperativas de materiais recicláveis. Em seguida, o Cooperado explica com maior detalhamento o que as cooperativas esperam da empresa tocada pela prefeitura:

Se não me engano aqui no Rio são reciclados só 5%, cara, isso é um absurdo! [...]a quantidade de material que existe, a quantidade de mão-de-obra! [...] Então a visão, já que você está fazendo esse trabalho, [...] se você pudesse colocar isso, entendeu? Que a coisa teria uma abrangência muito maior [...]. A gente agradece pelos patrocinadores que às vezes tem, mas se houvesse uma boa vontade a gente sabe que não seria assim[...]você teria equipamentos, coisas melhores[...]. Aí você vai lá na usina e tem quatro, cinco prensas desativadas! Aí a gente chega, “ah nós temos uma cooperativa, a gente pode usar esse material?” Aí é “Ah não pode...”. Mas está lá estragando, cara, é surreal! [...]. Eles têm uma estação de reciclagem lá e você sabe que não funciona, tá lá desativada. Isso é o Brasil. Infelizmente esse é o nosso país [...]. As pessoas não sabem, não entendem o que é reciclagem! Não têm a noção do que isso aqui representa! A quantidade de toneladas que a gente faz, 60, 70, 80 toneladas/mês [...] multiplica isso, vê a quantidade que não é utilizada. [...] hoje você vê cooperativas brigando por material! [...]. Aí corta caminhão daqui e dali... esse ano cortaram 3 caminhões, aí os caras ficam se desdobrando, mas não é culpa deles! [...] é a “cagada” que os nossos governantes fazem, você tá entendendo? Uma pena, é uma pena! (...)O projeto é maravilhoso [...], mas as pessoas não sabem que um espaço desse aqui é R\$2.300! [...] aqui a luz, água é tudo direitinho, mas é caro! [...]. Então, poderia ser diferente? Poderia ser diferente!

Após esta fala ficou claro que o que as cooperativas esperam da empresa enquanto representante da prefeitura no serviço de limpeza pública é uma rede de suporte mais completa, pois sabem que numa hipótese de cidade sem corrupção existiria verba mais que suficiente para isso. Reconhecem a importância do trabalho realizado por eles por seus benefícios sociais, ambientais e econômicos. Acreditam que a empresa com os recursos desperdiçados hoje, como por exemplo a estação de reciclagem citada, poderia ser realizado um trabalho mais completo. Sabem que a estrutura que as cooperativas demandam hoje para se manterem vivas as configura como empresas, porém acreditam que por prestarem um serviço que complementa diretamente o trabalho da Comlurb e é indispensável para a cidade, deveriam receber o mínimo de recursos para trabalharem de forma mais tranquila, já que os rendimentos provenientes da triagem e venda dos materiais para as empresas compradoras atende apenas às necessidades básicas de sobrevivência da organização e, ainda assim, com bastante dificuldade. Esta definição de associações, cooperativas, ONG's e fundações na qualidade de organizações que integram diretamente o trabalho do Estado foi exposta por Souza et al. (2014) na literatura vigente sobre o tema.

Portanto, quatro expectativas das cooperativas foram apresentadas até o momento: o recebimento de um material de qualidade para triagem, expectativa esta que mostrou ser respondida à altura esperada, algo que vai de encontro à maioria das outras regiões do município, conforme mostrou a literatura; o atendimento pela Comlurb – representada aqui tanto pelo gestor da divisão da zona oeste, chamada internamente de DS2, que abrange as Áreas de Planejamento 4 e 5, quanto pelo restante da equipe da sede da empresa que atende todas as zonas da cidade – diante de possíveis falhas na qualidade deste material, que também demonstrou ser um quesito tratado com cautela pela empresa e que, logo, não deixa a desejar para as cooperativas; a terceira expectativa que foi exposta pela cooperativa como o maior gap existente hoje é em relação ao suporte e recursos que poderiam ser fornecidos pela Comlurb enquanto uma empresa liderada pela prefeitura; foi trazida também a questão da comunicação insuficiente com a população, que segundo eles é bem informada apenas a parcela que conhece o serviço a respeito de como separar os resíduos em casa, porém as cooperativas não enxergam um esforço da empresa no sentido de expandir para cada canto da cidade o conhecimento sobre o trabalho em si, a forma como se desenvolve a cadeia da reciclagem e os retornos positivos para a sociedade. Oliveira e Faria (2015) trazem exatamente esta visão a respeito da reciclagem, ressaltando que este processo é somente um dentre os diversos caminhos e soluções possíveis para a questão do resíduo sólido urbano, por ser uma medida tomada posteriormente à geração do lixo, buscando atrair o olhar para as ações preventivas, tão relevantes quanto a anterior.

Por fim, o discurso trouxe a inevitável e fundamental comparação entre o volume de resíduos gerados na cidade do Rio de Janeiro, neste caso mais especificamente na zona oeste, e o quanto de fato é aproveitado para reciclagem. Segundo o Gerente da Coleta Seletiva da Comlurb, hoje 40% do lixo gerado no município tem potencial para ser reciclado – este valor é uma média aproximada de cada zona da cidade. Destes resíduos considerados potencialmente recicláveis, apenas 10% é de fato aproveitado para reciclagem pela confirmação de ser realmente um material em condição de ser reciclado. Essa parcela é aproximadamente 4% do total de resíduo urbano gerado no município do Rio de Janeiro. Esses números são retirados do documento oficial da prefeitura chamado “Caracterização dos Resíduos Sólidos Domiciliares da Cidade do Rio de Janeiro”. O compilado é o resultado divulgado anualmente de uma pesquisa realizada pela Diretoria Técnica e de Logística e pela Gerência de Pesquisas da prefeitura, que tem como objetivo principal medir a quantidade e qualidade de resíduos gerados no município por área de planejamento. As cooperativas acreditam que poderia ser coletado e reciclado um volume muito maior de resíduos na região, o que geraria um impacto positivo em toda a cadeia da reciclagem e não haveria mais necessidade das cooperativas disputarem por material conforme relatam acontecer tanto de forma velada quanto pelos debates nas reuniões gerais. Durante a revisão de literatura, Mandelli (1997) apud Neves et al (2016) mostrou que uma variável de peso influenciadora do comportamento da população e, conseqüentemente, do volume de resíduos coletados carência ou inadequação de espaços para depósito, em área residencial, dos materiais gerados durante a semana. O Gerente de Coleta Seletiva da Comlurb confirmou que este é verdadeiramente um obstáculo ao incentivo da utilização do serviço da coleta seletiva pela população, e que se encontra fora da alçada de atuação da empresa.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal 12.305, 2010) parece ter o objetivo de transformar a atividade marginalizada dos catadores em um trabalho sistematizado e detentor de direitos, de forma que esses profissionais sejam de fato valorizados enquanto poderosos agentes ambientais que são. Todavia, de acordo com Virgolim et al (2015), a população ainda não reconheceu o trabalho magistral desses profissionais e o potencial não apenas ambiental, mas de movimentação da economia, geração de emprego e renda, e promoção de cidadania. Este autor revelou a real necessidade e sentimento das cooperativas em relação à imagem que a sociedade possui sobre os catadores de materiais recicláveis. Neves et al (2016) mostra em pesquisa recente realizada em São Gabriel – RS o quanto a maioria adulta da população ainda desconhece o processo da reciclagem e o trabalho dos catadores seja independente ou organizados em cooperativas e o Rio de Janeiro não mostrou ser diferente. Uma vez que a prefeitura da cidade abarca a responsabilidade para com o resíduo urbano ao ser majoritária no comando da Comlurb, as cooperativas da zona oeste do Rio acreditam que é da empresa este dever de uma comunicação efetiva sobre o assunto com a população.

Lacuna 1 da empresa: compreensão do cliente

Consoante a literatura revisada, este gap se configura como a diferença entre as expectativas do cliente em relação ao serviço e o entendimento que a empresa tem sobre essas expectativas.

No que tange à primeira expectativa detectada, conforme relatado no tópico anterior, que se refere à qualidade do material, a empresa demonstrou compreender e atender às expectativas das cooperativas. Isso acontece porque neste quesito existe uma análise gravimétrica de qualidade – tipo de técnica laboratorial usada para determinar a massa ou concentração de uma substância, medindo alterações na massa – constante, segundo o Gerente da Coleta Seletiva, que acontece mensal e anualmente. A avaliação anual é feita pela prefeitura conforme exposto anteriormente, já o estudo mensal acontece por parte das gerências de cada região, no caso da zona oeste a responsável por essa análise é a DS2. A compreensão a respeito da qualidade do material também acontece devido ao estreito e eficaz canal de comunicação com as cooperativas que será abordado a seguir.

No quesito atendimento, verificou-se que a empresa percebeu a necessidade das cooperativas de informação e responsividade por parte da Comlurb e criou diversos canais de comunicação entre os dois. Atualmente, os canais de diálogo mais utilizados entre as cooperativas e a prestadora de serviço para reclamações, sugestões e/ou elogios são as ligações telefônicas e o Whatsapp. Este último foi mostrado em tempo real durante a entrevista pelo Gerente da Coleta Seletiva que apresentou a possibilidade de contato tanto via chat privativo quanto pelo grupo geral no Whatsapp que conecta gestores e cooperativas. Este foi um ponto que chamou atenção, porque a revisão de literatura não mostrou outra região do Brasil que tenha relacionamento tão saudável e próximo com as cooperativas como acontece na cidade do Rio de Janeiro, especificamente na zona oeste do município.

Em relação à expectativa das cooperativas quanto à possibilidade de a empresa oferecer recursos, equipamentos e/ou suporte técnico para um exercício adequado e completo das atividades das cooperativas na qualidade de prestadoras de um serviço público complementar ao da Comlurb e que fornece resultados positivos social, ambiental e economicamente – indo ao encontro de Souza et al (2004) que afirma essa característica completiva através dos acontecimentos históricos no país no período de redemocratização –, a empresa não demonstrou a possibilidade de isso vir a acontecer. Aparentemente, a empresa nem mesmo sabe que as cooperativas possuem este tipo de expectativa. O Gerente da Coleta Seletiva ao se deparar com este questionamento responde: “...eles estão num âmbito hoje em dia de empresa. Eles prestam serviços, fazem negócios e esperam o material da Comlurb...”.

Nesta passagem, fica evidente que a visão que as cooperativas possuem hoje da Comlurb enquanto distribuidora apenas, não é um incômodo para a companhia, pois ela acredita que está atendendo à expectativa de serviço das cooperativas.

A quarta expectativa exposta pelas cooperativas foi a demanda da comunicação com a população, a qual acreditam que poderia haver um empenho da empresa para atingir um número maior de indivíduos e divulgar o trabalho realizado. A Comlurb relatou que enxerga esta necessidade e para atendê-la realiza palestras, panfletagem porta-a-porta e divulgação

nos jornais de bairro da região. Durante o período de entrevista foram deixados com a pesquisadora diversos exemplares de panfletos e imãs sobre coleta seletiva. De fato, os informativos são bem completos e as palestras que foram citadas por ambos os gestores são realizadas por um biólogo da companhia de forma a fornecer um conteúdo aprofundado sobre o assunto. No assunto em questão, foi possível perceber que a Comlurb compreende com clareza a necessidade das cooperativas, no momento em que ela consegue transferir isso para o panfleto informativo e para o site da empresa, por isso não é possível identificar neste caso a existência da lacuna 1 da empresa que se refere à não compreensão da necessidade do usuário final do serviço pela companhia prestadora do serviço. Inclusive, a pauta da educação ambiental foi bastante levantada pelo Gerente da Coleta Seletiva que concordou com Gurgel (2016) ao dizer que o conhecimento a respeito da reciclagem em todos os seus níveis é um dos pilares de sustentação e transformação dos hábitos e valores da população em relação aos resíduos gerados por ela.

A problemática da comunicação está ligada diretamente ao volume de materiais recicláveis coletado – última expectativa das cooperativas exposta no tópico 4.1 deste capítulo. Dentro do que a empresa conhece enquanto necessidade das cooperativas, ela realiza o controle gravimétrico, conforme falado anteriormente, dos resíduos coletados e isso inclui relatórios mensais e anuais a respeito não só da qualidade, mas também da quantidade e volume de insumos coletados. É realizada uma análise, porém não foi exposta pelo gerente da coleta seletiva nenhuma intervenção realizada para aumentar o volume de resíduos coletados, mostrando que esse item não é visto pelos gestores como uma necessidade das cooperativas. O Gestor da DS1 disse que em todas as divisões a movimentação que acontece é o aumento da frequência de coleta em determinado bairro caso percebam aumento do volume de resíduos separados na região, ou seja, não existe por parte da empresa a intenção de criar e desenvolver outras demandas. Portanto, diante da expectativa do possível aumento do volume de rejeitos coletados, existe um diagnóstico quantitativo realizado pela empresa, que, todavia, não resulta num plano de ação que objetive expandir essa capacidade de resíduos coletados. Diante do exposto, percebe-se que a companhia não compreende a expectativa das cooperativas em relação ao volume de insumos coletado, evidenciando também neste item a lacuna da compreensão do cliente pela empresa.

Lacuna 2 da empresa: projeto e padrões de serviço

Zeithaml et al (2011) ressaltam que as empresas possuem dificuldade em assimilar as expectativas dos clientes e, por conseguinte, de convertê-las em projetos e padrões de serviço, já que o cliente costuma fundamentar sua percepção em quesitos básicos e visíveis discordantes das métricas tradicionais utilizadas pelas empresas. Consequentemente, os gerentes em geral consideram as expectativas dos clientes pouco razoáveis e realistas. Os autores acrescentam que a convicção das empresas de que o grau de instabilidade inerente aos serviços obstaculiza qualquer tentativa de padronização, alegando assim que um serviço não consegue atingir nível 100% em expectativas e padrões de qualidade efetivados.

No quesito da qualidade do material coletado e posteriormente entregue às cooperativas de materiais recicláveis, a lacuna do projeto e dos padrões do serviço não se faz presente. Conforme o exposto acima, a Comlurb demonstra reconhecer esta necessidade através da realização de avaliações gravimétricas mensais e anuais. Esta atitude não apenas prova a compreensão desta exigência das cooperativas, enquanto condição mínima para que elas mantenham a qualidade do seu trabalho, como reflete a experiência técnica e, portanto, facilidade da empresa em transformar esta necessidade em projeto e padrão de desempenho durante o cumprimento do seu serviço.

Quanto à circulação de informações e responsividade perante os problemas e dúvidas cotidianos, ainda que a qualidade do atendimento seja elevada, não foi notada presença de nenhuma métrica para apurar com regularidade o nível de qualidade dessa assistência, assim como, o Gerente da Coleta Seletiva também não demonstrou enxergar esta necessidade, expondo aqui a lacuna 2 da empresa, já que não houve o desenvolvimento de um padrão de desempenho a ser seguido para o atendimento das cooperativas. Por conseguinte, no momento em que acontece uma queda no padrão de atendimento em qualquer fase do processo, é mais difícil detectar onde está a falha.

No que tange à expectativa da empresa ofertar suporte técnico e recursos materiais

para as cooperativas, a lacuna 2 ficou bastante palpável. A Comlurb não observa esta questão enquanto necessidade por parte das cooperativas. Em vista disso, é distante a possibilidade de a empresa transformar um desejo, nem mesmo reconhecido pela organização, em um programa a ser executado e munido de parâmetros de desempenho bem definidos.

Apesar do pouco tempo hábil, devido à reivindicação trazida pelas cooperativas em relação à comunicação com a população considerada por elas deficiente, e demasiado contrastante com o posicionamento da Comlurb, que alega realizar grandes esforços de interlocução com a população – ainda que dentro das suas limitações geográficas e orçamentárias – foi necessário ir à campo para verificar se a informação a respeito da destinação dos resíduos recicláveis da cidade realmente chega até os moradores da zona oeste.

Foi possível realizar entrevista breve e informal com 13 moradores de diferentes bairros da zona oeste do Rio de Janeiro que representaram suas respectivas famílias, conforme mostra a tabela 2 do capítulo de metodologia desta pesquisa, onde foram questionados a respeito da utilização de algum serviço de coleta seletiva pela família e se conheciam o serviço de coleta seletiva da Comlurb. As 2 famílias da Taquara, localizadas na Estrada dos Três Rios, via importante da região, alegaram terem serviço de coleta seletiva realizada no condomínio, porém é um serviço realizado de forma privada e nem sempre utilizam, além disso, ambas desconheciam o serviço fornecido pela Comlurb e 1 delas demonstrou interesse espontâneo em conhecer. Dentre as 3 famílias da Praça Seca, moradores da Rua Florianópolis, transversal à principal no bairro, todas disseram não utilizarem serviço deste gênero e também desconhecem o serviço prestado pela Comlurb, mas 1 delas demonstrou interesse em conhecer o serviço. Dentre as 3 famílias de Vila Valqueire, 2 delas estabelecidas na Praça Saiquí, famigerada na região, 1 utiliza o serviço de coleta seletiva da Comlurb, a segunda não utiliza nenhum serviço, mas demonstrou interesse em conhecer o serviço prestado pela companhia e a terceira não utiliza nenhum serviço e desconhece o fato da Comlurb prestar este tipo de serviço. Dentre as 2 famílias da Barra da Tijuca entrevistadas, que moram na área nobre do Jardim Oceânico, próximo à praia, ambas não utilizam nenhum serviço e também desconhecem a coleta seletiva da Comlurb. A família moradora de Bangu relatou não fazer uso de serviço de coleta seletiva, desconhece o serviço prestado pela Comlurb e afirmou ter vontade de conhecer. A família de Realengo, moradora da rua principal que cruza o bairro, disse que não utiliza nenhum serviço do gênero, não conhece o serviço oferecido pela companhia, entretanto relatou ter vontade de saber a respeito do serviço. Por fim, a família de Campo Grande, moradora de uma das principais vias do bairro, a Estrada do Mendanha, onde inclusive se localiza um dos escritórios administrativos da Comlurb, relatou não utilizar serviço de coleta seletiva e desconhece a existência do serviço pela Comlurb.

Considerável parcela das famílias entrevistadas está localizada em vias centrais de seus bairros, portanto, ainda que sejam poucos entrevistados, a localização deles faz com que possam representar pelo menos os moradores da rua em que moram. Ficou evidente nestas entrevistas que mesmo o serviço sendo prestado em cada um desses bairros, ainda existe uma parcela significativa dos moradores que desconhece a existência do serviço prestado pela prefeitura e parte dela demonstrou interesse espontâneo em utilizá-lo caso venha a conhecer. Na pauta da comunicação com moradores a empresa alega que sua forma de transformar essa expectativa das cooperativas em desempenho real pela empresa é através dos meios já citados acima. Quanto à massificação da divulgação do serviço através das mídias televisivas ou impressas como jornais e revistas, o Gerente da Coleta Seletiva relatou ter consciência de que a companhia ainda não disponibiliza o serviço em todos os logradouros da cidade devido à diversos empecilhos – dando o exemplo das comunidades onde o caminhão não consegue entrar devido à estrutura física das ruas –, o que impossibilita que divulguem o serviço para todos via grande mídia, já que ele ainda não chega à toda a população. Apesar deste posicionamento bastante lógico da empresa – fatores que as cooperativas desconhecem –, ficou explícito pelas entrevistas um gap de comunicação nos locais onde a empresa já presta serviço, lacuna esta que aparentemente não foi notada ainda pelo Gerente da Coleta Seletiva, o que mostra que não existe um padrão de desempenho e métrica para avaliar o conhecimento da população da zona oeste a respeito do serviço e da cadeia de reciclagem como um todo, conforme pleiteado pelas cooperativas, expondo claramente a presença da

lacuna 2 diante desta expectativa.

A evidência da lacuna da compreensão do cliente perante a questão do volume de resíduos coletado tratada no tópico anterior, mostrou conjuntamente a existência da lacuna 2. O mesmo que ocorre com as expectativas das cooperativas de provisão de recursos e suporte técnico por parte da empresa, acontece também com o desejo das empresas de que o volume de resíduos urbanos coletados fosse ampliado. Diante da não observação da Comlurb a respeito desta necessidade, a empresa não chega à etapa de transformar isto em projeto e padrão de desempenho. Hoje, a companhia realiza estudos nos quais é possível estabelecer comparações entre a quantidade de material gerado pela população e aquilo que de fato é repassado para a coleta seletiva – para em seguida ainda passar pelo crivo de ser reciclável ou não. Entretanto, segundo as informações salientadas anteriormente, a empresa não leva consigo a responsabilidade real de arquitetar um plano de ação que almeje alargar o volume de rejeitos coletados.

Lacuna 3 da empresa: desempenho do serviço

O trabalho de Zeithaml et al (2011) define a lacuna do desempenho do serviço como a dessemelhança entre o desenvolvimento de padrões de serviço determinados pelo cliente e o desempenho efetivo do serviço pelos funcionários da empresa. Assim, apenas um bom projeto e padrões de performance não asseguram um serviço de qualidade, é preciso que os colaboradores e os processos da organização sejam capazes de refleti-los de forma fidedigna.

A expectativa das cooperativas de receberem da Comlurb um material de alta qualidade para triagem não apenas foi compreendida pela empresa e transformada em projeto e padrão de desempenho de maneira eficaz, mas também demonstrou ter desempenho acima da média quando se trata dos esforços da equipe para que esses insumos cheguem às cooperativas dentro do melhor parâmetro de qualidade possível. A gerência apresentou enorme senso de responsabilidade quando foi iniciada a pauta de qualidade dos resíduos coletados e fornecidos às cooperativas. O Gerente da Coleta Seletiva compartilhou informações de conhecimento público através do site da prefeitura e outras sigilosas – portanto, não divulgadas aqui – para que a pesquisadora entendesse com clareza a preocupação da empresa com este quesito. Os documentos detalham de forma sistemática a quantidade e composição minuciosa de todo o resíduo angariado durante a coleta seletiva. A apuração e o documento de avaliação anual são elaborados pela equipe de pesquisa Comlurb, cujo quadro é de profissionais altamente qualificados os estudos e diagnósticos necessários. Os relatórios mensais são construídos pela DS3, gerência da zona oeste, que produzem estes registros com eficácia em virtude de a equipe manter um relacionamento próximo com as cooperativas, especialmente com seus líderes, para sempre nutrir no sistema um histórico diário da qualidade do material que é fornecido. Contudo, pode-se observar que todas essas medidas são ações de controle, após a coleta e distribuição, o primeiro momento que garante verdadeiramente a qualidade do resíduo que chega até as cooperativas é fase de produção e divulgação do conteúdo educativo que será disponibilizado em todos os canais de comunicação com a população. As equipes especializadas neste tipo de resíduo juntamente com a equipe de comunicação criam o conteúdo que exibe por inteiro o processo de reciclagem e também explica com clareza qual é o papel do morador neste ciclo, trazendo o aspecto de como os rejeitos recicláveis devem ser tratados e separados ainda em casa. São ações simples que os moradores tomam antes de pôr o material para coleta no dia determinado que interferem positivamente em todo o restante da cadeia, principalmente no item da qualidade. Ainda que a comunicação não seja divulgada de forma eficaz, conforme os tópicos anteriores mostraram, foi possível perceber que naqueles indivíduos onde a informação chega, é transformadora e surte o efeito esperado na qualidade final do resíduo que é triado nas cooperativas. Durante a análise desta expectativa apresentada pelas cooperativas, foi possível observar que a lacuna do desempenho do serviço não se fez presente.

Quanto à dimensão do atendimento e responsividade diante de questões do dia-a-dia, expectativa trazida na fala da Líder, as cooperativas esperam uma resposta rápida perante os imprevistos cotidianos, como nos dias em que chega um material diferente do usual para o qual não existe comprador ou quando os rejeitos são entregues com algum componente orgânico, por exemplo, acontecimento incomum no serviço prestado pela Comlurb. As cooperativas esperam, em momentos como estes, não apenas serem atendidas rapidamente, mas ensejam por uma solução à altura do contratempo apresentado, além de serem recebidas

com cordialidade e paciência pelos funcionários seja num contato via rede social, telefone ou pessoalmente. A Líder e o Cooperado relataram que as formas de comunicação fornecidas pela empresa hoje funcionam muito bem, não apenas para eles, mas para outras cooperativas da zona oeste, pois eles se encontram nas reuniões gerais na quais são debatidos os problemas e sugestões. Além disso, o atendimento em si no que se refere ao retorno e resolução de problemas também foi bastante elogiado pela cooperativa. A Líder disse que a equipe da Comlurb como um todo é atenciosa em todos os momentos e níveis de hierarquia desde a gerência até a operação na ponta. Portanto, dado que é uma empresa majoritariamente pública e que contrata por meio de concurso público onde não é possível na maioria das vezes medir questões como educação e tratamento junto aos moradores e às cooperativas, percebe-se que a empresa investe em treinamento e numa cultura interna forte de atendimento personalizado, o que foi confirmado não apenas pela cooperativa, mas pelo Gerente da Coleta Seletiva também.

No que se refere à expectativa de apoio às cooperativas através de recursos técnicos e equipamentos, a pesquisa mostrou que esta é uma necessidade nem mesmo considerada pela empresa. Num primeiro instante, seria admissível dizer que a lacuna 3 da empresa concernente ao desempenho do serviço existe, dado que as cooperativas esperam esta assistência da Comlurb, porém não obtêm retorno algum a respeito, já que a empresa não torna real essa expectativa. Entretanto, diante do quadro completo foi possível perceber que a empresa, aparentemente, não compreende esta carência e, portanto, não a transforma em projetos e padrões; isto, porque ficou evidente que nem mesmo houve o início ou possibilidade da criação de algum serviço ou rede de suporte neste sentido, o que impede a análise da presença de uma lacuna de desempenho do serviço, visto que ele nem mesmo existe.

A comunicação com a população a respeito do serviço e assunto da reciclagem foi outra questão erguida pela Líder e pelo Cooperado, que salientaram aspirarem por maiores esforços da empresa no sentido de expor através de todos os canais de diálogo viáveis o conhecimento a respeito da cadeia de reciclagem de resíduos que existe hoje, não apenas na zona oeste da cidade, mas também nas demais regiões do município. Segundo o Gerente da Coleta Seletiva, há o empenho claro da equipe da Comlurb nesta direção através das formas de interlocução já citadas. Porém, tornou-se perceptível no decorrer da pesquisa que as cooperativas não veem nas ruas e nos moradores os efeitos de todo esse trabalho que a empresa efetua para chegar até a população. Então, a lacuna do desempenho do serviço está presente nesta expectativa das cooperativas, posto que, segundo elas, não é possível enxergar um desenvolvimento considerável da população sobre o conhecimento do serviço prestado e da rede de reciclagem existente hoje.

No que diz respeito ao volume de resíduos coletado pela empresa, as cooperativas acreditam que diante da escala de lixo e resíduos sólidos gerados na zona oeste da cidade é possível aumentar a quantidade de rejeitos coletados num nível bastante acima do praticado atualmente pela empresa. De acordo com o campo realizado, existe 40% de resíduo sólido considerado potencialmente reciclável no município – este percentual é uma média das zonas do município. Assim sendo, por diversas razões esse quantitativo se transforma em 10%. O Gerente da Coleta Seletiva e a revisão de literatura esclareceram que a parte descartada daquele volume potencialmente reciclável pode ser rejeitada por diversas razões, dentre elas: resíduo úmido, engordurado, grudado a outro não reciclável e outros. Grande fração destas condições poderiam ser evitadas já na separação dos materiais dentro da casa do morador que deseja descartá-lo de forma consciente, o que retorna ao assunto da comunicação eficaz com a população. As cooperativas confiam que este cenário poderia ser diferente se houvesse uma intervenção da equipe da Comlurb em busca de expandir o volume auferido e melhorar sua qualidade antes mesmo dele sair da residência do morador. Por isso, ainda que a empresa realize o esforço das avaliações periódicas, as cooperativas creem que não é suficiente, pois não existe a continuação deste diagnóstico para uma interferência real para o aumento e melhoria da qualidade do volume retirado.

Lacuna 4 da empresa: comunicação

A lacuna da comunicação é definida como a diferença entre o que a empresa concretiza em seu serviço e aquilo que ela comunica externamente. Durante a pesquisa, foram identificados dois grandes comunicadores: a Comlurb, voz direta e que simboliza a prefeitura do Rio de Janeiro, pelo olhar das cooperativas; e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei

Federal 12.305, 2010), diretriz repassada para estados e municípios que deve ser utilizada como uma espécie de “guia” para as ações locais, portanto, uma comunicadora indireta.

Dentre tantas questões abordadas durante as análises, ficou claro que a empresa tem sobre si mesma perante as cooperativas como uma espécie de fornecedora de insumos, quando doa os resíduos coletados, e exerce o papel de distribuidora porque não apenas concede o material como também os distribui pela rede de cooperativas parceiras da Comlurb. Somado à essa disposição, a companhia também sabe da sua força no quesito atendimento junto a essas organizações e corresponde também à altura como foi possível avaliar. Esta é a colocação que a empresa faz da expectativa das cooperativas em relação a ela. Assim, as duas expectativas citadas são atualmente bastante comunicadas pela Comlurb junto às cooperativas, tanto através das conversas realizadas diariamente e reuniões gerais periódicas, quanto por meio do site e informativos impressos. Estes últimos que são compartilhados com a população – ainda que existam os gaps discutidos anteriormente – mostram passo-a-passo o processo da reciclagem, inclusive a forma como o material deve ser separado em casa antes da coleta. Todas essas formas de comunicação chegam até as cooperativas hoje de forma transparente e geram expectativas que partem desta promoção do serviço. Conforme verificado durante o estudo, o atendimento e a qualidade do material coletado foram pontos demasiado elogiados pelas cooperativas, o que demonstrou que aquilo que é comunicado, independentemente do canal, está sendo de fato realizado. Por conseguinte, as duas expectativas apresentadas pelas cooperativas ao serem comunicadas e o serviço prestado, não expuseram a presença da lacuna 4 da empresa referente à comunicação entre empresa e usuário final do serviço/cliente.

Por outro lado, nas expectativas das cooperativas em relação a um suporte técnico e oferta de recursos por parte da empresa representante da prefeitura, assim como à expansão da interferência e divulgação do assunto junto à população e também ao aumento da quantidade de material coletado foi possível observar que, mesmo havendo a distância entre expectativa e percepção real, seguida de alguns gaps apresentados durante o trabalho, a empresa em momento algum comunica ou promete a busca de concretizar essas expectativas. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal 12.305, 2010) igualmente não trata destes assuntos especificamente conforme foram abordados pelas cooperativas; a Lei não expõe com clareza a obrigação das prefeituras em comunicar à população numa proporção determinada os serviços de coleta seletiva ou qualquer outra informação concernente à reciclagem. Portanto, não existiu durante a trajetória e parceria entre as organizações pesquisadas uma comunicação clara por parte da Comlurb – figura representante da prefeitura – ou pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal 12.305, 2010), tendo como consequência a ausência da lacuna 4 da empresa relativa à verificação de gaps entre aquilo que é comunicado pela companhia e o que de fato ocorre na realidade do serviço.

Considerações Finais

A revisão bibliográfica mostrou que a pauta da qualidade no serviço público de coleta seletiva não está ativa no Brasil, principalmente em se tratando da perspectiva das cooperativas de catadores de materiais recicláveis enquanto profissionais que conseguem ao mesmo tempo estar inseridos nesta realidade e, por outro lado, visualizar panoramicamente os gargalos do sistema de coleta seletiva.

Além disso, o modelo das cinco lacunas do marketing de serviços para analisar a qualidade dos serviços a partir da perspectiva do cliente/usuário final numa comparação entre expectativa e percepção real foi utilizado em pouquíssimos casos para análise da qualidade de serviços públicos. Portanto, pela sua eficácia aplicada aos serviços da iniciativa privada e pela forma como o modelo insere o usuário final enquanto figura principal na avaliação da qualidade de um serviço, essa foi a ferramenta escolhida para a análise do serviço público de coleta seletiva.

Diante do panorama dos processos considerados pelas cooperativas como pontos críticos para o sucesso do serviço, ficou evidente um esboço do que viria a ser confirmado durante as entrevistas a respeito do serviço público de coleta seletiva “ideal”. Este, portanto, seria um modelo onde não apenas os processos mencionados acima ocorreriam num nível mínimo ou negativo de erro por parte da empresa, assim como as questões detalhadas nesta pesquisa no capítulo 4 que são desdobramentos desses processos também seguiriam o mesmo

padrão de qualidade, seguidos sempre de seus devidos controles para fins de gestão.

Os resultados das entrevistas bem como o atingimento dos dois objetivos intermediários anteriores possibilitaram a visualização da atual perspectiva das cooperativas a respeito do serviço de coleta seletiva prestado pela Comlurb. Atualmente, perante suas expectativas, as cooperativas enxergam a empresa – representada pela prefeitura do Rio de Janeiro – apenas como distribuidora dos insumos recicláveis coletados durante o serviço porta-a-porta realizado. Além disso, reconhecem a alta qualidade do atendimento e suporte oferecidos por toda a equipe da Comlurb, independentemente da hierarquia, segundo elas.

Os fatos detalhados e metas atingidas mostraram com transparência que existe um parâmetro e expectativa de serviço considerados fortemente pelas cooperativas de materiais recicláveis da zona oeste do Rio de Janeiro. Os critérios de avaliação descritos pelas cooperativas e sistematizados neste estudo – alguns presentes na literatura em linguagem subjetiva e outros trazidos de forma direta no curso das entrevistas – e seus respectivos níveis de qualidade explicitados na pesquisa mostraram que a expectativa atual das cooperativas em relação ao serviço de coleta seletiva prestado pela Comlurb não é atendida em sua totalidade. Houve visível disparidade, tendendo à uma visão negativa, no que tange aos pontos classificados como atendidos e os não atendidos. Assim, o objetivo global da pesquisa de analisar a qualidade do serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos prestado pela Comlurb pela perspectiva das cooperativas de catadores de materiais recicláveis da zona oeste do município do Rio de Janeiro à luz do modelo das cinco lacunas foi atingido com êxito.

A pesquisa se propôs a verificar se existe congruência entre as expectativas e as percepções dos usuários finais do serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos, fornecido pela Comlurb, na zona oeste do município do Rio de Janeiro, quanto à qualidade dos serviços prestados. Ao estabelecer durante a pesquisa parâmetros de qualidade para o serviço de coleta seletiva e realizar a conferência destes indicadores apontados pelas cooperativas através de seus depoimentos, o estudo mostrou que não há concordância entre as expectativas dos cooperados e a real experiência e visão deles a respeito do serviço prestado pela prefeitura.

A revisão de literatura previamente realizada explana um vazio de estudos acadêmicos que avaliem, através de diferentes dispositivos, a qualidade do serviço de coleta seletiva estruturado hoje nas cidades do Brasil. Os trabalhos existentes versam em sua maioria sobre os aspectos sociais dos assuntos e/ou dos custos envolvidos na gestão e manutenção de sistemas de coleta seletiva nos municípios brasileiros. Para além, há uma escassez irrefutável de pesquisas científicas que usufruam da farta disponibilidade de ferramentas gerenciais de alta eficiência e eficácia, já utilizadas pela iniciativa privada, para a avaliação de serviços públicos.

Pesquisas que explicitam as complexidades deste tema, os principais sujeitos capazes de compreender e transformar os cenários desfavoráveis, propondo diferentes possibilidades de rotas e soluções, sempre em busca de substanciar os prós destes esforços e contras da não concretização suportam agentes públicos e cidadãos civis a traçarem propostas originais, planos de ação e mobilização efetiva para desenvolver a estrutura da cadeia de coleta seletiva. Outrossim, tais estudos são capazes de elucidar demandas até então inteligíveis e apresentam à academia novos esforços de pesquisa relativos às questões e lacunas de estudo manifestados.

Referências Bibliográficas

- Almeida, P.C., & Santos, C.O (2016). Programa castellense de coleta seletiva de lixo: um estudo de caso do município de Presidente Castello Branco (SC). São Paulo: Revbea, V.11, nº 2, pp. 324-341.
- Brasil. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Altera a Lei no 9.605 da legislação federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Recuperado em 15 junho, 2017, de http://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.html.
- Cavallari, V., Machado, M. (2016) Melhoria no serviço prestado por uma organização pública. *Exacta*, n.2.
- Cempre-Centro Empresarial Para Reciclagem. Ciclossoft (2016): Radiografando a Coleta Seletiva. São Paulo: 2016. Recuperado em 15 junho, 2017, de <http://cempre.org.br/ciclossoft/id/8>.

- Cerqueira-Streit, J. A. & Guarnieri, P. (2013). Análise da Situação Atual das Cooperativas de Materiais Recicláveis do Distrito Federal quanto ao Conhecimento da Logística Reversa e PNRS e à Infraestrutura Existente. In: 4FIRS - Fórum Internacional de Resíduos Sólidos, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre.
- Comlurb-Companhia Municipal de Limpeza Urbana. Coleta Seletiva: Informações Gerais. Recuperado em 27 outubro, 2017 de <http://www.rio.rj.gov.br/web/comlurb>.
- Dantas, M. L. R., Campos, D. F., Pereira Filho, E., & Neto, A. R. V. (2015). Um modelo de avaliação do relacionamento franqueador-franqueado com base nas lacunas da qualidade do serviço: um estudo de caso em uma rede do setor farmacêutico. *Race: revista de administração, contabilidade e economia*, 14(2), 677-706. Recuperado em 15 junho, 2017, de <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>.
- Fernandes, A. P. L. M., Costa, C. E., de Oliveira Barros, A. T., de Araújo Ferreira, L., dos Santos, L. C., André, L. M., & da Silva, S. M. D. (2013). Educação ambiental voltada para coleta seletiva de lixo no ensino infantil. Um Exemplo Prático em Arapiraca-AL. VII SEGeT-Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia-2010
- Freitas, H., & Moscarola, J (2002). Da observação à decisão: métodos de pesquisa e de análise quantitativa e qualitativa de dados. São Paulo: RAE – Eletrônica. Editora Fundação Getúlio Vargas, Vol. 1, nº 1, pp. 1-30.
- Gomes, F. L. A., Silva, A. B., Faria, M. S. (2012). Aprendendo no Lixo: um estudo etnográfico em uma Cooperativa de Materiais Recicláveis. Curitiba: EnEO.
- Gonçalves, C., Malafaia, G., Castro, A., Vaeiga, B. A Vida No Lixo: Um Estudo De Caso Sobre Os Catadores De Materiais Recicláveis No Município De Ipameri, Go. Halos, 2013.
- Gouvêa, M. A., de Sá, L. F. J., & Mantovani, D. M. N. (2014). Adoção da internet banda larga por pequenas empresas. *Revista Pretexto*, 15(1), 123-145.
- Gurgel, F.F (2009). Participação de moradores no Programa de Coleta Seletiva em três bairros de Natal/RN: Explorando Determinantes Psico-socioambientais. (Tese de Doutorado em Psicologia Social). Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Martins. G., & Lintz, A (2000). Guia para Elaboração de Monografias e Trabalhos de Conclusão de Curso. São Paulo: Atlas, 1ª Ed. ISBN 85-224-2625-2.
- Mattos, L. & Pereira, R. (n/d). Avaliação da Qualidade em Serviços: Aplicação do Modelo SERVPERF em uma Empresa de Capacitação. Rio de Janeiro.
- Medeiros, F. (2013). Metodologia Servqual: Uma Ferramenta Para Avaliação Da Qualidade De Serviços Em Uma Empresa De Comercialização De Máquinas Agrícolas. *Revista de Gestão Industrial*.
- Meirelles, M., Schwengber, D., Hoppe, L., Sperhake, S. (2016) Reciclando práticas e saberes contemporâneos: a reciclagem como uma forma de reinserção social e promoção de uma ecocidadania. *Educação e cidadania Contemporânea*, v.3.
- Minayo, M., Sanches, O. (1993) Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? *Caderno de Saúde Pública*, v.9.
- Nascimento, A.; Menandro, P (2006). Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada. Rio de Janeiro: Estudos e Pesquisas em Psicologia, UERJ. ANO 6, nº2, pp. 72-88.
- Neves, P.O; Libel, C. B., & da Rosa Freitas, L. (2016). A coleta seletiva solidária integrando universidade, escola e catadores de material reciclável em São Gabriel (RS). *Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA)*, 11(2), 357-372
- Neto, A. R. V., Lima, R. F., de Oliveira, H. C., & de Vasconcelos, C. R. M. (2014). Competências essenciais nos serviços de informática: análise das percepções entre profissionais, gestores e professores de graduação. *CONNEXIO-ISSN 2236-8760*, 4(1), 135-155.
- Oliveira, J. R., & Faria, A.A (2015). Viabilidade econômica para a implementação do processo de coleta seletiva do lixo no município de Baliza – GO, como meio de renda para famílias vulneráveis. *Revista UNIVAR*, nº. 14, Vol.2, pp. 83 – 88. Recuperado em 15 junho, 2017, de <http://revista.univar.edu.br>.
- Pinheiro, P. T., & Francischetto, G. P. P. (2016). A política nacional de resíduos sólidos como mecanismo de fortalecimento das associações de catadores de materiais recicláveis. *Derecho y Cambio Social*, 24.
- Prefeitura do Município do Rio de Janeiro (2016). Caracterização dos Resíduos Sólidos Domiciliares da Cidade do Rio de Janeiro. Documento Oficial Confidencial da Prefeitura. Rio de Janeiro.

- Silva, K. (2011). “O Lixo pode ser mais que Lixo”: O Sentido do Trabalho para Catadores de Materiais Recicláveis. Rio de Janeiro: EnANPAD.
- Souza, P., Reis, L., Camara, M. & Arbex, M. (2004). A parceria do Poder Público com as Associações de Coleta Seletiva analisada sob a ótica dos Custos de Transação: um Estudo de Caso na cidade de Londrina-Pr. Rio de Janeiro: EnANPAD.
- Vergara, S.C (2011). Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 13ª Ed. ISBN 978-85-224-6508-8.
- Vergara, S.C (2012). Métodos de Coleta de Dados no Campo. São Paulo: Atlas, 2ª Ed. ISBN: 9788522470532.
- Virgolin, I. W. C.; Silva, E. M. T. & Araujo, R.(2015) . Relato da Experiência do Projeto Profissão Catador: A organização social e economica de catadores de materiais recicláveis no município de Cruz Alta. In: Enedina Maria Teixeira da Silva; Isadora Wayhs Cadore Virgolin; Maria Aparecida Santana Camargo. (Org.). Profissão Catador: alternativas coletivas na geração de trabalho e renda. 1ed.Curitiba: CRV, v. 1, p. 1-250.
- Zeithaml, V. et al (2011). Marketing de Serviços: a empresa com foco no cliente. Tradução: Felix José Nonnemacher; revisão técnica: Cristiane Pizzutti dos Santos. – 5. Ed. – Porto Alegre: Bookman. 756 p.: il.; 28 cm. ISBN 978-857780-84