

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**MUDANÇA ESTRATÉGICA E INTERAÇÕES  
COLABORATIVAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A  
IMPLEMENTAÇÃO DO UBER**

ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVA

VITÓRIA, ES

2019

ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVA

**MUDANÇA ESTRATÉGICA E INTERAÇÕES  
COLABORATIVAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A  
IMPLEMENTAÇÃO DO UBER**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração, Curso de Mestrado em Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo.

Orientadora: Prof. Dr. Lucilaine Pascuci

VITÓRIA

2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

S586m Silva, André Luiz Souza da, 1984-  
Mudança estratégica e interações colaborativas: um estudo de caso sobre a implementação do Uber / André Luiz Souza da Silva. - 2019.  
102 f. : il.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lucilaine Maria Pascuci.  
Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Mudança estratégica. 2. Interações colaborativas formais e informais. 3. Administração pública. 4. Transporte individual de passageiros. 5. Uber. I. Pascuci, Lucilaine Maria. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 65

---



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

---

“Mudança Estratégica e Interações Colaborativas: um  
Estudo de Caso sobre a Implementação do Uber”

**André Luiz Souza da Silva**

*Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado em Administração da  
Universidade Federal do Espírito Santo  
como requisito parcial para obtenção do  
Grau de Mestre em Administração.*

**Aprovada em: 07/06/2019**

COMISSÃO EXAMINADORA

**Professora Dr<sup>a</sup> Lucilaine Maria Pascuci**  
Universidade Federal do Espírito Santo - Orientadora

**Professor Dr. Marcelo Moll Brandão**  
Universidade Federal do Espírito Santo

**Professor Dr. Bernardo Meyer**  
Universidade Federal de Santa Catarina

*Dedico este trabalho aos que pensam no bem, fazem o bem  
e acreditam no amor.*

## Agradecimentos

Agradeço à Deus por me proporcionar a oportunidade de viver. A realização deste Mestrado foi marcada por muitos desafios que só fui capaz de superar com a presença de Deus no meu coração.

Agradeço à minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lucilaine Maria Pascuci por ser minha grande referência no âmbito acadêmico, profissional e como pessoa. Seus conselhos e, principalmente, demonstrações de que é possível ir além são grandes incentivos que carregarei comigo nesta empreitada.

Aos membros da banca de Qualificação e Defesa da Dissertação, Prof. Bernardo Meyer, Prof.<sup>a</sup> Teresa Cristina Carneiro e Prof. Marcelo Moll pela contribuição para o desenvolvimento da pesquisa. Ao Prof. Roberto Gregório e aos demais professores do curso, aos servidores do PPGAdm, muito obrigado pelos ensinamentos, parceria e paciência.

Aos amigos do curso de Mestrado que vivenciaram esta grande oportunidade intensamente comigo. Aos amigos do Grupo de Pesquisa Estratégia e Complexidade Organizacional (ECO), que compartilharam momentos de grande aprendizagem e companheirismo nesta jornada.

Agradeço fortemente a todos que fazem parte da minha vida. À minha filha, Beatriz que a cada dia me ensina o quão grande é o amor, aos meus pais que me acompanham em toda a minha jornada e à Ludmila, minha companheira que foi um pilar nessa etapa. Meu muito obrigado aos familiares e amigos com quem divido momentos desafiadores e alegrias.

*“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”.*

*Marthin Luther King*

## RESUMO

Mudanças estratégicas requerem superação de obstáculos inerentes ao processo de implementação. Tais desafios são ainda maiores quando envolvem o Poder Público ou a oferta de Serviços Públicos, devido à pluralidade de atores e de interesses envolvidos, a burocracia e a escassez de recursos. Neste contexto, as estratégias de ação ultrapassam os limites organizacionais, as interações colaborativas formais e, principalmente, as informais, assumem papel representativo na promoção das mudanças almejadas. Este estudo aborda conceitos de mudança estratégica, de administração pública e de interações colaborativas para investigar uma mudança relativa à mobilidade urbana, ou seja, a implementação do serviço de transporte individual de passageiros pela empresa Uber em uma capital brasileira. Objetivou-se analisar como as interações colaborativas formais e informais influenciaram na implementação do serviço de Uber na cidade de Vitória-ES. Trata-se de um estudo de caso de natureza qualitativa, descritiva e exploratória. Dados foram coletados por entrevistas e documentos, os quais foram analisados por meio da técnica de análise de narrativas e de análise documental. Resultados evidenciaram que as interações colaborativas permearam todo o processo de construção e implementação da mudança no contexto da mobilidade urbana. Verificou-se a predominância de interações do tipo informal tais, como, contatos telefônicos, negociações, troca de mensagens por meio de aplicativos de conversa via *smartphones*, entre outros. Este tipo de interação foi predominante entre motoristas de Uber e taxistas. As interações formais ficaram restritas a reuniões, abertura de processos judiciais e regulamentação e foram adotadas, predominantemente, por agentes da administração pública e sindicato envolvido. Constatou-se, ainda, que a mudança implementada influenciou o comportamento do grupos de taxistas e de motoristas de Uber, bem como resultou no aprimoramento do serviço de transporte individual de passageiros como um todo, na medida em que incentivou a melhoria da qualidade e segurança do serviço de motoristas de Uber e também de taxistas, além de contribuir, significativamente, para a melhoria dos preços praticados. Por fim, identificou-se aspectos que permitem compreender as razões que garantiram maior sucesso na implementação do serviço de Uber em Vitória, em comparação à experiências de outras regiões do país.

**Palavras-chave:** Mudança estratégica; Interações colaborativas formais e informais; Administração Pública; Transporte individual de passageiros; Uber.

## ABSTRACT

Strategic changes require overcoming obstacles inherent in the implementation process. Such challenges are even greater when they involve governments or the provision of public services, due to the plurality of actors and interests involved, bureaucracy and scarce resources. In this context, where the strategies of action exceed the organizational limits, the formal and mainly informal collaborative interactions assume a representative role in the promotion of the desired changes. This study deals with concepts of strategic change, public administration and collaborative interactions to investigate a change related to urban mobility, that is, the implementation of the Uber passenger transportation service in one Brazilian city. The objective was to analyze how the formal and informal collaborative interactions influenced the implementation of the Uber service in a capital of state named Vitória-ES. It is a case study of a qualitative, descriptive and exploratory nature. Data were collected through interviews and documents, which were analyzed through the technique of narrative analysis and documentary analysis. Results demonstrate that collaborative interactions permeated the entire process of construction and implementation of change in the context of urban mobility. The predominance of informal interactions such as telephone contacts, negotiations, exchange of messages through smartphone conversation applications, among others, was predominant. This type of interaction was predominant among Uber drivers and taxi drivers. Formal interactions were restricted to meetings, court proceedings, and regulation, and were adopted predominantly by public administration agents and the trade union involved. It was also observed that the implemented change influenced the behavior of taxi drivers and Uber drivers groups, as well as the improvement of the individual passenger transportation service as a whole, as it encouraged the improvement of quality and safety of the Uber driver's service and also taxi drivers, as well as contributing significantly to the improvement of prices. Finally, the study identified aspects that allow us to understand the reasons that ensured greater success in the implementation of the Uber service in Vitória, compared to experiences in other regions of the country.

**Keywords:** Strategic change; Formal and informal collaborative interactions; Public administration; Individual transport of passengers; Uber

## **Lista de ilustrações**

Quadro 1: Diferentes escopos de mudança estratégica.....	26
Quadro 2: Principais obstáculos à implementação de mudanças estratégicas.....	35
Quadro 3: Categorias Analíticas.....	53
Quadro 4: Perfil dos entrevistados.....	60
Quadro 5: Tipo e características da mudança por grupo participante.....	63
Quadro 6: Obstáculos à implementação do Uber em Vitória-ES.....	68
Quadro 7: Características dos grupos concorrentes e seus desdobramentos.....	75
Quadro 8: Principais Descobertas, Escolhas e Ações por parte dos envolvidos.....	82
Quadro 9: Interações formais e informais por grupo envolvido.....	84

**Lista de figuras**

Figura 1: Esquema conceitual da implementação da mudança investigada.....50

**ABREVIATURAS**

Sigla	Significado
<b>NGP</b>	<b>Nova Gestão Pública</b>
<b>TIC</b>	<b>Tecnologias de Informação e Comunicação</b>

## Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.1	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....	18
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	18
1.3	JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA .....	19
<b>2</b>	<b>QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA</b> .....	<b>21</b>
2.1	MUDANÇA ESTRATÉGICA.....	21
<b>2.1.1</b>	<b>Principais desafios da implementação de mudanças estratégicas</b> .....	<b>27</b>
2.2	DESAFIOS DA MUDANÇA ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO .....	37
<b>2.2.1</b>	<b>Desafios da Mobilidade Urbana</b> .....	<b>39</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Transporte Público Individual de Passageiros</b> .....	<b>40</b>
2.3	REDES DE INTERAÇÕES COLABORATIVAS E PROCESSO DE MUDANÇA .....	44
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>52</b>
3.1	PROBLEMA E PERGUNTAS DE PESQUISA .....	52
3.2	DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS .....	52
3.3	DELIMITAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA.....	55
<b>3.3.1</b>	<b>Delineamento e Etapas da Pesquisa</b> .....	<b>55</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Caso estudado</b> .....	<b>56</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Procedimentos de Coleta de Dados</b> .....	<b>57</b>
<b>3.3.4</b>	<b>Análise dos Dados</b> .....	<b>61</b>
3.4	LIMITAÇÕES DE PESQUISA .....	62
3.5	ASPECTOS ÉTICOS ENVOLVIDOS NA CONDUÇÃO DA PESQUISA.....	62
<b>4</b>	<b>ANÁLISE</b> .....	<b>63</b>
4.1	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DA MUDANÇA .....	63
4.2	PARTICULARIDADES DOS GRUPOS, SOLUÇÕES E INTERAÇÕES COLABORATIVAS.....	74
4.3	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	81
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>87</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>91</b>
	<b>APÊNDICE 1 - Termo de consentimento livre e esclarecido</b> .....	<b>99</b>
	<b>APÊNDICE 2 - Roteiro de entrevista</b> .....	<b>101</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Mudança pode ser definida como o resultado de um ajustamento do comportamento (HEDBERG, 1981) realizado por diversos agentes em resposta aos estímulos impostos pelo ambiente (HREBINIAK, 2005). Toda mudança passa por um processo de implementação que, por sua vez, traz consigo desafios diversos, seja em termos de compatibilidade de interesses, de disponibilidade de recursos ou em relação ao compartilhamento de poder (HREBINIAK, 2005). Como já afirmaram Johnson, Scholes e Whittington (2007), colocar a estratégia em prática é muito mais difícil do que planejá-la, pois é necessário o conhecimento aprofundado de elementos como o tipo de mudança, o contexto e as barreiras que serão enfrentadas e nem todos estes elementos têm suas características explícitas, inicialmente.

Segundo Mintzberg (1994), a mudança estratégica não se resume a um processo de formulação e implementação, pelo contrário, decorre da integração entre o pensar e o agir, que o autor definiu usando o conceito de “formação” da estratégia. Ou seja, enquanto a formulação diz respeito a delimitação do plano e a implementação corresponde à sua execução, na prática, a integração destes dois conceitos (formação) representa que é comum que o plano seja ajustado na medida em que se implementa e que a implementação demande mudanças no que foi planejado. Assim, compreender a importância da integração entre conteúdo, contexto e processo da mudança é essencial para implementação de qualquer mudança (PETTIGREW, 1987).

O papel dos indivíduos demonstra ser de extrema relevância na implementação de qualquer tipo de mudança. No caso de mudanças intraorganizacionais (RODRIGUES, et al., 2000; HREBINIAK, 2005; BALOGUN, HAILEY, 2008) os principais desafios estão relacionados à superação da inércia e da resistência ao novo dentro da organização (RODRIGUES, et al., 2000; JOHNSON; SCHOLES; WHITTINGTON, 2007; BALOGUN, HAILEY, 2008), visto que há tendência dos agentes envolvidos permanecerem agindo da maneira antiga por apego à suas crenças individuais ou grupais. Por outro lado, a capacidade individual de atuação dos agentes organizacionais, de se relacionarem e de se adaptarem (PETTIGREW, 1992) por meio de interações (formais ou informais) são consideradas importantes contribuições para, em conjunto, disseminarem conhecimento e informação,

transformando o contexto até resultar em uma nova organização (BASTOS; SANTOS, 2007).

Também no caso de uma mudança interorganizacional – aquela que ultrapassa as barreiras de uma organização (HREBINIAK, 2005) – os indivíduos assume um papel. Neste caso, o principal desafio a ser superado está relacionado à pluralidade e multiplicidade de agentes envolvidos na mudança, à dependência por recursos de fontes diversas, e ao poder compartilhado entre atores cujos interesses muitas vezes são conflituosos, num contexto permeado por incertezas (HREBINIAK, 2005). Estas características são comuns em situações de mudanças no contexto da administração pública e, mais especificamente, na oferta de Serviços Públicos.

No caso de uma mudança no contexto que envolve a mobilidade urbana e o transporte de passageiros o desafio pode ser ainda maior, por abranger diferentes atores e a sociedade. Esta atividade se enquadra dentre os Serviços Públicos, utiliza novas tecnologias e promove novos comportamento entre os envolvidos, o que pode determinar mudanças em regras institucionalizadas.

Partindo do pressuposto de que a gestão pública e o desenvolvimento de políticas públicas se caracterizam como contextos complexos por natureza (STACEY, 1996, ROOM, 2011), este estudo assume que as interações desenvolvidas pelos atores são mecanismos essenciais à implementação de mudanças nestes contextos. A este respeito Stacey (1996) destacou que as interações são importantes mecanismos de apoio à materialização das mudanças e que elas acontecem, na maioria dos casos, de maneira não-linear. Ou seja, as interações possuem característica irregular, aleatória e não previsíveis, são influenciadas pelo contexto político, pelas relações de poder e interesses diversos dos envolvidos.

Interações influenciam e são influenciadas pela atuação dos atores que dela participam. É a partir das interações que os atores interpretam, influenciam comportamentos de outrem, modificam seus próprios comportamentos podendo, inclusive, dar origem a novos padrões de comportamento. Isto ocorre devido a troca de informações que ocorre nas interações, as quais se retroalimentam na construção

de novas formas de pensar e de agir, influenciando as escolhas e individuais e grupais diante dos desafios identificados (ROSSONI; SILVA; JÚNIOR, 2008; SATYRO; TELLES; GIGLIO, 2014).

Todavia, é coerente considerar que as interações ganham papel ainda mais significativo em se tratando de mudanças do tipo interorganizacionais. Isto ocorre porque este tipo de mudança reflete interesses de múltiplos atores, muitas vezes conflitantes.

As interações entre os agentes podem ser de dois tipos: formais e informais (STACEY, 1996). As interações formais são aquelas que correspondem ao sistema legitimado, à hierarquia e a regras formais onde o esquema dominante determina a natureza, a direção da autoridade, bem como a responsabilidade de cada agente. Por sua vez, as interações informais são estabelecidas espontânea e informalmente, paralelas ao sistema formal, como uma espécie de sombra (*shadow system*) do sistema legitimado (STACEY, 1996). O papel das interações informais é muito mais presente em contextos pluralistas, como é o caso de serviços que envolvem agentes públicos e privados, compondo uma rede política (SATYRO; TELLES; GIGLIO, 2014).

Uma maneira de se compreender as interações e ações coletivas é pelo prisma de redes de interações. De acordo com Rodrigues, et al. (2000), é relevante o papel das redes colaborativas e suas implicações nas mudanças estratégicas. As estruturas em redes se referem a um novo paradigma da ação organizada, cuja fronteira entre os componentes é imprecisa e as relações são heterogêneas, com vistas à solidariedade e ao aprimoramento da transferência da informação (RODRIGUES, et al., 2000; SATYRO; TELLES; GIGLIO, 2014).

Em se tratando de um contexto interorganizacional – como e o caso da implementação de uma mudança no sistema de transporte, envolvendo a esfera pública e a privada – as relações se desenvolvem em um espaço multidimensional onde os envolvidos se auto influenciam mutuamente, visando a implementação de mudança.

As redes de interações podem ser percebidas em alguns contextos de mudança, especialmente, naqueles cuja mudança altera o *status quo* do setor em questão. É o caso, por exemplo, dos serviços de transportes de pessoas em cidades em que o serviço do Uber (HARDING; KANDLIKAR; GULATI, 2016) passou a ser adotado diretamente por passageiros e motoristas, a partir de uma plataforma digital (KOOPMAN; MITCHELL; THIÈRE, 2015). O impacto desta iniciativa no sistema de transporte e mobilidade urbana tem sido significativa (TELÉSFORO, 2016), pois tal iniciativa ultrapassou o aspecto regulatório, influenciando o método de contratação dos profissionais, a forma de pagamento do serviço, a avaliação da qualidade do serviço prestado, segurança, transparência sobre os dados da viagem, impacto nos preços praticados, quebra de monopólio de serviços até então ofertados, necessidade de novo modelo de regulamentação de profissionais, entre outros aspectos.

As interações colaborativas promovem ações coletivas, quais sejam, aquelas que a agentes humanos e não humanos que fazem juntos, coordenadamente, algo que não poderia ser realizado independentemente (OLSON, 1965; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015). Ações coletivas também podem ser compreendidas como aquelas praticadas por duas ou mais pessoas cruzando o limite público/privado em conjunto com um bem público (BIMBER; FLANAGIN; STOHL, 2005; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015) maneira pela qual os grupos podem influenciar o governo, os agentes reguladores e população e afins.

Portanto, mudanças relacionadas a mobilidade urbana, mais especificamente no serviço de transporte individual de passageiros destaca a multiplicidade de agentes envolvidos, os quais possuem interesses diversos entre si. Ou seja, enquanto usuários e o Poder Público desejam serviços mais seguros, com melhor qualidade e preço acessível, taxistas pleiteiam a manutenção das condições e de sua posição de exclusividade neste mercado. Neste contexto, este estudo considera que as interações – essencialmente as informais – assumem papel representativo na implementação da mudança representada pela introdução do serviço do Uber, a qual encontrou um ambiente hostil em muitas localidades ao provocar uma mudança significativa, num contexto já institucionalizado. A importância das interações é

justificada, ainda, dado o contexto político inerente a prestação de um serviço que envolve agentes públicos e privados, além dos interesses da sociedade enquanto usuária.

Este estudo adota como referência conceitos relacionados a mudança estratégica, administração pública e redes de interações, especialmente as colaborativas, para investigar os o processo de mudança resultante da implementação do serviço de transporte individual de passageiros que passou a ser ofertado pelo Uber na cidade de Vitória, Espírito Santo.

### 1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Estabelece-se para este estudo o seguinte problema de pesquisa:

Como as interações formais e informais influenciaram na implementação do serviço de Uber na cidade de Vitória-ES?

### 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Este estudo tem como objetivo principal analisar como as interações formais e informais influenciaram na implementação do serviço de Uber na cidade de Vitória-ES.

Para alcançar o objetivo descrito foram estabelecidos os seguintes Objetivos Específicos:

- Identificar as características da rede de agentes envolvidos na implementação do serviço de Uber;
- Verificar os principais obstáculos e soluções que influenciaram na implementação do serviço do Uber;
- Analisar os resultados dos diferentes tipos de interações desenvolvidas pelos agentes para a implementação do serviço do UBER.

### 1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

Nesse item são apresentadas a justificativa teórica, bem como a justificativa prática para desenvolvimento desta pesquisa. De acordo com Bastos e Santos (2007), embora se verifique o interesse na literatura acadêmica acerca de questões relacionadas à mudança organizacional, no entanto não é comum encontrar estudos que se debrucem na compreensão da mesma sob a ótica das redes de interações. Ao investigar como se dão as relações interorganizacionais, com foco nas interações, este estudo busca contribuir para a melhor compreensão da lacuna identificada pelos autores. Busca, ainda, compreender os aspectos relacionados à implementação de uma mudança estratégica sob a perspectiva das redes de interações.

Pesquisas desenvolvidas evidenciaram poucos estudos tratando sobre estratégia e implementação do Uber, o que se justifica pelo fato deste ser um serviço recente (CETIN; DEAKIN, 2017; STEMLER, 2017). Nesse sentido, considera-se a possibilidade deste estudo ampliar o conhecimento sobre a temática ao trazer ao debate um tema atual. Esta constatação é justificada pelos resultados de levantamento sistematizado bibliográfico realizado no Portal Periódicos CAPES/MEC. Quando relacionados os termos “mobilidade urbana”, “serviço de táxi”, “implementação”, “estratégia”, “interações” e “Uber” foi possível observar que em sua grande maioria são materiais oriundos de revistas, livros e periódicos de outras áreas do conhecimento, tais como engenharias, transportes, tecnologia, ciência da computação, direito, sociologia, dentre outros que não Administração.

Ainda, vale ressaltar, a relevância da discussão na ótica da Mobilidade urbana. Neste contexto, o processo de implementação do Uber na cidade de Vitória teve caráter inovativo. Surge como um modal de transporte alternativo, capaz de municiar o Poder Público local com abordagens para solucionar os problemas de mobilidade urbana. Vitória é uma referência no Brasil em termos de Transporte Público e disponibiliza diversos modais de transporte regulares para os cidadãos. No caso específico estudado, o governo municipal permitiu que o transporte individual de passageiros fosse ofertado por diferentes motoristas, o que culminou em aumento da complexidade para realizar a efetiva fiscalização.

Em termos práticos, espera-se que este estudo possa contribuir para o aprimoramento do processo de mudança estratégica em ambientes que envolvem organizações do Poder Público ou que ofertam Serviços Públicos, especificamente no que tange ao transporte urbano. Assim, por aprofundar em aspectos relacionados à oferta de novos serviços para deslocamento nas cidades, bem como à novas modalidades de contratação, pagamento e avaliação dos mesmos, esta pesquisa busca contribuir para o aprimoramento das práticas de gestão e desenvolvimento de ações e de interações mais efetivas na implementação de mudanças estratégicas envolvendo o Setor Público.

## 2 QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

Neste capítulo são abordados conceitos relacionados à implementação de mudança estratégica e à rede de interações. Também são apresentados conceitos relacionados à Administração Pública e ao Transporte Público Individual, que corresponde ao contexto da mudança foco deste estudo. Por fim é apresentada a integração dos conceitos e o esquema conceitual que orienta esta pesquisa.

### 2.1 MUDANÇA ESTRATÉGICA

Mudança é o resultado de ações praticadas por agentes individuais ou coletivos em relação dinâmica com o ambiente (PETTIGREW, 1992). Trata-se do deslocamento da organização de uma situação de equilíbrio para outra (RODRIGUES, et al., 2000). Segundo Hrebiniak (2006), a mudança organizacional pode ser representada por novas formas de desenvolver as atividades, de estruturar a organização, de exercer a coordenação e de estabelecer incentivos ou controles. O referido autor sugere que a capacidade de gerenciar bem o processo de mudança é um requisito primordial para o sucesso organizacional.

A única coisa que é certa nas organizações é que haverá mudança (BALOGUN, 2001). Mudanças podem ocorrer de maneira rápida ou morosa; radical ou incremental, formal ou informal, ou seja, assumir diferentes configurações que se adequam aos objetivos preestabelecidos ou às demandas impostas pelo momento e pelo ambiente. Segundo Rodrigues, et al. (2000), uma série de mudanças de pouca importância nos processos ou no ambiente podem causar uma discrepância entre a estrutura formal estabelecida e a realidade organizacional e se tornar uma oportunidade para legitimação de novas formas de desenvolver as atividades.

A resistência à mudança é recorrente (RODRIGUES, et al., 2000; HEBRINIAC, 2005; BALOGUN, HAILEY, 2008). Não é suficiente delimitar estratégias, pois tal medida não garante que tudo irá ocorrer como planejado (HEBRINIAC, 2005). O engajamento dos agentes envolvidos é essencial, neste processo. Contudo, os agentes organizacionais tendem a agir com inércia e resistência às mudanças, pois

estão presos às suas crenças, ao que lhes garante segurança e controle sobre o próprio comportamento e sobre o exercício da função. (JOHNSON; SCHOLLES; WHITTINGTON, 2007; RODRIGUES, et al. 2000).

Segundo Rodrigues, et al. (2000) a estrutura existente protege os resistentes e as rotinas que estes mantêm por meio da efetivação das regras. A dinâmica formal de uma organização é regida por padrões que são interpretados por aqueles que compreendem a organização como um ambiente ideal. No entanto, não é o contexto que tem que se adaptar à organização. Pelo contrário, a autora enfatiza que o sucesso depende da compreensão e da adaptação ao contexto que a cerca.

A sequência de eventos que compõem a mudança pode representar um padrão que orienta o modo como as estratégias são validadas e implementadas, seja por meio de medidas adotadas de maneira formal ou informal, as mudanças são fruto das interações entre os agentes e entre estes com o ambiente de organizações que os cercam (MINTZBERG, 1988). Nesse sentido, compreender o desenvolvimento de uma mudança pode ser estratégico ao longo do tempo, pois permite a identificação de processos de desenvolvimento de estratégias em ação (PETTIGREW, 1992).

A mudança em organizações é um desafio contínuo e sua execução é permanente. Nesse contexto, o aprendizado, bem como o acúmulo de ideias se desenvolve ao longo do tempo. Assim, executar tarefas cotidianas e promover mudanças, simultaneamente, demanda significativo esforço para superar as muitas adversidades relacionadas à gestão de inúmeros fatores interdependentes e obstáculos que dificultam o desenvolvimento desde processo (HREBINIAK, 2005).

O processo de desenvolvimento de mudanças consideradas estratégicas demanda elevado nível de concentração nos aspectos que afetam diretamente o gerenciamento da mudança, tais como recursos, relações de poder e redes de interações, por exemplo (HREBINIAK, 2005). Apesar da importância da alta gerência na definição das ações estratégicas a serem desenvolvidas para implementação da mudança, outros agentes organizacionais assumem papel muito significativo no alcance dos objetivos traçados. Deste modo, para o sucesso da mudança é

necessário dar ênfase aos aspectos do cotidiano, do convívio e da comunicação entre os envolvidos (JOHNSON; SCHOLLES; WHITTINGTON, 2007).

Jonhson, Scholes e Whittington (2007) consideram que, para o desenvolvimento da mudança, é necessário um diagnóstico de elementos substanciais tais como o tipo de mudança exigida, o contexto, os possíveis bloqueios e as facilidades em relação ao escopo. Conseqüentemente, colocar a estratégia em prática é mais difícil do que planejar. Segundo Pettigrew (1987), a mudança estratégica é vantajosa quando busca conhecer como se dá a interação entre os três elementos que a tornam possível, quais sejam o conteúdo, o contexto e o processo.

Planejar e executar são processos interdependentes, pois ao colocar em prática o aquilo que foi estabelecido como conteúdo do planejamento requer a participação e o apoio dos envolvidos na realização da referida atividade (BULGACOV, et al., 2007). Sua compreensão tem maior alcance quando analisados como inseparáveis, pois a estratégia se dá em multiníveis de atividade e processos (PETTIGREW, 1992). Reconhecer como se dão as relações, sejam em nível individual ou organizacional pode contribuir para o alinhamento entre o que se pretende e o que se realiza de fato.

As contínuas relações se desencadeiam em práticas oriundas da dinâmica das atividades que são desenvolvidas de acordo com crenças e com objetivos em comum. A escolha da ação a ser realizada prescinde de um processo constante de descoberta, seguida por escolhas e, quando realizadas sucessivamente, por ações que se resultam em práticas (STACEY, 1996).

Uma organização se desenvolve ao longo do tempo através de um processo em que os agentes individuais descobrem o estado atual de sua organização e do ambiente que estão em contato; escolhem uma resposta ao estímulo descoberto com base em padrões universais ou específicos de regras e; agem. Tais ações geram conseqüências para todos os envolvidos e podem resultar em mudança no estado interno da organização, bem como provocar uma resposta dos agentes que

constituem seu ambiente. De maneira dinâmica, contínua e ilimitada, cada agente descobre o que significam as mudanças, escolhem e agem.

O sucesso de uma mudança está relacionado à integração entre planejamento e execução de todo o processo. Ou seja, é de suma importância reconhecer o contexto, explorar detalhadamente as interações, estabelecer objetivos adequados, definir os executores e as lideranças, esclarecer as responsabilidades, recompensar de maneira estimulante, fomentar a cooperação e delimitar claramente a prestação de contas, pois, para reconhecer o resultado é imprescindível que existam informações que válidas e oportunas (HREBINIAK, 2005).

Para Jonhson, Scholes e Whittington (2007) destacam aspectos importantes para subsidiar a execução da mudança, tais como:

[...] reconhecer a fundo a situação atual, aquela que se pretende alcançar, bem como o porquê da mudança; [...]definir as bases da estratégia, os objetivos e uma comunicação eficaz, métodos, estruturas, processos, relações, recursos e atividades indispensáveis para transformar pensamento em ação”.

O reconhecimento do contexto que cerca a organização contribui para a assertividade das decisões que serão tomadas a respeito da mudança pretendida e no modo como os agentes envolvidos compreendem o ambiente e desenvolvem ações. Os valores, as crenças, os incentivos, bem como a arquitetura organizacional e demais aspectos que compõem o contexto organizacional devem estar alinhados ao resultado que se espera, pois assim se difunde pensamentos e significados alinhados com as intenções estratégicas (MINTZBERG, 2003; MINTZBERG; QUINN, 2001).

Segundo Mintzberg (2003), a clareza de que o passado, o presente e o futuro é um fluxo em continuidade contribui para a compreensão dos processos de execução da estratégia. Assim, gerenciar mudança significa fazer escolhas relacionadas a estrutura organizacional, aos custos e benefícios, ao sistema de gestão (centralizado ou descentralizado), assim como a delimitação e integração de processos conforme necessidades impostas pelo ambiente e pela ocasião. A execução adequada da estratégia é resultado do foco e do desenvolvimento de bons objetivos e das

respectivas recompensas e incentivos aos executores, bem como do estabelecimento de um processo de controle com objetivos claros, feedbacks periódicos, observação e registro de aprendizagem e adaptação (HREBINIAK, 2005).

A mudança pode acontecer de maneira mais lenta ou mais rápida, seja ela radical, de cima para baixo ou de baixo para cima, no entanto, a mais benéfica é aquela que ocorre de maneira incremental, ou seja, orientada pela estratégia anteriormente adotada. Dessa maneira o processo se dá a partir de medidas inter-relacionadas e adaptações que se dão durante o processo ou por uma série de ações executadas por etapas. Sendo assim, ela será baseada em crenças, rotinas e habilidades daqueles que a desenvolvem atividades na organização (MINTZBERG, 1988, 2003). Esta se dá com o objetivo de alcançar uma transformação ou mesmo um realinhamento.

Por outro lado, existem aquelas mudanças que se dão de maneira apressada e acabam por consumir mais energia e recursos para gerar um novo contexto na organização (JOHNSON; SCHOLLES; WHITTINGTON, 2007). Nesta perspectiva, Hrebiniak (2005), destaca que a mudança estratégica pode assumir contornos diferentes, conforme o seu escopo. Há casos que ocorre renovação ou revolução, quando as demandas competitivas devem ser superadas mediante simultâneas iniciativas em diferentes frentes como resposta aos desafios impostos pelo contexto ou ainda pode ser grande, rápida e envolver muitos transtornos nas organizações, sem mudar fundamentalmente o paradigma, tal como uma reconstrução.

Portanto, é possível afirmar que o sucesso da implementação da mudança depende do contexto no qual ela ocorre, pois, realidades diferentes demandam técnicas de gestão diferentes. A relação entre a finalidade da mudança, que pode se desencadear em um realinhamento ou uma transformação da estratégia, com o tempo disponível para o desenvolvimento da estratégia dá origem aos diferentes escopos de mudanças propostos por Balogun e Hailey (2001), apresentados no Quadro 1.

Quadro 1: Diferentes escopos de mudança estratégica

		Escopo da Mudança	
		Transformação	Realinhamento
Velocidade da Mudança	Incremental	<u>Evolução</u> : transformacional implementada de maneira gradual com iniciativas inter-relacionadas; provável mudança proativa empreendida antecipadamente.	<u>Adaptação</u> : realinhar a maneira que a organização opera, implementada em uma série de etapas.
	Abrupta	<u>Revolução</u> : mudança transformacional através de iniciativas simultâneas em muitas frentes; pressionados e reativos ante as condições competitivas que enfrenta.	<u>Reconstrução</u> : visa o realinhamento do modo de atuação, diversas iniciativas implementadas simultaneamente; forçado e reativo por ante ao contexto competitivo.

Fonte: Adaptado de Balogun e Hailey, 2001

Diferentes fatores relacionados ao contexto podem impactar na mudança, e são considerados elementos-chave na definição de estratégias. O tempo disponível, visões e opiniões, os recursos disponíveis, a resistência ou a disposição para mudar, as relações interpessoais e de poder. Em outras palavras: Para alcançar os objetivos da mudança é fundamental a organização apresentar habilidade, capacidade, disposição (apoio) e estruturas de poder suficientes para alterar aspectos inconvenientes do ambiente.

As reações aos estímulos impostos pela busca por recursos disponíveis exigem mais esforços dos envolvidos quando se trata de contextos caracterizados por apresentar elevada pluralidade de agentes (BULGACOV, et al., 2007). Nesse sentido, há mudanças que ultrapassam a barreira organizacional e se sucedem no ambiente em que as organizações estão inseridas. Ou seja, a mudança pode se dar numa extensão interorganizacional e abranger os aspectos dinâmicos e interdependentes que se desenvolvem a partir das relações entre os agentes de diferentes unidades organizacionais.

Neste processo, segundo Weick (1977), as estruturas e relações existentes passam a ser reformuladas incontáveis vezes dando origem a novos significados provenientes da experiência existente até então. Estes significados se difundem em níveis mais elevados e são capazes de alcançar a rede interorganizacional, que é afetada diretamente, ou mesmo o ambiente geral (HATCH, 1997).

Para que a mudança ocorra, desafios devem ser superados, pois estão envolvidos diversos atores, bem como o ambiente e o momento influenciam nos resultados que virão a ser alcançados.

### **2.1.1 Principais desafios da implementação de mudanças estratégicas**

Gerenciar mudanças significa muito mais do que manter a satisfação das pessoas envolvidas e reduzir a resistência a novas ideias, métodos, produtos ou serviços. Ou seja, é imprescindível conhecer as táticas ou etapas necessárias para superar os desafios relacionados ao processo de execução que se dão ao longo do tempo (HREBINIAK, 2005). Gerenciar a execução da mudança no decurso do tempo significa estabelecer as estratégias capazes de absorver os impactos dos fatores impeditivos como estrutura, dependências críticas e recursos escassos sem desconfigurar substancialmente a organização (RODRIGUES, et al., 2000).

Segundo Hrebiniak (2005), a execução é chave para o sucesso da estratégia. A maioria dos gestores conhece muito sobre a formulação da estratégia e pouco sobre a execução, ou seja, sabem muito mais sobre "planejar" do que como "fazer". A implementação de mudança é fruto de um processo composto por simultâneas interações em múltiplos níveis que ultrapassam as posições hierárquicas formais e se dá entre indivíduos, grupos, organizações, setores e, conseqüentemente, no contexto. De fato, há defasagem entre a estrutura formal da organização e o seu funcionamento real (RODRIGUES, et al., 2000).

De acordo com Pettigrew (1992), a interdependência entre os processos não permite a construção de mudança com base em um ambiente isolado, pois é necessário compreender a rede de processos entrelaçados que compõem todo o campo interacional (ABBOTT, 1992) da organização. Há uma constelação de forças que devem ser consideradas quando a mudança ultrapassa as barreiras da organização e alcança o contexto.

A implementação pode trazer diferentes características em diferentes contextos. Em se tratando de mudança em ambiente pluralista, com multiplicidade de agentes e

volátil, a dinamicidade é um aspecto predominante, ou seja, grandes desafios são confrontados a todo momento (HREBINIAK, 2006) e a relação de causa-efeito é de difícil reconhecimento, se não impossível (HREBINIAK, 2005).

Para Hrebiniak (2005, 2006) as dificuldades encontradas na execução do processo de mudança estão relacionadas à obstáculos, tais como: limites de tempo, necessidade de envolvimento de muitas pessoas no processo, conflitos relacionados ao poder, falhas no compartilhamento de informações, falta de compreensão da estrutura organizacional e do contexto ambiental. Essas dificuldades expõem limitações como: incapacidade de gerenciar mudança, delimitação de estratégia pobre ou vaga, inexistência de diretrizes ou modelos de implementação da mudança. Portanto, reconhecer e superar estes desafios é fundamental para o sucesso do processo de mudança. Os obstáculos serão abordados adiante.

Apesar de toda importância da execução da mudança, tudo começa com a delimitação da estratégia (HREBINIAK, 2006). É impossível discutir a execução até que se tenha algo a ser executado e se faz necessário que haja uma força motriz. Autores como Mintzberg (1988), Rodrigues, et al. (2000) e Hrebiniak (2005, 2006) compreendem que a formalização dos objetivos que coordenam as ações permite que todos conheçam as regras e procedimentos que devem ser adotados. Nesse sentido, é necessário um planejamento sólido de estratégias claras e integradas que reconheçam as capacidades organizacionais e o impacto dos recursos (HREBINIAK, 2005).

O sucesso da mudança estratégica depende da capacidade de obter apoio dos envolvidos para a execução do plano. Essa necessidade se dá no âmbito intraorganizacional e interorganizacional. Isto ocorre porque a relação entre os agentes comporta influência e barganha política e também se expande para o nível do posicionamento da organização no contexto que está inserida. A mobilização e o uso do poder para alcançar os resultados, em consonância com os interesses institucionais, não podem passar despercebidos (PETTIGREW, 1992). Nesse caso, a quantidade de poder, ou autonomia, representa a capacidade que os agentes de mudança dispõem na implementação da mudança planejada (BALOGUN, 2001). Em

sua essência o poder representa influência social e, dessa forma, implica em relacionamentos entre agentes envolvidos em um contexto (HREBINIAK, 2005).

Segundo Pfeffer e Nowak (1976), o poder é resultante das diferentes fontes de interdependência e influencia nas interações adotadas pelas organizações para superar a disputa por recursos e alcançar cooperação. Em outras palavras, a burocracia (WEBER, 1994), a legislação, a hierarquia, a liderança e a identidade dos grupos representam dependências capazes de explicar em que aspecto o poder influencia no resultado da mudança (STACEY, 2012).

Segundo Hrebiniak (2005), o planejamento e a execução dependem e são afetados pelo poder dos agentes e da organização. Sua existência exprime uma relação oposta à dependência, pois se um agente ou organização B é totalmente dependente de A, logo A tem poder e influência sobre B. Nesse sentido, o mesmo autor compreende que o poder é influência social que decorre de diferenças de dependência. Indivíduos ou organizações que o detêm, desejam retê-lo ou perpetuá-lo e as escolhas estratégicas refletem claramente essa questão.

No que diz respeito ao fator cultural, Balogun (2001) indica que mudanças significativas exigem que as atitudes e os comportamentos dos colaboradores se transformem. Iniciativas de mudança por vezes encontram obstáculos porque não conseguem abordar a realidade cultural das organizações. A transformação da cultura demanda a adoção de uma vasta gama de intervenções. A mesma autora esclarece que a cultura é representada por pressupostos e crenças compartilhadas dentro de uma organização, bem como padrões (símbolos, rotinas, rituais, histórias, sistemas de controle e estruturas) que representam a maneira de fazer as coisas. Para Rodrigues, et al. (2000), a cultura é a identidade da organização, que pode ter caráter favorável à mudança ou não.

Nesse sentido, Hrebiniak (2005), compreende que é possível mudar a cultura a partir da adequação na comunicação e no compartilhamento de informações, pois mediante o esclarecimento das razões e da lógica de maneira precisa e convincente os agentes compreendem os novos aspectos que determinam à tomada de decisões.

No entanto, apesar destes padrões conferirem certa estabilidade para organização, seus agentes podem incorporar elementos e rotinas alheios à estrutura formal estabelecida. Isso ocorre devido a inserção das mesmas em contextos interorganizacionais. Dessa forma, é possível compreender que a cultura também contribui para mudança no contexto, pois as empresas são permeáveis às influências (RODRIGUES, et al., 2000).

Assim, em ambientes organizacionais é possível observar que aspectos culturais harmonizam com o desenvolvimento da estrutura e das interações (MOTTA, 1984). Crenças, ideais, hábitos, relacionamentos e alocação do poder são alguns aspectos que constituem a cultura e, conseqüentemente podem influenciar na implementação de mudanças (BOLMAN, DEAL, 2003). Denhardt (2012) destaca aspectos da cultura que permeiam a esfera pública, tais como o excesso de burocracia, a interferência política nas decisões, o autoritarismo, o paternalismo e a descontinuidade da gestão, os quais resultam em conflitos de interesses e em gestão com baixo nível de profissionalização.

Quanto ao obstáculo relacionado à aprendizagem, a mudança, ou seja, processo de transformação, perpassa pelo conhecimento e pela cognição humana, uma vez que as organizações são o produto de ações individuais e coletivas (BASTOS, 2003), que se entrelaçam no espaço e no tempo que balizam e delimitam as suas interações. Tal compreensão rompe com a visão clássica de organização como estrutura racional e se baliza na dissonância cognitiva de um sistema frouxamente articulado, no qual os agentes desenvolvem suas ações com base em pensamento retrospectivo que dão sentido a estes e aos novos atos (WEICK, 1987).

De acordo com Stacey (1996), processo de recriação de padrões é o que se entende por aprendizado. Agentes interagem uns com os outros para produzir padrões de atividade de grupo que tomam a forma de percepções e pensamentos compartilhados que são incorporados em um esquema ou conjunto compartilhado de regras. Essa relação ocorre de maneira contínua e influencia os grupos envolvidos de maneira que os padrões são continuamente recriados até que alcance o nível organizacional.

Para Daft e Weik (1984), a aprendizagem organizacional perpassa por fases cognitivas e de memória de maneira que preservam conhecimento, comportamentos, normas e valores ao longo do tempo. Nesse processo, a interpretação influencia no resultado e na tomada de decisão, pois o ambiente apresenta equivocidade e obscuridade o que sugere múltiplas interpretações (DAFT; MACINTOSH, 1981; WEICK, 1979). Com base na interpretação, as decisões dos indivíduos são realizadas e com a influência de diferentes aspectos, tais como a construção de coalizões e do processo político (CYERT; MARCH, 1963).

Dessa maneira, a aprendizagem envolve uma resposta ou ação nova com base na interpretação (ARGYRIS; SCHON, 1978) ora realizada, ou seja, é a relação entre resultado da ação e o ambiente (DUNCAN; WEISS, 1979). Novamente, o ato de aprender também proporciona novos dados para interpretação. É possível compreender que o *sensemaking* (WEICK, 1995) desempenha um papel central na mudança, pois, para que esta ocorra é necessário que sejam desenvolvidos novos pressupostos fundamentais compartilhados que determinam a forma como os membros de uma organização concebem atualmente sua organização e seu contexto ambiental e como eles agem em diferentes situações (BALOGUN; JOHNSON, 2005).

Integrar o aprendizado com as estratégias delimitadas pode motivar os agentes envolvidos, pois compreende o desenvolvimento de uma estrutura de feedback aos erros e acertos (HREBINIAK, 2006). A aprendizagem organizacional se dá pela convivência e pela interação entre os envolvidos e o ambiente. A habilidade de interpretar a realidade que cerca a organização pode assumir posição estratégica a partir do momento que cada agente do processo reconhece como contribuir para o alcance dos objetivos compartilhados.

O obstáculo imposto pelo ambiente que envolve a organização é composto por significativa pluralidade de agentes individuais e organizacionais. Segundo Ahlstrand, Lampel e Mintzberg (2000), este aspecto contempla elementos como estabilidade, diversidade, competitividade, entre outros. As contínuas transformações pressionam as organizações a adotarem respostas às limitações circunstanciais impostas. A capacidade de construir cenários (JOHNSON; SCHOLLES; WHITTINGTON, 2007)

pode contribuir para a identificação de tendências e padrões emergentes (BULGACOV, et al., 2007).

Segundo Rodrigues, et al. (2000), fatores como a heterogeneidade e a ambiguidade constituem o dinamismo e a incerteza que a organização suporta em suas atividades. Quanto maior a dificuldade que uma organização encontra para superar esses aspectos, mais flexível e coordenada deve ser a estrutura adotada. Nesse sentido, conforme Morgan (1996) o ambiente no qual a organização está inserida influencia na maneira como se organizam as atividades.

Em relação aos recursos, estes não devem ser considerados individualmente, mas de maneira integrada (BALOGUN, 2001). A importância do recurso para o alcance da mudança corresponde à demanda de investimento que este exige da organização para a implementação da mudança. Segundo Barney, et al (1996), aspectos financeiros, tecnológicos e humanos e organizacionais podem representar vantagem relevantes sobre a concorrência. De acordo com Balogun (2001), a implementação da mudança também está relacionada à capacidade de gestão dos recursos, sejam eles humanos, físicos ou gerenciais, tais como critérios de avaliação, e medidas de desempenho.

Diante do progresso de Tecnologias de Informação e Comunicação, de aspectos relacionados à estruturação organizacional, da coordenação das atividades e do feedback, organizações são capazes de obter resultados mais eficientes e viabilizar soluções flexíveis de coordenação e gestão das interdependências (RODRIGUES, et al., 2000), pois possuem maior capacidade de armazenamento e de compartilhamento de dados.

Em se tratando de mudança no contexto, o recurso tecnológico exprime notoriedade e importância, pois, a partir da massificação das Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC, serviços, comércio, indústria e administração pública alcançaram condições de criar, organizar, classificar, armazenar, recuperar e distribuir dados com maior eficiência. Segundo Oliveira (2007) e O'Brien (2006), os avanços alcançados com este recurso proporcionam agilidade, produtividade,

integridade, confiabilidade, segurança e versatilidade no desenvolvimento das atividades.

No que diz respeito aos obstáculos impostos no desenvolvimento de relações interorganizacionais, ao desenvolvê-las são constituídos processos para compartilhamento de recursos, tais como financeiros, materiais, pessoais e conhecimento (BULGACOV, et al. 2007). As TIC, reconhecidas como recurso, contribuem para uma reconfiguração dessas relações interorganizacionais, pois suportam maior quantidade de dados e são mais velozes. Nesse caso, as relações constituem redes que se desenvolvem no contexto para obter determinada cooperação, coordenação e colaboração.

Ainda sobre as adversidades impostas ao processo de mudança, há a necessidade de se desenvolver relações interorganizacionais e Hrebiniak (2006) compreende que as estas relações entre organizações podem impactar na implementação de mudança, pois é possível admitir que aspectos como cultura, estrutura de poder e liderança se manifestam dentro e fora da organização. Nesse sentido, Rodrigues, et al. (2000), admite que há interdependência no contexto e a cooperação entre organizações desenvolve senso de coletividade e visão compartilhada dos desafios a serem superados.

No que tange ao obstáculo referente à estrutura, Balogun (2001) descreve como a estrutura da organização que compreende papéis formais e informais, responsabilidades e relacionamentos. Segundo Mintzberg, et al. (1995), é um desafio estabelecer a estrutura com base na adequação dos elementos internos e externos, como o contexto. Internamente, as decisões devem considerar o futuro, pois alterações em elementos como sistema de informações, monitoramento, previsão, fluxos e comunicação não se repetem com frequência. No que diz respeito ao ambiente externo, é valiosa a coordenação das ações desenvolvidas no contexto, pois pode conduzir ao sucesso mediante compartilhamento de recursos que correspondem a determinados elementos estruturais internos de uma organização.

Assim, no Quadro 2 são reunidos os conceitos apresentados neste tópico com a intenção de proporcionar uma visão esquematizada dos obstáculos à implementação.

Quadro 2: Principais obstáculos à implementação de mudanças estratégicas

Obstáculo	Descrição	Palavras-chave	Referências
<b>Ausência de Planejamento</b>	Inexistência ou limitação no desenvolvimento do conteúdo estratégico. Deve definir onde a organização quer chegar. É a existência ou não de um modelo ou plano para orientar as ações.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento</li> <li>- Cronograma</li> <li>- Objetivos</li> <li>- Ações deliberadas</li> <li>- Definição de responsabilidades</li> </ul>	MINTZBERG, 1988 HREBINIAK, 2006
<b>Relações de Poder</b>	Capacidade de influência e de barganha que representa influência social e relacionamentos. Compreende a relação oposta a dependência. Está relacionado à formação de grupos de interesses, conflitos e liderança.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normas relacionadas ao transporte, nova legislação</li> <li>- Regras de Licenciamento</li> <li>- Grupos e liderança</li> <li>- Conflitos de interesses</li> </ul>	PFEFFER E NOWAK, 1976 PETTIGREW, 1992 HREBINIAK, 2005
<b>Cultura</b>	São atitudes, comportamentos e crenças compartilhados como padrões; maneira socialmente convencionada de fazer as coisas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crenças, histórias</li> <li>- Símbolos</li> <li>- Rotinas, rituais, hábitos</li> <li>- Sistemas de controle</li> <li>- Alocação do poder</li> </ul>	MOTTA, 1984 RODRIGUES, et al., 2000 BOLMAN, DEAL, 2003 HREBINIAK, 2006
<b>Aprendizagem e Inteligência</b>	Elemento integrador das práticas comuns aos objetivos estratégicos. Se dá de maneira consciente e programada. A memória organizacional acumulada permite reconstrução ou modificação do todo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Treinamento</li> <li>- Memória</li> <li>- Conhecimento</li> <li>- Cognição</li> </ul>	FLEURY, FLEURY, 1995 MORGAN, 1996
<b>Ambiente</b>	Aspectos que contemplam o espaço no qual a organização está inserida. A implementação da mudança tem como objetivo obter o máximo de proveito de características ambientais como a incerteza, a heterogeneidade, a ambiguidade e o dinamismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pluralidade de agentes</li> <li>- Competitividade</li> <li>- Tendências</li> <li>- Flexibilidade</li> </ul>	RICHERS, 1981 RODRIGUES, et al., 2000 MORGAN, 1996

Quadro 2: Principais obstáculos à implementação de mudanças estratégicas (continuação)

Obstáculo	Descrição	Palavras-chave	Referências
<b>Recursos</b>	Elementos que demandam investimento e correspondem a vantagem sobre a concorrência. Dizem respeito a aspectos financeiros, físicos, humanos, organizacionais, reputação e tecnológicos que proporcionam condições para criar, organizar, classificar, armazenar, recuperar e distribuir com maior eficiência.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TIC</li> <li>- Veículos</li> <li>- Regras de Licenciamento</li> <li>- Critérios de avaliação</li> <li>- Medidas de desempenho</li> </ul>	GRANT, 1991 BALOGUN, 2001 HREBINIAK, 2006
<b>Relações Interorganizacionais</b>	São relações que desenvolvem processos para compartilhamento de recursos financeiros, materiais, conhecimento e pessoais que visam a obtenção de cooperação, coordenação e colaboração.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperação, coordenação e colaboração</li> <li>- Interdependência</li> <li>- Senso de coletividade</li> <li>- Visão compartilhada</li> </ul>	RODRIGUES, et al., 2000
<b>Estrutura</b>	Elementos internos e externos que se relacionam a partir do estabelecimento de papéis formais e informais, responsabilidades e relacionamentos com o objetivo de responder de forma eficaz à mudança. Compreende o sistema de compartilhamento de informações, de coordenação e de responsabilidade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compartilhamento</li> <li>- Frota de veículos</li> <li>- Sistema de atendimento ao usuário</li> </ul>	HREBINIAK, 2006 MINTZBERG, 1995

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas referências mencionadas.

Cabe ressaltar, todavia, que a compreensão dos desafios da implementação de mudança não se dá pela análise dos obstáculos de maneira isolada, pelo contrário, os obstáculos devem ser observados em coerência com os objetivos estabelecidos e mediante análises das interconexões entre as características que ao longo do tempo podem gerar contribuições como a antecipação de medidas da organização para fazer face às mudanças futuras (PETTIGREW, 1992).

Nesse sentido, a mudança pode ser compreendida como ainda mais desafiadora em se tratando do Setor Público, por se tratar de um contexto que envolve uma infinidade de atores, diversidade de interesses e repercussão social das decisões do Poder Público.

## 2.2 DESAFIOS DA MUDANÇA ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO

A princípio, a literatura predominante da Administração Pública, no período anterior à década de 1980 (CAMPANTE, 2003; KLIJN, 2008; OLIVEIRA, 2013) apresentou o modelo patrimonial, baseado no caráter personalista e na relação de autoridade e soberania. Essa maneira de se desenvolver a gestão pública foi marcada por excesso de privilégio e não separação entre o público e o privado. Aspectos como subjetividade, irracionalidade fiscal e tendência à corrupção permearam as ações dos gestores da administração pública e ocasionaram reconhecida ineficiência estatal (CAMPANTE, 2003; OLIVEIRA, 2013). Em função disso, regras impessoais e universais foram introduzidas e se tornaram o fundamento da gestão burocrática, com a pretensão de pôr fim à corrupção e do uso arbitrário da influência política (MINTZBERG, 1998). Elementos estáveis e aparências de governo, resultaram em estruturas organizacionais formais e burocráticas (KLIJN, 2008).

O objetivo da gestão burocrática foi estabelecer elementos capazes de subsidiar a regulação das relações sociais e a sustentação da lógica capitalista que necessitava de segurança, objetividade e previsibilidade do Estado. Daí decorre a lógica racional-legal, que segundo Oliveira (2013, p. 20), “apoia-se em competências oficiais, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídos por autoridades ou organizações burocráticas”. Para Mintzberg (1988) esse modelo é

reconhecido como uma “máquina dominada por regras” em toda sua estrutura, que é controlada de modo centralizado pelo Estado.

Segundo Mintzberg (1998), o modelo reconhecido por Nova Gestão Pública (NGP) pode ser compreendido como de governo em rede, caracterizado por ser fluido e interativo, em contraposição ao modelo mecanicista. A máxima desse modelo é a comunicação, conexão, colaboração e a cooperação de tal maneira que a sua estrutura é concebida com vistas à superação de desafios a partir de relações temporárias, interconectadas que constituem uma rede ilimitada de agentes heterogêneos.

Dentre os modelos ora apresentados, ainda há o modelo denominado Novo Serviço Público, o qual se sustenta na “concepção de que o ser humano é ente político que integra uma comunidade politicamente articulada (SALM, 2011, p.11). Em outras palavras, busca atender o interesse público considerando o diálogo sobre valores compartilhados com a contribuição do cidadão. Segundo Denhardt (2012), as teorias anteriores não observavam suficientemente as necessidades dos cidadãos envolvidos nas ações do Setor Público. O Novo Serviço Público é norteado por um pensamento que é ao mesmo tempo estratégico e democrático, pois a cidadania é valorizada com a busca pelo interesse público reconhecido como um bem compartilhado por todos (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

Neste contexto, a perspectiva social assume um valor maior do que os interesses econômicos, a eficiência e os resultados contábeis (MORETTO NETO, 2012). Dessa maneira, os Serviços Públicos são ofertados em coprodução entre organizações públicas e privadas, bem como por organizações sociais e pelo cidadão (SALM, 2011). Na prática não é simples, mas a administração pública pode dirigir e coordenar as ações em rede de Serviços Públicos orientada para a sociedade civil e com a efetiva participação dela no processo de construção coletiva de valores e objetivos compartilhados (MORETTO NETO, 2012; SALM, 2011).

Klijn (2008) reconhece que a oferta de serviços públicos é uma tarefa que envolve diversos agentes. Para o mesmo autor, diante das relações de dependência

e do caráter dinâmico dos processos políticos envolvidos, a gestão dos serviços públicos é realizada, essencialmente, por meio de interações. Parcerias permitem que diferentes agentes e organizações apoiem uns aos outros conciliando seus pontos fortes, com vistas à obtenção de vantagens como colaboração ou sinergia através da combinação de recursos (ANDREWS; ENTWISTLE, 2010). Igualmente, parceiros de diferentes setores podem contribuir com vantagens distintas. Segundo Andrews e Entwistle (2010), organizações públicas e privadas podem formar redes de cooperação por diversos motivos, tais como características geográficas, cadeias de operações e logística, economias de custo de produção compartilhadas, bem como por questões relacionadas ao transporte urbano que é relevante para a coletividade.

No Brasil, assim como em outros países, o Transporte Público urbano, objeto da atividade pública concernente a este estudo, é alvo de regulamentação por Agências Governamentais. E o caso do serviço de taxis que, com vistas a proteção dos usuários, melhoria da fluidez do sistema viário proteção de interesses econômicos, dentre outros motivos, é alvo de regulamentação em diversos países do mundo desde os anos 1920 (CETIN; DEAKIN, 2017).

### **2.2.1 Desafios da Mobilidade Urbana**

A Mobilidade Urbana está relacionada aos meios, aos objetivos e aos motivos pelos quais se dão os deslocamentos urbanos, sejam individuais ou coletivos. Esse movimento pode ocorrer a pé, de bicicleta, com o uso de veículo automotor ou mesmo trens, metrô ou barcas, dentre outros (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017). Nesse sentido, é imprescindível a existência de políticas públicas que aborde esse tema e para tanto foi instituída pelo Governo Federal a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei Federal 12.587/12, bem como o Estatuto da Metrópole, Lei N° 13.089/15, instrumentos da política de desenvolvimento urbano que visam à integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas.

O sistema de Mobilidade Urbana é fundamental e estratégico para o desenvolvimento econômico e social dos centros urbanos, pois proporciona coesão

social, desenvolvimento econômico e integração entre os indivíduos e organizações (CASCETTA; PAGLIARA; PAPOLA, 2007). A sua existência depende do envolvimento de uma multiplicidade de atores e representa um enorme desafio ante a necessidade de conciliar uma pluralidade de interesses em conflito (CILLIERS, 1998).

Há diferentes perspectivas acerca do tema. Dentre elas existem aquelas que apresentam uma abordagem relacionada ao fluxo de veículos e ao trânsito, no entanto, segundo Vaccari e Fanini (2011), os deslocamentos devem ser observados em consonância como um conjunto de políticas que envolvem aspectos como a sustentabilidade e a acessibilidade, como no caso de pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida. Em outras palavras, a Mobilidade Urbana contribui para a melhoria da qualidade de vida nas cidades (SILVA FILHO; RAIÁ JR, 2013).

Há ainda a abordagem da mobilidade como uma relação social que está associada à mudança de lugar. Nesse caso, Lévy (2009) compreende que a distância entre os cidadãos determina a necessidade de interação e movimento para encurtar as distâncias, o tempo e os custos de modo que compõe o capital social dos indivíduos.

Dessa maneira, a mobilidade envolve diferentes modais de transporte, desde coletivos, individuais, particulares ou públicos, em que o passageiro não é o proprietário do veículo e o serviço é fornecido por empresas públicas ou privadas.

### **2.2.2 Transporte Público Individual de Passageiros**

O Transporte Público individual é definido pela Lei que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012) como o “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas”. As raízes da regulamentação deste mercado de táxi estão na Grande Depressão de 1929 nas cidades dos EUA (HARDING; KANDLIKAR; GULATI, 2016). A crise econômica global, que ocorreu neste período, criou o desemprego em massa. Muitos trabalhadores recém-desempregados entraram ilegalmente na indústria de táxis, contornando regulamentos de qualidade com a utilização de veículos de baixo padrão e sem

manutenção. À medida que o desemprego subia e os rendimentos médios caíam. Dessa forma, a procura de viagens de táxi despencou e ainda assim a oferta aumentou, pois era uma das poucas opções de trabalho naquela conjuntura. Este desajuste da oferta e da demanda levou a disputas entre motoristas até com registros de casos de violência (HARDING; KANDLIKAR; GULATI, 2016).

Uma controversa política sobre taxistas violentos levou à inclusão do serviço de táxis na Lei do Comércio Interestadual em 1935, dando o poder ao Estado para regular os preços e, posteriormente, à Portaria Hass emitida pela Cidade de Nova York em 1937, que implementou uma mudança e estabeleceu um regime de permissão rigoroso que impediu a emissão de novas licenças, fato que ocasionou o congelamento do número de táxi (HARDING; KANDLIKAR; GULATI, 2016). Após perpassar por períodos de crises e de movimentos político-econômicos neoliberalistas, a regulamentação do serviço de táxi se estabeleceu como se reconhece atualmente.

Com o avanço tecnológico, a popularização da internet e dos *smartphones*, surgiram serviços de compartilhamento de veículos, dentre os quais podem ser de aluguel de carros *peer-to-peer* nos quais se paga para obter o empréstimo do carro de outra pessoa (*Buzzcar, Getaround, Turo, etc.*) e serviços de táxi (Uber, Lyft, *SideCar, etc.*) em que as pessoas usam seus carros para transportar passageiros pagantes (STEMLER, 2016). A empresa mais popular no domínio do serviço de táxi é a Uber, a qual iniciou a atuação neste mercado em São Francisco (Califórnia-EUA), no ano de 2010 (CETIN; DEAKIN, 2017). A estratégia adotada por esta empresa foi oferecer aos usuários a oportunidade de solicitar o serviço de carro comercial luxuoso de tamanho normal via *smartphones*. Em 2012, a Uber lançou seu serviço "UberX", que expandiu o atendimento para qualquer motorista qualificado com um veículo aceitável por meio da ativação opcional do aplicativo de celular sempre que quiserem e receberem oitenta por cento das tarifas (STEMLER, 2016).

O Uber trouxe mudanças na relação com o usuário e na forma de pagamento pelo serviço. Com o aplicativo Uber, os passageiros solicitam o serviço em seus próprios *smartphones* e escolhem o tipo de serviço que eles querem, dentre um carro padrão ou executivo. O aplicativo envia as coordenadas do GPS do usuário para

carros de motoristas ativos que estão próximos e, uma vez que o motorista confirma que irá realizar o atendimento o usuário recebe o nome e a foto do motorista, o número da placa do veículo e a classificação que os outros usuários registraram ao respeito do serviço ofertado pelo mesmo. O usuário também vê a rota e o horário de chegada estimado e, ao final, o pagamento pode ser efetuado por meio de cartão de crédito *online*. Usuários e motoristas se avaliam mutuamente, como um incentivo para serem reciprocamente corteses.

De acordo com Stemler (2016), o Uber pretende garantir a segurança e o bem-estar dos passageiros com testes de triagem e antecedentes dos motoristas, revisão regular dos comentários e das avaliações, bem como com o fornecimento de seguro de responsabilidade comercial final. Com base no conceito de economia compartilhada esta empresa alcançou uma avaliação de mercado de bilhões dólares<sup>1</sup>.

Para Stemler (2016), são três fatores que contribuíram para o compartilhamento dos meios de transporte: a confiança moderna, a tecnologia e a pressão econômica. Cada uma delas tem suas principais características apresentadas a seguir:

(i) A economia de compartilhamento exige que os indivíduos confiem em estranhos completos. Confiar em estranhos não é apenas um avanço econômico; também é cultural, habilitado por uma série sofisticada de mecanismos, algoritmos e sistemas finamente calibrados de recompensas e punições.

(ii) A tecnologia é essencial para o desenvolvimento da economia de compartilhamento de três maneiras: permite o fluxo livre de informações, regula o comportamento, bem como permite a redução dos custos de transação. Os sistemas informatizados permitem funções de pesquisa fáceis de usar e eficientes, processamento de pagamento quase instantâneo, além de funções de contabilidade totalmente integradas entre outras funcionalidades.

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.forbes.com/sites/duncanrolph/2019/04/04/investing-in-uber-outlook-on-the-rideshare-giants-coming-ipo/#5ee5bbceaf94> e <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-11/uber-lyft-are-said-to-get-ipo-feedback-as-latest-shutdown-looms>

(iii) Os aspectos financeiros também levaram as pessoas à economia de compartilhamento. Devido em parte ao impacto da recessão econômica proeminente nesta última década de 2010, se desenvolveu a mentalidade de preferir o acesso em detrimento da propriedade, mediante compartilhamento, aluguéis ou pagamento de pequenas taxas de transação pela concessão.

A implementação desse novo serviço gerou um movimento questionador por parte da indústria regulada de táxi e os reguladores (agentes da Administração Pública). Como o Uber e as demais empresas de passeios oferecem serviços de rede (privados) em vez de serviços de transporte, pois na maioria dos casos eles não fornecem veículos, não obtêm permissões, tratam os condutores como contratados independentes em vez de funcionários (e, portanto, não cumprem leis trabalhistas) os taxistas se sentiram em desvantagem no mercado (CETIN; DEAKIN, 2017). Em resposta, os taxistas protestaram, inclusive de forma violenta, contra o governo, que até então permitiu que os serviços de passeios funcionassem sob regras diferentes das definidas para eles (CETIN; DEAKIN, 2017).

A reação em algumas cidades e estados norte-americanos foi a criação de uma classificação separada para as empresas de viagens e a imposição de um conjunto limitado de regulamentos. Há casos em países como França, Espanha e Alemanha que os reguladores, legisladores ou tribunais proibiram a oferta de serviço de transporte pelos motoristas do Uber. As empresas de compartilhamento de transporte lutam ativamente contra a regulamentação similar à dos táxis, mesmo em se tratando de questões relacionadas à segurança.

Em pesquisas, os usuários do serviço de compartilhamento de transporte demonstram que estes são populares, convenientes e acessíveis, assim como proporcionam faturamento bem-vindo para aqueles que estão dispostos a dirigir. Desse modo, encontrar uma maneira de permitir que as empresas operem legalmente é de interesse do público geral (CETIN; DEAKIN, 2017). Por outro lado, à medida que esses novos serviços proliferam e capturam uma quota deste mercado, os taxistas respondem com a adoção de novas tecnologias, como aplicativos e também tentam

melhorar a qualidade de seus serviços para serem mais competitivos (CETIN; DEAKIN, 2017).

Ao mesmo tempo, os reguladores - agentes da Administração Pública - parecem entender que as disparidades entre as normas criam desigualdades, ainda não estão convencidos sobre o que fazer sobretudo porque, em muitas cidades, os representantes de classe dos taxistas são uma importante voz política (CETIN; DEAKIN, 2017).

Dessa forma, a regulamentação do serviço de táxi, que limita a entrada no mercado e controla os preços, tem como consequência o aumento perverso das tarifas e potencializa os serviços de baixa qualidade. Essa regulamentação leva a um processo de busca de renda em que os donos de pontos - ou placas - de táxi pressionam os reguladores para impedir novas entrada no mercado, a fim de obter e manter as permissões monopolizados (CETIN; DEAKIN, 2017).

Nesse sentido, o serviço de transporte individual de passageiros vivencia um processo de mudança e os desafios de sua implementação são relacionados a questões como regulamentação, interesses de mercado, interesse público por mais opções de serviço de transporte e, conseqüentemente, por um sistema de mobilidade urbana mais barato e efetivo.

### 2.3 REDES DE INTERAÇÕES COLABORATIVAS E PROCESSO DE MUDANÇA

As redes apresentam uma multiplicidade de formas, tamanhos, naturezas, duração e alcance (BARABÁSI, 2015). As teorias de redes relacionadas às organizações foram desencadeadas por estudos econômicos na década de 1980 como suporte para tomada de decisões acerca de aquisições e fusões até agregar conceitos relacionados às redes sociais (NOHRIA; ECLES, 1992; GIGLIO; SACOMANO NETO, 2016).

No que diz respeito ao campo da Administração, a análise de redes contribui para a compreensão de aspectos com liderança, comprometimento e posição estratégica de maneira mais avançada do que se realizada com base em uma

perspectiva de competição isolada (NOHRIA; ECLES, 1992). O estudo de redes também está relacionado à interdependência e à cooperação. Conforme exposto por Pettigrew (1992), a noção de interdependência determina a promoção de ações coletivas de tal maneira que a cooperação assume uma relevância maior do que a competição para as organizações.

A interdependência determina a formação de redes colaborativas e as interações viabilizam as trocas necessárias (SATYRO; TELLES; GIGLIO, 2014) para o alcance da mudança. Ou seja, cada agente ostenta uma posição em relação aos demais e assume determinado papel no decorrer da implementação de estratégias, bem como apresenta certo grau de centralidade de intermediação como uma ponte para a efetivação da interação entre os envolvidos.

Para que se alcance a cooperação é fundamental que exista comprometimento dos participantes, no sentido de que os objetivos coletivos sobreponham os individuais (GIGLIO; GUAGLIARDI HERNANDES, 2012; GIGLIO; SACOMANO NETO, 2016). Nesse sentido, os mapas de redes expõem como se dão as múltiplas ligações e buscam avaliar a estrutura de relacionamentos (ROSSONI; HOCAYEN-DA SILVA; FERREIRA JÚNIOR, 2008) a fim de demonstrar como as relações sociais influenciam no comportamento dos agentes.

Toda organização humana é uma rede de pessoas, ou seja, agentes individuais que interagem uns com os outros e com agentes de outras organizações que compõem seu ambiente (STACEY, 1996). O nível organizacional também é permeado por múltiplas relações que dão origem às alianças e às práticas de cooperação sem a formação de uma estrutura estática, pelo contrário, como resultado dos laços estabelecidos novas redes são dinamicamente incorporadas de modo evolutivo (GULATI, 1998). Impulsionadas por um processo de implementação de mudanças as dependências de recursos força as organizações a atuarem em rede na busca por cooperação para superar os desafios (GULATI, 1998) compartilhamento de custos e de riscos e pela viabilidade dos projetos (LUNDBERG; ANDRESEN, 2012).

A rede interorganizacional também se conecta e interage de inúmeras maneiras. De acordo com Rodrigues, et al. (2000), conexões podem ser de ordem burocrática (ordens, normas compartilhadas, procedimentos), econômica (transações materiais e monetárias), operacional (trabalho em conjunto, decisões coletivas, compartilhamento de recursos), cultural (valores compartilhados, convergência nos desafios) e informativa (acesso, partilha e intercâmbio de informação). As redes que se desenvolvem no contexto também podem se manifestar de maneira mais ou menos homogênea e formalizada em resposta ao contexto de mudança estratégica que as envolve.

Astley (1984) chama a atenção para a rede institucional mais ampla que integra uma organização particular à sociedade e ao serviço público, tal como nos transportes e serviços relacionados à mobilidade. Nestes casos, as interações colaborativas promovem a ação coletiva que pode ser reconhecida como uma rede supraorganizacional através do qual os grupos atuam em cooperação, inclusive no nível estratégico (CARNEY, 1987; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015).

Segundo Satyro, Telles e Giglio (2014) poder, informação, dinheiro e utilidades fluem ao longo das redes de tal maneira que a cooperação assume papel fundamental. Nesse sentido, os desafios e objetivos orientam as escolhas e promovem intercâmbio de informações, mais cooperação e execução de atividades em conjunto.

A necessidade de recursos complementares é um dos principais impulsionadores da cooperação interorganizacional (GULIN, 2015). Apesar da noção de que os objetivos coletivos são mais importantes do que os individuais (GIGLIO; NETO, 2016; GULATI, 1998; SATYRO; TELLES; GIGLIO, 2014), para que exista cooperação entre as organizações os benefícios devem ser mútuos (GARRIGA, 2009). Nesse sentido as repetidas interações desenvolvem benefícios como o envolvimento, que promove confiança e compreensão mútua, legitimidade, compromisso compartilhado e bases de sustentação para motivação compartilhada (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011) suficientes para superar os obstáculos relacionados à implementação de mudanças.

Dessa forma, a implementação de mudança prescinde de capacidade de obtenção de vantagem mútua, o que orienta a escolha dos parceiros (GULATI, 1998) com vistas à obtenção de cooperação, que representa estratégia importante para as organizações (LUNDBERG; ANDRESEN, 2012). A compreensão dos possíveis retornos que um determinado parceiro pode proporcionar é estratégico, pois a partir dessa noção é possível identificar formas de influenciar unilateralmente nos resultados (AMALDOSS et al., 2000).

Nesse sentido, a interdependência entre os agentes demanda das redes a realização de múltiplas interações. Segundo Stacey (1996 e 2012), as interações são um processo responsivo que se auto alimenta para formar redes em nível individual, social e organizacional. Relações mais ou menos harmoniosas se desenvolvem e contribuem para a formação do contexto social em um fluxo contínuo que é consequência do entrelaçamento de intenções e das ações recíprocas dos inúmeros agentes envolvidos (STACEY, 2012).

De acordo com Carney (1987), é estratégica a seleção dos grupos com os quais pretende desenvolver ações coletivas, pois a coordenação das medidas adotadas pode proporcionar proteção coletiva contra uma ameaça, ou ainda promover a realização de algo novo, tanto porque o atual deixou de ser o mais apropriado ou como por se tratar de uma oportunidade (BUTLER; CARNEY, 1986; CARNEY, 1987).

Os envolvidos descobrem e adquirem informações sobre o ambiente e sobre as consequências das próprias interações nesse espaço, bem como escolhem, ou seja, exercem uma espécie de livre-arbítrio para identificar e selecionar o comportamento que irão adotar e, após agirem, descobrem novamente as consequências e as informações para adaptar a conduta (STACEY, 1996). Tal processo se dá de maneira dinâmica com ilimitadas revisões do modo de agir.

Segundo Stacey (1996), as interações, também denominadas redes de feedback, se sucedem de maneira positiva ou negativa. Quando o feedback é positivo, os agentes ou organizações retroalimentam as informações em um processo compreendido por três fases, a descoberta, a escolha e a ação, de maneira que o

amplifica e o desestabiliza até gerar novas estratégias ou inovação. Quando negativa, os agentes ou organizações comparam os resultados do comportamento real com as intenções anteriores e retroalimentam as informações excluindo os desvios de modo que gera aprimoramento, mas não resulta em inovação.

A efetividade das redes de feedback também está associada a habilidade pessoal dos indivíduos que fomentam engajamento a partir de relações pautadas em confiança e compromisso mútuo. O senso de validação interpessoal e legitimidade no processo desenvolve credibilidade, compatibilidade, prestígio, liderança e motivação e orienta as interações e suas dinâmicas (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011) as quais são capazes de superar os obstáculos relacionados à implementação de mudança.

Para que se ocorra a cooperação, é imprescindível a ação em conjunto, que se realizadas com vistas à implementação de mudanças estratégicas pode se dar de maneira intencional, por princípios bem compreendidos e amplamente aceitos, formalmente instituída por componentes mais poderosos (normas, legislação, contratos) compreendendo uma rede legitimada (formal) ou mesmo de maneira informal (sistema sombra ou *shadow system*) em que os agentes desenvolvem as próprias regras locais durante o processo de interação, ou seja, práticas que não fazem parte da cultura ou ideologia oficialmente sancionada (STACEY, 1996).

As interações informais são impulsionadas por feedback positivo (sem restrições ou ajustes) enquanto as interações formais se desdobram na rede de feedback negativa, como um processo de desenvolvimento e controle intencional com vistas à redução de mudanças e à garantia de estabilidade. Porquanto, a capacidade de adaptação e evolução que o sistema informal demonstra na dinamicidade das suas relações o posiciona em vantagem se comparado como as relações oriundas do sistema formal que são representadas por determinada burocracia e morosidade (STACEY, 1996).

No contexto, a rede permite enfrentar as condições impostas pela incerteza, pluralidade de agentes e compartilhamento de poder, pois cria espaço para inovações

e adaptação. Em se tratando de Administração Pública ou da oferta de serviços públicos, o reconhecimento do formal e do informal como aspectos constituintes do ambiente contribui para um processo dinâmico em redes colaborativas e de constante de promoção e implementação de mudança (RODRIGUES, et al., 2000). Nesta rede dinâmica de interações colaborativas os interesses comuns podem ser bens ou serviços públicos dos quais os indivíduos são os usuários, ou seja, são constituídas com a comunicação e o relacionamento entre os atores envolvidos (WILHOIT; KISSELBURGH, 2015).

Apesar de se tratar de um espaço para o desenvolvimento de inovações e adaptações, Fleury (2005) observa que é recorrente a existência de redes políticas ou de estruturas policêntricas, que envolvem diferentes organizações, as quais são vinculadas por objetivos comuns e pelo poder compartilhado. Segundo a mesma autora, manter essa estrutura é desafiador, pois demanda processos coletivos de negociação, de formação de consenso, de estabelecimento de regras e de distribuição de recursos. Nesse sentido, a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns.

Há interdependência funcional entre os agentes públicos ou privados na consecução de uma política, de tal maneira que as redes de políticas são capazes de promover o intercâmbio de recursos dispersos e dar uma resposta eficaz (FLEURY, 2005). Nesses casos, se formam as redes intergovernamentais e interorganizacionais, compostas por múltiplas organizações interdependentes que formam uma unidade em que não há subordinação formal (O'TOOLE, 1997).

Já Klijn (1996) dá ênfase à estrutura e compreende as redes políticas como um contexto com certa estabilidade na qual se desenvolvem jogos independentes sobre decisões políticas. Essa estrutura de processos dá contornos à forma particular de governança e às interações entre os envolvidos no processo político (FLEURY, 2005).

No Setor Público coexistem incontáveis influências, pois a pluralidade de atores e a multiplicidade de interesses proporciona o desenvolvimento de interações entre uma diversidade de agentes individuais, grupais e organizacionais (KLIJN, 2008).

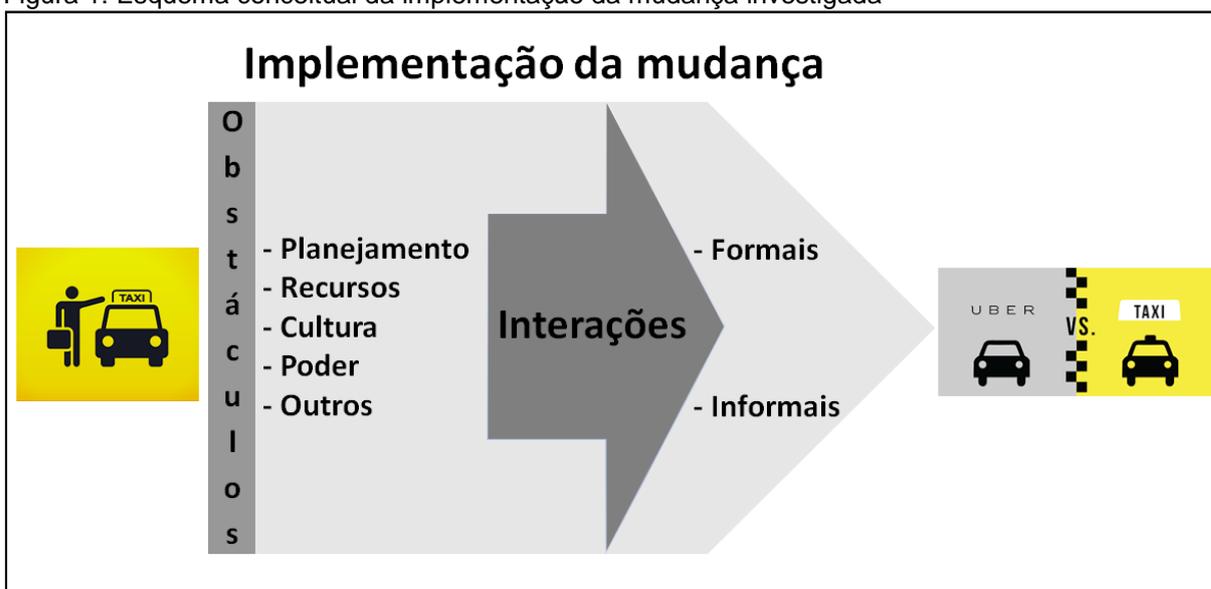
Esse contexto se caracteriza por enfrentar corriqueiramente determinados obstáculos como: objetivos conflitantes, multiplicidade de interesses e intensas pressões políticas (MINTZBERG, 1988). Em ambientes como esse é importante reconhecer de maneira holística o processo de mudança para que seja possível relacionar os obstáculos à implementação da mudança (BALOGUN, 2001), tais como tempo, poder, escopo e capacidade dos recursos, com as atividades desenvolvidas em conjunto entre as partes constituintes da rede organizacional (BULGACOV, et al., 2007).

O contexto do transporte público individual de passageiros, serviço que no Brasil, por longo período, foi ofertado apenas por táxis (CETIN; DEAKIN, 2017), passou por significativa mudança com a entrada da empresa do Uber neste mercado (STEMLER, 2016). É possível depreender que essa mudança pode ser relacionada com os conceitos de mudança em nível interorganizacional (HREBINIAK, 2005, BULGACOV, et. al., 2007; ANDREWS; ENTWISTLE, 2010; RODRIGUES, et al., 2000'), assim como é possível supor a existência de obstáculos à sua implementação (HREBINIAK, 2005; BALOGUN, HAILEY, 2008). Nesta pesquisa, foco é dado aos obstáculos relativos disponibilidade de recursos, à influência de aspectos culturais, à relação de poder existente entre os envolvidos e, ainda, à existência (ou não) de planejamento ante a implementação da mudança.

No que diz respeito às interações, supõem-se que – especialmente, as informais – podem ter assumido papel essencial frente dos desafios identificados pelos envolvidos, pois, segundo Stacey (1996), é a partir do desenvolvimento de ações conjuntas que é possível obter cooperação destinada a implementação de mudança. O mesmo autor ainda destaca que as referidas interações podem se desdobrar em uma rede legitimada (formal) ou de maneira diferente daquela oficialmente sancionada, também denominada *shadow system*.

Assim, o esquema apresentado na Figura 1 busca representar a relação entre o contexto e os elementos que compõem a mudança foco de estudo, envolvendo o transporte público individual de passageiros. O serviço, inicialmente ofertado apenas por taxi (CETIN; DEAKIN, 2017), foi modificado para um contexto que passou a ser composto por concorrentes, representados pelos serviços do Uber no setor.

Figura 1: Esquema conceitual da implementação da mudança investigada



Fonte: Elaborado pelo autor

Como demonstrado na Figura 1, no decorrer desse processo de mudança houve pluralidade de envolvidos e de interesses associados à obstáculos, fatores estes que foram administrados pelos agentes a partir do desenvolvimento de redes de interações visando superar os desafios à implementação da mudança almejada. As escolhas dos agentes envolvidos, as ações desenvolvidas e os resultados alcançados são foco de investigação deste estudo.

### 3 METODOLOGIA

Essa seção contempla a apresentação dos procedimentos metodológicos que norteiam este estudo. Inicialmente são apresentadas o problema, as perguntas de pesquisa e são definidas as categorias analíticas. A seguir são especificados o delineamento da pesquisa, a maneira como serão coletados os dados e como se dará a análise dos mesmos. Por fim, são apresentados os aspectos éticos envolvidos na condução da pesquisa.

#### 3.1 PROBLEMA E PERGUNTAS DE PESQUISA

O problema de pesquisa que este trabalho pretende responder é: Como as interações formais e informais influenciaram na implementação do serviço Uber em Vitória-ES?

As perguntas de pesquisa que norteiam o desenvolvimento deste estudo foram desenvolvidas a partir dos objetivos específicos, quais sejam:

- Qual é a rede de agentes envolvidos na implementação do serviço de UBER em Vitória-ES?
- Quais foram os principais obstáculos encontrados na implementação do serviço do Uber em Vitória-ES?
- Quais os tipos, as características e os resultados dos diferentes tipos de interações desenvolvidas pelos agentes da(s) rede(s) identificada?

#### 3.2 DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS

Quadro 3: Categorias Analíticas

Termo	Conceito	Principais autores	Palavras-chave	Método
1. Mudança estratégica	Mudança é o resultado de ações praticadas por agentes individuais ou coletivos em relação dinâmica com o ambiente (PETTIGREW, 1992).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PETTIGREW, 1987</li> <li>- BALOGUN, HAILEY, 2008</li> <li>- MINTZBERG; QUINN, 2001</li> <li>- HREBINIAK, 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relações de Poder</li> <li>- Interdependência</li> <li>- Contexto</li> <li>- Resistência</li> <li>- Dependência de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas;</li> <li>- Análise documental.</li> </ul>
	<b>1.1 Mudança interorganizacional:</b> É a mudança que ultrapassa as barreiras de uma organização e ocorre no contexto, ou seja, dentro e fora da organização. Em nível interorganizacional há uma pluralidade de agentes envolvidos, dependência por recursos e por objetivos compartilhados (HREBINIAK, 2005).			
2. Implementação	Execução da mudança ao longo do tempo significa estabelecer as estratégias capazes de absorver os impactos dos fatores impeditivos como estrutura, dependências críticas e recursos escassos (RODRIGUES, et al., 2000).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PETTIGREW, 1987</li> <li>- BALOGUN, HAILEY, 2008</li> <li>- MINTZBERG, 2003</li> <li>- HREBINIAK, 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de planejamento</li> <li>- Poder</li> <li>- Cultura</li> <li>- Recursos</li> <li>- Aprendizagem</li> <li>- Ambiente</li> <li>- Relações interorganizacionais</li> <li>- Estrutura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas;</li> <li>- Análise documental.</li> </ul>
	<b>2.1 Obstáculos da implementação:</b> Desafios encontrados na execução do processo de mudança, tais como conflitos relacionados ao poder e falta de compreensão da estrutura organizacional e do contexto ambiental (HREBINIAK, 2005, 2006)			
3. Interações	Processo responsivo que se auto alimenta para formar redes em nível individual, social e organizacional. Relações que contribuem para a formação do contexto social em um fluxo contínuo. São consequência do entrelaçamento de intenções e das ações recíprocas de inúmeros agentes envolvidos (STACEY, 2012). De acordo com Stacey (1996), podem ser:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- STACEY, 1996</li> <li>- GULATI, 1998</li> <li>- RODRIGUES, et al., 2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interdependência</li> <li>- Cooperação</li> <li>- Necessidade de trocas</li> <li>- Dependência de recursos</li> <li>- Descoberta, escolha e ação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas;</li> <li>- Análise documental.</li> </ul>

Quadro 3: Categorias Analíticas (continuação)

Termo	Conceito	Principais autores	Palavras-chave	Método
3. Interações	<p><b>3.1 Formais:</b> por princípios bem compreendidos e amplamente aceitos, formalmente instituída por componentes mais poderosos (normas, legislação, contratos) compreendendo uma rede legitimada.</p>			
	<p><b>3.2 Informais:</b> em que os agentes desenvolvem as próprias regras locais durante o processo de interação, ou seja, práticas que não fazem parte da cultura ou ideologia oficialmente sancionada (STACEY, 1996).</p>			
4. Redes	<p>Ações coletivas que viabilizam as trocas necessárias para a superação de limitações oriundas da noção de interdependência, que visam a cooperação em detrimento da competição entre os agentes (PETTIGREW, 1992; BULGACOV, et. al., 2007)</p>	<p>- STACEY, 1996 - GULATI, 1998 - RODRIGUES, et al., 2000</p>	<p>- Interdependência - Cooperação - Noção de grupo e de conjunto - Dependência de recursos - Redes de <i>feedback</i> positivas e negativas - Rede legitimada (formal) - <i>Shadow system</i> (informal)</p>	<p>- Entrevistas; - Análise documental.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor

### 3.3 DELIMITAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA

Neste item são apresentados o caso estudado, o delineamento e as etapas da pesquisa, assim como os procedimentos de coleta e análise dos dados.

#### 3.3.1 Delineamento e Etapas da Pesquisa

Esta pesquisa se caracterizou como um estudo teórico-empírico, de natureza qualitativa, *ex-post-facto*, exploratória e descritiva (RICHARDSON, 1999). O nível de análise foi o interorganizacional e a unidade de análise (RICHARDSON, 1999; CRESWELL, 2003) foi o processo de implementação de mudança estratégica desencadeada pela oferta dos serviços de transporte individual de passageiros na cidade de Vitória-ES por um novo agente, qual seja, Uber. A empresa Uber se destacou no mercado de serviços de transporte por aplicativos e foi a primeira a operar na cidade foco de estudo, que se distinguiu das demais cidades do Brasil quando publicou um Decreto Municipal para regular o referido serviço antecipadamente ao início da oferta deste ao público, dando ao processo local uma condição diferenciada.

Trata-se de estudo *ex-post-facto* pois o evento se deu no passado e a investigação foi baseada em dados históricos, contando também com a memória dos agentes envolvidos (RICHARDSON, 1999; CRESWELL, 2003; GIL, 2009). O período foco de estudo contemplou os acontecimentos que antecederam a publicação do Decreto Municipal nº 16.770 de 2016 (VITÓRIA, 2016), fase de discussão, manifestações e embates contra e a favor a autorização do início das atividades locais do Uber, até o ano de 2018, com o advento da Lei nº 13.640/2018 (BRASIL, 2018) que definiu e regulamentou o serviço oferecido pelo modal de transporte remunerado privado individual de passageiros no âmbito nacional.

Tratou-se de pesquisa qualitativa (GIL, 2009), por estudar fenômenos que envolvem os seres humanos e suas complexas relações sociais. A natureza qualitativa foi caracterizada pela investigação de informações evidentes ou encobertas presentes nas ações individuais em relação com o contexto ou em aspectos que não podem ser assimilados por equações estatísticas, pois prescindem de detalhamentos aprofundados (RICHARDSON, 1999; CRESWELL, 2003; GIL, 2009).

Segundo Vergara (2011) pesquisas científicas podem ser classificadas em relação aos fins e aos meios. Quanto aos fins, pode ser considerada pesquisa exploratória visto que, diante da escassez de estudos acadêmicos dedicados a esse tema, buscou a descoberta, com base em uma investigação aprofundada, dos elementos conceituais abordados neste estudo (RICHARDSON, 1999). Considera-se, ainda, se tratar de pesquisa descritiva, pois buscou elencar as características das redes e das interações que influenciaram na mudança apresentada (RICHARDSON, 1999; CRESWELL, 2003; GIL, 2009).

Quanto aos meios, tratou-se de estudo de caso, pois investigou-se um fenômeno empírico contemporâneo em seu contexto real, qual seja, a mudança oriunda da oferta de serviços de transporte individual de passageiros pela empresa Uber (YIN, 1987).

### **3.3.2 Caso estudado**

A Lei 12.587/2012 (BRASIL, 2018) define como transporte público individual de passageiros o serviço que, inicialmente, era ofertado apenas por táxis e passou a ser disputado por empresas que conectam diretamente passageiros e motoristas, por meio de uma plataforma digital (KOOPMAN; MITCHELL; THIÈRE, 2015). Em se tratando do aplicativo Uber, pesquisas indicam que seu serviço é melhor e mais econômico para o passageiro, bem como não requer acréscimos adicionais ou taxas de licença pela atividade exercida pelos motoristas (WATANABE; NAVEED; NEITTAANMÄKI, 2016).

Os táxis são fortemente regulamentados com o objetivo de garantir a oferta de serviço com qualidade, veículos com manutenção, riscos reduzidos e impedir a atividade ilegal (HARDING; KANDLIKAR; GULATI, 2016; CETIN; DEAKIN, 2017). Nesse sentido, além daqueles que ofertam o referido serviço e seus passageiros, o Poder Público é um agente relevante neste contexto em face da responsabilidade de elaborar as normas e de realizar a fiscalização do serviço. Como consequência do lançamento do serviço Uber, a Administração Pública foi obrigada a adotar medidas para assentar o novo serviço.

No Brasil, a empresa Uber começou a operar em 2014, na ocasião da Copa do Mundo de Futebol, no Rio de Janeiro e, em seguida, em São Paulo, Belo Horizonte e Brasília, alcançando mais de 100 cidades do Brasil até o ano de 2018. A oferta do serviço iniciou posteriormente ao advento da Lei que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em 2012 (BRASIL, 2012) e esta modalidade de serviço ficou sem o devido enquadramento legal por um período, o que resultou em um processo de discussão, em manifestações a favor e contra, bem como em constantes desafios enfrentados pelos envolvidos no processo de implementação do novo serviço de transporte individual de passageiros. Em 2018, foi publicada a Lei nº 13.640 (BRASIL, 2018) que regulamentou o transporte remunerado privado individual de passageiro, ou seja, aquele solicitado exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos.

Especificamente na cidade de Vitória, capital do estado do Espírito Santo, o serviço começou a ser ofertado em setembro de 2016. Anteriormente, em julho do mesmo ano, foi aprovada norma municipal, o Decreto Municipal nº 16.770 de 2016 (VITÓRIA, 2016), o qual regulamentou o funcionamento do Uber e aplicativos similares na capital capixaba. Tal fato a difere de outras capitais brasileiras, pois se deu de maneira antecipada a efetiva oferta do serviço na cidade. A empresa Uber adentrou no mercado local de serviços de transporte por aplicativos e foi a primeira a operar na cidade.

### **3.3.3 Procedimentos de Coleta de Dados**

Esta pesquisa utilizou dados primários e dados secundários. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas em profundidade (RICHARDSON, 1999). A partir de roteiro de pesquisa (Apêndice 2) buscou-se identificar características, ações e interações adotadas para sobrepor os obstáculos encontrados ao longo do processo de mudança estudado, em especial, sobre a inserção do Uber no setor de transporte público individual de passageiros na cidade de Vitória-ES.

Ao todo, foram realizadas 17 entrevistas, as quais foram realizadas em 2018. Os entrevistados foram representados por: motoristas do Uber, agentes públicos envolvidos na regularização e fiscalização do serviço, além de representantes dos taxistas que fizeram parte do processo de mudança. Ou seja, agentes que vivenciaram a implementação do Uber na cidade de Vitória-ES. Os entrevistados foram selecionados por meio de amostra não probabilística ou intencional, haja vista o interesse em pessoas conhecedoras e atuantes no processo foco do estudo.

A coleta de dados se deu em duas fases. A primeira foi realizada mediante entrevista junto a um representante da administração pública que exerce atividades no setor de transporte e trânsito, pois o mesmo realiza ações de cadastro e fiscalização de motoristas e veículos. Tal opção foi adotada para identificar outros agentes-chave a serem entrevistados na sequência, tal como descreve Malhotra (2012) quando se refere a amostra do tipo “bola de neve”.

O entrevistado inicial possibilitou a identificação de agentes envolvidos e que tiveram participação em etapas importantes no processo de implementação da mudança alvo deste estudo. Destes, o primeiro entrevistado foi um servidor do órgão municipal responsável por desenvolver as políticas públicas relacionadas ao trânsito e transporte o qual indicou o representante do sindicato dos taxistas e os locais em que foram realizadas entrevistas com motoristas que atuam no serviço de transporte há mais tempo. Este agente público indicou outros envolvidos, porém os mesmos não foram entrevistados, são eles: funcionários da empresa Uber e o chefe do poder executivo da cidade, que ao serem contatados não concordaram em participar da pesquisa, bem como o presidente da associação de classe que atua em favor dos interesses dos motoristas de Uber, que apesar de manter conversas via telefone, não compareceu às entrevistas formais.

Na segunda fase foram entrevistados motoristas do Uber e taxistas em atividade. Conforme indicação do agente público entrevistado na primeira fase, três locais foram selecionados para realizar as entrevistas com os taxistas, pois havia grande circulação de pessoas e oferta dos serviços de transporte: o aeroporto, a rodoviária e um ponto turístico local. As entrevistas com os motoristas de Uber foram

realizadas no deslocamento para ir e voltar de tais locais, de modo que era solicitado o serviço de transporte pelo aplicativo de celular e no ato da oferta do serviço os motoristas eram perguntados se aceitariam participar da pesquisa. Quanto aos táxis, como estes ficam dispostos em fila para aguardar a solicitação de um cliente, adotou-se como critério entrevistar o último taxista da fila. Tais critérios proporcionaram aleatoriedade na seleção do grupo de entrevistados de motoristas.

O objetivo das entrevistas foi identificar a existência de outros atores envolvidos e as características da rede identificada, a fim de apurar o tipo de desafio coletivo, a natureza da atividade, o resultado principal a ser alcançado, a estrutura de papéis e as redes de relacionamentos construídas, assim como as práticas adotadas na sua gestão, bem como situações específicas representativas para a existência da rede, seja em razão da atuação dos atores, conflitos internos, comportamento do mercado e; dificuldades encontradas no funcionamento da rede. No início de cada entrevista foi solicitado aos entrevistados que contassem a história pela sua ótica e, em seguida, eram realizadas as perguntas estabelecidas no roteiro.

Houve o registo por anotações em um diário de campo. Dentre os entrevistados, apenas uma entrevista foi realizada com motorista do gênero feminino, o que demonstra que se trata de um mercado preponderantemente masculino. Para preservar o anonimato dos entrevistados foram definidos códigos para cada qual conforme apresentado no Quadro 4, assim como outras características dos entrevistados:

Quadro 4: Perfil dos entrevistados

<b>Modalidade</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Código</b>	<b>Local da entrevista</b>
<b>Motorista do Uber Total: 08</b>	1	Mu01	Em frente a uma oficina da cidade
	2	Mu02	No trânsito durante prestação do serviço
	3	Mu03	No trânsito durante prestação do serviço
	4	Mu04	No trânsito durante prestação do serviço
	5	Mu05	No trânsito durante prestação do serviço
	6	Mu06	No trânsito durante prestação do serviço
	7	Mu07	No trânsito durante prestação do serviço
	8	Mu08	No trânsito durante prestação do serviço
<b>Motorista de táxi Total: 07</b>	9	Mt01	No ponto de táxi
	10	Mt02	No ponto de táxi
	11	Mt03	No ponto de táxi
	12	Mt04	No ponto de táxi
	13	Mt05	No ponto de táxi
	14	Mt06	No ponto de táxi
	15	Mt07	No ponto de táxi
<b>Representante de classe Total: 01</b>	10	Rt01	No ponto de táxi
<b>Agente público Total: 01</b>	11	Ap01	Repartição pública
<b>Total: 17 entrevistados</b>			

Fonte: Pesquisa

As entrevistas foram gravadas e transcritas (somando 81 páginas) com vistas a preservar os dados, garantindo maior fidedignidade à sua análise. Também foram utilizados dados secundários com vista ao levantamento de informações relacionadas ao ambiente e características em que se deu a mudança em questão. Dentre eles, se destacam documentos tais como a Lei nº 13.640/2018 (BRASIL, 2018), Lei 12.587/2012 (BRASIL, 2012), o Decreto Municipal de Vitória nº 16.770/2016 (VITÓRIA, 2016), materiais jornalísticos acerca das manifestações, pesquisas de opinião e informações oficiais de órgãos de regulamentação e de fiscalização de trânsito (RICHARDSON, 1999; CRESWELL, 2003; GIL, 2009).

### 3.3.4 Análise dos Dados

Foram utilizadas diferentes técnicas para a análise dos dados. No caso das entrevistas, adotou-se a técnica de análise de narrativa que, segundo Eriksson e Kovalainen (2008), possibilita um conhecimento aprofundado dos fatos e dos fenômenos relacionados ao processo de implementação da mudança e de constituição das redes de interações. A partir dos dados obtidos e entrevistas, histórias ou observações foi desenvolvida a narrativa que é alvo de interpretação e análise (ERIKSSON; KOVALAINEN, 2008).

Nesse sentido, a análise de narrativa visou a compreensão de como se deu a interação social, a construção de sociabilidade com base em padrões públicos de aceitação e em construção de sentido no contexto. Para cada grupo envolvido foi desenvolvida a narrativa. Dessa forma, identificou-se a rede formada por agentes envolvidos no contexto do caso estudado, bem como os papéis, as ações e as interações desenvolvidas pelos agentes envolvidos no processo de implementação (ERIKSSON; KOVALAINEN, 2008).

No que diz respeito aos dados secundários reunidos, estes foram analisados com base nas técnicas de análise documental. Mediante o agrupamento segundo as categorias de análise, utilizou-se das informações obtidas em leis, materiais jornalísticos, pesquisas de opinião e informações oficiais de órgãos de regulamentação e de fiscalização de trânsito, se identificou manifestações que demonstraram a ocorrência dos fenômenos abordados neste estudo no ambiente em que se deu a mudança (RICHARDSON, 1999).

Por fim, esta pesquisa relacionou os obstáculos à implementação do serviço Uber na cidade de Vitória-ES com os resultados alcançados, com as ações e interações entre os atores para analisar como as interações formais e informais influenciaram no processo de mudança.

### 3.4 LIMITAÇÕES DE PESQUISA

Em razão da escassez de recursos não foi possível ampliar a amostra de dados e realizar entrevistas em outras regiões da cidade em que se desenvolveu a pesquisa. Outra limitação está relacionada à não participação de representantes da empresa Uber na pesquisa, pois, apesar de mais de uma solicitação, houve recusa justificada por norma institucional.

Houve a tentativa de entrevistas com o representante dos motoristas de Uber e com mais membros do Poder Público, principalmente o que foi identificado como agente-chave no município em estudo, mas também houve recusa. Em relação às entrevistas realizadas com os motoristas das diferentes classes, estes participaram enquanto estavam desenvolvendo a sua atividade, o que influenciou na duração das entrevistas. Destaca-se, em especial, o caso dos motoristas de Uber que, após outras tentativas fracassadas de acesso para entrevistas, a alternativa possível identificada foi utilizar a própria contratação/corrida para realização das entrevistas já que o acesso a eles é por meio do aplicativo.

### 3.5 ASPECTOS ÉTICOS ENVOLVIDOS NA CONDUÇÃO DA PESQUISA

Em observação aos aspectos éticos que envolveram a condução desta pesquisa, todos os envolvidos foram convidados a participar e foram informados sobre os fins a que esta se destina. A identidade dos entrevistados e demais participantes foi preservada e os documentos alvos de investigação foram apenas aqueles reconhecidamente públicos. Por fim, as entrevistas foram realizadas ante a assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, como forma de documentar integridade de sua participação neste estudo.

## 4 ANÁLISE

### 4.1 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DA MUDANÇA

A implementação dos serviços por aplicativos ofertados pela empresa Uber foco da pesquisa resultou em mudanças significativas e participação efetiva dos motoristas, de agentes públicos e de agentes políticos. Verificou-se que a maneira como cada grupo reagiu às mudanças esteve relacionada à defesa dos seus interesses (diferentes perspectivas entre grupos), resultando nas ações adotadas para superar os desafios identificados. As iniciativas adotadas podem ser caracterizadas como abruptas ou incrementais, visando transformação ou realinhamento do contexto, nos termos de Hrebiniak (2003). O tipo e as características da mudança, representada pela implementação do Uber, para os diferentes atores pode ser observada no Quadro 5, de acordo com a classificação de Balogun e Hailey, (2001).

Quadro 5: Tipo e características da mudança por grupo participante

Grupo	Característica da Mudança	Tipo de Mudança
Motorista Uber	Mudança no mercado com a nova opção de transporte individual de passageiros. Necessidade de soluções urgentes para atender a demanda da população e aproveitar a oportunidade imediata	Revolução
Táxi	Determinação de medidas urgentes para realinhar o processo de atendimento a um público mais exigente	Reconstrução
Administração Pública	Regulamentação para o realinhamento do setor de atuação, considerando os novos envolvidos e novas exigências do mercado	Adaptação

Fonte: Pesquisa

A implementação do Uber representou uma Revolução (BALOGUN; HAILEY, 2001) no serviço de transporte individual de passageiros, pois houve um rompimento, visto que o modal não existia e a nova opção foi bem aceita e demandada pela sociedade. Alguns motivos justificam a constatação relativo à aceitação da sociedade. Dentre eles pode-se citar: a vantagem de se realizar antecipadamente o acordo sobre o preço, o trajeto e forma de pagamento via aplicativo de celular da empresa. A oferta deste serviço foi alvo de forte resistência, pois os motoristas de taxi detinham a

exclusividade e se mobilizaram para mantê-la, tal como é possível constatar no relato de um motorista de Uber: “Houve uma resistência muito grande, não acho que foi por parte do Poder Público, mas, porque acabou com o monopólio, né? O táxi tinha um monopólio desse serviço e agora não. Agora a pessoa pode optar por empresas diferentes” (Relato - Mu04).

Como desafios daquele contexto, os motoristas do Uber foram estimulados a encontrar mecanismos para se ajustar “ao novo”. Ou seja, identificou-se algumas escolhas e ações desenvolvidas por estes agentes, tais como, optarem por atuar na modalidade exclusiva ou eventual, a formação de grupos para desenvolvimento de alianças, a busca conjunta por oportunidades de corrida, desenvolver o aprendizado sobre o manuseio do aplicativo. Este último aspecto, por exemplo, é mencionado no relato de um motorista do Uber, ao afirmar que: “[...] a gente não sabia como iria funcionar o aplicativo, a gente não tinha experiência de aplicativo” (Relato - Mu01). Outros desafios identificados estiveram relacionados à capacidade de oferecer um atendimento de alta qualidade, de uma boa apresentação pessoal e do veículo. A respeito destes desafios verificou-se que muitas escolhas e ações desenvolvidas foram resultado de interação conjunta, de colaboração entre os próprios motoristas.

Como é de se esperar – e já manifestado na literatura sobre o tema – os motoristas de Uber, por representarem nova concorrência, não foram bem recebidos pelos taxistas, pois a mudança os atingiu diretamente, o que determinou a urgente adoção de medidas para enfrentar os novos desafios para a categoria. Identificou-se nos relatos destes agentes a diminuição significativa da demanda, tal como relatou um motorista de táxi: “[...] para os que trabalham como taxista não foi legal, isso [o UBER] tirou muitos passageiros do taxista. No início nós não sentimos muito, mas, de uns quatro anos para cá, estamos sentindo muito e o taxista está acabando” (Relato - Mt01).

O impacto no serviço dos taxistas foi além da queda da demanda. Até a chegada do Uber não eram estabelecidos antecipadamente o trajeto, o preço da corrida, portanto, a tentativa obter de alguns profissionais de obter ganhos maiores proporcionava excessos no trânsito e, em alguns casos, a insegurança quanto a

possibilidade de desvios no trajeto, fato que preocupava a clientela. Portanto, pode-se constatar que características relacionadas a qualidade do serviço prestado pelos taxistas localmente, até então, apresentavam uma lacuna em relação às expectativas de usuários. Esta constatação é respaldada pelo relato de um motorista de táxi Mt01, quando afirmou “A gente tem noção que o atendimento está precário, entendeu? Nós já melhoramos muito o atendimento e tentamos melhorar os carros”. No entanto, enquanto estas iniciativas ainda demonstraram ser tímidas – em termos de impacto nos resultados – verificou-se que as principais ações adotadas pelo grupo foram reativas e orientadas não ao cliente, mas, ao ambiente competitivo e representadas por atuação política (PETTIGREW, 1992), tal como manifestações de classe, com interrupções no trânsito e ações judiciais promovidas pelo sindicato.

Em relação à legislação, verificou-se um conjunto de regras que orientava a atuação dos taxistas, o que gerou grande desconforto para este grupo, visto que o mesmo não era aplicado aos motoristas de Uber. Para os taxistas existiam critérios formais de cadastramento, identificação e revisão do veículo e do motorista, bem como de localização dos pontos de táxi. Já para os motoristas de Uber, inicialmente, não havia necessidade de registros oficiais e eles buscavam seus clientes em qualquer local de onde houvesse a solicitação online via aplicativo, fato que lhes garantia vantagem.

Diante deste desequilíbrio de regras entre dois prestadores do mesmo tipo de serviço, a Administração Pública antecipou-se, com base nas experiências negativas que conhecidas de outras regiões do país, e ajustou a legislação vigente ao novo contexto. Verificou-se que a regulação local da oferta deste novo serviço, minimizou dificuldades ao proporcionou maior equilíbrio na atuação, na cidade de Vitória, das duas categorias envolvidas.

Pode-se considerar que essa mudança se deu de maneira incremental (MINTZBERG; QUINN, 2001). Inicialmente e de maneira preventiva, houve a edição de um Decreto Municipal antecipadamente ao início da oferta do serviço pela empresa Uber. A justificativa para esta iniciativa foi a experiência vivenciada em outras capitais do país, onde a ausência de uma regra orientadora contribuía para a ocorrência de

conflitos. Isso é confirmado no relato de um servidor público do setor de transporte local: “[...] o problema seria maior para a prefeitura, então a Prefeitura se apressou e resolveu regulamentar” (Relato - Ap01).

Portanto, diante das notícias da mídia que relatavam conflitos entre os motoristas de táxi e de Uber, os gestores locais estabeleceram uma norma inicial, com vistas a redução do enfrentamento. Ainda assim, existem conflitos embora estes fiquem mais restritos aos motoristas que não são regulares, conforme manifestou o servidor público entrevistado: “[...] tenho que apontar que existe também o transporte que é clandestino [que se apresentam como motoristas do Uber]. Aí sim, esses [que praticam transporte clandestino) entram em confronto com taxistas, mas quem trabalha certinho por aplicativo [motoristas de Uber formalmente registrados), não” (Relato - Ap01). Dessa maneira, as evidências demonstraram que aqueles motoristas que atuavam clandestinamente, sofriam represálias dos demais.

Outra justificativa para a iniciativa do Poder Público local em regulamentar a atividade do Uber diz respeito a percepção (WEICK, 1995) a aceitação e interesse da população local em utilizar o novo serviço. Esta percepção influenciou na rápida edição da norma para regulamentar o serviço, a qual foi emitida por ato individual do chefe do poder executivo municipal, sem passar pelo parlamento local, com base em interações informais (consulta) junto aos gestores públicos. Talvez se identificou interações com cidadãos no desenvolvimento do dia a dia das atividades ou via telefonemas e aplicativos de bate-papo *online*, sem encaminhamento de ofícios ou agendamento de reuniões. Tais iniciativas foram estimuladas pelos interesses dos munícipes que aguardavam uma opção alternativa ao serviço de táxi que era o único disponível até aquele momento, corroborando com a constatação do estudo de Harding, Kandlikar e Gulati (2016). A este respeito também é possível depreender a constatação do relato do servidor público entrevistado:

[...] a população de Vitória queria, ela tinha interesse, ela queria... Até porque como consumidor, as pessoas querem alternativa. Elas não querem ficar presa à um produto, à medida que tem outros, as pessoas querem optar. Então o que a prefeitura fez foi regulamentar e que a pessoa tivesse a opção de escolher entre o táxi né e o serviço por aplicativo (Relato – AP01)

Verificou-se que um dos principais desafios do Poder Público foi atender as preferências da sociedade conciliá-las com os interesses dos grupos envolvidos, quais sejam taxistas e motoristas do aplicativo Uber. Em se tratando de uma novidade, demandou perspicácia dos gestores na identificação da demanda por novos modais de transporte. Além do interesse no atendimento as demandas locais, nota-se um aspecto político (FLEURY, 2015) na decisão do Poder Público, assim, como a força que o apoio da sociedade local deu à implementação do Uber, como se pode depreender do relato do servidor público “a população queria, isso foi uma percepção da administração municipal de que a população desejava, então, não se podia ir contra” (Relato - Ap01). Ao dar uma nova opção para os usuários desses serviços, o Poder Público assumiu a existência de um contexto de concorrência com a oferta de novos diferenciais como qualidade e preço para quem os oferta, que culminou no desagrado do grupo até então dominante.

Destaca-se, portanto, o importante papel desenvolvido pela população local na implementação da mudança em análise, pois eles são os reais usuários do serviço. Isso reforça a característica social (RODRIGUES, et al., 2000) das mudanças e foi possível depreender das entrevistas que para os usuários houve mudanças significativas com a oferta deste novo modal, tal como é possível depreender dos relatos de taxistas e de motorista do Uber adiante:

[...] existe a população também que quer, isso acabou impulsionando e eu acho que isso é bom para os dois lados, pois só assim que há o equilíbrio também porque senão você corre o risco de sufocar uma categoria e favorecer a outra aí não é isso que a gente percebe na verdade a legislação ela tenta justamente fazer com que as modalidades elas convivam em harmonia e no final quem sai ganhando é o cidadão. (Relato - Rt01)

[...] Tem um passageiro que andou comigo outro dia, que falou: tem dois anos que eu uso Uber, desde quando o Uber chegou em Vitória, eu vendi o carro, e eu estou economizando em questão de seguro, de manutenção do carro, de imposto que eu não pago, de tudo isso, que me compensa eu usar o Uber. (Relato - Mu01)

A partir dos desafios mencionados foi possível relacionar os principais obstáculos e desafios apontados na literatura (HREBINIAK, 2005, 2006) com as características identificadas na mudança investigada. Tais obstáculos podem ser representados, conforme descrito por Stacey (1996), por Descobertas, as quais são apresentadas no Quadro 6.

Quadro 6: Obstáculos à implementação do Uber em Vitória-ES

Principais Obstáculos (HREBINIAK, 2005, 2006)	Obstáculos análogos ao contexto investigado	Desafios à implementação da mudança	Atores desafiados
Ausência de Planejamento	Representado por planejamento, objetivos e ações deliberadas, com definição de responsabilidades	Ausência de plano e de ações deliberadas	Taxistas e Motoristas do Uber
		Desconhecimento do ambiente, dos recursos e da capacidade dos papéis interorganizacionais	
Recursos	Representado por veículos e suas condições (licenciamento, desempenho, TIC), dentre outros	Utilização de aplicativo de celular como principal meio de captação de cliente	Taxistas, Motoristas do Uber e Administração Pública
		Existência de licenças diferenciadas para cada categoria	
		Exigência por veículos com melhor aparência e manutenção	
Cultura	Representado por crenças, histórias, símbolos, rituais, rotinas, hábitos e sistemas de controle	Exigência de novo padrão de atendimento, mais alinhado aos interesses do cliente	Taxistas e Motoristas do Uber
		Existência de nova modalidade de contratação antecipada de trajeto e de valor da corrida	
		Possibilidade de solicitação do serviço em pontos indefinidos	
Relações de Poder	Representado por normas relacionadas ao transporte, ao licenciamento, de grupos e lideranças, bem como conflitos de interesses	Necessidade de mobilização e importância da capacidade de colaboração e obtenção de apoio	Taxistas e Administração Pública
		Necessidade de interpretação dos diferentes interesses envolvidos e mecanismos de conciliação	
		Importância da influência social para efetividade da mudança	
Aprendizagem e Inteligência	Representado por aspectos relacionados à treinamento e capacitação necessários ao novo condição	Dinamicidade dos sistemas de comunicação: em tempo real e <i>online</i> via grupos em redes sociais	Taxistas, Motoristas do Uber e Administração Pública
		Intensidade de interações para compartilhamento de experiências, aprendizado sobre a mudança local e em outras localidades	

Quadro 6: Obstáculos à implementação do Uber em Vitória-ES (continuação)

<b>Principais Obstáculos (HREBINIAK, 2005, 2006)</b>	<b>Obstáculos análogos ao contexto investigado</b>	<b>Desafios à implementação da mudança</b>	<b>Atores desafiados</b>
Ambiente	Representado pela pluralidade de agentes, competitividade e flexibilidade	Novas demandas devido a entrada da concorrência (aumento da competitividade no mercado)	Taxistas, Motoristas do Uber e Sindicato dos Taxistas
		Conflito de interesses entre grupos participantes	
Relações Interorganizacionais	Desenvolvimento de cooperação, coordenação, colaboração, interdependência, senso de coletividade e visão compartilhada	Necessidade de desenvolvimento de senso de grupo (integração e colaboração)	Taxistas, Motoristas do Uber e Administração Pública
		Coexistência cooperação e de competição entre os membros dos grupos	
		Dependência de decisões da Administração Pública	
Estrutura	Regras, frota de veículos, pontos de atendimento, sistema de atendimento	Limitações baseadas em regulamentação do serviço de taxistas (ex.: ponto fixo obrigatório)	Motoristas Uber e Taxistas
		Força da concorrência do Uber devido à numerosa frota de veículos	
		Existência de estrutura física de suporte aos taxistas (e não aos motoristas de Uber)	

Fonte: Pesquisa

O desenvolvimento de ações, por parte dos motoristas de Uber e táxi, de maneira não planejada, incremental e emergente (MINTZBERG, 1994) ressaltou aspectos positivos e negativos da ausência de planejamento no processo de mudança. Foi positivo para os motoristas de Uber, enquanto foi negativo aos taxistas, justamente porque estes foram pegos de surpresa e suas respostas ao contexto foram desarticuladas, na ausência de um plano do grupo – ainda mais se considerá-los como uma categoria organizada, com sindicato etc.). Verificou-se que esta categoria simplesmente agiu em resposta ao que já estava acontecendo, tal como manifesta o relato de um taxista: “[...] para muitos foi até surpresa. Sabia que ia atrapalhar [o Uber], mas não sabia até que ponto. Atrapalhou muito mais do que a gente pensava” (Relato - Mt03).

As características da mudança reforçam também a presença e importância das interações informais (STACEY, 1996) ao longo deste processo. A este respeito, um motorista de taxi enfatizou que as decisões eram tomadas repentinamente: “Às vezes a gente fazia uma reunião em praça na cidade para decidir o que a gente ia fazer naquela oportunidade. Era decidido na hora de fazer, entende...?” (Relato - Mt01). Do mesmo modo, um motorista do Uber relatou que “não estavam preparados para tanta concorrência como também para a forma que a concorrência está hoje, com motoristas tão mais capacitados” (Relato - Mt04).

A capacidade de gestão dos recursos está diretamente relacionada à implementação da mudança. Neste particular, foi possível perceber, no caso dos motoristas de Uber, que a coordenação das atividades, o *feedback*, as soluções flexíveis, o armazenamento e o compartilhamento dos dados entre eles se tornaram vantagens, decorrentes da oferta dos serviços via aplicativo de celular. Ou seja, a TIC (OLIVEIRA, 2007; O'BRIEN, 2006) gerou diferenciais substantivos à relação entre o usuário e motorista, pois proporcionou agilidade, confiabilidade e versatilidade no desenvolvimento das atividades. Conforme representante dos taxistas, a qualidade dos recursos proporcionou uma experiência melhor aos clientes de Uber e acirrou a concorrência neste mercado, como manifestou: “[...] eu acho que a tecnologia foi muito positiva [...] a tecnologia é muito bom e a acessibilidade do serviço do Uber. É o seguinte... é uma questão que você tem que admitir, precisa ter” (Relato - Rt01).

Outro aspecto relevante relacionado aos recursos foi a licença para atuar. Inicialmente, os requisitos para sua obtenção eram diferentes entre os taxistas e os motoristas de Uber. No entanto, após a implementação da norma municipal houve um equilíbrio e a medida contribuiu para a qualidade e segurança na prestação do serviço, tal como no relato de um motorista de Uber: “Tem que atender alguns requisitos [...] vai da pesquisa da idoneidade da pessoa, os carros tem que atender aos requisitos de ano, de padrão de conforto, todos obrigatoriamente têm que ter ar condicionado [...]” (Relato - Mu04).

Mudanças, tais como as que ocorreram no contexto, exigem que as atitudes e os comportamentos dos envolvidos se transformem, visto que os pressupostos, as crenças compartilhadas, bem como os padrões (símbolos, rotinas, rituais, histórias, sistemas de controle e estruturas) orientam as escolhas dos agentes e a maneira de fazer as coisas acontecerem. Nesse sentido, a prestação do serviço de transporte individual de passageiros ofertada via aplicativo representou uma mudança de cultura de contratação antecipada do serviço.

Até então, a ausência de controle de trajeto, a solicitação do serviço em pontos fixos e aspectos negativos relacionados a comportamento de motoristas de táxi simbolizavam a relação com o cliente. A partir do Uber, esse modal de transporte vivenciou uma mudança significativa, pois o novo concorrente passou a ofertar exatamente o contrário via aplicativo de celular, segundo relatou um motorista do Uber:

[...] exigência do aplicativo para a prestação do serviço, não é uma coisa feita de qualquer maneira e o taxi já deixa... como ele já é dono do taxi, se ele virar pra você e falar pra você descer ali, você é obrigado a descer ali, por que o taxi é dele. E no caso do aplicativo não, se você deixar a pessoa fora do ponto, se não prestar um bom serviço e a pessoa reclamar, há um estorno daquele valor que foi pago, e o prestador de serviço, o motorista ele é penalizado, ele é penalizado na classificação dele, se ele é um motorista bom ou ruim, ele é penalizado em não receber o valor da corrida [...] (Relato Mu04)

A capacidade de obtenção de apoio, de influência social e de barganha política estão relacionadas ao poder que as organizações envolvidas apresentaram no contexto onde decorreram as ações. Verificou-se que a comunicação e os relacionamentos entre os envolvidos promoveram mobilização a partir da interpretação, da construção de *sensemaking* (WEICK, 1995) e da conciliação dos

interesses predominantes dos agentes, os quais conduziram às escolhas de ações mais assertivas, realização objetivos coletivos (WILHOIT; KISSELBURGH, 2015) e apoio à implementação da mudança (HREBINIAK, 2005).

Também nas ações dos taxistas se verificou a relevância das interações, especialmente, as informais, como se verifica nas manifestações de um taxista: “Nós tivemos muito apoio de políticos. Principalmente, nós fomos à Brasília algumas vezes, eu mesma fui a Brasília duas vezes fazer a manifestação lá e havia muitos políticos a nosso favor” (Relato - Mt01). Ao mesmo tempo, verificou-se a presença do aprendizado no processo (ciclo definido como Descoberta, Escolha e Ação por Stacey, 1996) pois, diante da ausência de resultados positivos em algumas interações políticas, já que a interrupção do trânsito impactou negativamente na mobilidade da população da cidade, houve a necessidade de reflexão (Descoberta) sobre as implicações das diferentes ações possíveis e novas decisões (Escolha) foram tomadas. O processo de revisão das ações, de aprendizado e de mudança de comportamento decorrente pode ser observado no relato de outro taxista: “[como decorrência da manifestação] Ainda repreenderam a gente, colocaram a polícia para nos tirar da rua e nos retiraram o direito de manifestação” (Relato - Mt03).

Já as interações formais foram identificadas com mais frequência na atuação da Administração Pública como práticas desta natureza é possível citar comunicados formais via mídias impressa e televisiva, bem como medidas jurídicas com o intuito de evitar novas manifestações. Paralelo a este contexto inicial da chegada do Uber e a respectiva movimentação dos grupos concorrentes envolvidos, a houve a publicação do Decreto que regulamentou o serviço Uber na cidade, tal como é possível depreender da manifestação do servidor público entrevistado:

A norma tem que existir porque senão vira bagunça mesmo né?! [...] quando você normatiza, as pessoas não têm como fugir, está normatizado, isso é lei e a gente vai ter que seguir. Se não está cumprindo a lei é clandestino. Até com relação aos próprios taxistas [...] aí já é outra história, pois eles passam a combater somente os clandestinos. (Relato - Ap01)

Outro obstáculo a ser destacado foi o processo de transformação cultural que perpassou o nível individual chegando a desenvolver organizações como produto de ações individuais e coletivas entrelaçadas, delimitadas pelas novas interações

desenvolvidas. Foi possível observar a importância das interações colaborativas do aprendizado que se materializaram com o desenvolvimento do sentimento de pertença a grupos, a partir de contatos em redes sociais (CARNEY, 1987; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015). Isso foi marcante nas ações dos motoristas da empresa Uber, principalmente entre aqueles que fizeram da atividade sua fonte exclusiva de renda, os quais promoveram cooperação livremente com base em confiança e comprometimento (BUTLER; CARNEY, 1986; CARNEY, 1987; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015).

Ao mesmo tempo que a regulamentação do serviço foi positiva aos taxistas por impor limites à atuação da concorrência (motoristas de Uber), ela também criou novos obstáculos na medida em que exigiu adequações por parte dos taxistas. Como resposta, os taxistas também se mobilizaram em grupos e utilizaram mecanismos de interação informais, como redes sociais para promover mobilização e tentar superar dificuldades impostas pela nova norma, especialmente, medidas relacionadas à melhor prestação do serviço. A este respeito, descreveu um taxista que as mudanças exigiam “Procurar melhorar o nosso trabalho, na medida do possível, usar carros mais novos, carros mais limpos, oferecer mais qualidade do serviço para o passageiro etc.”. (Relato - Mt03)

As ações desenvolvidas pela Administração Pública também foram resultado, em grande parte de interações e compartilhamento de experiências vivenciadas em outras capitais do país (etapa de Descoberta, nos termos de Stacey, 1996), a fim de evitar gerar aprendizado a partir das lições aprendidas (orientando Escolhas mais assertivas). Tais iniciativas também foram representadas, em grande parte, por interações colaborativas informais via contatos telefônicos, a fim de reconhecer as principais dificuldades e identificar soluções (Ações, nos termos de Stacey, 1996) que pudessem atender os interesses locais dos cidadãos e conciliar a atuação profissional entre os grupos de taxistas e motoristas de Uber envolvidos. O relato de um gestor público, apresentado a seguir, reforça esta constatação.

Então foi editado na oportunidade né o Decreto. Inclusive esse decreto foi modelo para muitos municípios do Brasil, inclusive grandes capitais do Brasil nos recorriam para pegar o modelo para criar. Embora as realidades do

trânsito, de transporte, do trânsito urbano não sejam exatamente idênticas, mas há semelhanças que você pode aqui adaptar. (Relato - Ap01)

A pluralidade de agentes individuais, a diversidade e a competitividade presente nesse ambiente influenciaram na maneira como os envolvidos desenvolveram suas atividades (STACEY, 1996; HREBINIAK, 2005, 2006). A competição aumentou com a implementação do serviço de transporte de passageiros pela empresa Uber e a consequência foi o aumento da concorrência, inclusive, dentro das próprias categorias. O aumento significativo de motoristas, especialmente, de motoristas de Uber, foi notório e desencadeou em forte competição, como é possível depreender do relato de um motorista do Uber: “A Uber quando começou foi muito bom para os motoristas que estavam cadastrados, que eram poucos ainda. Na época quando começou, ela tinha uma faixa de 1000... 2000 motoristas, hoje tem 12000” (Relato - Mu01).

Verificou-se que outra motivação das interações entre os grupos organizados informalmente, objetivava trocar informações e obter o maior número de corridas. Tal relação representa uma novidade na oferta deste modal de serviço, pois para ambos grupos de motoristas foram necessárias ações coletivas de cunho colaborativo (CARNEY, 1987; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015) para obter benefícios em comum. Concomitantemente, verificou-se que eram adotadas medidas competitivas individuais para se destacar frente aos usuários e alcançar melhores resultados em relação a todos que ofertam este serviço, ou seja, interesses independentes foram agrupados no entorno do interesse comum (coletivo) maior (CARNEY, 1987).

#### 4.2 PARTICULARIDADES DOS GRUPOS, SOLUÇÕES E INTERAÇÕES COLABORATIVAS

Mesmo entre os dois grupos que representavam a concorrência local, pode-se identificar desdobramentos de papéis e interesses que, muitas vezes, acirravam os conflitos. Tais desdobramentos dos dois grupos características é apresentada no Quadro 7.

Quadro 7: Características dos grupos concorrentes e seus desdobramentos

<b>Grupo</b>	<b>Modo de prestação do serviço</b>	<b>Característica principais</b>
<b>Motorista Uber</b>	Eventual	Atividade como renda extra
	Exclusivo	Atividade como única fonte de renda
<b>Taxista</b>	Defensor	Prestam serviço em relação de subordinação
	Dono da Placa	Detentores da licença e do veículo

Fonte: Pesquisa

Foi possível depreender que os desdobramentos apresentados representavam interesses diversos e, portanto, influenciando a atuação destes em relação aos obstáculos advindos do processo de implementação do serviço. Características em comum contribuíram para o desenvolvimento de diferentes modos de prestação de serviço os quais eram determinados pela interdependência dos que interagiam em rede com vistas ao alcance dos objetivos coletivos dentro dos grupos.

Em relação aos Motoristas de Uber, apesar de utilizarem a mesma plataforma de celular, possuem características diferentes tal como: os Eventuais atuam com ampla autonomia e os Exclusivos que demonstram confiança mútua e sentimento de pertença aos demais e à empresa Uber, pois se comunicavam e cooperavam mais ativamente com vistas à melhores resultados. Dentre os taxistas foi possível reconhecer os Donos de Placa, permissionários da licença e os Defensores que prestavam serviço em relação de subordinação e dependência, bem como dividiam os lucros. Os taxistas ainda contavam com representação de classe formalmente instituída que lutava pelo interesse deste grupo na esfera pública.

As relações entre organizações e grupos envolvidos na implementação do serviço ofertado pela empresa Uber resultou em processos para compartilhamento de recursos, sejam eles materiais ou tecnológicos. Determinada cooperação entre os envolvidos foi necessária para o desenvolvimento do senso de coletividade e de visão compartilhada dos desafios para alcançar os resultados desejados (CARNEY, 1987; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015), tal como identificar locais onde havia enfrentamento, conforme relatou um motorista Uber: “Então a gente criou vários grupos de WhatsApp, para poder informar o que estava acontecendo, quando tinha

uma confusão com taxista juntava muitos motoristas e iam lá, para poder evitar algum confronto” (Relato - Mu01).

As medidas que foram adotadas pela Administração Pública provocaram consequências em ambos grupos, pelo alcance político e social de suas ações. A compreensão da nova realidade determinou que os motoristas adotassem medidas em grupo com o objetivo de gerar vantagem em comum. Mesmo com a competição por usuários no mesmo grupo, a cooperação é verificada em ações como manifestações e formação de grupos em redes sociais.

Enfrentar os desafios demonstrou, para os taxistas, a necessidade urgente de realinhamento de estratégias (HREBINIAK, 2005). A concorrência gerou consequências relevantes mudando o mercado de transporte individual de passageiros, de maneira dinâmica e definitiva. Até então apenas taxistas ofertavam o serviço (HARDING; KANDLIKAR; GULATI, 2016). O modelo de permissão perante a Administração Pública exigia muitos documentos e licenças, tal como descreveu um taxista: “O taxista todo ano ele é revisado, e o que eu quero dizer? Que ele tem que fazer exame, ele tem que pagar por uma porção de coisas” (Relato - Mt04). Há ainda a limitação à atuação aos pontos oficiais, onde os taxistas devem permanecer parados após a corrida para esperar um novo cliente.

Em relação à estrutura, a adequação dos elementos internos e externos são consideradas necessárias ao desenvolvimento das atividades, como a coordenação das ações e o compartilhamento de recursos. A frota dos taxistas, que possuía número limitado, foi superada rapidamente pela frota de motoristas de Uber, que diante da simplicidade de registro, de captação de clientes e de recebimento pelo serviço. Em relação ao atendimento, a existência de pontos de táxi limita a atuação destes, os quais estão vinculados a estes locais pré-estabelecidos para desenvolver suas atividades. Em contrapartida os mesmos possuem ambiente físico com telefone para armazenar materiais, alimentação e descanso entre as corridas, o que proporciona proximidade, certo conforto e qualidade no desenvolvimento da atividade, segundo o relatou um taxista, adiante:

A principal coisa que atrapalha a nós é que eles não têm limite de carro, eles trabalham com quantos carro quiser. Hoje eu não sei quantos.... não sei quantos mil carros são trabalhando na Uber. Sei que são uns 15000 ou mais na Grande Vitória, enquanto isso são 6000 táxis. É uma coisa muito desigual para a gente. (Relato - Mt03)

Foram necessárias iniciativas para a superação dos referidos obstáculos. Dentre as alternativas, reuniões informais dentro dos grupos foi uma das Escolhas (STACEY, 1996) identificadas pelos envolvidos para a identificar medidas a serem adotadas, representando os interesses comuns.

Os motoristas do Uber realizavam sua atividade com significativa autonomia atividade de maneira independente sem relação de subordinação direta e de maneira eventual, o que lhes permitiu estabelecer individualmente a região onde pretendiam atuar e a carga horária. Ainda assim, foi possível verificar que havia interdependência entre a empresa e os motoristas que determinava o desenvolvimento de interações. Em busca de melhores resultados, a empresa desenvolveu parcerias com empresas que alugam veículos, redes de combustíveis, bem como fornecedoras de aparelhos e planos telefônicos para apoiar a adesão de mais motoristas.

Verificou-se que uma das maneiras que a empresa interagiu colaborativamente com os motoristas associados mediante a disponibilização de vídeos com orientações oficiais, no entanto também havia cooperação entre os motoristas, visto que os mesmos disponibilizavam em redes sociais, de maneira independente, a manifestação de suas experiências e a apresentação de dicas para promover o desenvolvimento da atividade, conforme descreveu um motorista de Uber:

São motoristas do Uber que possuem um canal do YouTube que dão essas dicas, essas orientações. Eles explicam o comportamento de passageiros, o comportamento do aplicativo [...] Eu estudei bastante aquelas dicas deles para poder estar dando certo. (Relato - Mu05)

O motorista do Uber Eventual exercia a atividade como um adicional à renda ou como uma opção temporária para suportar um momento de crise. Verificou-se que o seu compromisso e motivação para agir de maneira compartilhada restringiu-se a obtenção de benefícios no nível individual, tal como é possível observar nos relatos de um motorista Uber desta categoria: “Eu rodo com o Uber como forma de complementação de renda, não tenho como profissão, tenho como complemento de

renda” (Relato - Mu04). Por outro lado, o relato de um motorista de Uber Exclusivo, demonstra a clara diferença do seu comportamento.

É uma oportunidade para quem não quer ficar parado. Eu fechei uma empresa e, no caso, estou desempregado, buscando emprego, é uma atividade boa. [...] eu não me envolvo muito, mas existem lideranças e acho positivo, embora eu não participe muito. (Relato - Mu03)

As iniciativas dos motoristas de Uber classificados como Eventual foram voltadas para o exercício da atividade, sem maior aproximação com as questões da categoria e manifestações, pois a intenção apresentada era de permanecer na atividade temporariamente. No entanto, identificou-se também a noção de grupo entre estes, já que eles também atuavam em rede, ou seja, realizaram ações estratégicas legitimadas de maneira interdependente, ou seja, ações definidas pelo grupo a que pertenciam, mas, que afetaram a todos os demais, tais como as manifestações (STACEY, 1996).

O motorista de Uber classificados como Exclusivo se dedicava unicamente à esta atividade de motorista de aplicativo. Foi possível constatar engajamento, comprometimento e compartilhamento de objetivos, o que determinou a adoção de práticas de comunicação e de atendimento ao cliente que resultaram em benefícios mútuos. Valores relacionados às avaliações dos clientes no aplicativo de celular e número de corridas são significativos e resultam em mais oportunidades. Desenvolveram uma rede mais ativa e que viabilizam trocas de informações e recursos de maneira cooperativa (CARNEY, 1987; STACEY, 1996; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015).

Contatos permanentes que promovem a interação entre os componentes do grupo de motoristas Exclusivo de maneira ilimitada e informal (STACEY, 1996). Os assuntos são relacionados ao trânsito, à segurança, às opções de descontos em combustíveis e em manutenção dos veículos, à locais com grandes possibilidades de obter chamados para ofertar o serviço e às estratégias que os mesmos promovem para obter melhores resultados, conforme relato de um motorista Uber, adiante:

Trabalhávamos em conjunto sim. Todas as regras que seriam colocadas, cada um colocava uma. E todos aceitavam. Nunca existiu líder, porque na Uber não existe líder, isso é como se fosse uma cooperativa, todo mundo é

dono. [...] Era passada a proposta para o grupo se era aceita ou não, se fosse aceito, beleza. (Relato - Mu01)

É possível constatar que dentre os motoristas de Uber há o sentimento de pertença, responsabilidade e comprometimento por melhores condições de trabalho e direitos. A interdependência promove o desenvolvimento de interações com vistas ao compartilhamento de recursos, seja de maneira formal, como entre empresas, motoristas e o Uber, ou de maneira informal (*shadow system*) em que as equipes de motoristas Exclusivos atuavam em conjunto e obtinham melhores resultados, tal como é possível constatar no relato de um o motorista do Uber, adiante:

Hoje eu sou motorista 6 estrelas, eu tenho um rendimento melhor porque eu faço mais de 350 corridas por mês. As chamadas chegam mais rápido para mim. [...] A gente criou vários grupos de *WhatsApp*, para poder informar o que que estava acontecendo, quando tinha uma confusão com taxista juntava muitos motoristas iam lá, para poder evitar algum confronto. Você coloca sua localização e várias pessoas te acompanham [...] (Relato - Mu01)

Dentre os taxistas, os Defensores foram assim classificados por receberem uma remuneração para dirigir o taxi de alguém que conseguiu arrematar a “placa”. Há uma relação similar à de patrão e empregado com o “dono de placa”, uma vez que tem horário delimitado para atuar, subordinação e o valor arrecadado é dividido. O aumento da oferta do serviço pela nova Uber resultou em menos corridas. As medidas que eles adotaram para diminuir os efeitos da concorrência não surtiram o efeito esperado, pois não são os donos do veículo que dirigem e demonstraram resistência à mudança (HREBINIAK, 2005).

Pode-se constatar que havia incerteza na negociação entre o taxista e o cliente, pois quando mesmo após o início da corrida o usuário não tinha informações precisas acerca do trajeto estabelecido nem do preço final que iria pagar. Foi possível depreender a dificuldade de permanecer atuando da mesma maneira, tal como no relato de um taxista:

“O taxista é uma profissão, de taxista, e eles tiraram essa profissão dos defensores, né. [...] Até para você colocar defensores, que são as pessoas que trabalham para a gente, ficou difícil também porque antes todo mundo queria trabalhar no táxi agora está difícil porque você não consegue mais o que você conseguia antes (Relato - Mt01)

O Taxista classificado como Dono de Placa também foi impactado por efeitos negativos da mudança em estudo e demonstraram que pretendiam se ajustar às

demandas para obter resultados melhores, tal como no relato de um taxista: “Procurar melhorar o nosso trabalho, na medida do possível, colocar os carros mais novos, carros mais limpos, oferecer mais qualidade do serviço para um passageiro” (Relato - Mt03). Como são os permissionários da licença relacionada à placa e os proprietários do veículo registrado, conquistaram a manutenção de sua condição mediante o aumento da jornada de trabalho e melhorias na prestação do serviço, tal como podemos depreender dos relatos de um taxista:

Antes você podia trabalhar 6 horas, agora tem que trabalhar 20, eu trabalho até 22 horas. Eu trabalhava até às 14 horas agora eu trabalho até meia-noite, uma hora, 2 horas da manhã. Eu sendo permissionária eu trabalho já duas vezes mais para eu poder conseguir o que eu conseguia em meio expediente. (Relato - Mt01)

No que tange ao Sindicato de Taxistas, sua condição institucional de representação formal de classe a impõe limitação legal de suas ações o que inviabilizou a adoção de medidas adicionais e influenciou nos resultados alcançados. Em relação às medidas judiciais que envolveram a referida implementação do serviço no município de Vitória-ES, de um lado as ações instauradas pelo Sindicato tiveram seus pedidos negados e do outro, se o mesmo apoiasse as manifestações iria responder juridicamente na esfera criminal por incitar atos prejudiciais à mobilidade da população, tal como pode se identificar nos relatos do representante dos taxistas:

Inclusive, em uma das manifestações, eu fui chamado no comando da polícia, como presidente do Sindicato da categoria, para (SABEREM) se eu estava... eu falei não, não a gente não estava, porque o nosso princípio é de lutar judicialmente [...] então aí assinei um termo de responsabilidade que não estava ninguém do sindicato e quem foi na manifestação tá respondendo processo no Ministério Público [...] Estou até aqui com o número da ação, pra entrar com uma ação judicial em cima disso, e o juiz até hoje não deu o posicionamento [...] (Relato - Rt01)

A opção de desenvolver um aplicativo e para concorrer esbarra em limitação financeira e técnica conforme a experiência relatada, visto que apesar da tentativa de implementar um serviço online não houve adesão de usuários, conforme relato do representante dos taxistas adiante:

Tem quem sabe mexer... eu lancei... a gente tem o aplicativo “Seu Táxi”, eu lancei... eu gastei em dois dias 900 reais no Facebook, eu falei não aguento eu quebro... e não chega da forma que chega (ao cliente)... tudo quanto é coisa que você abre chega em baixo Uber. (Relato - Rt01)

A Administração Pública obteve resultados significativos com suas ações. A lei estabeleceu critérios para a concorrência e para o devido atendimento à segurança e

à qualidade do atendimento à população, como consequência da antecipação da emissão do Decreto que regulou a atividade ofertada pelo Uber em relação à efetiva implementação do serviço, da conciliação dos interesses dos envolvidos e da compreensão das demandas oriundas dos usuários de serviços de mobilidade.

[...] ela se apressou e muito rapidamente. O problema ia ser maior. Então se apressou resolveu regulamentar [...] a Prefeitura de Vitória foi a primeira ou foi uma das primeiras do Brasil a regulamentar essa atividade. [...] a população de Vitória queria, ela tinha interesse. Então o que a prefeitura fez foi regulamentar para que a pessoa tivesse a opção de escolher entre o táxi né e o serviço por aplicativo. (Relato - Ap01)

Nesse sentido, dentre ações e resultados foram desenvolvidas interações, formais e informais, as quais foram determinantes para a que houvesse na prática a implementação do serviço de transporte ofertado pela empresa Uber.

#### 4.3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A implementação do serviço do Uber na cidade de Vitória permitiu constatar que as interações se apresentaram como elemento chave no desenvolvimento da mudança investigada. Isso é justificado pela identificação de incontáveis interações individuais e em grupos, de maneira contínua, dinâmica e ilimitada, assim como elas refletiram nas ações coletivas e no processo de mudança (CARNEY, 1987; STACEY, 1996; HREBINIAK, 2005; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015). Foi possível verificar que os agentes realizaram as ações com base em um processo dinâmico, embora reflexivo (WEICK, 1995), que pode ser compreendido nas etapas de Descoberta, Escolha e Ação definidas por Stacey (1996). Verificou-se, ainda, a presença de aspectos, tais como histórias de vida, valores, cultura, momento temporal e fatores do ambiente se entrelaçaram e influenciaram na escolha das medidas desempenhadas. No Quadro 8 estão apresentadas as principais Descobertas, Escolhas e Ações que orientaram o comportamento dos atores e a maneira como o processo de mudança foi conduzido.

Quadro 8: Principais Descobertas, Escolhas e Ações por parte dos envolvidos

Grupos	Principais Descobertas	Principais Escolhas	Principais Ações
<b>Motorista Uber</b>	Necessidade de quebrar paradigmas para introdução do novo serviço	Obter apoio dos grupos interessados, de maneira dinâmica e rápida	Usar mídias sociais para divulgar o serviço e fortalecer a iniciativa
	Pouco conhecimento sobre o novo ambiente de trabalho, recursos e capacidade organizacional/ambiental	Interpretar e agir de acordo com as respostas dos grupos envolvidos, localmente	Explorar e desenvolver diferenciais (preço, educação, qualidade, segurança etc.), em relação a concorrência, para o serviço prestado
	Desenvolvimento de aprendizado sobre o novo meio de contratação do serviço via smartphone e uso de aplicativo	Identificar mecanismos que permitissem o aprendizado individual e grupal	Constituir e participar de grupos, interagindo de maneira colaborativa Estabelecer contatos vantajosos para obtenção de informações
<b>Taxista</b>	Aumento da concorrência	Lutar pela manutenção da exclusividade da prestação do serviço, independente do Sindicato	Realizar manifestações com interrupção de vias públicas
	Dependência das decisões da Administração Pública	Buscar a equiparação legal para os novos concorrentes	Lobby junto a políticos, confronto com o sindicato etc., visando equiparação de regras entre os concorrentes
	Recursos disponíveis limitados	Investir em melhorias e aumento da qualidade, embora limitado à disponibilidade de recursos do proprietário da Placa	Substituir veículos Melhorar condição dos pontos fixos de parada
<b>Sindicato Taxistas</b>	Perda de mercado por parte dos sindicalizados	Lutar pela manutenção da exclusividade dos taxistas serviço	Promover ações judiciais para impedir avanço do Uber
	Necessidade de atuação política junto à Administração Pública		Não participar de manifestações em vias públicas
	Limitações legais na defesa dos interesses do grupo	Exigir tratamento legal idêntico para os concorrentes dos taxistas	Criar aplicativo de <i>smartphone</i> para concorrer com o Uber
<b>Administração Pública</b>	Aprimoramento dos serviços de Mobilidade Urbana	Fazer uso do aprendizado construído em outras localidades	Aproveitar lições para evitar problemas identificados em outras capitais
	Transtornos relacionados à potencial disputa entre os concorrentes	Antecipar-se regulando o novo serviço	Atuar dinamicamente para conseguir a normalização do novo serviço, com rapidez Adotar medidas de ordem para conter manifestações

Fonte: Pesquisa

Conforme apresentado no Quadro 8, verifica-se que o processo de mudança foi incremental (MINTZBERG; QUINN, 2001). Ainda que fosse esperada a chegada do Uber no segmento de transporte individual de passageiros, a mudança não foi planejada. Ou seja, as ações se caracterizaram em resposta aos obstáculos que cada grupo participante identificava ao longo do processo.

Considerando comportamentos dos grupos participantes e os resultados muito menos problemáticos do que os ocorridos em outras localidades do país, cabe destacar alguns aspectos que influenciaram neste processo. Ainda que a mudança tenha sido incremental e não planejada por todos os grupos envolvidos, a atuação da Administração Pública, antecipando-se às experiências negativas de outras localidades brasileiras foi primordial (DAFT; WEIK, 1984), o aprendizado acabou evitando transtornos significativos e organizando o contexto mercadológico foco de pesquisa. Ainda que a concorrência existisse em diferentes grupos e dentro de cada grupo, percebeu-se a relevância da interação colaborativa para o fortalecimento de cada grupo e construção da situação defendida por cada qual. Inclusive, as interações colaborativas foram essenciais em termos de aprendizado compartilhado, de defesa e apoio mútuo do grupo (CARNEY, 1987; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015).

O processo de Descoberta, Escolha e Ação (STACEY, 1996) evidenciam a presença da interpretação por parte de cada agente, acerca do contexto e, principalmente, da construção de sentido (*sensemaking*, nos termos de Weick, 1995) compartilhado pelo grupo, o que permitiu maior efetividade nas ações desenvolvidas. Neste processo de construção de sentido, a atuação em rede (grupo), associada à comunicação dinâmica e em tempo real (uso de redes sociais) demonstrou ter sido fundamental para a decisão e ação rápida, por parte dos motoristas de Uber, especialmente. Papel igualmente relevante neste aspecto teve a sociedade, enquanto demandantes do serviço.

É possível constatar que as interações desenvolvidas pelos agentes se deram de maneira intencional e representaram papel fundamental na implementação da mudança. As interações desenvolvidas para implementação da mudança podem ser caracterizadas como predominantemente informais, representadas por redes de *feedback*, ou seja, aprimoradas com base no aprendizado construído (STACEY, 1996).

As interações formais, por sua vez, estiveram mais presentes nas práticas desenvolvidas pelo Poder Público local e pelo Sindicato, representados por normas, legislação e contratos, por exemplo.

Dentre os principais mecanismos de interações informais identificados e relacionados ao processo de mudança em questão, destacam-se os apresentados no Quadro 9, por grupo envolvido:

Quadro 9: Interações formais e informais por grupo envolvido

Grupos	Interações	
	Formais	Informais
<b>Motoristas de Uber</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relacionadas à regulamentação local</li> <li>- Relativas as regras da Empresa Uber</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicação intensiva por meio de redes sociais</li> <li>- Estímulo ao apoio do usuário (população)</li> <li>- Busca informal de apoio político visando segurança dos motoristas</li> <li>- Negociações quanto ao conteúdo da regulamentação</li> <li>- Atuação colaborativa (experiências, aprendizado)</li> </ul>
<b>Taxistas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões (com Sindicato e Prefeitura)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contatos com representantes influentes localmente</li> <li>- Negociações com donos de placas e Sindicato</li> <li>- Organização e participação em manifestações</li> </ul>
<b>Sindicato</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura de processos judiciais</li> </ul>	Não identificado
<b>Administração Pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulamentação do serviço de Uber local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contato telefônico com representantes públicos de outras localidades</li> </ul>

Fonte: Pesquisa

Foi possível verificar que, para superar os desafios impostos nas fases de implementação do Uber, houve, de maneira geral, mais interações informais, especialmente em se tratando dos grupos dos motoristas de Uber e dos taxistas. A informalidade deu ensejo ao contexto, especialmente porque houve participação ativa e representativa da população e de motoristas em manifestações vias redes sociais e na adesão ao novo serviço. A rede formada de maneira ampla integrou a sociedade e os atores envolvidos em ação coletiva de modo que houve influência nas decisões da Administração Pública (CARNEY, 1987) no que tange à autorização da atividade.

Foi possível constatar também que, na fase que antecedeu e na que de fato se sucedeu a mudança, houve mais interações informais colaborativas. Isso se deu porque a concretização da mudança promoveu novos padrões de comportamento, os

quais foram institucionalizados pela Administração Pública e passaram a reger o contexto. Tal fato se deu por se tratar do contexto de mobilidade e transporte, o qual é relacionado ao Serviço Público, em que há normas e critérios para concessão de licença para atuar no transporte individual de passageiros (CETIN; DEAKIN, 2017).

Em relação ao grupo de motorista Uber, é possível estabelecer que houve o sentimento de pertença ao grupo e os aspectos relacionados à oferta do serviço, tais como veículo asseado e bom atendimento são compartilhados como diferencial. Foi possível observar também que havia motoristas de Uber classificados entre Eventuais e Exclusivos, dentre os quais estes promoviam interações em maior intensidade em busca de resultados mais vantajosos tais como obtenção de descontos em serviços automotivos e de telefonia.

Aspectos como a cooperação e o compartilhamento de informações determinaram a formação de parcerias e a obtenção de apoio de agentes-chave o que garantiu melhor avaliação da população e maior número de atendimentos. Vale ressaltar a importância da rede política (FLEURY, 2005), visto que ela foi determinante para a realização das medidas adotadas pela Administração Pública no processo de implementação do serviço na cidade. A ação coletiva coordenada (CARNEY, 1987; WILHOIT; KISSELBURGH, 2015) do grupo de motoristas de Uber para realizar manifestações apenas em redes sociais e, conseqüentemente, evitar confrontos e embates, sem causar transtornos à mobilidade local também repercutiu positivamente.

Durante o processo de implementação de mudança, foi possível verificar que, em relação ao grupo dos Taxista, as interações informais vieram a se destacar na fase em que de fato se sucedeu a mudança, bem como no momento posterior, em que esta já estava concretizada. Até então, a exclusividade na prestação do serviço de transporte individual de passageiros era pautada por uma regulação forte para obtenção da permissão perante a Administração Pública (HARDING; KANDLIKAR; GULATI, 2016). A resposta deste grupo com manifestações que interromperam o trânsito gerou repercussão negativa da população e não foi suficiente para impedir o concorrente de entrar no mercado.

Também foi possível depreender que houve mudança na relação entre os próprios motoristas de táxi, classificados como Defensores e Donos de Placa, pois diante da redução da arrecadação imposta pela entrada da concorrência no mercado, foi necessário que os últimos assumissem mais horas de trabalho e como consequência foi reduzida a disponibilidade do veículo para os Defensores. O fato de serem proprietários dos veículos e detentores da permissão para prestar serviço de táxi, proporcionou aos Donos de Placa condições para se ajustarem às demandas dos usuários. No entanto, medidas para obtenção de apoio não surtiram efeito e, nem mesmo o Sindicato que os representa, foi capaz de agir para impedir a oferta do serviço pelo concorrente.

Tendo em vista a responsabilidade institucional do representante dos Taxistas, o Sindicato adotou interações formais para lutar pelos direitos da categoria seja pela via judicial, bem como em respeito à legislação que define como ilegal o bloqueio total de vias, fato que provocou a impossibilidade do representante da classe de participar, ou mesmo apoiar as manifestações realizadas por seus colegas. Outras medidas como a criação de um aplicativo de celular para concorrer com a Uber foram adotadas, no entanto o custo elevado deste recurso (HREBINIAK, 2005) inviabilizou a continuidade da aposta.

A Administração Pública, agente regulador e fiscalizador da atividade, desenvolveu interações formais, mas também alcançou resultados com relações informais. Houve a necessidade de acionar a justiça para garantir que as manifestações não interrompessem totalmente vias na cidade. A edição de Decreto de regulação da atividade antecipadamente foi muito relevante para a redução dos casos de violência entre os motoristas concorrentes. Apesar da formalidade da publicação de uma norma pelo Poder Público, a troca de experiências e de aprendizado por telefone e os contatos informais com servidores de outras capitais do país que vivenciavam a mesma questão foram muito importantes. Outro aspecto marcante verificado foi o reconhecimento das redes sociais como meio para compreender o interesse da população local em relação à implementação do serviço.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este estudo teve como objetivo identificar como as interações formais e informais influenciaram na implementação do serviço do Uber na cidade de Vitória-ES. Constatou-se que a atuação dos grupos em redes de interações colaborativas foram fundamentais ao processo de mudança investigado, principalmente, por sua característica interorganizacional. Pode-se constatar que as interações e ações desenvolvidas pelos grupos participantes na mudança influenciaram e foram influenciadas pelas respostas dos demais grupos e pelo contexto, caracterizado pela pluralidade de indivíduos, os quais modificaram seus comportamentos e estabeleceram novos padrões. Foi possível verificar que os obstáculos à mudança foram administrados e superados devido a existência de redes de agentes interdependentes orientados por objetivos comuns, desenvolvendo ações coletivas.

A capacidade de percepção dos interesses da população e dos envolvidos por parte da Administração Pública influenciou na rápida edição da norma para regulamentar o serviço, a qual foi emitida por ato individual do chefe do poder executivo municipal, sem passar pelo parlamento local, com base em interações informais (consulta) junto aos gestores públicos. As interações com cidadãos no desenvolvimento das atividades do dia a dia, bem como telefonemas e aplicativos de bate-papo *online* orientaram essa decisão, que se pautou em aprendizagem desenvolvida sem interações formais, tais como encaminhamentos de ofícios ou agendamentos de reuniões entre representantes de instituições.

Os obstáculos à inserção do Uber no mercado local determinaram a adoção de comportamentos e medidas diferentes entre os grupos envolvidos. Apesar da ausência de planejamento, a Administração Pública demonstrou proatividade em promover ações de realinhamento para atender os interesses conflitantes dos grupos envolvidos. Pode-se afirmar que os taxistas se reconstruíram, pois, também na ausência de um planejamento, buscaram promover mudanças significativas de adequação do que já faziam à nova realidade, ao novo modelo de atuação mais moderno, dinâmico e com maior qualidade. Os motoristas de Uber, por sua vez,

aproveitaram a oportunidade imediata e atuaram coletivamente para promover uma mudança com melhorias significativas no mercado de transporte individual de passageiros, tanto em termos de preço, como qualidade e confiança no serviço prestado.

Os resultados demonstraram a relevância das interações, especialmente, as informais, na implementação das mudanças exigidas pelo novo contexto. As ações desenvolvidas pela Administração Pública e pelo Sindicato foram as únicas preponderantemente baseadas em interações formais. Isto é explicado por se tratar de serviço de natureza pública e representativa, o que exige o desenvolvimento de normas, estatutos, além da existência de fiscalização com o objetivo de prevenir atos que interferissem na mobilidade da população, bem como enfrentamento entre as categorias de motoristas. Entretanto, as interações informais colaborativas foram aquelas que mobilizaram a mudança, justamente por acontecerem de maneira dinâmica, com uso de aplicativos sociais e com a participação intensiva dos usuários que apoiaram a iniciativa dos motoristas de Uber. Neste aspecto, verifica-se que inclusive as manifestações – especialmente as realizadas por taxistas – foram organizadas por meio de interações informais já que era proibida a participação do Sindicato. Como exemplos de interações informais destacaram-se: comunicação via redes sociais, busca informal por apoio político e da população, negociações acerca da regulamentação do serviço, interações colaborativas como trocas de experiências, bem como organização de manifestações.

Ainda relacionado as interações, destacou-se o aspecto colaborativo destas. Ou seja, identificou-se que o processo de integração de novos membros, de conhecimento do novo modelo de trabalho e o aprendizado necessário à atuação dos motoristas foi fortemente influenciado pela cooperação. As interações colaborativas foram destaque, em especial, para superação dos obstáculos à implementação do Uber com a adoção de ações coletivas coordenadas. Neste particular, sua presença ficou mais evidente em obstáculos relativos à escassez ou compartilhamento de recursos, às relações interorganizacionais, ao processo de aprendizado e à inteligência, os quais foram enfrentados por todos os grupos envolvidos. Entretanto,

dentre os grupos envolvidos, pode-se constatar que as limitações mais significativas foram identificadas na atuação dos taxistas, o que pode ser justificado pela limitação imposta a este grupo por aspectos de ordem formal, relacionadas à Sindicato, aos proprietários de Placas dos táxis e regulamentação da Prefeitura local. Tais aspectos pareceram influenciar diretamente no enfrentamento da adversidade por este grupo.

Cabe destacar que o comportamento – independente e em grupo – durante o processo de implementação da mudança pode ser representado como um ciclo de Descoberta, Escolha e Ação. Isso ocorre em função da construção de sentido (*sensemaking*) individual, inicialmente, por atores-chave representantes dos grupos e, na sequência, pelo compartilhamento do sentido construído entre os membros do grupo. Dada a ausência de um planejamento para a mudança ocorrida, a reflexão sobre o contexto, a identificação de vantagens e desvantagens dentre as possibilidades de atuação e a escolha das ações exaltaram um processo de aprendizado individual e coletivo. Como resultado, é possível afirmar que este fluxo (descoberta, escolha e ação) permitiu que as ações resultantes tivessem um caráter mais assertivo, contribuindo para a efetividade do processo de mudança.

A partir do desenvolvimento deste estudo, identificou-se novas possibilidades de abordagem do tema em pesquisas futuras. Estudos sobre redes de interações e mudanças no contexto podem avançar na exploração das ações coletivas entre organizações diversas, tal como se dá no transporte público que envolve uma pluralidade de interesses. Outros modais de transporte e compartilhamento estão surgindo mediante o avanço tecnológico e das redes *online* e os planejadores urbanos ou outros grupos relacionados à mobilidade urbana podem se aprofundar neste conhecimento para implementação de políticas similares nas novas áreas.

Adicionalmente, novos estudos podem ser relevantes se relacionados à implementação de mudanças em Serviços Públicos, as quais demandam articulação política e social, medidas adaptativas e de aprendizagem institucional para a promoção de solução a problemas de alta complexidade. A população e o Estado estão, possivelmente, vivenciando uma transformação no desenvolvimento da Administração Pública: a população por assumir maior participação nas decisões

públicas com consolidação das redes sociais *online* como meio de promoção de ações coletivas, e o Estado por vivenciar um afastamento da estrutura autoritária o que promove novas formas de gestão compartilhada da esfera pública.

## REFERÊNCIAS

- ABBOTT, S. Holding on and pushing away: comparative perspectives on an eastern Kentucky child-rearing practice. **Ethos**, v. 20, n. 1, p. 33-65, 1992.
- AHLSTRAND, B; LAMPEL, J; MINTZBERG, H. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Bookman, 2000.
- AMALDOSS, Wilfred et al. Collaborating to compete. **Marketing Science**, v. 19, n. 2, p. 105-126, 2000.
- ANDREWS, R.; ENTWISTLE, T. Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, p. 679-701, 2010.
- ANDREWS, R.; VAN DE WALLE, S. New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. **Public Management Review**, v. 15, n. 5, p. 762-783, 2013.
- ARGYRIS, C.; SCHON, D.A. **Organizational learning: a theory of action perspective**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.
- ASTLEY, W. G. The two ecologies: Population and community perspectives on organizational evolution. **Administrative Science Quarterly**, p. 224-241, 1985.
- BALOGUN, J. Strategic change. *Management Quarterly*, v. 10, n. 1, p. 2-11, 2001.
- BALOGUN, J.; HAILEY, V. H. *Exploring strategic change*. Pearson Education, 2008.
- BALOGUN, J.; JOHNSON, G. From intended strategies to unintended outcomes: The impact of change recipient sensemaking. *Organization studies*, v. 26, n. 11, p. 1573-1601, 2005.
- BARABÁSI, A.L. **Network Science**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- BARNEY, J., et al. **Handbook of organization studies**. Handbook of organization studies, 1996.
- BASTOS, A. V. B. Cognição nas organizações de trabalho. In: ZANELLI, J. C.; ANDRADE; J. E. B.; BASTOS, A. V. B. (Org.). **Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil**. 1 ed. Porto Alegre, 2003, v. 1, p. 256-292.
- BASTOS, A. V. B.; SANTOS, M. V. Redes Sociais Informais e Compartilhamento de Significados sobre Mudança Organizacional. **Revista Administração de Empresas**, v. 47, n. 03, p. 27-39, jul/set, 2007.

- BIMBER, B.; FLANAGIN, A. J.; STOHL, C. Reconceptualizing collective action in the contemporary media environment. **Communication Theory**, v. 15, n. 4, p. 365-388, 2005.
- BOLMAN, L. G.; DEAL, T. E. Reframing ethics and spirit. **Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership**, Sixth Edition, p. 385-398, 2003.
- BRASIL. Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 12 jan. 2015, p.
- BRASIL. Lei 12.587/2012, de 3 de janeiro de 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 4 jan. 2012. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei n  13.640/2018, de 26 de março de 2018. **altera a Lei n  12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros**. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 27 mar. 2018. Seção 1, p. 3.
- BREWER, G. A.; HUPE, P. L. Working Both Sides of The Street: Bringing together Policy and Organizational Perspectives on Public Service Performance. **9th Public Management Research Conference**, USA, p. 25-27, 2007.
- BULGACOV, S. et al. **Administra o estratégica: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, v. 10, 2007.
- BUTLER, R. J.; CARNEY, M. Strategy and strategic choice: The case of telecommunications. **Strategic Management Journal**, v. 7, n. 2, p. 161-177, 1986.
- CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.
- CARDOSO, G.; CASTELLS, M. A sociedade em rede: do conhecimento   ac o política. **Imprensa Nacional - Casa da Moeda**: Belém-Portugal, 2005.
- CARNEY, Mick G. The strategy and structure of collective action. **Organization studies**, v. 8, n. 4, p. 341-362, 1987.
- CASCETTA, E.; PAGLIARA, F.; PAPOLA, A. **Governance of Urban Mobility: complex systems and integrated policies**. *Advances in Complex Systems*, 10 (2), p. 339-354, 2007.
- CASTELLS, M. A Sociedade em Rede. **Paz e Terra**, São Paulo, p. 208-223, 1999.
- CETIN, T.; DEAKIN, E. Regulation of taxis and the rise of ridesharing. **Transport Policy**, n. September, p. 1-10, 2017.

CILLIERS, P. **Complexity and Postmodernism**: understanding complex systems. London: Routledge, 1998.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. Porto Alegre: Artmed, 2003.

CYERT, R. M. et al. A behavioral theory of the firm. **Englewood Cliffs, NJ**, v. 2, p. 169-187, 1963.

DAFT, R. L.; MACINTOSH, N. B. A tentative exploration into the amount and equivocality of information processing in organizational work units. **Administrative science quarterly**, p. 207-224, 1981.

DAFT, R. L.; WEICK, K. E. Toward a model of organizations as interpretation systems. **Academy of management review**, v. 9, n. 2, p. 284-295, 1984.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J.V. **The new public service**: serving, not steering. New York: M.E. Sharpe, 2003.

DUNCAN, R.B.; WEISS, A. Organizational learning: Implications for organizational design. **Research in organizational behavior**, v. 1, p. 75-123, 1979.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

ERIKSSON, P.; KOVALAINEN, A. **Qualitative methods in business research**. London: SAGE Publications Ltd., 2008.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo-RAD**, v. 7, n. 1, 2005.

GARRIGA, E. Cooperation in Stakeholder Networks: Firms' "Tertius Iungens" Role. **Journal of Business Ethics**, v. 90, p. 623-637, 2009.

GIDDENS, A. **A Terceira Via**: Reflexões Sobre o Impasse Político Atual e o Futuro da Social - Democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIGLIO, E. M.; GUAGLIARDI HERNANDES, J. L. Discussões sobre a metodologia de pesquisa sobre redes de negócios presentes numa amostra de produção científica brasileira e proposta de um modelo orientador. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 14, n. 42, 2012.

GIGLIO, E. M.; SACOMANO NETO, M. Ensaio sobre o Paradigma da Sociedade em Rede: Aspectos Teóricos, Metodológicos e Aplicativos. **Revista de Administração da Unimep**, v. 14, n. 1, 2016.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, v.4. ed. 12, 2009.

GULATI, R. Alliances and networks. **Strategic Management Journal**, v. 19, p. 293–317, 1998.

GULIN, K. A. Interregional Cooperation in the Emerging Eurasian Economic Space. **Economic and Social Changes-Facts Trends Forecast**, v. 41, n. 5, p. 44–53, 2015.

HARDING, S.; KANDLIKAR, M.; GULATI, S. Taxi apps, regulation, and the market for taxi journeys. **Transportation Research Part A: Policy and Practice**, v. 88, p. 15-25, 2016.

HATCH, M. J. **Organization theory: Modern, symbolic and postmodern perspectives**. Oxford University Press. 1997.

HEDBERG, G. **How Organizations Learn and Unlearn**. Handbook of Organizational Design. Oxford University Press, New York, 1981.

HREBINIAK, L. G. **Making strategy work: A guide to effective execution and change**. Wharton School Publication in Association with Pearson Education, USA, 2005.

HREBINIAK, L. G. Obstacles to effective strategy implementation. **Organizational Dynamics**, v. 35, n. 1, p. 12-31, 2006.

JOHNSON, G.; SCHOLES, K.; WHITTINGTON, R. **Exploring corporate strategy: text & cases**. Pearson Education, 2008.

KETTL, D. F. A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 75-122.

KLIJN, E. H. Analyzing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept policy network and its problems. **Administration & Society**, v. 28, n. 1, p. 90-119, 1996.

KLIJN, E. H. Complexity Theory and Public Administration: What's New? **Public Management Review**, v. 10, p. 299-317, 2008.

KOOPMAN, C.; MITCHELL, M.; THIÈRE, A. The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change. **The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law**, v. 08, i. 2, 2015.

LATOURETTE, B. **Reassembling the Social**. New York: Oxford University, p. 72, 2005.

LÉVY, Jacques. Os novos espaços da mobilidade. **Geographia**, v. 3, n. 6, p. 7-17, 2009.

LUNDBERG, H.; ANDRESEN, E. Cooperation among companies, universities and local government in a Swedish context. **Industrial Marketing Management**, v. 41, n. 3, p. 429–437, 2012.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. Porto Alegre: Bookman Editora, 2012.

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MINTZBERG, H. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 148, 1998.

MINTZBERG, H. The fall and rise of strategic planning. **Harvard Business Review**, p. 107–114, 1994.

MINTZBERG, H. The strategy process: concepts, contexts, cases. **Pearson Education**, 2003.

MINTZBERG, H., et al. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 1995.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/planejamento-da-mobilidade-urbana-semob>>. Acesso: 03 de fevereiro de 2019.

MORETTO NETO, L. **Gestão Pública**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

MORGAN, D. L. **Focus groups as qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 1996.

MOTTA, F. C. P. As empresas e a transmissão da ideologia. **Revista de Administração de Empresas**, v. 24, n. 3, p. 19-24, 1984.

NOHRIA, N.; ECCLES, R. Networks and Organizations: structure, form and action. Boston: **Harvard Business School**, p. 4-16, 1992.

NOVAK, J. D.; CAÑAS, A. J. The Theory Underlying Concept Maps and How to Construct and Use Them 1. **Technical Report IHMC CmapTools**, v. Rev 01, p. 1–36, 2008.

O'BRIEN, J. A. **Sistemas de Informação**: e as Decisões Gerenciais na Era da Internet. 2a.Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas de Informações Gerenciais**: Estratégias, Táticas Operacionais. 11a.Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, V. C. S. Modelos de Administração Pública. In: SANABIO, T. M.; SANTOS, G. J. dos; DAVID, M. V. (Org.). **Administração Pública Contemporânea: Política, Democracia e Gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. cap. 1, p. 09-34.

OLSON, M. **The theory of collective action: public goods and the theory of groups**. Harvard University Press. Cambridge, 1965.

O'TOOLE JR, L. J. Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. **Public administration review**, p. 45-52, 1997.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PETTIGREW, A. M. Context and action in the transformation of the firm. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p. 649-670, 1987.

PETTIGREW, A. M. The character and significance of strategy process research. **Strategic Management Journal**, v. 13, n. S2, p. 5-16, 1992.

PFEFFER, J.; NOWAK, P. Joint ventures and interorganizational interdependence. **Administrative Science Quarterly**, p. 398-418, 1976.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: Métodos e Técnicas. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, M. J., et al. **Strategor** - Política Global da Empresa. Publicações Dom Quixote, Lisboa, 2000.

ROOM, G. **Complexity, institutions and public policy: Agile decision-making in a turbulent world**. Edward Elgar Publishing, 2011.

ROSSONI, L.; HOCAYEN-DA SILVA, A. J.; FERREIRA JÚNIOR, I. Aspectos estruturais da cooperação entre pesquisadores no campo de administração pública e gestão social: análise das redes entre instituições no Brasil. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 42, n. 6, 2008.

SALM, J. F. et al. Curso de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina: uma construção à luz da 'coprodução do bem público' e do 'novo serviço público'. **Temas de Administração Pública**, v. 2, n. 6, 2011.

SATYRO, W.; TELLES, R.; GIGLIO, E. M. Proposta de uma linha conceitual de Poder em estudos sobre redes. **XVII SEMEAD, Seminários de Administração**, São Paulo, SP, 2014.

SILVA FILHO, N. G.; RAIÁ JÚNIOR, A. A. **A MOBILIDADE URBANA E SEU CARÁTER SOCIOGEOGRÁFICO: DESMISTIFICANDO CONSENSOS - O CASO BRASILEIRO**. In: XIII SAFETY, HEALTH AND ENVIRONMENT WORLD CONGRESS, 13., 2013, Porto. Porto: SHEWC, 2013. p. 147 - 151.

STEMLER, Abbey. Betwixt and Between: Regulating the Shared Economy. **Fordham Urb. LJ**, v. 43, p. 31, 2016.

STACEY, R. D. **Complexity and Creativity in Organizations**. First ed. San Francisco: Berrett Koehler, 1996.

STACEY, R. D. **Tools and techniques of leadership and management: Meeting the challenge of complexity**. Routledge, 2012.

TELÉSFORO, R. L. **Uber: Inovação Disruptiva e Ciclos de Intervenção Regulatória**. 2016. 107 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2016

VACCARI, L. S.; FANINI, V. **Mobilidade urbana**. In: Série de cadernos técnicos da agenda parlamentar. Conselho regional de engenharia, arquitetura e agronomia do Paraná – CREA-PR, 2011

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 13<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.

VITÓRIA, Decreto 16.770/2016, de 01 de agosto de 2016. **Dispõe sobre o uso intensivo viário para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública**. Diário Oficial do Município de Vitória, Vitória, ES. 1 ago. 2016. Edição nº 506

WATANABE, C.; NAVEED, K.; NEITTAANMÄKI, P. Co-evolution of three mega-trends nurtures un-captured GDP- Uber's ride-sharing revolution. **Technology in Society**, v. 46, Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 166.

WEBER, M. **Political writings**. Cambridge University Press, 1994.

WEICK, K. E. The social psychology of organizing (Topics in social psychology series). **Columbus, OH: McGraw-Hill Humanities**, 1979.

WEICK, K. E. Organizational culture as a source of high reliability. **California Management Review**, v. 29, n. 2, p. 112-127, 1987.

WEICK, K. E. **Sensemaking in organizations**. Thousand Oak: Sage, 1995.

WILHOIT, E. D.; KISSELBURGH, L. G. Collective action without organization: The material constitution of bike commuters as collective. **Organization Studies**, v. 36, n. 5, p. 573-592, 2015.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods**. 3. ed. London: Sage Publications, Inc., 2003.

## **APÊNDICE 1 - Termo de consentimento livre e esclarecido**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado(a) participante:

Este Termo se refere à pesquisa para dissertação de mestrado do curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). A pesquisa, sob orientação da Prof. Dra. Lucilaine Pascuci, tem objetivo de analisar como as interações formais e informais influenciaram na implementação do serviço de Uber em Vitória-ES. Sua participação envolve uma entrevista, que será gravada se assim você o permitir, e que tem a duração aproximada de 30 minutos.

A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo. Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo. Serão omitidas todas as informações que permitam identificá-lo(a). Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado, para a produção de conhecimento científico e para o potencial aprimoramento práticas de gestão e desenvolvimento de ações e de interações mais efetivas na implementação de mudança estratégica.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas junto a orientadora por meio do e-mail [lucilaine.pascuci@ufes.br](mailto:lucilaine.pascuci@ufes.br) ou no Comitê de Ética em Pesquisa da UFES.

Atenciosamente,

---

André Luiz Souza da Silva

---

Local e data

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

---

Nome e assinatura do participante

---

Local e data

## APÊNDICE 2 - Roteiro de entrevista

### Antes do início da entrevista:

- Informar ao entrevistado que a entrevista tem como objetivo analisar como as interações formais e informais influenciaram na implementação do serviço de Uber em Vitória-ES.
- Informar que a realização da entrevista está dentro dos procedimentos éticos e que as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins de pesquisa, não havendo divulgação dos nomes dos entrevistados em nenhuma hipótese.
- Informar que a pesquisa está relacionada ao período da chegada do serviço Uber em Vitória-ES, mas que informações relevantes de anos anteriores, relacionadas ao tema, são importantes e bem-vindas.

### 1. PERFIL DO ENTREVISTADO

1.1 Gênero: (    ) Masculino (    ) Feminino

1.2 Idade: \_\_\_\_\_ anos

1.3 Escolaridade: \_\_\_\_\_

1.4 Função ocupada:

---

1.5 Experiência anterior em atividades similares:

---

1.6 Tempo que desenvolve esta atividade (taxista, uber ou servidor):

---

### 2. QUESTÕES

2.1 **Relato livre:** Antes de iniciarmos as perguntas específicas, gostaria de ouvir a sua percepção geral a respeito de como o serviço do Uber impactou na sua atividade/área de trabalho.

2.2 Na sua opinião, quais as mudanças geradas pela entrada do Uber no mercado? (dificuldades, aprendizados e desafios superados ou não)

2.3 Na sua opinião, como foram planejadas as ações do seu grupo? Como as decisões foram tomadas? (deliberada, emergente, incremental; resultado da dinâmica da rede, de aprendizado e de sensemaking)

2.4 Como as normas/legislação influenciaram no processo de implementação do Uber? Ao seu ver, quais mudanças foram implementadas e como isso aconteceu? Cite exemplos. (ajudando, limitando, conflitos de interesses, ações formais/informais, envolvidos, papéis)

2.5 Na sua percepção, houve alguma instituição (sindicato, motoristas Uber, taxistas, prefeituras, rede política, clientes etc.) que apoiou/cooperou com sua categoria? Quais medidas de apoio você destacaria? Cite exemplos. (rede política, aplicativos, clientes, redes sociais, legislação, outros)

2.6 Na sua percepção, houve alguma instituição (sindicato, motoristas Uber, taxistas, prefeituras, rede política, clientes etc.) que criou dificuldades para sua categoria? Quais ações você destacaria? Cite exemplos. (rede política, aplicativos, clientes, redes sociais, legislação, outros)

2.7 Como que seu grupo se mobilizou frente a implementação do Uber? Quem foram os principais atores e quais os mecanismos utilizados? Cite exemplos. (interações formais/informais, aplicativos, rede política, autonomia, liderança, relações de poder; identificar a rede)

2.8 Como que a prefeitura fez para conciliar os diferentes interesses dos taxistas e dos motoristas de Uber? Quais os desafios atuais? Cite exemplos. (ações formais/informais, legislação, interações, rede política, recursos, relações de poder)

2.9 A implementação do Uber pode ter sido resultado da atuação de pessoas chave que agiram para as mudanças acontecerem. No seu modo de ver, quem foram essas pessoas? (formação da rede com nomes e papéis)