

As mudanças organizacional e estratégica nas ferrovias do Brasil

The strategic organizational changes in the Brazil railways

Tarciso Leite¹

Antônio José da Silva²

Resumo

As mudanças organizacionais ocorrem geralmente dentro da visão da Administração estratégica. As empresas sejam pública ou privadas sofrem transformações radicais em termos de globalização, pois têm que se adaptarem à nova realidade estrutural exigida pela mudança organizacional. Todos os setores da Administração pública devem adotar as novas visões estratégico-organizacionais para sobreviverem no século XXI, e participarem da evolução de um mundo em contínua transformação. Desde os anos 20 o Brasil adotou a política de preferir o meio rodoviário para o transporte de cargas ou passageiros. O governo do Presidente Washington Luiz (1926 - 1930) dirigiu o País sob o lema “governar é abrir estradas”, privilegiando o meio rodoviário com investimentos em construção de estradas. Hoje, a precariedade das rodovias, aliada às elevadas taxas de pedágio cobradas em rodovias privatizadas e o alto custo para manutenção e operação dos veículos, contribui para onerar o custo dos produtos nacionais, tanto no mercado interno como aqueles voltados para exportação. As ferrovias cearenses, tendo como destaque a Superintendência de Trens Urbanos de Fortaleza., adaptou-se às exigências da nova realidade do mundo da administração estratégica e da mudança organizacional. Para possibilitar a compreensão da inserção desta empresa ferroviária no contexto histórico atual e as relações existentes entre as mudanças ocorridas e o presente estágio da organização, foi realizado um levantamento bibliográfico que remonta às origens da ferrovia no Estado do Ceará e, ainda, dos trabalhos elaborados por pesquisadores e estudiosos do tema da mudança organizacional. A percepção dos ferroviários quanto aos processos de mudança que ocorrem com as ferrovias foi obtida através de pesquisa, cujos resultados são aqui apresentados.

Palavras-chave: Mudança organizacional. Ferrovias. Estratégia. Região. Administração. Brasil.

Abstract

The organizational changes usually happen inside of the vision of the strategic Administration. The companies are public or private, with and the radical rnasformations in world terms, have that if they adapt to the new structural reality demanded by the organizational changes. All the sections of the public Administration above all must they adopt the new visions united strategic, for they survive in the century XXI and they participate of the evolution of a virtual world in continuous transformation... Since the twenties, Brazil adopted the politics of preferring the railroads for the transport of loads or passengers, in the called “ like this option bus station “, whose beginning felt with President Washington Luiz’s government (1926 - 1930), that drove the Country under the slogan “ to govern is to open highways “, privileging the highways with investments in construction of several of them. Today, the precariousness of the highways, allied to the high toll rates collected in privatized highways and the high cost for maintenance and operation of the vehicles, it contributes to burden the cost of the national products, so much in the internal market as those gone back to export. The Ceará railways, tends as prominence the Superintendence of Urban Trains of Fortaleza, adapting to the demands of the new reality of the world of the strategic administration and of the organizational change. To make possible the understanding of the insert of this rail company in the current historical context and the existent relationships between the happened changes and the present apprenticeship of the organization, it was accomplished a bibliographical rising that remounts to the origins of the railway in the State of Ceará and, still, of the works elaborated by researchers and studios of theme of the organizational change. The railway man perception with relationship to the change processes that happen with the railways was obtained through research, whose results are here presented.

Keywords: Organization. Change. Highways. Railwyas. Region. Administration.

1 Introdução

Neste trabalho apresenta-se, ao tratar-se das ferrovias, a visão teórica das mudanças organizacionais e a sua nova situação exigida pela administração estratégica das ferrovias.

As ferrovias, ao surgirem, trouxeram grandes esperanças de desenvolvimento a inúmeras regiões, nas quais teriam papel

¹ Professor e pesquisador da Unifor. Mestre por Louvain (Bélgica). Dr. Por Paris e PPhD por Montreal. Lotado no Mestrado de Administração de Empresas da UNIFOR, onde leciona Metodologia Científica e Gestão participativa. E-mail - tleite@unifor.br

² Mestre em Administração de Empresas pela UNIFOR e técnico executivo da CBTU/CE.

de elemento atrativo de investimentos, criando novos mercados graças ao seu potencial para o transporte de matérias-primas, produtos e pessoas. No entanto foram sendo, paulatinamente, relegadas a um plano secundário no contexto econômico do país, mas o trem apresenta-se hoje como uma alternativa viável para a solução de diversos problemas que afligem os cidadãos urbanos e degradam sua qualidade de vida e, ainda, como a grande saída para a redução dos custos decorrentes da colocação de produtos nos mercados consumidores. Para que isto ocorra, é necessário que seja dispensada maior atenção às nossas ferrovias, possibilitando que os investimentos necessários à sua reestruturação sejam efetivados a fim de que se possa utilizar todo o potencial que as mesmas têm para melhorar alguns dos índices que avaliam tanto os aspectos econômicos quanto da qualidade de vida em nosso país.

Diante desse contexto tornou-se imprescindível a mudança organizacional nas ferrovias cearenses, dentro das exigências da nova administração estratégica.

2 Ferrovias em mudança

O trem é o meio de transporte terrestre mais indicado para levar grandes volumes de cargas a grandes distâncias ou, nos centros urbanos densamente povoados, promover o deslocamento de grandes contingentes de passageiros, aliviando a pressão que os meios de transportes rodoviários exercem sobre as cidades. Embora possa minimizar os efeitos de uma série de problemas sociais e econômicos que afligem o povo brasileiro, como, por exemplo, reduzir os alarmantes índices de acidentes de trânsito (que são hoje uma das grandes preocupações nacionais), aliviar os congestionamentos que já se tornaram crônicos em numerosas cidades, contribuir para melhorar a qualidade de vida e diminuir o assim chamado “custo Brasil”, aumentando a competitividade dos produtos brasileiros, uma vez que o frete ferroviário chega a ser 60% mais barato que o frete rodoviário, o transporte ferroviário brasileiro vem sendo tratado em plano secundário pelos governos ao longo dos anos e, em consequência, vê-se a cada dia as ferrovias perderem sua condição competitiva frente aos demais meios de transporte.

Desde os anos 20, o Brasil adotou a política de preferir o meio rodoviário para o transporte de cargas ou passageiros, na assim chamada “opção rodoviária”, cujo início se deu com o governo do Presidente Washington Luiz (1926 - 1930), que dirigiu o País sob o lema “governar é abrir estradas”, privilegiando o meio rodoviário com investimentos em construção de estradas. Hoje, a precariedade das rodovias, aliada às elevadas taxas de pedágio cobradas em rodovias privatizadas e o alto custo para manutenção e operação dos veículos, contribui para onerar o custo dos produtos nacionais, tanto no mercado interno como naqueles voltados para exportação.

As ferrovias, porém, que, frente às rodovias têm condições de reduzir estes custos absurdos anteriormente enunciados e que, ao surgirem, trouxeram grandes esperanças de desenvolvimento a inúmeras regiões, nas quais teria papel de elemento atrativo de investimentos, criando novos mercados graças ao seu potencial para o transporte de matérias-primas, produtos e pessoas, foram sendo, paulatinamente, relegadas a um plano secundário no contexto econômico do país.

Esta perda de prestígio das ferrovias nos dias atuais em nossa sociedade foi resultado de vários processos de mudanças que alteraram diversos aspectos da vida organizacional em escala mundial e, em consequência, mudaram a forma de pensar e agir das pessoas. Um texto emblemático, escrito por Levitt (1986), alertava sobre os impactos de uma das mudanças que estavam ocorrendo com as ferrovias e para a necessidade das empresas ferroviárias se adaptarem ou reagirem a elas para poderem continuar existindo. Trata-se de um trecho do clássico artigo intitulado “Marketing Myopia”, no qual o autor assevera que:

...as estradas de ferro não pararam de desenvolver-se porque se reduziu a necessidade de transporte de passageiros e carga. Isso aumentou. As ferrovias estão presentemente em dificuldades não porque essa necessidade passou a ser atendida por outros (automóveis, caminhões, aviões e até telefones), mas sim porque não foi atendida pelas próprias estradas de ferro. Elas deixaram que outros lhe tirassem seus clientes por se considerarem empresas ferroviárias, em vez de companhias de transporte. A razão pela qual erraram na definição de seu ramo foi estarem com o espírito voltado para o setor ferroviário e não para o setor de transportes; preocupavam-se com o produto, em vez de se preocuparem com o cliente.

Este artigo procurava demonstrar a necessidade de mudança na filosofia que norteava os negócios ferroviários. Não se podia alcançar progresso para as empresas ferroviárias se estas continuassem a agir alheias ao processo de mudança de comportamento que se operava sobre as relações entre prestadores de serviços ou produtores e seus clientes.

A ênfase na atenção ao cliente é compartilhada por Whiteley (1992), o qual afirma que não basta satisfazer o cliente, mas é preciso encantá-lo, devendo-se ouvir sua opinião e “amarrá-la” a ações concretas na empresa. O autor salienta que por “clientes” deve-se entender os clientes internos (empregados), intermediários (fornecedores) e externos (usuários ou compradores). Para conhecer a real interação dos mesmos com a organização, devem ser feitas as seguintes perguntas:

- Quais são suas necessidades e expectativas?
- O que mais importa para você, entre os itens relacionados na resposta anterior?

- Como você nos avalia?
- Como você avalia nossa concorrência?
- O que podemos fazer para ir além, não somente atender, mas exceder o que você necessita e espera?

O tratamento correto das informações obtidas através destes questionamentos permitirá à organização buscar formas de atenuar dissonâncias porventura existentes entre a idéia que ela faz de si mesma, refletida nas atitudes de seus membros, e a posição que ela efetivamente ocupa no mercado, traduzida na opinião de seus clientes.

Oliveira (1986) em seu artigo “Marketing dos Serviços Públicos”, ressaltando a importância a ser reservada aos clientes pelos prestadores dos serviços públicos, afirma que aqueles são o eixo do processo de troca que se efetua entre o provedor do serviço (empresa pública) e o atendimento de necessidades insatisfeitas da população, dentro de um prazo apropriado, sob pena de tal serviço se tornar irrelevante. Sua percepção sobre a relação existente entre cliente e prestador de serviço alerta-nos que, “no mundo moderno, cabe à sociedade a exigência da prestação de serviços públicos eficientes por quem quer que os esteja gerindo: organizações públicas ou privadas”. A forma como são conduzidas estas exigências, porém, precisa ser melhor trabalhada pelas empresas a fim de atenuarem desgastes nas suas relações com os clientes, que, por sua vez, geram imagem negativa da organização junto ao mercado.

O advento do consumidor exigente é, na opinião de Hammer (1997), o principal agente da reação de ruptura em cadeia que está ocorrendo no acordo “segurança por obediência e dedicação”, isto é, na relação existente entre as organizações e seus trabalhadores, na qual estes abrem mão de suas habilidades profissionais, criatividade e ambições em troca de segurança e estabilidade proporcionada por uma organização paternalista, controladora e burocrática.

Acredita o mesmo autor que quando o cliente está em primeiro lugar nas prioridades da organização a cultura da mesma precisa ser adaptada, pois eles não estão nem um pouco preocupados com as questões internas da empresa, mas apenas com resultados, isto é, com valor que lhes pode ser oferecido.

A conscientização dos consumidores era apenas um dos vários processos que viriam a alterar significativamente a vida de todas as organizações, dentre os quais podemos citar o avanço notável da informática, as inovações tecnológicas, as questões ambientais e ecológicas, a globalização da economia, a disponibilidade e custos de materiais e do dinheiro e as questões éticas. À medida que novas exigências se firmavam, as organizações passaram a adotar novas posturas, capazes de mantê-las competitivas.

As ferrovias, além dessas mudanças de aspecto global, foram atingidas pelo impacto de decisões governamentais que

afetaram a vida das empresas públicas em geral e de algumas que atingiram especificamente as ferrovias, dentre as quais evidenciamos a aplicação de leis que beneficiaram as rodovias em detrimento das ferrovias, a redução do quadro de pessoal e os cortes nos orçamentos, que afetam não somente as empresas mas, também, a vida pessoal dos seus empregados.

No caso brasileiro, onde a maior parte das ferrovias permaneceu por longo período sob a administração governamental, a crítica dos poucos autores que se manifestaram sobre o transporte ferroviário é muito contundente. Dias (1987) assim se expressa:

O transporte ferroviário sofre de grande mal: seu empresário é o Estado. A sua infraestrutura, arcaica e parada no tempo, parece exigir recursos para sua reforma e recuperação muito superior à disponibilidade financeira atual. A inexistência de uma rede de caráter nacional, a multiplicidade quase cômica das bitolas e a falta de uma rede de armazéns ao longo das localidades servidas pelas ferrovias, em apoio ao sistema, tornaram-no pouco interessante e é raramente utilizado pelas indústrias na distribuição de seus produtos.

Ao abordar os problemas que ocasionaram o descrédito do Sistema Ferroviário Nacional, Guimarães (1976) sustenta que o estado de desorganização em que o mesmo se encontrava era tão grande que exigiria um trabalho enorme para dotá-lo de um mínimo de eficiência capaz de permitir-lhe atuar competitivamente com os demais modais.

A análise do citado autor mostra que os problemas das diferentes bitolas, o mau estado de conservação da via permanente, a burocracia existente e o péssimo projeto de construção de algumas linhas, aliados à falta de mentalidade empresarial na administração de nossas ferrovias, principalmente no período em que foram estatizadas, foram os principais fatores que levaram as ferrovias nacionais a um estado decadente. Lembra Guimarães que a recuperação das ferrovias é tarefa de salvação nacional pois, para tornar eficiente o sistema de escoamento de nossa produção, o conjunto ferrovia - porto - navio precisa ser integrado, se quisermos equiparar nosso País às nações desenvolvidas.

Vemos, assim, que a ferrovia, a exemplo das demais organizações, não escapou ilesa aos significativos processos de mudança que ocorreram nos últimos anos. A realidade de nossos dias vem demonstrado de forma inequívoca que ela já não desfruta do prestígio de outrora: a disputa pela passagem dos caminhos de ferro em alguma cidade, como fator determinante de desenvolvimento, já não empolga as populações; o trem não mais povoa os sonhos e a imaginação de crianças e poetas, que tinham nele uma referência em suas vidas. Pelo contrário, hoje o trem é visto, sob a ótica tacanha de algumas pessoas, como um meio de transporte destinado a

assistir apenas às camadas menos favorecidas da população, no que diz respeito ao transporte de passageiros, e, no tocante aos governos, tem sido tratado com uma certa rejeição, como se as ferrovias fossem um peso morto para as contas públicas, um desperdício dos recursos do erário.

Numa análise a respeito da evolução dos transportes no Brasil, a Agência Estado, em seu relatório sobre a infraestrutura básica, publicado em 1996, assim expressa:

A principal característica da evolução do sistema de transportes no Brasil nos últimos 45 anos foi a “opção rodoviária”. Em função desta opção, a importância relativa do modo rodoviário de transporte superou largamente a dos outros meios. Enquanto em 1950 o modo rodoviário respondia por 38% das cargas transportadas, atualmente esta participação oscila na marca de 60% do total. No transporte de passageiros esta supremacia vai mais longe ainda: de uma participação de 76% naquele mesmo ano, hoje responde por 95% do total de passageiros transportados.”

É importante ressaltar que a malha ferroviária brasileira, no período entre 1984 e 1993, conforme dados disponibilizados pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT, permaneceu estacionada na casa dos 30.000 km, enquanto a extensão da rede pavimentada saltou, no mesmo período, de 110.558 km para 148.246 km. A tarefa de reconduzir as empresas ferroviárias rumo a um novo cenário onde possa se tornar mais competitiva deverá ser executada o quanto antes pois, segundo Hamel e Prahalad (1995):

O desafio da transformação organizacional enfrentado atualmente por tantas empresas é, em muitos casos, resultado direto de sua incapacidade de reinventar seus setores e regenerar as estratégias específicas da empresa há uma década ou mais. Nas empresas retardatárias, os problemas de transformação organizacional são proporcionais às crises (reciclagem dos funcionários, venda de empresas no atacado, reestruturação violenta e total) pois perderam liderança na tarefa de transformação do setor.

As questões relativas ao transporte de passageiros são indispensáveis, quando se discutem medidas destinadas a fomentar desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida nas cidades. Ao comentar sobre a metodologia de planejamento dos transportes urbanos, Mello (1981), citando o *Bureau of Public Roads* (EUA), afirma que o processo de planejamento dos transportes diz respeito a todas as facilidades usadas para a movimentação de bens e pessoas, baseando-se na coleta, análise e interpretação dos dados relativos às condições existentes e ao seu desenvolvimento histórico, nas metas e

objetivos da comunidade, na previsão do futuro desenvolvimento urbano e na demanda futura por transportes.

Embora o Brasil tenha adotado um modelo de transporte público que privilegia o transporte rodoviário, não foram dadas ao mesmo as condições adequadas de operacionalização e vemos hoje as graves implicações que esta decisão gerou para a sociedade. A falta de investimentos em outros tipos de transportes, como o ferroviário, capazes de aliviar a pressão da demanda sobre o transporte público rodoviário, gerou problemas que tendem a se agravar em muitas das nossas cidades.

Queda da mobilidade e acessibilidade, degradação das condições ambientais decorrente do excesso de emissão de gases e ruídos com o conseqüente aumento da utilização do sistema de saúde, além dos alarmantes índices de acidentes de trânsito, são algumas das seqüelas deixadas pela falta de visão do alcance do problema. As precárias condições do transporte público encorajam as pessoas a se utilizarem mais do transporte particular, aumentando o fluxo de veículos nas ruas e contribuindo para piorar as condições acima referenciadas, num verdadeiro círculo vicioso.

Uma correta adequação das características próprias de cada tipo de transporte à sua atuação se faz necessária a fim de se aliviar ou eliminar os transtornos atuais causados à população. A integração trem - ônibus, com os ônibus funcionando como alimentadores do sistema ferroviário, contribuiria sensivelmente para atenuar os problemas de trânsito nas cidades, uma vez que haveria um menor número de ônibus circulando nas ruas centrais. Hoje, trem e ônibus (sem nos esquecermos dos transportes alternativos) competem entre si pelo passageiro e é necessário que cada um procure atraí-lo a fim de melhorar seus índices operacionais.

Ao analisar o problema da escolha do modal mais adequado dentro do planejamento dos transportes públicos urbanos, Mello (1981) observa que um dos aspectos mais relevantes diz respeito à escolha da tecnologia mais adequada, mostrando que essa definição tecnológica em transportes urbanos está condicionada por uma série de parâmetros, sendo alguns ligados aos usuários e outros relacionados a fatores diversos, tais como características da demanda, disponibilidade de espaços, limitações de recursos financeiros, política energética e de controle ambiental.

Os aspectos que devem ser considerados com relação aos usuários dizem respeito à *Flexibilidade* - capacidade de uma modalidade de transporte adaptar-se às rotas, às demandas a que deve atender ou às possíveis alterações que venham a ocorrer na ocupação do espaço urbano; *Segurança* - fator representado pelo reduzido número de acidentes e se relaciona às condições técnicas das vias, dos sistemas de controle de tráfego e das condições dos equipamentos; *Confiabilidade* - expressa o grau de confiança que o sistema de transporte inspira

nos usuários em relação ao cumprimento das frequências preestabelecidas; *Conforto* - condição de propiciar um transporte com razoáveis padrões de conforto aos seus usuários; *Rapidez* - Agilidade em transportar com presteza, reduzindo o tempo do deslocamento dos usuários; *Tarifa* - valor cobrado dos usuários para remunerar a empresa prestadora dos serviços de transporte.

Neste contexto, e de acordo com os modernos modelos de gestão empresarial propostos por diversos autores, podemos observar que ainda há muito que se fazer pelos transportes públicos urbanos, quer sejam gerenciados por empresas públicas ou privadas e, principalmente, pelo motivo único da sua existência: o usuário.

Exatamente na busca de melhores formas de alocação de recursos, como requisito imprescindível ao bom desempenho organizacional, é que emergem novos modelos de gestão, procurando dar estabilidade às organizações, as quais enfrentam as permanentes reações turbulentas no ambiente em que atuam, independente do seu caráter público ou privado.

3 As mudanças organizacionais

A exemplo do que ocorreu com as demais organizações, as empresas ferroviárias, conforme visto, foram igualmente atingidas pelos processos de mudanças que ocorreram no mundo. Entretanto, a resposta dada a esses processos, considerando o estágio de dificuldades a que chegaram as empresas ferroviárias, foi de acomodação, não tendo as ferrovias agido para terem participação ativa nas decisões que a afetavam, permitindo, assim, que se tornassem mais senhoras dos seus destinos.

As mudanças, porém, não são fatos novos na história de qualquer organização. O filósofo grego Heráclito, cognominado “o Obscuro”, porque sua filosofia era difícil de ser entendida, observou por volta do ano 500 a.C. que nada existe de forma permanente, a não ser a mudança. Conforme podemos constatar hoje, a observação de Heráclito a respeito da mudança permanece válida e apropriada e, pelo visto, assim ficará eternamente.

O que torna diferente a época atual daquela vivida pelos nossos antepassados, em termos de organização e desenvolvimento, é o impacto que estas renovações têm causado sobre o cotidiano das pessoas. Motta, Toffler e Wood Jr., entre outros autores que tratam dos problemas ou soluções geradas por este processo de transformação das sociedades, apontam ainda que as principais diferenças entre essas duas épocas dizem respeito, basicamente, à velocidade com que ocorrem as mudanças e a abrangência das mesmas.

Motta (1997) salienta o caráter de inevitabilidade, rapidez, urgência e incerteza com que os processos de mudança ocorrem nas organizações, acrescentando que eles são necessários à sua sobrevivência, independentemente do seu

caráter público ou privado, pois ambas, convivendo em um mesmo ambiente, sofrem iguais pressões da comunidade, que exige mais e melhores serviços.

Wood Jr. (1995) aponta que os autores, na quase totalidade dos artigos e livros que abordam o tema da mudança organizacional, iniciam seus comentários destacando a velocidade fantástica das mudanças sociais, políticas e tecnológicas neste fim de século e sobre como as organizações precisam adaptar-se para fazer frente a essas mudanças.

Conforme este autor, “*mudança organizacional é qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização*”, podendo ser definida:

- a) Quanto à natureza - aquelas relacionadas a qualquer característica da organização, tais como as *mudanças estruturais* - envolvem alterações em organogramas, funções e tarefas; *mudanças estratégicas* - promovem o redirecionamento dos mercados-alvo e foco da organização; *mudanças culturais* - modificam os valores e estilo de liderança; *mudanças tecnológicas* - que atingem os processos e os métodos de produção e, finalmente, as *mudanças relacionadas a recursos humanos* - objetivam reformular políticas de seleção e formação;
- b) Quanto à relação da organização com o meio ambiente - aquelas que visam a dar uma resposta às alterações que ocorrem no ambiente, podendo ser *mudança reativa*, quando a organização age para responder às mudanças que já ocorreram, ou *mudança voluntária*, quando a organização se antecipa à mudança do ambiente, baseando-se em expectativas;
- c) Quanto à forma de implementação - expressam o relacionamento da organização com seus clientes para que se processe a mudança podendo ser de forma *educativa*, objetivando educá-los através de treinamentos ou outras técnicas que lhes permitam assimilar e acolher a transformação que se processa na empresa; *coercitiva*, quando a organização usa seu poder para implementar as mudanças, independentemente da forma como a mesma é vista por aqueles que serão afetados; *racional*, quando fica patente a necessidade de mudança e ela ocorre sem que as partes envolvidas precisem usar o poder de convencimento para implementá-la.

Analisando as formas como se processam as mudanças nas organizações, WANT (1990) considera que estas podem ser de cinco tipos:

- *por opção* - quando a organização não está sujeita a nenhuma pressão;
- *operacional* - para fazer frente a deficiências específicas;
- *direcional* - quando uma alteração estratégica é necessária;
- *fundamental* - quando a própria missão é alterada;
- *total* - nos casos mais críticos, como em uma iminência de falência, por exemplo.

Como fatores que obrigam as organizações a iniciar estes processos de mudança, Wood Jr. cita a exigência crescente dos consumidores por produtos e serviços de qualidade, a chegada de um número cada vez maior de concorrentes ao mercado, a redução do ciclo de vida dos produtos, o novo tratamento que a força de trabalho das organizações está requerendo e, finalmente, a velocidade com que todos estes processos devem ser tratados e assimilados de tal forma a possibilitar a continuidade do potencial competitivo das organizações.

Qualquer que seja o tipo de mudança, sempre se faz necessária uma resposta específica para lidar com os possíveis efeitos que esta venha a causar na organização. Um dos aspectos que mais precisa ser considerado para a agilidade da resposta é a forma como a cultura organizacional age sobre as decisões organizacionais.

4 A cultura organizacional

Diversos processos de mudança, embora adotando as técnicas e os meios necessários à transição para um novo modelo de gestão organizacional, não conseguem lograr o êxito esperado porque seus idealizadores deixam de tratar com a devida atenção um dos principais aspectos que determinam o sucesso dessas transformações: a cultura organizacional.

Conforme veremos, a cultura desenvolvida em uma organização pode atuar favorável ou desfavoravelmente com relação aos seus objetivos, dependendo de quais fatores são considerados mais relevantes pelos que a compõem.

No caso da ferrovia em estudo, a pesquisa realizada mostrou a existência de sentimento nos empregados de que a cultura ferroviária contribui para a permanência da empresa nos patamares do momento atual, não sendo elemento capaz de impulsionar as mudanças necessárias para promover o crescimento da organização. Esta percepção poderá ser significativamente alterada se forem adotadas as estratégias adequadas para se construir, através de um processo de participação e aprendizagem, uma nova identidade para a empresa.

Para Schein (1997), a aprendizagem tem papel importante nos aspectos culturais, destacando que a conceituação de *cultura* é complexa pois envolve uma enorme gama de pressupostos e crenças que definem como os membros de um grupo vêem suas relações internas e externas. Em sua definição de cultura, Schein focaliza os aspectos de comunicação e consenso sem se preocupar com as relações de poder que ela expressa. Para o autor, “*a cultura é formada pelo conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu, ao aprender a lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados*

a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir com relação a esses problemas”.

Schein destaca que o conceito de cultura pode ser melhor compreendido se separarmos seus elementos em três níveis: o nível dos artefatos visíveis, o nível dos valores que governam o comportamento das pessoas e o nível dos pressupostos inconscientes. Ao analisar esta distinção feita por Schein, Wood Jr. identifica que os dois primeiros níveis propostos representam os valores manifestos de cultura, enquanto o nível dos pressupostos inconscientes seria a própria cultura, formada por valores, no sentido de sentimentos amplos e gerais sobre bom e ruim, normal e anormal, racional e irracional, sentimentos estes que geralmente são inconscientes e que não podem ser observados, mas estão manifestos em comportamentos.

Ao observar os aspectos culturais dentro da vida organizacional, Stonner e Freeman (1995) definem cultura organizacional como o “*conjunto de valores, crenças, atitudes e normas compartilhadas que moldam o comportamento e as expectativas de cada membro da organização*”. Continuando, os autores afirmam que, embora seja menos explícita do que as regras e os procedimentos, a cultura pode exercer uma influência ainda mais poderosa sobre o modo como empregados e administradores abordam problemas e decidem sobre os mais variados aspectos da vida organizacional, determinando qual é o comportamento mais apropriado para os empregados em determinadas situações e quais as questões que devem ser tratadas prioritariamente.

Morgan (1996), ao interpretar a metáfora das organizações vistas como cultura, afirma que a compreensão da mesma é freqüentemente muito mais fragmentada e superficial do que a realidade, pois existe uma certa cegueira ideológica em muito daquilo que foi escrito sobre cultura corporativa, principalmente quando se considera, dentro de uma visão mecanicista, que os aspectos culturais das organizações podem ser manipulados pelos gerentes para atingir seus objetivos.

A cultura, segundo o autor, deve ser compreendida como um fenômeno ativo, vivo, através do qual as pessoas criam e recriam os mundos dentro dos quais vivem, possuindo a capacidade holográfica de organizar e reorganizar a si mesma para lidar com as contingências que enfrenta.

A cultura organizacional pode ser utilizada como meio importante para conduzir os anseios dos membros da corporação mas, também, como instrumento de poder e é sob este aspecto que Fleury (1997) a define como sendo “*um conjunto de valores, expressos em elementos simbólicos e em práticas organizacionais, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elementos de comunicação e consenso como expressam e instrumentalizam relações de dominação*”.

Dentro da perspectiva dos autores que consideram não ser possível a manipulação da cultura organizacional para se conseguir sucesso em processos de mudança, mas que a mesma pode ser trabalhada para esse fim, destacando-se a noção de aprendizagem, Lewin (1965) estudou as formas como estavam sendo realizados os processos de mudança e verificou que a maioria deles fracassa por dois motivos:

1º - As pessoas envolvidas não se dispõem a mudar seus comportamentos e atitudes antigas;

2º - Mesmo que as pessoas se disponham a mudar suas atitudes e comportamentos para se engajar no novo processo em andamento, tão logo deixam de ser acompanhadas voltam aos seus padrões antigos de comportamento.

Para superar estes problemas, Lewin propôs um modelo de três etapas a ser adotado em processos de mudança tanto de organizações como de grupos ou indivíduos. Posteriormente, Schein contribuiu para melhorar esse modelo, que consiste nas seguintes atividades: *DESCONGELAR* - implica em sensibilizar a tal ponto os integrantes da organização para a necessidade indispensável da mudança que os mesmos podem facilmente visualizá-la e aceitá-la, eliminando-se com isso qualquer resistência decorrente de argumentos desfavoráveis à implementação da mesma. *IMPLANTAR* - etapa em que se processarão as transformações anunciadas na etapa de descongelamento, as quais serão lideradas por agentes de mudança muito bem treinados e preparados que irão despertar e alimentar novos valores, atitudes e comportamentos através dos processos de identificação e internalização, mostrando a relevância dos novos procedimentos sobre os anteriores. *RECONGELAR* - refere-se à fase na qual a nova cultura resultante das fases anteriores deve ser consolidada, transformando-se em padrão a ser aceito por todos. Nesta etapa a utilização dos mecanismos de apoio ou reforço, como o oferecimento de treinamento, programas de reciclagem, apoio e compreensão para as pessoas afetadas pela mudança, contribui substancialmente para o sucesso de todo o processo.

A fase do *descongelamento* é considerada a mais crítica de todo o processo de mudança pois exige da alta administração um grande esforço diplomático a fim de convencer todo o corpo organizacional a aceitar a mudança com base nos pressupostos de sua aplicabilidade. Na opinião de Lewin e Schein, a resistência às mudanças acontece em decorrência de seis fatores: *insegurança, ameaça, predisposição nata, apresentação de falhas na proposta de mudança, comunicação deficiente ou inexistente, forma como se processa a mudança.*

A surpreendente freqüência com que as organizações devem empreender mudanças e a importância progressiva que a resistência assume nestes processos levaram Kotter e Schlesinger (1986) a propor uma maneira sistemática de escolher uma estratégia e um conjunto de abordagens

específicas para implementar um esforço de mudança organizacional.

Para os autores, antes de mais nada, em um processo de transformação organizacional, é necessário que os gerentes exercitem-se numa avaliação sobre quem pode resistir à mudança e quais seus motivos, num verdadeiro diagnóstico da resistência. Os referidos autores consideram que as quatro razões mais comuns que levam as pessoas a resistirem às mudanças são: *Interesses pessoais estreitos, incompreensão e falta de confiança, diferentes avaliações e pouca tolerância com relação à mudança.*

Os gerentes e agentes de mudança precisam saber lidar com as resistências à mudança, pondo em prática alguns métodos que lhes permitam superar os obstáculos surgidos, valendo lembrar que a resistência nem sempre deve ser encarada como algo nocivo à organização mas, em alguns casos, esta manifestação pode trazer a oportunidade para que os agentes de mudança revisem seus planos de forma imparcial, avaliando a pertinência das críticas para o êxito do processo que se pretende implantar.

Para Kotter e Schlesinger, diferentes abordagens devem ser utilizadas para vencer a resistência ao processos de mudança e influenciar positivamente os indivíduos e grupos envolvidos. São elas: *educação e comunicação, participação e envolvimento, facilitação e apoio, negociação e acordo, manipulação e cooptação e coerção explícita e implícita.* Os autores deixam claro que os esforços bem sucedidos de mudança organizacional são sempre caracterizados pela aplicação inteligente da combinação de algumas dessas abordagens, devendo ser empregadas com sensibilidade para seus pontos fortes e fracos e inseridas dentro de uma avaliação realista da situação.

Embora hoje em dia seja dada grande ênfase ao aprendizado organizacional (*learning organization*) como um novo padrão cultural corporativo capaz de alavancar processos contínuos de mudanças, Argyris (1977) aponta um forte traço da cultura organizacional que inibe a aprendizagem, o qual identificou como rotinas defensivas organizacionais e as define como quaisquer ações, políticas e práticas adotadas para evitar que os participantes de organizações esbarrem em obstáculos ou sofram ameaças, evitando, ao mesmo tempo, que eles descubram e corrijam as causas do obstáculo ou da ameaça.

Argyris comenta que diversas práticas podem ser usadas para perpetuar estas rotinas, citando como exemplo a politicagem, a manipulação e a criação de níveis organizacionais e estruturais desnecessários. Segundo o autor, as rotinas defensivas são resultados decorrentes, de certo modo, de heranças genéticas da organização ou causadas pelos estilos unilaterais de liderança das pessoas, sobretudo dos gerentes, acrescentando que as pessoas são a primeira causa das rotinas defensivas organizacionais, pois são elas que criam as culturas

organizacionais, cujo *feedback* leva as pessoas a conservar suas ações defensivas e adotar comportamentos contraproducentes às próprias intenções das pessoas. Minimizar os efeitos devastadores destes tipos de ações anti-aprendizado e de realimentação de atitudes e práticas contrárias à absorção de novos conhecimentos será, conforme Argyris, o grande desafio que se apresenta às organizações do próximo século.

5 As transformações estratégicas e organizacionais das ferrovias

A revolução industrial que se processou na Europa, e principalmente na Inglaterra a partir do século XIX, permitiu, graças ao emprego de máquinas no processo produtivo, o aumento considerável do volume de mercadorias produzidas. A necessidade de transportá-las com rapidez e confiabilidade aos mercados consumidores foi a principal responsável pelo surgimento das estradas de ferro.

5.1 As ferrovias no mundo

A invenção da locomotiva é obra de George Stephenson que, utilizando-se da máquina a vapor desenvolvida por James Watt, pôde criar um mecanismo capaz de realizar tração. A data marcante da história das ferrovias é o dia 27 de setembro de 1825, quando a “Locomotion”, uma locomotiva construída por Stephenson, em associação com seu filho, correu entre Darlington e Stockton (Inglaterra), num percurso de 51 quilômetros, transportando 600 passageiros e 60 toneladas de cargas, utilizando-se da estrada de ferro pioneira, por eles construída.

Em seus primórdios, a ferrovia, além de provocar uma revolução em termos de meio de transporte, também trouxe inovações na área administrativa, pois, conforme Maximiano (1997):

A Fundação Soho, criada para fabricar a locomotiva a vapor, é uma galeria de inovações administrativas: procedimentos padronizados de trabalho, especificações de peças e ferramentas, previsão de vendas e planejamento da produção, salários de incentivo, tempos padronizados, festas e bonificações de natal para os empregados, sociedade de socorros mútuos para os empregados, contabilidade e auditoria.

Rapidamente o transporte ferroviário se popularizou em todo o mundo, tendo a primeira ferrovia da América do Sul sido construída no Peru, em 1849. O papel desempenhado pelas ferrovias na história das organizações é destacado por Chandler quando este autor, ao criar um método de análise e divisão da história das empresas, mostra que nos Estados Unidos, na fase inicial de expansão e acumulação de recursos,

surgida nos anos seguintes à guerra civil americana (1865), ocorreu a grande expansão de construções ferroviárias, a qual, por sua vez, criou o mercado para ferro e aço e o moderno mercado de capitais, criando o arcabouço que daria sustentação ao grande desenvolvimento daquele país.

5.2 Ferrovias no Brasil

No Brasil, a história das ferrovias está ligada à figura do empreendedor Irineu Batista de Sousa, o Barão de Mauá. Graças aos seus esforços e iniciativa, a primeira ferrovia brasileira, batizada de Estrada de Ferro Mauá, cuja extensão era de 14,5 km, foi inaugurada no dia 30 de abril de 1854, ligando a Praia da Estrela, na Baía da Guanabara, à raiz da Serra de Petrópolis. Na cerimônia de inauguração, Irineu de Sousa Evangelista recebe o título de Barão de Mauá, conferido por D. Pedro II. A locomotiva a vapor (Maria-fumaça), que tracionou aquela composição ferroviária pioneira, foi batizada com o nome de “A Baronesa”, numa homenagem à esposa do grande empreendedor.

No ano de 1858, foram inauguradas a Estrada de Ferro D. Pedro II, no Rio de Janeiro, que mais tarde se chamaria Estrada de Ferro Central do Brasil, e a Estrada de Ferro Recife ao São Francisco, em Pernambuco e, nos anos seguintes, as estradas de ferro se disseminaram por vários estados do Brasil.

Embora a história das ferrovias tenha quase 150 anos de existência no Brasil, a malha ferroviária em 1997 era de apenas 29.706 km. Na Argentina, existem 34.500 km e no Canadá, país de dimensão territorial semelhante à brasileira, existem 85.000 km.

A má estruturação da malha ferroviária brasileira pode ser responsável pela tímida participação das ferrovias no atual cenário nacional. De acordo com Carvalho (1973):

Nosso sistema ferroviário foi construído em parte pela iniciativa particular, e em parte pelo próprio governo, principalmente o Federal. Cada organização seguiu a orientação de fazer os traçados o mais econômico possível, a fim de ser possível amortizar o capital empatado. Enquanto as estradas tinham pequeno percurso, não se apresentou inconveniente na adoção de tal critério. Quando, porém, as linhas férreas foram sendo prolongadas e interligadas, o inconveniente dos maus traçados e da diversidade de bitolas (0,75m, 1,00m e 1,60m – a bitola internacional é de 1,435m) se apresentou, e as linhas de pequena capacidade de tráfego passaram a sofrer a concorrência do veículo automotor, que sendo anti-econômico para distâncias muito grandes, podem concorrer com elas devido ao mau traçado das ferrovias. As empresas passaram a ser deficitárias, e procuraram transferir as estradas para a administração federal, com indenização do

valor das mesmas. Deste modo, o Governo Federal teve que arcar com a responsabilidade de administrar uma série de estradas deficitárias de maus traçados e com material rodante e de tração antiquado.

6 Ferrovias no Ceará

Atualmente, no cenário ferroviário cearense, convivem quatro empresas: a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – Superintendência de Trens Urbanos de Fortaleza – CBTU-STU/FOR, e a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR, que desenvolvem ações voltadas para o transporte metropolitano de passageiros; a Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA e a Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN, cujas atividades estão relacionadas com o transporte ferroviário de cargas.

A implantação das ferrovias no Estado do Ceará tiveram justificativas diferenciadas. A Estrada de Ferro de Baturité (EFB) foi obra da iniciativa de empresários que pretendiam proporcionar um meio rápido de escoamento da produção agrícola da região sul do Estado para o porto de Fortaleza, como atestam as palavras do Senador Pompeu: *“a via-férrea de Baturité será sempre a primeira empresa do Ceará, como especulação lucrativa ou como obra patriótica”*. Para este fim foi constituída a empresa S.A. Companhia Cearense da Via-Férrea de Baturité, a qual assinou contrato com o Governo Provincial do Ceará para a construção da referida ferrovia.

Já a Estrada de Ferro de Sobral (EFS) teve início em decorrência da atuação do Governo Imperial a fim de, segundo Oliveira (1994), *“salvar o povo faminto, proporcionando trabalho a milhares de emigrantes”*, vítimas da terrível seca que se abateu sobre o Ceará, nos anos de 1877 a 1879, embora a construção desta ferrovia fosse há algum tempo pleiteada pela população local.

No período desta grande seca, inclusive, a saúde financeira da EFB foi seriamente abalada, tendo sido a mesma encampada pelo Governo Imperial em julho de 1878. Posteriormente ambas as ferrovias foram arrendadas para empresas privadas para depois serem novamente absorvidas pelo Governo.

Em 1957 foi criada a Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA com a finalidade de administrar, explorar, conservar, ampliar e melhorar o tráfego das estradas de ferro da União, em um total de 18, dentre as quais a Rede de Viação Cearense, originada da fusão da Estrada de Ferro de Baturité como Estrada de Ferro de Sobral.

Em fevereiro de 1984, foi constituída a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), subsidiária da RFFSA, para operar os serviços de transporte ferroviário urbanos de passageiros. Em 1993, a lei 8.693 transferiu o controle acionário da CBTU para a União.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que compete aos Estados, no caso das regiões metropolitanas ou dos aglomerados urbanos, o papel de integrar a organização, o planejamento e a execução dos serviços públicos de interesse comum, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Assim, a CBTU vem promovendo a gradual transferência dos sistemas de passageiros para os Estados.

Em março de 1992, o Governo Federal incluiu a RFFSA em seu programa Nacional de Desestatização, tendo sido a Malha Nordeste da RFFSA, leiloada em 1997, arrematada pelo Consórcio MANOR, formado pela Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, Banco Bradesco e Taquari Participações (Grupo Vicunha). A Companhia Ferroviária do Nordeste foi a nova empresa criada com a finalidade de administrar os destinos da referida malha, e suas atividades tiveram início em 1º de janeiro de 1998. Infelizmente estes processos de desestatização do transporte ferroviário de cargas e estadualização do transporte ferroviário urbano de passageiros ainda não surtiram os efeitos esperados, estando a sociedade a aguardar as melhorias anunciadas.

7 Conclusão

As rotinas defensivas se constituem num dos maiores entraves para o desenvolvimento das ferrovias, pois, embora estas sejam duramente atingidas por fatores econômico-financeiros, a cultura corporativa não se manifesta favoravelmente para buscar alternativas capazes de otimizar os recursos disponíveis, a fim de melhorar seus níveis de desempenho.

Torna-se necessário que sejam planejadas ações orientadas para promover o comprometimento dos empregados com a qualidade dos serviços prestados a todos os seus clientes, internos e externos, e, ainda, de permitir a participação dos empregados na tomada de decisões, seja através da apresentação de propostas, seja discutindo e avaliando as ações a serem implementadas, pois os mesmos têm excelente potencial para solucionar os problemas das empresas, face a experiência adquirida em longos anos de trabalho.

1. O chamado *“Custo Brasil”* expressa um conjunto de ineficiências e distorções que prejudicam a competitividade do setor produtivo brasileiro e a conseqüente expansão das atividades empresariais e industriais. O custo adicional com transporte, decorrente de problemas ocasionados pelo mau estado de conservação das estradas, pedágio excessivo, contratação de empresas de vigilância para tentar evitar assaltos nas estradas, é um dos itens que integram esse custo.

³ RÁDIO PEÃO é o modo informal pelo qual, em virtude da falta da comunicação oficial, as pessoas de uma organização fazem circular notícias extra-oficiais, rumores e boatos que as mesmas consideram importantes para suas necessidades.

Referências

- AGÊNCIA Estado. Relatório sobre infraestrutura básica. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 15 mar. 2002.
- ARGYRIS, Chris. O próximo desafio. In: HESSELBEIN, Frances; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard. *A Organização do futuro: como preparar hoje as empresas de amanhã*. São Paulo: Futura, 1977.
- CARVALHO, M. Pacheco. *Estudos, projetos e locação de ferrovias e rodovias*. Rio de Janeiro: Científica, 1973.
- CUNHA, Ernesto Antônio Lassance. Synopse histórica da estrada de ferro de Baturité. In: FERREIRA, Benedito Genésio. *A estrada de ferro de Baturité: 1870 – 1930*. Fortaleza: Edições UFC, 1989.
- DIAS, Marco Aurélio P. *Transportes e distribuição física*. São Paulo: Atlas, 1987.
- FLEURY, Afonso Carlos C. *Aprendizagem e inovação organizacional: as experiências de Japão, Coréia e Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- GEIPOT. Disponível em: <<http://geipot.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2002.
- GUIMARÃES, José Celso de M. S. *Transportes no Brasil: suas grandes metas*. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 1976.
- HAMEL, Gary; PRAHALAD, C. K. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- HAMMER, Michael. A essência da nova organização. In: PETER DRUCKER FOUNDATION. *A organização do futuro: como preparar hoje as empresas de amanhã*. São Paulo: Futura, 1997.
- KOTTER, John P.; SCHLESINGER, Leonard A. *Escolhendo estratégias para a mudança*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- LEVITT, Theodore. *Miopia em marketing*. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Coleção Harvard de Administração)
- LEWIN, Kurt. *Teoria de campo em ciência social*. São Paulo: Pioneira, 1965.
- MELLO, José Carlos. *Planejamento dos transportes urbanos*. Rio de Janeiro: Campus, 1981.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- OLIVEIRA, Francisco Correia de. *Marketing dos serviços públicos*. Marketing para todos. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1996. p. 130–132.
- SCHEIN, E. Organizational culture and leadership. In: FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza L. *Aprendizagem e inovação organizacional*. São Paulo: Atlas, 1997.
- STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. *Administração*. 5. ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1995.
- WANT, J. H. Managing change in a turbulent business climate. *Management Review*, New York, p. 38-41, 1990.
- WOOD JUNIOR, Thomaz. *Mudança organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas*. São Paulo: Atlas, 1995.
- WHITELEY, Richard C. *A empresa voltada totalmente para o cliente*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.